



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La pobreza en el México neoliberal,
Políticas sociales bajo la óptica de la focalización**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A:

ELLIOT ROMMEL GUILLÉN REVILLA



**ASESOR DE TESIS:
JUAN JESÚS ESTRELLA CHÁVEZ**

7

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Para la elaboración de esta tesis se contó con el apoyo de CCIUDADANO, programa institucional del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Nuestro agradecimiento.

Agradezco profundamente:

a mi familia con mucho amor y afecto,
Lorena, Pedro y Karen;

a mi Maestro y amigo, Juan Estrella,
por quien esto fue posible;

a mi amigo y hermano Juan Carlos Zárate, gran inspiración;
a Saúl Hernández, mi gran camarada;

a mi querida Universidad.

índice

Introducción	1
1.- Pobreza en la historia	10
1.1 Edad media y el pensamiento religioso	10
1.2 La Modernidad, el paso de la sociedad estamental a la sociedad de mercado	15
1.3 La pobreza en el pensamiento liberal	23
1.4 Visiones de la pobreza en México	31
1.5 La pobreza en el siglo XX, Estado de bienestar y organismos internacionales	35
2.- Enfoques y Métodos de Medición de la Pobreza	40
2.1 ¿Cómo se mide la pobreza?	40
2.1.1 Pobreza absoluta, pobreza relativa	44
2.2 Enfoque monetario o de ingresos	46
2.3 Necesidades básicas insatisfechas	43
2.4 Enfoque de las capacidades	49
2.5 Enfoque del florecimiento humano	60
2.6 Otros enfoques	67
2.6.1 Exclusión Social	67
2.6.2 Enfoque estructural	69
2.6.3 Enfoque de activos de los pobres	70
3.- La pobreza en México	73
3.1 Antecedentes	73
3.1.1 Implementación del modelo neoliberal	77
3.2 La pobreza en México hoy	82
3.2.1 Aplicación del índice de desarrollo humano, 2015	82
3.2.2 Método multidimensional de la pobreza en México	87
3.2.2.1 Cálculos de la pobreza en México, CONEVAL 2014	88
3.2.2.2 Método de medición integrado de la pobreza (MMIP), 1992-2014	99
3.3 Análisis comparado	102
4.- Política social y Programas contra la pobreza	109
4.1 Consideraciones preliminares	109
4.2 Programas contra la pobreza en México	115
4.2.1 Progresa-Oportunidades	120
4.2.2 Prospera	125
4.3 La concepción de la pobreza del Estado neoliberal mexicano	128
5.- Conclusiones	131
Bibliografía	136

Introducción

El neoliberalismo se instauró en México como doctrina oficial que sustituyó los planteamientos del Estado de bienestar, o modelo sustitutivo de importaciones. Los principios básicos de esta transformación pueden encontrarse en el llamado consenso de Washington, un decálogo de medidas que, de 1982 a la fecha, ha orientado la política económica y social. Este acontecimiento representó la reconfiguración del Estado, con profundas consecuencias sobre la redistribución de la riqueza social y la promoción del desarrollo. En teoría, el viraje hacia el modelo neoliberal traería consigo el mejoramiento de la economía, y en consecuencia incremento en el bienestar de la población. La realidad contrasta dicho supuesto si se examina el comportamiento de la pobreza. Después de treinta y cinco años de aplicación del modelo neoliberal las cifras oficiales de pobreza muestran un aumento absoluto sostenido, y un movimiento prácticamente nulo en términos porcentuales, pero, eso no ha puesto en duda los supuestos neoliberales. Contrariamente, ese posicionamiento se ha afianzado y extendido a través de siete distintas administraciones federales en nuestro país.

Esta investigación tiene como objetivo general, analizar la producción de discursos, instituciones y prácticas que se generan en torno a la pobreza, con el fin de caracterizar la adopción de los preceptos neoliberales como sustento de la política social del Estado mexicano, con lo cual, también se obtienen elementos para evaluar los resultados de dichas políticas a la luz de sus propios planteamientos, y se abona al reconocimiento de la dimensión político-técnica de las acciones de gobierno en materia social.

El análisis de los instrumentos de medición de la pobreza, por ejemplo, tiene, al menos, dos planos de observación relevantes; en principio, la construcción lógica de un indicador, como puede ser el Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde se evalúa su consistencia técnica, su conformación y el análisis de la información que produce; luego, el marco más amplio al que este instrumento se adhiere, que responde a una postura sobre el hombre y su lugar en el mundo, y que tiene sentido en un modelo de desarrollo particular, o si se quiere, un modelo de sociedad. Sobre el primer punto, hemos de notar que dichos instrumentos no sólo se construyen con base en preceptos técnicos, pues recuperan líneas de estudio que, desde los organismos internacionales, se difunden a nivel global; así mismo, la información que producen se enmarca en contextos políticos que pueden motivar la adecuación de los componentes del instrumento. Para el segundo nivel de análisis, conviene notar desde ahora que el concepto de pobreza es prescriptivo, lo cual quiere decir, responde a criterios morales del modelo de desarrollo, o de sociedad, desde donde se mira.

“Es importante distinguir las maneras en que la moral se puede incorporar en el ejercicio de medición de la pobreza. [No es lo mismo afirmar que el ejercicio es prescriptivo de por sí que decir que debe tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad.] Describir un acto de prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción, no de prescripción. [...Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos...]”¹

Esto nos da pauta para avanzar hacia el estudio de la política social, cuya relación con la pobreza constituye uno de los ejes que permiten conocer cómo se materializan, y hasta qué punto es posible operar, los diversos posicionamientos conceptuales, al momento de aterrizar estos constructos en la práctica.

La política social, entendida como una dimensión que refiere acciones diversas en el marco de modelos de organización política y económica, orientadas primordialmente a las siguientes funciones: la continuidad del proceso de acumulación económica, la legitimación del poder político, el alivio de la miseria y la búsqueda de integración social², tiene connotaciones particulares en el marco del modelo neoliberal, tomando forma en los programas contra la pobreza de tipo focalizados, que incluyen la modalidad de transferencias condicionadas. La principal característica técnica de esta política social consiste en asignar apoyos, principalmente de dinero, a grupos de población (hogares y/o personas) que se ajusten a un conjunto de criterios de carencia y privación. Para tal fin, se elaboran controles que intentan asegurar que los recursos lleguen a quien *verdaderamente* los necesita. La idea de pobreza que aquí se posiciona, refiere primordialmente la falta de capacidades³ del sujeto para incorporarse al mercado de

¹ Amartya Sen, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior 42 (4), México. 2002, Traducción de los capítulos 2 y 3 de *Poverty and Famines. An essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981. Citado en Julio Boltvinik, “Presentación”, *Pobreza en México. Teoría, Metodología y Políticas Públicas*”, (México: *Acta Sociológica* Núm. 70, Mayo-Agosto de 2016), 9-10.

² Véase Carlos Vilas, *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*, Versión revisada del documento presentado en el Seminario “Las políticas sociales de México en los noventa”, UNAM, 1997); Asa C. Laurell, “Regímenes de generación de bienestar social”, en *Desarrollo social, Modelos tendencias y marco normativo*, (México: Comisión de Desarrollo Social Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, 2000), 109-120; Clara Jusidman, *La política social en Estados Unidos*. (México, Porrúa, 1996).

³ Amartya Sen, referente indiscutible del enfoque de capacidades, ha señalado que la comprensión de la pobreza es más clara cuando se toma como referencia a las capacidades, que por sí mismas constituyen componentes valiosos del bienestar, a diferencia de los recursos económicos o la riqueza, que solo es valiosa indirectamente, como medio para acceder al bienestar. Sin embargo, el propio Sen se ha desmarcado de las concepciones reduccionistas de la pobreza (...) *in analysing social justice, there is a strong case for judging individual advantage in terms of the capabilities of person has, that is, the substantive freedoms he or she enjoy to lead the kind of life he or she has reason to value. In this perspective, poverty must be seen as the deprivation of basic capabilities rather than merely as lowness of incomes, wich is the standard criterion of*

trabajo, lo cual se observa en la cultura transmitida de manera intergeneracional⁴. Con ello se atiende a la dimensión psicosocial del individuo, son señalados sus hábitos de reproducción, higiene, alimentación, escolares, y le es transferida la responsabilidad por satisfacer lo que en otro momento asumía el Estado.

La revisión de los programas de tipo focalizados, que comienzan en nuestro país a partir del sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), permite hacer una evaluación de la política social basada en los principios del modelo de desarrollo neoliberal, así como hacer una exploración de alternativas; sin embargo, también es necesario considerar que la aplicación de políticas públicas no se determina sólo por la dimensión conceptual, pues en su implementación ocurre un encuentro –si bien desigual– de los distintos grupos que participan en el proceso (iniciativa privada, organizaciones sociales, organismos internacionales, funcionarios, beneficiarios), además de considerar la influencia de una determinada arquitectura institucional en la operación de cualquier política pública.

Durante las últimas décadas, el discurso de la política social ha ido acotándose al combate de la pobreza. El paradigma al que esta política pertenece, sostiene que el desarrollo se logra mediante un vertiginoso progreso económico, que viene del aumento de la inversión y el capital, donde la competencia exige por sí misma un alto rendimiento de las personas y organizaciones. En consonancia, las políticas de combate a la pobreza, o focalizadas, buscan mitigar los efectos más dramáticos de este tipo de desarrollo (el hambre, la falta de vivienda, las pandemias, el trabajo infantil) sin ir más allá, pues esto supondría intervenir con los procesos económicos, evitando el incentivo del trabajo duro (competencia) como motor de la producción, y la elección racional de la distribución de los recursos, que sólo el mercado hace posible.

En contraparte, el paradigma del Estado de bienestar, que incluye las denominaciones: social-demócrata (Laurell, 2000), sustitución de importaciones (Rueda 2008), keynesiano-fordista (Vilas, 1994), argumenta que la economía no debe regir la totalidad de procesos políticos y sociales, y por tanto, el Estado tiene la responsabilidad de intervenir decididamente en el comportamiento de los mercados. A partir de ese posicionamiento se

identification of poverty. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford New York: Oxford University Press. (2nd ed.) 84.

⁴ (...) *la pobreza engendra un círculo vicioso que impide el adecuado desarrollo de quienes la padecen. Por lo general, los niños que nacen en una familia pobre son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal. (...) ya de jóvenes, sus escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de reducida productividad y baja remuneración. De esta forma se van entretejiendo así las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.* Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Educación, Más oportunidades para las familias pobres, Primeros Avances*, (México: Programa de Educación Salud y Alimentación, 1999), 5.

sostiene que, una manera de afrontar esta responsabilidad es garantizar un piso mínimo de derechos sociales a sus integrantes y este conjunto mínimo debe asegurar la dignidad de una vida.

“El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación.⁵”

En este marco la pobreza se comprende como la negación de los derechos, el derecho fundamental a llevar una vida digna. El significado de vida digna está vertido en las constituciones nacionales y los tratados internacionales que suscriben los gobiernos. La composición de estos ordenamientos jurídicos se suscribe a principios, contenidos fluctuantes en el desarrollo histórico que durante el siglo XX extendieron el reconocimiento de los derechos sociales. Las garantías de esos derechos, contrariamente, no se han afianzado. Si esto es una cuestión que resulta del agotamiento del modelo wesfaliano-keynesiano,⁶ entonces se dirá que el estudio de los marcos nacionales pierde fuerza y sentido, o en el mejor de los casos, los ordenamientos deben entenderse en una escala de mayor amplitud, considerando el derecho internacional.

Bajo esta perspectiva, es evidente la importancia de los instrumentos de medición de la pobreza, pues, siguiendo a Araceli Damián⁷, constituyen una decodificación de los derechos que son efectivamente reconocidos en una sociedad.

⁵ Araceli Damián, “Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el D.F”, en *Pobreza Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. (México, Secretaría de Desarrollo Social del D.F., Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2004), 67-96.

⁶ Nancy Frazer utiliza el término *wesfaliano-keynesiano* para señalar el paradigma que entiende al Estado investido de plena potestad sobre su territorio. Con ello pone de relieve la incompatibilidad actual de dicho esquema cuando se coloca en el plano de los procesos de globalización y deslocalización de la soberanía. La creciente influencia transnacional de grupos financieros que no están supeditados a los principios fundamentales –si se quiere, únicamente a los principios formales/procedimentales– de los territorios donde despliegan sus proyectos político-económicos, supone dejar regiones enteras a merced de sus intereses. Las dificultades que esta situación plantea para los Estados son innegables, sin embargo, no eximen su responsabilidad; lo que se debe resaltar es que el proceso político que garantice los derechos no puede darse únicamente por la vía unilateral de las decisiones nacionales. Por otra parte, tomar en cuenta que un encuadre supeditado a los marcos tradicionales del estado-nación, compartimenta la exigencia de justicia aislando solo un fragmento del problema, pero, más grave aún, escondiendo a responsables directos de la injusticia que se busca denunciar. Véase Nancy Frazer, *Escalas de justicia*, (España, Herder Editorial, 2008), 15-64.

⁷ Damián, *Derechos socioeconómicos y Pobreza*, 67.

Pero, regresando al punto, el tipo de organización basado en los principios del bienestar produce un tipo de política social basada en la universalidad de los derechos, sentido opuesto a la estratificación de la cual parten los programas de transferencia condicionada.

Entonces, la política focalizada se dirige a grupos delimitados, ya sea por los ingresos o por su pertenencia a territorios específicos que sufren privaciones demostrables. Este ejercicio de focalización se justifica con la lógica del empleo eficiente de los recursos. Su implementación consiste en transferir dinero y/u otros bienes (suplementos alimenticios, útiles escolares, conocimientos) solicitando, en algunos casos, una contraprestación del beneficiario. La operación de las políticas focalizadas se realiza vía programas de transferencias condicionadas, cuyos planteamientos, como veremos más adelante, refieren la imposibilidad de ciertos grupos sociales por incorporarse plenamente a la dinámica económica. Como causas acepta motivaciones culturales, psicológicas y en menor medida socioeconómicas. El pobre que dibuja es un individuo con un manejo poco eficiente de recursos, con formas de vida que adelantan su incorporación al mercado de trabajo, que conducen a bajas tasas de escolaridad, y a una temprana y alta vida reproductiva. En ese tenor, la pobreza se entiende como resultado de actos irresponsables del sujeto, quien se concibe como poco apto para la vida social. Aunque el esquema puede reconocer en el pobre una serie de atributos, la ayuda que otorga es discrecional, es decir, puede desaparecer si el programa concluye, si se modifican los parámetros de inclusión al programa, o si el depositario de las transferencias incumple con las condicionantes a las cuales se suscribe.

En el otro extremo, los elementos que definen y explican la pobreza tienen que ver con la forma se organiza la producción, y dentro de ella la restitución de la fuerza de trabajo. Se considera al pobre un producto de las condiciones estructurales, quien a pesar de hacer un uso racional de sus recursos, estos no le son suficientes para cumplir con los requerimientos que su vida en sociedad demanda. Con ello, la política social defiende la injerencia del Estado en la economía, y señala que su responsabilidad va más allá de transferir ingresos a los pobres extremos, pues la pobreza se manifiesta en la negación de los derechos, por tanto, adquiere dimensiones, dentro de las cuales el ingreso es un elemento más de la totalidad de satisfactores mediante los cuales la persona puede gozar de una vida digna. Los subsidios, crecimiento de servicios estatales, impulso al trabajo y la producción, promoción del salario, entre otros, serían formas complementarias de la política social. La manera se opera la política social bajo la óptica del estado de bienestar es vía programas de cobertura universal, no restringidos a grupos o territorios específicos. No obstante, cuando en México se desarrolló el modelo de bienestar, amplias franjas de población quedaron excluidas de esta universalidad, pues la redistribución se dio

principalmente por medio del acceso a los derechos laborales, y, en lo que concierne a la población rural, a través del impulso a la productividad. Cabe aquí mencionar que la universalidad se definió por la condición de ciudadanía, esto es de representación política⁸, otorgada por la adscripción a organizaciones gremiales que componían el modelo corporativista mexicano.

Si, como se ha tratado de mostrar, existe un vínculo entre la concepción de la pobreza y la forma que adopta la política social, debemos saber ¿cómo y quién define el concepto de pobreza?, ¿cómo se operan en la práctica las conceptualizaciones de la pobreza?, ¿cuáles son las propuestas más extendidas en la actualidad?, ¿cómo se ha resuelto este cuestionamiento a través de la historia?, ¿qué ha sucedido en nuestro país, tanto en el ámbito discursivo como en el cuerpo social concreto?

En respuesta a esos y otros cuestionamientos, comenzaré por describir cómo ha sido observada la pobreza en Europa occidental y la influencia del pensamiento liberal en las actitudes asumidas frente a ella, con el fin de ilustrar, cómo las representaciones de la pobreza se corresponden con una determinada función social; mientras la pobreza, vista como una señal divina durante siglos, instituye a la caridad como una forma de acercarse a Dios, pero también de redistribuir la riqueza, la misma pobreza siglos después se criminaliza, y se convierte en la expresión de los vicios durante el apogeo utilitarista que despertó el espíritu industrial de Inglaterra. También es útil recorrer el pensamiento del México colonial y su paulatina transformación al México moderno y neoliberal, de manera que la concepción de pobreza, al igual que en Europa, sea el hilo conductor de la historia, el reflejo de las transformaciones políticas, económicas y sociales. El contraste de las actitudes asumidas en cada uno de los periodos debe reforzar nuestra idea de la función social que la pobreza desempeña, pero no descarta de antemano el cruce de planteamientos opuestos, o en su caso la coexistencia de ellos en los acontecimientos, discursos y documentos revisados, pues debemos considerar estos casos como huellas de un enfrentamiento que data de tiempos remotos, tal como afirma Gertrude Himmelfarb, (...) *La historia de la idea de pobreza, es un microcosmos de la historia de las ideas en general.*⁹

En un segundo capítulo, se abordarán algunos enfoques sobre la pobreza utilizados por las ciencias sociales a fin de conocer distintas conceptualizaciones; en este punto me propongo distinguir los posicionamientos absolutos, que miden la pobreza a través de

⁸ Vease Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías, La ley del más débil*, (España, Ed. Trotta, 4ta edición, 2004), 37-73.

⁹ Citado en Antonio Morell, *La legitimación social de la pobreza*, (España, Antrophos, 2002), 3.

indicadores como el consumo promedio, los ingresos, o por el costo de una canasta alimentaria y una línea de pobreza (LP); el índice de pobreza de la Cepal-PNUD durante los años y es un ejemplo de esta última. También se describirán los posicionamientos relativos, de los cuales se desprenden metodologías que emplean listados de satisfactores esenciales, como la canasta de necesidades básicas (CNB), y luego se consideran los métodos combinados de medición. Este apartado debe permitir, a su vez, la distinción entre los enfoques estructurales y macroeconómicos, de los microeconómicos y de activos.

En un tercer capítulo, se ordena información actualizada sobre el estado de la pobreza en México, comparando los instrumentos de medición de la pobreza y sus resultados. Concluye un cuarto capítulo con la revisión de algunos programas sociales para conocer la manera como el Estado mexicano ha adoptado una postura para afrontar la pobreza, que se puede leer en los discursos, leyes, reglamentos, programas y acciones emprendidas bajo el concepto de política social. Para tal efecto, los planes nacionales de desarrollo, la Ley general de Desarrollo Social, reglamento operativo de programas sociales como Oportunidades o *Prospera*.

Al finalizar se prevé identificar los escenarios que plantea la actual política social, aportar al significado del cambio en el discurso hacia la focalización, y considerar a la política social como un campo de estudio no circunscrito a la dimensión conceptual, debido a que su operación reclama atender elementos que van desde la arquitectura institucional, coyunturas sociales, proyectos políticos encontrados y los actores que les subyacen, así como los recursos materiales, humanos, cuantitativos y cualitativos en su operación.

La elaboración de esta investigación estableció como eje central de su cometido organizar la dispersión conceptual que la muy extensa bibliografía contiene, con una intención primordialmente distintiva, pero que reconoce la naturaleza de la ciencia. Quisiera dedicar unas líneas para este último punto. La elaboración de un documento con pretensiones científicas quiere decir que existe interés por conocer de manera sólida y fundamentada el comportamiento de un fenómeno, institución, organismo, etc. Además, se asume que este conocimiento es relevante para la vida social desde el momento en que se decide depositarle meses de trabajo, que no son algo menos que la expresión cuantitativa de la vida. Por tanto, es cierto que la producción científica se encuentra en gran medida motivada por intereses diversos. Con ello quiero expresar la permanente contribución que el conocimiento subjetivo ejerce en el científico. El conocimiento subjetivo, como cita Rojas Soriano, recuperando a A. Sánchez Vázquez, además de nuestras diferencias psico-físicas, nuestros sentimientos y emociones, se constituye de

*un conjunto de ideas acerca del mundo y la sociedad que (b) responde a intereses, aspiraciones o ideales de una clase social en un contexto dado, y que (c) guía y justifica un comportamiento práctico de los hombres acorde con esos intereses, aspiraciones e ideales.*¹⁰

El considerar simplemente la situación institucional en que se desarrolla una investigación ya nos plantea un contexto socio histórico que influye en la selección del objeto, la forma como se aborda, los recursos existentes para su estudio, la organización y distribución, así como la finalidad que tendrá. Sin embargo, el ejercicio de la investigación puede seguir su propia lógica y conducirse con una relativa autonomía¹¹. Por otra parte, reconociendo la dimensión y complejidad del tema, admito de principio que el desarrollo del pensamiento científico y de la ciencia social viene de las incesantes contradicciones que logra superar, por lo cual, sería inocente tratar de agotar todas las respuestas en una obra, y no es ese el objetivo principal, sino lograr ordenar una serie de imágenes que al final permitan reflexionar la pobreza y la política social con mayor claridad.

En mi caso, a casi una década de comenzar mis estudios universitarios, lo cual me condujo a ser una habitante más de la Ciudad de México, no olvido la impresión que me causó en aquel entonces mi nuevo domicilio ubicado en una de colonias del centro. Su ruido escandaloso y atropellado a cualquier hora del día y la noche, el comercio ocupando todas las esquinas y banquetas, juguetes viejos, ropa y libros usados, cintas y discos compactos, cables, zapatos, afiches y una interminable oferta de comida frita a pie de calle. Los inmuebles casi en su totalidad de mediados del siglo pasado, seguidos por vecindades construidas luego del sismo de 1985, y más recientemente aparecieron los llamados multifamiliares.

No fue menor el interés que en mí despertaron sus habitantes. Los vecinos, los comerciantes fijos, los semifijos, los ambulantes, los cargadores, albañiles, reparadores de bicicletas, electricistas, reparadores de zapatos, boleros, plomeros, mecánicos, taqueros, operarios de transporte público, en menor medida obreros, profesionistas y otra gente de oficinas. En cada calle también encontré de 3 a 4 personas casi siempre dispuestas a llevar tu basura al contenedor, ayudar con el acarreo de muebles, o cuidar los autos estacionados a cambio de unas monedas. Sin embargo, lo que más llamó mi atención fue

¹⁰ A. Sánchez Vázquez, Ideología de la ‘Neutralidad Ideológica’ en las Ciencias Sociales”, en: *Introducción a la epistemología*, pp. 119-120 , citado en Raúl Rojas Soriano, *Notas sobre Investigación y Redacción*, (México, Plaza y Valdez, 2003), 49.

¹¹ Rojas Soriano, *Notas sobre investigación*, 115.

un grupo de jóvenes que vivían en la banqueta.

Luego de unos años ese grupo desapareció, pero la escena se ha repetido con otros rostros. Adultos mayores, jóvenes, mujeres y niños han desfilado noches y temporadas enteras en la acera, sorteando todas las dificultades que esa condición impone. Ese cotidiano me llevó a explorar bibliografía diversa sobre los temas de poblaciones callejeras, exclusión, marginación, pobreza y políticas sociales.

Y así, en el reconocimiento de un interés particular, decidí que la pobreza fuera la guía de mis reflexiones, pues aunque éste es un campo ampliamente explorado, su vigencia se renueva teórica y empíricamente. Convengo en acceder a una definición amplia del ser humano, justa en términos de los niveles de acumulación cultural, social y económica logrados, objetando el simplismo y estrechez con que se pretende concebir la vida en sociedad.

Capítulo I

Pobreza en la historia

1.1 Edad media y el pensamiento religioso

Al igual que en nuestra época, en la antigüedad y el medioevo se tienen documentadas numerosas referencias a la pobreza, y aunque en su mayoría las podemos agrupar en torno a aspectos religiosos, encontramos tal diversidad de sentidos que se le han atribuido, que una recuperación de referencias no muy profunda, por muy arbitraria que resulte, presenta elementos de comparación. Para algunos teóricos, la recuperación de estas referencias no sería por sí misma fructífera sino a partir de encontrar en cada una de estas huellas un sentido o génesis. De momento, ese objetivo está descartado, pues aquí interesa más ampliar el criterio que se ha tenido frente al fenómeno, antes que impeler reiteradamente un trasfondo explicativo.

En esa línea,

(...) Marcos Rubiolo sostiene que las representaciones que nos ofrecen no son indicios válidos para determinar la situación real concreta de los pobres y sus condiciones de vida, sino categorías con las que determinados círculos eclesiásticos piensan y modelan la sociedad¹

Sostengo que la revisión puede arrojar algunas pistas sobre la discusión actual de la pobreza, sin ser nuestro objeto establecer una continuidad cronológica. A propósito de ello es que el uso de la narrativa religiosa proporciona una muestra sesgada, como lo apuntaba Rubiolo, pero suficientemente rica como para ser tomada en cuenta. Por ello, propongo recuperar la distinción hecha por Elia Nathan Bravo² como referencia para un primer acercamiento a las distintas expresiones encontradas sobre la pobreza, desde el ámbito religioso, durante la edad media.

Sabemos que la pobreza no tuvo un significado único, adquiriendo un sentido relativo principalmente en la dimensión religiosa y económica. Contrario a lo que se piensa, y a

¹ Rubiolo Galindes M. (2005), citado en Luis Martínez García, “Pobres, Pobreza y Asistencia en la Edad Media Hispana,” *Balance y perspectivas* N.18, 2008) 67-108.

² Elia Nathan Bravo, “La pobreza como un ideal medieval”, en *Discursos y Representaciones en la Edad Media: Actas de las VI jornadas medievales*, coords. , Concepción Company, Aurelio González, Lilian von der Walde Mohenoc, (México, UNAM 1999), 411-421.

pesar de que el Nuevo Testamento se muestra a favor de la pobreza espiritual y ofrece a los pobres el goce eterno en el otro mundo, el pensamiento de la Baja Edad Media (S. XI-XIV) concibe la pobreza como expresión de conductas pecaminosas, no obstante, el desapego material, la humildad, el espíritu no orgulloso y el temor frente a Dios, es bien visto. Esto significa que existen dos tipos de pobreza, la material y la espiritual, de cuya combinación obtendremos las más diversas posturas.

El sentimiento religioso de la pobreza está influido por dos ideales, uno *caritativo*, que se encuentra bajo el principio general de ayudar al prójimo, y el *ascético*, práctica muy extendida en el mundo de las religiones bajo distintas modalidades, y que parte del desapego material del mundo, aunque su finalidad puede diferir. De una parte, concebir el ayuno como un signo divino, despojarse de lo material como camino hacia una vida espiritual, o incluso provocarse heridas, son prácticas que conllevan la creencia de que la divinidad se manifiesta a través de esas acciones, aunque por otro lado, también en la tradición cristiana, se entiende que el camino al mundo sagrado se realiza por vía del desprendimiento de las necesidades mundanas, siguiendo el principio de dominar al cuerpo, limitar determinadas funciones básicas para fortalecer otras capacidades, algo muy asociado con el oficio de los practicantes religiosos.

Aquí también refiero a Bravo³ para negar que la relación entre lo profano y sagrado sea necesariamente de oposición, en todo caso los límites que nos ilustran los ritos nos dan muchos elementos de análisis que por su riqueza deben ser objeto de otros estudios. Sin embargo, es claro que dentro de la tradición cristiana se han desarrollado con fuerza corrientes de interpretación de las llamadas sagradas escrituras basadas en el sacrificio, la vigilia, el flagelo, los estigmas, etc. como forma de acercarse a la divinidad, pero que a su vez exigen una actitud punitiva frente al placer del cuerpo, que es considerado el epicentro de las conductas pecaminosas, la oposición entre cuerpo y espíritu es llevada al límite. Este tipo de pensamiento, podríamos denominarlo dualista, al situar claramente dos mundos antagónicos⁴, pero lo que aquí conviene observar es que la negación del cuerpo expresada en las prácticas del ascetismo dotan a la pobreza de un sentido de salvación, una función redentora, que se complementa con la castidad y la obediencia.⁵

Además de los ideales que constituyen el sentimiento religioso sobre la pobreza, el grado

³ Bravo, *La pobreza como un ideal*, 414.

⁴ Van der Leeuw, señala que también los curanderos y los reyes están sujetos a tabús (*sic.*) o prácticas ascéticas, porque esto les permite fortalecer ciertas funciones. En este caso es muy claro que el ascetismo no tiene un fundamento dualista: la ruptura de ligas mundanas se debe a que esto incrementa el poder del hombre en otras áreas, y no a que el mundo sea malo. Bravo, *La pobreza como un ideal*, 414.

⁵ Bravo, *La pobreza como un ideal*, 412.

en que ésta es aceptable va de un extremo moderado a uno radical, para lo cual la noción de espiritual y material también es válida. La pobreza moderada o espiritual fue propia del modo de pensar que no condena la riqueza material en sí, tanto como la actitud que el hombre asume frente a los bienes materiales. Del otro lado, encontramos la pobreza radical en aquellas referencias que hacen explícita la necesidad del desapego material como elemento indispensable de la vida espiritual, de acuerdo con lo anterior vale precisar que no todas las ideas sobre la pobreza radical condenan implícitamente la riqueza material, aunque en algunos casos este señalamiento es innegable.

Para ejemplificar lo que se ha referido, recuperemos los casos de diversos movimientos religiosos que adoptaron los ideales de la pobreza como respuesta a distintas motivaciones, entre ellas, la renovación espiritual y la acumulación de riqueza por parte de las instituciones eclesiásticas. Por motivos de espacio, dejamos prácticamente fuera del análisis, otros factores que influyeron con fuerza en la aparición y adopción de estos ideales, como son las guerras, hambrunas, epidemias, movimientos políticos al interior de la iglesia, sin embargo, los casos arrojan pistas para otros estudios.

Durante el siglo XI aparece un movimiento pauperista conocido como el de los ermitaños, que comenzó con la separación de algunos monjes a quienes la vida en los monasterios no satisfacía su sed espiritual y su deseo por desprenderse de los bienes y relaciones para presentarse desnudos ante el Señor. Es también durante el siglo XI que comienza un movimiento dentro de la Iglesia romana, llamado Reforma Gregoriana, personificado en el papa Gregorio VII, quien buscó llevar los ideales ascéticos a la vida de los monasterios. En este caso, no se cuestionaba la riqueza como tal, sino el apego individual a los bienes materiales, por lo cual se plantea la posesión colectiva de los bienes eclesiásticos. Como se ve, el ideal de pobreza es marcadamente moderado o espiritual. También surgieron en este siglo nuevas órdenes como las de los cartujos, los premostratenses, los cistercienses, etc., con una posición más radical. En este caso, el hecho de que la práctica ascética se desarrolle al interior de los monasterios, es decir separada de la sociedad, nos presupone a pensarla en términos de un ascetismo que tiene implicaciones individuales y que restringe o relega a un segundo término la predicación del ideal.

No fue menor el trabajo que muchos laicos y religiosos ajenos o expulsados de la Iglesia Romana, dedicaron al desarrollo espiritual, recibiendo entre otros apelativos el de “predicadores errantes”. De acuerdo con Paul Christophe⁶ ellos partían del ideal apostólico expresado en Lucas 9:1-6, Mateo 10:5-15 y Marcos 6:7-13, en donde Jesús encomienda a los doce apóstoles proclamar el reino de Dios sin morral, ni dinero, ni pan,

⁶ Bravo, *La pobreza como un ideal*, 415.

ni sandalias, y con sólo un vestido. En estos casos, el ideal de pobreza que se afirma es bastante radical, además, a diferencia de la pobreza espiritual que se practicaba al interior de los monasterios, los predicadores errantes pretendían motivar el ideal de la pobreza a través de su ejemplo, con lo que la pobreza material se erige en un principio fundamental.

Siguiendo con la enumeración de casos, cerca del siglo XII la Iglesia adquirió un poder político y económico sin precedentes, por una parte gracias a que del nombramiento de sus cargos fueron excluidos los laicos (reyes, terratenientes, señores feudales), al tiempo que las autoridades eclesiásticas tuvieron el pleno control de sus bienes, que constituían grandes extensiones de tierra. En la realidad, los nombramientos continuaron siendo fuertemente influenciados por la corona y la disputa por la delimitación entre Iglesia y Estado perduraría otros siglos, pero de momento la situación favorecía un cómodo asentamiento de la iglesia. Es en ese contexto que aparecen expresiones y movimientos religiosos que optan por regresar a los orígenes de la iglesia católica, siendo llamados por la corriente eclesial dominante herejías ortodoxas o populares, las cuales postulaban la idea de la predicación en la pobreza, la vida comunitaria y la caridad hacia los más necesitados. Estas posturas no pasaron de la marginalidad, aunque se extendieron por Holanda, Francia e Italia.

Uno de los grupos más representativos fue el de los valdanos, iniciado por Pierre de Vaux, de quien se cuenta que luego de recibir pláticas sobre la salvación de su alma abandonó sus bienes y se dedicó a la predicación en el año de 1172, a pesar de que era un rico comerciante de Lyon,⁷ Este grupo fue conocido como los pobres de Lyon, y su proceder llevó al papa Alejandro III a declararlos herejes, pues su posición era considerada como radical, sin embargo la discusión se había reavivado y terminaría por influir más adelante, cuando la iglesia retoma el ideal de la pobreza como uno de los valores de la institución, desprendiéndose no obstante del radicalismo que caracterizaba al grupo de los valdanos – por un ideal de pobreza moderada– y de los cuestionamientos a la estructura de poder que también predicaban los seguidores de Vaux. En esa lógica surgen las llamadas órdenes mendicantes entre las que se encontraban los franciscanos, dominicos, agustinos, carmelitas, etc., caracterizados, tal como indica su nombre, por el principio de la limosna o el trabajo como medio de sustento.

De estas órdenes se desprenden varios elementos, entre ellos una marcada separación entre pobreza espiritual y pobreza económica. Se plantea que los bienes no son malos por sí mismos, es el hombre quien a través de su uso les imprime una finalidad, y si esa

⁷ Elia Nathan Bravo, “Órdenes Mendicantes: Integración de elementos marginales en la iglesia”, en *Edad Media. Marginalidad y Oficialidad*, (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998), 192-194.

finalidad no es el orgullo o la soberbia se habla de una pobreza espiritual cuya valoración es altamente positiva, a tal grado que se llegó a plantear la pobreza espiritual como camino indispensable para la santidad, además de asegurar que los mejores predicadores eran aquellos que vivían en la pobreza. Sin embargo en lo concerniente a la pobreza material la posición fue objeto de debate y su concepción fue menos clara.

Da la impresión que la pobreza no era cuestionada en sí misma, sino que definía criterios morales para orientar la actuación al hombre, estos se manifiestan en instituciones como la caridad y la limosna, cuyo fin no se limita al ejercicio mismo de los principios, sino que sirven también como mecanismos de redistribución y contención social, con el telón de fondo de la pobreza justificada por los designios divinos.

Ahora bien, no todos veían la pobreza sólo en términos morales; por su singularidad las referencias de Tanquelmo de Holanda (S. XII) , ejemplifican el tipo de posición que hace una crítica de la distribución de la riqueza, objetando que la carga tributaria impuesta por la institución eclesiástica sobre sus adeptos –en forma de diezmos, bautizos, primicias etc.– era una de las causas de la pobreza, por lo que eliminar estos tributos sería coherente con los fines que supuestamente la Iglesia persigue, dentro de ellos la desaparición de la pobreza. De otra parte, encontramos el argumento de que la Iglesia no debe ser rica ni ostentar poder político, pues estos corrompen su funcionamiento y obstruyen el desarrollo espiritual. Un tercer modo en que la riqueza fue condenada, es la falta de solidaridad con el pobre, pues si la Iglesia tenía como fin el alivio de la miseria, su riqueza material contravenía tal fin, siendo los ideales caritativo y ascético la columna vertebral de este argumento.

No obstante, las corrientes que acabamos de enunciar no eran las más extendidas. Si se estudia la tradición de las órdenes mendicantes, tenemos que uno de los resultados de estos movimientos que reivindicaron el significado y sentido de la pobreza, es que la sociedad europea cristiana concedió a esta un lugar dentro de su doctrina, donde el terrateniente y el noble podrían ejercer la caridad sobre sus semejantes, ganando así votos para mantener una buena relación con su divinidad, al tiempo que aquellos que padecían la poca honrosa condición de pobres, de seguir una vida libre de pecado tendrían asegurado el paraíso post-mortem. Por su parte, la Iglesia tuvo un papel que no se limita al mundo de las ideas, ya que encontramos en estos últimos siglos (XI-XIII) la emergencia de hospitales, orfanatos, montes de piedad, entre otras instituciones, creadas expresamente para socorrer a los más necesitados, es decir, si alguien desea elaborar un recuento minucioso de los mecanismos de redistribución social necesariamente debe reconocer el papel de estas instituciones, aunque por las pocas evidencias que tenemos

debemos descartar la idea de un sistema de ayuda formal propiamente dicho. Lo que sí encontramos es que estas instituciones (limosna, caridad, montes de piedad, hospitales) representan una muestra de cómo la sociedad generó un tipo de redistribución que conlleva, en algunas ocasiones de manera implícita, una idea de sociedad y ser humano que por su sola existencia vale la pena conocer.

1.2 La modernidad, el paso de la sociedad estamental a la sociedad de mercado

Dentro de la ciencia social la discusión por el concepto de modernidad ha calado hondo en el interés de los sociólogos. Aquí no es preciso seguir con esa interesante discusión más que lo suficiente para advertir al lector sobre la polémica que suscita el empleo de este concepto y la perspectiva que hemos de tomar.

Al respecto José Joaquín Bruner, propone ante todo percibir a la modernidad a través de sus más importantes instituciones⁸, a saber: la escuela, como lugar de socialización y habilitación para la vida, así como de transmisión del conocimiento; la empresa, que representa la unidad básica de organización para la producción y cuyas formas son progresivamente complejas en el marco de una alta división del trabajo; el mercado como organizador y articulador de la producción, los precios y mercancías; y los campos de hegemonías, que refieren la desigual distribución del poder y que cristaliza en el Estado-Nación. A partir de estas instituciones, de su interacción y desarrollo se desprenden características propias de nuestro tiempo, el tiempo de la modernidad. Una economía aislada de otras dimensiones sociales, la acumulación capitalista como justificación última del Estado, la cultura de masas y la producción industrial del imaginario social, la democracia y los partidos políticos son sus elementos característicos.

Esta forma de entender el concepto de modernidad responde al sesgo que caracteriza los estudios centrados primordialmente en aspectos filosóficos, cuyas virtudes en cambio permiten conocer el cambio cualitativo a nivel del pensamiento, o si lo prefieren de la experiencia vital, que ocurre a lo largo de los siglos. Siguiendo esta línea encontraremos entonces características que pudieran ser complementarias de los cuatro núcleos organizativos que hemos recuperado de Bruner, aunque, siguiendo al mismo autor, no necesariamente estarán presentes en todos los lugares en los que la llamada modernidad

⁸ J. Bruner, "América Latina en la encrucijada de la modernidad", en *Comunicación, identidad, e integración latinoamericana*, (Vol. 1, 1992) 7-33.

ha hecho acto de presencia; tenemos por ejemplo bajo el enfoque de esta tradición que sucesos históricos como el descubrimiento del nuevo mundo, la Reforma, el renacimiento, la revolución francesa, despertaron un tipo de racionalidad que precisamente nos distingue de los tiempos medievales.

Hegel (1770-1831) empieza utilizando el concepto de modernidad en contextos históricos como concepto de época: la "neue Zeit" es la "época moderna". Lo cual se corresponde con el modo de hablar de ingleses y franceses: modern times o temps modernes designan en torno a 1800 los tres últimos siglos transcurridos hasta entonces. El descubrimiento del "Nuevo Mundo", así como el Renacimiento y la Reforma -acontecimientos que se producen los tres en torno a 1500- constituyen la línea divisoria entre la Edad Moderna y la Edad Media (...) La clasificación (...) sólo pudo formarse una vez que las expresiones edad "nueva" o "moderna" hubieron perdido su carácter puramente cronológico pasando a designar el carácter distintivo de una época enfáticamente "nueva" (...) sólo en el curso del siglo XVIII queda retrospectivamente entendida como tal comienzo, la mudanza de época que se produce en torno a 1500.⁹

Tanto la primera como la segunda acepción nos son útiles para continuar con el tema que nos ocupa; en una parte retomando el asunto del mercado como principal regulador de la vida social, con cuya aparición se genera un desmembramiento o dislocación del viejo entramado institucional; pero también analizando la emergencia de elementos propios del discurso filosófico de la modernidad, como la libertad de pensamiento, el derecho de crítica, el individualismo, que nos llevarán a entender mejor la posición que se asume frente al fenómeno de la pobreza. Ahora que distinguimos los dos planos podemos proceder a su abordaje y observar hasta qué punto se corresponden.

La Reforma religiosa y la consecuente llegada de una nueva ética del trabajo, acentuaron la separación de los pobres entre aquellos no capacitados para el desempeño de actividades productivas (niños pequeños, desvalidos, ancianos, locos) y los que, aún estando habilitados para el trabajo, decidían vivir bajo formas no armónicas con la nueva moral dominante, la cual enaltece la constante dedicación y esfuerzo a los deberes cotidianos, así como reprueba el ocio y el tiempo perdido. Durante el siglo XV reformistas como Calvino y Lutero condenaron la pobreza bajo el argumento de que cada quien debe responder a Dios sobre su propio destino.

⁹ Jürgen Habermas, "La modernidad: su conciencia del tiempo y su necesidad de autocercioramiento", en *El discurso filosófico de la modernidad*, (Madrid, Ed. Taurus, 1989) 15-16, citado en Verónica Villarespie, *Pobreza: teoría e historia*, (México, UNAM-IIEC, 2002), 13-14.

*Considerar que el más noble contenido de la propia conducta moral consistía justamente el sentir como un deber el cumplimiento de la tarea profesional en el mundo. Dios reconoce no la superación de la moralidad terrena por medio de la ascesis monásticas, sino precisamente el cumplimiento de los deberes que a cada cual impone la posición que ocupa en la vida [...] en Lutero, esta idea se desarrolla durante el primer decenio de su actividad reformadora.*¹⁰

Calvino por su parte, vacía el significado de la limosna al proponer la teoría de la predestinación, según la cual todo se encuentra ya predeterminado por Dios, y por ello la salvación de las almas no dependerá de lo que se haga o deje de hacer, sin embargo, la búsqueda de las señales de gracia en los individuos termina por generar una determinada conducta.

Poco a poco la pobreza dejó de ser objeto de designios divinos y su manifestación recayó en la conducta individual. Nótese que este cambio sucede a una profunda crisis económica y demográfica en donde la escasez de mano de obra motivó las primeras leyes que prohibirían la mendicidad, el vagabundeo, y el otorgamiento de limosna a aquellos siervos aptos para el trabajo.¹¹ Como consecuencia de la nueva postura, los pobres fueron objeto de criminalización, aprisionamiento, castigo y estigmatización, dando aparición las primeras casas de encierro, que bajo distintas formas emergieron en Alemania, Holanda, Francia e Inglaterra. De acuerdo con la literatura, existieron *poor houses*, luego del decreto de la Ley de Pobres (1601) en la Inglaterra isabelina, posteriormente desaparecen debido al deterioro y a que se mantenían de la caridad; otro ejemplo son las *Workhouses*, que se encontraban como un edificio anexo a la parroquia, en ellas se encontraban decenas de niños y pobres capaces de trabajar junto con otros desvalidos; por último las casas de corrección, cuyo objetivo lo expresa claramente el lema del Hospicio de San Miguel creado en 1704 en Roma, que albergaba jóvenes delincuentes y a la vez era asilo de huérfanos y de ancianos pobres, “*No es bastante constreñir a los perversos por la pena, si no se los hace honestos por la disciplina*”¹². Consideradas como el antecedente de las instituciones penitenciarias, en esos lugares se encontraban por igual mendigos, ancianos, ciegos, prostitutas, huérfanos, etc., es decir pobres.

¹⁰ Max Weber, *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, (México, Colofón, 2007), 92-94.

¹¹ En 1349, Eduardo III promulga en Inglaterra el Statute of Labourers con el fin de limitar, y en el mejor de los casos impedir el crecimiento de los salarios (...) *La ley se concreta en la prohibición de todas las personas aptas para el trabajo de abandonar sus respectivas parroquias y aceptar cualquier tipo de empleo que se les ofreciera. Como medida complementaria, y con el fin de conseguir el efectivo cumplimiento de la ley, quedaba terminantemente prohibido dar limosna a los mendigos capaces de trabajar.* Morell, *La legitimación social*, 10.

¹² Diccionario jurídico mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, 9ª. Ed., 1996, pp. 427-428, citado en Villarespe, *Pobreza: Teoría e historia*, 16.

Como vemos, la separación entre la esfera del Estado y la Iglesia es todavía difusa, aunque ya se presentan elementos que caracterizaron el proceso de secularización, en particular del tratamiento a los pobres. La promulgación del *Statute of 1536*, en Inglaterra, señala la transferencia de monasterios y hospitales a responsabilidad pública, principal fuente de ayuda para los pobres, y que mantendrán la tendencia a separar, al menos en el papel, a los pobres honestos de los *holgazanes*. No obstante tal separación no encontró una fácil traducción en términos prácticos; para muestra de ello las *Casas de corrección*, lugares que se extendieron por prácticamente toda Europa, donde se proporcionaba a los internos instrucción y trabajos forzados, fracasaron. Tampoco existe evidencia sólida que demuestre la pervivencia de un tipo particular de pobres establecido en aquellas instituciones. Sin embargo, de manera superficial la distinción se había oficializado por medio de la Ley isabelina, categorizando a los pobres en dos grupos: los pobres impotentes objeto de la beneficencia (insensatos, enfermos, ancianos, incapaces de trabajar) y los pobres sanos, que ameritaban una represión severa hasta que aceptaran su equívoco proceder.

El nuevo espíritu de la época se extendía a las instituciones, nutriéndose del ascenso de la clase burguesa y la adopción de su filosofía como oficial, al menos en Inglaterra, pero influyendo sin lugar a dudas en el pensamiento de occidente¹³, por lo que debemos observar las referencias a la pobreza que realizan sus principales exponentes, no sin antes, considerar los cambios estructurales que sentaron las bases para el desarrollo del pensamiento liberal.

Ya hemos enunciado cómo los reformistas influyeron en el cambio de mentalidad y las repercusiones institucionales que sobre la pobreza resultaron. Ahora bien, sostenemos que la saturación de las casas de pobres, las leyes isabelinas, las leyes de vecindad o de salarios, la secularización de los hospitales y de la caridad, obedecen en su conjunto a una migración masiva de las tierras de labor hacia las ciudades, expresión del paso de un modelo económico, el feudalismo, a una sociedad industrial que se regirá bajo un mecanismo enteramente nuevo, el mercado como regulador de toda la sociedad¹⁴.

¹³ El pensador social francés Saint Simon (1760-1825) llamó a los líderes industriales a sustituir a los arzobispos en la dirección espiritual de la nación, afirmó que la redención humana vendría por la vía del trabajo productivo y que el principal objetivo de la sociedad era organizar a los ciudadanos para la producción de objetos útiles. Richard Davenport-Hines, *La búsqueda del olvido, Historia global de las drogas 1500-2000*, (Madrid, Turner-Fondo de Cultura Económica, 2001), 78.

¹⁴ El mercado, tal como lo concebimos, ya funcionaba en algunos puertos y bolsas pero no se había extendido a toda la economía. Véase Karl Polanyi, *La gran transformación, Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, (México, FCE, 2015), 75.

La organización de la sociedad y su funcionamiento pasarían a ser resultado del mecanismo de mercado, institución que sentó el beneficio económico, a través de la oferta y la demanda, como la unidad motivacional que atravesaría todos los aspectos de la vida social. Este mecanismo, cuya existencia es ciertamente prehistórica, nunca estuvo exento de restricciones. Por ejemplo, la economía feudal se desarrolla primordialmente a través de la redistribución, y si bien el comercio iba en ascenso, éste era un elemento hasta entonces secundario en la estructura social. El cambio no fue súbito, pero una vez instaurado el sistema mercantil su extensión fue vertiginosa, destruyendo los cimientos sobre los que se asentaban las relaciones sociales.

Hagamos un breve recuento. La Europa occidental del siglo XVII, y concretamente Inglaterra, enfrentó un grave problema demográfico causado por un viraje de la actividad económica. Por una parte, la ganadería, a través de la producción de lana, comenzó a ser más redituable que la agricultura, y al mismo tiempo la sofisticación de la técnica de cultivo motivó que la producción se realizara en espacios delimitados, conduciendo al cercamiento de las tierras. Este cercado ocasionó una destrucción masiva de casas –hogares de los siervos y pequeños agricultores– y una importante disminución de tierra para cultivo y autoconsumo –consideremos también la disminución de trabajo que esto representó–. El pequeño agricultor fue despojado paulatinamente de su propiedad y empujado a la labor artesanal, lo cual impulsó el despegue de la industria textil. Claro que no todos los jornaleros y pequeños propietarios pudieron sortear el cambio exitosamente, con lo cual, una enorme cantidad de antiguos campesinos pasaron a las labores del mendigo, peregrino o ladrón, a falta de otro medio para obtener sustento. Para darnos una idea de la magnitud del problema, consideremos que hacia finales del siglo XVIII la población rural en Europa rebasaba por mucho el 80% del total.¹⁵

Lo anterior da cuenta de que las leyes de población, contra el vagabundeo, de movilidad, etc., efectivamente poseen una connotación punitiva para con el pobre, sin embargo vemos que también respondieron a la grave situación que dejó condados prácticamente deshabitados, con mayor susceptibilidad de ser invadidos y con una muchedumbre en condiciones lastimosas. Esas leyes chocaron con los intereses de la clase terrateniente –en su mayoría compuesta por la aristocracia– que en busca de beneficios quebrantó

¹⁵ *El mundo de 1789 era predominantemente rural y no puede comprenderse si no nos damos cuenta exacta de este hecho (...). Incluso en regiones con fuerte, aunque decaída, tradición urbana el tanto por cierto rural o agrícola era altísimo: el 85 en Lombardía, del 72 al 80 en Venecia, más del 90 en Calabria y Ucrania, según datos dignos de crédito. De hecho fuera de algunas florecientes zonas industriales o comerciales, difícilmente encontraríamos un gran país europeo en el que por lo menos cuatro de cada cinco de sus habitantes no fueran campesinos. Hasta en la propia Inglaterra, la población urbana sólo superó por primera vez a la rural en 1851.* Eric Hobsbawm, *La era de la Revolución 1789-1848*. (México, Booket, Primera Ed., 2015), 18-19.

antiguas leyes y costumbres comunales, principalmente en lo que respecta a la tenencia de la tierra. En el fondo, el tipo de posesión y las relaciones sociales manifestadas en la ley y las costumbres respondían a un tipo de organización social cuya solidez comenzaba a resquebrajarse.

Mucho se habló sobre la ineficacia e inutilidad de las leyes contra los cercamientos, dadas las continuas y variadas promulgaciones con que la corona intentó frenarlos. Principalmente algunos economicistas para quienes esa transformación social era resultado de la propensión natural del hombre al intercambio, sugiriendo que el comportamiento de los terratenientes ingleses respondía a la ley que dicta que la economía debe seguir libremente su propio curso, o dicho de otra manera, la sociedad debe girar en torno al mejoramiento económico.¹⁶ El recuento de los hechos pareciera dar la razón a los cercamientos, considerando el activo que representó para el gobierno inglés la producción de lana y que la rudimentaria agricultura que prevalecía dentro del sistema comunal se volvía obsoleta. Pero, el daño en términos de sufrimiento humano también es claro y no puede dejarse de lado, con lo que el juicio de si las leyes contra los cercamientos eran necesarias o no, tendría que ponderar el ritmo de cambio adecuado para que la transformación permitiera, a quien ha sido despojado de su forma de vivir, encontrar otros medios de sustento, y lograr que el medio natural en que la actividad económica se desarrolle no sea perjudicado en tal magnitud que haga del progreso un desastre irreparable.

Un siglo más tarde la clase terrateniente llegaría al poder a través del parlamento, marcando el triunfo del constitucionalismo sobre la monarquía e instaurando ese tipo de pensamiento utilitarista, que los economicistas supusieron natural en el hombre, como doctrina oficial. La siguiente prueba, tal como ocurrió con los cercamientos, suponía la disyuntiva del mejoramiento económico sin límite, el escenario fue la revolución industrial y la industria textil nuevamente protagonista.

Gran Bretaña tenía el terreno dispuesto para el despliegue del nuevo sistema; la tierra estaba monopolizada por un pequeño grupo de terratenientes, quienes vivían de la renta. Por su parte, los arrendatarios empleaban a los desposeídos o a quienes tenían ínfimas parcelas, realizando a su vez la labor de mercaderes. Pronto se desarrolló un tipo de producción que convirtió a la tierra y al trabajador en mercancías, unidades industriales

¹⁶ *Por su puesto, no se entendían las leyes económicas, y se hicieron algunos intentos legislativos para impedir que los terratenientes destruyeran las viviendas de los agricultores, ya que les resultaba más rentable dedicar la tierra cultivable a la formación de pastos para incrementar la producción de lana. La repetición frecuente de estas leyes sólo demuestra su ineficacia práctica.* Citado en Polany, *La gran transformación*, 83.

con las que se podía especular en aras de mantener los beneficios. Este tipo de organización ameritaba una lógica enteramente distinta a la que imperaba con el modelo feudal, donde reinaba la perdurabilidad de las relaciones, en que los beneficios decrecían en la medida que la inversión aumentaba, donde la naturaleza dictaba el ritmo de la producción, cuyo fin último era el abasto local; en cambio, al convertir a la tierra y al trabajo en mercancías lo que se estaba instituyendo era la supremacía del comercio exterior sobre el comercio interior, cambio que fue posible por la expansión colonial inglesa que dotó de mercados a sus productos. El algodón se considera el principal, aunque el comercio de esclavos fue un complemento determinante.

En términos mercantiles la Revolución industrial, puede considerarse [...] como el triunfo del mercado exterior sobre el interior. En 1820, abierta Europa de nuevo a las importaciones británicas, consumió 128 millones de yardas de algodones ingleses, y América –excepto los Estados Unidos–, África y Asia consumieron 80 millones; pero en 1840 Europa consumiría 200 millones de yardas mientras que las <<zonas subdesarrolladas>> consumirían 529 millones. Dentro de esas zonas, la industria británica había establecido un monopolio a causa de la guerra, las revoluciones de otros países y su propio gobierno imperial.¹⁷

Otra muestra clara del proceso descrito es el hasta entonces cerrado imperio Chino, que se había mantenido al margen de intercambios comerciales importantes con occidente, hasta que un grupo de mercaderes ingleses entre 1815 y 1842, con ayuda del ejército inglés, encontró en el opio un producto que se podía introducir en grandes cantidades.

Los cambios descritos pueden ser sintetizados por Guiddens (1979: 92-94) quien destaca las diferencias de la sociedad feudal respecto de la sociedad industrial:

En el feudalismo existía un reparto autoritario del trabajo: cada persona debía desempeñar obligatoriamente la tarea a la que había sido destinada dentro de una jerarquía de ocupaciones dadas por el poder divino. Por el contrario, la sociedad industrial se basa en la libertad del trabajo (...) La producción en el antiguo régimen se realizaba para las necesidades de consumo local. La producción a gran escala, regulada por la economía monetaria, caracteriza la sociedad industrial. Las pautas de dominación y subordinación en el sistema feudal eran de tipo personalista. Esto será sustituido por un sistema impersonal de relaciones. En el sistema feudal el poder económico y el político estaban fusionados. En el sistema industrial existirá una separación de estas dos esferas. El feudalismo está necesariamente ligado al campo. La sociedad industrial está condicionada

¹⁷ Hobsbawn, *La era de la revolución*, 44.

*al desarrollo de las ciudades.[...]*¹⁸

Lo anterior implicó serias transformaciones sociales que dejaron en un clima de padecimiento y desolación, principalmente en los estratos sociales bajos, cuyas formas tradicionales de vida fueron rápidamente suprimidas por la nueva lógica de la ganancia y el cálculo racional propio del sistema mercantil. La producción por empresas sustituye a la unidad de producción centrada en la familia, quien ahora se encargará únicamente de la función reproductiva. El desapego a la tierra se instaura –a pesar de que algunas leyes eran en principio contradictorias, por ejemplo la ley isabelina–, la introducción de máquinas redefine el tiempo y el trabajo, que antes giraba en torno a las estaciones del año y que a diferencia de las jornadas industriales caracterizadas por la rutina, demandaba un conjunto de actividades propias de una menor división del trabajo.

El propio Guiddens caracteriza la vida social moderna como

*un profundo proceso de reorganización del tiempo y del espacio, emparejado con la extensión de mecanismos de desmembración -mecanismos que liberan a las relaciones sociales de la influencia de los emplazamientos locales recombiniéndolas a través de amplias distancias espacio-temporales.*¹⁹

La organización social que emerge lleva consigo cambios en la motivación de sus integrantes, pero eso no debe confundirse con el hecho de que los seres humanos tengan propensiones naturales a esa motivación. Que la dimensión económica se subordine a la voluntad del mercado no se justifica en la ley de la oferta y la demanda o en una disposición psicológica del individuo a la ganancia, como por el hecho de que el trabajo y la tierra, –sustrato humano y natural de la sociedad– son convertidos en mercancías dispuestas al mejor postor dentro de un sistema mercantil. El cercamiento de tierras y el desplazamiento de los campesinos es la manifestación de esta conversión, que como vimos resulta de la disputa entre los distintos grupos que componen el cuerpo social. Con la introducción de las máquinas la lógica de la autorregulación del mercado toma fuerza,

Tales máquinas pueden operar sin pérdida [pues su adquisición es de alto costo], sólo si la venta de los bienes se encuentra razonablemente asegurada y si la producción no tiene que interrumpirse por falta de los bienes primarios para su alimentación [naturaleza y trabajo].

¹⁸ Morell, *La legitimación social de la pobreza*. 60

¹⁹ Anthony Guiddens, “Modernidad y Autoidentidad”, en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Comp. Josexto Beriain (España, Anthropos, España, 2011), 35.

[...] En efecto, la producción de máquinas en una sociedad comercial involucra nada menos que una transformación de la sustancia natural y humana de la sociedad en mercancías. La conclusión, horrible, es inevitable; nada menos que eso servirá al propósito: obviamente, la dislocación causada por tales instrumentos deberá destruir las relaciones humanas y amenazar con la destrucción de su hábitat natural.²⁰

Dado que la transformación descrita convierte la característica más fundamental del hombre –la transformación de la naturaleza por medio del trabajo– en una transacción, la motivación utilitaria de la ganancia sustituye y quebranta otras formas de relación no sujetas al interés del comercio. La redefinición fractura los estamentos y desplaza la estructura de dominio a las relaciones que en el mercado se tejen.

1.3 La pobreza en el pensamiento liberal

Las siguientes líneas buscan recuperar expresiones representativas de autores liberales en torno a la pobreza. Desde este trabajo se asocia la idea del liberalismo como una imbricación entre la economía clásica inglesa y los preceptos doctrinarios de la tradición religiosa protestante. En la siguiente recuperación, la selección y extensión de los autores quedará circunscrita a un grupo reducido pero que está asociado con el pensamiento más representativo de esta corriente.

Adam Smith es uno de los grandes clásicos de la economía que injustamente suele quedar relegado del análisis, quizá con excepción de su obra más famosa sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones (1776). Es cierto que su obra no coloca explícitamente el tema de la pobreza como su objeto central, sin embargo de manera inversa su preocupación toca directamente las causas del fenómeno. ¿Cuál es la influencia de su pensamiento en la tradición liberal? es una cuestión que nos podría ocupar libros enteros, sin embargo, la pregunta ¿Cuál es entonces la postura que este pilar del liberalismo económico adopta frente a la pobreza? es algo que podemos deducir para luego comparar.

Smith tenía una postura optimista con respecto al progreso económico apoyada en la idea de la propensión natural del hombre al intercambio, la cual se justificaba, entre otros argumentos, en las deficiencias del sistema mercantil que afectaba en primer lugar a los

²⁰ Polanyi, *La gran transformación*, 89-90.

consumidores y trabajadores manuales –pobres–, pero de igual manera a la riqueza total de la nación. Al estudiar el sistema económico predominante, Smith argumenta que la desigualdad se agudiza por las limitantes que el Estado impone a la libre circulación de las mercancías, entre ellas el trabajo. En ese sentido, hace una crítica a las leyes de vecindad y de aprendizaje, que como hemos referido obligaban a los trabajadores a permanecer en su lugar de nacimiento, y que a pesar de la emergencia de estatutos que permitían –con una probabilidad ínfima– el cambio de domicilio, la corrupción de estos estatutos²¹ reforzaba su idea de la necesidad de libre circulación.

Así mismo, el alza de precios y el monopolio de algunos productos son duramente criticados por Smith, aunque concede a los trabajadores el reconocimiento de la desigualdad que enfrentan, pues señala cómo los patrones tienen mayor facilidad para organizarse e imponer sus intereses, contando además con el reconocimiento de la ley, mientras las clases inferiores tenían negada esa posibilidad desde el punto de vista material y también jurídico. En una comparación que hace Smith sobre la riqueza en dos naciones, Norteamérica y China, concluye que la primera mantiene los salarios altos por un incremento sostenido de la demanda de trabajo, mientras que China se encuentra en un estado estacionario que coloca los salarios a un nivel que apenas alcanza para la subsistencia de la especie. Seguidamente incluye en su análisis a las Indias orientales para ejemplificar el caso de una economía cuya demanda de trabajo decrece, situación que merma no sólo al salario sino al tamaño de la población²². Con base en este estudio sobre los salarios establece una relación recíproca entre el mercado y el crecimiento poblacional, donde se muestra a favor de mantener salarios altos –denuncia los topes salariales– y lo más importante para nuestros fines, considera a la pobreza como un signo inequívoco del retroceso social, que no individual.

La abundante recompensa del trabajo, así como es el efecto necesario, es también el síntoma natural de la riqueza nacional en aumento. El escaso sustento del pobre trabajador, en cambio, es el síntoma natural de que las cosas se hallan en una situación

²¹ *Dicho estatuto impuso a cada parroquia la obligación inexcusable de proveer a la subsistencia de sus pobres (...) Como consecuencia de dicha ley se cometieron muchos fraudes, porque a veces los funcionarios parroquiales se las componían para introducir a sus pobres clandestinamente en otras, pagándoles una pequeña suma, y manteniéndoles ocultos los cuarenta días requeridos ganaban vecindad, liberando de esta carga a la parroquia a que legalmente pertenecían. Adam Smith, *De la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, (México, FCE, 1982), 132.*

²² *Éste es aproximadamente el estado actual de Bengala y de algunos otros establecimientos ingleses en las Indias Orientales. En un país naturalmente fértil, despoblado desde hace mucho tiempo, y donde, por consiguiente, no debe ser muy difícil ganarse el sustento, el hecho de que mueran de hambre y miseria de trescientas a cuatrocientas mil personas en un año, es señal evidente de que los fondos destinados a mantener al pobre trabajador se hallan próximos a agotarse. Smith, *De la naturaleza y causa*, 72.*

*estacionaria, y su condición paupérrima, un índice del peor de los retrocesos.*²³

Este revisionismo de Adam Smith no debe hacernos creer que el economista y filósofo inglés era partidario de la igualdad. Morell nos recuerda que Smith concibe como natural y necesaria la existencia de desigualdades, tal como quedó plasmado en su obra *La teoría de los sentimientos morales*,

*Esta disposición a admirar y casi venerar al rico y poderoso y a menospreciar (...) a las personas de condición pobre y humilde, **si bien necesaria para establecer y mantener la distinción de rangos y el orden de la sociedad**, es, al mismo tiempo, la causa mayor y más universal de la corrupción de nuestros sentimientos morales.*²⁴

No obstante, debemos de reconocer la distancia que guarda la posición de Smith, respecto de aquellas que, siguiendo el pensamiento hegemónico de esa época, denigran el papel del trabajador y asocian la pobreza a conductas perniciosas.

Tal es el caso de Jeremy Bentham, otro autor que ejerció una fuerte influencia en el desarrollo del pensamiento liberal. Considerado por muchos como fundador del utilitarismo, que se apoya en el principio que coloca al hombre entre la disyuntiva de buscar el placer y evitar el dolor, y de donde se desprende la máxima de “la búsqueda de la felicidad para la mayoría”. Sin embargo, al indagar en su obra, encontramos opiniones diversas, tal vez no contradictorias de una posición aparentemente clara y simple.

Bentham es recordado por muchos como el inventor del Panopticom, proyecto que elaboró junto con su hermano Samuel Bentham. Este consistía en la construcción de una cárcel diseñada en forma circular, para que desde su centro se pudiera observar el comportamiento de todos los internos. Esto, más allá de que es una expresión del espíritu inquisidor reinante, oscurece el hecho de que estos centros tenían como objeto sacar provecho, o si lo prefieren utilidades, de los pobres. Observemos la distinción que hace de los pobres que habrían de ingresar a su centro penitenciario:

“Las manos fuera de lugar”, que habían sido recientemente despedidas de su empleo, se distinguían de quienes no podían encontrar empleo debido al “estancamiento casual”; el “estancamiento periódico” de los trabajadores estacionales, se distinguía de las “manos sustituidas”, que habíanse “vuelto superfluas por la introducción de maquinaria, (...) un último grupo estaba integrado por las “manos desbandadas”, otra categoría moderna que

²³ Smith, *De la naturaleza y causa*, 72.

²⁴ Citado en Morell, *La legitimación social*, 74. Subrayado propio.

*la Guerra francesa había puesto de relieve en la época de Bentham. Pero la categoría más importante era la del “estancamiento casual”, antes mencionada, que no incluía sólo a los artesanos y artistas que desempeñan ocupaciones “dependientes de la moda”, sino también el grupo mucho más importante de desempleados “en el evento de un estancamiento general de las manufacturas”.*²⁵

y no menos importante es la separación que realiza entre los pobres y los indigentes

*La pobreza es el estado de cualquiera que, para lograr la **subsistencia**, se ve obligado a recurrir al **trabajo**. La indigencia es el estado del que, por no tener propiedad (...) y al mismo tiempo, por ser **incapaz de trabajar**, o aun **trabajando** no puede procurarse lo que necesita para el sustento.*²⁶

También se afirma que Bentham aceptaba la injerencia del Estado para socorrer a los pobres, y esta afirmación nos da pauta para recuperar la discusión de la cual nuestro autor, junto con otros liberales, tomaba parte. A finales del siglo XVIII, Inglaterra enfrenta una hambruna generalizada ante la cual se adoptan como medida el llamado sistema *Speenhamland*, que consistía en un subsidio entregado directamente a los pobres, la opción que se descartó fue la fijación de un salario mínimo, ya que esta operación hubiera sido entendida en términos de derechos ganados y no de una dádiva extraordinaria, lo cual nos anticipa la discusión sobre ciudadanía, que en otro momento podremos recuperar. Dicho sistema fue duramente criticado, entre otros por Bentham, debido a que suponían que encarecería los precios con consecuencias todavía peores; contrariamente, esta ayuda mantuvo los salarios bajos y en realidad el subsidio fue a caer a las manos de los empleadores, quienes a sabiendas del apoyo establecieron salarios menores. En todo caso, la justificación del subsidio no era sólida para Bentham, pues sólo aceptaba la ayuda en términos de seguridad, es decir, como una forma de aminorar la efervescencia social que causaba el hambre, y es ahí cuando su Panopticom cobra el sentido que aquí hemos tratado de recuperar.²⁷

²⁵ Polanyi, *La gran transformación*, 160-161.

²⁶ Citado en Morell, *La legitimación social*, 95. Subrayado del autor

²⁷ <<Si no fuera por Jorge III, todos los indigentes en el país, desde hace mucho, estarían bajo mi dominio>> se lamentaba el autor. Bentham fue mucho más radical que los propios legisladores de la Nueva Ley de Pobres (refiere la ley de 1834), y propuso <<poner bajo la jurisdicción de la Compañía de Caridad Nacional y así dentro de los límites de las casas industriales no sólo a los que solicitaban ayuda a la parroquia [...], sino a muchos que no buscaban ayuda y eran obligados a buscarla en términos de la compañía [...] Este era <<el corazón de su plan>>: <<sería la fuente mayor de ganancias, ya que incluiría a los que estaban en el apogeo de su productividad [...] Los demás, viejos, enfermos, pordioseros [...] eran el “desecho de la población”. Y la compañía haría buen uso de ese desecho. Cada casa industrial será un crisol, en el que la escoria de este tipo se convertirá en plata>> Morell, *La legitimación social*, 74.

Bentham, quien consideró la Revolución francesa como un aletargamiento del avance social, se mostró partidario del apoyo a los pobres con el fin de evitar un clima de revueltas, aduciendo la inconveniencia que resulta de un apoyo como el del sistema *speenhamland*, que según él redundaría en la disminución de libertad y felicidad de una parte de la población, mínima seguramente, por la transferencia de recursos hacia los menos favorecidos, quienes luego de recibir estos apoyos podrían aumentar su descendencia sin que esta se acompañe de un aumento real en la producción, en detrimento de todo el cuerpo social.

En esa misma línea John Stuart Mill defiende el ejercicio del poder únicamente cuando está de por medio la protección de los intereses de los demás, pues coloca al bienestar individual, tanto moral como material, en la competencia del ámbito privado, anteponiendo la libertad y la felicidad de la mayoría como el fin último del orden social. Sin embargo, separa de su juicio las sociedades “civilizadas” de aquellas que se encuentran en un estado primitivo o poco desarrollado. Por ese motivo, un gobierno despótico bien podría ser ideal en una sociedad compuesta en su mayoría por una población que se encuentra en un estado infantil. En ese sentido, su idea del problema de la pobreza es similar a la de Bentham cuando coloca a los pobres en un estado que requiere la tutela, no por nada se afirma como uno de sus discípulos, pero acepta que en un momento posterior, por ejemplo en la Inglaterra victoriana que a él le tocó vivir, el pobre debe asumir la plena responsabilidad de su destino, pasando de un modelo de dependencia a uno de autosuficiencia

*Según la primera de dichas teorías [afirma el autor], la suerte de los pobres en todo aquello que les afecta colectivamente, debe regularse para ellos, no por ellos. No exigirles que piensen por sí mismos o estimularles a que lo hagan [...] Se supone que es un deber de las clases más altas pensar por ellos y hacerse responsables de su suerte, de la misma manera que el jefe y los responsables de un ejército son responsables de la suerte de los soldados que lo componen.*²⁸

Para cerrar con esta acotada recuperación de las preocupaciones liberales sobre el asunto de la pobreza, restaría la referencia de Thomas Malthus, quien introduce un nuevo temor al presentar su teoría sobre el crecimiento poblacional. Para contextualizar, tengamos en cuenta que Europa presentaba tasas de crecimiento nunca antes vistas, de ahí que Malthus argumente que el crecimiento desmedido necesariamente conduce a una menor distribución de la renta per cápita, y a diferencia de Smith, el incremento sostenido de capital, lejos de traer salarios altos, merma el ejército de trabajadores rurales, por lo que

²⁸ Ibid. 78

la carestía de comestibles acarreará graves consecuencias.

A modo de síntesis, el pensamiento liberal considera que la ayuda a los pobres es nociva porque la transferencia de recursos necesariamente afecta el grado de felicidad que otros pudieran alcanzar; los pobres por su parte, al recibir apoyos, se verán en posibilidad, e incluso pueden beneficiarse de tener una familia extensa, ese incremento en la población requerirá un incremento en la transferencia de recursos; las arcas del país se verán mermadas por tener destinar un mayor número de recursos frente a una producción que no crece en igual medida; las clases medias, al ser parte de la transferencia de recursos y enfrentar una inflación producida por el aumento de la demanda y la reducción de la oferta, perderán poder adquisitivo y pasarán a engrosar las filas de pobres.

Qué mejor momento para traer a colación la obra de Carlos Marx y Federico Engels, no tanto por lo que tuvieron que decir a nuestros exponentes del liberalismo, como por las nociones de pobreza que sus propios planteamientos guardan. Y es que, recuperando a Eric Hobsbawn

Aquí nos centraremos en el que fue el tema principal de la doble revolución: la naturaleza de la sociedad, y el camino por el que iba o debía ir. Sobre este problema hubo dos opiniones contradictorias, la de quienes aceptaban el rumbo que el mundo seguía, y la de quienes no lo aceptaban...

y sin embargo

[...] Podían observar que el conocimiento científico del hombre y su control sobre la naturaleza, aumentaban de día en día. Creían que la sociedad humana y el individuo podían perfeccionarse por la misma aplicación de la razón, y que estaban destinados a su perfeccionamiento en la historia. Sobre estos puntos estaban de acuerdo los burgueses liberales y el proletariado revolucionario.²⁹

Marx igualmente hace una distinción entre los trabajadores y el llamado *lumpenproletariat*, donde los primeros poseen una misión histórica en tanto pertenece a la estructura de producción, mientras que aquellos, excluidos de tal estructura, no constituyen una clase en sí y son degradados como una *no clase* o *clase peligrosa*, pues luego del despegue de la sociedad industrial los trabajadores adquirieron intereses propios, de la mano de un incremento en su bienestar en términos de consumo. Mientras que el también llamado proletariado andrajoso tiene el único interés de la subsistencia, el

²⁹ Hobsbawn, *La era de la revolución*, 238-239.

proletariado, que vive una pauperización no distante respecto el indigente, asume objetivos políticos sin dejar de exigir mejoras que en lo inmediato se traducen como un aumento en sus niveles de consumo.

Hemos llegado a un punto crucial en un tiempo relativamente corto. La persistencia de una separación entre los pobres no responde sino a la nueva valoración del trabajo, propia del espíritu fabril de la época; pero conviene prestar atención al hecho de que esta distinción en la obra de Marx³⁰ expresa, además del ascenso de la clase trabajadora – sometida– al papel de protagonistas de la Historia, una importante disminución de la connotación negativa de ser trabajador³¹, y en consecuencia, la ruptura con la definición Benthamiana de pobreza, para la cual el pobre es todo aquel que vive de su propio trabajo.³²

La pobreza comienza a ser asociada en términos de capacidad de consumo, y no sólo en el plano de la subsistencia. Esto no es algo que desconociera el propio Smith, quien ya señalaba cómo las condiciones particulares de cada sociedad sientan el umbral que define nuestro objeto de estudio³³, lo cual pareció ser olvidado por sus discípulos.

Desde otra lugar, el movimiento cartista (1838-1848) también reconoce el asunto el problema de la desigualdad, y de forma indirecta atraviesa el asunto de la pobreza, en términos de capacidades políticas, asumiendo en esa posición la base ideológica que hemos estado refiriendo,

En la nueva sociedad [...] todos los individuos son libres de actuar, de forma individual, o mediante la acción colectiva de <<clase>> con el fin de aumentar su nivel de bienestar. Según la perspectiva sociológica adoptada, la existencia de desigualdad social radicará en causas diferentes: las propias capacidades personales o la explotación de clase, pero en cualquier caso se abre la posibilidad de competir para conseguir una mayor capacidad de

³⁰ Ciertamente dejamos lado la importante participación de otros grandes representantes del proletariado como Charles Fourier y Robert Owen, por mencionar a los más renombrados, pues no estamos en condiciones de abarcar en su total magnitud la construcción conceptual que ha dado pie a la concepción moderna de la pobreza.

³¹ Esa carga peyorativa no desapareció, fue encarnada en los llamados indigentes, y permanece en el sentido de exclusión del cual el concepto de pobreza está actualmente impregnado.

³² *En realidad, los caballeros de Inglaterra juzgaban pobres a todas las personas que no obtuvieran un ingreso suficiente para mantenerlas en el ocio. “Pobre” era así prácticamente sinónimo de gente común” y la gente común comprendía a todos, fuera de las clases terratenientes (casi no había un comerciante de éxito que no adquiriera propiedades inmobiliarias).* Polanyi, *La gran transformación*, 139.

³³ *Los griegos y los romanos vivieron [...] de una manera muy confortable a pesar de no tener lino. Pero en el presente, en la mayor parte de Europa un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que aparecer en público sin una camisa de lino.* Citado en Amartya Sen, “El enfoque de las capacidades y las realizaciones”, *Comercio Exterior*, núm. 42, Mayo de 2003, 415.

consumo³⁴

Por su parte Engels –de acuerdo con Himmerlfarb–³⁵ en sus primeros artículos periodísticos en Manchester describe que los trabajadores obtienen ingresos suficientes para comprar alimentos en cantidad óptima para la satisfacción de sus necesidades incluso por encima de otros países, lo cual contrasta con lo que el mismo Engels plantea en su obra *La situación de la clase trabajadora en Inglaterra*, donde relata muertes por inanición. Esto tiene pleno sentido si consideramos la siguiente descripción que realiza Alexis de Toqueville sobre la ciudad de Manchester:

*Montones de inmundicias, ruinas de edificios, charcos de agua estancada y corrompida aparecen aquí y allá, a lo largo de las casas o en la superficie rugosa y agujereada de la plaza pública (...) En medio de este laberinto, de esta vasta y sombría cantera de ladrillos, surgen de vez en cuando hermosos palacios de piedra cuyas columnas acanaladas sorprenden al extranjero. (...) ¿Quién podría describir esos barrios extremos, receptáculo del vicio y la miseria, que rodean y aprietan los vastos palacios de la riqueza?*³⁶

El hecho de recuperar este aparente contra-sentido en las referencias a Engels, no busca sino hacer explícito el conflicto que representó el paso hacia una concepción relativa de pobreza, pues cuando ésta empieza a ser observada en términos de consumo, no existen elementos para fincar el calificativo de pobre a una persona por su sola pertenencia a un estrato social .

Tenemos entonces una lectura sobre el trabajo que es compartida por las posturas capitalistas y socialistas, y es que el devenir de la sociedad industrial rompe con un sistema de pensamiento en que el hombre está sujeto a un destino que le es definitivo, donde el bienestar no está aparejado con el desempeño, sino que depende de la voluntad del Señor. Por el contrario, la corriente de pensamiento a partir de la industrialización concede al trabajador la posibilidad de tener propiedades así como la libertad de movilidad y trabajo, y si a esto le sumamos la adquisición de derechos políticos, nos acercaremos a una concepción mucha más robusta sobre lo que define a la pobreza, y para tal fin concedo un último lugar a Alexis de Toqueville, considerado uno de los pensadores más influyentes de la concepción relativa de la pobreza,

En un país donde la mayoría está mal vestida, alojada, mal alimentada ¿quién piensa en

³⁴ Morell, *La legitimación social*, 124.

³⁵ Gertrude Himmelfarb, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, (México, FCE, 1988), 320.

³⁶ Alexis de Toqueville, *Memoir on Pauperism*, citado en Morell, *La legitimación social*, 129.

*darles ropa limpia, alimentos saludables, casas cómodas a los pobres? La mayoría de los ingleses, por tener todas estas cosas, consideran su ausencia una desgracia terrible; la sociedad se cree obligada a acudir en ayuda de los que carecen de estas cosas, y aliviar los males que aún no se han reconocido en otras partes. En Inglaterra, el nivel de vida promedio que el hombre puede esperar en el curso de su vida es mayor que en cualquier otro país del mundo. Esto facilita mucho la extensión de la indigencia en este reino.*³⁷

1.4 Visiones de la pobreza en México

El cambio en la mentalidad vivido en Europa llegó a las colonias americanas con un grado de penetración variable al interior de los territorios. Tradicionalmente, existe la creencia de que la influencia del pensamiento liberal hizo florecer en algunos grupos acomodados de la Nueva España la idea de la independencia, y en esa lógica se suelen entender no sólo acontecimientos históricos de gran envergadura, como la Reforma, sino las transformaciones institucionales que en un lugar menos espectacular suceden. La discusión sobre la perspectiva histórico-filosófica nos coloca de nuevo en una aparente disyuntiva. Mi determinación es la misma, la mirada filosófica nos es útil para iluminar una parte del problema, pero incompleta para dar cuenta de todo el fenómeno. A pesar de que la bibliografía disponible nos condiciona a retomar este enfoque con mayor énfasis, en la medida de lo posible sugiero al lector no olvidar las determinantes estructurales que motivan un determinado tratamiento de la pobreza, contrastar esas causas con las corrientes de pensamiento, y de ahí extraer la concepción que del fenómeno se tiene. Así mismo, y pese a la posible obviedad del comentario, no olvidemos que la colonización ejerció rápidamente una estratificación social básica, que además de acompañarnos hasta el día de hoy³⁸, ha calado en el fondo de la idiosincrasia nacional,

*el conquistador, y más tarde el criollo y el mestizo, formaban el estrato de las clases sociales altas, el conquistado -el indígena- se convirtió en el indigente, en el carente, en el pobre*³⁹.

Para una primer idea general sobre los avatares de la concepción de la pobreza en México,

³⁷ Morell, *La legitimación social*, 129.

³⁸ De acuerdo con el Coneval 7 de cada 10 indígenas viven en pobreza y sólo 3 de cada 100 no presenta ninguna carencia social. Véase CONEVAL, *Anexo Estadístico de Pobreza en México 2010-2014*, (revisado el 19 de abril de 2016) http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx.

³⁹ Villarespie, *Pobreza: Teoría e historia*, 24.

convengo en la practicidad que resulta de recuperar la cronología que propone Gloria Guadarrama para estudiar las instituciones que denomina de asistencia social,

[...] la etapa colonial, que se identifica por sus vínculos con la Iglesia Católica y el ejercicio de la caridad cristiana; la etapa de la separación entre la beneficencia pública y privada, que considera la secularización de la beneficencia y la constitución legal de la participación privada -por su puesto refiriendo los tiempos de la reforma Juarista-; la etapa de la Revolución, que aglutina distintas corrientes de pensamiento sobre la justicia y los derechos sociales; [...] la etapa de integración de los sistemas de protección social que inicia en la década de los cuarenta y finaliza en los años ochenta. [Y] Una etapa distinta [que] se abre al finalizar el siglo veinte, cuando tiene lugar un resurgimiento de la participación privada; resurgimiento que se acompaña de la difusión de ideas sobre la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad frente a los problemas sociales⁴⁰...

Durante la colonia las instituciones religiosas se hicieron cargo de la ayuda a los desamparados, huérfanos, ancianos y mujeres que se encontraban en condiciones de miseria. A través de los hospitales, conventos, escuelas, cofradías, montepíos etc., la iglesia buscó brindar ayuda desde una perspectiva paternalista o bien, caritativa en el sentido más cristiano del término, es decir, una suerte de glorificación en la pobreza que permitía el ejercicio de la caridad, práctica que esconde la gracia divina, o bien que facilita el acercamiento a Dios.

Sin embargo, las autoridades virreinales no fueron totalmente ajenas al emprendimiento de acciones que buscaban subsanar la miseria más evidente y descarnada,⁴¹ es decir, la que se manifestaba en las ciudades, y, si bien es cierto que la distinción entre la Iglesia y el Estado de aquel entonces no permite separar con total rigor las distintas responsabilidades que cada esfera asumía, no está de más presentar esto como una muestra de que las condiciones sociales significaron una preocupación real para la

⁴⁰ Gloria Guadarrama Sánchez, La asistencia privada: una aproximación desde la perspectiva histórica, (El Colegio Mexiquense, 2004): 4. (revisado 19 de abril de 2016) Disponible en, <http://www.cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/doc-de-investigacion/229-di0950341/file> .

⁴¹ *Durante el siglo XVI, y sobre todo en el siglo XVII, se dio un aumento alarmante de niñas y niños huérfanos y desamparados, los cuales vagaban por las calles de la Ciudad de México. Esta situación motivó a las autoridades virreinales, fundamentalmente por el mismo Virrey Antonio de Mendoza, a fundar instituciones de beneficencia para ellos. El Colegio de San Juan de Letrán, que funcionó como orfanato y escuela para muchachos mestizos desde el año 1547; el Colegio de Nuestra Señora de la Caridad, que atendía a las mujeres mestizas que se encontraban desamparadas. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el problema de la vagancia y marginación de los niños no pudo ser solucionado, y de hecho ambas instituciones entraron en decadencia al entrar el siglo XVII. “La filantropía en México Retos y Obstáculos”, en Verónica Zúñiga Pulido, *El modelo filantrópico estadounidense como una alternativa para crear una cultura altruista en México*, (tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas Puebla, 2005).*

administración imperante, y que las acciones emprendidas parten de la consideración de la pobreza como un asunto que compete a todo el cuerpo social.

Pese a ello, tenemos algunos elementos para suponer que la clásica separación entre los pobres desvalidos y los pobres “deshonestos” estuvo presente desde la colonia hasta el primer siglo del México independiente.

Existe documentación del periodo 1745-1845 sobre diversos ordenamientos contra vagos, ambulantes, limosneros, etc., amparadas en la idea del desempleo como defecto moral y el tiempo libre y recreo excesivo como peligroso, dando pie a leyes que incluían niños y mujeres.⁴² En México el Tribunal de Vagos (1828) era el órgano que litigaba los asuntos contra la vagancia, arrastrando una tradición colonial de separar a los hombres aptos para el trabajo, como los artesanos desocupados, respecto de aquellos que representarían un peligro potencial. Y no obstante, pese a que las legislaciones siguientes se mostraron a favor de la defensa de las garantías individuales, como lo demuestra el Código Penal de 1871, la década de los ochenta recibiría numerosas denuncias por leva⁴³.

Ya hemos insistido en que la presencia de las diversas posturas, en incluso su convivencia, no debe entenderse únicamente como resultado de una transformación del pensamiento, en ese sentido, la secularización de las instituciones de asistencia, que de manera oficial fue decretada en 1861, fue parte de un proceso mucho mayor que comenzó en 1856 con la Ley Lerdo o Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas⁴⁴, empero la consideración de la asistencia entendida como un deber social que reclama el estatus de un derecho, es prueba manifiesta de un cambio paradigmático

*no se basa en la caridad, sino en el deber social, no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a quienes se encuentren impedidos de trabajar por la edad o por cualquier otra causa y que además carecen de recursos.*⁴⁵

⁴² Norma del Río, “Despoblando el espacio público: operaciones de limpieza social” en *Dfensor, revista de derechos humanos*, (abril de 2012): 22.

⁴³ Alejandra Araya Espinoza, “De los límites de la Modernidad a la subversión de la obscenidad: vagos, mendigos y populacho en México, 1821-1871”, *Boletín americanista*, 2002, 45-53.

⁴⁴ *Es interesante notar que esta Ley afectaba los bienes de las comunidades indígenas y los de la iglesia católica. Su objetivo era primordialmente poner en circulación los bienes de “manos muertas”, es decir incorporarlos al mercado “para engrandecimiento de la nación” y “fomento de la riqueza pública”.* Villarespe, *Pobreza: Teoría e historia*, 26.

⁴⁵ Cfr. Diccionario jurídico mexicano, 244-245, citado en Villarespe, *Pobreza: Teoría e historia*, 27. Sobre este punto me permito compartir una reflexión extraída de un artículo de Luis Ignacio Román y Rodolfo Aguirre, quienes recuperando al Dr. Pablo González Casanova señalan que la adopción de los modelos liberales europeos y norteamericanos trajo un tipo de igualdad basado en las dicotomías mexicanos-

Los tiempos de la revolución aparejaron una época distinta en la concepción de la pobreza, esta vez, y de aquí en adelante, el fenómeno de la pobreza comenzaría a tratarse, principalmente en el plano discursivo, bajo la óptica de la justicia social, la búsqueda de una sociedad más igualitaria, el bienestar social, la lucha contra la pobreza, etc. Otra cosa será el resultado concreto que resultó de la aplicación de estas nociones, ya mucho se ha escrito sobre la interrupción del reparto agrario y las promesas no cumplidas de la revolución, pero vale la pena notar la claridad con que aquellos caudillos vieron en la tierra y el trabajo el corazón de la desigualdad.

De ahí que el artículo 27 constitucional sea reconocido como el más importante del movimiento revolucionario. Para respaldar tal aseveración, tómesese en cuenta que para 1910, 68% de los trabajadores se dedicaba al campo, mientras que 71% vivía en comunidades con menos de 2,500 habitantes. La tierra era plenamente reconocida como un medio para la obtención de recursos, pero además permitió el abasto primario de pueblos y comunidades y es la fuente natural de la medicina tradicional, sin restar su importancia como la base material que cohesiona la existencia de las culturas establecidas. Por tal motivo es insólito que su valoración haya quedado restringida a las fluctuaciones del mercado, como casi una centuria después de la promulgación del 27 sucedió. Lo que nos queda claro, es que las acciones emprendidas para el tratamiento de la pobreza en las épocas precedentes fueron casi exclusivas de las zonas urbanas, y cuando estas no significaron criminalización, se mantuvieron en la órbita de la asistencia caritativa, más adelante podremos detenernos para explicar este enfoque que corresponde a lo que comúnmente se ha denominado focalización.

Además de la tierra, el reconocimiento las nuevas disposiciones al trabajo y a la seguridad social expresaron ese nuevo entendimiento de la pobreza, aunque su traducción fuese más difícil de plasmar, tanto en lo jurídico como en lo material.

Para la década de los cuarentas, ese tinglado constitucional podemos decir que había encontrado asiento bajo la forma del corporativismo. Las distintas organizaciones obreras y campesinas articuladas directa o indirectamente con el partido oficial (Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM; Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM;

extranjeros y ciudadanos-no ciudadanos que desdeña la adscripción al cuerpo social por factores distintos a la nacionalidad o la ciudadanía, y más adelante refieren que *al proclamar la igualdad de derecho como única base de juicio normativo, se subestima la desigualdad de hecho en que se insertan los diversos grupos sociales*. Luis Ignacio Román M. y Rodolfo Aguirre R., “Economía política y política social frente a la pobreza en México”, en *Los rostros de la pobreza. El debate*, Tomo I, Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio coordS., (México, Universidad Iberoamericana-ITESO, 1998), 108.

Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, CROC; Confederación Nacional Campesina, etc.) son la expresión del llamado contrato social que el sistema político mexicano gozó en algún momento. Por su puesto que los trabajadores no incorporados a tal estructura quedaron fuera de los beneficios acaecidos del sistema. Sin embargo, hasta la década de los años ochenta, prima una concepción sobre la pobreza que hace énfasis sobre todo en los derechos sociales y que está manifiesta en los estudios realizados por el propio gobierno, cuya último vestigio fue el que se realizó por la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados Coplamar, el cual definió ocho indicadores para establecer el umbral de la pobreza. Nuevamente el recorrido histórico ha nutrido el concepto y nos deja en la antesala de un análisis más fundamentado y comprometido.

Resta detallar la última etapa que comprende el final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, pero como el contenido ulterior de la investigación versará precisamente en un análisis detallado sobre las acciones que el estado mexicano implementa respecto al problema de la pobreza, me limito por ahora a señalar que la influencia del pensamiento liberal se hace presente una vez más, adoptando medidas focalizadas y haciendo alusión a la cultura de los sectores pobres como un condicionante del fenómeno, tal vez no con la vehemencia de Bentham, pero prácticamente con los mismos argumentos.

1.5 Pobreza en el siglo XX, Estado de Bienestar y organismos internacionales.

La preocupación por el bienestar social no es un asunto nuevo en el siglo XX, como lo son los términos en que se plantea alcanzar ese estado, las instituciones que emergen en el marco de procesos políticos internacionales, y la idea de bienestar que acuña un contexto de industrialización continua a lo largo y ancho del mundo. A medida que nos acercamos al presente, es normal que las fuentes y referencias a las cuales se tiene acceso aumenten casi proporcionalmente, por ello, desde ahora advierto que la muestra que aquí se ocupa con motivo de indagar en el tema de la pobreza dentro de este siglo se restringe al estudio del llamado Estado de bienestar y a la aparición de los organismos internacionales, bajo el entendido que expresan las dos posturas más extendidas sobre el asunto que aquí nos atañe.

El Estado de bienestar tiene su origen en las últimas décadas del siglo XIX con el establecimiento de políticas sociales por parte de Otto von Bismarck en Alemania. Aquí debemos hacer un reparo para deslindar este tipo de organización política de otras

modalidades estatales que implementan acciones redistributivas de la renta a fin de evitar confusiones. Para tal efecto consideremos el caso inglés, que como en algún punto se ha referido, estableció medidas paliativas de la pobreza dentro de una tradición caritativa o de beneficencia. En el caso alemán estas acciones tienen una lógica distinta, en primer lugar porque se dirigen a los trabajadores de manera diferenciada, asignando un estatus dentro del sistema político a partir de lo cual se establece una relación entre el trabajador y el Estado, la redistribución asume el carácter de derechos sociales y se espera que este nuevo acuerdo (*new deal*) redunde en el fortalecimiento del vínculo social.

Casi a la mitad del siglo XX, el término de la Segunda Guerra Mundial antecede la adopción del modelo de bienestar por parte de las naciones de occidente, ello con la diversidad que los contextos particulares suscitan. La motivación política si bien no fue menor –dado que los partidos laboristas habían adquirido una fuerza sin precedentes– no da cuenta de todo el proceso. La severa crisis económica que estalló en 1929 puso en tela de juicio las ideas del *laissez faire* y con ello fortaleció el argumento económico de la necesaria intervención del Estado en el proceso productivo. Desafortunadamente, el espacio no permite ahondar con profundidad los argumentos científicos que previamente proporcionó John Maynard Keynes en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, pero sí podemos colocar al trabajo como la piedra angular de este sistema, de manera que el pleno empleo se convierte en uno de los objetivos centrales de cualquier estado que asuma el modelo de bienestar.

De manera implícita se han presentado al menos dos posturas que explican este modelo, la económica y la sociológica, su desarrollo apuntaría en las siguientes direcciones. La expansión de la industria y el crecimiento urbano no hubieran sido posibles sin la estabilización de las relaciones productivas, un ánimo positivo hacia la inversión, la existencia de condiciones favorables para el ejército laboral, y una decidida inversión pública que fomente el crecimiento. Sobre este punto, existen las posturas que observan un triunfo de las demandas sociales antes que una concesión estatal hecha para beneficio del capital. Las ideas de Thomas Humphrey Marshall⁴⁶ ilustran una parte de estos planteamientos a partir de un recorrido histórico sobre el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra. Marshall refiere un proceso de ensanchamiento de los derechos, y en ese sentido de libertades, que inicia con el reconocimiento de los derechos civiles en el siglo XVIII, continúa con la adquisición de derechos políticos en el siglo XIX y concluye con los derechos sociales para el siglo XX. La ciudadanía, reconocida como un estatus que en el seno de sociedades desiguales concede la posibilidad, establecida en el plano jurídico, de asumir un conjunto de derechos y obligaciones que otorgan el pleno reconocimiento de

⁴⁶ Thomas H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*, (Madrid, Ed. Alianza, 1998), 149.

pertenencia a la comunidad, sería la prueba de una sucesiva inclusión de derechos que a su vez da cuenta de la supresión de algunas formas de desigualdad.

En cualquier caso, podemos demostrar que los modelos del Estado de bienestar, e igualmente las políticas basadas en los planteamientos más liberales, tienen un determinado efecto estratificador cuyo resultado conviene distinguir, pues al hacerlo encontraremos una parte de lo que hemos buscado. Cuando uno se cuestiona sobre la naturaleza de las políticas dirigidas al fenómeno de la pobreza, o bien, sobre la concepción del fenómeno a través del estudio de los discursos, actitudes y prácticas, sin ser necesariamente consciente del todo, se busca una definición del ser humano y de la sociedad en que éste vive, cuestión que se hace explícita en las repercusiones sociales concretas que devienen de la adopción de una determinada postura.

A partir de la década de los cuarenta, el tema de la pobreza comenzaría a ser objeto de debate y preocupación internacional. Obviamente no desconocemos la existencia de estudios previos que tenían un panorama muy acabado de la situación en distintos países y continentes sobre el tema, pero la novedad consiste en la aparición de organismos internacionales que vieron la luz una vez terminada la Segunda guerra. Naciones Unidas (1945) fue el parteaguas de esta madeja de organismos y agencias, algunas de las cuales se desprenden directamente de aquella: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y de manera paralela Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); además de otras de corte regional como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La importancia de estas instituciones es fundamental para la comprensión de las políticas que paulatinamente fueron adoptando, con distintos grados de voluntad, las naciones que se alinearon al llamado orden económico mundial. Sus estudios sobre el tema de pobreza, principalmente los de BM y el FMI, además de establecer agendas específicas para dar cumplimiento con políticas determinadas, ostentan un gran poderío en las corrientes de pensamiento, tanto por la difusión que alcanzan sus estudios como por el financiamiento que inyectan a determinadas ramas de investigación.

No me parece inadecuado advertir que la propagación de estos estudios tuvo su mayor auge durante las últimas décadas del siglo XX, principalmente en los años ochenta y

noventa, cuando el modelo del Estado benefactor abrió paso al modelo neoliberal y muchos países, entre ellos México por su puesto, se vieron en la imperiosa necesidad de solicitar los servicios del financiamiento internacional. El Consenso de Washington es un referente necesario y emblemático de lo que aquí exponemos. A sabiendas de ello, se reconocen dos líneas de investigación posibles, una que amerita la recuperación de los trabajos del investigador mexicano Julio Boltvinik, quien en numerosos estudios⁴⁷ desmenuza las mediciones que estos organismos han utilizado para medir el fenómeno de la pobreza, construyendo una postura crítica a partir del enfoque de la antropología filosófica. En el siguiente capítulo desarrollaremos con detenimiento los enfoques utilizados por esas mediciones, sin embargo antes podemos adelantar los rasgos más generales. La segunda tiene que ver con los resultados que dichas posturas han tenido frente al combate a la pobreza, luego de más de treinta y cinco años de aplicación de políticas derivadas de aquellos estudios. Con las reservas que todo estudio científico merece, ambos objetivos conforman el motor que guía la presente investigación.

En el marco de un estudio realizado para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto del Desarrollo de la Universidad de Sussex⁴⁸, se plantea la preocupación por un alto crecimiento macroeconómico que no se traduce en beneficios significativos para los grupos poblacionales en condición de pobreza. Ello conduce al razonamiento de que la redistribución de ingresos está obstaculizada por la falta de acceso a la tierra, al capital y a los servicios públicos. Por lo tanto, la implementación de políticas de combate a la pobreza debiera focalizarse en que dichos grupos en desventaja tengan mayor acceso a los bienes mencionados, y que esto redunde en mayor productividad para que sus ingresos se incrementen. Este constructo es francamente más elaborado que el presentado también por Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1990, en el cual establece el método clásico de este organismo, el de Línea de Pobreza (LP), que al asumir la complejidad del fenómeno opta por determinar un piso mínimo, en este caso de ingresos monetarios, que permita comparar realidades totalmente distintas, por ejemplo países del África subsahariana con los de América del norte. Con intención de mantener una actitud comprensiva y adelantando un poco el trabajo del siguiente capítulo, es posible conferir cierto crédito frente a tal empresa, pero ese crédito parece no alcanzar cuando el umbral que define a un pobre de un no pobre no

⁴⁷ *Pobreza y Necesidades Básicas, Conceptos y Métodos de Medición*, (Caracas, PNUD, 1990); *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, (en coautoría con Enrique Hernández Laos), (México, Siglo XXI Editores, 1999); *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, (en co-coordinación con Araceli Damián), (México, Siglo XXI Editores, 2004), entre muchos otros más. Véase <http://www.julioboltvinik.org/>

⁴⁸ Chenery, H., M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy and R. Jolly, 1974 *Redistribution with Growth* (Oxford: Oxford University Press) citado en Francisco Vereda, *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*, (Lima, IEP, 2005) 24. (revisado 27 de agosto de 2016) <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdadera/02enfoque.pdf> .

rebasar los dos dólares de ingreso diarios. ¿Qué quiere decir que la pobreza sea definida como aquella situación en que una persona no logre conseguir un ingreso de dos dólares por día? El lector quizá se sienta ofendido con la respuesta, es decir, que la persona que gane dos dólares al día no será considerada pobre. Bien, antes de comenzar a contar los artículos que se pueden comprar con esa suma de dinero, sugiero nos adelantemos a imaginar la idea de ser humano que esconde una lectura de esa naturaleza.

Espero que las próximas líneas nos ayuden a construir esas imágenes escondidas tras las diversas mediciones que se proponen para acercarse a uno de los mayores problemas enfrentados por la ciencia social.⁴⁹

⁴⁹ *El problema de la desigualdad constituye uno de los núcleos fundamentales de la investigación sociológica desde el estudio de sus orígenes en el siglo XVIII, la formación de las clases por parte de pesadores (sic) sociales en el siglo XIX, hasta las teorías de la estructura o estratificación social en el siglo XX. Los conceptos o criterios <<clave para explicar la desigualdad han sido el de la propiedad (de riqueza o de medios de producción) (A. Smith, K. Marx), estatus (M. Weber), poder y autoridad (R. Dahrendorf), prestigio (T. Parsons) privilegio (G. Lenski), entre otros. La esfera en la que se dan las diferencias sociales según estos criterios es la de la producción o la de distribución de bienes y servicios (incluso, la fuerza de trabajo), en el seno de una formación económico-social (K. Marx 1972,1976), una sociedad (M. Weber, 1970; G. Lenski, 1966), una asociación imperativamente coordinada (R. Dahrendorf, 1957), un sistema social (T. Parsons, 1966). La unidad estratificacional básica es la clase social, grupo-de-estatus, grupo-de-interés o estratos sociales; y las relaciones entre ella serán de lucha abierta, de dominación-subordinación, de conflicto institucionalizado o de reequilibrio sistémico>>. Carlota Solé, El concepto de igualdad ante el mercado, Papers, 75. Soto, D. y J, Robles. (1965): Deliberación en la causa de los pobres y réplica de Fray Juan de Robles, Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Citado en Morell, La legitimación social,176.*

Capítulo II

Enfoques y Métodos de medición de la Pobreza

2.1 ¿Cómo se mide la pobreza?

No es fortuito que hasta ahora, un asunto de primer orden en este tema no haya sido tocado con mayor profundidad. Este elemento, que merece ser estudiado con detenimiento, emerge cuando se cuestionan los parámetros que definen una situación de pobreza; la respuesta recurrente más generalizada tiene que ver con las necesidades. Pero, si lo que para una persona es vitalmente necesario no lo es necesariamente para otra, (pensemos en las necesidades de un varón septuagenario frente a las que tiene un niño de trece años o una mujer de veinticinco) ¿Quién y cómo decidirá cuáles son aquellas necesidades cuya satisfacción permite vivir fuera de un estado de pobreza?

El cuestionamiento es parte central del debate, su consideración permite observar dos dimensiones propias de análisis científico, una es la condición normativa que impone el observador, ese conjunto de características que una persona debe cumplir para no ser calificado como pobre y que surgen de quien emite un juicio sobre pobreza; la otra dimensión es la situación real de vida, aquellas condiciones específicas que son contrastadas con la dimensión normativa.

Entonces, a cualquier opinión sobre la pobreza de un país, un área geográfica, un grupo etario o una persona, subyace una base o condición normativa (abstracta), y la confronta con una determinada situación (concreta). Haciendo uso de este principio podría pensarse, como por lo regular se hace, que el análisis científico de la pobreza se ve condenado a la selección arbitraria, o bien a la construcción subjetiva de la norma, motivada por los intereses o sesgos particulares del investigador, motivo que da pie a la elaboración de métodos de mayor simplicidad. Si bien esto aparenta tener un componente de verdad, no es menos cierto que el problema puede ser abordado por distintas vías, que precisamente la ciencia social ha construido métodos para conocer al hombre por encima de los prejuicios, que las convenciones sociales afloran en la cultura y sus vestigios pueden dar fiel testimonio de las demandas y requerimientos que una sociedad produce.

En primer lugar, en los ordenamientos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, y de igual manera en las reivindicaciones y luchas populares, encontraremos la expresión de

aquellas necesidades consideradas fundamentales; también es posible acudir a los expertos para sustentar una condición normativa, por ejemplo, en el caso de la alimentación un nutriólogo puede advertirnos los requerimientos más indispensables; la sola percepción de la población sobre lo necesario y lo prescindible puede servir como muestra de lo importante o superfluo de una necesidad; finalmente el proceso de producción y de restitución de la fuerza de trabajo (proceso de consumo) completa un mapa que orienta el conocimiento objetivo de las necesidades, con lo cual es posible establecer un imperativo que permita una más justa estratificación, no a la luz de los intereses del investigador, sino al crisol de las normas establecidas socialmente.

Con todo, el asunto aún permanece en el aire, pues una vez que encontramos una manera de observar las necesidades en el mundo concreto, quedará pendiente una reflexión sobre su carácter y naturaleza.

*Consumir alimentos a la manera de los animales, sin cubiertos, sin platos, sin mesa, sin silla, o consumir alimentos para animales, son una de las formas más extremas de herir la dignidad humana, degradando al hombre a la categoría de animal, como lo han sabido los torturadores de todas las épocas. Satisfacer los requerimientos nutricionales del ser humano, si bien condición necesaria de satisfacción alimentaria humana, no es condición suficiente. En la medida en que alimentarse es para el hombre mucho más que nutrirse, la necesidad alimentaria se mide con normas sociales, y no sólo biológicas.*¹

Con este ejemplo quiero hacer hincapié en la naturaleza de las necesidades humanas, en palabras del autor, *la humanización de las necesidades biológicas*. Una deficiencia en la alimentación que se expresa en mayor propensión a enfermedades, pérdida de peso, disminución o incremento excesivo de tallas, etc., es diferente a la situación de una persona que aún evitando estas consecuencias no logra consumir las dietas mínimas que la vida en sociedad exige. De una parte tendremos como resultado la subnutrición, mientras que en el segundo caso se manifiesta la pobreza.

Para autores como Amartya Sen y Max-Neef, existe una confusión respecto de las necesidades y los satisfactores; las primeras pueden ser delimitadas ya que son finitas, lo que cambia son los medios a través de los cuales se satisfacen estas necesidades, es decir los satisfactores. Como alternativa a la noción de necesidad, Sen utiliza el concepto de

¹ Boltvinik, *Pobreza y distribución*, 37.

capacidades, y con ello introduce un lente que observa la potencialidad del ser humano y no únicamente sus carencias.²

Siguiendo esta propuesta, una persona debe desarrollar un conjunto de capacidades, dentro de ellas está la *capacidad* de no verse privado de su salud, de lograrlo alcanzará una *realización* (funcionamientos) o determinadas realizaciones, que entendemos como condiciones de vida, las cuales requieren un determinado suplemento de *satisfactores* (bienes y servicios).

*Proponen [Sen y Max-Neef] un esquema de clasificación de necesidades de acuerdo con dos criterios: según categorías existenciales proponen el Ser, Tener, Hacer y Estar; según categorías axiológicas proponen las de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad.*³

Dentro de este esquema, la educación no sería una necesidad sino un satisfactor que en interacción con la actividad humana potencia una capacidad, la capacidad de entendimiento en este caso. Las primeras cuatro necesidades fundamentales estarían compuestas por satisfactores y realizaciones, estas últimas entendidas también como logros. El grupo de capacidades (necesidades) no se circunscribe a la satisfacción fisiológica, asumen la condición humana y pueden ser reconocibles en todas las culturas.

Pareciera existir una coincidencia entre el planteamiento de la conformación de las necesidades visto desde la perspectiva de la antropología filosófica, que a continuación se introducirá, y el enfoque de capacidades. Una parte de este punto de encuentro consiste en reconocer al hombre como agente en potencia, aceptar su naturaleza creadora y otorgar importancia a su rango de libertad, incluso al considerar la universalidad de su actividad. Sin embargo, hay otros puntos en que difieren ampliamente, uno relevante es que, mientras el enfoque de capacidades delega el asunto de la fundamentación de las necesidades invirtiendo el argumento hacia las capacidades, lo que la antropología filosófica hace es abordar directamente el problema a través del análisis de la esencia humana, que se compone, siguiendo a Giorgy Markus de cinco rasgos, *a) su actividad vital*

² *Concebir las necesidades sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, la necesidad de afecto es potencial de afecto.* Manfred Max-Neef, et. al, Desarrollo a escala humana. una opción para el futuro. número especial de Development Dialogue, CEPANUR y Fundación Darg Hammaksjold, Uppsala, Suecia, 1986, p. 26, citado en Boltvinik, *Pobreza y distribución*, 33.

³ Boltvinik, *Pobreza y distribución*, 33.

*es el trabajo; b) es un ser social; c) es un ser consciente; d) su universalidad; e) es un ente natural libre.*⁴

El hombre es distinto de las bestias por el trabajo, actividad que le permite a través de mediaciones, es decir indirectamente, lograr la subsistencia. La diversificación de su actividad está relacionada con esta forma de vida que se realiza invariablemente en grupo y con el hecho objetivo de su dominio sobre la naturaleza en un momento histórico dado. La progresiva extensión de este dominio respalda el carácter universal de la actividad humana, en la medida que incorpora sistemáticamente nuevos recursos y elementos para sus explotación, además de crear las herramientas necesarias para tal fin. Por su parte, el lenguaje imprime un sentido a las interacciones que desborda al sujeto, pero que también le hace consciente de sí.

Al final, la libertad humana, que implica a los elementos anteriores, se entiende como libertad positiva, dominio de la naturaleza externa y de la propia, la capacidad de optar y cumplir con las alternativas de vida que existen en una sociedad con un elemento importante de voluntad.

*La libertad del individuo significa que este puede realizar en su vida las posibilidades objetivas, producidas por la evolución social de conjunto, a tenor de su decisión consciente.*⁵

En este punto el problema se ha vuelto más complejo, no cabe duda que, un acuerdo sobre las necesidades del hombre que vive en una sociedad concreta puede ser posible con un margen relativamente pequeño de variación, pero si queremos encontrar coincidencia respecto a las ideas de libertad la disparidad parece de nueva cuenta insondable. La preocupación por hacer de un estudio descriptivo uno prescriptivo oscurece más el panorama sin aparente remedio. Si el lector permite adelantarnos al hecho de que, las mediciones de pobreza son confundidas (en ocasiones ingenuamente) con los objetivos que se traza una política, ya sea nacional o internacional, notará la importancia de hacer lo más explícitos posibles cada componente del modelo, a su vez, deberá saber que los estándares de aceptabilidad manejados en una medición que ampara una política, no expresan por sí mismos los objetivos de esa política. De acuerdo con Sen, un nivel de desarrollo implica cambios tanto en las condiciones de vida como en

⁴ Georgy Markus, *Marxismo y "Antropología"*, (Barcelona, Grijalbo, Barcelona, 1973), 53. Citado en Julio Boltvinik, *Pobreza y Necesidades Básicas*, 11.

⁵ Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas*, 13.

las ideas de pobreza, sin embargo, la política pública no sigue estas consideraciones.⁶ Cabe señalar que la definición y puesta en marcha de las políticas públicas, en la realidad, es mucho más comprensible como un juego de recursos disponibles y de intereses, por lo regular los más inmediatos, antes que pensar en un proceso de planificación racional, lo que tenemos son múltiples racionalidades que se contraponen.⁷

En razón de una perspectiva más amplia, revisemos ahora distintos métodos de medición de la pobreza con el fin de comparar los alcances y limitaciones que poseen, analizar sus conceptualizaciones y a partir de ello extraer algunas conclusiones antes de proceder con el desarrollo de los métodos de medición.

Los enfoques que se presentarán son: i. Enfoque de ingresos, variante de la teoría del capital humano; ii. Necesidades básicas insatisfechas; iii. Enfoque de capacidades y realizaciones; iv. Florecimiento humano; y v. otros enfoques que para este estudio son de menor relevancia; para fines didácticos antecede una distinción más puntual sobre la polémica generada en torno a los enfoques absoluto y relativo de la pobreza.

2.1.1 Pobreza absoluta, pobreza relativa

Partiendo de reconocer las posibilidades que ambos enfoques guardan, el debate se puede plantear de acuerdo a la pertinencia y utilidad de cada uno de ellos. ¿Es preferible definir una línea que refleje los niveles más extremos de pauperización, o bien es menester indagar en los estándares de vida de cada sociedad? Si de antemano hemos concedido el carácter multidimensional al problema de la pobreza, resulta lógico asumir la necesidad de una medición igualmente multidimensional,⁸ pero esto no siempre se ha pensado así.

⁶ *Las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de diversos factores que incluyen la naturaleza del Gobierno, las fuentes de su poder, y la fuerza desplegada por otras organizaciones. De hecho, en las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil detectar una preocupación evidente por eliminar la privación.* Amartya Sen, *Sobre conceptos y medidas de pobreza, Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992, 5. (revisado 17 de mayo de 2016) [http:// tinyurl.com/yrc1aoh](http://tinyurl.com/yrc1aoh).

⁷ Véase Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, (Barcelona, Ariel, 2008).

⁸ *una combinación de indicadores concernientes a pobreza absoluta y relativa se usa generalmente para revelar la naturaleza acumulativa y compleja de la pobreza, que implica una dimensión económica (ingreso, empleo), social (salud, educación, nutrición, habitación), política (exclusión, manipulación) y aun cultural (identidad negativa), lo que permite estudiar el fenómeno en el mediano y largo plazos.* Gallardo (et. al), *Los rostros de la pobreza: el debate*, 10.

La pobreza en el sentido absoluto se ha traducido en mediciones sobre la falta de bienes y servicios básicos, incluyendo la falta de capacidades para poder adquirirlos. Esta carencia lleva a situaciones de precariedad que, siguiendo con este modelo, apuntan hacia la perpetuación de ese estado de falta e inseguridad, principalmente, aunque no en el total de los métodos generados dentro de la noción absoluta, desde el ámbito biológico (hambre, vivienda, seguridad, salud). Autores como Meghnad Desai sostienen que la principal ventaja de una medición vía ingresos (sentido absoluto) consiste en su simplicidad, situación contraria a las mediciones relativas, cuya construcción se convierte en un *distractor elegante para los economicistas*⁹.

El sentido de la pobreza relativa está orientado al conocimiento de las convenciones sociales de una sociedad determinada. Las normas y estilos de vida establecen los parámetros de estratificación social y estos son abordados, aunque no debemos confundir esta conceptualización con el asunto de la desigualdad. Dentro de los autores más representativos de esta perspectiva encontramos a Peter Townsend, quien afirma

*Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en su sociedad y en sus productos.*¹⁰

Como se ve, la inclusión de las categorías espacio y tiempo aclara el panorama, de una parte, para el sentido absoluto el que pueda existir una amplia comparación implica la superación de estas categorías y conlleva la simplificación de las mediciones, por lo regular vía el establecimiento de líneas de ingreso o líneas de pobreza, mientras que en el sentido relativo es precisamente la delimitación del espacio y tiempo el umbral definitorio de la pobreza.

Para Alicia Ziccardi¹¹ la propuesta de Townsend puede ser útil principalmente en contextos urbanos, donde las condiciones de vida *parecen* cumplir con los requerimientos básicos como el acceso a servicios, alimentación, educación; en cambio, los distintos niveles de vida en una ciudad expresan la exclusión de diversos grupos frente al goce

⁹Desai, Meghnad, “Bienestar y pobreza: propuesta para un índice de progreso social” en Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *El mundo actual. Índice de progreso social. Una propuesta*. (México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM), 328.

¹⁰ Peter Townsend, “The development of research on poverty, en Department of Health and Social Security, *Social Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres HMSO, 1979, 17-18. Citado en Boltvinik, *Pobreza y distribución*, 38.

¹¹ Alicia Ziccardi, Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social, en *Pobreza*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias, núm 4, (octubre-diciembre, 2010): 28.

pleno de los derechos, cuya articulación conforma una noción concreta de ciudadanía. En estos términos, influidos por la sociología y la filosofía política, es que se habla de ciudadanos de segunda o tercera; no sólo existe desigualdad en términos cuantitativos, se manifiesta la pobreza como un fenómeno que inhabilita la agencia de grupos, personas y hogares.

Para cerrar provisionalmente esta discusión pensemos en los procesos actuales de globalización y en la idea de universalidad como característica inmanente al hombre. Los requerimientos de un trabajador urbano en los países periféricos cada día se parecen más a los de un colega perteneciente a un país central, esto es, las necesidades experimentan una generalización a escala mundial inusitada, aunque este es un proceso que está a muchas décadas y tal vez siglos de concluir. Sin embargo, frente a esta tendencia a homogeneizar se debe tener la precaución de no confundir lo cualitativo con lo cuantitativo, la pobreza con la desigualdad. La conceptualización de la pobreza no se circunscribe a un ejercicio de estratificación, no se limita a comparar distintos niveles de vida que se manifiestan en la realidad, lo que un concepto de pobreza hace es contrastar lo que sucede con lo que *debería* suceder, si ese *deber* lleva implícito un poder será una cuestión a discutir, pero para acceder a ese plano, se debe ponderar la cantidad de recursos, de una parte necesarios y de otra disponibles, para el cumplimiento de las normas.

2.2 Enfoque monetario o de ingresos

Este enfoque fue uno de los más extendidos durante el transcurso del siglo XX y también uno de los más criticados por su propensión a reducir la unidad de análisis de la pobreza a la dimensión de los ingresos. El enfoque de ingresos es un enfoque indirecto, ya que en lugar de medir la satisfacción o cumplimiento de una norma determinada, miden la posibilidad de cumplir con esa norma a partir de la posesión de recursos económicos. No son las carencias o cumplimientos reales de la persona/familia los que definen un estado de pobreza, es la capacidad de solventarlos. El método de medición básico que surge de este enfoque es la línea de pobreza (LP), consiste en establecer una cantidad de dinero que sirve como umbral para definir quién está del lado de la pobreza, la pobreza extrema y quién no.

El primer obstáculo encontrado consiste en un posible error de inclusión, aquellos que satisfacen algunas necesidades por otras vías que no son el ingreso, como la autoproducción o las transferencias del Estado, pueden tener ser considerados pobres si

su ingreso es inferior a la norma establecida, aun cuando sus necesidades estén cubiertas; en contraparte, aquellos que poseen el ingreso que la norma dicta y esto no se refleja en la satisfacción de sus necesidades, no serán considerados pobres abriendo paso a un error de subestimación.

Para el método de LP encontramos tres variantes. La primera podemos definir como Canasta Normativa Alimentaria (CNA), que ajusta la LP con base al dividir el costo de los alimentos que componen la canasta entre el coeficiente de Engel (E), que es la proporción del gasto que se dedica a los alimentos. La posición más tradicional señala que cuando E es igual o mayor a la mitad del total del ingreso estamos en presencia de un caso de pobreza, mientras que los hogares que no puedan acceder a la canasta aunque utilicen todos sus recursos están en la categoría de indigencia o pobreza extrema¹². Sin embargo, la construcción de la canasta puede plantearse en términos de alimentos, o bien de calorías y nutrientes, reduciendo la medida a la dimensión biológica. Esto ha sido reiteradamente señalado por Boltvinik, la suma de los nutrientes necesarios para alimentar a un hombre, si bien nos da una información sobre su necesidad biológica, no representa la necesidad humana de la alimentación, que pasa por el acceso a determinadas dietas. Además, una medición de este tipo, que sólo contempla la potencial adquisición de alimentos crudos, es negligente al omitir la necesidad de combustible, energía eléctrica, mobiliario, tiempo para cocinar, etc., que también constituyen elementos reales de los que se compone la alimentación humana.

Las otras dos variantes de la LP son la Canasta Normativa de Satisfactores (CNS) y la variante del Ingreso total. Para la CNS se amplía la composición de la CNA introduciendo, además de la nutrición, el conjunto de necesidades básicas que el autor determine: vivienda, salud, educación, recreación, etc., siendo utilizado este método en 1982 en México para los estudios de COPLAMAR. La última variante, Ingreso Total, convierte todas las fuentes de bienestar en flujos de ingreso, aquí si se toman en cuenta las transferencias del estado o el tiempo libre de las personas, se hace la sumatoria de los ingresos, finalmente se compara con una LP. De este método, propuesto por Christian Grootaert, no se tiene registro de su puesta en práctica.

¹² Sin embargo el coeficiente de Engel también tiene variaciones en los distintos estudios. Tomando en consideración otros elementos, E puede definirse a partir de: a) un estrato de referencia que cumpla con los requerimientos nutricionales mínimos, b) el estrato más pobre o c) el promedio de los hogares.

2.3 Necesidades Básicas Insatisfechas

Este método ha sido ampliamente utilizado en América Latina con algunas variantes. En general, comienza por definir un grupo de necesidades y calcular su grado de satisfacción, para ello debe situar los distintos umbrales que definen el cumplimiento o incumplimiento de la norma de cada necesidad. Ahora bien, si estas necesidades se presentan de manera desagregada, el procedimiento concluye con el cálculo de la población que se encuentra por debajo de cada uno de los niveles de satisfacción, éste es el método de NBI en su variante *sectorial*. Bajo esta perspectiva el término pobreza suele no aparecer, se tiene en cambio una referencia para conocer el esfuerzo social necesario para el establecimiento de políticas. En cambio, cuando las necesidades que componen el estudio son analizadas tomando como unidad de análisis los hogares, se tiene la tarea de definir además del grado de satisfacción en cada necesidad, el conjunto de necesidades insatisfechas que hacen a un hogar pobre. Por lo regular, cuando un hogar no cumple satisfactoriamente con una necesidad el método NBI lo considera como pobre, y si presenta dos o más necesidades insatisfechas el hogar está dentro de la categoría de pobreza extrema.

Ahora bien, algunas metodologías de NBI sólo ocupan un reducido grupo de necesidades, como la vivienda y sus servicios junto con la escolaridad de los niños, mientras que otros estudios, como el que presenta P. Townsend, se plantean una visión total de las necesidades. Las primeras pertenecen a la tipología de NBI-restringida, a la segunda categoría podemos nombrar NBI-generalizada. Este grupo de metodologías llevan implícita una conceptualización absoluta de la pobreza y utilizan un enfoque directo de medición.

Vale la pena recuperar los argumentos que Boltvinik toma de Sen, *Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza, no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, “el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo”*¹³.

Y continúa señalando que las mediciones sobre el fenómeno en algún momento introducen una *definición política de la pobreza*, que tiende a reflejar los ideales de satisfacción que una sociedad siente como responsabilidad proveer a todos sus integrantes, lo cual también se relaciona con la *viabilidad* de esa provisión, y sin embargo, cuando la satisfacción de una necesidad resulta inviable y por ello se retira de la medición,

¹³ Julio Boltvinik, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*, (Caracas PNUD, RLA /86 /004, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1990), 41.

en la realidad la insatisfacción o carencia permanece. Siendo así, resulta sugerente la idea de que los científicos e investigadores adecúen los parámetros de las necesidades, o incluso de la LP, en función de los que les parezca razonable o políticamente correcto.

Antes de continuar con la revisión de otros enfoques y metodologías, hagamos un comparativo entre los métodos de LP y NBI, puesto que su combinación será pieza fundamental del armado metodológico que aquí nos proponemos sostener. La primera pregunta que aparece es si estos métodos no son excluyentes, y también ¿Cuáles son los puntos débiles que surgen de su posible integración? Como hemos visto, la LP es un método que mide el ingreso, tiene un enfoque absoluto, indirecto y se concentra en las personas; una política que responda a la LP se dirige por lo tanto al salario, transferencias de recursos, generación de empleo, créditos, entre otros. Las NBI han proporcionado mapas de marginación concentrando su atención en los servicios y bienes que se pudieron medir a través de los censos, esto da pauta a establecer políticas dirigidas a la extensión de estos servicios sociales como educación, infraestructura, drenaje, transporte, y otros. El método NBI por otra parte, debe adecuar la medición para los territorios urbanos y rurales. Ambos métodos pueden orientar políticas complementarias si pensamos en la articulación de una política económica y la política social. Para la medición esto significa integrar los requerimientos de consumo privado con los de consumo público.

2.4 Enfoque de las capacidades

El ejercicio más representativo de este enfoque se encuentra en el Índice de Desarrollo Humano que aplica anualmente el Programa para las Naciones Unidas y el Desarrollo (PNUD) a partir del trabajo de Amartya Sen. Ya hemos adelantado algunos elementos del enfoque de capacidades, entre los más importantes: su noción absoluta de las necesidades, que deriva en una concepción absoluta de pobreza, aunque relativa en el espacio de los bienes y sus características; la distinción entre las necesidades y los satisfactores (bienes); la incorporación del elemento potencial que subyace en una necesidad y que se expresa de mejor forma bajo el término capacidad.

Revisemos con mayor detalle el primer elemento. Sen apoya su idea de noción absoluta de pobreza con base en el concepto de satisfactores básicos propuesto por Adam Smith,

Por bienes necesarios entiendo no sólo los que son indispensables para el sustento, sino todos aquellos cuya carencia es, según las costumbres del país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las clases más bajas [...]. La costumbre [...] ha

convenido [...] el uso de zapatos de cuero en Inglaterra como algo necesario para la vida. La persona más loable de uno u otro sexo se avergonzaría de presentarse en público sin ellos.

Sen agrega,

[...] la persona en cuestión necesitaba este tipo de calzado no para sentirse menos avergonzada que otras –Adam Smith ni siquiera se planteó esta pregunta relativa–, sino para no sentir vergüenza, lo cual, como logro, es absoluto.¹⁴

De lo cual se desprende que, el evitar el sentimiento de vergüenza es una capacidad, y esa capacidad puede definir el nivel de vida. La unidad de análisis no serán los bienes y sus características, sino la capacidad de alcanzar realizaciones o logros por la utilización de esos bienes. La adquisición de capacidades expresa el desarrollo de las libertades positivas, asumiendo el *desarrollo* como la expansión de las capacidades y titularidades que conducen a una vida considerada como valiosa. En contraste con el enfoque utilitario centrado en el incremento de ingresos, cuyo parámetro para determinar el nivel de vida se basa en elementos monetarios y económicos, la medida de bienestar viene a ser entendida no sólo por el sentido carencial de la necesidad y la pobreza, sino por la potencialidad humana que en el enfoque utilitario queda oculta.¹⁵ Siguiendo esta línea, Sen critica que se sobreestima la disposición mental del sujeto, quien en una condición de pobreza puede experimentar un estado de satisfacción, entendida dentro de un contexto que le presenta un rango de elección limitado en cuanto a expectativas, y que a su vez interviene en las acciones o estrategias que se operan en dicho contexto.

En sociedades con menor acumulación de riqueza las capacidades más básicas (alimentación, vivienda, vestido) tendrán mayor peso, mientras que las necesidades de participación en la comunidad son menos difíciles de cumplir o lograr; en cambio, las sociedades con mayores niveles de riqueza probablemente tendrán cubiertas las necesidades básicas, pero los requerimientos de participación en actividades sociales demandará mayores recursos. Esto es, en el ámbito de las capacidades se adopta una posición absoluta, pero en lo que concierne a los bienes se concede una comprensión

¹⁴ Amartya Sen, *El enfoque de las, capacidades y las realizaciones*, 414.

¹⁵ En todo caso, el elemento de las utilidades podría no quedar fuera del enfoque de capacidades, asumiendo que el resultado del ejercicio de las capacidades es en efecto el logro de utilidades, sin embargo, esto sería un resultado posterior, además, bajo la perspectiva predominante de este enfoque, la utilidad es de carácter subjetivo, esto es así porque el enfoque utilitario considera al concepto de utilidad como satisfacción del deseo. Pero aún queda otro camino, el conceder un espacio a los ingresos como un índice complementario de un modelo de medición más amplio, lo cual en efecto puso en práctica el propio Sen. Véase A. Sen, *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, 10.

relativa, puesto que, a pesar de su variación, el bien permanece como sostén del ejercicio de una capacidad.

No obstante, el propio Sen concede un espacio dentro de su modelo al enfoque de ingresos, entiende que medir los recursos para costear una canasta mínima expresa la capacidad de subsistencia; a la distancia o déficit que existe entre los ingresos de una persona respecto de la línea de pobreza le llama brecha de ingresos.

En una propuesta de medición construye un indicador combinando el método de ingresos (I) con la tasa de incidencia (H). H resulta de la estimación del número de personas con ingresos por debajo de la LP entre el total, mientras que I se construye con la estimación del déficit de ingresos del total de personas que no alcanzan la LP. La fórmula (HI) sólo será posible cuando se compare personas con el mismo ingreso –se entiende que por debajo de la línea de pobreza– de tal manera que la tasa de incidencia arroje la proporción de la población considerada pobre y a través de la brecha de ingresos se complete un índice global de pobreza. Es justo decir que el trabajo de Amartya Sen defiende la idea de un núcleo absoluto de pobreza que es evidente cuando existen hambrunas, muertes por inanición o altos índices de mortalidad prevenible, pues con estos fenómenos las carencias relativas pasan a ser mero ornamento; la privación absoluta de quien no puede conseguir la ingesta alimenticia necesaria es por sí misma una manifestación de pobreza, sin necesidad que exista de por medio una comparación.

Sin embargo, la medición absoluta resultante tampoco es un mapa completo del fenómeno, en el mejor de los casos obtendremos un índice sobre el poder adquisitivo de una canasta de bienes y servicios. Ese componente no es totalmente satisfactorio y se procede a enfrentar el ineludible problema de la definición de los principales logros o funcionamientos, constitutivos de una capacidad, que son significativos, observables y útiles para el modelo. Se puede partir de seleccionar funcionamientos muy básicos como evitar la desnutrición, la muerte prematura por enfermedades sanitarias, o el dominio de la lectura y operaciones simples, hasta incluir otras capacidades propias de contextos con mayor grado de desarrollo.

Ahora bien, si deseamos observar un modelo más acabado tenemos que ir directamente a los informes sobre desarrollo humano publicados por anualmente por PNUD¹⁶, estos

¹⁶ Visite el sitio de PNUD, Human Development Reports, (revisado 23 de junio de 2016), <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

incluyen, además del índice de desarrollo humano (IDH), propuestas e indicadores complementarios del enfoque de capacidades¹⁷.

Es útil comenzar con la definición de desarrollo propuesta en el primer informe del año 1990

*El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, **las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente** [...] Pero el desarrollo no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo [...] El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas– y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o actividades culturales, sociales y políticas–.*¹⁸

Las negritas indican la elección de las oportunidades críticas en la existencia de un ser humano: el tiempo de vida que disponga, los conocimientos que posea y el cumplimiento de los estándares que impone la sociedad. En su primer conversión a índices, la longevidad se tradujo en esperanza de vida; el conocimiento se midió con una tasa de alfabetización; el nivel de vida se asume como el componente que implica mayor dificultad, por ello se recurre a un método de ingreso, el dato seleccionado es el Producto Interno Per cápita (PIP), ajustado a la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)¹⁹ y asignando una función de rendimiento decreciente. Falta decir que para esos tres componentes se establecen índices de privación de los que posteriormente se calcula un promedio simple. Así obtenemos el IDH.

De los indicadores es de suma importancia advertir que se tratan de promedios nacionales que no muestran la desigualdad existente al interior de los países, y el mismo Informe de 1990 previene de esto cuando invita a utilizar variaciones como el Coeficiente de Gini de desigualdad, o el PIB real per cápita (PRP), para observar la sensibilidad en la medición del

¹⁷ Existirán en la bibliografía otras propuestas complementarias del IDH, como la de Meghmad Desai sobre el índice de Libertad y Pobreza en el informe IDH 2007

¹⁸ PNUD, *DESARROLLO HUMANO; INFORME* (PNUD, 1990), 34. Subrayado propio.

¹⁹ Esto quiere decir que se calcula el costo de la línea de pobreza entre distintas monedas utilizando como estándar de medición la conversión de esas divisas al dólar americano.

PIP. De ahí se concluye que los otros indicadores también pueden ser ajustados, la dificultad estriba en la disponibilidad de los datos, motivo por el cual estos promedios no son ajustados. La falta de información precisa se impone sobre el método, y ese reconocimiento me parece justo, pero no deja de ser una debilidad del propio índice.

Por otra parte,

La construcción del IDH está basada en un enfoque de reducción de brechas; el desarrollo no se mide a partir del crecimiento de una variable, sino de la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible. De esta manera se logra asignar mayor importancia a los logros más difíciles de alcanzar²⁰.

La explicación es más clara si pensamos en el incremento de la esperanza de vida en dos países distintos, suponiendo que en el país A la esperanza de vida ascendió de 50 a 60 años, mientras que el país B incrementó la esperanza de 70 a 80 años tendríamos que el país A habría alcanzado un 20% de incremento, en tanto B logró un 17%, sin embargo, entraña mayor dificultad el incremento del país B, en tanto la esperanza de vida de las personas mayores requiere de mayores recursos para ser prolongada. Esa es la razón por la cual el enfoque de brechas, dado por los índices de privación, es consecuente con los postulados sobre el desarrollo entendido como la ampliación de las capacidades y con su noción de potencialidad en la actividad humana.

Para James Foster²¹, el punto central está entre el grado de realizaciones alcanzadas y las posibles realizaciones que se pueden alcanzar (oportunidades reales).

En su modalidad original, de 1990,

El indicador de privación I_{ij} , para el país j con respecto a la i -ésima dimensión corresponde la siguiente expresión:

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_j X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$$

²⁰ Juan C. Ferres y Xavier Mancero, La Medición del Desarrollo Humano: Elementos de un debate., Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, (Chile, CEPAL., División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2001): 345.

²¹ Sen, *El enfoque de las capacidades*, 416.

Donde “ \max_j ” y “ \min_j ”, corresponden a los valores máximos y mínimos que puede tomar la variable i . Luego, el Índice de Desarrollo Humano para el país j - denotado como IDH_j - se obtiene como el promedio simple de los indicadores de privación²²,

$$IDH_j = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij}$$

A partir del informe de 1994 el procedimiento utilizado para construir el IDH cambió, aunque en lo fundamental el procedimiento es equivalente.

1990	1994
$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_j X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$ <p style="text-align: center;">Y</p> $IDH_j = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij}$	$I_{ij} = \frac{\max_j X_{ij} - X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$ <p style="text-align: center;">Y</p> $IDH_j = 1 - \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij}$

Este es sólo uno de los cambios que el índice ha experimentado, pues tanto el IDH en su formulación como en cada uno de sus componentes, ha sido objeto de críticas y estudios que a la postre han devenido en ajustes.

²² Ferres, La medición del desarrollo humano, 345-346.

Tabla 2. 1 Resumen de cambios en el IDH ²⁴

	Longevidad	Conocimiento	Nivel de Vida	Valores Extremos
1990	Esperanza de vida al nacer	E= tasa de alfabetismo adulto	$W(y) = \log(y), 0 \leq y \leq y^*$ $W(y) = \log(y^*), y > y^*$ $y^* = \text{LP países industrializados}$	Valores extremos año corriente esp. Vida = [41.8, 78.4] alfabetismo = [12.3, 100] log(y) (PPA) = [2.34, 3.68]
1991	igual	E= 2/3 alfabetismo + 1/3 años de educación	$W(y) = [1/(1-\epsilon)] y^{1-\epsilon}$ donde $\epsilon = \alpha/(\alpha+1)$, para $\alpha y^* \leq y \leq (\alpha+1) y^*$	Valores extremos año corriente esp. Vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [9.1, 70.1] ingreso (PPA) = [350, 5070]
1992	igual	igual	α	Valores extremos año corriente esp. Vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [0, 3.0] ingreso (PPA) = [380, 5079]
1993	igual	igual	ϵ	Valores extremos año corriente esp. Vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [0, 3.0] ingreso (PPA) = [367, 5075]
1994	igual	igual	Fórmula igual, pero con $y^* = \text{PIB per cápita mundial promedio}$	Valores normativos esp. Vida = [25, 85] alfabetismo = [0, 100%] escolaridad = [0, 15] ingreso (PPA) = [2.34, 3.68]
1995-1998	igual	E = 2/3 alfabetismo + 1/3 tasa de matriculación combinada	igual	Valores normativos esp. Vida = [25, 85] alfabetismo = [0, 100%] escolaridad = [0, 100%] ingreso (PPA) = [200, 40000]
1999	igual	igual	$W(y) = (\log(y) - \log(y_{\min})) / (\log(y_{\max}) - \log(y_{\min}))$	igual

Así mismo, los informes sobre desarrollo humano presentados han ido sumando temáticas e indicadores que acompañan al IDH.

Tabla 2.2 Temas Principales de los Informes de Desarrollo Humano (1990-1999) ²⁵

Año	Tema Central	índices Presentados
1990	Desarrollo humano: El desarrollo humano ha mostrado un gran avance en las últimas décadas y es posible avanzar aún más con los recursos actuales	IDH
1991	Financiamiento del desarrollo humano : El desarrollo humano puede ser financiado	IDH, ILH, dist*, gen*

²⁴ Ferres, *La medición*, 346.

²⁵ Ferres, *La medición*, 337.

	mediante una reestructuración de presupuestos y una ayuda internacional mejor dirigida	
1992	Mercados Globales: El mercado no garantiza asignaciones justas, es necesaria la integración con el Estado. Además, se requiere de un acuerdo global para el desarrollo humano, con el cual ganarían países pobres y ricos.	IDH, ILH, dist, gen
1993	Participación de las personas: El desarrollo debe estar centrado en las personas, y éstas deben tener una participación activa en la toma de decisiones	IDH, ILH, dist, gen
1994	Seguridad Humana: La seguridad debe ser un concepto centrado en las personas, y no en los Estados. Para lograrla, es necesario un desarrollo humano sostenible.	IDH, dist, gen
1995	Equidad entre géneros: El desarrollo humano se reparte de manera desigual entre hombres y mujeres y esto perjudica al verdadero desarrollo.	IDH, IDM*, IPM*
1996	Crecimiento y Desarrollo humano: El crecimiento no implica necesariamente desarrollo humano, pero en esto último no puede sostenerse sin crecimiento económico.	IDH, IDG, IPG, IPC
	el mediano plazo no sólo es posible, sino que es un imperativo moral. Actualmente se dispone de recursos suficientes para lograr ese objetivo	
1998	Consumo y Desarrollo humano: El consumo no siempre contribuye al desarrollo humano. Es necesario cambiar el patrón actual de consumo, de manera que éste sea sustentable, socialmente responsable y contribuya a desarrollar capacidades	IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-1
1999	Globalización: La globalización representa una	IDH, IDG, IPG, IPH-1,

	gran oportunidad de avance para el desarrollo humano, pero corre riesgo de ser mal encaminada.	IPH-2
--	--	-------

Nota: Las siglas utilizadas corresponden a : "IDH" = Índice de Desarrollo Humano, "ILH" = Índice de Libertad Humana, "IDM" = Índice de Desarrollo de Género (igual a IDM), "IPG" = índice de Potenciación de Género (igual a IPM), "IPC" = índice de Pobreza de Capacidad, "IPH" = índice de Pobreza Humana. "Dist" y "gen" se refieren a aplicaciones del IDH que toman en cuenta la distribución del ingreso y la inequidad entre géneros, respectivamente, pero que no constituyen índices independientes.

A partir del Informe del año 2000 hubo necesidad de completar los datos que presentaron Feres y Mancero,

Tabla 2.3 Temas Principales de los Informes de Desarrollo Humano (2000-2014) ²⁶

2000	Derechos humanos	IDH, índice de responsabilidad internacional en materia de derechos humanos IRDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2* Agrega un componente de participación-exclusión, tasa de desempleo.
2001	Poner el Adelanto Tecnológico al servicio del Desarrollo Humano	IDH, IDG, IPH-1, IPH-2*, IPG, IAT índice de Adelanto Tecnológico
2002	Profundizar la democracia en un mundo fragmentado	IDH, IPH-1, IPH-2*, IDG, IPG
2003	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	IDH, IPH-1, IPH-2*, IDG, IPG
2004	La libertad cultural en el mundo diverso de hoy	IDH, IPH-1, IPH-2*, IDG, IPG
2005	Cooperación internacional, desarrollo, comercio, seguridad	igual

²⁶ Datos tomados de la página <http://hdr.undp.org/es>, (revisado 23 de junio de 2016)

2006	Poder, pobreza y al crisis mundial del agua	Igual
2007	Lucha contra el cambio climático	igual
2008	igual	igual
2009	Movilidad, migración, desarrollo humanos	Igual
2010	Caminos del Desarrollo	IDH** Cambio en la ponderación de todos los componentes, incluye los años esperados de escolarización y para el ingreso pasa del PIB per cápita en PPC a Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en PPC \$USD., IDH ajustado por desigualdad, índice de Pobreza Multidimensional (IPM) , índice de Desigualdad de Género (IDG), IPH
2011	Sostenibilidad y Equidad	IDH**, IDG ajustado por desigualdad, IPM, IDG, IPH,
2012	Igual	Igual
2013	Reequilibrio global, “el ascenso del sur”, Progreso, Integración social, Seguridad humana	igual
2014	Reducir vulnerabilidades y construir Resiliencia	Igual destaca una medición sobre competencias sociales
2015	Trabajo	igual

Han aparecido otros indicadores de medio ambiente, rendimiento escolar, salud, comercio, entre otros, que por extensión y variedad nos vemos obligados a omitir. No obstante, los principales han sido observados,

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida sinóptica de tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, disponer de educación y tener un nivel de vida digno.²⁷

Este es el ejemplo es un instrumento muy acabado construido desde el enfoque de capacidades para medir la pobreza, y así lo reconoce uno de los informes

Sería un error garrafal concentrar cada vez más aspectos en una sola cifra como el IDH, pero el enfoque del desarrollo humano es lo suficientemente complejo como para acoger nuevas inquietudes y consideraciones vinculadas con las perspectivas futuras (entre ellas las predicciones de niveles futuros del IDH) sin la necesidad de afanarse por incorporar más información en una sola medida compuesta.²⁸

Existen muchas críticas respecto al uso que continuamente se hace de estos datos, pues son usados políticamente y esto es obvio, por ello la importancia de conocer los límites u oscuros de aquella medición. Para citar un ejemplo concedemos un espacio al Informe sobre Desarrollo Humano 2010, la Libertad cultural en el mundo diverso de hoy,

Puesto que los organismos internacionales que producen información están mejorando constantemente sus series de datos y actualizan periódicamente los datos históricos, muchas veces los cambios que sufren de año en año los valores del IDH y las clasificaciones entre una edición y otra del Informe sobre Desarrollo Humano se deben más a revisiones de los datos (tanto específicos de un país como en relación con otros países) que a cambios efectivos en el país. Además, los cambios ocasionales en la cobertura de un país también pueden influir en la clasificación, incluso si la metodología usada para calcular el IDH se mantiene constante.²⁹

Para salvar el asunto, puede uno mismo utilizar datos actualizados desde el sitio <http://hdr.undp.org/statistics>

El año pasado se presentó el Informe sobre Desarrollo Humano 2015, celebrando 25 años de publicación del informe, aunque me parece más apropiado citar a Amartya Sen en el

²⁷ PNUD, *IDH 2003. Los objetivos de desarrollo del Milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, (PNUD, 2003): 60.

²⁸ PNUD, *IDH 2010, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. (PNUD, 2010) p.

vii

²⁹ PNUD, *IDH 2010*, vii.

marco de la publicación número 20, donde se reconoce la valía de su propuesta de la siguiente manera,

En 1990, la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano sensibilizó al público sobre las implicancias reales del desarrollo. Bajo el visionario liderazgo de Mahbub ul Haq, la obra tuvo un profundo efecto en la manera de considerar el progreso social por parte de autoridades, funcionarios públicos, medios de comunicación, economistas y otros científicos sociales. En lugar de concentrarse en unos pocos indicadores tradicionales del progreso económico (como el producto interno bruto per cápita), el concepto de “desarrollo humano” proponía examinar sistemáticamente una gran cantidad de información sobre cómo vive el ser humano en cada sociedad y cuáles son las libertades básicas de las que disfruta³⁰

2.5 Florecimiento humano

El enfoque del florecimiento humano se basa en un acercamiento antropológico filosófico para sustentar la existencia de las necesidades humanas. Su construcción se compone de una recuperación de la teoría de las necesidades de Abraham Maslow, psicólogo humanista que jerarquiza el conjunto de las necesidades humanas, que van de las fisiológicas hasta las afectivas y de autorrealización; se complementa con la teoría del trabajo siguiendo a Marx, y dentro de este ámbito los trabajos de Georgy Markus. Entre estas posturas Julio Boltvinik encuentra puntos de convergencia sin dejar de objetar su total compatibilidad.

Maslow sostiene que cuando una necesidad no es adecuadamente cubierta, comienza a tomar control paulatino sobre las demás necesidades hasta el punto de ocupar la total atención del organismo, disparando los impulsos. El impulso es una parte del instinto, que se compone a su vez de acción y objeto. La falta de ingesta calórica dispara el impulso de comer alimentos, comer es distinto de engullir o devorar, mientras que los alimentos no son sinónimo de nutrientes o calorías, si estamos de acuerdo en ello, el hombre sólo hereda por la vía de sus genes el impulso, pero la acción y el objeto han sido moldeados por él mismo.

La ruptura de la actividad orientada directamente a la satisfacción de necesidades, lo que constituye para Marx el rasgo más esencial *del ser humano, es al mismo tiempo la ruptura*

³⁰ PNUD, *IDH 2010*, vi.

*del dominio del ser por el instinto, su transformación en actividad instintoide, lo que significa un salto gigantesco en términos de libertad.*³¹

Ya se ha apuntado la importancia del trabajo –o de la satisfacción mediada de las necesidades del ser humano– como motor de la ampliación constante de la actividad humana, ampliación que se dirige a la universalización. Trabajo y universalización, como sabemos, constituyen dos de los cinco rasgos fundamentales que definen al hombre, además de su ser social, su conciencia y su libertad. Si aceptamos el rasgo de la universalización de las necesidades tenemos que la riqueza será expresada en la existencia de muchas necesidades –lo cual es posible por un alto nivel de desarrollo– y la pobreza se encontrará en el polo opuesto, la existencia de pocas necesidades. Si una persona necesita de muchas cosas para vivir *es rica*, y si las satisface, *estará* dentro de la categoría de riqueza, de manera inversa, el caso de una persona que no puede cubrir las pocas necesidades con que cuenta será y estará pobre, lo cual marca el umbral que categoriza la degradación de la dignidad humana.

A la distinción del ser y el estar se llega por medio del reconocimiento de dos ejes conceptuales, el eje del florecimiento humano o del bienestar, y el eje del nivel de vida. En el primero encontramos al hombre en su total extensión –con todas sus necesidades y capacidades–, mientras que en el eje del nivel de vida se encuentran sólo los elementos económicos del ser humano. Incumplir con la necesidad de afecto en el seno de una familia de prósperos comerciantes no es motivo para considerar a dicho grupo como pobre. Sin embargo, la demostración de afecto requiere de recursos valiosos y cuantificables, uno de ellos el tiempo. El recorte de las necesidades que en lo fundamental no dependen de recursos económicos permite ingresar al eje del nivel de vida delegando otro tipo de sufrimientos humanos. Dichas necesidades y capacidades quedan prácticamente fuera del segundo eje, salvo por sus requerimientos económicos.

*Lo que normalmente hacemos es suponer un conjunto de necesidades iguales para todos los miembros de una sociedad y después cotejar. Nos situamos con ello, sólo en la dimensión de estar pobre.*³²

El error metodológico que se comete, viene de una concepción que ignora la esencia humana,

³¹ Julio Boltvinik, “Conceptos y Medición de la Pobreza”, en *Pobreza ,Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*, (México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2004) 20.

³² Boltvinik, *Conceptos y medición*,19.

*el ser humano es una unidad indisoluble que no puede ser fragmentado de entrada, como supuesto inicial [...] en tanto, la pobreza supone una visión parcial del ser humano que sólo puede tener sentido si se deriva de una concepción integral de la humanidad.*³³

Tabla 2.4 Eje del Florecimiento humano (Ser) y del Nivel de vida (Estar)³⁴

Tipo de riqueza / pobreza	Ser	Estar
Humana	Necesita mucho/poco y tiene muy/poco desarrolladas sus capacidades.	Grado de satisfacción de necesidades efectivas y de aplicación de capacidades efectivas.
Económica	Tiene/no tiene los recursos y condiciones para el desarrollo de sus capacidades.	Tiene/no tiene los recursos y condiciones para la satisfacción de necesidades efectivas y aplicación de capacidades efectivas.

A continuación Boltvinik propone el término de satisfactores, en lugar de necesidades, para poder realizar el corte al nivel de vida, eje que considera únicamente los recursos económicos. Siguiendo a Boltvinik, existen tres tipos de satisfactores: bienes y servicios, las relaciones y las actividades. Las distintas necesidades se verán resueltas por medio de los satisfactores, algunos de los cuales pueden ser compartidos o incluir satisfactores secundarios, como el tiempo libre³⁵, sin embargo, no es menos cierto que las necesidades son satisfechas mediante actividades. En otro momento se refirió la connotación que apareja un determinado enfoque sobre la pobreza, lo que aquí encontramos al reflexionar sobre las actividades es que incluyen la dimensión potencial del ser humano, las capacidades. Para realizar una actividad es necesaria la capacidad.

³³ Boltvinik, *Conceptos y medición*, 10.

³⁴ Cuadro tomado de Julio Boltvinik, “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano” (tesis de doctorado, CIESAS, 2005),70.

³⁵ Vale decir que el tiempo es un elemento necesario para satisfacer todas las necesidades, pese a que en algunas de ellas su valor sea marginal, como la alimentación, en otras tiene una importancia mayúscula, las necesidades de relacionarse y tener autoestima, por ejemplo.

Cuadro 2.5 Satisfactores y recursos (principales y secundarios) en tres tipos de necesidades (materiales, emocionales, de desarrollo)³⁶

Necesidades (ejemplos de)	Tipo de satisfactores principales/ secundarios	Recursos (fuentes de bienestar) principales/secundarios
Alimentación (necesidades 'materiales')	Objetos (alimentos)/ <i>actividades familiares (cocinar; abastecer)</i>	recursos monetizables*/ <i>tiempo; conocimientos y habilidades</i>
Afecto; amistad; amor; sexo (necesidades emocionales)	relaciones primarias / Actividades con pareja o amigo <i>objetos</i>	Tiempo; conocimientos y habilidades/ <i>recursos monetizables*</i>
Autoestima; autorrealización (necesidades de desarrollo)	actividades del sujeto/ <i>objetos; relaciones secundarias</i>	conocimientos y habilidades, tiempo/ recursos monetizables*

*Incluye ingreso corriente; activos básicos; activos no básicos; acceso a bienes y servicios gratuitos.

La tipología propuesta en el Cuadro 2.5 hace énfasis –marcas en gris– en cómo algunos enfoques se concentran únicamente en los satisfactores materiales como medidas de la pobreza; así mismo, considerando que sólo se reconoce el elemento material del satisfactor la medición excluye los elementos inmateriales que también lo constituyen, como el tiempo requerido y el conocimiento, e incluso otros recursos que antes hemos referido como secundarios, por ejemplo en el caso de la alimentación que requiere de combustible, enseres domésticos, etc.

En cuanto a los recursos, en el cuadro se muestra que, cuando el satisfactor dominante es un objeto (bien o servicio), el recurso principal es el que he llamado recursos económicos monetizables (ingreso corriente; activos básicos; activos no básicos; acceso a bienes y servicios gratuitos). En cambio, cuando los satisfactores principales son relaciones o actividades del sujeto, los recursos principales son el tiempo (que se dedica a cultivar la relación o a realizar la actividad) y los conocimientos y habilidades o capacidades (que se ponen en juego en ambos casos)³⁷.

El rodeo por el eje del florecimiento humano sirvió para considerar que las necesidades inmateriales también requieren de recursos materiales para su satisfacción, pese a que estos recursos materiales no son sus satisfactores sustantivos. Sin embargo, el eje del

³⁶ Cuadro tomado de Boltvinik, *Ampliar la mirada*, 12.

³⁷ Boltvinik, *Ampliar la mirada*, 12.

nivel de vida recupera esos requerimientos, además del conjunto de recursos necesarios para satisfacer las necesidades materiales.

Falta decir dónde se realiza el corte toda vez que estamos en el eje del nivel de vida, pues bien, a sabiendas de que las necesidades están definidas en última instancia por el desarrollo de las fuerzas productivas, esto es capacidad-necesidad como parte del mismo cuerpo, su definición puede construirse con rigor histórico. La decisión de cómo operar el corte, argumenta Boltvinik, se ha resuelto por dos vías:

En la bibliografía sobre pobreza hay una tensión constante entre la pobreza definida como nivel de vida bajo y pobreza definida como recursos inadecuados o insuficientes. Según David Gordon, para Peter Townsend, la pobreza es la insuficiencia de recursos, lo que causa un nivel de vida inadecuado que significa carencias, privación. Otra postura posible es la de definir la pobreza como privación, como la presencia misma de las carencias. Quienes como Townsend, definen pobreza como insuficiencia de recursos, operan el corte en la dimensión [...] Quienes adoptan la otra postura y definen la pobreza como privación, buscan los indicadores directos de privación: agua potable, de drenaje, de bajo nivel educativo [...] la no participación en actividades acostumbradas en sociedad, etc.³⁸

El modelo que se forma recupera dos corrientes que en otro momento han sido opuestas, razón por la que faltará explicar si su combinación no sólo es posible sino también consistente. El nivel bajo de vida, expresado como la presencia misma de carencias, o la pobreza por recursos bajos o insuficientes, que derivan en privaciones, un enfoque indirecto o de ingresos, con un enfoque directo o de necesidades insatisfechas. Boltvinik conviene en complementar ambas posturas con base en la enumeración de un grupo de fuentes de bienestar que incluyen el ingreso corriente, los activos básicos y no básicos, acceso a bienes y servicios gubernamentales gratuitos, habilidades y conocimientos, tiempo libre para trabajo doméstico, educación y recreación. A través de la medición y comparación con las normas sociales existentes, propone la siguiente definición de pobreza:

es pobre aquel hogar que dadas sus fuentes de bienestar, no puede satisfacer sus necesidades por más eficientemente que las use³⁹.

Un último elemento indispensable para comprender esta postura son las fuentes de bienestar, que a diferencia de los enfoques reduccionistas, que miran al ingreso como la

³⁸ Boltvinik, “Ampliar la mirada” 24.

³⁹ Boltvinik, “Ampliar la mirada”, 25.

principal o única fuente de bienestar, reconoce (además del a) ingreso): b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derechos de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico; d) tiempos disponibles para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo en el hogar; e) los activos no básicos.

La operacionalización de este enfoque ha sido presentada en numerosos trabajos, pero una de sus aplicaciones más importantes es el Método de Medición Integrado de Pobreza que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) utiliza desde 2006 como instrumento de medición de la pobreza. Tal como se hizo en el apartado anterior, presentamos el constructo básico del método junto con algunas variaciones que se le han hecho a lo largo del tiempo.

El primer modelo del Método de Medición Integrada de la Pobreza (Variante original, o MMIP-VO) consiste en la aplicación simultánea del método LP-CNA –seleccionando un estrato de referencia– y NBI. A partir de esta medición se obtiene una *incidencia de pobreza que se encuentra en la unión de los conjuntos*, además de tres categorías de pobres; aquellos que están por debajo de la LP, los que tienen una o más NBI no cubiertas, y los que se encuentran en ambas categorías.

El propio Boltvinik recupera algunas deficiencias de este modelo,

(1) La dimensión de ingresos mide sólo la pobreza alimentaria, por lo cual otras necesidades no verificadas vía NBI quedan sin verificar en la VO-MMIP. De la variante original de NBI hereda sin superar las limitaciones siguientes: (2) La incidencia de la pobreza no es independiente del número de indicadores de NBI incluidos. (3) No se pueden calcular otros índices de pobreza fuera de la incidencia. (4) Como los umbrales de NBI se definen de manera absoluta y estática –por ejemplo, la tendencia descendente de la pobreza por NBI, deficiencia que no es intrínseca de la LP-CNA–, la VO-MMIP reflejará un peso decreciente de la pobreza por NBI dentro de la pobreza del MMIP, ya que tenderá a disminuir más rápidamente que la pobreza por LP, o a bajar mientras ésta sube. Al combinar los dos métodos, surge otro problema: (5) El criterio de pobreza (debajo de la línea de pobreza y/o con una o más carencias por NBI) es muy cuestionable⁴⁰

La superación de estas y otras críticas han sido trabajadas por su autor sin apartarse de aquella primer propuesta. La LP como la variante de NBI son ajustadas para hacer la

⁴⁰ Julio Boltvinik, Medición multidimensional de la pobreza. América Latina, de precursora a rezagada, Revista *Sociedad y Equidad* N 5, (enero de 2013): 13.

complementariedad de los métodos teóricamente sostenible. Se parte de que la LP remite su medida a la fuente del ingreso, mientras que el método NBI tiene acceso a las fuentes b), c), d) y e).

Pero hay otras cosas importantes,

Los primeros pasos que habrían de llevar a su desarrollo fueron dados por Luis Beccaria y Alberto Minujin. Estos autores se proponían comparar los resultados de los métodos de LP y de NBI. No sólo resultaron diferentes las incidencias sino que la población identificada como pobre por ambos métodos, la intersección de ambos conjuntos, resultó una fracción relativamente pequeña de éstos. Minujin y Vinocur explican así los hallazgos:

*Estas diferencias obedecen a que con el criterio de necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales -que poseen una vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo, u otras- mientras que con el criterio de línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido, se detectaría a los hogares **pauperizados**, de particular importancia en el caso argentino⁴¹.*

Algunas variaciones al Método de medición integrada se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 2.6 Métodos de medición integrada de la pobreza MMIP⁴²

Métodos y variantes	Concepto de pobreza	Variables	Criterios de pobreza	Unidad de obs.	Grupos de pobres	Autores
MMIP-Origina	-Normativo - Fáctico, - Relativo- absoluto	-Ingreso o consumo $LP = E_x * CNA$ -Indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP o al menos una NBI	Hogares	sólo LP LP-NBI sólo NBI	Kaztman, Beccaria y Minujin
MMIP-refinada	-Normativo- Fáctico potencial, - Relativo- absoluto	-Ingreso o consumo -LP= parte de CNSE -Indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP por hogar o al menos una NBI	Hogares y personas	LP-NBI sólo LP sólo NBI	Boltvinik, PNUD
MMIP-modificada	-Normativo -Fáctico- potencial -Relativo	-Ingreso o consumo $LP = CNSE$ -Indicadores de NB	índice integrado de intensidad positivo	Hogares y personas	LP-NBI sólo LP sólo NBI Umbral de pobreza	Boltvinik

⁴¹ Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas*, 51-52.

⁴² Tabla elaborada a partir de Boltvinik, *Pobreza y distribución del ingreso*, 42-43

2.6 Otros enfoques

2.6.1 Exclusión social

Este término comenzó a utilizarse para referir los efectos sociales producidos por las reformas económicas de los estados europeos, acompañadas de otros procesos sociales como las migraciones masivas. A diferencia de la pobreza, que es vista como un resultado que describe una situación, la exclusión se entiende más como el proceso que deviene en una situación de pobreza. El término ha sido utilizado en algunos países para referir a los nuevos pobres, o para denominar a una creciente subclase.

Los trabajos que al respecto se han elaborado sugieren que el concepto expresa niveles de agregación, y en ese sentido conlleva múltiples significados. Si mencionamos su contraparte, es decir los distintos términos de integración propuestos, como la inclusión, la solidaridad, la ciudadanía o la inserción, tenemos mayor claridad respecto a la multiplicidad de significados que se le atribuyen.

Reconociendo la multiplicidad de respuestas a la pregunta ¿Exclusión de qué? Se entenderá que las proposiciones que resulten serán por de muy diversa índole, y estas expresarán valores y visiones de mundo distintas. Silver⁴³ propone un esquema que muestra tres paradigmas utilizados desde el enfoque de la exclusión social: Solidaridad de grupo / Divisiones culturales; Especialización /Esferas separadas/ Interdependencia; y Monopolio / Aislamiento social.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha adoptado el paradigma de especialización y el discurso de la discriminación, asumiendo que la exclusión social afecta a personas que se ven privadas de acceder a los beneficios del desarrollo, principalmente aquellas que pertenecen a minorías indígenas, migrantes, portadoras de VIH, con discapacidad, etc. y cuya causa tiene que ver tanto con el ámbito individual como con fallas en el funcionamiento de los mercados. El análisis del funcionamiento del mercado laboral conduce a afirmar que la exclusión está condicionada por la política social, que define el nivel de empleo y salarios, así como por la posesión de activos que definen las oportunidades de acceso a los mercados.

⁴³ Hillary Silver, "Three paradigms of social exclusion". En Rodgers et al. (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO, citado en Vereda, *La pobreza en el Perú*, 46.

Al desarrollar este punto se llega a la conclusión de que las principales causas de la pobreza tienen que ver con fallas estructurales, en donde la política de los estados define en gran medida el grado de exclusión, que a su vez pasa por definir el tamaño de actividad económica por medio de la inversión pública. Con base en lo anterior podemos afirmar que el enfoque es de tipo estructural, sin embargo debe señalarse que la exclusión aquí descrita se concentra en el plano económico, siendo a sí mismo importante el plano político (derechos, deberes, ejercicio de poder y ciudadanía) y cultural.

En esa línea, Juan Estrella sostiene que la exclusión social tiene una relación directa con la configuración que adopta la ciudadanía en el marco de un tipo particular de Estado, el cual no deja de responder al modelo de acumulación y producción capitalista imperante,

Si hasta esa década [ochentas] la exclusión social resultaba de la incapacidad de los estados-nación para crear ciudadanía, vía distintas estrategias de política económica y social que acompañaban los procesos de producción capitalista hasta entonces predominantes, la actual exclusión social resulta de un “exitoso” programa de reformas que, traducidas en políticas públicas, al tiempo de chocar completamente con la creación de ciudadanía, son necesarias en el pujante proceso de globalización económica⁴⁴.

Retomando la base de Marshall sobre ciudadanía, llega a distinguir tipos de exclusión respecto de sus elementos constitutivos –las libertades individuales, los derechos políticos y sociales– principalmente en los dos últimos,

Por un lado , la exclusión política, entendida como carencia de derechos efectivos que permitan tomar parte en el ejercicio del poder político y, por el otro lado, la exclusión social, entendida como la ausencia de derechos efectivos para alcanzar un mínimo de bienestar económico y de seguridad al derecho a participar del patrimonio social.⁴⁵

⁴⁴ Juan Estrella, “Ciudadanía y Exclusión Social”, en Alicia Ziccardi coord., (et. al), *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, (IIS-UNAM, Siglo XXI, 2008): 291.

⁴⁵ Estrella, “Ciudadanía y exclusion”, 295.

2.6.2 Estructural

Una distinción básica para ubicar el enfoque estructural nos lleva a posicionar dos corrientes de explicación de la pobreza. Una que asocia la noción de patologías con los individuos y familias, cuyos comportamientos, herencia, cultura, valores, etc. conducen a reproducir su estado de pobreza. En dicha corriente existen diversas vertientes que van desde la indolencia o irresponsabilidad del individuo, la herencia genética de habilidades dentro de un determinado estatus social, como la inteligencia, o esquemas psicológicos de adopción y desarrollo de actitudes y valores. Como vemos, la característica central de estas posiciones, que podemos denominar como patológicas o psicosociales, es el argumento de que la pobreza tiene raíz en los atributos de las personas que la viven. En contraparte, un enfoque estructural afirma que la pobreza se explica por el enfrentamiento de fuerzas sociales dinámicas, que originan condiciones no favorables y que estas condiciones reflejan en sí mismas un tipo de estructura social dada. Los ejemplos más claros de este tipo de estudios retoman las recesiones económicas ocurridas en las décadas de 1970 y 1980 como determinantes en el incremento de la pobreza.

Tony Novak⁴⁶ sugiere que la aparición de la pobreza como un problema de grandes magnitudes, surge por la pérdida de tierras por parte de grandes masas de población, que al pasar a depender de un salario quedaron a merced del mercado de trabajo, y en ese sentido, de la estructura de propiedad. Así mismo, señala la función disciplinaria que dentro del sistema capitalista desempeña la pobreza, que a través del temor a caer en ella, y el desprecio hacia los grupos pauperizados, introduce el valor del trabajo duro como medio para evitarla, aumentando así la productividad y siendo a su vez un componente moral inherente al sistema, tal como lo es la pobreza misma.

En términos generales, el enfoque estructural supone que la estructura de la propiedad de los medios de producción determina la estructura de productiva, que a su vez determina la distribución del empleo. Por tanto, los individuos que no estén agrupados en una rama productiva, estarán en una situación de pobreza, considerando que la estructura ocupacional tiene una dinámica propia basada en un equilibrio imperfecto, es decir, su utilidad está mediada por un cálculo que se beneficia de una sobre oferta laboral, y por

⁴⁶ Pete Alcock, *Understanding Poverty*. Londres: MacMillan Press, 1997, citado en Vereda, *La pobreza en el Perú*, 58.

otra parte la inversión de capital que genera más empleos está imbricada de una lógica similar.

En consecuencia, si partimos de la existencia de una estructura de propiedad y una distribución del empleo, el análisis tiene que versar sobre los términos en que los trabajadores asalariados o independientes están –o no– adscritos en la actividad productiva, premisa contraria al entendimiento de los pobres como un agregado de individuos con recursos variables que por su cantidad, calidad, así como por la manera en que los utilizan dichos recursos, están inmersos en el círculo de la pobreza.

2.6.3 Activos de los pobres

El enfoque activos de los pobres parte de reconocer que, las familias o individuos ubicados en la categoría de pobreza cuentan con un conjunto de recursos (activos) que asumen el papel de capital, debido a que la operación que de ellos se hace no es óptima, el resultado es la perpetuación o la movilidad a una situación de pobreza. Podemos adelantar con base en la afirmación precedente y utilizando el lenguaje de la economía, que el equiparar el capital de una familia con el de una empresa no pone de manifiesto las diferencias que en el mercado operan sobre las estrategias y riesgos que se asumen a partir de una posición concreta en una estructura económica, entendida ésta última como la manera en que la riqueza está distribuida.

Una de las aplicaciones concretas del enfoque de activos la encontramos en un estudio realizado por Chenery (et. al), en el marco de una investigación realizada para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto del Desarrollo de la Universidad de Sussex.⁴⁷ En dicho estudio se plantea la preocupación por un alto crecimiento macroeconómico que no se traduce en beneficios significativos para los grupos poblacionales en condición de pobreza, de lo cual se desprende el razonamiento de que la redistribución de ingresos está obstaculizada por la falta de acceso a la tierra, al capital, al trabajo y a los servicios públicos.⁴⁸ Por lo tanto, la implementación de políticas de combate a la pobreza debiera concentrarse en que dichos grupos en desventaja tengan mayor acceso a los bienes mencionados, y que esto redunde en mayor productividad para que sus ingresos se incrementen. Un argumento central es que la distribución de los ingresos no se restringe al binomio Trabajo-Capital, ya que pueden adquirirse por vía de otros activos, como las transferencias, autoproducción, acceso a bienes y servicios

⁴⁷ H. Chenery, *Redistribution with Growth*, (Washington, Oxford U. Press. Marzo, 1974), 183-194.

⁴⁸ Vereda, *La pobreza en el Perú*, 25.

públicos, etc. Sin embargo no hay suficiente claridad respecto a cómo la redistribución debe practicarse.

Por su parte, Birdsall y Londoño⁴⁹ cuestionan el enfoque adoptado por el BM, aunque al parecer coinciden en las medidas que se deben adoptar. Asumen que la desigualdad afecta negativamente tanto el crecimiento del ingreso agregado así como la reducción de la pobreza, argumentando que al inicio de una fase de crecimiento, si tomamos en cuenta una medida de distribución de la tierra así como de capital humano, le seguirá un efecto negativo que reflejará y agravará dichas diferencias, en el marco de una dinámica estructural de acumulación y propiedad de activos productivos. En respuesta a ello, se apuesta a que el establecimiento de medidas que abran el acceso a los activos aminorará los efectos negativos del crecimiento.

Una tercera variante del enfoque de activos es propuesta por Katzman y Filgueira⁵⁰ quienes a partir de las propuestas de Moser, adoptan el enfoque alternativo de activos-vulnerabilidad-oportunidades. La distinción radica en que el concepto de activo adquiere sentido dentro de la estructura de oportunidades generada en el mercado, en la cual los diferentes estratos sociales participan, es decir, que la posesión y uso de los bienes está en función de situaciones concretas, para algunos de supervivencia y para otros de ascenso social; lo que para familias en situación de pobreza puede ser un satisfactor inmediato, para otras podría emplearse en una inversión de largo o mediano plazo. Por lo tanto, el enfoque de activos sería válido para aquellos bienes y recursos de las familias en donde existe la posibilidad de integrarlos con la estructura de oportunidades, mientras que para las familias cuyos recursos no pueden ser conducidos a dicha estructura se plantea utilizar otra denominación.

Aquí vale la pena reconocer que el énfasis recae sobre la manera en que las familias responden a situaciones no favorables, como el desempleo, el alza de precios y la falta de acceso a servicios, mientras que el estudio de la estructura de oportunidades atiende las lógicas de producción de activos que se tejen en el mercado, estado y sociedad. En consecuencia, lo relevante son las condiciones bajo las cuales una familia puede generar mayores ingresos y lograr ascender socialmente de manera sostenida y progresivamente

⁴⁹ Nancy Birdsall y Luis Londoño, *Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America*. IDB Working Paper Series 344. marzo. Washington: IDB. También con modificaciones en *American Economic Review*, citado en Vereda, *La pobreza en el Perú*, 27

⁵⁰ R. Katzman y C. Filgueira, *Notas sobre el marco conceptual*. En Katzman, Ruben, (coord.). *Activos y Estructuras de Oportunidades*. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad en Uruguay. Montevideo: PNUD-CEPAL, pp. 19-36, citado en Vereda, *La pobreza en el Perú*, 27.

autónoma. Siguiendo esta línea, Kaztman y Filgueira reconocen que esto por un lado permite indagar en la visión de los hogares –utilizan el término de actores– respecto a los activos necesarios para lograr una movilidad social efectiva, además considerar las barreras que se interponen entre los activos y la estructura de oportunidades existente.

Capítulo III

La Pobreza en México

3.1 Antecedentes

A partir de 1982 ocurre en México un cambio radical de modelo económico que marca el fin del modelo iniciado en 1940, conocido como industrialización por sustitución de importaciones, el cual tenía como objetivo el impulso del desarrollo de la industria con el fin de producir internamente los bienes de consumo para el mercado nacional, siendo el Estado mexicano el principal rector de la economía, produciendo incluso los bienes que no fueran atractivos para el capital privado o para los que éste no estuviera en condiciones de hacerlo, pero también subsidiando la producción de ciertos bienes para regular su precio y participando conjuntamente con el sector privado a través de empresas mixtas.

La intervención del Estado mexicano en la economía comienza a tomar relevancia desde el periodo post-revolucionario, cuando surge la necesidad de contar con instituciones que favorecieran el desarrollo industrial y agrícola. Así lo demuestra la aparición de empresas nacionales como Banco de México o el Banco Nacional de Crédito Ejidal.¹ Sin embargo, es hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando el Estado interviene decididamente en el control de la economía, con lo cual surgen empresas como Altos Hornos de México, la Compañía Exportadora e Importadora, la Comisión Federal de Electricidad (en ese momento la industria eléctrica estaba en manos extranjeras), además de la nacionalización de los ferrocarriles y la industria petrolera, que diera origen a las empresas Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y Petróleos Mexicanos. Este proceso de intervención continuó y para la década de los sesenta se nacionalizó la industria eléctrica. Finalmente el periodo concluye con la nacionalización de la banca en 1982, medida tomada después de que la especulación de los banqueros había llevado a las reservas nacionales a un virtual agotamiento.²

Los resultados del modelo de sustitución de importaciones tienen sus matices, por una parte los capitalistas mexicanos y extranjeros no dejaron de obtener beneficios, aprovechando los precios bajos de los productos básicos gracias a los subsidios, que si bien favorecían a las clases populares, de igual manera permitían mejores condiciones para la inversión privada considerando el nivel de los salarios así como las mejoras en infraestructura que el propio Estado impulsó. Es preciso señalar que las organizaciones

¹ El Banco de México se funda en 1925 mientras que el Banco Nacional de Crédito Ejidal aparece en 1935.

² Isabel Rueda, *La Creciente Desigualdad en México*, (México, IIE-UNAM, 2014), 20.

obreras y campesinas también estaban bajo el control del Estado, situación que hasta nuestros días favorece al capital privado. Con todo esto, el crecimiento de la economía fue sostenido, logrando un incremento anual promedio del PIB superior al 6% durante casi cuatro décadas. (Véase anexo Tabla 1.1 El crecimiento del PIB.)

Durante estos años los salarios tuvieron altibajos, depreciándose en un 55% para la década de 1940, pero recuperándose en un 25% en el siguiente decenio, y luego regresando y superando los niveles iniciales, hasta alcanzar su máximo histórico en el año de 1976, para luego caer dramáticamente un 68% acumulado al año de 2014, como observamos en el Cuadro 3.1 (Véase Anexo estadístico)

Durante el periodo descrito, conocido también como el milagro mexicano y principalmente en la década de los setenta, se establecieron políticas que permitieron la integración de amplios sectores a esquemas de derechos sociales. No obstante, al final de dicho periodo una acumulación de factores, que más adelante se referirán, sacudió el modelo de organización dejando consecuencias graves al país, dentro de las más dramáticas la devaluación de la moneda y el hiper endeudamiento de la nación. Esto fue el fundamento para establecer las políticas que dismantelaron la industria nacional y cambiar abruptamente el modelo de sustitución de importaciones por el modelo neoliberal.

Algunas de esos factores fueron políticas fallidas, por ejemplo: el papel otorgado al campo como productor de mano de obra de bajo precio y como generador de divisas para la compra de bienes de capital, lo cual sumergió a la industria agrícola en el rezago respecto de otras ramas productivas, aún cuando la mayor parte de la población dependía de actividades relacionadas con el medio rural; de igual manera el desarrollo de la industria de bienes de capital no fue suficiente para satisfacer la demanda interna, lo cual repercutió negativamente, y de forma acentuada al cambiar de modelo económico, pues los altos costos de la maquinaria, tecnología e insumos no producidos en México incidieron gravemente en la balanza comercial; siguiendo esta lógica, la producción se concentró en bienes para exportación, así como en artículos de consumo no esencial dirigidos a los estratos de mayor ingreso. A esta distribución de la industria durante las décadas de 1960 y 1970 se le denominó *dualidad estructural*, la cual refiere una economía que privilegiaba una determinada rama productiva, que recibía inversiones, impulso tecnológico y otro tipo de estímulos, dejando de lado el desarrollo de la producción de bienes de consumo básicos, la cual queda supeditada a los fines de la primera,

*una economía moderna que produce para las capas sociales de alto ingreso, para los ricos, y una economía rezagada e ineficiente para abastecer de consumos esenciales a la mayor parte de la población, a los pobres; además, con frecuencia los precios relativos desfavorecen a estos últimos, a veces con el definido propósito de abaratar los costos de producción de la fuerza de trabajo*³

En segundo lugar, un uso irresponsable de la inversión pública, que nada tenía que ver con el fomento de las actividades productivas estratégicas, sino que manifestaba el mal entendimiento del periodo de bonanza a través del otorgamiento de subsidios innecesarios e inversiones en empresas que por su actividad eran perfectamente rentables sin necesidad de protección estatal.

*Aunque la expansión del gasto comprendió un significativo incremento de la inversión pública y del gasto promocional del desarrollo económico y humano –y estuvo parcialmente acompañada de un significativo incremento de los ingresos del gobierno federal– dicha expansión comprendió también una suerte de economía del derroche (personal redundante en el sector público; subsidios innecesarios e indiscriminados a la actividad productiva, v. gr. bajas tarifas ferroviarias, eléctricas, de combustibles, etcétera [...] estatizaciones inconvenientes, que incluyeron empresas que nunca debieron estar en manos del Estado, como cabarets, fábricas textiles, etcétera; inversiones azarosas en elefantes blancos o en áreas donde no era indispensable la inversión pública, sino sólo el apoyo a la inversión privada o social; programas superfluos o convenientes pero artificialmente encarecidos por la corrupción y las ineficiencias de gestión). Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo.*⁴

Otro elemento importante fue la caída en los precios del petróleo, que si bien es una causa externa, no deja de lado la responsabilidad del gobierno por la implementación de esquemas de financiamiento de alto riesgo. Luego de prácticamente una década de alza constante en los precios del crudo, la apuesta del Estado mexicano estaba fundada en el

³ Pedro Vuscovik, “Pobreza y Desigualdad en América Latina”, (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1993), 69, citado en Rueda, *La creciente desigualdad*, 26.

⁴ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE, 1996; Jorge Hierro y Allen Sanginés Krause, “El comportamiento del sector público en México: 1970-1985”, en Felipe Larraín y Marcelo Selowasky (comps), *El sector público y la crisis de la América Latina*, México, FCE, 1990; José Ayala, “Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976”, en Rolando Cordera (comp.), *La crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, y Héctor Guillén, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, Era, 1984. Citado en, José Luis Calva, *La economía mexicana en perspectiva*, (IIEC-UNAM, 2004), 79, (revisado 7 de junio de 2016.)

<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/01/05JosLuisCalva .PDF> .

mantenimiento de dicha tendencia, situación que no ocurrió al impulsarse la exploración de hidrocarburos en otras regiones del mundo y disminuir la demanda de los países industrializados. Para ese momento el Estado mexicano había incrementado su deuda pública, en gran medida para financiar exploración. Además de la caída de los precios del petróleo, otros productos básicos de exportación acompañaron el efecto negativo. A eso debemos sumar el incremento de las tasas de interés por parte del gobierno de Estados Unidos, lo cual precipitó la crisis de deuda del Estado Mexicano para el año de 1982, en que a través de la firma de la Carta de Intención, suceso conocido como el consenso de Washington, México se comprometió con el Fondo Monetario Internacional a establecer periódicamente medidas económicas en donde el Estado iría delegando su papel rector de la economía, a cambio de recibir el préstamo necesario para evitar la bancarrota⁵.

Como se señalaba, estos cambios están directamente relacionados con el pago de la deuda externa, elemento que merece una mención aparte.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta las condiciones favorables de la economía, como bajas tasas de interés, crecimiento económico mayor al crecimiento poblacional, y crecimiento moderado de la oferta monetaria, permitieron al gobierno mexicano financiar su déficit sin incrementar significativamente el endeudamiento externo, lo cual estaba acompañado de una política de fijación cambiaria que mantuvo el dólar en 12.50 pesos de abril de 1954 a agosto de 1976, fecha en que se desata una crisis en el tipo de cambio y en la balanza de pagos. Durante la década de los sesenta el déficit en cuenta corriente promediaba 500 millones de dólares, *umentando a 3700 millones para 1976*. Esta situación se explica por la implementación de políticas de estabilización y expansión económica durante el gobierno de Luis Echeverría (1971-1976) que se tradujeron en un incremento de importaciones además de un aumento en el pago de la deuda externa con una creciente alza en las tasas de interés.

Más aún, el flujo neto de endeudamiento externo, o cambio en la deuda externa, fue mayor que el endeudamiento requerido para financiar los déficit en la cuenta corriente. Por ejemplo en el periodo 1971-1976, el promedio de la cuenta corriente de -2,500 millones de dólares se compara con el mayor flujo neto de endeudamiento externo de 3.3 mil millones de dólares. Es decir que, como proporción del PIB, los coeficientes de

⁵ El decálogo que de dicho acuerdo se desprende se resume a continuación: 1) Disciplina fiscal, 2) Reordenación de las prioridades del gasto público, 3) Reforma fiscal, 4) Liberalización financiera, 5) Tipo de cambio competitivo, 6) Liberalización del comercio, 7) Liberalización de la inversión extranjera directa, 8) Privatizaciones, 9) Desregulación y 10) Derechos de propiedad. Véase Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmentía, “El consenso de Washington: la implementación de las políticas neoliberales en América Latina”, *Política y Cultura*, núm. 37 (Primavera 2012) 35-64. (revisado el 8 de junio de 2016) <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf> .

*endeudamiento externo neto y de las exportaciones de bienes y servicios aumentaron de 1.2 y 13.8% en 1971 a 7.5 y 80.7% en 1976, respectivamente. Lo anterior sugiere la existencia de fuertes salidas o fugas de capital particularmente en el periodo 1973-1976. Así mismo, la deuda externa total de México alcanzó 27,000 millones de dólares, comparándose con 8000 millones en 1971 y 4000 millones en 1960.*⁶

El siguiente sexenio inició con medidas de ajuste económico cumpliendo algunos objetivos de corto plazo como la disminución del déficit público, menor crecimiento de la oferta monetaria, mayor depreciación de la moneda (el peso llegó a 23 unidades por dólar) y disminución de la inflación. Estas medidas también fueron producto de la firma de un acuerdo de Derechos de Giro con el FMI como requisito para la obtención de financiamiento. Sin embargo, el descubrimiento de reservas petroleras motivó nuevamente medidas expansionistas cuyo resultado, luego de la caída en los precios del crudo, fue un aumento de deuda, que por otra parte también se explica por el incremento del déficit de cuenta corriente del sector público no financiero. Para 1982, la deuda alcanzó 87,000 millones de dólares, equivalente a 48% del PIB, en comparación con el 31% en que inició el sexenio. Así mismo, las transferencias por servicios de deuda alcanzaron el 8% del PIB, situación sin precedentes.

3.1.1 Implementación del modelo neoliberal

Después de ratificar la firma de la Carta de Intención con el FMI, el presidente Miguel de la Madrid comenzó la desincorporación del Estado en la economía a través de la venta de un gran número de empresas, bajo el argumento de que muchas de éstas fueron adquiridas para evitar su cierre y con el tiempo se habían convertido en un obstáculo para el desarrollo del sector paraestatal por su situación deficitaria, asociada principalmente con la contratación excesiva de trabajadores. Su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, continuó con el proceso de privatización que, aunque en términos cuantitativos fue menor, incluyó a empresas de ramas productivas que en otro tiempo fueron consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, como la industria siderúrgica. La justificación fue que el tamaño de las empresas excedió en personal respecto de sus necesidades reales, lo cual, además de hacerlas ineficientes, ocasionaba pérdidas en las finanzas nacionales. En los

⁶ Justino de la Cruz Martínez, “La Deuda externa y el Crecimiento económico en México durante el periodo 1970-1994”, en México: Pasado, Presente, y Futuro, (México, Instituto de Investigaciones Económicas, Siglo veintiuno editores, 1996) 29.

siguientes sexenios otras empresas y áreas productivas han seguido el mismo curso, como ejemplo podemos citar la venta de Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México, 18 bancas múltiples (entre ellas Banamex, Bancomer, Serfín, Comermex, etc) Canales 7 y 13 de televisión, Dina, así como la privatización de carreteras, telecomunicaciones y la reciente apertura que recibirá la iniciativa privada para el sector energético.

Es de llamar la atención en muchos de estos casos, la opacidad con que se llevaron a cabo estas ventas y transferencias al sector privado; estudios al respecto⁷ documentan las sospechas que de ello se tienen. Además, las supuestas ventajas que en su momento se adjudicaron al sector privado, como eficiencia y competitividad, en oposición al sector público, no han tenido fundamento en la realidad, vale la pena recordar el rescate bancario, carretero, o más recientemente casos como el de Oceanografía,⁸ son muestra de que la corrupción y las malas administraciones no son endémicas del sector público.

Otro cambio que introdujo el modelo neoliberal (y que se estableció como compromiso en la Carta de Intención) fue la apertura del comercio, que empezó en 1985 con el inicio de las negociaciones para ingresar en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés, hoy Organización Mundial de Comercio, OMC). Durante el modelo de sustitución de importaciones existían altas restricciones para el ingreso de bienes y servicios por medio de tarifas arancelarias así como de permisos de importación, cuyo porcentaje del valor promedio del producto para 1984 era de 83.0%, tan sólo tres años después disminuyó a 26.8%. Así mismo, el número de artículos sujetos a permiso pasó de 8008 en 1982 a 329 en 1987.

Debido a la estrepitosa caída del poder adquisitivo así como a los altos niveles de desempleo y a la apertura de los mercados nacionales, muchas empresas tuvieron que cerrar mientras que otras han ido modificando su estructura a través de un proceso de flexibilización laboral, que ha representado retrocesos y derrotas para los derechos y garantías de los trabajadores, quienes son contratados por espacios de tiempo determinados, cuyas jornadas laborales exceden los mandamientos constitucionales, que no cuentan con acceso a prestaciones sociales y por si fuera poco, su ingreso es mermado

⁷ Enrique de la Garza (coord.), “La privatización en México. Consecuencias sociales y laborales”, (México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática). Citado en Rueda, *La creciente desigualdad*, 29.

⁸ *Uno de los temas que han sonado con fuerza este año ha sido el caso de las irregularidades existentes en torno a los contratos establecidos por Petróleos Mexicanos (Pemex) con la empresa Oceanografía S.A. de C.V., dirigida por Amado Yáñez. Pero estas irregularidades, lejos de ser un caso aislado, son la punta del iceberg de un largo número de anomalías en las contrataciones de Pemex que han sido detectadas, analizadas y denunciadas por la Auditoría Superior de la Federación.* Aroa de la Fuente, (FUNDAR, 2014). (revisado 28 de agosto de 2016), <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Oceanografiafundar2014.pdf>

sistemáticamente,⁹ de esta manera el sector informal de la economía ha venido incrementándose.

Con base en lo anterior, autores como José Luis Calva, Isabel Rueda, Araceli Damián, Julio Boltvinik, Miguel Székely, entre otros, sostienen que a pesar del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, el abrupto giro al modelo neoliberal no ha conducido al mejoramiento de la economía mexicana, y en consecuencia la pobreza no sólo se ha mantenido, sino se ha incrementado. Hay quien sostiene que la pobreza efectivamente se incrementó, pero sólo en términos absolutos, es decir que el número total de pobres se ha incrementado, sin embargo, en términos relativos o porcentuales se ha ganado terreno. Las distintas cifras que encontramos al respecto son numerosas y en ocasiones contradictorias, no obstante, ya con el conocimiento de los principales enfoques y métodos de medición, estamos en condiciones de cotejar algunos datos.

Siguiendo el ya clásico estudio sobre la pobreza que elaboró la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que dio origen al libro *Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional*¹⁰, Araceli Damián¹¹ resume en breves líneas el argumento central que sintetiza el referido estudio, éste es: la insatisfacción de las necesidades tiene que ver más con un asunto de desigualdad, que con una falta de desarrollo. Esta afirmación se sostiene al analizar la pobreza por la vía de los ingresos, en su variante de Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, que como en otro momento se refirió consiste en establecer un grupo de productos y asignarles el costo monetario de satisfacción¹²; en este caso algunos satisfactores se analizaron de manera extendida, esto es, considerando que para lograr su cometido requieren de otros insumos como en el caso de los alimentos (gas, utensilios, refrigerador).

El estudio presentó proyecciones sobre los requerimientos macroeconómicos que demandaría la satisfacción plena de las necesidades para el año 2000. Comparando el crecimiento del PIB con la distribución del ingreso encontró lo siguiente,

⁹ México se encuentra entre los países con menor salario mínimo por hora dentro del grupo de la OCDE, \$1.01 dólares americanos. Véase *Minimum wage after the crisis: Making them pay*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OCDE, mayo de 2015. (revisado 14 de junio de 2016) <http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>.

¹⁰ Presidencia de la República, 1982.

¹¹ Araceli Damián, “El estudio de la pobreza en COPLAMAR, 2014”. (revisado el 14 de junio de 2016) <http://www.colmex.mx/academicos/cedua/damian/FinancieroPDF/Estudios%20pobreza%20PDF/EI%20estudio%20de%20COPLAMAR%2014-6-04.pdf>.

¹² Sin embargo, el estudio consideró además del mercado, la autoproducción y las transferencias gubernamentales como formas de acceso a los satisfactores, dejando este último rubro en las categorías de salud y educación.

en 1977 el 56% de los hogares en México tenía un ingreso inferior al costo de la CNSE. Con base en el superávit de los hogares con ingreso por arriba del costo de la CNSE se calculó que, si éste se distribuyera equitativamente, se lograría que todos los hogares adquirieran la canasta y que además ahorraran 26% de su ingreso [...]

Conservando constante la distribución del ingreso prevaleciente en 1977 se observó que el PIB debía crecer al 6% anual; o al 2.8% si se alterara la distribución a un nivel similar al de países europeos (Inglaterra y Francia); o al .7% si la desigualdad se redujera al nivel de los países socialistas de ese tiempo [...] Dado que la desigualdad en la distribución del ingreso monetario fue mayor en el 2000 que en 1977 (con un índice de Gini de 0.503 y 0.496, respectivamente) y que el PIB per cápita disminuyó entre 1980 y 1990 al 0.6% anual, y creció sólo al 1.5% entre 1990 y 2000, la anterior proyección quedó completamente anulada¹³.

Un estudio más reciente, elaborado por Miguel Székely, que recupera el método de medición utilizado por el desaparecido Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, oficial durante el gobierno de Vicente Fox, y que consiste en establecer tres categorías, a saber, la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial, observadas cada una a través del método LP, líneas que se comparan con el PIB per cápita y que incluyen los ingresos monetarios y no monetarios con su respectivo ajuste al índice de precios, presenta los siguientes datos,

¹³ Damián, *El estudio de la pobreza*, 3.

Cuadro 3.1

Año	Población total	Pobres alimentarios (Millones)	Pobres capacidades (Millones)	Pobres Patrimonio (Millones)	Pobreza relativa (%) de patrimonio
1950	27,038,625	16.7	19.8	23.9	88.39%
1956	32,144,711	20.7	22.4	26.8	83.37%
1958	34,284,912	20.9	24	27.9	81.38%
1963	40,491,145	18.5	22.6	30.5	75.33%
1968	47,688,732	11.6	21.3	33.1	69.41%
1977	62,637,753	18.5	20.7	40	63.86%
1984	75,010,703	16.9	22.7	39.8	53.06%
1989	83,673,419	19	24.5	44.7	53.42%
1992	88,759,112	20	24.9	46.7	52.61%
1994	92,036,938	19.4	27.1	51.2	55.63%
1996	95,103,681	35.3	43.1	66.2	69.61%
1998	97,920,226	33.2	39.9	62.6	63.93%
2000	100,569,263	24.3	32.1	54	53.69%
2002	103,039,964	20.9	28.2	52.1	50.56%
2004	105,571,363	18.3	26	49.6	46.98%
LP Urbana 2004	–	\$739.60	\$909.71	\$1,487.34	–
LP Rural 2004	–	\$548.17	\$651.57	\$1,000.40	–

Fuentes: Los datos de población provienen de CONAPO, Mayo 2003
Cuadro elaborado a partir de Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*, SEDESOL, Serie documentos de investigación, núm. 24, julio 2005, pp.13-15, http://www.20062012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu_24_2003.pdf Revisado el 14 de junio de 2016

Como lo muestran las tres categorías, la pobreza desde el corte de 1984 al 2004 aumentó al menos en términos absolutos (millones), y si el cálculo continúa hasta 2014, dicha tendencia se mantendrá constante, considerando el dato que ofrece el CONEVAL¹⁴ sobre la pobreza por ingreso inferior a la línea de bienestar, que asciende a 63.8 millones de personas, lo que significa un 53.2% de la población, que al comparar con el 53.01% de pobres por patrimonio para el año de 1984 nos permite ver el estancamiento en que el país ha vivido durante tres décadas. Aquí bien se puede objetar la comparabilidad de ambas las fuentes, sin embargo, ambos estudios provienen de instituciones oficiales y estos deben ostentar el peso que tal título les confiere.

La tarea que sigue es conocer la pobreza de nuestros días, ¿en quiénes se manifiesta?, ¿dónde se encuentra?, ¿en qué rangos etarios?, ¿qué tan sensible es a la condición de

¹⁴ Coneval, Anexo Estadístico de Pobreza en México 2010-2014, (Coneval, 2014) (revisado el 14 de junio de 2016) http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

género?, etc. Con esa información aterrizamos la discusión conceptual que hemos venido revisando y damos continuidad al objetivo central de la investigación, distinguir y comprender las acciones que el estado mexicano adopta frente a la pobreza. Para ello procedemos a la revisión de los cálculos más recientes sobre la pobreza en México con el fin de obtener información de primera mano sobre la situación actual, y sin olvidar las referencias teóricas que sustentan las mediciones. La selección se reduce ahora a dos acercamientos, el índice de desarrollo humano y el método de medición integrado de la pobreza (MMIP), dejando espacio para una variante del MMIP.

3.2 La pobreza en México hoy

3.2.1 El índice de desarrollo humano 2015

Como recordamos la integración de índice de desarrollo humano se compone de tres indicadores que sintetizan el nivel de extensión de las oportunidades humanas para llevar una vida digna, motivo por el cual también se dice que este índice es un indicador de la libertad. Antes se había utilizado el concepto de vida *tolerable*, pero ciertamente el estudio que la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD en México publica en 2015¹⁵, y que se basa en los datos que comprenden el periodo 2008-2012, manifiesta la idea de una vida *digna* y también utiliza indistintamente el término *valiosa*.

Sabemos que los tres indicadores responden a la esperanza de vida, como una dimensión que permite observar la posibilidad de las personas para gozar de buena salud; la educación, que en un principio se estimaba sólo por el índice de alfabetización, pero que desde hace al menos quince años considera los años de escolaridad además de la posibilidad de continuar estudiando; y finalmente el ingreso nacional bruto per cápita, como un indicador del bienestar por la vía clásica del ingreso.

La elaboración de este índice ha servido para obtener un mapa global del desarrollo, su utilización al interior de México nos permite comparar las múltiples realidades que en nuestro país coexisten frente al contexto internacional. De esta manera se observa que, mientras el Distrito Federal ostenta un nivel de desarrollo similar al de países de Europa

¹⁵ PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes*. OIDH, (México, PNUD, 2015). (revisado el 15 de junio de 2016) http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf

del este, Oaxaca y Chiapas enfrentan una situación de algún modo similar a la del África subsahariana.

Ubicando a México en el plano internacional, vemos que ocupa el lugar 74 de 188 con respecto al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2015, quedando atrás de naciones como Venezuela, Cuba, Trinidad y Tobago, Panamá, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Chile, Barbados, Bahamas, y Antigua y Barbuda, por mencionar aquellas que se encuentran en el continente americano. Si se toma en cuenta que el tamaño de su economía está dentro de las 15 más grandes del mundo, estos números sorprenden aún más, aunque para la clasificación de PNUD los países que se encuentran entre los puntajes .745 y .760, como es el caso mexicano (.756) son considerados de nivel de desarrollo humano alto.

Tabla 3.2 IDH 2015¹⁶

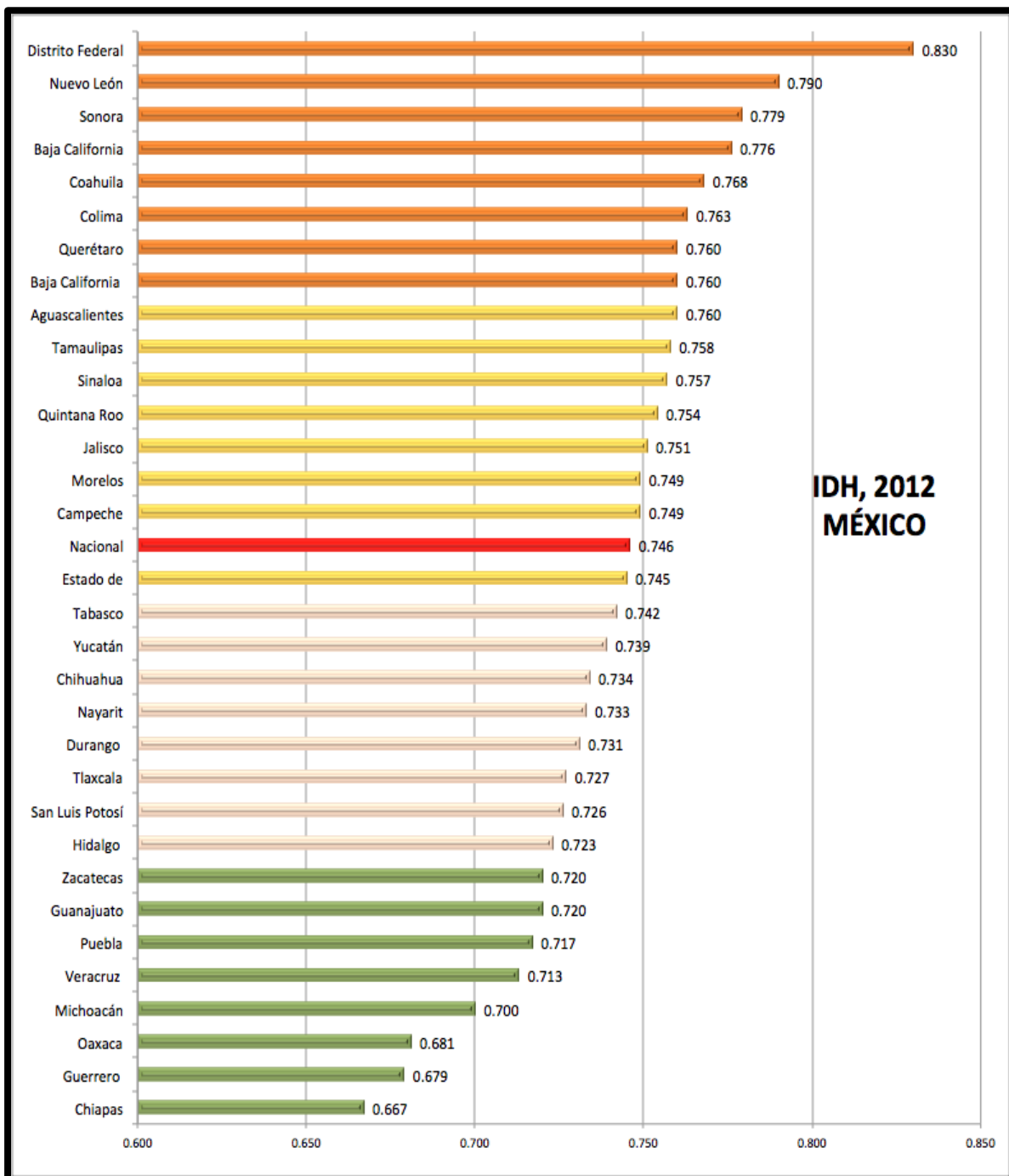
N.	País	IDH Valor	Esperanza de Vida (Años)	Años esperados de escolaridad (Años)	Años promedio de escolaridad (Años)	Ingreso nacional bruto INB per cápita (PPA US\$ de 2011)
1	Noruega	0.944	81,6	17,5	12,6	64.992
2	Australia	0.935	82,4	20,2	13,0	42.261
3	Suiza	0.930	83,0	15,8	12,8	56.431
8	EEUU	0.915	79,1	17,5	12,9	52.947
9	Canadá	0.913	82,0	15,9	13,0	42.155
17	R. Corea	0.898	81,9	16,9	11,9	33.890
20	Japón	0.891	83,5	15,3	11,5	36.927
29	Grecia	0.865	80,9	17,6	10,3	24.524
40	Argentina	0.836	76,3	17,9	9,8	22.050
42	Chile	0.832	81,7	15,2	9,8	21.290
52	Uruguay	0.793	77,2	15,5	8,5	19.283

¹⁶ Tabla elaborada con base en el Informe sobre Desarrollo Humano 2015, Trabajo al servicio del desarrollo humano, PNUD. (revisado el 12 de junio de 2016) http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf

60	Panamá	0.780	77,6	13,3	9,3	18.192
67	Cuba	0.769	79,4	13,8	11,5	7.301
69	Costa Rica	0.766	79,4	13,9	8,4	13.413
71	Venezuela	0.762	74,2	14,2	8,9	16.159
74	México	0.756	76,8	13,1	8,5	16.056
75	Brasil	0.755	74,5	15,2	7,7	15.175

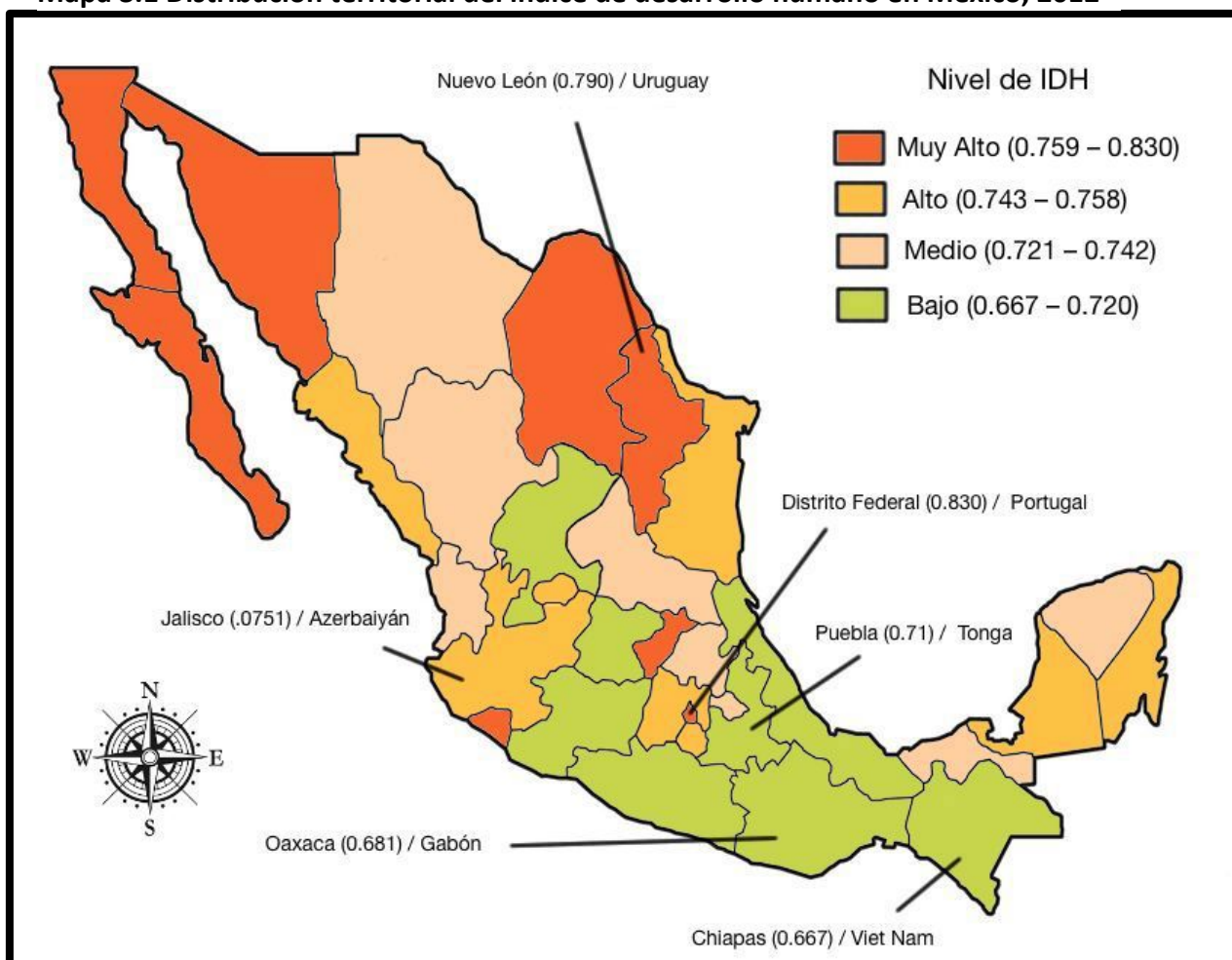
Ahora bien, el estudio que realiza la OIDH para México en 2015 presenta datos desagregados por entidad federativa (como se mencionó, de los años 2008-2012). Para una comparación territorial se retoma la Gráfica 3.1 que da pie a la elaboración del Mapa 3.1

Gráfica 3.1 ÍNDICE DE Desarrollo Humano en México¹⁷



¹⁷ Gráfica elaborada a partir del Informe de Desarrollo humano para las entidades federativas, México, 2015.

Mapa 3.1 Distribución territorial del índice de desarrollo humano en México, 2012¹⁸



Como se aprecia, existe una heterogeneidad manifiesta a lo largo del país, pues cada uno de los niveles de desarrollo humano es ocupado por ocho entidades. La región centro-sur es la que mayores rezagos presenta, mientras que el noroeste y noreste se apuntalan como zonas de alto desarrollo. En tanto, el centro del país parece reproducir la diversidad, o desigualdad, que ya se ha referido.

Desglosando los indicadores encontramos que la mayor brecha está en la dimensión educativa, donde las entidades con mayor puntaje (Distrito Federal, Nuevo León y Sonora) superan hasta en 48.3% a Chiapas, que ocupa el último lugar; en concordancia con ese dato, son 19 entidades las que no superan el promedio nacional. En cuanto a la dimensión de salud, basada en la esperanza de vida, la brecha de mayor tamaño es apenas del 10%,

¹⁸ Mapa elaborado a partir del Informe de Desarrollo humano para las entidades federativas, México, 2015. La comparación entre entidades y países procede de datos que difieren en 2 años, a las entidades corresponde 2012 y a los países 2014, sin embargo el cálculo del índice no presenta modificaciones.

siendo superado el promedio por 20 entidades. Por último el ingreso presenta una brecha máxima de 23.2%.

El informe sobre el IDH en para las entidades federativas de México cierra con planteamientos preocupantes, como si la información que presenta no fuera por sí misma poco alentadora. Haciendo el cálculo de las tendencias de crecimiento en el índice, se acepta que estos incrementos no necesariamente han dado como resultado la movilidad de las entidades a categorías distintas, pues en el periodo 2006-2012 apenas cuatro entidades se desplazaron, Campeche y Estado de México ascendieron del nivel medio al nivel alto, Sinaloa descendió de un nivel muy alto a uno alto, y Chihuahua pasó del nivel alto a medio. Haciendo el cálculo del tiempo necesario para que las entidades puedan alcanzar el sitio de mayor desarrollo, el Distrito Federal, en caso de que las tendencias de crecimiento del índice se mantuvieran, el informe indica que restan por lo menos 50 años para que 16 entidades puedan alcanzar o incluso superar este umbral, pero a otras entidades les llevará entre uno y dos siglos.

3.2.2 Método Multidimensional de la Pobreza en México.

México adoptó recientemente la medición multidimensional de la pobreza como un mandato constitucional, asignando de esa responsabilidad al Coneval. Las actuales cifras oficiales de pobreza son un resultado de la aplicación del método multidimensional, mismas que serán objeto de análisis; por su parte, Araceli Damián, Julio Boltvinik y Alejandro Marín, presentan un modelo crítico a la medición multidimensional oficial, que nombran Método de Medición Integrada de la Pobreza y la Estratificación Social.

Para abordar ambos estudios es necesario puntualizar algunas decisiones por las que invariablemente estos trabajos han pasado y que en otro momento ya hemos referido. La primera es, todo método multidimensional se enfrenta a la primer tarea de definición de aquellos componentes que integrarán el modelo; posteriormente, aunque esto está imbricado en la selección de los componentes, se conceptualiza a la pobreza. Por lo regular, la decisión está entre decidir si la categoría de pobre se alcanza con la insatisfacción de un solo indicador, o bien si es necesario presentar carencias en dos, tres o todos los indicadores para ingresar en tal categoría. Luego vendrán los umbrales que a cada dimensión le serán asignados, en función de los cuales se determinará si existe carencia o no; finalmente está la dificultad de elegir el modo en que estas dimensiones o

indicadores serán integrados, lo cual comúnmente se arregla por la vía de un índice, que en su concreta elaboración requiere de una labor minuciosa que aquí apenas esbozamos.

Dicho lo anterior, comencemos por conocer los parámetros mínimos desde los cuales se elaboró la investigación de CONEVAL que arroja los resultados de la medición de la pobreza en México para el año 2014, y que fueron publicados en 2015.

3.2.2.1 Cálculos de la pobreza en México 2012-2014, CONEVAL

En el año 2004 es promulgada en México la Ley General de Desarrollo Social, mandato jurídico que da origen a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo al cual se atribuye en el capítulo II artículo 81 de la citada ley, la responsabilidad de cumplir con lo siguiente,

(...) normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

para realizar la segunda de estas funciones debe considerar, de acuerdo con el Capítulo IV, artículo 36 de la misma ley, que,

*(...) deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: **I.** Ingreso corriente per cápita; **II.** Rezago educativo promedio del hogar; **III.** Acceso a los servicios de salud; **IV.** Acceso a la seguridad social; **V.** Calidad y espacios de la vivienda; **VI.** Acceso a los servicios básicos de la vivienda; **VII.** Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; **VIII.** Grado de cohesión social, y **IX.** Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.¹⁹*

Con base en el mandato precedente, CONEVAL dividió su modelo en dos dimensiones, el ingreso de los hogares, que se mide por medio de una LP denominada Línea de Bienestar Económico (LBE), enmarcada en el enfoque de bienestar; y las carencias sociales, definidas

¹⁹ Ley General de Desarrollo Social, DOF, 01-06-2016, págs. 8, 9 y 17, (revisado el 18 de junio de 2016) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.

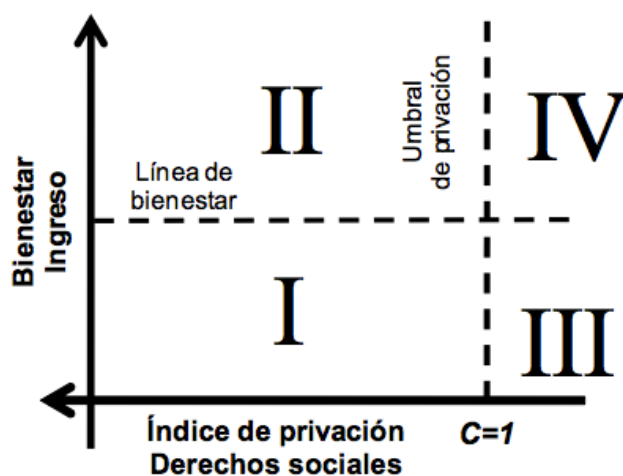
* El indicador VII fue reformado en 2016, la promulgación original estipulaba únicamente Acceso a la alimentación, mientras que el indicador IX se adicionó en 2013.

por los indicadores II, III, IV, V, VI y VII (en su acepción previa a la reforma de 2016), que hacen referencia al enfoque de los derechos.

Los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social permiten identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos. El primero circunscribe las aproximaciones de necesidades básicas insatisfechas, de activos, de capacidades, entre otras (Attanasio y Székely, 2001,1999; Grupo de Río, 2006; Ravallion, 1998; Sen, 1992, 1980); el segundo está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos (PNUD, 2003b; Robinson, 2001; CDESC, 2001; ONU, 2004).²⁰

El indicador VIII se toma como un índice complementario dentro del estudio, por lo que no contribuye a la medición de la pobreza. Luego, la identificación de los pobres, o en términos del CONEVAL, la pobreza multidimensional, se conceptualiza de la siguiente manera, tener un ingreso inferior a la LBE y tener al menos una carencia social. Para la población que sólo enfrenta una de estas condiciones, ya sea un ingreso bajo o algún grado de privación en lo que respecta a los derechos sociales (carencias), se ha decidido dar el término de vulnerable. De manera automática, al realizar estos cálculos se obtiene también a aquella población que goza de un ingreso superior a la LBE y que no se ve afectada por ninguna carencia social.

Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional²¹



²⁰ Coneval, *Metodología para la medición multidimensional*, 27.

²¹ Gráfico tomado de Coneval, *Metodología para la medición multidimensional*, 42.

Obtenemos entonces las siguientes categorías: pobreza multidimensional, población vulnerable por ingreso, población vulnerable por carencias sociales y población sin carencias y con un óptimo nivel de bienestar económico. A esto le agregamos la caracterización de la pobreza extrema, definida por el CONEVAL como aquella situación que presenta tres o más carencias, de seis, además de no alcanzar la LBE.

Respecto a los umbrales nos referiremos sólo de forma general.²² El costo de la LBE se compone de la Canasta Normativa Alimentaria y de la Canasta Normativa No Alimentaria, ajustada a junio de 2014 por ser la fecha en que se elaboran los cálculos. CONEVAL define el precio de la canasta en \$2,518.65 para el medio urbano y en \$1,596.39 para el medio rural²³, ambos considerados en un periodo mensual. Para el caso de los derechos sociales su agregación se resuelve asignando el mismo valor a cada indicador, mientras que sus umbrales se definen por distintas variables. Por ejemplo, en el caso de la educación (indicador Ii), se sujeta al ordenamiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quien nació del año 1981 hacia atrás, el estándar será la educación primaria, mientras que para las personas que nacen de 1982 en adelante el umbral es la educación secundaria; en el caso del acceso a servicios de salud (indicador III) se define por la afiliación o inscripción al Seguro Popular, alguna institución pública de seguridad social o una institución privada. Falta agregar que los datos utilizados se obtienen del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que realizó el INEGI entre los meses de agosto y noviembre de 2014.

Se presentan los resultados más importantes de este trabajo en las páginas siguientes.

²² Si el lector desea profundizar puede visitar los siguientes sitios <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>; <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/IndicadoresPobreza.pdf> (revisados el 18 de junio de 2016)

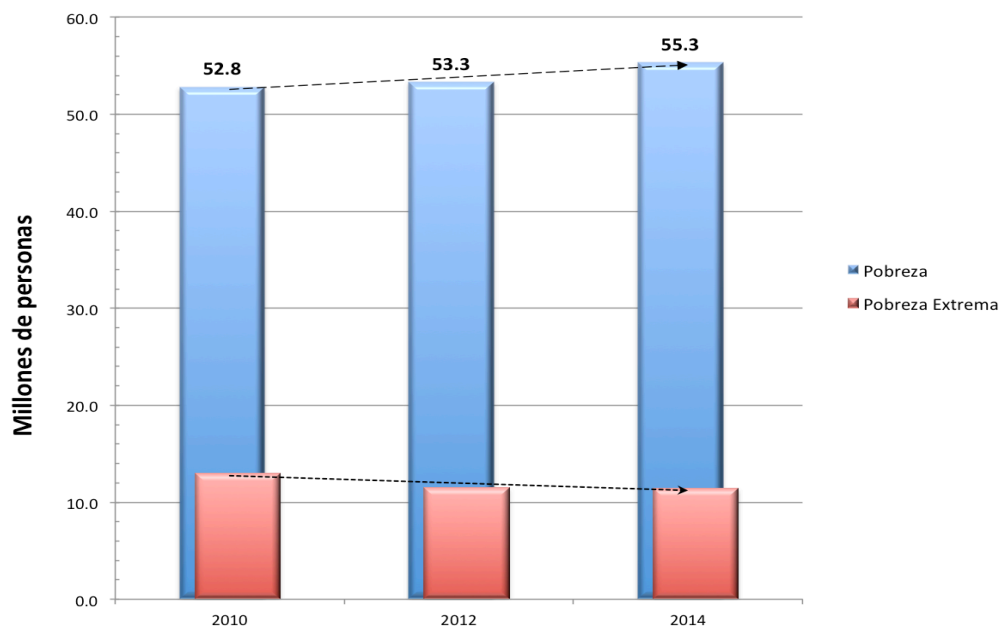
²³ Al mes de mayo de 2016 el costo pasó a \$2,660.46 y \$1,720.77 para el medio urbano y rural respectivamente.

Cuadro. 3.3

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014									
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014									
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.
Cuadro tomado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, sombreado propio

Gráfica 3.2 Desarrollo de la Pobreza y Pobreza extrema, 2010-2014²⁴



²⁴ Gráfica elaborada a partir del Cuadro 3.3

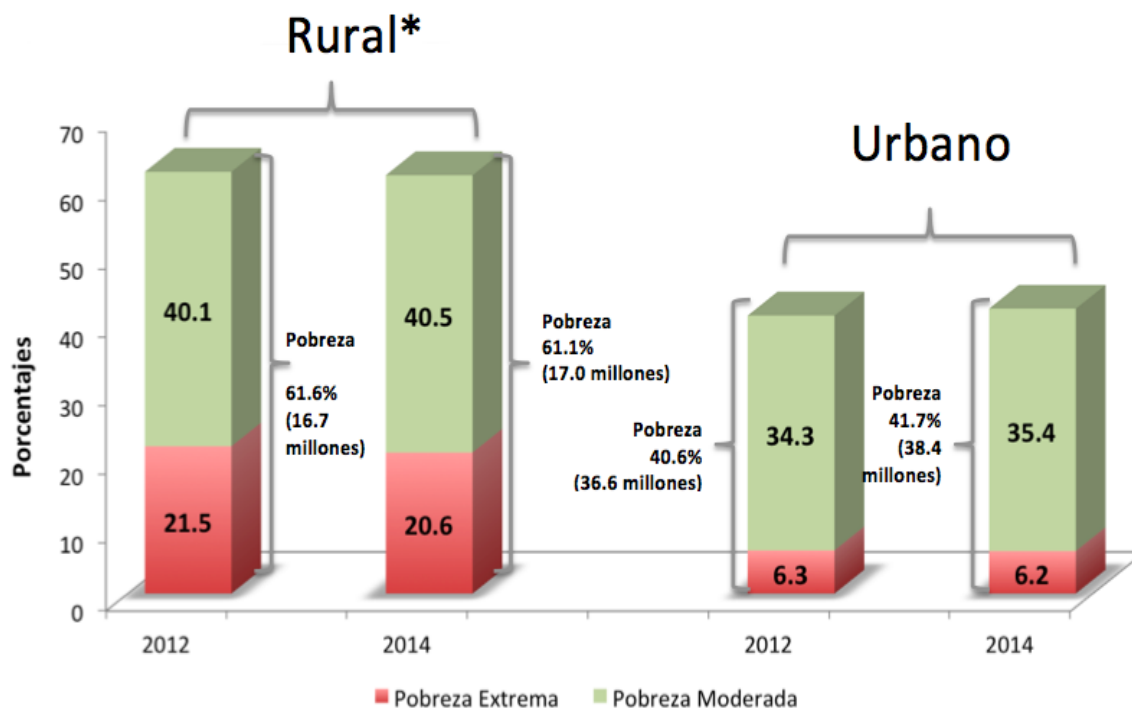
A simple vista el incremento de la pobreza en términos absolutos es evidente, aunque el número de personas que han pasado a las filas de la población no vulnerable en ninguna dimensión creció en un número similar y la pobreza extrema también disminuyó, sin embargo esto no resta importancia a los dos millones y medio de personas que se suman al gigantesco grupo poblacional que ve mermado el ejercicio de sus derechos, además de no poseer un nivel de ingreso que le permita acceder a los estándares de una vida digna. Pero hay otros elementos igual de interesantes y menos evidentes; el total de personas que no presentan carencias en ninguna dimensión es apenas de 24.6 millones, o lo que es lo mismo 20.5% de la población total. Es decir que 95 de los 119.9 millones de habitantes en México enfrenta al menos una carencia, esto es, vive en un estado de vulnerabilidad o pobreza.

Por otra parte, el análisis que realizamos con base en el Cuadro 3.1 parece confirmarse cuando observamos el aumento de la privación por ingresos, tanto en lo que se refiere a la Línea de bienestar mínimo (de 19.4% a 20.6%) como a la Línea de bienestar económico (de 52.0% a 53.2%), siendo ambos incrementos constantes en el periodo 2010-2014. Quizá la dimensión de carencias sociales sea más alentadora pues en términos relativos se aprecia un pequeño avance, empero, la carencia en acceso a seguridad social aumentó en términos absolutos llegando a una muy preocupante cifra de 70 millones.²⁵ Por su parte, las carencias por acceso a servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación también mostraron un incremento, considerando únicamente los años 2012 y 2014, ambos en poco más de medio millón de personas.

A continuación se presentan y describen otros resultados que se desprenden del mismo estudio.

²⁵ Si a esto le añadimos que la población mexicana ha comenzado un proceso de envejecimiento, siguiendo al Consejo Nacional de Población, no dudo que esta inquietud será compartida. Véase Elena Zúñiga (et.al), *Envejecimiento de la Población en México, reto del siglo XXI*, (CONAPO, Secretaría de Gobernación, 2004) 21, http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Envejecimiento_de_la_poblacion_de_Mexico_reto_del_Siglo_XXI (revisado en junio de 2016)

Gráfica 3.3 Pobreza según lugar de residencia²⁶

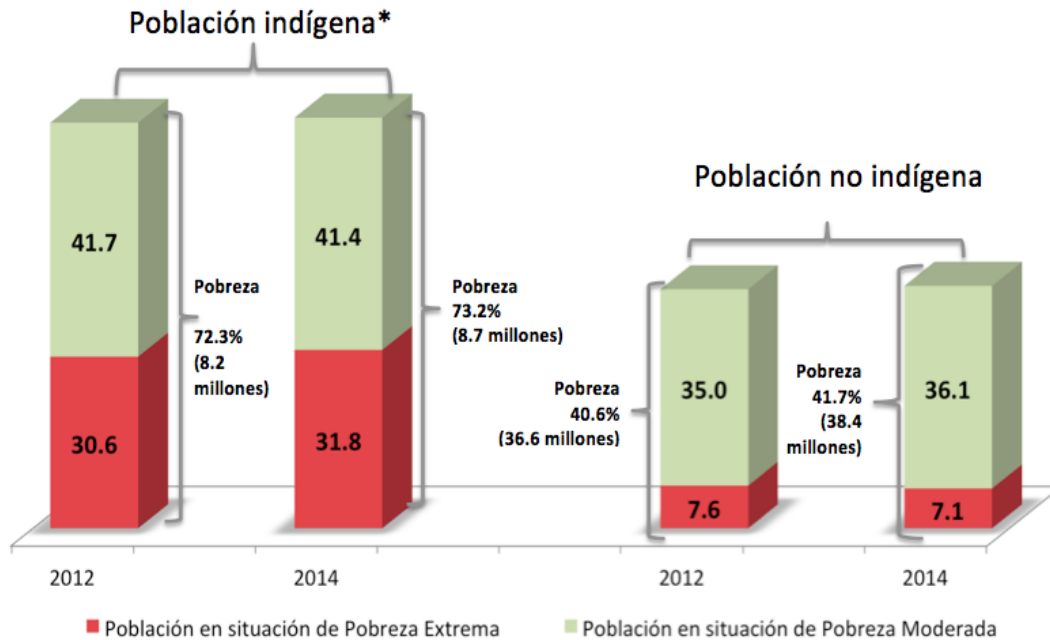


* Se considera población rural aquella que vive en localidades con menos de 2,500 habitantes. Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012-2014

Si bien la pobreza aumenta su incidencia dentro de la población que habita el medio rural (61.1% respecto 41.7%), existe un mayor número de pobres en las zonas urbanas; también es cierto que la pobreza extrema incrementa su incidencia significativamente en el medio rural, ubicándose 14 puntos porcentuales por encima de las urbes, sin embargo, en términos absolutos el CONEVAL calcula el mismo número de pobres para ambas categorías, 5.7 millones, que para el medio rural corresponde al 20.6% y para el medio urbano el 6.2% de su población. La diferencia también estriba en el número de carencias promedio, 3.7 para la población rural y 3.5 para la urbana.

²⁶ Gráfica tomada de CONEVAL, Anexo estadístico, 2015, 12.

Gráfica 3.4 Porcentaje de población en pobreza indígena y no indígena, México 2012-2014²⁷

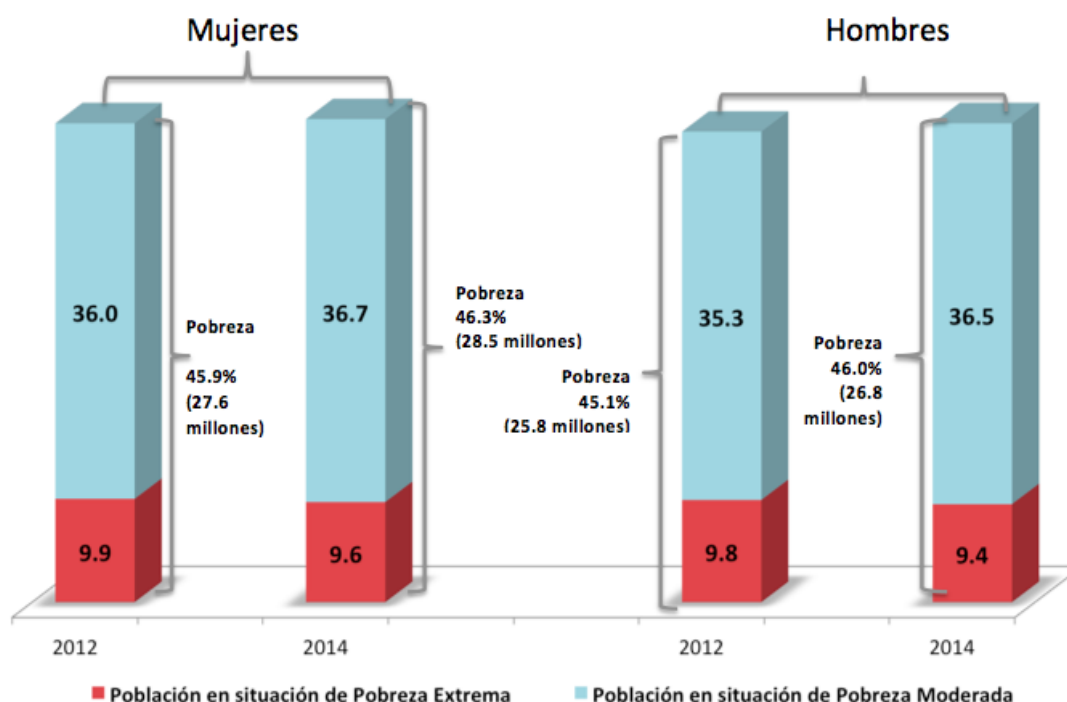


Esta gráfica demuestra el rezago y olvido en que se encuentra la población indígena. Siete de cada diez vive en una situación de pobreza, pero más grave resulta saber que apenas tres de cada cien no son pobres ni vulnerables. Así mismo casi una tercera parte de su población sobrevive en la pobreza extrema. Por otra parte, sabemos que numerosos programas sociales del tipo focalizados se han dirigido tanto a la población que habita en zonas rurales como aquellas que denominamos comunidades indígenas, no obstante esto no se ha reflejado en cambios sustanciales y, aunque dejaremos este tema para otro momento, no podemos dejar de hacer notar que, siguiendo los cálculos del CONEVAL la pobreza se incrementó para la población indígena en el periodo que hemos venido citando, por lo que aquellos enormes gastos dirigidos a estos sectores pasan desapercibidos dentro del plano macroeconómico.

Pasemos a la siguiente página para observar la Gráfica 3.5 referente a la pobreza desagregada por sexo.

²⁷ Gráfica tomada de CONEVAL, Anexo estadístico, 2015, 13.

Gráfica 3.5 Porcentaje de población en pobreza según sexo, México 2012-2014²⁸



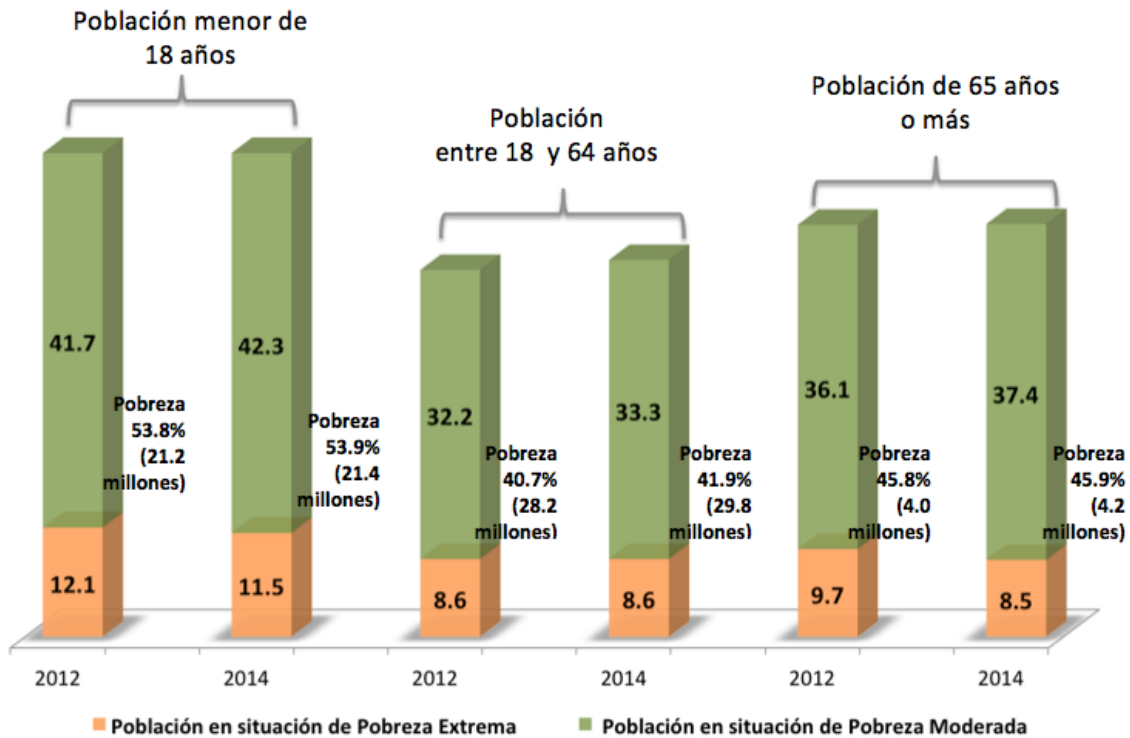
La referencia a la distinción de sexos es un dato obligado en los estudios sobre pobreza, en este caso, se actualiza lo que en otros estudios se afirma, las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral además de que, en muchas áreas siguen percibiendo sueldos inferiores en comparación a un varón que realiza el mismo trabajo. Por otra parte, la carga de labores domésticas y cuidado de los hijos, que tradicionalmente se ha delegado al sexo femenino, incrementa el número de horas de trabajo no remuneradas al tiempo que disminuye su potencial productivo²⁹. Los números del CONEVAL dictan una diferencia de 1.7 millones de pobres entre hombres y mujeres; consideremos por otra parte que las proyecciones del CONAPO para 2014 señalan que las mujeres superan por 2.8 millones a la población de hombres, no obstante la diferencia se mantiene en términos porcentuales. Un dato que llama la atención, es la carencia por acceso a la seguridad social, en donde las mujeres presentan un menor rezago, esto es 56.5% (34.8 millones) frente a un 60.5% (35.3 millones) de los hombres; esto contrasta con la situación laboral que describimos unas líneas atrás.

²⁸ Gráfica tomada de CONEVAL, Anexo estadístico, 2015, 15.

²⁹ Rueda, *La Creciente desigualdad*, 120-121

En la siguiente gráfica se muestra la medición de la pobreza por grupos de edad que realiza el CONEVAL.

Gráfica 3.6 Porcentaje de población en pobreza según grupos de edad, México 2012-2014³⁰



La Gráfica 3.6 presenta un incremento de la pobreza en todos los grupos etarios, siendo el grupo que comprende a la población de entre 18 y 64 años el más afectado, lo cual en principio se explica por el desempeño de los ingresos, en donde el grupo con mayor presencia en la población económicamente activa, y por ende en el mercado de trabajo, se ve directamente afectado. La pobreza extrema bajó una mitad tanto para el grupo que comprende a los menores de edad, como para el de sesenta y cinco años o más. Salta a la vista que el 53.8% del primer grupo se encuentra en una situación de pobreza, es decir poco más de 1 de cada dos niños y adolescentes; para el mismo grupo, llega a 74.4% aquellos que presentan al menos una carencia y 62.4% quienes no alcanzan la línea de bienestar económico; en el caso de la línea de bienestar mínimo, que se circunscribe a la dimensión alimentaria, CONEVAL indica que, 25.9% del grupo de menores pertenece a hogares que no llegan a cubrir tal requerimiento y ello conduce a que 27.6% tenga una

³⁰ Gráfica tomada de CONEVAL, 2015, Op. Cit. p.16

carencia de acceso a la alimentación. Sobre esto último será interesante observar el ulterior desarrollo de las mediciones, que como se señaló, a partir de 2016 extenderán el indicador al considerar el acceso a una alimentación *nutritiva y de calidad*.

Faltaría presentar datos gráficos sobre la pobreza según la población con discapacidad, por ahora omitiremos esa herramienta y solamente se esbozarán algunos datos; en 2014 el 54.1% (4.1 millones) de las personas con discapacidad en México vivieron en la pobreza, quienes al igual que los menores superan la razón de 1 de cada 2. Esta medición ha recuperado únicamente aspectos económicos, faltaría agregar las condiciones estructurales y culturales que dificultan aún más la inclusión de estas personas en el goce pleno de los derechos, cuestión que por ahora supera nuestras posibilidades, pero para darnos una ligera idea de este reto, y de paso considerar las limitantes de esta medición, consideremos que, PNUD señala que la tasa global de alfabetización de las personas con discapacidad es del 3%, con una tasa de alfabetización para mujeres y niñas de apenas el 1%, esto con base en un estudio presentado en 1998³¹. Quince años después, CONEVAL dice que el rezago educativo de las personas con discapacidad en México es apenas del 51.1%. A la luz de todas las dificultades descritas, dicha cifra nos obliga a dudar.

Finalmente, concedamos un espacio para observar los cálculos de CONEVAL sobre las entidades federativas

³¹ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Algunos datos sobre las personas con discapacidad, Naciones Unidas, (revisado el 20 de junio de 2016) <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html>.

Cuadro 3.4 Pobreza por entidad federativa 2010-2014³²

Entidad federativa	Pobreza			Pobreza extrema		
	Porcentaje			Porcentaje		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8	3.8	3.4	2.1
Baja California	31.5	30.2	28.6	3.4	2.7	3.1
Baja California Sur	31.0	30.1	30.3	4.6	3.7	3.9
Campeche	50.5	44.7	43.6	13.8	10.4	11.1
Coahuila	27.8	27.9	30.2	2.9	3.2	3.7
Colima	34.7	34.4	34.3	2.5	4.0	3.4
Chiapas	78.5	74.7	76.2	38.3	32.2	31.8
Chihuahua	38.8	35.3	34.4	6.6	3.8	5.4
Distrito Federal	28.5	28.9	28.4	2.2	2.5	1.7
Durango	51.6	50.1	43.5	10.5	7.5	5.3
Guanajuato	48.5	44.5	46.6	8.4	6.9	5.5
Guerrero	67.6	69.7	65.2	31.8	31.7	24.5
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	13.5	10.0	12.3
Jalisco	37.0	39.8	35.4	5.3	5.8	3.2
México	42.9	45.3	49.6	8.6	5.8	7.2
Michoacán	54.7	54.4	59.2	13.5	14.4	14.0
Morelos	43.2	45.5	52.3	6.9	6.3	7.9
Nayarit	41.4	47.6	40.5	8.3	11.9	8.5
Nuevo León	21.0	23.2	20.4	1.8	2.4	1.3
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	29.2	23.3	28.3
Puebla	61.5	64.5	64.5	17.0	17.6	16.2
Querétaro	41.4	36.9	34.2	7.4	5.2	3.9
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	6.4	8.4	7.0
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1	15.3	12.8	9.5
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	5.5	4.5	5.3
Sonora	33.1	29.1	29.4	5.1	5.0	3.3
Tabasco	57.1	49.7	49.6	13.6	14.3	11.0
Tamaulipas	39.0	38.4	37.9	5.5	4.7	4.3
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	9.9	9.1	6.5
Veracruz	57.6	52.6	58.0	18.8	14.3	17.2
Yucatán	48.3	48.9	45.9	11.7	9.8	10.7
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	10.8	7.5	5.7
Estados Unidos Mexicanos	46.1	45.5	46.2	11.3	9.8	9.5

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014

En color verde se han subrayado las entidades con menor incidencia de pobreza para el año 2014, Nuevo León, Distrito Federal y Baja California, con 20.4%, 28.4% y 28.6% respectivamente. En color amarillo se indican aquellas con mayor incidencia, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, con puntajes de 76.2%, 66.8% y 65.2% en el mismo orden. Estas tendencias son coherentes con los resultados del IDH para las entidades de México, aunque el orden de los estados tiene una variación menor. Haciendo una comparación en el tiempo vemos que son 13 las entidades que aumentaron su incidencia de pobreza, algunas con números muy importantes como el caso de Veracruz, con un aumento de 6 puntos porcentuales, Morelos, con un incremento de 7 puntos y Oaxaca, cuya incidencia

³² Cuadro tomado de CONEVAL, 2015, Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2014, (revisado el 20 de junio de 2016), http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx.

subió 6 puntos. Aquellas entidades que sumaron incidencia tanto en la pobreza como en la pobreza extrema fueron Veracruz, Oaxaca, Morelos, Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, Coahuila y Baja California Sur, mientras que las restantes tuvieron datos mixtos.

Pese a haber dedicado ya algunas páginas a este recuento, tenemos que continuar sin hacer una medición general de la intensidad de la pobreza, que resulta de dividir el número total de carencias existentes entre el total de carencias posibles en el país, esto para CONEVAL³³. La fórmula no se perfila como la más conveniente, pues consiste en una observación *empírica* que contrasta con la conceptualización *normativa* construida para cada rubro; lo que CONEVAL hace es dar el mismo valor a todas las carencias, y esto también implica tomar una decisión arbitraria.

3.2.2.2 El Método de Medición Integrada de la Pobreza y la Estratificación Social (MMIP) 1992-2014

Una propuesta alternativa a la medición del CONEVAL es presentada en 2015 por Damián, Boltvinik y Marín.³⁴ En ella encontramos mayor incidencia e intensidad de la pobreza llegando a cifras más elevadas. Este estudio comparte el Método de medición integrado de la pobreza de CONEVAL, aunque sus componentes y la forma en que los datos se agregan es distinta.

Por una parte, se agrupan las categorías de NBI, que comprenden: salud y seguridad social, educación, bienes durables, energía, vivienda, teléfono, y agua drenaje; mientras que por LP se agrupan las categorías ingreso y tiempo.

Para el primer método, NBI, entonces se desprenden 7 indicadores (1. Condiciones sanitarias, 2. Energía doméstica, 3, 4. Otros servicios, 5. Vivienda, 6. Educación y 7. Salud) que nos arrojan la primer parte del problema. En cuanto al método de LP, este recupera: 8. alimentación, 9. Combustible, 10. Higiene, 11. Vestido y Calzado, 12. Transporte, 13. Recreaciones, 14. Recreación y cultura, 15. Gastos en servicios de vivienda, 16. Gastos

³³ Coneval, *Resultados de pobreza*, 9

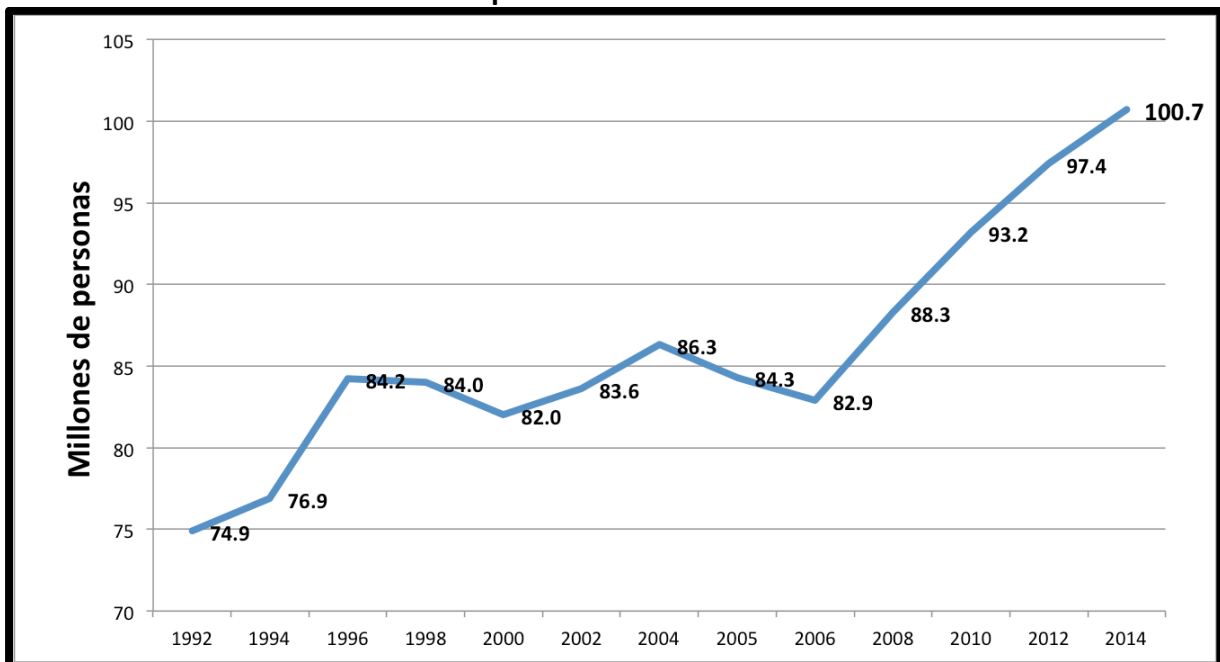
³⁴ Araceli Damián y Julio Boltvinik, con la colaboración de Alejandro Marín, “Evolución de la pobreza y la estratificación social en México, 2012-2014”, El Colegio de México 2015, (revisado el 24 de julio de 2016), <http://www.julioboltvinik.org/images/stories/pobreza%20presentacin%20de%20resultados%202014%20conf%20de%20prensa.pdf>.

asociados a salud y educación, 17. Otros. El indicador de salud posee un cálculo mixto, en donde la necesidad primero es corroborada por la vía de NBI, y en caso de no cumplirse con la norma se incluye en el rubro de medición por LP . Huelga decir que si una persona no posee seguridad social pero obtiene una renta muy elevada, podrá sortear sus requerimientos médicos.

Por otra parte, ya que la medición que realiza el MMIP se realiza sobre hogares, se reconoce que un método de LP per cápita por lo regular comete el error de considerar a estas unidades como espacios homogéneos, cuando en la realidad todos estamos de acuerdo en que el costo de una LP para un hogar X se encuentra directamente determinado por el tamaño y composición del hogar. Para esto, se considera que los bienes que en un hogar se utilizan pueden ser individuales o familiares, y estos se incrementan de manera distinta conforme al crecimiento del hogar. Esta preocupación motivó el empleo de economías de escala, es decir, la creación de LP's para cada hogar considerando el número de personas que lo componen, así como la condición etérea a la cual corresponden.

A sabiendas de estos criterios observemos algunos datos que el estudio de Boltvinik (et. al) contiene.

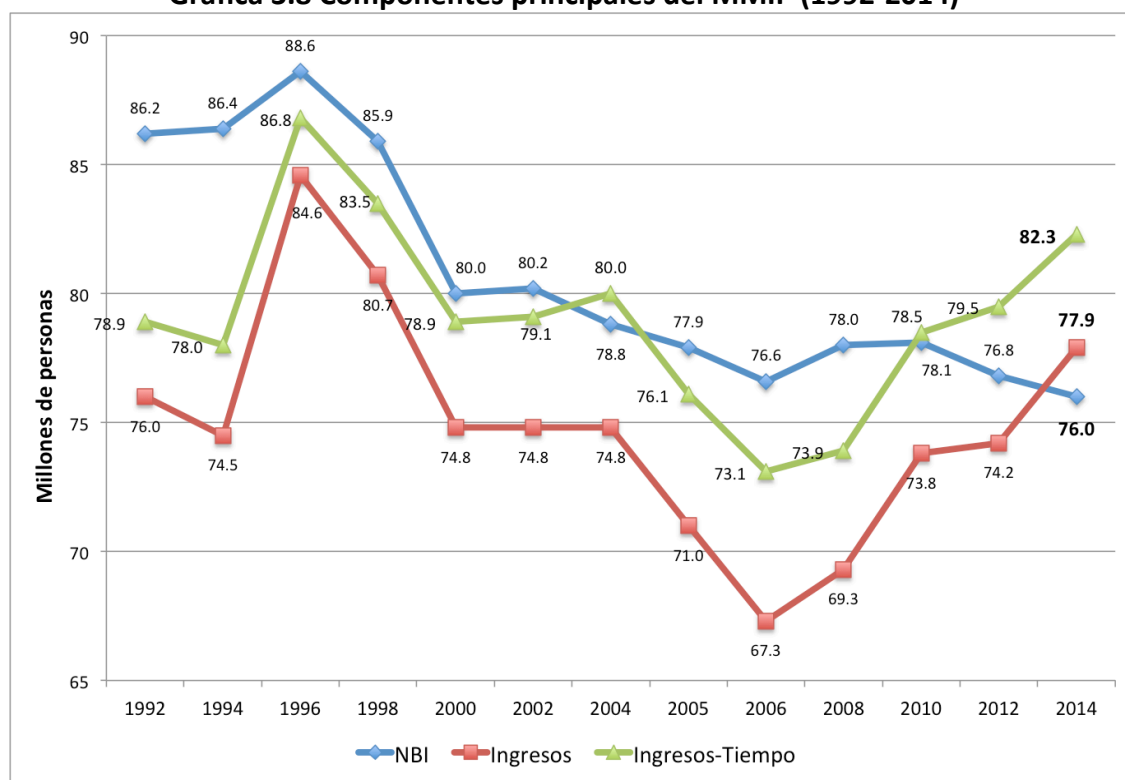
Gráfica 3.7 Incidencia de pobreza con base en MMIP. 1992-2014³⁵



³⁵ Gráfico tomado de Boltvinik y Damián, “Evolución de la pobreza”, 7.

En primer lugar, la incidencia de pobreza se coloca para el año 2014 en más de 100 millones de personas, lo cual representa el 84.3% de la población total en México. La disparidad frente a los números que presenta el CONEVAL, con un método en apariencia muy semejante, responde, como se verá, tanto a los valores mínimos de cada norma o rubro, como y principalmente a la conceptualización que se opera en la conjunción de los componentes.

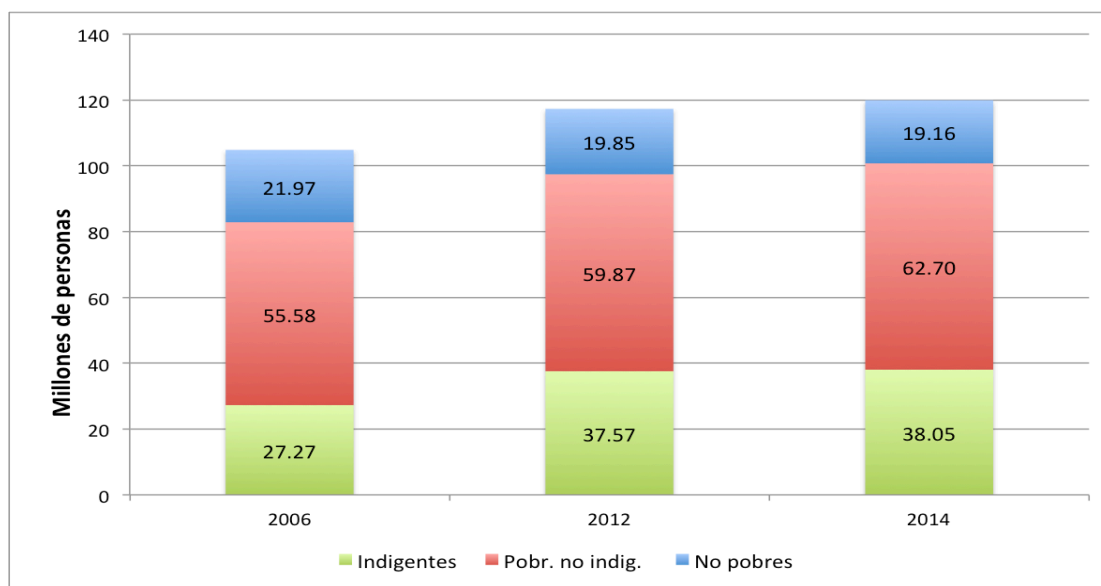
Gráfica 3.8 Componentes principales del MMIP (1992-2014)³⁶



La revisión desagregada del MMIP demuestra un cambio reciente en la evolución de la pobreza, que sitúa al componente de Ingresos, y a su índice integrado Ingresos-Tiempo, como el principal factor en la determinación del fenómeno, si bien la pobreza por NBI está sólo dos puntos porcentuales abajo.

³⁶ Gráfico elaborado a partir de los datos presentados en Boltvinik y Damián, “Evolución de la pobreza”, 8-10

Gráfica 3.9 Estratificación social agregada (millones) 2006, 2012, 2014³⁷



El gráfico 3.9 responde a la estratificación propuesta en el estudio del MMIP que en resumidas cuentas considera lo siguiente: la indigencia corresponderá a aquellos hogares que apenas satisfacen el 50% de las necesidades o menos, la población en la franja de pobreza no indigente satisface entre el 50% y el 100% de la norma, mientras que la población no pobre comenzaría a partir de la satisfacción del 100%. Con tales parámetros se muestra el crecimiento de las franjas que viven en pobreza desde el año 2006, en contraste con la franja de población no pobre que se vio reducida en términos absolutos.

3.3 Análisis comparado

Al inicio del capítulo se plantearon las condicionantes político-económicas con el fin de ubicar los datos presentados para cada uno de los estudios, aun así, es preciso insistir en la necesidad de observar la producción científica en el marco de estos procesos, que no dejan de hacer sentir su influencia incluso de manera explícita, si observamos con detalle la evidencia documental que dejan detrás, o bien si conocemos a los actores que participan de la elaboración de estos trabajos. Es verdad que la ciencia social traza su distancia frente a planteamientos subjetivos, y para ello elabora refinados métodos y herramientas, no es menos cierto que el pensamiento subjetivo nutre al conocimiento científico y en cierta medida constituye una de sus materias primas, entonces, esta alta

³⁷ Gráfico tomado de Boltvinik y Damián, “Evolución de la pobreza”, 16.

tecnificación de la que ha sido objeto la pobreza, y de la cual hemos descrito una pequeña muestra, no se produce en un ambiente aséptico, se genera al interior de corrientes y fuerzas sociales que pueden ser inclusive contradictorias, pero no es sino por medio de estas que el despliegue y uso de las herramientas encuentra pleno sentido.

Es así que los tres estudios que ahora recuperamos son en sí mismos valiosos, más que por su estructura lógica o innovación conceptual, como el CONEVAL gusta en reconocer, porque entrañan perspectivas sobre el hombre y el mundo en que vive, y porque a la luz de un determinado proyecto social perfilan desafíos que deben afrontarse así como los responsables de manejar los hilos del *progreso*. Sin embargo, la pura sofisticación técnica no conduce directamente a la erradicación o aminoramiento de los problemas, y sobre esto refiero desde lo relativo a la conceptualización, hasta la operacionalización concreta de una política o programa social. Sobre esta cuestión se dedicarán algunas líneas en el siguiente capítulo, por ahora resta observar algunos contrastes que se encontraron en los estudios descritos.

Siguiendo con la misma ruta que comienza por la distinción conceptual, sabemos que Sen, y en consecuencia el IDH, entiende la cuestión de las necesidades por la vía de las capacidades, que se basa en la teoría del desarrollo, según la cual el ser humano va ejercitando sus capacidades y de forma paralela realizando funcionamientos (p.e. estar bien alimentado, tener buena salud o ser partícipe de la vida comunitaria) de acuerdo con la valoración que el sujeto haga de estas, como por el grado de libertad para optar por un rango limitado de opciones. Al final, el índice representa la potencialidad de las personas por alcanzar grados de bienestar, pues de forma paradójica el IDH no permite observar a esas personas, y por ello también se ha convenido en nombrar este índice como de libertad³⁸.

Por su parte, Boltvinik y de manera conducente el Método de medición integrado de la pobreza, se basa en el entendimiento del hombre como aquella especie que potencia y amplía sus capacidades a través del trabajo, es decir por medio de la satisfacción indirecta de sus necesidades. Luego, al distinguir las categorías, ser y estar hace un rodeo para

³⁸ Cabe mencionar que Sen (Sen:1999b, Sen:2004) diferencia el concepto de capacidad humana del tradicional concepto de capital humano. Expresa que si bien ambos conceptos centran su atención en el hombre, la diferencia principal a tener en cuenta está dada porque la literatura económica sobre capital humano pone mayor énfasis en el rol del ser humano como productor de bienes y servicios, por lo que es primordial observar y estudiar cómo cada mejora en la calificación del hombre hace que éste sea más productivo. En cambio, el punto de vista de la capacidad humana planteado por Sen centra su atención en la capacidad de los individuos para vivir la vida, y por ello se analizan los motivos que éstos poseen para valorar y aumentar las alternativas reales entre las cuales poder optar. Silvia London y María Formichella, “El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación”, *Economía y Sociedad*, (Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, núm. 17 (enero-junio, 2006): 5.

conocer las necesidades concretas de aquella unidad que observa (personas u hogares), con lo cual también establece dos tipos de pobreza, la humana y la económica, siendo la primera más cercana a la dimensión del ser (si una persona necesita muchos o pocos recursos para satisfacer sus necesidades) y la económica que atiende la categoría que indica la carencia o posesión de esos recursos. Ambos estudios asumen distintas hipótesis, aunque en el fondo comparten la idea de concebir el tema de la pobreza y la desigualdad en términos más holísticos y reconociendo la capacidad de agencia de las personas. No obstante, para la teoría del desarrollo en última instancia el bienestar constituye una elección dada por la posesión de capacidades, mientras que para el enfoque del florecimiento humano el bienestar tiene más una connotación de condición que posibilita el incremento de la potencialidad humana.

Ahora bien, la manera en que estos planteamientos se trasladan al campo de la medición conlleva múltiples decisiones que, si bien pueden seguir planteamientos lógicos, son perfectamente debatibles. En el caso del MMIP del CONEVAL y del MMIP de Boltvinik y Damián estas decisiones se tradujeron en una diferencia de más de 45 millones de personas.

Cuadro 3.5

Año	Millones de personas		
	2010	2012	2014
Pobreza Coneval	52.8	53.3	55.5
Pobreza MMIP	93.2	97.4	100.7
P. extrema Coneval	13.0	11.5	11.4
Indigencia MMIP	–	32.0	32.3

Estos números corresponden al mismo país y de hecho son elaborados a partir de planteamientos muy similares, no obstante las diferencias son evidentemente enormes. Empero, esta distancia queda prácticamente zanjada si se toma en cuenta el dato de Coneval sobre el número de personas que no presentan ninguna carencia social y que no se encuentran por debajo de la línea de bienestar, que es sólo de 24.6 millones, lo que significa que 95 millones de personas enfrentan alguna de estas carencias.

Aquí ocurre lo siguiente, los componentes NBI y LP son agregados mediante el método de intersección de los conjuntos, lo que quiere decir que la conceptualización que se hace de la pobreza requiere que se incumplan las dos normas, tener una o más carencias sociales y percibir un ingreso inferior a la línea de bienestar. Cuando sólo se presenta una de las condiciones Coneval aplica el término de *vulnerable*, ya sea por carencias sociales o por ingreso.

Si, en lugar de conceptualizar la pobreza por la vía de la intersección, se opera el método de unión de los conjuntos, la cifra llega a más de 92 millones de personas, algo que tiene más sentido para el MMIP de Boltvinik y Damián. El procedimiento consiste en contabilizar el total de personas que incumplen las normas y agregarlas con el cuidado de que la población que enfrenta carencias en ambas dimensiones no se cuente dos veces. Sumando los 83.8 millones de personas con al menos una carencia social, a los 63.8 millones de vulnerables por ingreso, y restamos la intersección (las personas que carecen en ambas dimensiones) que asciende a 55.3 millones, llegamos a la cifra referida de 92.3 millones de pobres. La diferencia restante posiblemente se encuentra en los estándares manejados en ambos estudios, que atienden a la cantidad y calidad de los satisfactores, por otra parte la subdeclaración de los ingresos al momento de que se levantan las encuestas también representa un sesgo que ambos estudios enfrentan y que puede motivar diferencias³⁹.

Más allá de la discusión conceptual nos enfrentamos a una dura realidad que comúnmente recibe el calificativo de tragedia, pues a pesar del auge y diversificación de los estudios que tratan estos temas, es claro que el aminoramiento de la miseria si bien palpable, oculta el estancamiento de la construcción de una sociedad justa y que permita a todos y cada uno sus miembros el pleno desarrollo de sus potencialidades, esto pareciera tristemente una utopía o un sueño que, retomando las proyecciones del IDH para México, tendrá que aguardar siglos.

En el próximo capítulo retomaremos la discusión sobre la política social y los programas de tratamiento de la pobreza que se han implementado en las últimas décadas en México; no se dejará de lado la revisión de los diseños institucionales y programáticos, para lo cual los documentos oficiales nos servirán de referencia; la distinción de los grupos que son partícipes de la implementación haciendo uso de una cantidad variable de recursos es otro punto importante; así como la manifestación de las distintas conceptualizaciones en la operación concreta de las políticas y programas, que se expresan en las relaciones que se establecen entre los distintos participantes, instituciones públicas, agencias internacionales, organizaciones sociales, promotores o funcionarios, y los beneficiarios.

³⁹ Sobre esto, Boltvinik señala que al momento de sumar los ingresos que se declaran en la ENIGH los números no coinciden con las cuentas nacionales, por lo que claramente hay una subdeclaración; esto puede ser motivado por temor de las personas, desconfianza o también, como en el caso de los estratos de más alto ingreso, porque las personas son inaccesibles. Julio Boltvinik, “Medición de la pobreza en México 2013”, <https://www.youtube.com/watch?v=L2gooTpcy0s> (revisado 25 de abril de 2017)

Anexo Estadístico

Tabla 3.1 El Crecimiento del PIB

Año	Crecimiento %	Observaciones
1941	9.68	Convenio con USA, baja Deuda, suben Reservas
1942	5.88	Deuda Externa 240 MDD, pagadero peso por dólar.
1943	3.61	Indemnización petrolera 24MDD, crédito Exinbank
1944	8.04	Inflación 28%, Prohibida importación exportación de oro.
1945	3.23	Inflación muy alta, emisión de billete de \$10,000
1946	6.49	México al FMI, termina sexenio con 132% inflación
1947	3.61	Peso 70% sobrevaluado, fuga de capitales
1948	3.62	Bajan reservas, paridad 6.35\$/dl., peso en flotación.
1949	5.6	Fijan paridad en 8.65 \$/DI.
1950	9.72	Guerra Corea, aumentan exportaciones, inflación 11%
1951	7.8	Crecimiento con inflación del 18%
1952	4.03	Deflación 2%, fin de exenio
1953	0.32	Bajo crecimiento, plan secreto de devaluación.
1954	9.97	Sábado de Gloria, Devaluación a \$11.34/DI.
1955	8.48	Se fija la paridad en 12.50 \$/DI
1956	6.87	La paridad en 12.50 \$/DI permanece por 22 años
1957	7.57	Crecimiento, paridad fija, sube inflación.
1958	5.28	Crecimiento, inflación controlada, fin de sexenio
1959	3.01	Ortiz mena inicia el Desarrollo Estabilizador
1960	8.11	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1961	4.32	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1962	4.46	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1963	7.54	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1964	11.01	Milagro Mexicano, fin período López Mateos

1965	6.15	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1966	6.10	Peso fuerte lo usa FMI para préstamos a Brasil
1967	5.85	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1968	9.42	Olimpíada México, Díaz Ordaz Tlatelolco
1969	4.42	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1970	6.50	Crecimiento, Paridad fija, Inflación controlada
1971	3.76	Paridad fija, Inicia la "Docena Trágica" lea
1972	8.23	Período de crecimiento con alta inflación, LEA
1973	7.86	Período de crecimiento con alta inflación, 21%
1974	5.78	Período de crecimiento con alta inflación, 21%
1975	5.74	Período de crecimiento con alta inflación, 11%
1976	4.42	Crecimiento, alta inflación 27%, Devaluación, 76%
1977	3.39	Crisis, inicia JLP, certifican reservas de Cantarell.
1978	8.96	Crecimiento petrolero con alta inflación, 16%
1979	9.70	Crecimiento Cantarell, alta inflación 20%
1980	9.23	Crecimiento 58 plataformas, alta inflación, 30%
1981	8.53	Crecimiento con deuda externa, alta inflación 29%
1982	-.52	Crisis, fugas, alta inflación 99% y Devaluación, 581%

Fuente: Banco de Información Económica del INEGI

Autor: Ing. Manuel Aguirre Botello (Fragmento)

Tomado del portal <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm> 31 de mayo de 2016.

Cuadro 3.1 Desempeño del salario real por sexenio presidencial

Presidente	INFLACIÓN			SALARIO MÍNIMO				PODER ADQUISITIVO		
	Inflación anual %	Incremento sexenal %	INPC Base 2010	Salario Min. Viejos	Salario Min. Nuevos	Incremento anual %	Incremento sexenal	Factor de actualización n	Salario actual equivalente	Ganancia o pérdida, base 1970
ARC 1958	3.9	44.81%	0.01259	12	0.012	9.09	79.10%	9412.06	112.94	-49.76%
ALM 1964	5.4	13.76%	0.01433	21.5	0.0215	22.86	79.17%	8273.55	177.88	-20.88%
GDO 1970	4.69	17.76%	0.01687	32	0.032	13.27	48.84%	7025.89	224.83	0.00%
LEA 1976	27.2	129.60%	0.03874	96.7	0.097	52.52	202.19%	3060.05	295.91	31.61%
JLP 1982	98.84	458.96%	0.21652	364	0.364	73.33	276.42%	547.45	199.27	-11.37%
MMH 1988	51.66	3710.07%	8.24937	8,000.00	8	23.65	2097.80%	14.37	114.95	-48.87%
CSG 1994	7.05	139.12%	19.7261		15.27	7.01	90.88%	6.01	91.76	-59.19%
EZP 2000	8.96	225.98%	64.3033		37.9	10.01	148.20%	1.84	69.86	-68.93%
VFQ 2006	4.05	29.78%	83.4511		48.67	4	28.42%	1.42	69.13	-69.25%
FCH 2012	3.57	28.51%	107.246		62.33	4.2	28.07%	1.11	68.89	-69.36%
EPN 2013	3.97	3.97%	111.508		64.76	3.9		1.06	68.84	-69.38%
EPN 2014	4.08	8.22%	116.059		67.29	3.91		1.02	68.72	-69.43%
EPN 2015	2.13	10.52%	118.532		70.1	4.18		1	70.1	-68.82%

Fuente: Datos tomados del INEGI

Cuadro retomado del portal <http://www.mexicomaxico.org/Voto/SalMinInf.htm>, revisado el 18 de junio de 2016

Capítulo IV

Política social y programas contra la pobreza

4.1 Consideraciones preliminares

Como punto de partida para hablar de política social, ayuda reconocer las principales corrientes que convergen incesantemente sobre el tema del desarrollo social, entendido como una noción que manifiesta y orienta, a través de principios, valores, discursos y prácticas, la distribución de responsabilidades que a los distintos ámbitos de la sociedad (estado-mercado-familia) son atribuidos, en otras palabras, el desarrollo social refiere distintas ideas respecto de cómo se organiza el cuerpo social. Pero no es sólo eso. Un modelo de política social se construye en aras de facilitar una forma específica de acumulación y en segundo término como medida de legitimación.

En el marco de los estados capitalistas, Asa Cristina Laurell¹ propone tres matrices respecto de las cuales comprender la política social, ello para resaltar que más allá de un agregado de acciones que atienden las necesidades sociales que se van identificando, existe un eje que articula estas acciones y les da coherencia.

La primera es la liberal-neoliberal, cuyos referentes hemos revisado en el capítulo primero, basada en el principio del mercado como regulador de la vida social, considera la intromisión del Estado en los demás ámbitos sociales como una violación a la libertad del individuo, aunque dentro de esta matriz coexisten posicionamientos ortodoxos con aquéllos que aceptan una pequeña intervención estatal, y que por lo general se concentran en la formación de capital humano. Siendo así, las medidas que el Estado asuma frente a la desigualdad o la pobreza no deberán exceder a aquellas que se realizan en el ámbito del mercado y la familia, pues en última instancia el bienestar es una función de la responsabilidad individual y sus necesidades deben ser satisfechas primordialmente vía el mercado. Bajo este esquema de organización, la política social presenta tres características principales: privatización, focalización y descentralización, que no necesariamente se argumentan con base en la teoría económica clásica, tanto como medidas para afrontar la crisis producida por los modelos corporativistas², con lo cual

¹ Asa C. Laurell, “Regímenes de generación de bienestar social”, en *Desarrollo social, Modelos tendencias y marco normativo*, (México, Comisión de Desarrollo Social Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, 2000) 109-120.

² *Debe señalarse que si bien los partidarios de los enfoques neoliberales destacan la responsabilidad de la política social keynesiano-fordista en la generación de abultados déficit fiscales, el déficit público se catapultó apenas en la década de 1980, a partir de la decisión de los gobiernos de transformar la deuda*

surge la posición de que el modelo imperante –neoliberal– padece de las formas previas de organización.

La política social toma la forma de programas contra la pobreza, dirigidos a los pobres extremos o a grupos pauperizados y conlleva una relación casi contractual, en la que los grupos que reciben los recursos o servicios ven condicionada la ayuda, ya sea por medio de un pago por lo que han recibido, a la prestación de trabajo social o a la adopción de comportamientos, como ir al médico o recibir alguna capacitación, llevar a los niños a la escuela, etc.

Pese a la posible obviedad, Laurell reitera que los derechos sociales no encuentran cabida en esta matriz, los programas quedan a expensas de la voluntad o de las coyunturas político-económicas. Aquí es importante notar que los *estatutos* del neoliberalismo no se aplican completamente al interior de los estados, aunque así lo manifiesten los diseños y discursos institucionales. Una de las razones es la función legitimadora de la política social, situación que se hace evidente en el marco de gobiernos necesitados de apoyo electoral. No es que la política social sea la única fuente de legitimación, pero su papel es innegable frente a los grupos que beneficia. En cuanto al modelo de acumulación que prima en esta matriz, el sector financiero se ve favorecido ya sea por desregulación, transferencia de servicios –como en el caso de los sistemas de salud y seguridad social–, un sistema tributario regresivo y subsidios a la inversión privada. Mientras tanto, los recursos dedicados a la política social son vistos como un gasto que, una vez cumplida su labor, dejará de ser necesario ejercer.

En segundo lugar está el modelo conservador-corporativo, basado en el principio del mérito personal como forma de ascenso social y cuya piedra angular es la familia. Bajo este esquema se puede hablar de un modelo de derechos, pero éstos se restringen a los sectores que se integran con el estado por la vía del trabajo. El papel de las organizaciones gremiales y sindicales tiende a ser importante al grado de organizar y distribuir algunos servicios y prestaciones, las cuales son otorgadas principalmente por la vía del ingreso, sin descartar otro tipo de transferencias, casi siempre en función del mérito. Laurell señala que si bien existe una redistribución vertical de consideración, y en ese sentido más que aminorar la pobreza o miseria se plantean techos de bienestar o se buscan estándares de

externa privada en deuda pública. De tal manera, la deuda se convirtió en déficit y los pagos son, técnicamente gasto público. Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en Notas para una perspectiva macro Desarrollo Económico, (UNAM, 1997): 118, (revisado 20 de agosto de 2016) [http://cmvilas.com.ar/attachments/article/107/06._Cap%C3%ADtulo_1._De_ambulancias,_bomberos_y_polic%C3%ADas.%20.._Carlos_M._Vilas\[1\].pdf](http://cmvilas.com.ar/attachments/article/107/06._Cap%C3%ADtulo_1._De_ambulancias,_bomberos_y_polic%C3%ADas.%20.._Carlos_M._Vilas[1].pdf) .

vida altos, en lo horizontal esto no es así, la mujer por ejemplo carga con un peso que no pueden transferir a otras instituciones debido a que la unidad a la cual se transfiere el conjunto de prestaciones es por excelencia la familia.

En lo que respecta a los sectores excluidos de esta relación, los programas de pobreza que se les destinan tienden a la lógica caritativa, y bajo ese tenor la ayuda, en principio, se dispone para todo aquel que la necesite, además que ésta se considera como responsabilidad compartida por todos los ámbitos sociales, sin embargo, durante los periodos de aplicación de este modelo se criticó la ausencia de una verdadera cobertura universal. Las relaciones con el Estado se dan principalmente por la vía de los servicios y – al menos en los casos latinoamericanos– parece haber una sesión de derechos políticos a cambio de garantías sociales. Bajo estas condiciones el Estado se mueve con mucha autodeterminación frente a otros actores.

Completa el listado la matriz socialdemócrata, de raíz marxista y que tiene como propósito fundamental la plena satisfacción de las necesidades sociales con base en una responsabilidad compartida por todos sus miembros. Los principios característicos del modelo serían la universalidad, la solidaridad, la publicidad (sentido público de las cosas) y la igualdad³. Bajo estos principios se puede hablar de una estructura de derechos sociales donde el Estado se erige como principal rector de la vida social, colocándose por encima de la libertad individual, regulando el comportamiento del mercado laboral al asumir el pleno empleo como un objetivo central y fijando una política salarial, estas dos medidas representan la columna vertebral del modelo socialdemócrata. El adjudicarse la responsabilidad de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales es posible en tanto dicho modelo supone una amplia base contribuyente de ingresos elevados y la generación de un mercado interno creciente, así mismo se plantea la inclusión de la mujer como participante activa de este proceso y se finca una relación cuya fortaleza se ampara en la solidaridad de todos sus integrantes. La estratificación resultante en consecuencia, es menor en comparación a los dos primeros modelos. La acumulación se sostiene del consumo interno y la política social –al igual que en el modelo corporativo– es vista como una inversión.

Luego de distinguir estos modelos, la revisión de los programas y políticas sociales se puede sintetizar por medio de los siguientes cuestionamientos que Clara Jusidman⁴ recupera de M.B Katz, los cuales resumen sus rasgos más característicos,

³ Vilas, “De ambulancias”, 118.

⁴ Clara Jusidman, *La política social en Estados Unidos*, (México, Porrúa, 1996), 130.

- *¿Cuáles son los pobres que son merecedores de la asistencia social?*
- *¿Cuáles son las causas que dieron lugar a la condición de pobreza?*
- *¿Cuáles son las obligaciones, en su caso, de las personas que reciben los beneficios de la asistencia social?*

Para el modelo liberal-neoliberal sólo aquellos que logren demostrar una condición de precariedad –y primordialmente precariedad crítica o pobreza extrema– son sujetos de asistencia; la pobreza corresponde a comportamientos individuales y ésta se transmite de manera intergeneracional, por lo tanto es necesario que aquellos que reciben asistencia se vean obligados a ser parte de una suerte de instrucción, modificar algunas conductas, o bien a realizar retribuciones de otro tipo. En un principio, los programas se dirigían al fomento de microempresas que demostraran viabilidad.

El modelo corporativo estratifica de manera sectorial, por lo que se presume una diversidad de prestaciones que se asignan sobre la base del mérito, la pobreza se mira como una condición estructural, que, si bien imposible de erradicar por completo, puede ser aminorada mediante la asistencia. Para la social-democracia cualquier persona puede ser merecedora de la ayuda en tanto ésta no es una dádiva sino un derecho, y si bien no existen mayores requisitos para poder gozar de esos derechos, el modelo se sostiene en la solidaridad de sus miembros, esto es, exige de ellos un muy alto rendimiento; la pobreza se entiende como producto de la explotación de los trabajadores y de esta manera la política social se centra en dicho ámbito, pleno empleo y política salarial.

Se han delineado con la mayor simpleza posible distintas modalidades de política social planteadas dentro de estados capitalistas, sin embargo, cuando buscamos evaluar el desarrollo y resultados de un programa concreto, este ejercicio, que facilita la observación, por sí solo no puede ser exhaustivo. Se debe reparar en que, el curso de una política o programa sigue un curso y una lógica propia que responde al despliegue de recursos de los grupos específicos que la atraviesan en distintos momentos y dimensiones, donde también influyen los diseños institucionales sobre los que el programa transita, coyunturas de índole político-económicas como alzas de precios o procesos electorales, e incluso aspectos demográficos vienen a ser parte del derrotero que sigue la ejecución de un programa.

En una conferencia realizada para el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social⁵, Joan Subirats propone separar los aspectos conceptuales,

⁵ Joan Subirats, Decisiones Públicas y Democracia, conferencia realizada en el Diplomado en Incidencia Ciudadana para la Toma de Decisiones Públicas, CCIUDADANO-CIESAS, (México, 16 de octubre de 2015),

sustantivos y operativos al momento de analizar una política pública. El aspecto conceptual supone todas las ideas, valores y discursos a partir de los cuales se define el problema que esta política atiende, su revisión la hemos presentado bajo los tres modelos de política social que propone Asa C. Laurell. Sigue considerar los aspectos sustantivos y operativos, que en ese orden aluden al despliegue de una valoración en múltiples sectores (salud, educación, alimentación, vivienda, trabajo), así como a los instrumentos, alternativas y mecanismos concretos en que se traduce la política pública. Este marco aplica para el estudio de la política social y abona a lo que antes se ha expresado, pues aunque a lo largo de toda la investigación la mirada se ha inclinado más hacia los aspectos conceptuales y valorativos, se insiste constantemente en ponderar aquellos elementos políticos, culturales, sociales, económicos, etc., que las concepciones no hacen explícitos.

La pregunta que surge es si las políticas quedan parcial o fuertemente desprovistas de sentido conforme se van desarrollando, y de ser así ¿Por qué entonces habría sido relevante conceder un espacio tan grande a la discusión conceptual y valorativa, que finalmente se basa en la hipótesis de que a partir de una valoración se determina la estrategia que una política debe esgrimir? Que A nos conducirá a E siempre y cuando se cumplan las condiciones B, C, D.

De una parte, se quiere recalcar que tanto en la definición como en la implementación⁶ de una política social coexisten racionalidades que no se restringen al mero cálculo costo beneficio, las decisiones son tomadas dentro de un abanico de alternativas y estas denotan un posicionamiento particular de los grupos involucrados (instituciones públicas, funcionarios, organizaciones sociales, beneficiarios, sector privado).

Por esa razón, aquí se sostiene que, los juicios basados en planteamientos de tipo gerencial tampoco pueden ser la guía que sustente la orientación de las políticas, si bien no se niega la búsqueda de elevar su calidad y eficiencia. A pesar de ello, los argumentos económico gerenciales se han generalizado e implícitamente interiorizado como la vara de medición primaria, siendo que la mejora en la gestión de los organismos estatales y de sus

(revisado 1 de agosto de 2016) <https://www.youtube.com/watch?v=RENUvypalg&list=PLYG6J5RYIPYClqDo5lud5i---PFh7Iese&index=6>.

⁶ Entendemos la implementación como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de una política pública. En consecuencia, esta definición no incluye la creación reglamentaria –por parte de autoridades gubernamentales y administrativas– de los Programas de acción Política Administrativa (PPA) y los acuerdos Político Administrativos (APA) a través de órdenes o de simples decisiones gubernamentales. Desde nuestro punto de vista, aunque estas actividades se desarrollen en la fase post-parlamentaria (...) es necesario distinguir analíticamente entre la fase de <<programación>> (de decisión, que incorpora aspectos de despliegue reglamentario) y la fase de <<implementación>> (o puesta en práctica concreta) de una política pública. Joan Subirats, *Análisis y gestión de políticas públicas*, (Barcelona, Ariel, 2008), 180.

políticas no constituye un fin en sí mismo, como lo es la resolución de los problemas que se reconocen como tales, y sin embargo, en el corazón de la política social actual, o bien de los programas contra la pobreza, se encuentra la idea de que la finitud de los recursos condiciona el dispendio y extensión de los mismos; ello es innegable, aunque también nos señala una característica fundamental de la política social que, no sólo en México sino a lo largo de Latinoamérica se ha adoptado, el divorcio de la política económica respecto de la política social, o más precisamente la sujeción de la política social a los vaivenes del crecimiento económico, y es así como la discusión conceptual se reintroduce y manifiesta que, a pesar de los complejos circuitos que se encuentran entre la definición de un problema público y la implementación de una política, la manera en que entendemos la realidad genera significados que se reproducen en la interacción con los demás, y crea escenarios comunes desde donde se entienden las prácticas sociales. Y sin embargo, en el análisis de los actores, de sus recursos y estrategias encontraremos evidencia de cómo estos marcos comunes han permeado las relaciones y definido tipos específicos de interacción, por más que estos puedan incorporar otras lógicas.

Las demandas de la pobreza siguen orientándose hacia el Estado que, aunque más reducido y dependiente de créditos externos, sigue sosteniendo el poder político y el capital simbólico para imponer visiones (y divisiones) sociales, en términos de capacidad de influencia para determinar la ubicación de las personas y los grupos dentro del espacio social y para negociar e imponer criterios de apoyo técnico y económico [...]

Toda sociedad debe inventar e imaginar la legitimidad que le otorga al poder y todo poder debe imponer su legitimidad. A las relaciones de fuerza y poderío se le agregan siempre relaciones de sentido de grado variable. Hay una construcción política, técnica y social de la pobreza, que varía históricamente, que hegemoniza el actor de mayor poder relativo y que es quien lidera la construcción de un imaginario social respecto de las poblaciones en situación de pobreza. Esta construcción cristaliza y legitima las percepciones y las modalidades de intervención que adopta el Estado y la sociedad como paradigmas de políticas. Esta operación no es unívoca ya que el sentido común legitimador procesa e integra defectuosamente la complejidad del universo simbólico de los pobres [y de otros grupos].⁷

⁷ Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, “Con las mejores intenciones, Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”, en Silvia Duschatzky (comp.), *Tutelados y Asistidos, Programas sociales, Políticas públicas y Subjetividad*, (Buenos Aires, Paidós, 2000), 34, 42.

4.2 Programas contra la pobreza en México

En el capítulo tercero revisamos la transformación del Estado a partir de las continuas crisis que comienzan en la década de los setenta y que cristalizan en el viraje al modelo neoliberal. Es así como durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementa un nuevo esquema de atención al creciente problema de la pobreza a través de la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en el cual se enfatiza el cambio de papel que el Estado asumirá, concediendo a otros actores responsabilidades respecto a la solución de los problemas sociales que el país enfrentaba. La corresponsabilidad comenzó a formar parte del discurso político, e igualmente la concepción de la pobreza se empieza a delegar al ámbito privado⁸. La importancia de este programa, para nuestros fines, radica en que marca el cambio de enfoque a partir del cual se instala una nueva concepción sobre pobreza y la manera de combatirla, a pesar de que en su operación encontramos elementos dirigidos aparentemente a fortalecer la representación en el nivel más local, y la cuestión de la participación comunitaria se coloca en el primer plano.

Concebido inicialmente con una racionalidad neogerencial aplicada en todos los ámbitos de la administración pública -que descansaba en el principio de la eficiencia en el uso de los recursos públicos- el programa hacía énfasis en la participación social comunitaria y estableció como poblaciones prioritarias de atención a los indígenas, a los habitantes de las zonas áridas y a los pobres extremos rurales y urbanos. Sin embargo, debido a la débil legitimidad política de su gobierno, ocasionada por la falta de credibilidad social en los resultados de las elecciones de 1988, la naturaleza y las características operativas del programa fueron diseñadas también para construir una amplia base social y política que le permitiera al gobierno construir esa legitimidad.⁹

Así, el lenguaje llamado neogerencial, que se ampara en elementos como la eficiencia, la competitividad y productividad se incorpora en los marcos de acción gubernamental.

En 1997 ya en el gobierno de Ernesto Zedillo, Pronasol se sustituye por el programa Progresá, que para el siguiente sexenio, a cargo de Vicente Fox, nuevamente cambia de nombre, siendo éste Oportunidades. No obstante, las características de dichos programas son muy semejantes. De acuerdo con Félix Acosta¹⁰ del Colegio de la Frontera Norte, los

⁸ Guillermo Ontiveroz Ruiz, *La política social en México 1988-1994: El programa nacional de solidaridad*, México, 2005, (revisado 1 de agosto de 2016), www.eumed.net/libros/2005/gor/.

⁹ Félix Acosta, “De Pronasol a Oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México”, *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm11, 235.

¹⁰ Acosta, “De Pronasol a oportunidades”, 237.

programas enumerados parten de los estudios del reconocido economista mexicano Santiago Levy, quien elaboró su propuesta a partir de su estancia en el Banco Mundial. Según Levy, los recursos destinados a los pobres deben ser vistos como una inversión que al ser adecuada y sostenida permitirá la participación de dichos grupos en el incremento productivo y de ingresos nacionales. El monto de inversión requerido lo obtuvo a partir de un diagnóstico hecho con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, estableciendo una línea monetaria de pobreza extrema basada en estándares de ingesta de calorías, bajo el supuesto de que la desnutrición constituye un reflejo de la falta de recursos monetarios en las familias para adquirir cantidades adecuadas de alimentos, es decir utilizó el método LP con base en una canasta alimentaria altamente restringida, pues sólo calculó el valor monetario de nutrientes, no de alimentos en su sentido amplio.

Entre sus hallazgos más importantes se encuentran, en primer lugar una marcada diferencia entre la pobreza rural y urbana, con lo cual sostiene que el atraso en la industria agrícola se debía al tipo de tenencia de la tierra, heredada de la Reforma Agraria, que impidió el ingreso de inversión privada con la consecuente falta de empleo remunerado y crecimiento del sector. Además de ello, la pobreza en las áreas rurales también se explica, según Levy, por la reproducción de un círculo vicioso que se observa en la alta fecundidad, baja asistencia y certificación escolar, altas tasas de mortalidad infantil y poco acceso a métodos anticonceptivos, aunado a que los pobres rurales asumen de manera racional que un número alto de hijos les trae beneficios para contar con fuerza de trabajo. Por otra parte, la desnutrición por falta de calorías los lleva a tener menor disposición y energías para el trabajo, y la falta de activos como créditos y préstamos les impiden mejorar su productividad. Además, persisten costumbres inequitativas en el seno de sus hogares que merman el desarrollo de sus miembros, principalmente mujeres y niños. Con estos planteamientos se defiende la perspectiva de una transmisión intergeneracional de la pobreza, o cultura de la pobreza, que busca ser interrumpida a través de un acondicionamiento, principalmente dirigido a la adopción de hábitos para madres de familia y niños, pero que de igual forma se manifiesta en una creciente diversidad de profesionales y técnicas específicas que tienen detrás de sí los supuestos del capital humano, de la generación de capacidades, o del llamado enfoque de activos de los pobres.

Estos argumentos aparecen con recurrencia durante los últimos cinco sexenios presidenciales (1988-2012), y tal como se apunta en el apartado anterior, moldean un tipo de relación específica que además de quedar plasmada en los diseños programáticos o reglamentos operativos, y en las interacciones que devienen de la implementación, forjan un imaginario dentro del cual el pobre se enviste de una identidad definida por su

incapacidad para cumplir con los estándares sociales, y que hace a un lado otros tipos posibles de agregación como el reconocimiento de clase, de intereses y demandas comunes.

El criterio predominante asumirá el tipo de “ciudadanía asistida”, resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trata en cambio de una ciudadanía “subsidiada” o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse “con más cantidad de competencias” en el universo de su inmediatez.

El recorte dentro del que se mueven estos programas no permite avanzar más que discursivamente el concepto de ciudadanía. Se omite la promoción de toda acción concerniente a la agregación de demandas y acción colectiva. [Por otra parte] A los sujetos con menor poder relativo les ‘conviene’ identificarse con las argumentaciones del proyecto que los nomina, y con el lugar protagónico que ocupan en él, ya que esto los inscribe en una estructura dadora de sentido en un espacio recortado, particularmente en el contexto actual de desafiliación social.¹¹

En síntesis la focalización se justifica como mirada y acción del Estado hacia los pobres, siguiendo al pie de la letra el modelo de política social liberal-neoliberal, que encontrará en los llamados programas de transferencias condicionadas –CCT’s por su siglas en inglés (Conditional cash transfers)– una amplia gama de dispositivos producidos por este modelo, que entre otras cosas se caracteriza por la arbitrariedad, condicionamiento, dispersión y segmentación de la ayuda,¹² por lo regular circunscrita a la dimensión psicosocial del desarrollo de las capacidades individuales y grupales.

Banco Mundial justifica la racionalidad implícita en los CCT’s de manera extensa aunque sobre la base dos principios: 1) la inversión que realizan los hogares en capital humano es insuficiente, y 2) la redistribución de la riqueza es factible si se condiciona al “buen comportamiento”. La conjugación de estos principios no genera un resultado único, en el diseño de los CCT’s se puede primar tanto la inversión en capital humano estipulando estrictos condicionamientos, como también se puede priorizar la redistribución del ingreso con menores requerimientos para recibir las transferencias. El primer caso es

¹¹ Cardarelli, “Con las mejores intenciones”, 46, 47.

¹² En el Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social, Coneval identifica más de 6751 programas y acciones de desarrollo social a lo largo del país; 3788 ejecutados por gobiernos estatales (2012), donde 7 de cada 10 programas carecen o no publican sus documentos normativos, mientras 3 de cada 4 no reportan en la cuenta pública estatal; 2730 en gobiernos municipales (2014-2015); y 233 por parte del gobierno federal.

representativo del Oportunidades mexicano, mientras que el programa Bolsa Familia de Brasil es ejemplo de un CCT implementado en un marco redistributivo (Véase Tabla 4.1). En torno a estas posiciones se presentan una serie de argumentos que vale la pena poner en perspectiva; primero, la inversión es insuficiente porque persisten creencias en los hogares sobre la poca rentabilidad o la muy tardía recuperación de las ganancias que produce la educación y el cuidado de la salud, también se aduce a una divergencia de intereses entre los padres, entre padres e hijos, y hasta de género¹³; segundo, las transferencias se condicionan en tanto que se sostienen por los contribuyentes, quienes estarían más de acuerdo con que su aportación fuera recibida por quienes hacen un esfuerzo por superar su condición de pobreza, porque si las transferencias no se condicionan al buen comportamiento el monto crecería hasta niveles insostenibles, es decir, el equilibrio económico no se ve amenazado por la vía de los CCT's.

El tema de la relación entre Estado y beneficiarios es defendido por BM bajo los siguientes términos. Se difunde entre los CCT's la idea de que el contrato social se redefine cuando los hogares que reciben las transferencias se sujetan, o comprometen, a la adopción de "comportamientos correctos", pues el beneficiario se presenta como una persona con el poder de agencia suficiente para participar en la resolución de sus propios asuntos, esta idea aparece constantemente bajo la noción de *corresponsabilidad*, la cual forja una relación distinta respecto de las transferencias de tipo asistencial que se observan en prácticas clientelares como la coacción del voto o la afiliación a una organización determinada a cambio de la ayuda.

Ya que los CCT's no conllevan la premisa de un derecho ciudadano, que se otorga de forma automática, incondicional y de manera uniforme, pertenecen a otro ámbito y se manifiestan bajo una diversidad de tamaños y alcances, composición y estructura, así como condicionantes –primordialmente de inversión en educación y salud infantil– que en principio buscan acercar al beneficiario con los servicios sociales básicos. Éste es uno de los motivos por los que las evaluaciones, otro componente característico de los CCT's de

¹³ *First, it can be below even the private optimal level for the individual children in question if household decision makers hold persistently misguided beliefs about either the nature of the process of investments in child education and health or the subsequent returns to these investments. For instance, parents may believe that earnings respond to education less elastically than they actually do [...] Parents also may discount the future more heavily than they should, perhaps especially with regard to the returns on investments in their children—a case of “incomplete altruism.” A slightly different but equally plausible version of this problem is a conflict of interest between the parents themselves as opposed to, or in addition to, one between parents and children. Mothers’ objectives may be more closely aligned with those of all her children or, perhaps, especially with those of her daughters.* Ariel Fiszbein and Norbert Schady, “Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty, A World Bank Policy Research Report”, (Washington, D.C., The World Bank, 2009): 9

acuerdo con BM¹⁴, suelen ser favorables para estos programas, al concentrar la medición de sus impactos en el incremento de matriculación o de asistencias al médico, y claro en el aumento del consumo, antes que en mejoras sustanciales del aprendizaje y la instrucción o el aumento en los niveles de nutrición por ejemplo. Con ello BM afirma que el programa Oportunidades es un ejemplo a seguir.

Por último, cabe considerar que esa diversidad mencionada nos obliga a reparar tanto en el diseño como en el contexto de política social más amplio dentro del cual se insertan estos programas. En el caso de México se ha insistido suficiente en su adhesión a las perspectivas neoliberales, y aún así es importante aclarar hasta qué punto dichas valoraciones se sostienen en la práctica. Por obvias razones, este detenimiento es igual de importante si se piensa en los programas que retoman el modelo CCT a lo largo y ancho del mundo.

Tabla 4.1 Matriz de condiciones y alcance de los CCT's¹⁵

	Condiciones	
<i>Programa tamaño/ Objetivo</i>	<i>Educación y salud</i>	<i>Solo educación</i>
Nacional	Bolsa Familia (Brasil) Oportunidades (México) Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) Familias en Acción (Colombia) Programa de avance a través de la educación y la salud (Jamaica)	Bolsa Escuela (Brasil) Red de protección social (Indonesia)
Nicho (regional, segmento poblacional)	Chile Solidario Social Risk Mitigation Project (Turquía)	Programa de asistencia escolar secundaria femenina (Bangladesh) Fondo japonés para la reducción de la pobreza (Camboia) Proyecto de apoyo al sector educativo (Camboia) Proyecto de desarrollo de Educación Básica (Yemen)
Pequeña escala/piloto	Programa de Asignación Familiar (Honduras) Transferencias de dinero para huérfanos y niños vulnerables (Kenya) Atención a Crisis (Nicaragua) Red de Protección Social (Nicaragua)	

¹⁴ Y sin embargo, a pesar de que en estas evaluaciones pueden intervenir especialistas, centros de investigación y consultores externos, el hecho de que sean estos programas quienes se evalúen a sí mismos, ya sea con instrumentos propios o bien de común acuerdo con sus evaluadores, resta fiabilidad a los resultados. Este fue uno de los argumentos por los cuales en México se instituye al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

¹⁵ Tomado de Fiszbein y Schady, "Conditional Cash Transfers", 5.

4.2.1 PROGRESA-OPORTUNIDADES

El Programa de educación, salud y alimentación –Progres– considera a la pobreza como un fenómeno multidimensional, pero que principalmente radica en la imposibilidad de los individuos para desarrollar sus capacidades, lo cual se manifiesta en un acceso desigual a la obtención de bienes y servicios, así como en su débil vinculación al sistema productivo, también señala que la estructura de oportunidades influye en el nivel de vida de las personas, sin embargo, es muy contundente al afirmar que las causas críticas que determinan dicha condición radican en tres elementos: una alimentación adecuada, evitar enfermedades prevenibles y acceder al sistema educativo. Por ello, su implementación descansa en tres componentes: alimentación, salud y educación, elección ,muy similar a los planteamientos del índice de desarrollo humano de PNUD.

Para explicar esa posición argumenta que,

(...) la pobreza engendra un círculo vicioso que impide el adecuado desarrollo de quienes la padecen. Por lo general, los niños que nacen en una familia pobre son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal (...) a esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que los niños y niñas de estos hogares abandonen tempranamente sus estudios y se incorporen a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar; y ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de reducida productividad y baja remuneración. De esta forma se van entretejiendo así las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.¹⁶

Más adelante, el mismo documento menciona que una forma de revertir dicha situación es por medio de la entrega de apoyos a las familias, dirigidos a los tres componentes enunciados, lo cuales, si bien no cubren la totalidad de las dimensiones que constituyen la pobreza, son sus principales determinantes. Progres se asume como un programa focalizado, cuya población objetivo son las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema, y entre otros argumentos sostiene que los recursos deben ser destinados a quien más lo necesita, siguiendo principios de eficiencia y equidad.

En virtud de que los recursos, por abundantes que sean, siempre serán necesariamente escasos para combatir la pobreza es indispensable asegurarse que beneficien a quienes

¹⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación Salud y Educación, Más oportunidades para las familias pobres, Primeros Avances*, (México: Sedesol, 1999), 5.

*más lo necesitan (...) así la focalización pretende concentrar los recursos disponibles en la población identificada mediante criterios objetivos.*¹⁷

En consonancia el programa en un inicio se circunscribe a

*los pobres extremos identificados en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice determinado por el Consejo Nacional de Población para 1995 [y sin embargo] todos los pobres extremos urbanos quedan excluidos (8.7 millones de personas, 40% de los pobres extremos). Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de alta y muy alta marginación, quedan excluidos 40% de los 9.9 millones que habitan fuera de ellas y que también son pobres extremos.*¹⁸

De hecho lo podemos considerar como un programa de doble focalización, pues comienza por seleccionar a las localidades donde se concentran los más altos índices de pobreza extrema y que cuenten con la infraestructura mínima (escuela y centro de salud) que permita la operación del programa; luego de esa primer selección, disponible por la vía de la información censal, se realiza un levantamiento de una encuesta al 100% de la población y mediante la obtención de un puntaje es que se eligen a las familias que formarán parte del programa.¹⁹ La operación básica consiste en transferir de manera bimestral un monto para financiar el costo de tener hijos en la escuela y mejorar la ingesta nutrimental –también se ha incluido la entrega de una solución o papilla nutritiva– tanto de los niños como de las madres en periodo de lactancia o embarazo. El programa se centra en las madres como una forma de confiar en que el uso de recursos se destinará al bienestar de los niños, nacidos y no nacidos, por tal motivo el apoyo no sólo es condicionado a la comprobación de la asistencia escolar y de las visitas médicas, también se pide a las madres acudir a talleres encaminados a fortalecer sus responsabilidades sobre el cuidado de los hijos, asistir a reuniones y realizar ocasionalmente trabajo social,

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación*, 12.

¹⁸ Julio Boltvinik, Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades" 323-324, en *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*. (En co-coordinación con Araceli Damián). Siglo XXI Editores, 2004.

¹⁹ Cuando Progresía se transforma en Oportunidades el padrón de beneficiarios crece de manera importante, principalmente por la inclusión de las zonas urbanas, con lo cual los costos de selección aumentaron drásticamente; ante tal situación se abrieron módulos de autoselección –las familias debían acudir a puntos de encuentro para solicitar su inscripción al programa–. Al respecto surgieron críticas debido a que ese incremento del costo se transfirió a las familias, pues al tener que acudir por su cuenta al proceso de inscripción se terminó por excluir a mujeres que trabajaban, indígenas y otros grupos que no contaban con módulos cercanos y que precisamente constituyen la población objetivo del programa. Véase a David Coady y Susan Parker, “Evaluación del mecanismo de focalización de Oportunidades en zonas urbanas”, en Hernández y Hernández (ed.), *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*, tomo iv, pp. 195-244, Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Oportunidades, México, D. F.

como limpieza de escuelas, centros de salud o recolecta de basura.²⁰ Cabe señalar que el incumplimiento puede ameritar la salida del programa.

Durante el sexenio del presidente Fox (2000-2006) Progresá cambió de nombre a Oportunidades –Programa de Desarrollo Humano Oportunidades–, lo que significó la continuación a grandes rasgos del programa, pero con la inclusión de otros apoyos y modificaciones operativas que al final no lograron revertir de manera significativa los errores encontrados en Progresá, sin embargo, vale la pena conocerlos.

Oportunidades se planteó los siguientes objetivos generales

*1) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y 2) ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.*²¹

Por encima de los planteamientos discursivos, el cambio más importante es la incorporación a gran escala de zonas urbanas, que atiende el severo problema de selección –exclusión– que el programa aqueja; en la misma línea, la afiliación por densificación se utilizó como criterio de ampliación de los beneficiarios, argumentando la dinámica demográfica de las localidades así como el aprovechamiento de la ampliación de cobertura en lo que se refiere a los servicios educativos y de salud. También destaca la inclusión de un cuarto componente llamado jóvenes con oportunidades, planteado como un estímulo para que los jóvenes de educación media superior concluyeran sus estudios

²⁰ *Secondary Outcomes, such as building the mother's capacities, empowerment, citizen participation, strengthening community ties and even gender equality, are included in the programme's goals, but how these are interpreted has varied over time, and the quality of what is offer under these headings depends upon local authorities and cooperating professionals.* Maxine Molyneux, "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresá / Oportunidades, México's Conditional Transfer Program", *Social Policy & Administration*, núm. 4, August, 2006, 434.

²¹ Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, México, D.F, 2003, citado en Felipe Hevia de la Jara, "De Progresá a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", *Sociológica*, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, 56. (revisado 10 de agosto de 2016) <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf> ,

antes de los 22 años, y un quinto componente que se otorga a las familias con adultos mayores desde 2006²².

Hasta aquí se ha planteado en términos muy generales la composición y el marco ideológico en que se inserta Oportunidades, cuestión que ha sido central para el objetivo de la investigación. Resta examinar cómo durante la implementación se escenifican una suerte de turbulencias derivadas de la participación de los distintos grupos que terminan por determinar en alto grado los alcances y características propias del programa. Para ello consideremos el desempeño de los grupos intermediarios, por un lado estatales y de otro beneficiarios.

Con Progresá se trató de limitar al máximo la participación de autoridades locales o líderes comunitarios dado que su mediación responde a un modelo de tipo corporativo, en que los beneficios se transfieren más por la pertenencia a un grupo que por el cumplimiento de las condiciones; en el caso de las autoridades locales es claro el manejo electoral que se trata de evitar, aunque los líderes comunitarios no están exentos de estos incentivos. Para ello se crearon padrones públicos con el fin de transparentar el acceso al programa y se realizaron grandes campañas informativas al interior de las comunidades beneficiadas, dando a conocer los requisitos de ingreso y las corresponsabilidades que se adquirirían. No obstante, la medida de incorporación por redensificación condujo a un incremento en el papel de los intermediarios; los Comités de Promoción Comunitaria, integrados por 4 vocales representantes de los beneficiarios, que habían sustituido la figura de la promotora comunitaria puntualmente por una preocupación de concentración de poder, recibieron tareas de tipo informativo y en menor medida de vigilancia al buen uso de las transferencias, –aunque también se pensaron como un insumo para el sistema de seguimiento– pero su labor en la práctica fue más allá, la mayoría de las quejas sobre “proselitismo” se dirigían a los vocales de los Comités de Promoción Comunitaria y a los enlaces y autoridades municipales.²³

Estas distorsiones, ajenas en el papel a los objetivos del programa, también se observan en los niveles directivos de Oportunidades.

²² *A diferencia de los demás componentes, el apoyo a los adultos mayores no tiene justificaciones técnicas que expliquen su inclusión; no tiene que ver con los objetivos del Programa [...] Más bien parece que su inclusión tiene que ver con la poca imaginación de Sedesol para establecer programas adecuados para adultos mayores rurales [...] pero, sobre todo, con el contexto electoral de 2006, como una respuesta del gobierno federal a las pensiones para adultos mayores del gobierno de la Ciudad de México, instauradas por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador. Hevia, “De progresá a Oportunidades”, 56.*

²³ Hevia, “De progresá a oportunidades”, 64.

La secretaria de Desarrollo social de ese entonces, Josefina Vázquez Mota, pasó a trabajar en la campaña de Felipe Calderón y varios de sus colaboradores cívicos, incluyendo a Cecilia Lora, renunciaron con la llegada de Ana Teresa Aranda a la Sedesol.

El proceso de polarización política en las elecciones de 2006 también afectó negativamente la correlación de fuerzas de esta corriente, puesto que su postura de defensa del voto libre generó presiones al interior de las delegaciones estatales de Sedesol por parte de operadores políticos del PAN, quienes pretendían utilizar más explícitamente los programas sociales para fines electorales. Por otro lado, la permanencia del grupo de Gómez-Hermosillo en el gobierno Federal, a pesar de su actuación parcial (por medio de propaganda cuasielectoral sobre el programa [Oportunidades] en la prensa) forjó una resistencia por parte de muchas organizaciones civiles que los vieron como cómplices del proceso de Fraude [electoral]²⁴.

Estos casos son una representación de las disputas que se dan al interior de las administraciones estatales y de las políticas públicas en general, que escapan a un análisis centrado exclusivamente en diseños y modelos socio-políticos. Un programa de esta magnitud²⁵ no podría quedar exento de estas pugnas. Sin embargo, no es nuestro objetivo calificar los cambios incrementales²⁶ del programa como comprender el contexto del que forma parte. Oportunidades ha recibido galardones internacionales y es citado constantemente como ejemplo de un CCT exitoso, por otra parte es novedosa la apertura –aunque resulte limitada– a la participación de organizaciones sociales en el monitoreo del programa, la transferencia de recursos a través de terceros y la adhesión de instituciones de prestigio en el proceso de evaluación, sin embargo los números sobre pobreza en zonas rurales y urbanas permanecen en un punto álgido, y luego de 15 años de operación no hay pruebas mínimas de que el cambio esté por llegar, de que esas oportunidades se traducen hoy en realidades.

²⁴ Hevia, “De progresa a oportunidades”, 71.

²⁵ Su padrón es cercano al 20% del total de hogares en el país. Según la evaluación más reciente del Coneval, en 2008 cubrían poco más de 4.8 millones de hogares, llegando a más de 6.1 millones en 2015.

²⁶ Véase Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, *Encrucijada*, cuarto número, enero-abril, 2010, (revisado 18 de agosto de 2016) <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2013/05/lindblom.pdf>

4.2.2 PROSPERA

En 2015, con el cambio de administración federal la estructura del programa Oportunidades recibe el nombre de Prospera, continuando con el telón de fondo que se ha venido describiendo y fijando líneas de operación propias un año después de su nombramiento.

Los componentes que conforman Prospera son prácticamente los mismos: 1) Educación, que puede incluir a personas de 15 años o más en condiciones de rezago educativo, en función de la oferta disponible y gestiones para la ampliación de la cobertura educativa; 2) Salud, que se compone de tres estrategias, Atención a la salud, Acciones para promover la mejor nutrición y Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud; 3) Montos de apoyo bimestrales diferenciados por sexo y por residencia –rural y urbana–. Aunado a esto, Prospera adiciona *acciones de vinculación interinstitucional* que responden según su propia justificación a la desarticulación tradicional existente entre estos programas (Pronasol, Progresá, Oportunidades y Prospera) y la política de desarrollo social en su conjunto. Dichas acciones se encuadran en tres dimensiones; inclusión financiera, que ofrece un paquete de servicios financieros en coordinación con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), y cuyo propósito, además del acceso a estos servicios, que para estos estratos es francamente nulo, es proporcionar educación sobre la importancia de estos temas –ahorro, seguros de vida, créditos–; inclusión productiva, como un conjunto de créditos dedicados a los beneficiarios de *perfil emprendedor* y que tengan proyectos viables, que se articulan con programas provenientes de distintas secretarías –Semarnat, Secretaría de economía, Sagarpa, etc–; e inclusión laboral, que por mediación de la Secretaría del trabajo y previsión social, y en menor medida de la Sep, canalizan a los beneficiarios a capacitaciones para el trabajo, principalmente para el autoempleo, aunque no se descarta su ingreso a bolsas de trabajo en donde pueden encontrar empleo.

El método de selección de los beneficiarios continúa siendo tener domicilio en localidades que cuenten con la infraestructura necesaria para el ejercicio de las corresponsabilidades, centros de salud y escuelas primaria y secundaria. En el caso de los centros de salud se considera además la capacidad efectiva de estos para acoger nuevos beneficiarios y será el Sector salud –a través de sus instancias locales– el encargado de informar y actualizar esta información²⁷. Luego se aplica una encuesta que considera la composición familiar y

²⁷ En teoría estas comunidades perciben recursos específicos –materiales y humanos– para el incremento de los servicios básicos, no sólo del mismo Progresá, también existen partidas como Fonregión o el ramo 33 que están explícitamente dirigidas a atender los rezagos de los municipios con menor índice de desarrollo y con

toma el nivel de ingreso de las familias, el cual se compara con la Línea de bienestar mínimo del Coneval. Cuando el hogar es apto para ingresar al programa, se busca que el titular del beneficio sea mujer con hijos en edad escolar²⁸. Cabe señalar que en sus últimas modificaciones, Prospera acogió el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), cuyo otorgamiento no es condicionado al ejercicio de corresponsabilidades.

La permanencia de las familias en el programa se ajustará en función del ingreso declarado, para lo cual se incluye otra línea de pobreza llamada Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas (VPCS). Si la familia incrementa su ingreso y supera la Línea de bienestar mínimo, la VPCS define si pueden acceder al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), que sería un monto reducido respecto del primero.

De acuerdo con el informe de desempeño del programa²⁹ su población objetivo se define como

Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.

De ellos, atiende a 6,129,125 hogares, de una población potencial que supera los 11 millones y medio. Coneval aclara que dentro la población objetivo se toma en cuenta principalmente a quien presenta riesgo de no desarrollar capacidades, por lo que el abordaje está implícitamente dirigido para los periodos previos a la vida adulta, esta puede ser una de las causas por las que se excluyen hogares que cumplen con las características de ingreso y localidad estipuladas. Claro es que una cobertura del cien por ciento no es muy factible, y por otra parte, la población potencial expresa la existencia de

más altos índices de pobreza, respectivamente. Sin embargo el dispendio de estos recursos se dirige en su gran mayoría a la remodelación y construcción de vialidades como a la compra de equipamiento urbano, aún cuando –en el caso de Fonregión– en sus lineamientos de operación y en la naturaleza misma del recurso, se indica que el resultado de esta inversión se debe reflejar en un mayor desarrollo humano. Véase PNUD, IDH para las entidades federativas de México, 2015:16.

²⁸ Los apoyos monetarios se entregan de manera bimestral a la titular de cada uno de los hogares que, en un 95% de los casos, es mujer. Luis N. Rubalcava Peñafiel, *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera*, (Gobierno de México, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, marzo 2016), 24. (revisado 18 de agosto de 2016) https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2015/CNP_Estrategia_seguimiento_evaluacion_PROSPERA_20160412.pdf.

²⁹ *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, Valoración de la Información presentada por desempeño del programa, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Prospera programa de inclusión social, (revisado 18 de agosto de 2016) https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/eval_esp/2014/Informe_completo_PROSPERA_2014-2015.pdf.

hogares cuyos integrantes tienen carencias y no aquellos que forman parte del universo del programa. Esto nos conduce a la discusión sobre los errores de inclusión-exclusión que constantemente han sido señalados, y que no se restringe a la regla que dicta, a mayor cobertura aumenta el error de tipo 1, destinar recursos a quien no lo necesita, mientras que el aumento de condicionantes deviene en un mayor rango de error de tipo 2, dejar fuera a quien verdaderamente requiere el apoyo. Al respecto Boltvinik recupera la siguiente referencia de Amartya Sen,

*Ver los objetos focalizados como “pacientes” y no como “agentes” puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras [...] El punto teórico a favor de la focalización es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. **Si los así llamados objetos focalizados [targets en inglés] fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas:** todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos [...] Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en la que algunos promotores de “focalizar y dejarse de tonterías”, ven el problema de la erradicación de la pobreza.³⁰*

El resultado que anticipa Sen por un lado es la falsabilidad de los datos que proporcionan aquellos hogares que desean verse beneficiados y no cumplen con los requisitos, lo cual debe ser contrarrestado con sistemas de vigilancia y control que demandan altos costos. Estos pueden ir desde las visitas domiciliarias hasta la contratación de profesionales – médicos, promotores, trabajadores sociales, profesores– encargados de certificar la *calidad* de la persona, y que por el papel policial que les es asignado se invisten de un poder que es muy fácil de usar en propio beneficio, cuestión que se evidenció en el apartado anterior.

³⁰ Amartya Sen, “La economía política de la focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, 555-562, citado en Julio Boltvinik, (en coordinación con Araceli Damián), *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*. (México, Siglo XXI editores, 2004), Cap. 13 Políticas focalizadas de combate a la pobreza, El Progreso/Oportunidades, 320-321. (Subrayado propio)

4.3 La concepción de la pobreza del Estado Mexicano

Con la revisión que se acaba de efectuar tenemos elementos para enmarcar la perspectiva que el Estado mexicano adopta frente a la pobreza, comenzando por la dimensión discursiva, disponible en los lineamientos operativos, documentos de evaluación, formatos de encuestas para ingreso, entre otros documentos, que se conjuga con las acciones que se operan desde los puestos de decisión (Secretarías e instancias derivadas del poder ejecutivo), pasando por los intermediarios (Delegaciones estatales y autoridades municipales) y los operadores finales (profesionales, médicos, trabajadores de la educación, comités) y que adquieren plena significación en las respuestas que emanan de quienes se coloca como depositarios finales.

Las relaciones que se tejen al interior de esta dimensión, que aquí llamamos política social, –traducida en miles de programas y acciones³¹ de desarrollo social, son de una complejidad mayúscula y poseen una lógica que en apariencia escapa a las directrices institucionales, pues intervienen racionalidades diversas, desde aquellos que hacen usufructo político, realizan proselitismo o bien declaran información inexacta por acceder a los apoyos. Dentro de estas consecuencias, que se dicen no previstas, también resalta la división que se genera en el seno de las localidades beneficiadas, y que al inicio del capítulo se refirió como esta forma particular de agregación que deslava otro tipo de vínculos sociales, esto representa un grave problema cuyos costos ameritan estudios específicos.

Haciendo a un lado este problema, hemos concentrado nuestra atención en la lógica que por casi tres décadas sostiene y forja estas estructuras, la focalización, concepto destilado del lenguaje neogerencial y que se corresponde con la teoría neoclásica, pero que en el fondo se refiere más a la limitación de los recursos frente a problemas que se miden por millares de personas. El argumento neoclásico con que se teje es que el mercado regula la vida social, y el Estado sólo debe vigilar y facilitar su libre funcionamiento, una irrupción mayor genera un entorpecimiento de la economía con nefastas consecuencias. La pobreza se ve como un mal que aquejan todas las sociedades y que básicamente se debe a dos causas, existen pobres impedidos que por su condición no pueden dedicar su vida al trabajo, por ello son merecedores de ayuda; un segundo grupo lo componen quienes por su obstinación o forma irresponsable de vivir ha caído en la desgracia y si recibe ayuda –

³¹ El Inventario Nacional Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social contabiliza 6,761 programas y acciones de desarrollo social, considerando gobierno federal, de las entidades, municipios y delegaciones. (revisado 18 de agosto de 2016)
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

ayuda que no merecen y que por lo tanto dependerá de la voluntad del benefactor—, se ven denigrados como el estrato que vive del Estado. En ese sentido, algunos beneficiarios de los programas descritos manifestaron haber sentido vergüenza cuando fueron condicionados a la limpia de escuelas o sitios públicos como parte de la retribución por recibir los beneficios³².

Por otra parte, da la impresión que el asunto es planteado como un problema pasajero que terminará con los réditos que produzca la inversión en capital social, una concepción que embona con el enfoque de activos y al final se complementa con la perspectiva de las capacidades. Debemos integrar también el enfoque de bienestar de acuerdo con la LGDS, aunque en la operación de los programas el Estado mexicano argumenta primordialmente con base en el primero y segundo enfoque.

Esta posición parece dejar de lado que el riesgo de inversión posee lógicas distintas para individuos con distintos tipos y grados de necesidades. Algunas críticas señalan que el incremento de certificación escolar no ha conducido a una mejora sustancial de ingresos, pues no se ha generado a la par un aumento en la oferta formal de trabajo, y en contraparte los empleadores se han beneficiado al elevar la exigencia de niveles de escolaridad, siendo que para un trabajo que antes requería formación básica ahora se solicita educación media o superior, con lo cual se pone en entredicho la lógica que subyace al programa en cuestión, cuyo argumento central es, un aumento, cualquiera, en el grado de certificación escolar conlleva mejores niveles de bienestar a través de una mejor incorporación al mercado de trabajo.

Aunque no hubo espacio para el desarrollo de un programa de focalización implementado en un marco de política social distinta respecto del modelo neoliberal, es posible hacer un contraste que nos muestre cómo un modelo distinto puede dar otro sentido a la aplicación de estos programas, y así justificar el cuestionamiento sobre la persistencia en hacer adecuaciones y ensanchar de forma sostenida estos programas, que en su continua aplicación validan un proceder que a todas luces es poco sostenible.

Un enfoque distinto al de inversión en capital humano, o de capacidades, o activos, es el de derechos, cuyo ejemplo más reciente puede observarse en el caso brasileño, y donde el

³² *A second general complaint voiced by participants in the programme was that they felt ‘discriminated against’ by its demands on their time. They believed that they were ‘treated badly’ or ... were asked to do things in ways that ofended their dignity (Rivero 2002:4) As they expressed it, because they were ‘paid by the government’ they were expected to perform comunity work, such as cleaning schools and health centers, while others in the comunity did not. Molyneux, “Mothers at the service”, 435*

programa Bolsa familia se inserta como complemento de la política social, y por si fuera poco, la LGDS parece reconocerlo como uno de sus elementos,

El enfoque de derechos, por su parte, se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, que suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad (...) Asimismo, este enfoque considera la pobreza como “la negación no sólo de un derecho en particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad.”³³

y continúa

(...) es posible vincular el enfoque de derechos y el de bienestar, de tal suerte que el bienestar adquirido mediante los recursos monetarios y el ejercicio de los derechos sociales se conformen en dos ejes analíticos complementarios que se refuerzan uno a otro y convergen, pero que, al ser cualitativamente distintos, deben diferenciarse teórica y metodológicamente.³⁴

Dicha operación no trasciende al terreno de la implementación, con lo que habría una ruptura entre la manera de mirar y de proceder, aunque también dicha discrepancia se explica por las distintas corrientes que reflejan en el seno del Estado la disputa por proyectos políticos distintos; se entiende que el modelo de derechos ha sido impulsado y de manera muy restringida asimilado en la LGDS, pero claramente no corresponde a la concepción dominante sobre la pobreza que justifica la ejecución de la política social.

³³ CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, (México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Noviembre de 2010), 27.

³⁴ Coneval, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, 28

Conclusiones

El desarrollo de este trabajo partió por ubicar diversas representaciones de la pobreza – designio divino, vicio, ocio, criminalidad, enfermedad o injusticia– que a lo largo de la historia reflejan las transformaciones sociales producidas en la emergencia y/o derrumbe de instituciones –la caridad, la limosna, las casas de encierro, el mercado, la ley de pobres, los programas focalizados, el Estado de bienestar, los organismos internacionales. El acercamiento histórico-filosófico de las representaciones –consistente en la evolución del pensamiento por los grandes acontecimientos históricos de occidente; la reforma, la ilustración, las revoluciones– se complementa con el enfoque sociológico de los cambios estructurales que movilizan ese recambio institucional. El diálogo de estos enfoques en el análisis de la conceptualización de la pobreza en distintos periodos históricos mostró cómo algunas representaciones alcanzan el rango de verdades incuestionables al interior de una organización social particular, donde grupos privilegiados –clericales, o cuerpos políticos apoyados en corrientes intelectuales– confieren, no sin disrupciones y conflictos, una carga valorativa que responde a los intereses siempre presentes sobre la manutención o la transformación de las condiciones sociales.

El análisis de la agraciada pobreza espiritual y material en la baja edad media, que choca con los movimientos mendicantes, críticos de la opulencia del alto clero, y que denuncian el papel de la iglesia en la reproducción de las condiciones del pobre; las leyes isabelinas, opuestas a la libertad de movimiento, y en cierta medida con una connotación negativa del pobre, tenían tras de sí una intencionalidad de regulación social; el apogeo utilitarista, defendido por los partidarios del cercamiento a las tierras, acusa la necesidad de encerrar al pobre, o en el mejor de los casos, socorrerle a fin de evitar sedición; el pensamiento marxista distingue a la clase trabajadora como portadora del papel transformador de la sociedad, respecto del *lumpenproletariat*, clase indigna y peligrosa. En el caso de México, el Tribunal de Vagos, las instituciones de beneficencia, el modelo de justicia social acaecido en la Revolución, son algunos de los ejemplos que sustentan la existencia de dicha dimensión política en las representaciones de la pobreza.

La producción científica tampoco está exenta de estas disputas, no obstante encontramos un halo que parecen compartir posturas distantes y hasta contradictorias. La pobreza significa una degradación de la condición humana que no debe confundirse con la desigualdad –refiriendo a esta última en el sentido acotado de la estratificación–. La pobreza quebranta las convenciones sociales que definen los parámetros de la dignidad, manifestadas tanto en prácticas sociales como en las expresiones jurídicas que amparan la vida colectiva. Sea por una falta de capacidades –como la poca participación en

actividades sociales–, por la insatisfacción de las necesidades –entiéndase necesidades humanas–, o el incumplimiento de los derechos. Como se ha tratado de documentar, la pobreza se define con base en prescripciones, en el contraste del deber ser con las situaciones de facto. Cuando se afirma que una persona u hogar presenta carencias de seguridad, vestido, conocimientos, alimentación, o participación en actividades sociales, con seguridad pensamos que esa persona u hogar es pobre, que no cumple con las características de una vida honrosa, decente, digna –*que vale la pena vivir*, en palabras de Sen–. A través de este juicio lo que se manifiesta es una prescripción, un deber ser. Utilizar la pobreza como adjetivo no solo es una descripción de las apariencias, hay un proceso de evaluación; un contraste disruptivo entre el hecho que se observa y una norma interiorizada.

Una evaluación de pobreza elige entre dos caminos: la observación directa de la privación, vista a través de la insatisfacción de necesidades–aquí se pueden incluir desde las más elementales (alimentos, vivienda), hasta las que tienen que ver con la sociabilidad; o la indirecta, asociada a la insuficiencia y/o indisponibilidad de recursos con los cuales se logran satisfacer las necesidades, el dinero, por ejemplo.

Algunas mediciones de pobreza basadas en la segunda corriente han cometido serias omisiones al subsumir el concepto de recursos en el de ingreso. La distribución del ingreso o el PIB per cápita –con la adecuación respectiva del índice de Gini– se relacionan estrechamente con la pobreza, pero no pueden ser su única variable, menos cuando existen otras fuentes de satisfacción de necesidades –recursos– no restringidas a la compra de mercancías en el mercado. En segundo lugar, se pasa por alto las distintas convenciones que cada sociedad, de acuerdo al nivel de desarrollo logrado, tiene establecidas. Es verdad que el derecho internacional ha brindado una base sustantiva de derechos, como también persiste una tendencia a homogenizar las necesidades humanas –precisamente, uno de sus elementos característicos es la universalización. Pero, aún teniendo en cuenta los procesos de globalización, la heterogeneidad de los estados-nación, como de los grupos sociales que los conforman, exhibe las serias dificultades que plantea un método basado en el ingreso como medida del bienestar, por referir las mediciones de pobreza en positivo. En tercer lugar, la observación indirecta circunscrita al ingreso no asimila las diferencias de facto –edad, sexo, salud, educación, propiedad– que existen entre las personas, y que son constitutivas de su condición social, algo que el enfoque directo puede en principio resolver.

Esta dicotomía es diferente a la distinción entre medición absoluta y relativa de la pobreza. Aún cuando se concede la existencia de un conjunto inalienable de necesidades

–fisiológicas y sociales– la dimensión normativa –prescriptiva– refleja un nivel de desarrollo específico. Por su parte, el enfoque absoluto es muy claro cuando sostiene que no se requieren estudios complejos para afirmar la pobreza de una población azotada por la hambruna o la inseguridad. Recordemos que ambos niveles pueden dialogar si profundizamos en el concepto de necesidades, entendiendo que éstas se resuelven a través de satisfactores, también llamados recursos, los cuales se encuentran en un desarrollo permanente que demuestra la dimensión relativa de la necesidad; pero eso no transforma la esencia misma de la necesidad, que entonces puede agruparse en un núcleo compacto no sujeto a las categorías espacio-temporales. Actualmente, la propuesta de una medición multidimensional es útil, pues recupera la perspectiva de observación indirecta de la pobreza, sin depurar el concepto de recursos en ingresos, lo cual permite combinar un componente de recursos no monetizables –servicios públicos, condiciones de vida, conocimientos y habilidades– con un indicador de ingreso.

La trascendencia de la discusión teórica sobre la pobreza se coloca en dos planos, el de la definición del ser humano, del conocimiento de sus necesidades, capacidades, y de la sociedad que se apuntala con base en este armazón; en dicho recorrido la tradición de la antropología filosófica se perfila como un método bastante apropiado. El otro plano tiene que ver con las acciones emprendidas de combate a la pobreza, y que tiene como finalidades: evitar el malestar social, mitigar las privaciones, incrementar el nivel de vida o garantizar el cumplimiento de los derechos, dependiendo del enfoque utilizado.

Se ha tratado de dejar claro que, la posición adoptada desde la perspectiva neoliberal configuró en México un conjunto de acciones paliativas, de mitigación de la miseria, en un proceso de pérdida de los derechos asociados al trabajo con el cambio de modelo económico. La forma que adopta la política social se apejó más a los valores del individualismo, antes que al respeto de los derechos fundamentales que estipula la Carta Magna, que bajo el modelo previo fueron el principio rector. La caída sostenida del poder adquisitivo y los nuevos esquemas de flexibilización laboral son la muestra de esa desincorporación de derechos. Esta configuración se manifiesta igualmente en los modelos que siguen los programas de transferencia condicionada, que definen contraprestaciones para que el beneficiario adopte un comportamiento apropiado, que lo conduzca a vincularse con el mercado de trabajo. Obviamente, se asume que la prestación tiene que desaparecer en algún momento. El beneficiario se enfermará menos, o estará más capacitado, encontrará otras fuentes de ingreso o tendrá menos hijos en edad escolar, y no tendrá mayor necesidad de los apoyos. Sin embargo, esto no se ha cumplido. Desde el programa Solidaridad, la documentación de la política social muestra que el adoptar la forma de transferencias monetarias condicionadas no impactó

significativamente los números oficiales de pobreza. Que pese a una extensión generalizada de distintos servicios públicos, y una disminución de la pobreza extrema, hay una amplia franja que persiste en condiciones que poco favorecen su pleno involucramiento con la sociedad.

Se debe notar que actualmente los programas intentan abordar desde una óptica combinada o multidimensional. No es una simple transferencia, sino que acompaña apoyos en especie, y el otorgamiento de otros derechos –el caso de asegurar la asistencia de infantes a la escuela, o visitas médicas. Esto ha sido producto tanto de los cuestionamientos de sus críticos, como de las mejoras hechas por los propios ejecutores del programa. Se sabe que la puesta en marcha de programas de transferencias condicionadas, como cualquier implementación de la acción gubernamental, pasa por un conjunto de decisiones críticas que son asumidas en ámbitos de disputa, permeados de procesos electorales, burocráticos, además de financieros, logísticos, técnicos, operativos, sin olvidar el uso que le imprime el beneficiario, o las prácticas en que incurre por incorporarse a dicho esquema. Pero, ante un algoritmo de decisiones no se debe perecer. Existen decisiones más fundamentales que guían y tratan de salvar el proceso azaroso en que se desenvuelve la acción. En la adecuación de este modelo a la política social mexicana, la definición de los umbrales es crucial. Al comparar los indicadores utilizados en la medición de la pobreza, en la asignación de las transferencias y en la evaluación de los programas de la política social mexicana, no se encuentra correspondencia con los estándares nacionales e internacionales que definen el bienestar. Por el contrario, persiste un sentido carencial en el entendimiento de la medición de la pobreza reflejado en umbrales raquíticos, de manera muy marcada en los indicadores relativos a la educación, alimentación, y algunos servicios como el acceso al agua potable.

En el caso educativo, la prescripción definida por Coneval es educación secundaria, mientras que para la medición del derecho al agua, sólo se consideran tomas o acceso a la red de tuberías sin ponderar la cantidad y calidad del flujo hídrico. En el caso de la alimentación, esta se considera sin sus requerimientos de combustible, enseres y tiempo. En una sociedad desarrollada las necesidades son extendidas, tanto en cantidades como en las características de los satisfactores, al definir umbrales bajos se alude a una sociedad con pocas perspectivas de desarrollo para sus integrantes. Esto no ha sido exclusivo de las mediciones oficiales del gobierno mexicano. En sus primeras aplicaciones, el índice de Desarrollo Humano de PNUD tenía como indicador educativo el índice de alfabetización, mientras que Banco Mundial llegó a establecer una línea de pobreza de dos dólares de ingreso diarios. Una definición pobre de la sociedad se deriva de una noción pobre de sus necesidades.

Empero, han existido avances en el reconocimiento de los derechos, cristalizando en la adopción de una perspectiva multidimensional de la pobreza que se estipula en la Ley general de desarrollo social, y que suplió la metodología de LP, definida por el desaparecido Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. La sola presencia de un imperativo constitucional sobre la comprensión de la pobreza es apenas una condición para conocer el fenómeno objetivamente; su traducción en acciones concretas depende de otros factores. En fechas recientes, una controversia entre el INEGI y el Coneval desató discusiones sobre la validez de los datos de pobreza. El suceso nos recuerda que la disputa por su significado se manifiesta principalmente en el reconocimiento político de los derechos que son efectivamente ejercidos, y que los estados tienen obligación de hacer valer.

La política social bajo el modelo neoliberal, que tiene como punta de lanza los programas de transferencias condicionadas –de corte focalizado– difiere de la extensión universal de los derechos, cuya presencia en México fue previa a la década de los ochenta. A partir de entonces, y durante más de treinta años, el diálogo sobre la definición de un proyecto de sociedad ha sido prácticamente de un solo lado, siguiendo los principios de un liberalismo que descalifica la regulación del mercado de trabajo, la búsqueda del pleno empleo, la protección de la industria nacional y la extensión universal de los derechos. Ante los daños flagrantes de estas medidas no basta un trabajo de descripción, se deben desnaturalizar estas visiones y para ello, la construcción de alternativas es fundamental. Esta investigación apenas esboza una manera de observar y aún así procede con la cautela que amerita lo inexplorado. Es así que la relevancia de establecer distinciones entre los distintos lentes que miran la pobreza está más allá de la delimitación de un campo en donde el problema puede ser discutido, significa asumir un modelo más amplio de organización política y social. El debate no es estéril si se piensa en los costes sociales que enfrentan hoy en día millones de habitantes, situación que impide el ejercicio de los derechos, la manifestación plena de una sociedad y el florecimiento de sus integrantes, que su contraparte es la segregación, el distanciamiento y la corrosión de los vínculos sociales.

Bibliografía

Acosta Díaz, Félix, "De Pronasol a Oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México", *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Nº 11, 2010.

Araya Espinoza, Alejandra, "De los límites de la Modernidad a la subversión de la obscenidad: vagos, mendigos y populacho en México, 1821-1871", *Boletín americanista*, 2002.

Boltvinik, Julio, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*, PNUD, RLA, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Caracas, 1990.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli, *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2004

Boltvinik, Julio, y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI, 1999.

Boltvinik, Julio. Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano, Tesis de doctorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2005.

Boltvinik, Julio, Medición multidimensional de la pobreza. América Latina, de precursora a rezagada, *Revista sociedad y equidad* N 5, enero de 2013.

Brunner, Joaquín, América latina en la encrucijada de la modernidad, Documento de Trabajo-Serie Educación y Cultura (Chile). FLACSO. No.22 / Brunner, José Joaquín; FLACSO-Chile -- 1992 -- 36p

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica, "Con las mejores intenciones, Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales." En *Tutelados y Asistidos, Programas sociales, Políticas públicas y Subjetividad*, compilación de Silvia Duschatzky, Buenos Aires, Paidós, 2000.

H. Chenery, *Redistribution with Growth*, Washington, Oxford U. Press. Marzo, 1974.

Davenport-Hines, Richard, *La búsqueda del olvido*, Historia global de las drogas 1500-2000, Madrid, Turner-Fondo de Cultura Económica, 2001.

De la Cruz Martínez, Justino "La Deuda externa y el Crecimiento económico en México durante el periodo 1970-1994." En *México: Pasado, Presente, y Futuro*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Siglo veintiuno editores, 1996.

Del Río, Norma, "Despoblando el espacio público: operaciones de limpieza social" en *Dfensor, revista de derechos humanos*, abril de 2012.

Desai, Meghmad, "Bienestar y pobreza: propuesta para un índice de progreso social." En Meghmad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *El mundo actual. Índice de progreso social. Una propuesta*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1992.

Estrella, Juan, "Ciudadanía y Exclusión Social." En *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, coordinado por Alicia Zicardi, IIS-UNAM, Siglo XXI, 2008.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, La ley del más débil*, España, Ed. Trotta, 2004.

Ferres, J.C, y Mancero, Xavier, "La Medición del Desarrollo Humano: Elementos de un debate", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No.11*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Chile, CEPAL, 2001.

Fiszbein, A. y Schady, N., *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty, A World Bank Policy Research Report*, Washington, D.C., The World Bank, 2009.

Frazer, Nancy *Escalas de justicia*, España, Herder Editorial, 2008.

Fromm, Eric, *Marx y su concepto del hombre*, Brevarios, México, FCE, 1984.

Guadarrama Sánchez, Gloria, *La asistencia privada: una aproximación desde la perspectiva histórica*, El Colegio Mexiquense, 2004.

Guiddens, Anthony, "Modernidad y Autoidentidad." En *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Compilación de Josexto Beriain , spaña, Antrhropos, España, 2011.

Hevia de la Jara, Felipe, "De Progresos a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", *Sociológica*, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009.

Himanen, Pekka *La ética hacker y el espíritu de la era de la información*, 2001.

Hobsbawn, Eric, *La era de la Revolución 1789-1848*, México, Booket, 2015.

Jusidman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Laurell, Asa C., "Regímenes de generación de bienestar social." En *Desarrollo social, Modelos tendencias y marco normativo*, Comisión de Desarrollo Social Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, 2000.

Lindblom, Charles "La ciencia de salir del paso", *Encrucijada*, cuarto número, enero-abril, 2010.

London, Silvia y Formichella, María, "El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación", *Economía y Sociedad*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, núm. 17, enero-junio, 2006.

Marshall, Thomas H., *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Ed. Alianza, 1998.

Martínez García, Luis, "Pobres, Pobreza y Asistencia en la Edad Media Hispana." En *Balance y perspectivas* N.18, 2008.

Molyneux, Maxine "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas / Oportunidades, México's Conditional Transfer Program", *Social Policy & Administration*, núm. 4, August, 2006.

Morell, Antonio *La legitimación social de la pobreza*, Barcelona, Antrophos, 2002.

Nathan, Elia, "La pobreza como un ideal medieval." En *Discursos y Representaciones en la Edad Media*, coordinado por Walde Mohenoc, México, Concepción Company, 2008.

Nathan, Elia, "Órdenes mendicantes: integración de elementos marginales en la Iglesia." En *Edad media: Marginalidad y Oficialidad*, editado por , Gómez Aurelio, Lilian von der y Walde Moheno, México, 1998.

Ontiveroz Ruiz, Guillermo, *La política social en México 1988-1994: El programa nacional de solidaridad*, 2005, Edición a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/gor/ Revisado 1 de agosto de 2016.

Polanyi, Karl, *La gran Transformación, Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2015.

Rojas Soriano, Raúl, *Notas sobre Investigación y Redacción*, México, P y V Editores, 2013.

Román M, Luis Ignacio y Aguirre R., Rodolfo, "Economía política y política social frente a la pobreza en México." En *Los rostros de la pobreza. El debate*, Tomo I, coordinado por Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, Universidad Iberoamericana-ITESO, México, 1998.

Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmentia, "El consenso de Washington: la implementación de las políticas neoliberales en América Latina." En *Política y Cultura*, núm. 37 (primavera 2012): 35-64.

Rueda, Isabel, *La creciente desigualdad en México*, IIE-UNAM, México, D.F, 2009.

Rubalcava Peñafiel, Luis N. *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera*, Gobierno de México, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, marzo 2016.

Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza." En *Comercio Exterior*, vol. 42. núm 4, 1992.

Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varone, Frédéric , *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1982.

Vereda, Francisco, *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*, Lima, IEP, 2005.

Vilas, Carlos M., "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro", *Desarrollo Económico* 144, 1997.

Villarespie, Verónica, *Pobreza: teoría e historia*, México, UNAM-IIEC, 2002.

Vuscovik, Pedro, *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1993.

Weber, Max, *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, México, Colofón, 2007.

Zúñiga Pulido, Verónica, *El modelo filantrópico estadounidense como una alternativa para crear una cultura altruista en México*, tesis de licenciatura, Universidad de las Américas, Puebla, 2005.

Zúñiga, Helena (et. al) *Envejecimiento de la Población en México, reto del siglo XXI*, CONAPO, Secretaría de Gobernación, 2004.

DOCUMENTOS OFICIALES

CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, Valoración de la Información presentada por desempeño del programa, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Prospera programa de inclusión social

CONEVAL, *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas, 2014*.

CONEVAL, *Método de Identificación y permanencia de Hogares en Situación de Pobreza de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México 2015.

PNUD, *Desarrollo humano; Informe 1990*. Oxford University Press, mayo, 1990.

PNUD, IDH 2003. *Los objetivos de desarrollo del Milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, PNUD, 2003.

PNUD, IDH 2010, *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. (PNUD, 2010.

PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes*, México, PNUD, 2015.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

VIDEOS Y PÁGINAS WEB

Boltvinik, Julio, “Medición de la pobreza en México 2013” por Julio Boltvinik, El Colegio de México A.C. 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=L2gooTpcy0s>

Subirats, Joan, Decisiones Públicas y Democracia, Dipomado en Incidencia ciudadana para la Toma de decisiones públicas, CCIUDADANO-CIESAS, 16 de octubre de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=RENUnv-pa1g&list=PLyG6J5RYIPYClqDo5lud5i---PFh71ese&index=6>

<http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html>.

<http://hdr.undp.org/statistics>

<http://www.coneval.org.mx/>

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm>