



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS QUE FUNDAMENTAN

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MÉXICO Y BOLIVIA: 1990-2016

Tesis para optar por el grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Presenta:

IRMA OTERO FONSECA

Directora de tesis:

DRA. MARÍA TERESA AGUIRRE COVARRUBIAS

Facultad de Economía

Ciudad de México, febrero de 2019



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.

Agradecimientos

**A la vida, al amor y a sus antagónicos,
cualesquiera sean los rostros con que se presenten.**

A Chepi por siempre permanecer.

A mamá y papá porque florecimos como una hermosa cooperativa.

**Con respeto a la Dra. Teresa quien abrazó mi sentir contribuyendo teórica y
metodológicamente.**

**A las compas, amigas, a los compas y amigos que han abrazado tanto mi mal humor
como mis risas y porque se quedaron a mi lado, gracias.**

A la dignidad, a la rabia, a la rebeldía, a la resistencia y en quienes éstas se encarnan.

**Al pueblo mexicano porque al formar a este Estado-nación le permite institucionalizar
al conacyt, cuyo objetivo es estimular la investigación del cual es parte este trabajo de
posgrado.**

**A nuestra bellísima UNAM por albergar tan basta diversidad que acomoda
constantemente mi pensamiento.**

Y aunque sigue faltando lo que falta, ya seremos más...

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I. Las concepciones teóricas sobre la pobreza y su contexto histórico	8
I.1. Problematizando sobre la definición de pobreza.....	8
I.2. Argumentación teórica sobre las concepciones de la pobreza	11
I.3. Concepciones referenciales sobre la pobreza	14
I.3.a. John Rawls	14
I.3.b. Amartya Sen.....	22
I.4. Concepciones institucionales sobre la pobreza y cómo combatirla	34
I.4.a. Banco Mundial (BM)	34
I.4.b. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	40
I.4.c. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	42
I.5. Concepciones problematizadoras de la pobreza.....	48
I.5.a. Karl Polanyi	48
I.5.b. Julio Boltvinik.....	52
Capítulo II. La lucha contra la pobreza en México, 1990-2016	58
II.1. La lucha contra la pobreza en América Latina.....	58
II.2. Problemáticas en torno a la pobreza en México.....	69
II.2.a. Causas oficialmente reconocidas que inciden en la pobreza	72
II.3. Programas implementados para combatir la pobreza.....	85
II.3.a. Antecedentes y proceso histórico	86

II.3.b. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	91
II.3.c. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias.....	94
II.3.d. Programa Contigo y Oportunidades	99
II.3.e. Vivir mejor.....	102
II.3.f. Prospera.....	106
Capítulo III. La lucha contra la pobreza en Bolivia, 1990-2016	108
III.1. Cambio de gobierno y distribución del gasto social boliviano	108
III.2. El carácter de la lucha contra la pobreza en Bolivia.....	112
III.3. Programas implementados para combatir la pobreza	119
III.3.a. Juancito Pinto	125
III.3.b. Madre Niño-Niña “Juana Azurdy”	126
III.4. Balance de la lucha contra la pobreza con respecto a sus fundamentos teóricos ..	128
III.5. México y Bolivia frente a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)	130
IV. Conclusiones generales	136
Bibliografía y fuentes de información.....	142

Introducción

El objeto de estudio de este trabajo es «las concepciones teóricas que fundamentan la lucha contra la pobreza», partiendo de la hipótesis de la existencia de un desprendimiento teórico del origen argumental hacia con los programas implementados en México y Bolivia en su lucha contra la pobreza. Esta separación forma parte de los distintos conflictos de poder que el Estado ha buscado resolver mediante la incorporación de programas que en realidad funcionan para mantener la estructura económica.

El objetivo central es clasificar e identificar las concepciones teóricas que son el fundamento para la lucha contra la pobreza que se establece a partir de los Organismos Internacionales y reproducen los gobiernos, ello con la finalidad de demostrar que cuando se instaura la lucha de modo vertical el origen del argumento para sostenerse en el discurso se fragmenta de manera que el alcance de la lucha contra la pobreza termina únicamente resolviendo la agudización de los conflictos de poder. De este objetivo se desglosan tres más particulares que contribuyen en comprobar la hipótesis: el primero es problematizar la definición de la pobreza para tener un marco analítico que permita tejer el puente entre los programas de México y Bolivia, destacando la importancia de su contexto a partir de la década de los noventas; el segundo es identificar la forma en que desde el gobierno son elaborados los programas y las modificaciones o continuidades durante el periodo de estudio (1990-2016); el tercero es establecer la relación de los conflictos de poder con la lucha contra la pobreza.

La estructura del trabajo consta de tres capítulos:

En el primero se clasifican tanto las concepciones dominantes y oficiales así como un enfoque multidimensional sobre la pobreza y la forma en que se debe sanear dicho problema. Este capítulo está acompañado en dos momentos por lo que fue denominado como digresión, que en realidad es una especie de soliloquio reflexivo que pretende ser más ambicioso y cargado de subjetividades propias.

En los capítulos siguientes (II y III) se presenta la lucha contra la pobreza en dos países que se hermanan en situaciones específicas pero sobre todo en la manera en que se deben enfrentar a la pobreza ante la vorágine económica mundial, para ello es interesante observar que a pesar de que México cuenta con estructuras institucionales mayormente desarrolladas

en la cuantificación de los niveles de pobreza y ha avanzado metodológicamente en este ámbito, Bolivia ha tenido un impacto mayor en la erradicación de la pobreza extrema que a diferencia de México abarcaba a un mayor número de población y era más profunda y con menores posibilidades de salir de la situación.

Se presentan finalmente las conclusiones como parte del capítulo cuarto, seguido de la documentación bibliográfica que fue consultada y citada.

A lo largo de los capítulos se buscó interpretar la relación entre la teoría descrita por John Rawls, Amartya Sen y los programas de lucha contra la pobreza emitidos por los Organismos Internacionales, así como la conexión de éstos con los establecidos en México y Bolivia. Se plantea un periodo largo de análisis con la finalidad de reforzar el argumento de que: ‘la lucha contra la pobreza se presenta como una mediación en las relaciones de poder dentro y fuera de los países y que por esta razón las políticas se presentan desde la estructura gubernamental fragmentadas de su raíz argumental como lo presentan los autores en el marco de la justicia.

Los aspectos en que convergen las historias de México y Bolivia a partir del establecimiento neoliberal responden a las transformaciones estructurales del mercado mundial, impactando en la población, por ello el papel que adoptó el aparato estatal tuvo modificaciones con respecto a su forma de forjar la política social, así dejó de buscar el reforzamiento de las instituciones y mediante la focalización de recursos trasladó a las familias la responsabilidad de obtener sus satisfactores contribuyendo en los ingresos familiares como modo de contener la pauperización salarial, recordando que la relación asalariada es la única vía legal de sanear las carencias materiales de la población.

Ambos países atravesaron por una suerte de transición democrática, aunque ésta fuese objeto de factores causales y efectos distintos (México en 2000 con la transición de partido y Bolivia en 2006 con el ascenso de Evo Morales), este episodio permite deducir los efectos que tuvo la lucha contra la pobreza a partir de las diferencias políticas tanto al interior del país como su contraste, ambos condicionados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Determinamos entonces que: en el caso mexicano se encuentra una consecución de las políticas de lucha contra la pobreza en sus rasgos cualitativos, mientras que la economía se encauzó cada vez más hacia el sector exportador, sobre todo con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, 1994) que agudizó los índices de pobreza

provocando un incremento en las políticas que contuvieran las carencias de la población; en lo que respecta al caso Boliviano, a partir de lo que autodenominan, como Estado plurinacional se registró una atención mayor hacia las carencias históricas de la población, motivo por el cual los programas logran resultados positivos en el índice de desarrollo humano. Sin embargo, ambos países están alejados de alcanzar el bienestar social y el florecimiento humano, pese a que ninguno de éstos esté contemplado como discurso o proyecto político si generan conflictos sociales puesto que la política extractivista, cualidad de ambos países, impacta en alcanzar el florecimiento humano pero también mediante el despojo de territorios convierte a un amplio sector de la población en desempleados o empleados precarios, y por ende los orilla hacía algún nivel de pobreza que no será saneado con programas focalizados cuya meta sea establecer las condiciones para que las personas fortalezcan sus capacidades y en la estabilidad social utilicen y aprovechen las oportunidades del mercado para nivelar sus carencias, como lo sugieren los Organismos Internacionales en lo que es la agenda para el desarrollo sostenible.

El tema de la pobreza demanda la problematización sobre su definición, permitiendo la apertura del debate de forma cualitativa y cuantitativa pero además históricamente en tanto sus causas y consecuencias, la riqueza del problema orilla a la identificación de los proyectos político-económicos a partir de los cuales se desglosen las posibles soluciones. Dicha afirmación conlleva a una delimitación específica que permita posicionarse con claridad, en este trabajo la definición a partir de la cual se identificará aquello que no es pobreza será la aportación de Julio Boltvinik sobre el «Florecimiento Humano» porque si bien es un extremo permite el acercamiento a las demandas de las comunidades o pueblos indígenas para comprender la oposición de éstos y el actuar de su gobierno.

La importancia de continuar con el debate en torno a la pobreza y sus múltiples facetas y rostros a partir de una estructura multi, inter y transdisciplinaria radica en la posibilidad de mirar desde otras aristas la problemática, comparando situaciones diversas colocando lo común y las particularidades para anclar procesos históricos concretos y cambiantes en aquellos sujetos sociales que ‘hacen’ a través de su trabajo. Si bien es cierto que el tema de la pobreza es uno de los más estudiados a lo largo de la búsqueda de fuentes bibliográficas quedaban esparcidos puntos comunes entre la diversidad hallada, en ese sentido este trabajo

pretende enfocarse desde las metas ontológicas primordiales y visibilizar que existen distintos caminos que los pueblos han construido desde el 'qué y el cómo'.

Mantener el enfoque a partir de la mirada latinoamericanista conlleva a ubicar el problema en el lado opuesto al de los países avanzados y con menores situaciones de riqueza, permite también caracterizar sus rostros a partir de la conformación de un capitalismo que se desarrolló truncamente, proponiendo a su vez que la lucha contra la pobreza no proviene de la bondad de los ricos sino del papel que tomará el Estado con base en situaciones que pretenda regular.

Es significativo señalar que las demandas que han logrado una transformación política en los países latinoamericanos no están vinculadas al sustento, sino a otras situaciones graves, sin embargo es imprescindible la reincorporación de la demanda al ámbito político porque de otra manera, el Estado que no es neutral, impone a su modo la solución y deshabilita a los agentes sociales. Y es que la pobreza debe ser comprendida no sólo como la carencia de alimentos sino como la imposibilidad del florecimiento humano, razón por la cual se utilizan los conceptos de Julio Boltvinik y de Karl Polanyi en un sentido 'radical' pero fundamental en la formación del ser, recurriendo en lo concreto con la idea de justicia social, enarbolada desde una perspectiva liberal que busca precisamente mantener la conciliación que posibilite la reproducción de las relaciones de poder representadas en la riqueza producida.

Este tema se plantea como una discusión inacabada mientras persistan relaciones de dominio, sin embargo, hasta que el florecimiento humano como utopística se expanda hay propuestas que se presentan con demandas de justicia, democracia, libertad y autonomía y algunos hasta procuran tener la apropiación de la riqueza generada producto del trabajo colectivo.

Capítulo I. Las concepciones teóricas sobre la pobreza y su contexto histórico

*“Tener no es signo de malvado
y no tener tampoco es prueba
de que acompañe la virtud;
pero el que nace bien parado,
en procurarse lo que anhela
no tiene que invertir salud”*

Canción de Navidad, Silvio Rodríguez.

I.1. Problematicando sobre la definición de pobreza

A lo largo de este apéndice se problematizará la definición de la pobreza, la dificultad radica en que el tema es multifactorial, por ello el carácter polisémico del concepto exige establecer una concepción teórica que requiere ser puntualizada, usándose como eje en este análisis el enfoque a partir de lo que es el «florecimiento humano», orientación que converge con la crítica de la economía política, asimismo se retomarán algunos de los planteamientos de Marx en torno a las relaciones sociales de producción que se establecen en el capitalismo y en particular lo referente a la reproducción de la fuerza de trabajo dentro de la Acumulación Capitalista.

En este sentido, se retoma el planteamiento de, Julio Boltvinik quien es uno de los principales teóricos mexicanos que ha contribuido en la construcción de las herramientas multidisciplinarias para la comprensión crítica de la pobreza. Él nombró a su método Crítica de la Economía Política de la Pobreza (EPP) a partir del cual enarboló el constructo teórico-filosófico del «Florecimiento Humano»¹, que será el referente crítico dentro del cual se ubica este trabajo de investigación. Este eje se establece dentro de una concepción ética más que en un sentido utópico, puesto que ante la crisis multidimensional que atañe a la humanidad en la época actual del desarrollo capitalista, es preciso realizar análisis profundos que giren en torno a la multiplicidad de aristas que contribuyan a resolver las preocupaciones

¹ Cabe señalar que el florecimiento humano ha sido considerado por otros autores como Georgy Markus, y desde entonces ha sido cuestionado y calificado de utópico, este debate, así como el desglose de los ejes del florecimiento será tratado en los apartados siguientes.

principales del bienestar humano y a su vez cuestionar las dimensiones del ser, en un amplio sentido.

Al ser la pobreza un problema de gran magnitud con daños significativos en sociedades completas, su problematización en el campo multidimensional se vuelve una exigencia urgente debido al número de muertes que cobra diariamente, además de arrojar a la indigencia a millones de personas en el mundo. De tal manera que en un sentido extenso la pobreza no sólo es un tema económico, sino que su análisis implica una visión sobre el cómo se establecen los objetivos de la sociedad misma.

La pobreza ha sido abordada de múltiples maneras, esto ha complejizado su comprensión pero también ha abonado a la discusión, por esta razón es necesario esclarecer qué concepciones se están usando para su análisis y comenzar a realizar el ejercicio de localizar sus comunes para contrastar sus diferencias.

A partir del recuento etimológico de la palabra «pobreza», se halló que ésta proviene del latín «paupertos» y su uso se encontró desde los hebreos y la mitología griega. Este dato es relevante porque permite significar el concepto que es definido como «la privación o carencia de [...]» en un espacio histórico, como relación de dominación en donde se despoja a algunos de determinados aspectos. Así, la primera característica se despliega de la dualidad pobreza-riqueza, existiendo los siguientes extremos: uno, aquellos que pueden privar a otros porque ‘poseen’ y; dos, algunos otros que sólo ‘tienen algo’ siendo privados de ‘poseer’ y por ende carecen de [...]. Ese algo explicará Marx será determinado en sociedades concretas y en el acontecer de su historia.

Marx planteó que en las sociedades capitalistas opera una ley que: “...produce una acumulación de miseria proporcionada a la acumulación de capital. La acumulación de riqueza en un polo es al propio tiempo, pues, acumulación de miseria, tormentos de trabajo, esclavitud, ignorancia, embrutecimiento y degradación moral en el polo opuesto, esto es, donde se halla la clase que produce su propio producto como capital.” (Marx, 2008 (1867))

Por su parte, Julio Boltvinik al ‘ampliar la mirada’ propone los elementos constitutivos que forman el florecimiento humano, como ‘paradigma’ de lo que debiera ser una sociedad justa, como él lo nombra, se trata de una tesis ambiciosa que, estructura la visión del desarrollo

humano, elevado en abstracciones filosóficas y antropológicas (entendida en este trabajo a ésta última como cultura) pero desde un enfoque totalizador, es decir, completo, dentro del cual se argumenta la identificación de las “potencialidades de los seres humanos” con el fin de “adoptar esas potencialidades como normas de referencia para comparar, contra ellas, la situación observada de las personas”. (Boltvinik, 2008).

La relevancia de estudiar a la pobreza desde esta mirada se justifica en que la concepción multidimensional incluye aquello de lo que el ser humano ha sido capaz de ser y hacer, o sea, significa que así como la pobreza es multidimensional –considerando sus niveles-, también es multidimensional la forma en que ha sido despojado el ser humano de sus potencialidades, ello permite ubicar a la pobreza en su sentido más profundo, así como la diversidad de concepciones que existen sobre la misma, a partir de lo que se considera como sus aspectos constitutivos. Otro aspecto que motivó la realización de este trabajo a partir de esta concepción tiene origen en la idea de que al buscar una congruencia ética-política se pretende señalar la importancia de argumentar desde el extremo al que históricamente se le han arrebatado al humano sus libertades, condicionándolo en su ‘estar y su ser’.

Así, pobreza desde una postura radical sería la privación del florecimiento humano, y no sólo la falta de dinero, ya que esta visión recrea las relaciones mercantiles y minimiza el conflicto con la riqueza.

Una expresión de la cuantificación de la pobreza como metodología es su medición con respecto a estándares, estos métodos responden a mediaciones derivadas de luchas de clase en las que se demandará lo básico y el Estado procurará dotar de lo básico, se establecerán así ciertos niveles, siendo éstos, cristalización de esa correlación de fuerza entre las clases. De ahí la comprensión que parte del florecimiento humano –de acuerdo con Boltvinik- como máximo objetivo de la sociedad, y que a partir de ahí se establezcan los niveles de pobreza siempre en favor del bienestar humano, y su libertad.

Esta perspectiva descansa en la eticidad de la justicia, más allá de las abstracciones que conlleve el debate en torno al florecimiento humano, los niveles de vida que son materialmente cuantificables y medidos cualitativamente centralizan la discusión basados en parámetros definidos con base en las necesidades, durante este trabajo se buscará observar ambos enfoques generales, puesto que la pobreza suele ser atendida desde lo que está por

debajo de un umbral pero a la par “puede verse como una parte del eje conceptual del nivel de vida” (Boltvinik, 2005).

A pesar de que los planteamientos que sostienen la lucha contra la pobreza se sitúan en sus diferentes niveles, es fundamental tener presente que éstos, en tanto mediaciones responden a relaciones sociales de producción y de poder, formando parte de un modo de producción concreto y no homogéneo por tanto, en América Latina dadas sus características históricas, como región dependiente e igualmente diversa -con rasgos propios en cada país- se deben comprender diferentes aspectos sobre el nivel de vida de su población, así como la forma en que ésta se relaciona con los grupos de poder, cuestiones que enriquecerán la discusión metodológica que se abordarán más adelante, señalando de igual manera lo universal en tanto, bienestar humano.

I.2. Argumentación teórica sobre las concepciones de la pobreza

Amartya Sen escribió que las diferencias metodológicas cualitativas y cuantitativas que acompañan la medición de la pobreza (en sus niveles), *más que ser meras discrepancias responden a distintas concepciones*, este eje argumentativo es respuesta a las cifras que se otorgan cuando se alude al tema, de esta idea podrían partir algunas de las críticas y debates al respecto. Por otra parte, Boltvinik (2013) considera que: “La medición de la pobreza implica siempre dos elementos, **uno positivo** (o empírico) y **otro normativo** (deber-ser). El positivo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quién es pobre y quién no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad, que se degrada”. Si analizamos las concepciones que giran en torno a la determinación de este mínimo establecido encontraremos puntos en común que acompañan a todo marco de referencia del que parten los análisis de pobreza pero que concentran sus mínimos en ciertas características que forman parte de procesos histórico-sociales múltiples.

Los teóricos de la pobreza se basan en ciertos principios, que al dar mayor peso a uno u otro expresan una concepción que se diferencia de las otras, dichos criterios varían dependiendo del caso concreto en tiempo y espacio en que se esté analizando, sin embargo, encontramos

en las configuraciones un sentido filosófico basado en principios que definen tanto a la sociedad como a los individuos que la forman.

Antes de comenzar, es fundamental recordar que la pobreza es resultado de relaciones sociales de producción y poder que no son estáticas, sino que se construyen, o sea que dependen de una serie de correlación de fuerzas que históricamente se determina por las luchas que dan los diversos sujetos sociales, dándole a la pobreza características que se representa en niveles y rostros variados.

Al partir de su definición, la pobreza es “carencia”, dándose en este marco una disputa, es decir, las diferentes carencias de los sujetos estarán determinadas tanto por las luchas sociales como por el nivel de despojo, atado a los patrones de acumulación establecidos. Ya que el antónimo de la carencia es la “abundancia”, en este sentido alguien que no es pobre en un estricto marco, sería rico, sin embargo, algunas concepciones, no aceptan este antagonismo y lo resuelven anteponiendo al concepto de pobreza, el bienestar, es decir, determinada conceptualización de la pobreza permite centrar el problema en aspectos particulares que se resuelven en lo inmediato con objetivos concretos como los que plantean en la lucha contra la pobreza sin visibilizar que el mejorar la distribución del ingreso no implica eliminar la pobreza.

Lo cierto es que entre las diferentes concepciones está la construcción del “ser” como una problemática en constante tensión, esa forma tan abstracta, que se edifica en cada momento, en este sentido, las carencias son cambiantes, pero hay un común que las origina, y otros factores que intervienen en esta condición, pero que en términos conceptuales la búsqueda de dichas carencias se desempeña en el marco clasificatorio de las necesidades.

La ambigüedad que engloba definir a la pobreza como carencia de [...] ha concentrado los debates que permean el pensamiento que busca combatirla desde un marco institucional, es decir, con la implementación de políticas públicas. Es en el círculo académico que se fundamenta la lucha contra la pobreza basada únicamente en la satisfacción de determinadas necesidades, dicho asunto no es sencillo pues involucra concepciones que van más allá de los niveles de pobreza, incluyendo enfoques sociales. Las políticas de los organismos mundiales de combate a la pobreza, en especial del Banco Mundial, cuyos objetivos responden a la agenda de desarrollo sostenible, están sustentadas en una concepción

particular que ha variado a lo largo del tiempo, pero que al ejercerse por los gobiernos y en la economía de cada país su combate se transforma, desligándose incluso de la raíz teórica que lo respalda, razón que lleva a funcionamientos diferentes y no necesariamente consolida los objetivos.

Es objetivo de este trabajo ubicar cuáles son las concepciones teóricas de las que parten las políticas de lucha contra la pobreza planteadas dentro de los objetivos del milenio, ya que a partir de este fundamento se establecen los programas, sin embargo, como hemos señalado aunque tengan un fondo común, la manera en que se aplican en cada país es distinta. Estas semejanzas y diferencias se usarán para analizar los casos de México y Bolivia, con la finalidad de caracterizar qué hace la diferencia, si al parecer los programas son semejantes.

Los planteamientos tanto de John Rawls como de Amartya Sen y sus teorías sobre la justicia social continúan impregnando los programas de combate a la pobreza, aunque su propuesta haya sido fragmentada y retomada por las instituciones sólo desde algunos puntos que no son centrales sino complementarios, causando también alcances de muy corto plazo para mejorar los niveles de pobreza, este punto se abordará a detalle en los capítulos II y III, ya que el programa en abstracto debe corresponderse con la situación y el lugar en que se implementará y ahí también es en donde se esconden las diferencias en la capacidad de solución al problema. A partir de este marco referencial se identificará cuál es la construcción paradigmática objetivo -ideal social- del 'ser' como 'sujeto social' que se conforma tanto en México como en Bolivia a partir del combate a la pobreza y así, definir cuáles son los factores que confluyen o no para consolidarlo desde el gobierno, considerando el punto de partida – en un sentido Rawlsiano- puesto que en él se inscriben las condiciones sociales en las que las poblaciones mexicana y boliviana se encuentran.

I.3. Concepciones referenciales sobre la pobreza

I.3.a. John Rawls

Dar subjetividad al autor es importante porque su contexto da cuenta de sus preocupaciones y hacia donde están enfocadas, Thomas Pogge, describe a Rawls en su biografía como un ciudadano estadounidense sumamente comprometido con la sociedad, interesado por ello en la creación de un marco institucional sobre el cual descansase la justicia de manera equitativa. Las aportaciones que realizó en materia filosófica, sacudieron los debates anteriormente constituidos sobre el tema², es claro que la desigualdad es fuente de inspiración en su análisis, pero también el contexto de guerras que involucraron a Estados Unidos, tema que influyó en Él para representar un mapa contractual de estabilidad, perfilado en la gran prosperidad económica que acompañaba a su país.

La amplitud filosófica que estructura la obra de Rawls, refuerza el gran nivel académico que tenía pero también dificulta un panorama sencillo de entender, ya que en su marco referencial muestra un encadenamiento en cada uno de los principios que sostienen su argumento. Sin

² Miguel Ángel Rodilla en la presentación del libro Justicia como equidad de Rawls, sitúa la obra y la importancia de las contribuciones de ésta en el contexto de discusiones filosóficas de la época, mencionando dos grandes tendencias, *la meta ética analítica y el existencialismo* que permeaban las principales discusiones. Rodilla menciona que esto permitió que la propuesta teórica rawlsiana destacara al proponer cuestiones prácticas y materiales al colocar en el centro, *a la justicia como primera virtud de las instituciones sociales* -como piedra legitimadora de sus pretensiones-, “La tarea de fundamentar principios de justicia forma parte, así, de una teoría sobre la legitimación racional de un sistema político y social” (Rawls, 1999 (1986)). También destaca tres factores por los cuales la obra de Rawls despertó el interés de su época;

a) *Al vigor de persuasión* con que, al hacerse cargo de problemas morales y políticos sustantivos, se ha enfrentado al escepticismo que durante décadas ha permeado a la cultura académica acerca de la posibilidad de abordar racionalmente cuestiones prácticas;

b) *A la puntualidad y determinación* con que ofrece una contribución a la tarea de enjuagar el «déficit de legitimación» que de forma difusa se extiende por las sociedades democráticas tras la entrada en crisis del llamado «Estado del bienestar» y;

c) *A la oportunidad* con que ha logrado levantar un marco teórico, a un tiempo riguroso y flexible, que permite integrar discusiones provenientes de áreas y perspectivas muy variadas, articulando una cooperación fecunda entre disciplinas con estatutos teóricos muy diversos e inscritas en tradiciones que en buena medida habían venido desarrollándose de forma independiente.

embargo, a partir de un ejercicio minucioso se han seleccionado los aspectos principales precaviendo no fragmentar o distorsionar su postura y enfatizando su enfoque con respecto a las oportunidades, capacidades y punto de partida, por ser éstos los elementos clave que se han retomado de su obra en algunos enfoques que discuten el tema de la pobreza.

De manera general se concluye que en la idea rawlsiana de *justicia y equidad*, ambos preceptos reposan en los planteamientos contractualistas que presuponen las mismas libertades y la igualdad de oportunidades para todos, “la teoría nace motivada por una falta de entendimiento acerca de componentes fundamentales de la organización de nuestra convivencia y se orienta por el interés práctico en consolidar un consenso de fondo, poniendo a contribución los motivos de acuerdo que forman parte del acervo de convicciones compartidas que forman parte de nuestra «cultura pública»” (Rawls, 1999 (1986), pág. 25).

El encadenamiento de los principios que él utiliza ejemplifican de forma ordenada cómo se llegaría a una sociedad justa con equidad, para ello *retoma la teoría del contrato social que para su tiempo había dejado de ser usada, planteándola desde el derecho, cuyos principios serán la libertad y la igualdad*, factores clave en la maximización del bienestar, así, postula que una sociedad justa descansaría en:

- 1) “Cada persona ha de tener igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos y;
- 2) Las desigualdades económicas y sociales han de articularse de modo que al mismo tiempo:
 - a) Redundan en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio de ahorros justos, y
 - b) Estén adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades” (Rawls, 1999 (1986)).

La armonía para conseguir la justicia social está centrada tanto *en el papel como en la virtud de las instituciones sociales*, puesto que si éstas no son eficientes o han sido injustas deben reformarse o abolirse. El planteamiento rawlsiano en **primer lugar**, supone que *la sociedad al ser una empresa cooperativa busca ventajas comunes*, éstas estarían dadas tanto en el conflicto como en la identidad de intereses, cuya característica se centra en que las personas necesitan de otras para beneficiarse, se rigen por los principios regulados mediante

un acuerdo diseñado con reglas que determinan el equilibrio de las ventajas de la vida social que se acepte, “Estos principios especifican qué semejanzas y qué diferencias entre las personas son pertinentes para determinar los deberes y derechos, y cuál es la división de ventajas correcta” (Rawls, 1997 (1971)). Así, *las grandes instituciones³ sociales se encargan de distribuir y vigilar los derechos y deberes, centrándose en favorecer a aquellos que se encuentren en situación de desventaja*, y ante éstas condiciones se encargarían de promover las mismas oportunidades a todos los miembros de la sociedad.⁴

Su concepción en torno a la justicia social le permitió discutir sobre los siguientes lineamientos, de modo que la dividió en las siguientes dos partes:

- 1) Una interpretación de la situación inicial y una formulación de los diversos principios disponibles en ella para su elección y,
- 2) Un razonamiento que establezca cuál de estos principios será de hecho adoptado.

En síntesis, “Todos los valores sociales –libertad y oportunidad, de ingreso y riqueza así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos esos valores redunde en una ventaja para todos” (Rawls, 1997 (1971)).

Consecuentemente con su argumento, se enuncian los siguientes *dos principios sobre la justicia* en los que habría acuerdo en la posición original:

Primer principio

³ Rawls con *grandes instituciones* se refiere a lo siguiente: “...entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales” (Rawls, 1971, pág.20).

⁴ Advierte que sólo se ocupara de una parte de la aplicación de justicia ya que en su teoría no considera la justicia del derecho internacional, puesto que su objetivo es formular una concepción justa de estructura básica social.

- a) Cada persona ha de tener *un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas*⁵ que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.
- b) *Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a su vez se espere razonablemente que sean ventajosas para todos*; y que se vinculen a empleos y cargos asequibles.

Segundo principio

En este se trata *la distribución del ingreso, la riqueza y la formación de organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad*. Sobre este punto, sostiene que la distribución del ingreso y la riqueza no tienen que ser iguales, pero que tampoco se permite justificar que una tenga mayores ventajas sobre la otra, para ello *se requiere de las instituciones como mediaciones, equiparando las libertades de igual ciudadanía con la igualdad de oportunidades*.⁶

Cabe señalar que en el sistema analítico de Rawls -al estar atravesado por la igualdad de oportunidades- se sostiene que *la sociedad a través de sus instituciones será la responsable de dotar a la misma en su conjunto de esas oportunidades con la finalidad de que todos sus miembros partan de la misma posición original*, es decir, de la misma línea de salida para que se satisfagan de los frutos de la sociedad, sin desigualdad. Él da por hecho que existen límites “naturales” y “sociales”, dentro de los primeros engloba a aquellas personas que han

⁵ Las oportunidades que desea promover se equiparan con los principios liberales de los derechos humanos, siendo éstos: la libertad política (el derecho a votar y a ser elegible para ocupar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicología, la agresión física y el desmembramiento (integral de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, tal, y como está definida por el concepto de estado de derecho (Rawls, 1997 (1971)).

⁶ “La hipótesis es que la forma general de una lista (que especifique las libertades) semejante podría ser ideada con suficiente exactitud como para sostener esta concepción de la justicia. Por supuesto que las libertades que no estuviesen en la lista, por ejemplo, el derecho a poseer ciertos tipos de propiedad (por ejemplo, los medios de producción) y la propiedad contractual, tal como es entendida por la doctrina de *laissez-faire*, no son básicas, y por tanto no están protegidas por la prioridad del primer principio” (Rawls, 1997 (1971)).

nacido con algún problema (enfermedad/capacidad diferente⁷) que no les permitiría desenvolverse en un ámbito normal; en los segundos, que es donde concentra su análisis está determinado por las irregularidades de la sociedad, esta circunstancia es la que lo lleva a establecer una teoría que haga justicia, basada en la intuición resolutive de la libre interacción estratégica, es decir, “cuando las posiciones de partida de los actores están en relaciones equitativas, esto es cuando se dan sobre un trasfondo normativo-institucional que asegura una estructura de expectativas vitales que sea aceptable para todos con independencia de la buena o mala fortuna que hayan tenido en la distribución natural de los talentos y de la posición social que ocupen” (Rawls, 1999 (1986)).

Contrario a esta ‘*armonía*’ que se plantea en una sociedad contractual que esté funcionando relativamente estable, aparece el concepto de *injusticia entendido como las desigualdades que no benefician a todos* o en aquellas que se violen los principios morales que cada sociedad esté dispuesta a “negociar” siempre que la justicia sea la bandera, ya que se presupone que bajo este marco las personas están dispuestas a renunciar a ciertos tipos de derechos políticos si la compensación económica es significativa. En este punto, él considera el principio de la diferencia lexicográfica, consistente en que: “en una estructura básica con ‘n’ representantes pertinentes, se maximiza primero el bienestar de las personas representativas de la peor situación; segundo, para igualar el bienestar de los peor situados, maximiza el de los que les anteceden, y así sucesivamente hasta llegar a los representantes de los mejores colocados, cuyo bienestar habrá de maximizarse una vez maximizado el de los restantes (n-1)” (Rawls, 1997 (1971)).

Rawls reconoce que este principio puede no ser compatible con la realidad, pero asegura que para ello las leyes garantizarán que no se darán los casos que requieren este principio, ya que existe la posibilidad de que el beneficio de los aventajados no sea distribuido para aquellos en menores condiciones, llegando a concluir que: “*la concepción general de la justicia no impone restricciones respecto al tipo de desigualdades que son permisibles; únicamente exige que se mejore la posición de cada uno*” (Rawls, 1997 (1971)).

⁷ Él no plantea el concepto “capacidades diferentes”, sin embargo dadas las discusiones en torno a los derechos humanos, que actualmente reconocen que este término no implicaría un acto discriminatorio, es adecuado adoptarlo, señalando que Rawls se refirió escribiendo en términos de “discapacidad”, dada la época.

Lo anterior implicaría tanto a la igualdad democrática como su relación con el principio de diferencia, en estas se combina el principio de justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia, “suprimiendo” el principio de eficiencia⁸ en que existe sólo una posición a partir de la cual *se juzga la desigualdad social y económica de la estructura básica, es decir, se reconoce que la desigualdad económica y política se mantendría siempre que estos grupos estén dispuestos a la redistribución*⁹. De esta manera se acepta que las diferencias deberán ser combatidas para que los individuos lleguen mayoritariamente a condiciones de igualdad, siendo para ello necesario considerar la distribución del ingreso entre las clases sociales, en este sentido las desigualdades serán justas siempre que los individuos menos favorecidos puedan estimular sus ventajas y aumentar sus expectativas. El campo en el que se mantendría la igualdad sería únicamente en lo individual, recurriendo a lo social en el ámbito del derecho, sus leyes e instituciones.

Sin embargo, Rawls no cuestiona a la riqueza debido a que presupone la desigualdad social como un hecho azaroso, la pobreza se halla separada de ésta, es decir, *explica las desigualdades y la pobreza como un anomalía derivada de la compleja gama de injusticias sociales*, por esta razón, el hecho de que las personas tengan carencias -en diferentes niveles- no responde al nivel de riqueza de otras personas, porque para ello las instituciones deben crear las condiciones necesarias para que estas injusticias no sigan cometiéndose, de ahí, que *el pacto consensuado derive de que aquellos que estén mejor posicionados deban dar, mediante la repartición ‘justa y distributiva’ de los bienes y recursos*, que se mantendrán en el marco de la estructura básica que la sociedad debe proveer, *basados en un modelo constitucional y un sistema económico próspero* que invierta en sectores productivos que generen empleos, y el reforzamiento de las instituciones.

Sobre *la estructura básica de la sociedad, reconoce que cada una debe decidir lo que para ellas es justo o injusto*, basado en el principio de racionalidad, argumentada como una teoría

⁸ Este principio sostiene que la provisión mayor de bienes podría emplearse para mejorar circunstancias de algunas personas sin empeorar las de otras.

⁹ “El primer paso del principio de justicia es que exija una distribución igualitaria”. “Exige iguales libertades básicas para todos, así como una igualdad equitativa de oportunidades y una división igualitaria de ingresos y riqueza” (Rawls, 1997 (1971)).

contractualista¹⁰ que busca que los sujetos de la sociedad estén en la misma posición. En este punto la teoría se edifica bajo el siguiente planteamiento: “Sostendré en cambio que las personas en la situación inicial escogerían dos principios bastante diferentes: *el primero* exige igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, mientras que *el segundo* mantiene que las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo las desigualdades de riqueza y de autoridad sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular para los miembros menos aventajados de la sociedad” (Rawls, 1997 (1971)).

Rawls concuerda en algunos puntos con el utilitarismo, en tanto que este pueda estar enfocado a concreciones, por ejemplo, en cuestiones de consumo, es interesante porque es real que existen satisfactores mínimos obligatorios, que pueden ser cuantificables con base en las necesidades humanas, en los cuales, dichos cambios se centrarían en la cuestión cultural. Sin embargo, para él es necesario: “distinguir entre evaluar situaciones objetivas y aspectos de la persona: capacidades, rasgos de carácter y sistema de fines” (Rawls, 1997 (1971)). Una cuestión es que él analiza desde la estructuración de un Estado de derecho que puede ser conciliado si un miembro deja algo por la armonía social ya que los miembros no ambicionan poder porque están satisfechos con el sistema de justicia que impera. Sobre la misma línea analítica, subraya la igualdad de oportunidades en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación.

A continuación, se enunciará, lo que redondea el estudio de Rawls, y que él ha citado como principios y prioridades fundamentales en sintonía con la estructura de las instituciones sociales:

- 1) **Primer principio:** Cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatible con un sistema de libertad para todos.
- 2) **Segundo principio:** Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:

¹⁰ Los principios de justicia serán el resultado de un acuerdo entre ciudadanos, por ello la naturaleza pública de los principios políticos es relevante, sin embargo, en ocasiones emplea el término cuando se refiere a lo político, equiparándolo al ámbito moral determinado por la sociedad.

- a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y
- b) unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Primera norma de prioridad (la prioridad de la libertad): Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico, y, por tanto, las libertades básicas sólo pueden ser restringidas en favor de la libertad. Hay dos casos:

- a) una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertades compartido por todos;
- b) una libertad menor que la libertad igual deber ser aceptable para lo que tienen una libertad menor.

Segunda norma de prioridad (La prioridad de la Justicia sobre la Eficiencia y el Bienestar): El segundo principio de la justicia es lexicográficamente anterior al principio de la eficiencia, y al maximizar la suma de ventajas; y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de la diferencia. Hay dos casos:

- a) la desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos;
- b) una cantidad excesiva de ahorro debe, se acuerdo con un examen previo, mitigar el peso de aquellos que soportan esta carga.

Una de las aportaciones que realizó Rawls, a lo largo del debate que sostuvo con la visión utilitarista de la justicia resuena en que para esta teoría no importa cómo se distribuya entre los individuos aquello que les dará satisfacción, para él, en cambio la sociedad debe asignar los medios y las oportunidades que permitan obtener esa satisfacción, de ahí que busque la distribución igualitaria.

La recapitulación de la obra de Rawls es necesaria porque mediante su lectura se comprende la posición liberal: qué plantea y para quiénes está hablando. Lo relevante en la explicación para la región latinoamericana es que su visión se ha traslapado a los programas de lucha

contra la pobreza y a cómo es que éstos se ejecutan. Por ello, al determinar que el papel de las instituciones debe ser reforzado, se les dota del control total sobre la justicia social, siendo su papel en el caso de los países latinoamericanos generar las condiciones para que los individuos disfruten del sistema de libertades básicas, condenado su actuar a la pasividad, pero también su argumento permite dejar de explicar que el sistema de producción es el causante de la expulsión de trabajo, de los bajos salarios, y por ende de la estrechez del mercado laboral. A partir de una crítica marxista, el sistema de libertades básicas para superar la posición original y tener el mismo campo de partida presupone que el destino de los individuos es el trabajo asalariado, esto sin anunciar que el ejército industrial de reserva juega un papel determinante en la contención del precio de la fuerza de trabajo y permite ante la dislocación productiva de capital, acceder a la disminución de los costos vía el trabajo, pero además la composición orgánica de capital es tan elevada que ha ido expulsando a la fuerza de trabajo del proceso laboral, a la par que permite establecer criterios salariales bajos que han trasladado a sectores de trabajadores a una situación de carencia ya sea por vivienda, salud o educación.

I.3.b. Amartya Sen

El detallado análisis que realiza Sen sobre *el bienestar económico, que es su máxima contribución*, dándole ésta el premio nobel de economía en 1998, refleja además de una madurez intelectual en torno al tema, una claridad social sobre el asunto.

Sen nació en la India, uno de los países con mayores índices de pobreza que ha atravesado por serias hambrunas consecuencia de varios factores, sin embargo, esto le llevó a realizar su teoría representada en severas críticas y debates con el utilitarismo, al igual que Rawls a quien le ha reconocido sus aportaciones sobre el tema.

Sen además de economista es filósofo, dándole esta formación la posibilidad de cuestionar los principios establecidos anteriormente y con un alto contenido social, en donde prevalecen el ‘ser’ y el ‘estar’ en una dualidad realmente significativa, una de las cualidades más notables de su obra se estructura en su gran capacidad para hacer planteamientos profundamente teóricos, desde varias disciplinas, así hallamos el sustento matemático, el debate con otras

visiones, el reconocimiento de sus avances y la crítica a ellos, su aportación y su nivel de observación que únicamente refuerzan su compromiso ético con la sociedad.

El pensamiento de Sen se conforma con base en la perspectiva de la libertad, es trascendental la discusión por sus ígneas críticas al enfoque «del utilitarismo», en este punto su contribución busca al unísono responder a las deficiencias de dicha teoría con argumentos sólidos.

En su exposición, es preciso realizar las *diferencias entre riqueza y renta* ya que ambas se relacionan, planteándolas *como el medio para alcanzar el desarrollo de las capacidades*, sin embargo, también incorpora el concepto ‘utilidad de la riqueza’, como sinónimo de renta, al señalar que éste permite alcanzar las libertades fundamentales pero de manera diversa, es decir, Sen advierte que *es necesario un nivel de renta que posibilite la realización de libertades, y que estas no implican de forma absoluta la homogeneidad de satisfactores*. En su balance, sostiene una relación entre *renta y capacidades*, pero también, en segundo plano *en correspondencia con las libertades*, para comenzar a desmenuzar el argumento, Sen hace mención de la estrecha relación que guarda la falta de renta con la privación de las capacidades individuales de la siguiente manera:

- 1) una renta baja puede ser una importante causa del analfabetismo y de la falta de salud, así como del hambre y la desnutrición, y
- 2) a la inversa, una mejora de la educación y de la salud contribuye a ganar una renta más amplia.

Estos elementos dan pauta a su concepción de pobreza, al “superar” la posición utilitarista argumenta que al enfrentar a la *pobreza como falta de renta se considera como «carencia de capacidades»*, lo cual implica replantear la tesis, a partir de las vidas humanas, a través de las privaciones que éstos tienen, agregando la calidad de vida como aspecto fundamental, no desecha por completo el planteamiento que sustenta la cuantificación de aquello que entraría en las necesidades humanas, de hecho refiere que “el origen de la economía se encuentra en gran medida en la necesidad de estudiar la valoración de las oportunidades que tienen los individuos de vivir bien y de los factores causales que influyen en ellas” (Sen, Desarrollo y Libertad , 2000).

Al evaluar el tema del mercado refuta la idea de la teoría económica que otorga centralidad a éste, por hallar en él las respuestas a la regulación de las rentas y las oportunidades de los individuos, ya que en las sociedades influyen otros temas sobre la desigualdad que permean la eficacia de este mecanismo. Incluso, recurre a un método de evaluación mediante el cual pretende unificar las libertades individuales con el progreso social, al relacionarlos acepta que los hombres son seres sociales que se requieren entre sí, no con el fin único de mejorar sus vidas sino de crear mecanismos sociales eficaces para asociarse.

Un punto interesante que aporta con respecto al sistema político se ancla en dos ejes: la dictadura y la democracia, en el primero sostiene que en una dictadura no es importante “quedar bien” -dada su imposición- hacía con la población, por ello no es un objetivo central la implementación de programas que contribuyan al bienestar social. En tanto las democracias¹¹ por ser un gobierno cuya característica es la elección representativa, los postulantes están muy interesados en mantener políticas de interés social y participación ciudadana. Sobre este último punto, destaca una contradicción con aquellos enfoques que afirman que el desarrollo económico podría ser perjudicial, sobre todo en el aspecto referente a la pérdida de tradiciones si son incorporados al progreso, Sen establece que la sociedad debe dotar a aquellos en esta situación de la oportunidad de tomar la decisión, ubicando el conflicto en lo siguiente:

- 1) el valor básico que debe permitirse a los individuos sobre decidir libremente las tradiciones que desean mantener o no; y
- 2) la insistencia en que deben mantenerse las tradiciones arraigadas (cualesquiera que sean éstas) o en que los individuos deben obedecer las decisiones de las autoridades religiosos o laicas que imponen las tradiciones (reales o imaginadas).

Esto se enmarca en la *capacidad de agencia y libertad* desde el horizonte que él propone. En su concepción acerca de las libertades, se comprende que *serían un equivalente a lo que entendemos como derechos*, término del cual prefiere alejarse para retomar el de libertades,

¹¹ Referente a los tipos de gobierno a partir de los que se desprenden los programas contra la pobreza, sobre la democracia y los incentivos políticos, menciona que en una democracia sería absurda la existencia de una hambruna debido a la elección de cargos que implica este proceso, por ello estos gobiernos deben trabajar en las medidas básicas en contra de la pobreza.

que embonan mejor con *la capacidad de agencia*, a la que define como *la actuación que provocan cambios y logros juzgados en función de su propia percepción y criterios, es decir*, como la capacidad de *dotar a las personas para autodeterminarse*. En términos del desarrollo establece las evaluaciones sobre la privación de libertades que sufren los individuos, pensadas desde las básicas hasta la abierta posibilidad de ir incorporando otras.

Bajo el panorama anterior, Sen no olvida remarcar *la discrepancia que existe entre la pobreza y la desigualdad* planteando que, "...la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar, la una como 'problema de desigualdad' o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. La desigualdad y la pobreza están relacionadas, pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no equivale en realidad a abstenerse de una 'precisión pseudocientífica' sino, más bien, es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza" (Sen, Desarrollo y Libertad , 2000).

En su obra complementa y complejiza el tema citando ejemplos en cuyos casos, ambas problemáticas se unen, refiriéndose a aquellos panoramas de desigualdad, aún a pesar de que los derechos ciudadanos de una país estén plasmados en el ámbito constitucional, argumentando que en la realidad, la pobreza puede marcar a aquellas personas que al no cumplir con los estándares "raciales" de dicha sociedad sean tratadas de manera desigual, así, señala que a pesar de que la población negra y blanca tengan los mismos derechos, en la realidad los mejor posicionados sean los blancos, pasando al último lugar -en la escala de este ejemplo-, las mujeres negras. En este tipo de casos la prioridad social, que se visibiliza en el campo de la desigualdad arrojará a algunos sectores de la población a una mayor vulnerabilidad, traducándose en mayores niveles de pobreza.

El énfasis de su *crítica al desarrollo* proviene de la tesis que sostiene que el esfuerzo debe encaminarse a la expansión de éste a través del crecimiento ya que de esto dependerá que la

población pueda recibir beneficios. Sen es tajante en contradecir esta tesis, atacando con ello, aquellos programas que buscan combatir la pobreza mediante este discurso, ante ello proporciona elementos que sugieren el funcionamiento de redes sociales y libertades políticas, así, concibe el crecimiento como medio para realizar la expansión de las libertades, en tanto éstas sean fin y medio, en su «papel constitutivo y papel instrumental», siendo el desarrollo “un proceso de expansión de las libertades humanas y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración” (Sen, Desarrollo y Libertad , 2000).

Propone cinco tipos de libertades instrumentales:

- 1) **Libertades políticas:** “se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar, comprende también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, expresión de prensa”.
- 2) **Servicios económicos:** “oportunidad individual de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios, cabe de igual manera el derecho a recursos financieros”.
- 3) **Oportunidades sociales:** “sistemas de educación y sanidad, ambos como fundamentales en la formación de los individuos”.
- 4) **Garantías de transparencia:** “divulgación de información y claridad como medida preventiva que no atente contra los individuos”, la importancia de este punto radica en que la transparencia de la información contribuye en las decisiones que los agentes toman para que con ello orienten el funcionamiento de su bienestar.
- 5) **Seguridad protectora:** “procurar que nadie caiga en la miseria, inanición o muerte, comprende mecanismos como seguros de desempleo, proporción emergente de recursos a los pobres como complemento de sus ingresos”.

Sen no desdeña la creación de instituciones que refuercen la estabilidad de los individuos, al respecto analiza las diferencias entre un país que está impulsando el desarrollo humano, pues ha dado a su población atención sanitaria y ha disminuido el índice de analfabetismo, sin embargo, su renta continúa siendo baja, esta experiencia, de acuerdo con Sen, no podría contarse como exitosa ya que el desarrollo humano puede estar sostenido sin capacidad de agencia, a pesar de ello, aclara que no es suficiente con aplicar una política social para

mejorar la calidad de vida de las personas, sin depender del crecimiento, *enfaticando en la importancia que tienen ambas políticas para combatir el problema.*

Sobre la justicia, en el escenario de evaluación se traza la división entre las instituciones y los agentes para conocer la información que debe ser considerada y de igual manera aquella que debe ser excluida, se requiere de este método debido a que se considera que es pertinente la existencia de una base correcta para evaluar actos y normas generales. Caso contrario, los principios del utilitarismo¹² que sustentan con base en las preferencias individuales concentradas en la felicidad, el deseo o el placer, pero no en un contexto social, cuestión que sí retoma el liberalismo que se enarbola en la definición de derechos para plantear qué medidas se van a tomar.

Las políticas sociales implementadas por los gobiernos están condicionadas por elementos utilitaristas¹³ que plantean el siguiente orden:

- 1) ***basado en sus consecuencias***, es decir en los resultados que generan, esto es posible porque los objetivos son específicos;
- 2) ***basado en el bienestar***, en el cual hay una restricción tanto de la evaluación como de la situación y;
- 3) ***ordenación basada en la suma***, en cuya suma se concentra la maximización de las utilidades sin tomar en cuenta el grado de desigualdad.

Si las políticas implementadas siguen el esquema anterior omiten el principio de justicia social sobreponiendo el bienestar económico individual, puesto que la pobreza es combatida no porque sea injusto que haya personas en esta situación sino porque causa desorden o altera la convivencia con otros sectores; al enfocarla únicamente en otorgarles los medios para la adquisición de bienes como sinónimo de bienestar, se tiende a reducir la pobreza la

¹² Hay diferencias entre la interpretación de la utilidad: a) como felicidad, es básicamente un estado mental que ignora otros aspectos del bienestar de una persona, es insuficiente para representar el bienestar; b) como satisfacción de deseo, en la teoría el deseo no requiere que la satisfacción del deseo se traduzca en cada caso en experiencia; c) como elección, representación de un valor real (numérico) de la conducta de elección de una persona/ elección de entre las alternativas.

¹³ La crítica de Sen a la visión utilitarista cubre varios niveles: su alto nivel de abstracción y las restricciones cuantitativas que presenta; también descuidan lo social e individualizan al ser; homogeneizan las necesidades y unifican criterios apegados a modelos restringidos que no dan cuenta de la totalidad que pretenden analizar.

objetividad material, como carencia de recursos (renta-ingreso), que excluye la capacidad de agencia de los involucrados y por ende su potencial de libertad; lo que incluye prefigurar el futuro que desean y participar en su construcción.

Al no tomar en cuenta el grado de desigualdad en una sociedad se permite interpretar que la renta estipulada es “justa” porque les permite cubrir las necesidades básicas, distribuyéndose de manera homogénea y generalizada entre la ciudadanía, empero en la realidad eso no sucede, ya que las oportunidades son desiguales por condiciones de raza, sexo o género. En el utilitarismo la injusticia radica en la pérdida agregada de utilidad, de esta manera no se contempla la violación de los derechos, ni la desigualdad social o económica. Sen halla en estos mismos componentes virtudes, sobre todo en lo relacionado con los resultados y el bienestar de las personas medido a través del resultado de las instituciones sociales, pero argumenta que debe complementarse con aspectos sociales debido a los límites que tiene este enfoque.

Otro análisis que se incorpora y con el que se debate es el concepto de justicia en Rawls, dada la relevancia en la teoría contemporánea, para Él, “la cuestión no es la importancia comparativa sino su prioridad absoluta” (Sen, Desarrollo y Libertad , 2000), así, los derechos prioritarios los definen los individuos y colectividades por considerarlos favorables para el proyecto de vida que se proponen realizar. Sen critica el planteamiento rawlsiano por enfocarse en la evaluación de las ventajas individuales. Sin embargo, su crítica también está dirigida al libertarismo radical de Nozick, pues se concentra en el impulso de libertades sociales e individuales, en la medida en que se articulan para definir los derechos sociales deseables para la comunidad, dejando de lado la fijación de necesidades básicas y los requerimientos para satisfacerlas, porque no están fijas ni uniformes para todas las poblaciones y para todos los segmentos de población (por su heterogeneidad).

En cambio, incorpora el ingreso a una de las libertades instrumentales: Servicios económicos: “oportunidad individual de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios”. Como ya se planteó estas libertades en su interacción con la capacidad de agencia permiten la expansión de los derechos y capacidades de las personas para realizar el proyecto de vida que han elegido por considerarlo positivo. Pero esa elección y su realización puede ser alterado por otras causas, es decir, desde nuestra perspectiva la

limitación de la teoría de Sen es no prever más allá de los derechos, además de dejar fuera el análisis de otros escenarios como las relaciones de poder y subordinación involucrados en lo referente a la pobreza.

Con respecto al bienestar, Sen puntualiza algunas consideraciones que deben retomarse desde su concepción dual de bienestar-libertad, y sus diferencias entre lo real y las ventajas, alcanzando a sintetizar que existe en la base:

- 1) **Heterogeneidad personal:** reconoce las diversas necesidades que pueden tener las personas, lo cual implica que deban de existir compensaciones diferenciadas para contrarrestar las desventajas, se enuncian también los casos en que una transferencia de renta no cubra esas carencias; por ejemplo, a la población con ceguera, no le basta un ingreso compensatorio para darle las mismas oportunidades, requiere de otros apoyos, que no solo tienen que ver con el nivel de ingreso.
- 2) **Diversidad relacionada con el medio ambiente:** las necesidades de las personas cambian de acuerdo con las condiciones climáticas de cada región, cuestión que hace que se requieran bienes diferentes para contrarrestar, entre otras cosas, enfermedades;
- 3) **Diferencias de clima social:** se involucran temas como la violencia y la educación como factores en la determinación de la comunidad y el capital social.
- 4) **Diferencias entre las perspectivas relacionadas:** se refiere a bienes que requieren los estándares que marca una sociedad y que las desigualdades sociales y la pobreza no permiten cubrir;
- 5) **Distribución dentro de la familia:** el lugar que se ocupa en la familia puede acentuar la desigual distribución de la renta en el núcleo familiar y el uso que se da a ésta para el bienestar y la distribución.

Estas consideraciones son las principales a tomar en cuenta en su marco analítico, reflejándose una combinación entre lo que nombra ‘virtudes del utilitarismo’ y el libertarismo, sin embargo, también es claro que está de acuerdo en el papel que las instituciones deben tener sobre la verificación de las condiciones para aquellos que no puedan cubrir sus carencias, recurriendo también a una mejor distribución del ingreso, en este último punto, se encamina la metodología que en México se establece para la medición de la pobreza

y que tiene su raíz en este planteamiento pero a la vez su traspié como se señalará en el capítulo II.

La aportación de Sen señalada anteriormente, reconoce la importancia de la renta en la pobreza, asimismo recoge a Rawls al considerar que la renta es tanto un medio para adquirir bienes primarios como un fin para promover derechos, libertades y dotarse de oportunidades que cada uno determine, pero de manera contraria a él, menciona que no se trata de preferencias individuales, en donde cada persona es responsable de sus decisiones, añadiendo que no sólo la renta sino la conversión de ésta en las capacidades de las personas para alcanzar sus fines, es lo más importante. Esta tesis proporciona peso al contexto social, siendo aquí en donde se generan las desigualdades, esta conclusión es la que lo lleva a plantear su concepción de pobreza como privación de capacidades englobando tanto el aspecto social como el individual, lo que se traduce como las funciones realizadas y el conjunto de capacidades, puntualiza los siguientes criterios para sostener su enfoque:

- 1) **La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades**, el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es instrumentalmente importante).
- 2) **Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades** -y, por tanto, en la pobreza real- además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).
- 3) **La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades** varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional).

Sen señala el compromiso que los gobiernos y la sociedad (a través de su capacidad de agencia) deben adquirir para estructurar las políticas sociales que permitan generar la expansión de las capacidades, derechos libertades para mejorar las condiciones reales de calidad de vida y bienestar deseable para todas las personas, y cómo es que ello debe estar

siempre fundamentado en un sistema completo de información¹⁴ y evaluación, ambos preparados para satisfacer la diversidad de las comunidades.

A partir de la diferenciación sobre el ‘tener una buena posición’ y el ‘estar bien’ o ‘tener bienestar’, plantea que: *en la primera*, las personas parten de un lugar de opulencia¹⁵, es decir, “del cuánto” se tiene con respecto a los otros y el poder de compra; en tanto *en la segunda*, la idea central no se colocaría por encima de la capacidad que se tiene por disponer de cosas, sino en algo interno, o sea, ambas son las que dan bienestar, porque tampoco se podrían negar las necesidades innatas a las personas. En cambio se lee en Rawls la meta es conseguir los bienes primarios. Dicho sea de paso, “la faceta de bienestar es importante para evaluar el provecho que saca una persona, mientras que la faceta de agente es importante para evaluar lo que una persona puede hacer en relación a su concepción del bien” (Sen, 1984).

La libertad de bienestar en Sen, es una libertad muy particular, *se centra en la capacidad que tiene una persona para disponer de varios vectores de realización* y gozar de las correspondientes consecuciones de bienestar. Así, la libertad de ‘ser agente’ de una persona se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de cualesquiera metas o valores que considere importantes, pero “...no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y –en un sentido amplio- su concepción del bien. Mientras que la libertad de bienestar es la libertad para conseguir algo en particular – a saber, el bienestar-, la idea de libertad de ser agente es la libertad para conseguir cualquier cosa que la persona, como agente responsable, decida que habría de conseguir. Esa condicionalidad abierta hace que la naturaleza de la libertad de ser agente sea bastante diferente de la libertad de bienestar, la cual se centra en un tipo de particular de propósito y juzga las oportunidades en consecuencia” (Sen, 1984).

¹⁴ En necesaria la información directa sobre las realizaciones reales que consiguen los hombres y mujeres (en este caso, evitar la malnutrición, escapar de las enfermedades evitables, etc.) es más fácil de usar y más sensiblemente interpretable en términos de bienestar (Sen, 1984).

¹⁵ De acuerdo con Sen, el contraste entre opulencia y consecución de realizaciones es bastante obvio, pero merece la pena desgranar su significado en el contexto de bienestar [...]. Las variaciones interpersonales son extremadamente comunes en el modo en que se «transforman» bienes en realizaciones.

La tarea que dificulta el hecho de realizar ese bienestar, se fundamenta inevitablemente en determinar qué tipo de aspectos se están considerando. Se requiere para ello establecer marcos que no excluyan ámbitos generales de bienestar, pero que a su vez no puedan considerarse sólo intereses individuales, por ello se busca que los criterios sean objetivos, así: “La característica primaria del bienestar cabe considerarla en términos de los que una persona puede «realizar», tomando ese término en un sentido muy amplio. Me referiré a varias formas de hacer y ser que entran en esta valoración como «realizaciones». Tales realizaciones podrían consistir en actividades [...]” (Sen, 1984).

El pluralismo de las concepciones sobre el bienestar, de las realizaciones ha de extenderse aún más, si ha de prestar atención a las realizaciones reales de las personas pasamos a atender a su capacidad de realización. El conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realización a su alcance. Al examinar la faceta de bienestar de una persona se puede prestar atención legítimamente al conjunto de capacidades de la persona y no sólo al vector de realización que ha elegido. Esto tiene el efecto de permitir tener en cuenta las libertades positivas que una persona tiene en un sentido general la libertad «para hacer esto» o ser «ser aquello» (Sen, 1984).

También señala que, “...*el verdadero problema se encuentra en la misma concepción de una función de bienestar social que hace depender la preferencia social tan sólo de las ordenaciones individuales, no empleando ni valoraciones de la intensidad de las preferencias ni comparaciones interpersonales de bienestar*” (Sen, 2000).

Sen apela a realizar el análisis pensando en las comparaciones interpersonales sobre el tema establece que: “...parece razonable afirmar que si el procedimiento de las funciones de bienestar social ha de ofrecernos cierta ayuda sustancial para medir la desigualdad, o para evaluar medidas alternativas de la desigualdad, el marco ha de ampliarse para incluir las comparaciones interpersonales de bienestar... dada una configuración aceptada de funciones de bienestar de una persona habrá que hacer lo mismo con las funciones de bienestar de todas las demás. Mientras que el conjunto exacto de funciones de bienestar no tiene una «unidad» u «origen» natural, las variaciones relativas arbitrarias no están permitidas en el marco de la «comparabilidad total» (Sen, 1973).

Otro tema que retoma es el de las medidas de la desigualdad, o sea, el coeficiente de Gini, elemento de suma importancia en los análisis económicos que incluyen el bienestar, sin embargo, Sen comentará al respecto que: “El coeficiente de Gini puede interpretarse de diferentes maneras. *La función de bienestar implícita que subyace al coeficiente de Gini es la forma ponderada del orden de rango* de la participación en la renta de diferentes personas. Supóngase que el nivel de bienestar de un par cualquiera de individuos se iguala al nivel de bienestar del individuo que se encuentra en peor situación de los dos. En este caso, si el bienestar total del grupo se identifica con la suma de los niveles de bienestar que subyace al coeficiente de Gini, estarían estructurados en dos normas: 1) **Positivas:** que no emplean explícitamente ningún concepto de bienestar social 2) **Normativas:** que están basadas en una formulación explícita del bienestar social y de la pérdida derivada de una distribución desigual” (Sen, 1973).

Sen complementa con este argumento su concepción sobre el bienestar a la condición del ‘ser agente’ y ‘la libertad’ al sumar los principios de identidad y universalidad¹⁶, en donde las personas tienen otras facetas además del bienestar, es decir, el bienestar no es el fin máximo de las personas, sin embargo, es necesario, razón por la cual se enfatiza *que una medida urgente de política social debe aminorar las desigualdades*, ya que las actividades del hombre no estarán dirigidas sólo a maximizar su bienestar, posibilitando dirigir sus actividades a otros fines como la autorrealización. Siguiendo la línea argumentativa hallamos que: “Hay un ámbito particular en el que tal papel de ser agente es especialmente importante: el de la vida de la propia persona. Los varios conceptos de «autonomía» y de «libertad personal» que están relacionados con este papel especial de ser agente en la vida personal, van más allá de las consideraciones de bienestar. El fundamento moral del bienestar está articulado a la faceta de ser agente que es demasiado crucial en la dirección de la vida, guía la orientación ético-moral de las personas y colectivos incidiendo en sus actividades (Sen, Desarrollo y Libertad , 2000).

Es importante enfatizar la limitación del Fundamento informacional del bienestar (FIB) – porque da lugar predominante a la faceta de bienestar de ser agente de la persona porque se

¹⁶ He considerado este principio como una condición que impone la naturaleza del lenguaje moral (Sen, 1984).

está suponiendo que las facetas de bienestar y de ser agente están relacionadas. Para una personalidad integrada es probable -incluso posiblemente inevitable- que su papel de agente influya en su bienestar. Sin embargo, esto no implica que la información de bienestar misma pueda actuar como su subrogado informacional” (Sen, 1984). La autonomía de la faceta de ser agente de una persona, tiene el efecto de hacer del FBI pueda ser una base insuficiente para el razonamiento moral sustantivo, también tiene la consecuencia de que la faceta de bienestar de una persona se tenga que considerar en términos tanto de libertad como de consecución real” (Sen, 1984).

El trabajo de Sen se plantea con base en la ejecución totalizante de las libertades y el bienestar como medida de evaluación, en esto radica la importancia de su aportación al ámbito social ya que para él en el marco legal del Estado se deben proveer los medios para contribuir al bienestar mediante un sistema democrático que permita la participación ciudadana, que eleve las capacidades por medio de la renta para que las personas puedan ejercer sus libertades.

I.4. Concepciones institucionales sobre la pobreza y cómo combatirla

I.4.a. Banco Mundial (BM)

Como se puede leer en su página oficial, la creación de esta institución data de 1944 con el fin de facilitar la reconstrucción de los daños causados tras la Segunda Guerra Mundial, la Sede principal es Washington, aunque tiene en otros países asociados para programas específicos y la construcción de instrumentos para alcanzar los objetivos ahora planteados: el alivio de la pobreza en el mundo. El Banco Mundial se conforma por cinco Instituciones, que de igual manera están comprometidas en “la misión de poner fin a la pobreza extrema”, estos son: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF);¹⁷ la Corporación Financiera Internacional (IFC), el

¹⁷ Ambos colaboran con el gobierno, “El BIRF y la AIF conforman el Banco Mundial, el que proporciona financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los Gobiernos de los países en desarrollo. La AIF se concentra en los países más pobres del mundo, en tanto que el BIRF otorga asistencia a los países de ingreso mediano y los países pobres que tienen capacidad crediticia” (Banco Mundial, 2017).

Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).¹⁸

Cada una de estas dependencias del BM tiene un papel preponderante en las políticas de combate a la pobreza y con relación directa en la gestión sobre el dinero, es decir, se encargan de los dos principales actores económicos -público y privado- para incentivar políticas que propicien el crecimiento y combatan la pobreza, asesoran en cómo utilizar y administrar los recursos e instrumentos en el compromiso de erradicación de pobreza extrema y el desarrollo sostenido. A través de diversos mecanismos producen instrumentos prácticos, generan informes, estadísticas, financian las políticas que emanan de su evaluación y ejecutan los programas y proyectos que les permitan controlar la problemática y su resolución. En los documentos que publican se muestran los análisis y posteriores balances que permiten profundizar en el tipo de política que acompaña a los gobiernos. Inicialmente planteó la reducción a la mitad de la pobreza extrema, para alcanzarse en 2015, con la crisis de 2008 se propuso la eliminación de ésta en 2030 y es sobre esta medida que los gobiernos ejecutarán sus mayores esfuerzos.

Son tres tópicos los determinantes en la concepción de pobreza de la que emanan las políticas que fomentara el BM: *el primero es definir a la pobreza*¹⁹ como un referente en el nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad; *el segundo es que los niveles de vida relativos los considera como un tema referente a la desigualdad*; y *el tercero*, a partir del cual justifican que el estándar de pobreza esté en concordancia de una cifra *se basa en el establecimiento de un mínimo universal que haga comparable a todos los países del mundo*.

Este referente mínimo universal que ha recibido críticas por su bajo estándar se fijó en 1.90 dólares diarios, es decir, aquellas personas que no tienen diariamente este monto son consideradas en situación de pobreza extrema. La problemática referente a la pobreza es un

¹⁸ Los tres colaboran con la iniciativa privada, “IFC, MIGA y CIADI se concentran en el fortalecimiento del sector privado en los países en desarrollo. A través de estas instituciones, el Grupo Banco Mundial proporciona financiamiento, asistencia técnica, seguros contra riesgos políticos y mecanismos de solución de diferencias a las empresas privadas, incluidas las instituciones financieras” (Banco Mundial, 2017).

¹⁹ “...Se define a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo.”

tema que involucra al menos a algún sector de los países del mundo, por ello las acciones deben encaminarse a erradicarla. No obstante, los elevados índices que se registraban a nivel mundial, el BM se vanagloria cuando mencionan que: “Los avances logrados en la reducción de la pobreza han sido notables en las últimas décadas. El mundo cumplió la meta del primer objetivo de desarrollo del milenio (ODM) de disminuir a la mitad para 2015 la tasa de pobreza registrada en 1990, lográndolo en 2010, cinco años antes del plazo previsto. Pero pese a este logro, la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo sigue siendo inaceptablemente alta” (Banco Mundial, 2017).²⁰

En 1986, el BM daba cuenta de un panorama general en torno a la pobreza, reconociendo que la producción de alimentos sobrepasaba la tasa de crecimiento poblacional y alertaba al mundo con la cifra de que 700 millones de habitantes del mundo no lograba conseguirlos, con esto, proporcionaba elementos que solían sostener la insuficiencia de alimentos como detonante de la pobreza, señalando que el problema radicaba en la falta de renta para adquirirlos, *con ello destacaban dos puntos*: que el problema recaía en el ingreso y que era necesario el crecimiento económico para asegurar su aumento, reiterando que el objetivo de la política económica debía estimular el crecimiento, sin embargo, conscientes de que era un programa a largo plazo, mantenían que el compromiso debía enfocarse en ayudar momentáneamente a aquellos sectores que se beneficiarían lentamente, es decir a los más pobres, y que esto se podía resolver “parcialmente” con políticas alimenticias y agrícolas.

En el programa que elaboran para solucionar este problema destacan dos cuestiones, la primera en el uso del término ‘*pobreza*’ y ‘*seguridad alimentaria*’²¹ indiscriminadamente de

²⁰ Ilustran su afirmación con las siguientes cifras:

1. De acuerdo con las últimas estimaciones, el **12,7 %** de la población mundial vivía con menos de US\$1,90 al día en 2011, cifra inferior al **37 %** de 1990 y al **44 %** de 1981.
2. Esto significa que **896 millones** de personas subsistían con menos de US\$1,90 al día en 2012, en comparación con **1950 millones en 1990** y **1990 millones en 1981**.
3. El progreso ha sido más lento en las líneas de pobreza más altas. En total, **2200 millones** de personas sobrevivían con menos de **US\$3,10** al día en 2011, que es la línea de pobreza promedio de los países en desarrollo y otro indicador común de profundas carencias. Se trata de una reducción marginal con respecto a *los 2590 millones registrados en 1981*.

²¹ Se define como el acceso de todas las personas a cantidades alimenticias suficientes para una vida activa y saludable. Caso contrario, la inseguridad alimentaria se refiere a la falta de acceso suficiente de alimentos, habiendo dos clases: **la crónica** y **la transitoria**, la primera se refiere a la insuficiencia

manera que en algunos puntos se perciben como sinónimos, sin embargo, las principales preocupaciones se refieren al tema de la seguridad alimentaria. Otro notable aspecto es la forma en que enfatizan *la necesidad de inversión productiva en cada país, así como la erradicación de aquellos programas obsoletos en cuestión social.*

El BM considera los costos de la inseguridad alimentaria argumentando que las dietas deficientes contribuyen en la vulnerabilidad de la población, por ello son propensos a enfermedades, pérdida de vigor mental y físico, lo que hace que disminuya la productividad, provocando para sí, menores ingresos que recaen en los llamados ciclos de la pobreza, de manera que como Rawls detallaba condiciona a las personas a este panorama del que difícilmente podrán salir, esto en la inseguridad crónica que es la más urgente combatir, para la inseguridad crónica, se mencionan problemas coyunturales en los cuales las personas se despeñan, menciona como ejemplo económico la inestabilidad de precios en los alimentos básicos, como cereales, por ser estos lo que constituyen las dietas mínimas, en este punto se atribuye a la inestabilidad de precios el que algún sector de la población caiga en esta situación cuando los salarios reales no aumentan en la misma proporción.²²

Dado que en la concepción de BM la pobreza y la seguridad alimenticia están sujetas a la renta, las medidas que proporcionan para el registro de la pobreza están centradas en dos índices:

- 1) Las políticas que influyen en la determinación de precios de los alimentos, y
- 2) En los ingresos nominales.

Para aminorar el impacto del aumento de los precios o disminución de los salarios nominales o ambos, señalan que las transferencias deben ser directas, ya que los subsidios en alimentos desvían las transferencias compensatorias hacia las clases medias y altas, para eliminar este margen de error *es preciso que las transferencias estén focalizadas para compensar los ingresos de las personas en pobreza alimentaria (extrema) o a los alimentos restringiendo*

continua de adquisición de los alimentos necesarios, la segunda a la falta de acceso temporal causada por factores de tipo coyuntural.

²² Es interesante recordar que los ajustes macroeconómicos fijado en las políticas tengan como meta el control inflacionario.

el subsidio a las zonas asiladas. “Los pagos de transferencia en efectivo o en especie suelen ser la manera más eficaz de incrementar los ingresos reales de los grupos pobres y de proporcionarles los medios de incrementar su consumo de alimentos” (Banco Mundial, 1986). Otra forma se concentra en los programas de empleo, sin embargo, se reconoce que suelen ser temporales o con salarios bajos.

Para BM la elección de los programas que deben impulsar los gobiernos debería estar en función del costo de su aplicación, en este sentido atado a los presupuestos y la economía, así como de su correspondencia con los beneficios. Se especifica que en el caso de alimentos caros de producir en los países lo mejor deberá recurrir al mercado internacional con la finalidad de disminuir precios en el intercambio.²³

Si bien, el BM enuncia que a cada país le corresponde determinar el tipo de políticas que debe instaurar, dentro del análisis que hacen, argumentan la importancia del sector externo, y en este engloban el papel predominante en la estructura financiera dentro de las actividades que deben proporcionar herramientas en el combate a la pobreza, siendo estas:

- 1) Continuar haciendo hincapié en las operaciones crediticias que beneficien a las personas más pobres.
- 2) Incrementar el uso del crédito para fines de comercio exterior y demás acuerdos de financiamiento internacional para obtener recursos con los que aliviar la inseguridad alimentaria transitoria.
- 3) Integrar la ayuda alimentaria y la asistencia financiera.

El compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue adquirido de 1990 a 2015 por los países miembros del BM con la finalidad de sujetar su proyecto social a la agenda que consiste en la creación de un mundo socialmente mejor, en este sentido se generaron las metas que están entrelazadas siendo éstas:

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre
2. Alcanzar la educación primaria y universal
3. Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres

²³ “En la mayoría de los países, el medio más seguro y probablemente más barato de estabilizar los precios es el comercio internacional. Las importaciones y las exportaciones pueden neutralizar la inestabilidad de la producción interna casi automáticamente” (Banco Mundial, 1986).

4. Reducir la mortalidad en la niñez
5. Mejorar la salud materna
6. Luchar contra el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Asegurar la sostenibilidad ambiental
8. Promover una alianza mundial para el desarrollo

A partir de 1990 el BM logra expandir los estudios sobre América Latina para identificar las causas de la pobreza y así plantear soluciones, vía programas enfocados en los sectores pobres y el tipo de pobreza que requiere ser abatida.

Uno de los instrumentos de combate a la pobreza determinados por el BM fueron los Fondos de Inversión Social (FIS), “creados para aliviar el impacto de la reducción de los ingresos y el empleo, en los pobres, causada por la crisis de la deuda y por las medidas de ajuste estructural tomadas para sentar las bases de un crecimiento renovado.” (Banco Mundial, 2000).

El BM está comprometido con la consolidación de un mundo que anteponga la justicia social ya que sólo mediante la incorporación de ésta en un desarrollo igualitario se mantendrá la erradicación de la carencia más lesiva de la humanidad el hambre, sin embargo, las sugerencias son concentradas en la focalización que se acercan a la concepción de Rawls en cuanto no cuestiona la relación de poder, pero tampoco se involucra en la concepción de formación de capital humano, ni en la consolidación de las capacidades, sino en subsanar en lo más degradante como contención o con responsabilidad inclinada a lo moral que a lo económico, en este sentido se aleja de promoción de la capacidad de agencia de Sen y por consecuencia del florecimiento humano. Así, la teoría de Rawls aparece fragmentado y recuperado sobre todo en el ámbito de la justicia sin considerar de manera prioritaria las capacidades y oportunidades que Él mismo plantea.

Entre las transformaciones que ha tendido el organismo mundial se encuentran la manera en que ha reconocido la insuficiencia cuantitativa de su estándar de medición por ello también ha complementado su análisis con otros organismos, ya sea al interior del país o internacionales y también ha incorporado otros indicadores para la evaluación del bienestar, como equidad de género, educación, mortalidad, salud materna, sostenibilidad ambiental, entre otras.

I.4.b. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El programa de Naciones Unidas para el desarrollo tiene la misión de “ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor”, proponen soluciones con base en las siguientes líneas: a) Desarrollo sostenible; b) Gobernanza democrática y mantenimiento de la paz; c) Clima y resiliencia a los desastres.

El PNUD asume que las temáticas centrales parten de la “protección de los derechos humanos y especialmente el empoderamiento de la mujer”, se suman a contribuir con los objetivos (ODM) coordinado los programas enfocados a reducir la pobreza extrema y la pobreza.

Boltvinik en la presentación que realiza a la revista de comercio exterior publicada en 1992, escribió que entre las metas de las Instituciones para combatir la pobreza estaba el examinarla, ya que al conocerla podrían plantearse medidas particulares por ello: “Las mediciones de la pobreza constituyen un punto de referencia evidente de toda política tendiente a abatirla o a superarla. Conocer el volumen y las características de la población pobre equivale a definir la población objetivo para tales políticas” (Boltvinik, 1992).

Mediante este referente es que “El Proyecto regional para la superación de la Pobreza del PNUD empezó a promover la aplicación de tal combinación de métodos y acuñó el nombre con el que se le conoce: medición integrada. El método, y los cálculos derivados de su aplicación, se presentaron a los representantes de los gobiernos en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe [...]” (Boltvinik, 1992).

Sobre este elemento se comprende que el PNUD ha buscado estudiar los temas fraccionando las causas que determinan la pobreza, aunque su prioridad económica ha estado enfocada en el bienestar de la población, en donde empata con Sen y difiere del BM, introduce en su cuantificación el coeficiente de Gini, argumentando que la reducción de la pobreza debe estar respaldada por la disminución de la desigualdad y el aumento del ingreso. Si bien es cierto que es necesaria la formulación de proyectos en particular, dentro de su concepción también se asume la responsabilidad social que debe mantener el Estado con la sociedad.

Desde este organismo las posiciones que engloban la agenda para el desarrollo, tienen su incidencia en puntos estratégicos, actualizada en septiembre de 2015 con proyecciones hacia

2030, amplia la visión sobre la multidimensionalidad de la pobreza, reiterando el compromiso con la sociedad mundial en la superación de este problema, construyendo el camino hacia la libertad y la paz, "Reconocemos que la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible" (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

La ejecución que lleva a cabo el PNUD está enfocada en las cuestiones multidimensionales y para ello se plantea reforzar el empoderamiento de las mujeres, sanear los principales problemas de salud, discriminación y la educación, esto con la finalidad de sostener el respaldo en torno a cultivar las capacidades de las personas.

Claramente se observa en el argumento conductor que asume el PNUD su preocupación por aminorar la desigualdad, disminuyendo la pobreza económica, sin embargo, el problema se traslada al desarrollo de las capacidades sostenido en el piso de instituciones públicas, para ello es importante sanear las privaciones en el plano personal. La visión integral que adopta el PNUD tiene una marcada influencia de Amartya Sen al cuantificar la pobreza en las formas metodológicas que sugiere referentes al Índice de Desarrollo Humano en conjunto con la visión que parte de que la pobreza no es un problema aislado, o sea que al complementarse con otros es necesario reducirlos también, refiriéndose a la desigualdad y el ingreso para aumentar el coeficiente de Gini, enfocándose en que el compromiso social del Estado como asegurador de la justicia debería generar las instituciones adecuadas que combatan el analfabetismo y la mortandad prematura, eleven la esperanza de vida, y mejoren el acceso a la salud, temas primeros dentro de los ODM.

Incentivar al empoderamiento de la mujer ‘resolvería’ la desigualdad entre sexos, puesto que se plantea que tengan las mismas oportunidades tanto democráticamente como en el mercado laboral, asimismo se empatarían con la mejora de salud materna y la reducción de la mortandad en menores de cinco años, puesto que al incentivar la igualdad se dota de capacidades a las mujeres que les permiten enfrentar mejor las problemáticas referentes a sus hijos y su propia realización.

En 2016 se presenta un cambio fundamental en la estructura del PNUD, puesto que se incorporan más objetivos de desarrollo mundiales que tiene como propósito separar los temas

de los otros para enfocar con mayor atención los temas relacionados, se nombran ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible, pasando el último punto de la ODM al primer enfoque de la agenda mundial de la siguiente manera:

1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminable; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, Innovación e Infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas; 17. Alianzas para lograr los objetivos.

En esta transformación se muestra en el PNUD un compromiso más amplio con la sociedad y con el medio ambiente, además de la atención en que se respaldan los objetivos anteriormente planteados, al asumir el crecimiento económico y el trabajo, las alianzas políticas, así como alentar la producción y consumo responsable. En este enfoque se complementan los puntos que en la teoría de Sen faltaban en el aspecto anterior, además se supera la igualdad de sexo, planteando la de género, que en sentido amplio responde y atiende los temas que la sociedad mundial está demandando como derechos. Es importante que enfoque la atención en la justicia y la paz, también atendiendo conflictos violentos que van desde la inseguridad hasta delitos de tipo sexual, en este sentido los objetivos planteados se encadenan en un respaldo efectivo propuesto que en palabras de Achim Steiner, administrador del PNUD: "La Agenda ofrece una oportunidad única para poner al mundo en camino a un desarrollo más próspero y sostenible. En muchos sentidos, refleja la razón por la que se creó el PNUD", aseguró" (PNUD, 2018).

I.4.c. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La historia de la CEPAL no debe pasar desapercibida ya que es uno de los organismos que aglutinan a la región pero también la ha acompañado en sus procesos históricos, por ello llevan la pauta en las políticas macroeconómicas, siendo el tema de la pobreza sólo una de

las cuestiones que forman parte de su análisis, a pesar de ser un referente estadístico, su tarea está enfocada en aglutinar los estudios concretos, y cómo se comportan los programas que provienen de la agenda de desarrollo mundial, por ello la visión de esta comisión se analizará detalladamente en los capítulos destinados a México y Bolivia, ya que la información que se recaba proviene de las instituciones de cada país. Sin embargo, antes de realizar el recuento histórico -que tiene fundamento en la transformación de las ‘etapas de la región’ a partir de un enfoque institucional y en ocasiones crítico ante los paradigmas mundiales que permeaban el pensamiento mundial- cabe señalar que los estudios detallados en torno a la estructuración de dietas básicas se han llevado a cabo por medio de esta comisión. En este sentido y aunque la idea que permeaba en la década de los noventa estaba enmarcada en la metodología referente a la dieta calórica y energética, y esta determinación sea aún la medida en el cálculo de pobreza, es importante destacar que en su metodología se ha avanzado en la incorporación de estándares regionales, por país, en el ámbito rural y urbano, calculado con base en la dieta biológica ponderada de manera individual pero dentro de la unidad familiar, en donde se contempla la frecuencia alimenticia, vía encuestas de ingreso-gasto por país, pero también con las tendencias poblacionales. En este esquema se ha avanzado en lo únicamente biológico, aunque aún es una metodología cuestionada por sus límites, en el discurso argumentativo consideran la pobreza multidimensional y en los últimos años, desde 2010, por lo menos, su objetivo principal ha sido el estudio de la desigualdad, y sus implicaciones económicas, sociales y políticas.

En las siguientes líneas se realiza el recuento de cómo se ha modificado el pensamiento de la CEPAL, sus principales actores y su influencia.

La CEPAL en sus dos grandes divisiones estructuralismo y neoestructuralismo, tiene como objetivo realizar los enfoques teóricos de los cuales partirán las políticas macroeconómicas que la región requiere de acuerdo con el contexto histórico y las necesidades que van surgiendo en la continuidad y el cambio a lo largo de los 60 años de su existencia.²⁴

²⁴ 1) 1950- industrialización. Necesidad de reformar en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo para profundizar la industrialización y reducir las desigualdades (60’s) y reorientación del desarrollo (70’s).

2) 1980-crisis de la deuda. Visión a los temas macroeconómicos.

Cabe aclarar que en los años setenta en el cono sur, el pensamiento cepalino fue sustituido por el pensamiento monetaristas en la orientación de las políticas públicas y a partir de los ochenta se impuso el pensamiento neoliberal como predominante en la región, por lo menos hasta 2000, cuando empiezan a emerger gobiernos alternativos a la perspectiva neoliberal.

El método que ha utilizado la CEPAL es el *“histórico-estructural”*, se basa en el carácter centro-periferia, examina especificidades productivas, sociales, institucionales y su inserción al mercado mundial, Raúl Prebisch "funda el pensamiento" por etapas con una visión determinada sobre la mano de obra y el mercado de trabajo, como se observa a continuación:

La etapa estructuralista (1948-1970). Las características de la región eran: especialización de bienes primarios, niveles bajos de industrialización y producción, bajos niveles salariales, estructura productiva con poca inversión, enfatizando en la desigualdad tecnológica e incentivando la propagación de la innovación. Éstas dieron lugar al concepto heterogeneidad estructural, que se refiere al resultado de las condiciones históricas heredadas y de la evolución del mercado de trabajo y la estructura productiva. Argumentando que la gran oferta de trabajadores (desigualdad y precariedad salarial) acompañaba una lenta demanda en los sectores modernos con innovación, arrojando una productividad media baja que no volvía como capital invertido. De ahí que las principales preocupaciones fueran el crecimiento económico, el desarrollo industrial y en la mejora de la distribución del ingreso. Se estudiaba a la pobreza como un obstáculo que debía combatirse con la redistribución del ingreso para ello era necesario recuperar la democracia y un justo crecimiento. Pensamientos de Sunkel, Pinto, Furtado, Tavares, Serra, Cardoso y Faletto.

La crisis política con los golpes de Estado en el cono sur y la crisis de la deuda (80's) cambiaron las preocupaciones principales, reorientándose hacia la estabilidad macroeconómica, basada en deuda-inflación-ajuste. Dando como solución a la crisis la

3) 1990-reformas de largo plazo. Sin desatender el enfoque macroeconómico. Readecuación del pensamiento en: apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización, desregulación, integración regional.

4) 1998-2008-neoestructuralismo. Programa heterodoxo en materia económica, desarrollista en la asignación de recursos e intervención estatal, universalista en lo social, y conservacionista en lo ambiental.

renegociación de la deuda para combatir la inflación, lograr la recuperación económica y la inversión. “la solución estructural de los problemas externos requería aumentar y diversificar la producción y las exportaciones”. El pensamiento de Fajnzylber influyó en el neoestructuralismo, él se oponía al neoliberalismo y creía en la intervención estatal pero no en la forma en que se había hecho, impregnado del neoschumpeterianismo recogía la importancia de la tecnología y la biotecnología.

La etapa neoestructuralista (1971-2008). El pensamiento estructuralista debía adecuarse a un nuevo contexto, el cual no podía escapar a la apertura comercial, flexibilizando el concepto de políticas de desarrollo con un proyecto orientado a lograr una auténtica competitividad, basado en el fortalecimiento productivo y la innovación bajo los ejes crecimiento a largo plazo y justicia social. Se añadieron recomendaciones en el ámbito fiscal, elaborar mecanismos anticíclicos. José Antonio Ocampo perfeccionó el pensamiento.

Sexta década y nuevas formulaciones. Se realizó un balance que contiene:

- a. Las luces (control inflacionario, reducción en déficit fiscal, dinamismo exportador, atracción en IE, incremento en gasto social, democracia y derechos humanos) las sombras (bajo crecimiento económico, baja capacidad productiva e innovadora, inestabilidad en cuenta corriente, bajo ahorro e inversión, desempleo, informalidad e inequidad en ingresos).
- b. Ampliar el paradigma de la transformación productiva globalizada con el fin de respaldar la estabilidad macroeconómica y la integración financiera productiva y comercial bajo una nueva estructura financiera y comercial mundial.
- c. Derechos, ciudadanía y cohesión social. Fundamentado en problemas sociales por región, impulso la protección social y reducción en la desigualdad y discriminación, además del aumento de la protección social.

- d. Estructuralismo-Shumpeter, procesos de innovación que promueven cadenas de valor en un tejido productivo e integrado. Reducir la brecha tecnológica.
- e. Políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera, regulación y supervisión prudencial activa del sistema financiero, aplicar política de pasivos que corresponda con la deuda interna y externa.

Este marco teóricos permea el desarrollo de América Latina, por tanto, la forma en que se ha realizado la política económica que impacta en los niveles de pobreza y las políticas para combatirla pero también responde a las modificaciones que se harán sobre las medidas que se llevaran a cabo para enfrentarla en materia macroeconómica y de ajuste estructural.

A partir de 2010, por lo menos la agenda de la CEPAL coloca en un primer plano el debate sobre la desigualdad, mostrando su ineficacia no solo en términos económicos, sino también sociales, políticos y medio ambientales, con lo que también se modificó su concepción sobre la pobreza y las formas de combatirla.

EL modo en que opera la política de TMC (también denominado Programa de Transferencia Condicionado PTC) al convertirse en diferentes programas es la comunión entre cinco de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁵, “La estructura básica común de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema y que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades

²⁵ Objetivos de Desarrollo del Milenio:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo **Fuente especificada no válida..**

humanas, por ejemplo asegurando que los niños asistan a la escuela y sean llevados a controles de salud” (CEPAL, 2014).

Si bien este programa de forma general se emplea en la mayoría de los países de la región en lo particular se articulan de forma diferente en cada uno, pero sin perder su común que se centra en los ODM, cambia el porcentaje del presupuesto, la aplicación, la distribución y el impacto que propicia y cómo recae en el ámbito familiar.

El método estándar es el siguiente:

1. Localización de la población destinataria
2. Método de focalización
3. Inversión con base en el PIB y el Presupuesto efectivo²⁶ y destinado²⁷
4. Cobertura
5. Institucionalidad
6. Estimación de resultados y evaluación.

Si bien en cierto que las TMC no son propias de la región latinoamericana, son México y Brasil los países en que se implementan primero como prueba para la generalización y mostrando resultados importantes en términos de la compensación del hambre, posteriormente se incorporará la red que pretende compensar el deterioro humano para pasar a la etapa de formación de capital humano, que es recogido de la teoría Rawlsiana y Seniana pero no con el contexto en que ellos establecen crear el puente para superar la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades para aprovechar las oportunidades que posibiliten mantener niveles de bienestar.

²⁶ El presupuesto efectivo contempla el gasto destinado más el costo administrativo.

²⁷ Presupuesto neto contemplado en la partida presupuestaria referente al gasto nacional.

I.5. Concepciones problematizadoras de la pobreza

I.5.a. Karl Polanyi

Polanyi de origen húngaro, vivió en países como Inglaterra y Canadá, estos episodios le permitieron desarrollar sus estudios con perspectivas diversas en torno al mercado y la historia económica, su principal obra es “La gran transformación” sus tesis son importantes y complementan el esbozo teórico que este trabajo defiende. Al retomar el enfoque que Polanyi sostuvo sobre las necesidades y la economía de mercado se retomarán también algunos planteamientos que se desarrollan en su libro “El sustento del hombre” con la finalidad de generar un puente entre la concepción de la pobreza desde una visión crítica que se comprenderá de mejor manera con el apartado siguiente y la tesis sobre el florecimiento humano, tanto a manera de contexto como en forma de complemento, ya que él realiza una amplia crítica a la teoría basada en el mercado, sostenido que ésta es una institución no inherente al desarrollo del hombre para lo cual revisa el proceso histórico de las instituciones económicas de sociedades antiguas como Atenas y Micenas –por citar algunos ejemplos-.

Polanyi realiza una distinción entre lo que es economía y lo que es la economía de mercado adoptada por el liberalismo en la cual -dada su lógica- se ha perdido el origen fundamental de la economía que había desarrollado una compleja estructura, superando la visión homogeneizadora de atraso, que la ha minimizado únicamente al intercambio mercantil.

En sus obras escritas llegó a sostener que: “La economía se compone de los tres elementos siguientes: *1) las necesidades humanas, 2) el sufrimiento de los hombres en el trabajo, 3) los medios de producción*, es decir los recursos naturales, las máquinas y otros útiles, las reservas de alimentos o de recursos naturales y, finalmente, el medio de producción más importante, la mano de obra. Satisfacer estas necesidades gracias a estos medios de producción, minimizando el sufrimiento humano en el trabajo es la tarea del dirigente económico (Polanyi, 2014). Sin embargo, en la economía de mercado capitalista en donde los hombres se vuelven mercancía y es visto únicamente como factor de producción, los trabajadores no pueden incidir en el modo de producir y se reducen a vender su mano de obra

al precio que el mercado establezca, lo cual implica adaptarse a las condiciones que los empleadores impongan.

En el argumento derivado del análisis del mercado como institución que Polanyi desarrolla a lo largo de “La gran transformación” se alude a que en el mercado se vinculan partes esenciales sobre el tipo de trabajo que es ejercido por los desposeídos, los cuales deben ajustarse al cambio en la forma y ritmo productivo que altera su modo de vida, pero que es mayormente rentable para los empleadores. Esta situación que es citada para en el caso de Inglaterra y la industria textil se repite constantemente al anteponer formas de producción y lógicas de ganancia a la ‘sustancia humana, económica física y moral’, puesto que la finalidad para la reproducción humana irá en busca de “encontrar un nuevo empleo en los campos de oportunidades indirectamente conectados con el cambio [...]” (Polanyi, 1944).

Hilando el argumento en torno a los elementos que componen la economía, Polanyi enlaza el papel de los trabajadores con el mercado, para ello cree pertinente realizar el recuento histórico de su ‘aparición’ a partir del siglo XVIII, ya que es en este periodo en el cual él ubica el nacimiento del mercado como una institución, como un sistema de mercados que se pretende autorregulado, fundamental para el desarrollo del capitalismo y la generalización del mercado de trabajo o trabajo asalariado. A lo largo de su obra se pueden extraer varias tesis centrales sobre la pobreza –en general-, pero además con respecto a la concepción que se tenía de ella, cómo se fue modificando, que intereses existían y cuál era la regulación que había sobre esta población, además de su impacto y consecuencias.

El periodo de Speenhamland, descrito por Polanyi, aparentó ser una economía competitiva de mercado, pero en realidad era un capitalismo con un mercado de mano de obra subsidiada. Al realizar la lectura de “La gran transformación” se vislumbra que durante este periodo - 1795 a 1834- la Ley instaurada por Speenhamland²⁸, permitió que la mano de obra se insertara en el mercado como una mercancía subsidiada, fue un periodo en que el desarrollo

²⁸ “Bajo la ley de Speenhamland, se subsidiaba a un hombre aunque estuviera empleado, si sus salarios eran menores que el ingreso familiar que le correspondía en la escala. Por lo tanto ningún trabajador se interesaba realmente por satisfacer a su empleador, puesto que su ingreso era el mismo independientemente del salario que ganara; esto es diferente sólo en el caso de que los salarios normales, o sea los salarios efectivamente pagados...” (Polanyi, 1944).

del capitalismo pudo apuntalarse debido a la protección que tenía la población ya que dicha Ley volvía a la mano de obra dependiente de los fondos públicos y evidentemente si se analiza el argumento teóricamente desde el marxismo, la explotación y lo que ésta implica para la acumulación de capital. La Ley consistió en la regulación de la mano de obra, luego de una discusión sobre si se fijaba un salario mínimo o un subsidio de pan complementario al salario del pan (ante un proceso inflacionario) se optó por subsidios, que eran complementarios al salario de los trabajadores y posteriormente a las familias.

Los liberales planteaban que estos subsidios generaron que los trabajadores comenzaran a descuidar sus labores, decayendo así, el nivel de productividad, abriendo pauta para que las personas dejaran de trabajar o buscar empleo debido a los subsidios. Se describe este sistema de la siguiente manera: "...en una época de grandes dificultades, decidieron que deberían otorgarse subsidios en ayuda de los salarios, de acuerdo con una escala dependiente del precio del pan, de modo que se asegurara un ingreso mínimo a los pobres, *independientemente de sus salarios*" (Polanyi, 1944). Esto contribuyó en la formación de un mercado de trabajo no competitivo, puesto que estaba basado en la ayuda a los trabajadores para solventar sus gastos en lo referente a la alimentación.

A diferencia de la Ley isabelina²⁹ «conocida como ley de pobres» que obligaba a éstos a tener un empleo, en tanto la Ley tenía un contenido social más humanitario, pero en ambas se protegía a los empleadores, a quienes les beneficiaban los subsidios que se otorgaban a la población, ya que les permitían mantener salarios bajos. En ningún caso se registró algún castigo a los empleadores por establecer salarios miserables, aunque en algunos casos, debido al subsidio "podrían" disminuir la intensidad de su trabajo, debido a que no dependían única y solamente de este ingreso para sobrevivir, caso contrario la ley isabelina que forzaba a la población a trabajar por salarios bajos, utilizándola como reguladora del salario establecido por los empleadores.

"Ninguna medida fue jamás tan popular. Los padres se liberaban del cuidado de sus hijos, y los hijos ya no dependían de sus padres; los empleadores podían reducir los salarios a

²⁹ "Bajo la ley isabelina, los pobres estaban obligados a trabajar a cualquier salario que pudieran obtener, y sólo a quienes no pudieran obtener trabajo tenían derecho al subsidio; no se intentaba ni se otorgaba subsidio *en lugar de los salarios*." (Polanyi, 1944)

voluntad y los trabajadores, estaban seguros contra el hambre, independientemente de que estuviesen ocupados u ociosos; los humanitarios aplaudieron la medida como un acto de misericordia, aunque no de justicia, y los egoístas se consolaron gustosamente pensando que no era una medida liberal, aunque fuese misericordiosa; y hasta los contribuyentes tardaron en advertir lo que ocurriría con los impuestos bajo un sistema que proclamaba el “derecho a la vida” independientemente de que el hombre ganara un salario suficiente para vivir o no. A la larga el resultado fue espantoso. Aunque hubo de transcurrir cierto tiempo antes de que el respeto propio del hombre común se hundiera hasta el punto de que prefiriera el subsidio a los salarios, sus salarios que estaban subsidiados con fondos públicos tendrían que bajar eventualmente sin límite, obligando al trabajador a recurrir al subsidio franco. Poco a poco, los habitantes del campo cayeron en la miseria; el adagio de que «una vez en la beneficencia, no se sale de ella», era absolutamente cierto. Sin los efectos extensos del sistema de subsidios, sería imposible encontrar una explicación de la degradación humana y social de principios del capitalismo” (Polanyi, 1944).

Polanyi considera la importancia y el sentido moral que asume la sociedad puesto que la concepción que se genera sobre la pobreza dependerá de la degradación humana permitida en cada lugar, creándose tipos de ideología en los que será mejor visto trabajar que tener un subsidio o viceversa, de ello dependerá la relación que se establezca con el Estado y cómo éste manejará su responsabilidad social, ya que en el sistema que se acepte y reproduzca de igual manera ‘la sustancia humana’.

Es interesante la manera en que para Polanyi el sistema de subsidios implementado haya sido una consecuencia de la descomposición social, esta controvertida aseveración tiene algo de razón, ya que despojar al hombre del trabajo que le fue históricamente esencial para su evolución, genera en el límite la ignominia humana, porque el trabajo también está unido a la capacidad creativa del hombre, al igual que Marx, Polanyi considera que producir es crear. Asimismo, en el otro extremo, la enajenación hacia el trabajo, con jornadas extensivas e intensivas no permite un avance social o una mayor y mejor conciencia: “No hay duda de que los mercados de mano de obra, tierra y dinero son esenciales para una economía de mercado. Pero ninguna sociedad podría soportar los efectos de tal sistema de ficciones burdas, ni siquiera por muy breve tiempo, si su sustancia humana y natural, al igual que su

organización empresarial, no estuviesen protegidas contra los excesos de este molino satánico” (Polanyi, 1944).

A partir de 1834, año en que termina el sistema de subsidios comienza el auge del mercado de trabajo, sumándose a los que ya estaban disponibles, los expulsados del campo que de igual manera incrementan las filas en búsqueda de empleo. Por ello Polanyi menciona que el empobrecimiento de las masas genera la casi pérdida de la calidad humana de la población, aún a pesar de contar con alimentación segura. En la nueva etapa la mano de obra estaba disponible y su precio se regulaba en el mercado -bajo la competencia-, proceso que exige aumentar la productividad de los trabajadores, contribuyendo en la reproducción ampliada del capital. Para los liberales, la libertad de mercado debería tener un papel predominante, ya que la regulación del mercado mermaba la posibilidad de que los salarios estuvieran estructurados con base en la productividad.

En la teoría de Polanyi: “Cuando un hombre implora por trabajo, no pide trabajo sino salario. Sin embargo, es cierto que en término técnicos «el desempleo se debe en los países capitalistas al hecho de que las políticas gubernamentales y sindicales tratan por igual de mantener un nivel de salarios que no está en armonía con la productividad de la mano de obra existente»” (Polanyi, 1944).

Él desmitifica el argumento que guía la política liberal, el trabajo de este autor va en contrasentido al historizar y desmentir las ‘falacias’ con las que el sistema se sostiene ideológicamente. Puesto que: “El aspecto físico de las necesidades del hombre forma parte de la condición humana, ninguna sociedad puede existir si no posee algún tipo sustantivo de economía” (Polanyi, 1977). La naturaleza sustantiva del hombre estuvo basada en el proceso de satisfacer las necesidades materiales del hombre.

I.5.b. Julio Boltvinik

Boltvinik, de origen mexicano, alumno de Amartya Sen, retoma de éste su concepción sobre las capacidades y lo articula con las necesidades (ser y estar) encaminadas como objetivo normativo al florecimiento humano. Es uno de los principales estudiosos sobre el tema de

pobreza, ha sido referente en América Latina y sostiene amplios debates con otros teóricos extranjeros reconocidos por sus contribuciones, como Martha Nussbaum y Ruth Levitas -por mencionar algunos-. La amplitud y profundidad que demuestra en su tesis doctoral sobre la problemática y la particularidad de su enfoque es rica en planteamientos, ya que además de polémico e innovador, el argumento es continuo ya que al mantenerse como colaborador del periódico *La Jornada*, en el cual tiene una columna semanal llamada «Economía Moral» ha logrado diseminar debates y metodologías referentes a la pobreza, dando seguimiento a lo relacionado con el tema.

En este trabajo de investigación es referente y pauta en la crítica que él ha realizado, sin embargo, a lo largo del apéndice se realizarán algunas acotaciones que se diferencian de su planteamiento, esto a partir de la condición que se desenvuelve en comunidades indígenas en resistencia. Lo anterior no se realiza con el objetivo de minimizar las grandes contribuciones que Boltvinik ha desatado sobre el tema, sino yendo más a la parte política, que implicaría la práctica social en su ámbito económico, asumiendo que es una mínima parte de la lucha y quizá volviendo aún más utópico el eje en que Boltvinik ha planteado posteriormente lo que él ha denominado como un paradigma. Sin embargo, la situación de descomposición del tejido social que se ha apoderado de México con aceleración a partir de la última década, deja a la nueva generación de estudiantes una preocupación mayor que no se vislumbra ser resuelta a cabalidad desde la institucionalidad, en esta idea es que se defiende la utopística – en el sentido wallensterniano- como problema y conflicto a resolver desde lo que Boltvinik ha nombrado como ampliar la mirada y que tiene cabida en otros aspectos.

De manera general, encontramos en el planteamiento de Boltvinik dos grandes planos que no se contraponen pero si pueden ser utilizados de manera separada en diferentes perspectivas, siendo estos: “los ejes conceptuales de florecimiento humano y de nivel de vida, así como las operaciones de recorte, que permite identificar, en el eje del nivel de vida, la pobreza” (Boltvinik, 2003).

En su concepción es un error asumir únicamente el eje del nivel de vida ya que excluye los derechos sociales que contribuyen al florecimiento humano.

Varios son los elementos que se deducen del análisis de Boltvinik cada uno entretelado pero basado fundamentalmente en el argumento que supone que los niveles de vida son partes

constitutivas de la definición de la pobreza pero no son el elemento principal ni único, sino apenas un acercamiento a la caracterización de necesidades humanas que estarán determinadas entre la línea «umbral de pobreza», que buscará con objetivos específicos incorporar a la población que se encuentre por debajo de éstos a protagonizar una mejor papel en su sociedad. Además de las necesidades reconoce la relación que ésta deberá tener con las capacidades, *formando la dupla necesidades-capacidades* prueba de su posicionamiento teórico, ya que al complementar ambas se asume el florecimiento humano puesto que el nivel de vida puede únicamente determinarse por cierto grado de bienestar, cuestión relativa en tanto concepción que se asimile.

Con respecto a la esencia del ser humano Boltvinik recupera del pensamiento de Marx y Giörgy Markus. Del primero retoma el papel del trabajo como mediador de la apropiación de lo natural con la finalidad de satisfacer necesidades, ese carácter mediado del trabajo que Boltvinik cita, permite la construcción de herramientas, pero también la conciencia humana. Al empatar a Maslow con Marx-Markus, Boltvinik destaca una circunstancia que es a la vez ruptura, ya que mientras en Marx el ser humano trabaja para la realización de sus necesidades, enfocándose en determinadas actividades, para Maslow las necesidades humanas pueden calificarse como instintoides, motivo que lleva a anteponer una necesidad insatisfecha como primicia humana, así, aquellos que no satisfagan su necesidad de comer se volverán únicamente seres hambrientos, cuyo objetivo siempre perseguirán. Esto, ante un panorama de seres dominados, en el cual su instinto prevalecerá marcando la actividad a la realización de este fin.

Nombra 'recorte' a la descripción que debe hacerse desde el campo académico e investigativo del umbral de pobreza para separar a los pobres de quienes no lo son, *sin olvidar la distinción entre 'estar pobre' o 'ser pobre'*: englobando en el estar a aquellos que no satisfacen sus necesidades cualquiera sea su nivel; en tanto, a los que son, porque necesitan poco. Incluye una clasificación de satisfactores de las necesidades humanas:

- 1) objetos (bienes y servicios);
- 2) relaciones y;
- 3) actividades.

Esta visión es herramienta crítica ante las posturas que esquematizan sólo en un ángulo el problema social no meramente económico. Existen dos grandes rubros con los que suelen hacerse los recortes de la pobreza, enmarcados por: a) **pobreza como carencia**, significando insuficiencia de recursos, lo que causa nivel de vida inadecuado; y b) **pobreza como privación**, que es la presencia misma de las carencias, buscando indicadores de privación, falta de bienes y servicios, etc.

Para Boltvinik el florecimiento humano es posible debido al desarrollo de las fuerzas humanas y sus capacidades, para ello el Estado debe tener como objetivo al mismo florecimiento y plantear las políticas como un medio para este fin. Incorpora la distinción entre pobreza humana (dimensión del ser) y económica (dimensión del estar), con ello argumenta que se debe alcanzar una situación en la que ambas permitan la satisfacción de necesidades y libertades, el desarrollo del potencial de cada individuo. Así la pobreza económica es sólo el primer obstáculo a combatir. “Podemos entonces distinguir cuatro conceptos de pobreza/riqueza: *1) humana del ser; 2) humana del estar; 3) económica del ser; 4) económica del estar*. Estas categorías son distintas a la categoría usual de pobreza, que si bien se acerca a la económica del estar, tampoco coincide con ella, por dos razones: primero, porque la usual no se deriva de un recorte del eje de florecimiento humano sino que se aborda directamente como parte del eje de nivel de vida; y segundo, porque incluso en las mejores aplicaciones suele incorporar sólo una parte de las necesidades humanas (casi siempre las llamadas materiales), en contraste con la perspectiva económica de todas las necesidades humanas en el nuevo enfoque desarrollado, y deja fuera las capacidades humanas (en el sentido usual del término, que no puede identificarse con las ‘capabilities’ ni las ‘functionings’ de Sen)” (Boltvinik, 2005).

Se encuentra en este eje la construcción de la dupla necesidades-capacidades, las primeras son cambiantes, en tanto las segundas deben desarrollarse para satisfacer a las primeras, formando un círculo que las integre.

Los puntos señalados y desglosados en su tesis doctoral que también son sintetizados en algunos artículos que ha publicado concluyen en la importancia que tiene el florecimiento humano como nuevo concepto para adoptarse en la academia y en los programas de gobierno que se llevan a cabo y que se basan en sanear algún nivel de vida de la población.

Ante la polémica definición de Boltvinik serán resaltadas en las siguientes líneas:

1. Se señala la importancia del desarrollo de las fuerzas esenciales humanas, sobre este punto en la obra del autor este aspecto permitirá a los seres humanos mantenerse como seres individuales y gregarios, ya que sin privaciones lograrán desenvolverse en sociedad.
2. Claramente se evidencia que el florecimiento humano debería ser el objetivo de la sociedad representada en el aparato estatal, menciona al respecto que esto sería una utopía, un Estado ideal.
3. Se enfatiza en las potencialidades de las personas, sin embargo, en los artículos de divulgación que el autor ha presentado utiliza tanto potencialidades como capacidades a manera de sinónimo, aspecto importante ya que en su tesis doctoral se observan las marcadas diferencias, se entiende por capacidad, aquellas aptitudes que se pueden incentivar, y por potencialidad algo que puede existir en el futuro, esta diferencia se enmarcaría en un contexto político, ya que en la primera los individuos no desarrollan sus capacidades debido a su condición de pobreza y por ende esta sería la raíz a erradicar, en el segundo la contingencia está y no debe ser privada por algún factor externo.
4. También enfatiza de cierto modo la ideología, el papel de la alineación y enajenación de las personas a su ámbito, se puede leer entre líneas alguna idea sobre los límites morales y físicos que menciona Marx en el capítulo sobre la jornada de trabajo.
5. Se destaca la importancia entre la diferencia del tipo de humanidad que se desarrollan en una sociedad en la que el nivel de vida sea tan bajo que sólo les permita sobrevivir y otra que está más cerca del florecimiento humano, aclara que esto aunque sea dentro del capitalismo puesto que como fuerza de trabajo deberá vender sus capacidades para mantener niveles de vida que les otorguen la posibilidad de seguir reproduciéndolas.

Con respecto al florecimiento humano Boltvinik ha sido severamente criticado, tachado de utópico, ya que como se mencionó en el inicio su discurso se centra en un marco social en el cual debería estar como objetivo primordial el florecimiento humano. Boltvinik intenta conciliar al florecimiento humano con el capitalismo, mediado por la expansión del desarrollo.

En otro sentido Martha Nussbaum y Ruth Levitas consideran al florecimiento humano como utópico, sostienen que es imposible ampliar la mirada de esta manera ya que las necesidades no pueden predecirse, puesto que no se puede saber lo que las personas querrán de su vida.

Boltvinik defiende su planteamiento considerando críticas externas a su método, sosteniendo debates públicos con los autores, argumentando que las necesidades no son reemplazables son sustituibles, razón por la cual se pueden proyectar ciertos bienes y servicios fisiológicamente y biológicamente solicitados por la humanidad, dando contenido transdisciplinario a su enfoque, a partir de un horizonte crítico.

Capítulo II. La lucha contra la pobreza en México, 1990-2016

“Tened presente el hambre: recordad su pasado turbio de capataces que pagaban en plomo. Aquel jornal al precio de la sangre cobrado, con yugos en el alma, con golpes en el lomo.

El hambre paseaba sus vacas exprimidas, sus mujeres resacas, sus devoradas ubres, sus ávidas quijadas, sus miserables vidas frente a los comedores y los cuerpos salubres.”

El Hambre, Miguel Hernández.

II.1. La lucha contra la pobreza en América Latina

A lo largo del Capítulo I se abordaron las principales concepciones teóricas a partir de las cuales se han sustentado en lo general los programas de combate a la pobreza, que tienen como objetivo contribuir al bienestar de la población. Estos enfoques pertenecientes al pensamiento heterodoxo dominante proponen mediante la justicia social encontrar el equilibrio sin eliminar la existencia de la riqueza concentrada en algunos sectores poblacionales, se identifican dos problemáticas sobre la propuesta concreta de Rawls y Sen: *la primera* radica en la conexión que se entabla entre la estructura económica nacional y la dinámica mundial, es decir, que el capital transnacional en el periodo actual puede hacer uso de los factores productivos que requiera en el mercado mundial, para ello los gobiernos de países buscaran ampliar sus posibilidades económicas insertando tanto sus recursos como su fuerza de trabajo a la producción mundial; *la segunda* se enfocaría en la estructura de los bienes y servicios con base en los cuales se mide el Índice de Desarrollo Humano, bajo la técnica de componentes principales, que al estandarizar la metodología de medición permiten la delimitación de satisfactores que a pesar de la inclusión de aspectos históricos y culturales contribuyen con la fijación de mínimos y básicos poblacionales³⁰.

³⁰ A partir de la década de los noventas la CEPAL se encarga de establecer canastas básicas alimenticias con base en metodologías centradas en estándares calóricos, lo innovador fue la inclusión de aspectos culturales como alimentos propios de los países y enfocadas a la estructura familiar de cada región.

Después de la segunda guerra mundial los países del mundo buscaron consolidar un Estado de derecho, cuyos horizontes se enmarcaron en la justicia social y la equidad, consolidándose mediante Instituciones Internacionales cuyo fin general era verificar el actuar de los países para no generar conflictos bélicos entre las naciones.

Los esquemas teóricos universales al enfrentarse a las problemáticas regionales confrontan ciertas necesidades y demandas concretas, referentes al quehacer y cómo hacer lo comunitario, este meollo ha vuelto a ser visibilizado por los pueblos indígenas en América Latina a comienzos de la década de los noventa. Ante la diversidad cultural se presentan y cuestionan las diferentes metodologías de medición y evaluación de la pobreza, que a pesar de tener objetivos puntuales y diversos, no son erróneos, sino que se complementan para evitar fragmentar la otredad, se ha mencionado desde diferentes horizontes críticos que la falta vendría si se impusiera el resarcimiento sólo de los bienes ‘objetivos’ sin conciliar los bienes ‘subjetivos’, uno de los motivos que argumentan la “objetividad de los bienes” se justifica en la relativa facilidad para cuantificarlos, sin embargo, la literatura actual ha propuesto la estimación de ambos para ampliar el margen de bienestar.

Entre la literatura que ha investigado el combate a la pobreza predomina el pensamiento que lo estudia a partir de la relación emanada del Estado de bienestar, es decir, se enfocan en comparar la gama de posibilidades y oportunidades que ofrecía el mercado en un pasado patrón de acumulación y para los países desarrollados, por ello se tiende a “omitir” la conexión entre este ámbito y la estructura económica que se mantenía, es decir, se enfocan en las bondades que atrajo a la población esa forma de Estado, sin enfatizar en cómo se desarrolló esa peculiar manera de acumulación y el papel fundamental de la recurrente reivindicación de los trabajadores para acceder a sus derechos e igualdades, siendo éstos en realidad las causas principales que incidieron en el desarrollo y la generalización del bienestar. Además no se toma en cuenta que la región latinoamericanista estructuralmente ha estado anclada a la dinámica dependiente a los procesos de industrialización hegemónicos, y que pese al papel que desempeñó la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) pocos países lograron y de forma truca participar en las primeras etapas de este proceso. Siendo los casos más avanzados el mexicano, el brasileño y el argentino y quedando marginados países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, etc. dicho papel no logró

siquiera mejorar o generalizar mejoras en las condiciones de vida para la población, quedando al margen los países que no fijaron un modelo de industrialización, aunque habría que aclarar que un mejor salario o un incremento en el bienestar no significa terminar con las tasas de explotación.

Confrontar teóricamente en lo general dos visiones -una con intenciones de aumentar el bienestar y otra en miras al florecimiento humano- contribuye en el análisis para especificar y comprender los objetivos gubernamentales en torno al combate contra la pobreza. Arizmendi escribió sobre la contribución de Boltvinik que "...la economía política de la pobreza intenta ir más allá para abordar la pobreza en la dimensión del ser" que es opuesta a la "concepción liberal de la pobreza en el siglo XXI", puesto que se queda en la dimensión del estar. Cabe señalar que en la forma de decidir sobre la disminución de la pobreza nace un conflicto entre las dimensiones del "ser y el estar", puesto que los programas oficiales parten de las concepciones provenientes de países desarrollados, cuyo modelo económico ha sido ejemplo a seguir, pero en los países atrasados sin conseguir la prosperidad económica, lo que dificulta comparar ambas matrices productivas. Esto, si bien no se ha mantenido al pie de la letra, ha complicado el panorama de prioridades que se establecen en otras formas de relación social como en las que plantean las comunidades originarias, puesto que bajo la concepción con miras al desarrollo capitalista la única manera de salir de la pobreza es la mercantilización tanto del trabajo como de los productos con los que se satisfacen las necesidades, en este horizonte analítico está profundamente enmarcada la concepción de Sen y Rawls, e incluso en la concepción de florecimiento humano, que como propone Boltvinik puede ser perseguido aún dentro del capitalismo, por ello el Estado debe hacer énfasis en el desarrollo de:

- a) las capacidades, para que las personas se inserten al mercado de trabajo y contribuyan aumentando la productividad, dotándose a sí mismos de herramientas;
- b) y las oportunidades, enfocadas en la creación de mercados de trabajo para que los individuos puedan prever sus satisfactores y continúe el ciclo del consumo. En la perspectiva de Sen la capacidad de agencia individual y colectiva al incidir en las políticas públicas puede y debe orientar las oportunidades a los objetivos que se propongan individuos y comunidades,

el que se logre o no impactar las políticas públicas depende de la participación colectiva en su diseño y aplicación y en los objetivos que se definan en lo individual y lo colectivo.

En un panorama analítico general y asumiendo aspectos de la relación entre capacidades y oportunidades, los organismos internacionales señalan la importancia del papel de las instituciones y del estado, proponiendo que los mecanismos de combate a la pobreza sean sintetizados en básicamente tres argumentos señalados por David Gordon (2004):

- a) crecimiento económico de base amplia;
- b) desarrollo de capital humano, fundamentalmente por medio de la educación y;
- c) redes mínimas de protección para los pobres.

A diferencia de las políticas adoptadas por la Unión Europea, se establece una brecha desde el cómo conciben la pobreza, hasta el estándar mínimo teniendo como referencia “el nivel de vida mínimamente aceptable” por la sociedad perteneciente a la Unión. En América Latina el referente se mantiene al nivel de la subsistencia³¹ y se ha adoptado esta metodología como política compensatoria de los ingresos y otorgada mediante la focalización, es decir mediante la clasificación de la población por grados de pobreza y niveles de carencias. Queda claro que la importancia que deben tener los ingresos y la seguridad social debería ser criterio para nivelar las insuficiencias de la población, ya que al separarlas la vulnerabilidad impacta nuevamente, trasladando a dichos sectores al círculo vicioso de la pobreza. Un elemento que ha mermado el aumento de población con acceso al bienestar, responde al énfasis de las políticas focalizadas enfocadas en el hambre, punto que si bien ha tenido avances, en el ámbito de la pobreza representada en el bienestar el retroceso se ha enmarcado en trabajadores en algún nivel de pobreza que de igual manera no desemboca la realización del círculo virtuoso orientado al largo plazo y sin posibilidad de retroceso.

³¹ “En el Reino Unido, Beveridge adoptó el concepto de ‘subsistencia’ basado en los estándares mínimos para conservar la eficiencia física, desarrollado a partir de la obra de los pioneros de la investigación de la pobreza como Rowntree. Se calculó el costo de la canasta mínima de bienes para uso de emergencia durante un periodo breve, y a ese costo se le añadió 6% para compensar las ineficiencias del gasto, con la finalidad de elevar las tasas de asistencia para el bienestar (Índices de Asistencia Nacional). Éste se diseñó como nivel de ingreso de emergencia y nunca tuvo la pretensión de mantener al margen de la pobreza a una persona por un periodo de tiempo cualquiera; sin embargo, las mencionadas tasas pasaron a formar parte de la legislación de la seguridad social” (Gordon, 2004).

Una de las formas más comunes de evaluar las necesidades es la relacionada con las condiciones objetivas y subjetivas: *la primera* tiene como finalidad separar los satisfactores que los seres en tanto humanos requieren para reproducir su vida en un entorno digno³²; *la segunda* se ocupa de los aspectos culturales con base en los que cada región determina lo que requiere, es en este último punto donde se problematizan los aspectos que demuestran la complejidad relacional del ser, en este aspecto se sostiene el argumento de la pobreza multidimensional.

Un aspecto no reconocido como elemento integral y poco mencionado debido al carácter politizado que adquiere su acepción, radica en que los múltiples rostros de pobreza tienen a su vez varios causantes que pueden coexistir con aristas comunes sin ser analizados de forma fragmentada, así por ejemplo están los sectores en los que se aglutinan más desafíos además de la pobreza, la desigualdad, la marginación y la exclusión, proveniente de estructuras relacionales jerarquizadas con base en sexo, raza y género. Sobre este argumento radica la importancia de precisar los niveles de pobreza en la población, y destacar ya sea una política integral en donde la focalización propuesta debería ser sólo un paso y no la longeva tradición en que se encausan los programas sociales.

Las varias dimensiones en que se estudia la pobreza a su vez la dificultan, por esta razón debemos partir de tres cuestionamientos, a) Por qué existe la pobreza; b) Cómo se definen los niveles de pobreza; c) Cómo una nación pretende generalizar el bienestar, o sea con qué tipo de políticas impulsa para su expansión. Para responder estas preguntas hay una amplia variedad de aspectos a considerar y teorías que explican y proponen, habría que enfatizar en que si se parte de las visiones gubernamentales que es de donde emanan las políticas de combate, éstas tienen acuerdos ubicados en debates internacionales en los que se proponen tanto las formas como los objetivos específicos, en cuyos horizontes se justifica la extinción del hambre y posteriormente de las carencias basadas en el índice de desarrollo humano. Las propuestas más recientes originadas en la movilización popular exigen la participación de las

³² En las concepciones metodológicas con las cuales se abordan los aspectos para clasificar los niveles de pobreza, si bien, corresponden a una posición político-ideológica y social no se debe negar la existencia de los estándares mínimos o de sobrevivencia como medida objetivo pero a su vez en transición, es decir, anteponer la percepción de que la pobreza se alivia con la satisfacción de estos estándares remite a la minimización del ser humano a su aspecto biológico -como se abordó en el Capítulo I-.

organizaciones de base en el diseño y aplicación de las políticas públicas en especial de las de combate a la pobreza, lo que permite poner en juego la capacidad de agencia de los colectivos.

A lo largo de la década de los ochenta se concluyó que para enfrentar el problema de la pobreza primero habría que saber cuáles eran las carencias que la población tenía y su principal causa, por ello, una de las grandes aportaciones de los investigadores del tema fue la delimitación e identificación de los grados de pobreza en conjunto con la estabilidad económica de estas familias, planteamiento que se realizó con la finalidad de establecer medidas que cubrieran las carencias urgentes, es decir, aquellas que cobran vidas, como la falta de alimentación y la desatención en materia de salud. Después de cubiertas estas necesidades se buscaría que aquellas personas pudiesen desarrollar sus capacidades. Posteriormente la población formada buscaría insertarse al mercado laboral con mejor capacidad reflexiva-productiva, aprovechando las oportunidades que ofrece el mercado, sin embargo, en este último punto la correlación resulta complicada.

Se identificó en el Capítulo I, que el grado de atención al problema responde a mediaciones político-económicas, en este sentido, se analizará la relación existente entre el mercado mundial y las políticas en dos países latinoamericanos con procesos divergentes, pero rasgos comunes. Cabe señalar que la pobreza como tal no ha sido síntoma cohesionador en la organización de movimientos sociales emergentes, pero si es en este plano que el gobierno accede a la redistribución de la riqueza social cuando comienzan rebeliones insertas en el cuestionamiento de la riqueza y la desposesión. Ante este paradigma una demanda común ha sido la justicia social, eje sobre el cual Rawls y Sen están comprometidos, sin embargo, en el traslado de los programas y políticas concretas resultan insuficientes por no plantearse como medios para esta meta, sino como metas únicas.

Tanto los debates en torno a la clasificación de las carencias mínimas hasta lo multidimensional, es imprescindible sostener que las diversas metodologías son correctas pero responden a las necesidades del mercado al estandarizar en básicos y mínimos lo que equivale al precio de las canastas con base en las que se define quién está por debajo o en la línea de determinado nivel de pobreza, un aspecto es que las posturas institucionales-oficiales que permean en el imaginario de la sociedad debe quedar claro que el objetivo no debe

permitir que la extinción de la pobreza tenga límites, o sea la demanda en el ámbito del derecho y la justicia social debe exigir al Estado y a sus respectivas instituciones la implementación de políticas eficientes para salir del denominado círculo vicioso, en este sentido, el combate a la pobreza pasaría de ser una responsabilidad del gobierno a ser un compromiso colectivo que garantice justicia social, desde el enfoque liberal. Esta perspectiva se enfrenta a una serie de aspectos que no permiten su desenvolvimiento en el acontecer cotidiano, puesto que van desde la forma de actuar gubernamental hasta la dinámica económica.

Cabe resaltar que los cambios mundiales que se dan con la implementación del neoliberalismo han logrado que la idea de la pobreza se comprenda en lo individual, o sea, en la modificación de la relación que adopta el Estado con la población en torno a la administración de la seguridad social y los recursos, asimismo, ideológicamente se adquiere la idea de que la pobreza es resultado de las condiciones en que nace, y crece cada persona, por ello atenderla y resolverla se plantea en un ámbito personal, y/o familiar.

Esta forma de mediatizar la problemática es sólo una cara de la solución, puesto que la identificación y el establecimiento de los programas serían apenas el primer paso y lograrían cubrir algunas carencias, empero, la conclusión y crítica más allá de la compensación de determinadas carencias es, cómo lograr que el sistema social garantice el bienestar, pues el problema de la pobreza no es individual sino producto del sistema económico-social y político, por ello es una tarea del Estado su solución, en la base de esta solución se debe fomentar la participación de los involucrados e impulsar los “acuerdos sociales” garantizados constitucionalmente y en normas que garanticen mayor bienestar, en una escala ascendente, una vez que la población salga de la insuficiencia alimentaria pueda sostener con sus medios ese nivel y comenzar a cubrir otras necesidades, o sea, proteger que ese tránsito tenga fortaleza estructural y menor vulnerabilidad.

A través del análisis crítico se reconoce que la lucha contra la pobreza es gestionada mediante el gasto público para perpetuar la explotación y como Polanyi reconoce en el recuento histórico, solo que actualmente esa forma de subsidiar a los empresarios es tanto a los nacionales como a los extranjeros, ya que la política de los noventa tenía como base el fomento de la inversión extranjera, y el extractivismo con base en el despojo.

En América Latina la década de 1990 es determinante en la lucha contra la pobreza por varias circunstancias: *primero*, porque en la década anterior la región estuvo involucrada en la crisis de la deuda, proceso que mermó el nivel de vida de las economías que habían logrado durante el crecimiento económico su impulso a partir del modelo de sustitución de importaciones; en *segundo* lugar, porque la gran parte de los países impulsaron un modelo o patrón de acumulación distinto, denominado para algunos neoliberalismo, impuesto a través de políticas de ajuste estructural y reformas, guiadas por el denominado consenso de Washington (FMI, Banco Mundial y Departamento de Estado de USA) e impuestas en la región a través de las cartas de intención que tuvieron que firmar la mayoría de los gobiernos en la renegociación de su deuda. Lo cierto es que esta nueva forma modificó las relaciones sociales, entre ellas la participación del Estado y se otorgó mayor presencia y peso al mercado como asignador de recursos, con ello se fortalecieron las empresas transnacionales, transformando de igual manera la relación laboral, flexibilizando la contratación, lo que redujo el papel de los sindicatos y se ha traducido hasta la fecha en un mercado de trabajo precarizado, que ha mermado los ingresos de los trabajadores, intensificando la extracción de plusvalía absoluta y relativa, o ambas, a la vez que aumenta el ejército industrial de reserva que ya es mundial.

Es preciso hacer mención que el estándar en que se ha medido y caracterizado a la pobreza desde el siglo pasado tiene referentes en las sociedades desarrolladas que históricamente han marcado pautas de consumo, este debate no se abordará en el trabajo detalladamente, sin embargo, es necesario destacar la relación que existe entre la carencia de un determinado grupo de bienes y servicios que permiten el florecimiento humano y la homogenización del consumo que dota a las personas de un cierto estatus social. Es innegable que se debe buscar la universalización del acceso a una alimentación adecuada, así como a la salud y la educación, entre otros aspectos, y que ello conlleva un largo camino, pero también es cierto que las políticas que han implementado algunos países en lugar de fortalecer y dar seguimiento no sólo al proyecto a corto plazo, pareciera que aún en éste han retrocedido, llegando a agudizar las carencias desde la estructura, reduciendo en la práctica las oportunidades³³. En este sentido realizar el recuento de las oportunidades que se

³³ Un ejemplo se ubica en el sector con grados por encima de la licenciatura que encuentra reducido su mercado de trabajo aunque las capacidades que tienen son mayores.

proporcionaban con el modelo anterior y éste es de suma importancia, porque así se contraponen en los hechos y se logra pensar en una propuesta a partir del mismo sistema o de forma radical proporcionar alternativas no sistémicas.

Sen (1988), contribuye en el paradigma social generando irrupción y un punto de quiebre entre la metodología anterior, sin embargo, no logra que se incorpore su aportación hasta que el PNUD la adopta a partir de 1999, dicha metodología consiste en la medición basada en el desarrollo humano, es decir, de la riqueza de las personas y no de la riqueza económica como se había cuantificado con anterioridad, no con base en el PIB per cápita sino en el índice de desarrollo humano. Este enfoque busca colocar en la agenda internacional el tema de la multidimensionalidad y con ella da el fundamento de articulación entre el ser y el estar.

El argumento anterior da cabida al siguiente planteamiento: no es posible plasmar normas referentes a la calidad y nivel de vida sin contextualizar la forma material en que se accede a ese estándar y cómo éste se proyecta. Así, se considera desde esta perspectiva que el florecimiento humano es más que el sustento económico-ético-social, existen vínculos coexistiendo con la reproducción material de la vida como la cultura. Los seres que se desenvuelven en las estructuras productivas ante fuerzas dominantes que se imponen han resistido en la forma en que organizan su entorno y definen qué comen, cómo lo producen, cómo lo consumen y cómo lo distribuyen. Se situará a esa resistencia para contextualizar las demandas en relación con el proceso de los movimientos indígenas ante el actuar del Estado y la respuesta institucional con la cual busca cubrir las demandas de estos sectores que se encuentran entre los niveles más vulnerables.

Retomaremos la contribución de Bolívar Echeverría sobre su definición de cultura³⁴, en la cual elabora una relación entre ‘lo material’ y ‘lo semiótico o espiritual’, así plantea un esquema que estructura y proporciona funcionalidad al proceso de reproducción social en dos fases:

“Una primera fase productiva o del trabajo, es aquella en la que el sujeto social se comporta en referencia a lo que podemos llamar el factor objetivo del trabajo o de los medios de

³⁴ “que sustente su coherencia en una teoría más general acerca de las determinaciones esenciales de la vida humana, consideradas como determinaciones de un modo específico del proceso de reproducción de la vida natural” (Echeverría, 1991).

producción [...]” y “Hay la otra fase del mismo, el momento de consumo propiamente improductivo o momento del disfrute [...]” “La descripción del proceso de reproducción social presenta, entonces, los siguientes elementos: por un lado, un factor subjetivo, que está ahí lo mismo en tanto que sujeto social productor o de trabajo que como sujeto social consumidor o de disfrute. Por otro lado, un factor objetivo, constituido por los medios, sea de producción (en el momento productivo) o de consumo (en el momento constitutivo), es decir por los productos útiles (dotados de valor de uso) o bienes producidos, por los objetos prácticos en general.” En concreto Echeverría al centrar la cuestión en el ‘sujeto social’ reconoce la caracterización de éste en su predisposición de alterar el dinamismo de la naturaleza imponiéndole la realización de sus metas, en tanto sujeto de disfrute estructurado en un sistema de necesidades de consumo. Para Él, “el acoplamiento debe entenderse como resultante de un compromiso que está “solucionando” a duras penas un “conflicto de intereses” entre ambos sistemas. El sistema de capacidades de producción será siempre virtualmente insuficiente, enfrentando al “consumismo” abierto de un sujeto que pretende afirmarse como puramente disfrutador. A su vez, el sistema de las necesidades será siempre virtualmente insaciable, enfrentado al “economismo” implacable de un sujeto que se reconoce como puramente trabajador. Sobre la base de esta relación entre lo material y la semiótica que se plantea la resistencia de las comunidades ante la subsunción de su tradicional forma de organizarse socialmente, que se contrapone no sólo a lo materialmente establecido en un marco de desarrollo capitalista sino además con la concepción economicista con la cual se fundamenta el despojo y la producción extractivista justificada en parte mediante el discurso de la escasez y la compensación. Es con base en este fundamento que se contraponen las demandas de las comunidades originarias a la formación del Estado-nación, este punto se menciona sin negar que el desarrollo capitalista genera en tanto las fases en que se ha desenvuelto un sistema de necesidades prescindibles socialmente y que es en este punto que se localizan los recursos destinados a satisfacer niveles de vida.

La política de combate a la pobreza en América Latina tiene su antesala a lo largo de mediados del siglo XX, formando también parte de un contexto peculiar y con rasgos contrainsurgentes. La bandera de este programa estaba centrada en alcanzar el progreso y la libertad de América, a la par que respondía a la radicalidad de los movimientos guerrilleros de la región y al caso revolucionario cubano, sin embargo, para lograr el desarrollo de los

países y que los sectores campesinos no se incorporaran a la organización guerrillera era necesario mejorar las condiciones de los sectores empobrecidos ya que estos resultados favorecerían a las empresas nacionales. El programa no podía permitirse que hubiera tanta riqueza y gente muriendo de hambre, destacándose lo siguiente: “Las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política” (Memoria chilena , 2018). Para propiciar mayor productividad la industrialización era un sector que debía incentivarse, en esta visión contraria a la actual el tema de la solución de la pobreza estaba en manos del Estado y no en los individuos y familias como a partir de la década de los noventa.

En el sentido de la lucha contra la pobreza a partir de la línea de la contrainsurgencia Zibechi sostiene que, Robert McNamara es quien se encargó de formular la política de “combate a la pobreza” de 1961 a 1968. Él dirigió el Pentágono, y en 1968 fue nombrado director del Banco Mundial, una de las conexiones que establece es la relación entre desarrollo y seguridad. Zibechi destaca que el combate ha sido en etapas y gradual, punteándolas así:

1. Abordar la planificación familiar;
2. La urbanización, combatir el desempleo, enfatizar en temas de salud y nutrición;
3. A partir de 1973 el centro era la pobreza extrema y la atención a las necesidades básicas y;
4. Con el “El gran viraje producido bajo la presidencia de McNamara, implicó pasar de la centralidad del crecimiento económico, a la cuestión de la pobreza absoluta.
5. Sobre la misma línea, en 1976 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la tesis de las necesidades básicas y las divide en cuatro grupos: 1) mínimos para el consumo familiar y personal; 2) acceso a servicios esenciales de salud, educación y agua potable; 3) trabajo debidamente remunerado y; 4) participación en la toma de decisiones como parte de las libertades individuales” (Zibechi, 2010);
6. En 1990 se establece el ajuste de compensación focalizada, pretendiendo contener los costos sociales de la entrada de las políticas neoliberales;

7. A partir del 2000 algunos países comienzan a adoptar y dar prioridad a la universalización de los derechos aunque continúa la presencia de conceptos como necesidades básicas, pobreza extrema y exclusión.

II.2. Problemáticas en torno a la pobreza en México

En un breve recuento de la percepción sobre el tema del rezago económico mexicano, los investigadores de mediados del siglo pasado mencionaban al menos tres características por las cuales el país no había logrado su desarrollo y por ende su población no alcanzó niveles elevados en la calidad de vida de la mayoría de la población:

1. Los elevados índices poblacionales;
2. El lento crecimiento del mercado interno y;
3. El bajo dinamismo del comercio exterior.

Estos rasgos forman parte de la región latinoamericana, sin embargo, cabe señalar que México formó parte de las economías más avanzadas en términos del desarrollo industrial³⁵, por ello, a pesar de las grandes críticas que se podrían plantear sobre el papel del Estado en estos tiempos, la tendencia en estos países posibilitó a la región contribuir desde el aparato institucional en: la construcción de hospitales, escuelas y universidades, incentivación de la industria que generó empleos, y creando sus propias empresas (paraestatales); dando respaldo a la soberanía alimenticia, etc., todas amparadas en la política económico-social que benefició a grandes masas generando un ambiente propicio para el tan anhelado desarrollo que se quedó en suspenso tras la recesión de los ochentas, es innegable afirmar que sin la participación del Estado esto se hubiese logrado, asimismo se debe destacar que detrás de

³⁵ Con base en la tipología realizada por Vania Bambirra, México tiene una estructura diversificada, que pese a la aún predominancia del sector primario exportador se combina con un proceso de industrialización que comienza su expansión. Por ello se inscribe en el tipo A. Países con comienzo de industrialización antigua, comienzan su industrialización a inicios del siglo XX, (1900-1905), en donde México y Argentina son los primeros, Chile, Brasil y Uruguay también forman parte de este campo.

esta situación hubo una larga tradición de lucha, que inicia en el siglo XX con la revolución de 1910, y continuará al interior de las clases trabajadoras aglutinadas en distintas organizaciones, legales e ilegales.

En el caso mexicano, el sistema de mercado empataba y estaba respaldado en la ampliación del sistema social, pese a que la política social y el gasto social son aspectos diferentes había una mayor correlación entre ellos. La construcción de este proceso fue trabajo de varias décadas, aunque estas políticas no se pueden comparar con el programa actualmente vigente de lucha y combate contra la pobreza, si formaron parte de un plan nacional que permitió la mejoría en las condiciones de vida de la población (principalmente en el sector urbano), ya que fortalecían y priorizaban el acceso a las necesidades básicas, cubriéndolas mediante el Estado quien era el principal responsable.

Ordoñez Barba hizo un recuento sobre el tema de la política social, que como podemos observar fue gradual y abarca los ejes que dan bienestar a la población siendo los siguientes:

- a) La ley de seguro social se promulga en el artículo 123 constitucional en 1929, concretándose hasta 1943.
- b) En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) cuyo objetivo fue procurar atención médica y alimenticia a los niños y sectores marginados de la sociedad para convertirlos en factores útiles a la colectividad.
- c) En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que tenía como misión primera dar servicio a los trabajadores, mientras la Secretaría de Salubridad y Asistencia se encargaba de atender a la población pobre sin trabajo estable y a indigentes.
- d) A su vez en 1954 nace el Instituto de Vivienda (INVI).
- e) En 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- f) En 1961 se echa a andar la Campaña Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) cuyo fin era regular la producción y distribución de alimentos básicos.

g) En 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVID) a la par del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

h) En 1973 surge el programa de solidaridad social del IMSS y el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

i) En 1976 nace la Coordinación general del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados teniendo como finalidad la producción y distribución del sistema alimenticio mexicano (COPLAMAR).

En 1978 el presidente en turno, José López Portillo decreta en el artículo 123 que: “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, en este punto se esboza la posterior ruptura de la política social. En 1982, el gobierno negocia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el programa de estabilización y la reducción del déficit fiscal, hacia 1983 dicho ajuste reduce abruptamente el antiguo combate a la pobreza rural, quedando sólo la CONASUPO y el IMSS. Como se puede observar en el recuento anterior el camino que habían recorrido las instituciones tenían una mayor responsabilidad pública con los sectores en pobreza, enfocándose en el sector rural, debido a que el crecimiento económico se había concentrado en las principales zonas urbanas provocando grandes olas de migración interna que buscaban mejores empleos e ingresos.

La irrupción neoliberal que trajo la modificación de las relaciones, responsabilidades y obligaciones del Estado con la población cambió la política de seguridad social universal por los esquemas compensatorios (focalizados) de atención a la pobreza. En México se abarcarán las transformaciones mediante estos tres aspectos fundamentales:

Primero: La forma en cómo los organismos internacionales y las instituciones nacionales comenzaron a caracterizar la pobreza utilizando políticas de ajuste con visión rawlsiana, porque la focalización reducía la población objetivo y con ello el gasto social, se planteó la eficacia de orientar los recursos a quienes verdaderamente lo necesitaban frente al “dispendio” que significaba las políticas universalistas. Se difundió como una crítica a estas políticas a fines de los noventa por ello el premio nobel en 1998.

Segundo: La política de combate a la pobreza se hace depender de los excedentes generados por la estructura económica (en crisis, se pasaba en los ochenta por la década perdida) y se adecúan a las políticas implementadas para que la población pueda aminorar los niveles de pobreza extrema que se generaron con la destrucción de la planta productiva y el creciente desempleo. Salir del círculo vicioso de la pobreza sería el objetivo de las políticas impulsadas en los años noventa “solidaridad”, “oportunidades” etc.

Tercero: La lejanía entre la extinción de la pobreza desde el concepto problematizador que se ha abarcado en este trabajo, es decir ampliando la mirada como Boltvinik argumenta y a partir de este objetivo «florecimiento humano» mostrar cuál ha sido el avance en torno a las demandas de los pueblos originarios, a partir de la misma visión gubernamental.

II.2.a. Causas oficialmente reconocidas que inciden en la pobreza

México es uno de los países que más ha avanzado en la sistematización e identificación de las carencias de los sectores poblacionales, sin embargo se han reconocido sólo algunos causantes de dicha situación, de esta forma se aceptó que el principal actor es la falta de ingresos, lo cual, si bien es cierto, se estaría hablando de una forma de pobreza, la que no permite a la sociedad satisfacer los estándares básicos determinados y estandarizados, esto representado únicamente en la estructura del consumo. Dicho panorama tiende a ideologizar en el imaginario social que el problema debe resolverse a nivel individual y sostenerse en familia, aunque se justifique la solución en el aumento de ingresos por ser la variable de la que depende el poder de compra, en tanto bienes y servicios que satisfagan necesidades, cabría señalar la diferencia conceptual entre ingresos y salarios: puesto que el primero forma parte de la suma monetaria que obtiene el conjunto de la familia resultado de diversas actividades, las cuales pueden ser independientes de relaciones asalariadas, ya que está compuesta de toda percepción sin importar su origen. La contrariedad radica por una parte en establecer cómo esa población obtiene sus ingresos, lo cual ancla la discusión a un análisis macroeconómico derivado de la estructura del mercado de trabajo y con ella el papel que ha adquirido el Estado; en tanto el salario proviene del ejercicio de vender la fuerza de trabajo a un determinado empleador. Se señala dicha diferencia ya que la flexibilización laboral

mundial que forma parte del proceso neoliberal ha propiciado una disminución en el empleo formal, además de que lo ha precarizado y en términos nominales lo ha disminuido en el aspecto indirecto, es decir las reformas laborales han logrado la reducción de prestaciones que daban estabilidad y oportunidades a los trabajadores. En la actual etapa económica mundial el aumento del desempleo ha incidido en la disminución del salario real, el salario indirecto nominal, así como el real y los ingresos familiares se han visto mermados, causando proporcionalmente niveles más amplios de carencias en la población trabajadora.

En México, la estructura social que se encuentra en condiciones de participar en una relación laboral pero no lo está, recibe el nombre de: población económicamente activa (PEA) desocupada, que en realidad está compuesta tanto por desempleados como por desocupados, ambos sin ingresos por temporadas indefinidas o incorporándose al empleo informal que en estricto sentido es inestable, sin prestaciones ni acceso a seguridad social. Se observa en la siguiente gráfica (véase cuadro I, II y grafico I) el denominado desempleo estructural, aunque INEGI registre únicamente la desocupación³⁶.

Cuadro I. Tasa de desempleo VS Tasa de desocupación en México (2012-2017)							
Año		2012	2013	2014	2015	2016	2017
%	Tasa de desocupación (INEGI)	4.9	4.6	4.4	4.2	3.5	3.3
	Tasa de desempleo (CAM)	15	14.6	14	13.7	13	12.4
Pers onas	Desempleados (CAM)	8,630,829	8,538,252	8,119,187	8,160,103	7,809,279	7,466,511

Datos tomados de Centro de Análisis Multidisciplinario, CAM.

³⁶ “Para medir la tasa de desocupación el INEGI no contempla a la Población Disponible, que es aquella que aunque quiere trabajar no tiene trabajo y no lo busca porque no cree encontrarlo o porque ya se cansó de buscarlo, misma que se encuentra contabilizada dentro de la Población No Económicamente Activa (PNEA). Esta última clasificación incluye también a la población no disponible (aquella población que no desea incorporarse al mercado laboral).

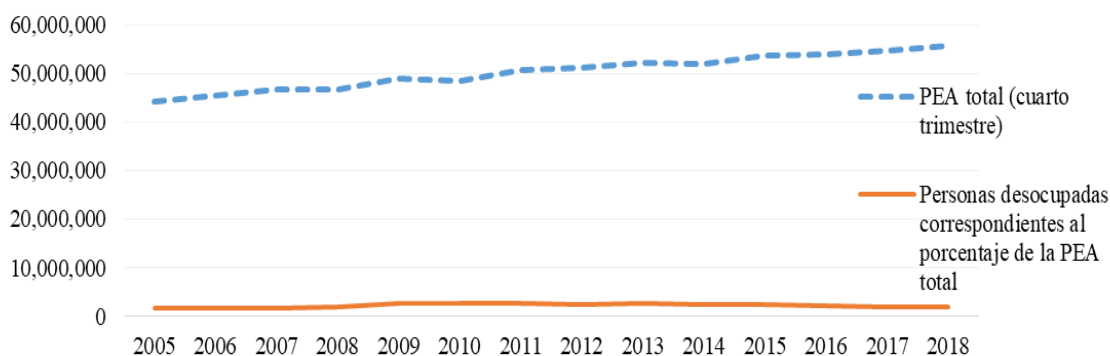
Debido a que el INEGI no toma en cuenta la población disponible existe un enorme sesgo en la medición de la tasa de desocupación, ya que la diferencia entre la población desocupada y la población disponible se encuentra en el tiempo de búsqueda de un empleo. La población desocupada es la que busca trabajo en el último mes y que aún no lo consigue, mientras que la población disponible es aquella que quiere trabajar, no tiene empleo y no lo buscó durante el último mes porque no cree encontrarlo, es decir, presenta una situación crónica de desempleo” (Multidisciplinario, 2016)

Cuadro II. Población Económicamente Activa (PEA) en México, 2000-2018

Serie anual	PEA total (cuarto trimestre)	PEA activa desocupada (porcentaje)	PEA activa desocupada (personas)	Personas desocupadas correspondientes al porcentaje de la PEA total
2000			9,15,418	
2001			1,119,559	
2002			1,080,520	
2003			1,468,621	
2004			1,568,868	
2005	44,245,519	3.48	1,351,603	1,539,744
2006	45,431,392	3.58	1,600,891	1,626,443
2007	46,868,952	3.61	1,616,081	1,691,969
2008	46,753,657	3.88	1,922,596	1,814,041
2009	48,903,792	5.33	2,506,595	2,606,572
2010	48,478,718	5.27	2,482,727	2,554,828
2011	50,772,496	5.17		2,624,938
2012	51,317,999	4.88		2,504,318
2013	52,370,886	4.9		2,566,173
2014	52,108,400	4.8		2,501,203
2015	53,809,017	4.35		2,340,692
2016	54,034,800	3.88		2,096,550
2017	54,696,638	3.41		1,865,155
2018	55,643,417	3.31		1,841,797

Elaboración propia con datos del INEGI, Series que ya no se actualizan y Población Económicamente Activa de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Gráfica I.
Población Económicamente Activa Total VS Población Económicamente Activa Desocupada 2005-2018



Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

Con base en la gráfica anterior más del 3% de la población que puede trabajar está en situación de desocupación lo cual los coloca en mermas de bienestar y algún nivel de carencia.

Una de las críticas hacia los programas focalizados radica en que éstos se han encargado de tratar al sujeto más como víctima que como agente, contradiciendo el concepto de bienestar en tanto la capacidad de agencia, ya que las personas se vuelven dependientes del recurso dejándose de percibir como sujetos de acción; además se mantienen al margen de lo que se les pida (captación de los votos) para obtener el beneficio y son en un estricto sentido crítico destituidos del ‘querer trabajar’ para conseguir su sustento, y con ello se advierte una especie de despojo tanto en su organización y gestión hasta en la decisión sobre su entorno y consumo³⁷.

Asimismo el Estado busca compensar la precarización salarial; subsanando el acceso a bienes y servicios que en el mercado no se pueden comprar por su elevado precio y la pobreza estructural que ha acompañado el desarrollo capitalista mexicano; además subsidia aquellas ventajas con las que se incentiva la inversión privada. En la determinación de los salarios, el Estado burgués tiene la obligación de mediar, y atender el problema de la pobreza, puesto que su papel es velar por el bien común, aunque se presente como intermediario entre las clases garantizando que coexistan. Sin embargo, la forma en que éste se ocupe será diferente en cada lugar en que opere. Una característica de los países dependientes, es la compensación que el Estado otorga a las familias para mantener el ingreso de la población cercano a la

³⁷ A partir de la reforma al artículo 27 constitucional en que se ratifica la propiedad de la tierra con fines de lucro se otorga la posibilidad a los campesinos y poblaciones originarias de vender su propiedad que al conjuntarse con las condiciones de pobreza en que se vive en el campo, las personas deciden deshacerse de sus tierras y migrar, abandonando la forma en que se había obtenido su sustento pero también esta manera de renuncia forzada permite la formación de otras estructuras modernas como complejos turísticos (por mencionar una). Por una parte esta modalidad abre una arista analítica de la pobreza puesto que se inscribe en una transformación estructural que modificará a la población dándose rupturas con el esquema comparado en las experiencias posteriores a los procesos revolucionarios que sostuvieron una reforma agraria, como en el caso mexicano el Estado dota a la población mediante la distribución territorial una manera de organizar sus bases productivas ancladas al mercado interno, pese a mantener elevados márgenes de subsidios la consecuencia de éstos permitía la gestión en tanto productores, González Casanova lo explica así: “La reforma agraria tiende a eliminar las bases sociales del Estado neocolonial. La nueva estructura agraria tiende a ser la base social del nuevo Estado. Es también la base de una democracia emergente. Sin reforma agraria no es concebible la transición a la democracia. La reforma agraria aumenta la participación del pueblo en las estructuras de la sociedad civil, del Estado y de la política” (Casanova, 1990).

compra de lo indispensable para la subsistencia, política que sirve para atraer la inversión extranjera y para mantener regulado el marco de justicia, ya que el liberalizar todos los bienes y servicios podría acelerar los conflictos sociales, sin embargo, y con ello la forma en que el Estado “benefactor” y el “neoliberal” han mantenido las compensaciones tiene diferencias que impactan tanto en el ‘ser’ como el ‘estar’ de los sujetos.

Para plantear la pobreza es necesario establecer la causa principal asumida desde la crítica de la economía política, es decir, a partir de las relaciones que se desprenden de la forma en que la población obtiene sus salarios, ya que plantear únicamente sobre la falta de capacidad de compra y su vínculo con los ingresos, sujetaría la investigación al ámbito del consumo, o sea anclada únicamente a distribución de acuerdo a la oferta y demanda de la fuerza de trabajo en el mercado laboral, entonces se propone considerar también a quienes regulan esta compra, es decir a los empresarios, con base en las necesidades del proceso productivo mundial, puesto que en un país como México inserto en un modelo manufacturero se requiere fuerza de trabajo especializada y técnica, fungiendo como expulsor de trabajo calificado tendiente a migrar en busca de oportunidades que compensen salarialmente su formación.

Existe una diferencia entre lo que es el ‘concepto teórico’ del cual proviene el combate y la ‘técnica’ que se refiere al programa que se aplicará, de este contraste emana la forma que adopta uno u otro gobierno dichas medidas con el respaldo macroeconómico para dichas medidas, ya que el atender al aspecto meramente técnico es lo que conduce a resultados catastróficos en términos de los objetivos de la justicia y el florecimiento humano. Hallamos que el aspecto teórico recae en un análisis integral amplio, mientras el técnico aparece descontextualizado de éste. Es decir, en los programas se excluye lo que Sen coloca en la discusión como ‘capacidad de agencia’ y también lo que Rawls describe como ese contrato o acuerdo social en que se puede ignorar la riqueza de unos siempre que el bienestar de los otros sea adecuado. En México la política macroeconómica está en función del crecimiento económico como un fin, no como un medio para desarrollar socialmente el potencial y las capacidades de la población.

Las políticas oficiales en su amplitud responden a la concepción de la pobreza acorde con niveles de carencias, principalmente enfocadas en las objetivas, por ello se sistematizan

estándares que incluyen una serie de bienes y servicios que tendrían que ser cubiertos por todos los miembros de una sociedad.

Se entiende que aquellos que cubran estos estándares estarán fuera del esquema de pobreza o por lo menos de cierto rango, entonces, aquellos que no los cubran serán cuantificados con base en el número de carencias que presenten, por ello, la responsabilidad del Estado como ente regulador giraría en torno a las propuestas que tiene para sacar de este estado a la población.

A partir de esta visión se “admite” que el problema radica en que las personas no son incorporadas al mercado laboral de manera adecuada, motivo por el cual la posibilidad de que tenga ingresos adecuados disminuye, de esta forma se llega al planteamiento que involucra pensar la solución de la pobreza en dos ámbitos estratégicos: capacidades-oportunidades, la primera enmarcada en la solución del círculo vicioso y la segunda en el suministro del círculo virtuoso, para contribuir desde el aprovechamiento de las capacidades humanas en la riqueza social. Como se podrá observar más adelante, la continuación por generar las capacidades mínimas de la población se convirtió en el fin de las políticas con una larga línea que no trascendió en la integridad de la justicia social.

En un ejercicio teórico Levy (La pobreza en México, 1994) tipifica dos aspectos:

1. **Condición absoluta**, si se retoma el rango de medición de la pobreza extrema, dada su condición no desarrollan sus capacidades ni pueden acceder a las oportunidades y;
2. **Condición relativa**, si se toma el rango de pobreza moderada, dado que ellos sí cuentan con las capacidades, pero las oportunidades a las que se enfrentan son limitadas por eso no logran disfrutar del desarrollo económico del país puesto que tienen bienes mínimos insatisfechos.

De este modo las políticas están diseñadas a partir de los estudios en los que se ha identificado el rango de pobreza y no en las causas que la generan, en este sentido los programas que se han empleado se han enfocado en cubrir las carencias –en sus amplios niveles- y no propiamente a combatir la pobreza en sus causas u origen, ya que esto implicaría que las personas pudiesen satisfacer sus necesidades y cubrir un estado de bienestar con las oportunidades adecuadas de inserción económico-social y la justicia distributiva,

respaldando este extenso espectro bajo el argumento liberal impreso en los organismos internacionales. Por ello la OIT y algunos analistas destacan que mejor política social que permite una integración estable de la población a mayores niveles de bienestar es a través del empleo digno (que incluye además de prestaciones componentes histórico-sociales).

Como parte de la cuantificación de carencias, INEGI las clasifica y agrupa en diferentes niveles, se puede observar que el referente es el Índice de Desarrollo Humano, como lo sugiere el PNUD.

En los siguientes cuadros (Véanse del III al VIII) se muestran los niveles de carencias y el total de población por estado en dicha situación. México es uno de los países que más ha avanzado en el diagnóstico y medición de la pobreza³⁸, es en 2009 cuando CONEVAL implementa la medición multidimensional de la pobreza que, "...incorpora dos espacios en las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, representado por el ingreso, y los derechos sociales; en este sentido, una persona es considerada en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, y presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores establecidos por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)". Sobre este planteamiento metodológico se presentan los datos porcentuales, en el cuadro III se conjunta el indicador y su definición, así como el porcentaje nacional de la población que está en dicha circunstancia.

Se parte del siguiente punto: Toda la población considerada en estos indicadores (cuadros III y VII) está en una situación de pobreza, pero su distribución se realiza en torno al eje que marca la línea de bienestar, siendo éste el óptimo social. Así, la población de 2010 a 2016 que no presenta carencias sociales pero su ingreso es inferior a la línea aumentó en 1.13% al igual que aquellos que su ingreso es mayor a la línea de pobreza, pero padecen alguna otra carencia; aquella que tiene una o más carencias disminuyó en 1.26%, que serían la clase vulnerable. Pese a que en los otros rubros el porcentaje disminuyó, la situación de las personas en pobreza extrema y los que no pueden acceder a la canasta alimentaria y no

³⁸ "La medición de la pobreza es un insumo importante en la elaboración de políticas públicas, porque es una estimación con sólidas bases técnicas y metodológicas no sólo proporciona un diagnóstico más adecuado, sino que es una condición necesaria para el diseño de una política social eficaz" (Caballero, 2015).

alimentaria es crónica, puesto que representan aproximadamente a la mitad de la población mexicana, con 43.56% y 50.57% respectivamente para el año 2016, en que se realizó el último censo.

Cuadro III. Definición de indicadores del INEGI y su porcentaje nacional (2010-2016)					
Indicador	Definición	2010	2012	2014	2016
Población vulnerable por carencias sociales	Población que presenta <u>una o más</u> carencias sociales y cuyo ingreso es superior o igual a la línea de bienestar.	28.06%	28.57%	26.26%	26.80%
Población vulnerable por ingresos	Población que <u>no presenta</u> carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar.	5.89%	6.16%	7.07%	7.02%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con <u>ingreso inferior al valor monetario de la canasta alimentaria.</u>	19.40%	20.05%	20.55%	17.46%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población cuyo <u>ingreso es inferior al valor monetario de la canasta alimentaria y no alimentaria.</u>	52%	51.64%	53.24%	50.57%
Población en situación de pobreza	Población <u>cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.</u>	46.11%	45.48%	46.17%	43.56%
Población en situación de pobreza moderada	Población cuyo ingreso es mayor o igual a la línea de bienestar mínimo pero inferior a la línea de bienestar y padece al menos una carencia social; o la población cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo y padece una o dos carencias sociales.	34.79%	35.65%	36.62%	35.91%
Población en situación de pobreza extrema	Población que padece <u>tres o más carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo.</u>	11.32%	9.83%	9.55%	7.65%
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.					

Cuadro IV. Estados con Nivel Muy Alto de población vulnerable por carencias sociales, 2010-2016 (Porcentaje)				
AÑO	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Veracruz de Ignacio de la Llave
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar				
2010	80.85	69.55	68.28	38.82
2012	76.42	71.95	63.59	38.38
2014	78.71	67.87	68.85	40.85
2016	79.81	67.62	72.73	45.76
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo				
2010	50.89	38.76	36.20	27.77
2012	46.70	45.13	34.39	24.03
2014	48.46	35.58	42.11	29.18
2016	49.88	35.19	40.20	30.57
Porcentaje de población en situación de pobreza moderada				
2010	40.21	35.74	37.74	38.82
2012	42.52	37.98	38.62	38.38
2014	44.38	40.77	38.42	40.85
2016	49.00	41.45	43.52	45.76
Porcentaje de población en situación de pobreza				
2010	78.48	67.57	66.99	57.58
2012	74.69	69.70	61.94	52.64
2014	76.21	65.22	66.75	58.01
2016	77.08	64.41	70.40	62.16
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema				
2010	38.27	31.83	29.25	18.76
2012	32.17	31.71	23.32	14.26
2014	31.83	24.45	28.33	17.15
2016	28.08	22.96	26.88	16.40
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.				

La finalidad de presentar el porcentaje por estado de pobreza en el país y además agrupado por niveles, cuya descripción referencial se enlista en el cuadro III, es desglosar cómo la pobreza está concentrada en magnitudes que representan un retroceso en términos del desarrollo humano y el bienestar, pero además que el promedio nacional atenúa el verdadero volumen de pobreza y la insuficiencia de los programas que hasta ahora se han implementado, lo cual también responde a los conflictos que han estallado a lo largo del país. Chiapas es el estado que aglutina por lo menos a un 80% de su población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, de los cuales el 28% se encontraba en pobreza extrema para

2016. Le siguen Guerrero, Oaxaca y Veracruz con cifras que apenas han logrado reducirse en 5% de forma general.

Entre los estados con alto nivel, aparecen Puebla y Michoacán con 65.65% y 60.07% respectivamente con ingresos inferiores a la línea de bienestar, cuya relación no implica necesariamente una baja tasa de escolaridad, situación contraria a la pobreza extrema que suele tener relación incluso con analfabetismo, porcentajes cercanos a nueve puntos.

Cuadro V. Estados con <u>Nivel Alto</u> de población vulnerable por carencias sociales, 2010-2016 (Porcentaje)						
AÑO	Campeche	Hidalgo	Michoacán de Ocampo	Puebla	San Luis Potosí	Yucatán
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar						
2010	54.82	58.84	59.07	67.05	59.61	54.76
2012	50.24	55.78	57.87	68.69	57.09	55.11
2014	47.59	59.41	63.33	69.66	56.74	52.81
2016	48.56	55.28	60.07	65.65	53.48	47.61
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo						
2010	21.62	23.75	21.60	27.66	25.98	17.89
2012	20.56	23.76	24.25	32.94	23.26	16.62
2014	19.20	24.68	24.42	31.85	23.22	20.72
2016	15.77	18.24	21.00	23.12	20.42	11.78
Porcentaje de población en situación de pobreza moderada						
2010	36.72	41.20	41.23	44.45	37.06	36.60
2012	34.22	42.81	39.92	46.86	37.74	39.02
2014	32.53	42.01	45.21	48.38	39.62	35.17
2016	37.11	42.60	45.95	50.48	37.84	35.72
Porcentaje de población en situación de pobreza						
2010	50.51	54.67	54.73	61.48	52.40	48.32
2012	44.66	52.77	54.37	64.47	50.53	48.86
2014	43.59	54.30	59.25	64.54	49.10	45.86
2016	43.77	50.62	55.34	59.44	45.52	41.87
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema						
2010	13.78	13.47	13.50	17.03	15.34	11.72
2012	10.45	9.96	14.45	17.61	12.80	9.83
2014	11.06	12.30	14.04	16.16	9.48	10.69
2016	6.66	8.02	9.39	8.96	7.68	6.15
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.						

Si comparamos los porcentajes con los estados registrados en nivel alto y medio, se observa una baja disparidad, inclusive Tabasco, Tlaxcala y Morelos podrían clasificarse en el otro

cuadro, puesto que de acuerdo con la metodología del INEGI no está considerada la infraestructura social.

Cuadro VI. Estados con <u>Nivel Medio</u> de población vulnerable por carencias sociales, 2010-2016 (Porcentaje)						
AÑO	Durango	Guanajuato	Morelos	Nayarit	Tabasco	Tlaxcala
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar						
2010	60.33	54.18	49.08	45.67	61.23	67.69
2012	61.19	49.34	50.05	53.19	52.70	63.91
2014	53.95	55.13	58.41	47.02	51.92	66.59
2016	45.38	50.56	57.48	43.50	53.45	62.20
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo						
2010	23.36	16.46	13.91	17.77	22.38	26.85
2012	24.98	16.87	15.02	23.40	23.62	24.38
2014	20.75	17.91	20.53	18.80	17.87	27.05
2016	12.80	15.59	16.41	16.43	19.57	19.58
Porcentaje de población en situación de pobreza moderada						
2010	41.10	40.09	36.31	33.05	43.53	50.40
2012	42.59	37.57	39.14	35.69	35.39	48.75
2014	38.15	41.04	44.42	32.04	38.54	52.39
2016	33.22	37.98	43.63	29.60	39.08	48.20
Porcentaje de población en situación de pobreza						
2010	51.57	48.51	43.24	41.36	57.10	60.31
2012	50.06	44.47	45.45	47.63	49.69	57.88
2014	43.46	46.56	52.27	40.50	49.57	58.93
2016	35.99	42.36	49.54	37.53	50.85	53.95
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema						
2010	10.47	8.42	6.93	8.31	13.57	9.91
2012	7.46	6.90	6.31	11.93	14.30	9.13
2014	5.31	5.51	7.85	8.46	11.03	6.54
2016	2.77	4.38	5.92	7.93	11.77	5.74
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.						

Los estados clasificados en niveles bajos más bien están representados por sus porcentajes en pobreza extrema, puesto que si se analiza sobre el eje del ingreso inferior a la línea de bienestar sólo cinco estados tienen entre el 5% y el 10%, lo que se traduce en que la población que habita en los otros 27 estados no tiene ingresos adecuados para procurar su bienestar.

Cuadro VII. Estados con <u>Nivel Bajo</u> de población vulnerable por carencias sociales, 2010-2016 (Porcentaje)											
AÑO	Baja California Sur	Colima	Chihuahua	Jalisco	México	Quintana Roo	Querétaro	Sinaloa	Sonora	Tamaulipas	Zacatecas
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar											
2010	35.54	39.58	32.25	43.29	48.51	39.37	46.43	44.36	39.99	48.31	67.12
2012	38.02	40.68	31.48	47.87	53.15	44.98	43.34	42.64	33.84	47.19	60.63
2014	35.86	40.70	28.95	43.25	58.92	42.13	42.00	46.27	36.63	49.15	59.67
2016	28.58	40.58	27.39	39.60	57.44	33.16	40.05	38.23	36.05	42.26	57.92
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo											
2010	11.23	8.56	16.56	14.71	14.45	12.05	16.04	14.18	10.86	14.48	29.67
2012	13.05	11.40	15.94	16.29	15.95	16.56	14.65	13.39	10.15	14.87	30.26
2014	10.56	10.57	17.85	11.21	20.07	14.30	12.27	13.47	9.69	16.14	26.71
2016	6.11	8.00	11.17	7.71	16.81	9.26	9.95	8.72	7.52	12.06	21.00
Porcentaje de población en situación de pobreza moderada											
2010	26.37	32.17	32.25	31.80	34.32	28.20	33.99	31.20	28.02	33.46	49.40
2012	26.43	30.44	31.48	33.97	39.48	30.38	31.77	31.79	24.16	33.69	46.73
2014	26.32	30.93	28.95	32.15	42.36	28.90	30.33	34.11	26.06	33.60	46.64
2016	20.52	31.02	27.39	30.01	41.73	24.61	28.20	27.92	25.34	29.28	45.48
Porcentaje de población en situación de pobreza											
2010	30.99	34.69	38.81	37.05	42.89	34.63	41.41	36.67	33.15	38.95	60.25
2012	30.11	34.42	35.25	39.79	45.33	38.79	36.92	36.26	29.12	38.36	54.21
2014	30.26	34.35	34.39	35.37	49.60	35.88	34.18	39.37	29.36	37.92	52.35
2016	22.13	33.63	30.61	31.81	47.88	28.85	31.12	30.81	27.86	32.16	49.00
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema											
2010	4.63	2.52	6.56	5.25	8.57	6.43	7.42	5.46	5.13	5.49	10.84
2012	3.68	3.98	3.78	5.82	5.85	8.41	5.15	4.47	4.96	4.67	7.48
2014	3.95	3.42	5.44	3.22	7.24	6.98	3.85	5.26	3.29	4.32	5.71
2016	1.61	2.61	3.22	1.80	6.15	4.24	2.92	2.89	2.52	2.88	3.52
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.											

Cuadro VIII. Estados con <u>Nivel Muy Bajo</u> de población vulnerable por carencias sociales, 2010-2016 (Porcentaje)					
AÑO	Aguascalientes	Baja California	Coahuila de Zaragoza	Ciudad de México	Nuevo León
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar					
2010	8.09	6.35	12.86	5.42	8.21
2012	10.13	8.61	12.75	6.59	8.42
2014	8.92	6.58	11.08	8.01	9.12
2016	10.62	6.73	13.03	6.79	5.33
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo					
2010	14.85	9.79	11.45	5.99	6.03

2012	14.86	10.92	11.65	6.87	8.81
2014	12.91	9.70	11.80	8.20	6.37
2016	9.56	5.36	8.81	7.54	3.09
Porcentaje de población en situación de pobreza moderada					
2010	34.36	28.15	24.87	26.38	19.19
2012	34.37	27.47	24.69	26.44	20.84
2014	32.67	25.53	26.43	26.67	19.04
2016	25.92	21.11	23.16	25.84	13.64
Porcentaje de población en situación de pobreza					
2010	38.13	31.52	27.81	28.54	21.02
2012	37.76	30.21	27.93	28.91	23.25
2014	34.77	28.60	30.17	28.37	20.37
2016	28.22	22.23	24.82	27.60	14.25
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema					
2010	3.77	3.37	2.94	2.16	1.83
2012	3.39	2.74	3.24	2.47	2.41
2014	2.10	3.06	3.74	1.71	1.33
2016	2.30	1.12	1.65	1.76	0.61
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.					

Desde la mirada de la economía es condición para combatir la pobreza el desarrollo, éste está planteado en términos de la economía capitalista, lo cual implica como se ha mencionado anteriormente la relación entre el trabajo y el empleador, que se contraponen del precio de la fuerza de trabajo frente al precio de bienes y servicios necesarios para su reproducción y la de su familia, así como aquellos que la sociedad homogeniza mediante el consumo e incorpora a estándares de satisfacción. Empero esta cuestión no resulta sencilla si se añaden dificultades como en el caso de los países de la región latinoamericana que estructuralmente han estado sometidos a relaciones dependientes, condición que inhibió la generación suficiente de capital y desarrollo de las capacidades de la población, para absorber a la fuerza de trabajo con salarios que les permitieran ampliar y generalizar su bienestar.

El análisis de la pobreza a partir solo de la arista que presupone la solución de ésta como “responsabilidad del Estado” subestima el papel que tienen los empleadores, es decir, el Estado como ente mediador asume un doble compromiso: el primero con la sociedad al otorgar transferencias monetarias o en especie; mientras el segundo lo adquiere con los empresarios al permitir la precarización del empleo y los bajos salarios (desregulación salarial o liberalización del mercado laboral, incluyendo la privatización de las pensiones y

contratación *outsourcing*, flexibilización de la contratación etc.). Así su función se convierte en una forma de ‘subsidio de la mercancía fuerza de trabajo’, permitiendo que los empresarios mantengan la reducción de sus costos en mano de obra, ampliando a su vez los márgenes de ganancia al incidir en grandes cantidades de inversión, que en la época neoliberal se traduce en el aumento de la pobreza, al punto de volver a los trabajadores asalariados pobres cuando en otra etapa las cifras de pobreza correspondían a aquellos que no trabajaban, dicho fenómeno es conocido como empobrecimiento de la clase trabajadora.

Cabría argüir sobre la vigencia de la estrechez entre el aumento de la pobreza en relación con la acumulación mundial de capital, y la forma en que el Estado interviene en este aspecto para evitar “motines de hambre” como E.P. Thompson describe, pero también en el deslinde que la Iglesia mantiene con este sector puesto que en los inicios del desarrollo capitalista tal como lo han descrito tanto historiadores como el propio Marx mantenía un estrecho vínculo para con los desposeídos, por ello la visión de Smith sobre la improductividad de este grupo que no laboraba, tejiendo un vínculo con el panorama actual, tanto las carencias se han modificado como la forma en que se ‘evita’ que la población que es altamente productiva de manera individual, culturalmente no se asuma en estatus de pobreza, y asuma la responsabilidad de su condición, en este último aspecto la liberalización del crédito al consumo ha jugado un papel estratégico como mecanismo para nivelar mermas del poder de compra en los bienes que implican aplicación tecnológica como los celulares, computadoras, tabletas, pantallas planas, etc., en esta dinámica la compra a plazos por las capas medias oculta la dificultades para su adquisición e impide evaluar con exactitud la exclusión se puede producir por la falta de acceso a bienes informáticos y a las nuevas tecnologías.

II.3. Programas implementados para combatir la pobreza

Para profundizar sobre los estudios de la pobreza es forzoso separar en tres grandes ejes el concepto, es decir, desde el significante y cómo impacta en el significado, puesto que así se articulan los programas desde:

1. El aparato gubernamental, el cual corresponde a cierta forma de Estado, desde esta visión se atiende la agenda de desarrollo nacional y con base en ella las políticas que se implementaran para el combate a la pobreza y en el cómo superarla.
2. La población; en tanto agentes activos tendrán una propia ideología en torno a sus carencias y cómo sanarlas, pero también serán sujetos de formación y tendrán explicación en tanto la relevancia que tengan demográficamente.
3. Y los círculos académicos, desde donde se discuten ampliamente y justifican las carencias, derechos y libertades consideradas por las diferentes metodologías que la clasifican.

Estos tres ejes están atravesados por el horizonte económico tanto de la producción como del consumo, ya que de una depende el cómo se articula el mercado de trabajo que permitirá a la población tanto producir la riqueza social, como de ahí obtener sus ingresos. A su vez en ese mercado se crearan las mercancías que satisfacen sus necesidades. En este sentido cabe señalar la amplia gama de productos que se requieren, para ello utilizaremos el concepto de ‘paradigmas del bienestar’, con el propósito de ampliar el conjunto de necesidades y libertades que se pueden desear, o la efectividad de los derechos que se pueden ejercer, puesto que en los discursos sobre la pobreza el planteamiento que rodea el tema es cómo conciliar una visión de bienestar social con un mercado libre mundializado.

II.3.a. Antecedentes y proceso histórico

De acuerdo con Gabriela Barajas, las políticas de atención a la pobreza se implementan en México no como una forma de contrarrestar las contradicciones del modelo neoliberal sino para absorber el agotamiento del modelo adoptado tras la Revolución mexicana, dichas políticas comienzan en 1970 con el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y los Grupos Marginales (COPLAMAR).

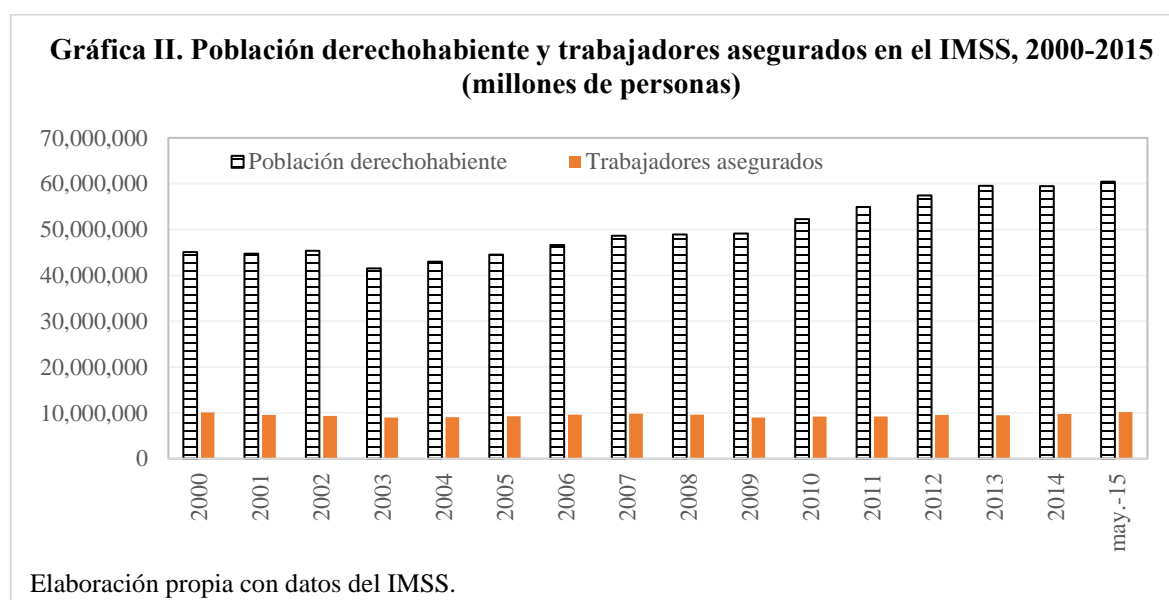
En 1983 se medía la pobreza con base en los estudios realizados por COPLAMAR quien adoptó el uso de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) “integrada por 34 productos alimenticios que satisficieran un requerimiento mínimo de 2 082 calorías y 35.1 gramos de

proteínas por adulto”. “De hecho COPLAMAR integró quince canastas diferentes que satisfacen estos requerimientos pero que varían en cuanto al número de productos alimenticios y el origen de los nutrientes (vegetal vs animal). La CNA utilizada por COPLAMAR no fue la dieta de costo mínimo, ya que excedió ese nivel en 36 por ciento” (Levy, 1994) . Un tema relevante en los estudios sobre la distribución del ingreso de los hogares muestra que las personas con menores ingresos utilizan en mayor proporción su salario para la compra de alimentos, ya que es parte de la reproducción humana en su mínima escala, siendo alarmante la proporción destinada al rubro, ya que quedan descubiertas otras necesidades como salud, educación y vivienda –por citar las más importantes-. Basado en esta metodología, Levy señala que para 1985 la población más pobre gastaba 60% de su ingreso monetario en alimentos y bebidas. En esta época la pobreza se concentraba en el ámbito rural, y los hogares con mayor pobreza eran aquellos que tienden a ser los que se componen por más miembros.

Cuadro IX. Cronología de la implementación de programas gubernamentales	
Nombre del programa	Año de implementación
Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)	1970-1982
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR)	1976-1983
Programas de Desarrollo Regional	1983-1988
Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	1988-1995 Primer programa de Combate
Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	1997-2001
OPORTUNIDADES	2000-2006
Vivir Mejor	2006-2012
Prospera y Cruzada contra el hambre	2012-2018
Elaboración propia con información de Gabriela Barajas.	

Barajas señala la tradición gubernamental mexicana de optar por satisfacer demandas sociales mediante la creación de servicios públicos básicos, frente a la opción de incentivar la producción de baja escala, ya que esto implicaba de inicio confrontar los intereses de los

cacicazgos. Como se señaló en el apartado anterior este rasgo en lo general continua vigente, aunque la forma se ha trasladado a la adquisición o dotación de bienes de consumo, ya no en servicios públicos que contrarrestaban anteriormente algunas carencias sociales, tales como creación de escuelas o clínicas de salud, es decir, no ha habido incremento en el presupuesto destinado a infraestructura de salud ni educación, por citar el caso del IMSS el número de trabajadores que cotizan es menor que el que recibe la atención, esto desequilibra económicamente a la Institución pero es consecuencia de la flexibilización laboral, puesto que los bajos salarios del sector formal han forzado a los trabajadores a generar mercados alternos que no cuentan con estas prestaciones. Como se puede observar en la siguiente gráfica, el número de trabajadores asegurados se ha mantenido prácticamente constante, mientras los derechohabientes han crecido en 50% al pasar de 40 millones a 60 millones entre 2000 y 2015.



Como se podrá observar en el cuadro X, existe un gran abismo en la forma en que las políticas de los años sesentas impactaron en la sociedad y las actualmente vigentes. Algunos aspectos recaen en el fortalecimiento de la soberanía alimenticia, que en términos nutricionales buscaba garantizar la dieta alimenticia en la relación producción-consumo mediante la CONASUPO; en los años setentas emergen programas sectorizados en áreas de salud, educación y alimentación para respaldar a los grupos marginados. A partir de la década de los ochenta, se vislumbra la focalización en algunos aspectos pero aún la orientación está

centrada en la producción alimenticia, principalmente en el campo, a la par se busca la mejoría en los servicios de urbanización. Sin embargo, el quiebre comienza a finales de los ochenta puesto que los objetivos se centran en el papel que adoptaría el Estado, colocando como máxima prioridad la estabilidad económica, los contenidos de la con la democracia sustantiva (que crea las condiciones materiales para la incorporación de la población) se redujeron y se puso el acento en la democracia procedimental, y las políticas de bienestar universales (acceso de toda la población) fueron sustituidas por políticas focalizadas y respaldadas por incrementos en la productividad, pero sobre todo izando la bandera del combate a la pobreza, en versión rawlsiana, como la inclusión de los más excluidos (pobreza extrema, alimentaria) y dirigida a núcleos específicos de población, que con frecuencia incluso confrontaron a la población de una misma comunidad.

Cuadro X. Elementos de las políticas y programas			
Año	Política implementada	Objetivos	Elementos integrantes
1965	Campaña Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)	Garantizar el acceso a productos básicos tanto a consumidores y productores de bajos ingresos	Arroz, cebada, frijol, maíz, oleaginosas, sorgo, trigo y leche en polvo y otros productos básicos
1977	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR)	Construcción de información sectorial y regional para conocer las carencias para vincular planes institucionales	IMSS-Coplamar Conasupo-Coplamar STPSSARH-Coplamar SAHOP-Coplamar SEP-Coplamar
1980	Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	Lograr autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada	Incremento de crédito Otorgar semillas mejoradas, fertilizante, equipo y maquinaria.
1982	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Atender los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología	

1988-1994	Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	Acuerdo Nacional para la ampliación de la Vida Democrática Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular ³⁹	-La erradicación de la pobreza extrema; -La garantía de la seguridad pública; -La dotación suficiente de servicios básicos en los estados, y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México.
1992	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos marginados	Descentralización de decisiones y recursos Creación de espacios comunitarios útiles.
1994-2000	Fondo de Recursos para la Infraestructura Social de Estados y Municipios Programa de Educación Alimentación y Salud (Progresal)	Formación de capital humano y comunitario y atención a grupos vulnerables.	Transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la y la supervisión médica para los niños y jóvenes en edad escolar.
2000-2006	Contigo	Propiciar un círculo virtuoso Disminuir la pobreza Evitar duplicidad de esfuerzos Construir una nueva relación Estado-sociedad.	Impulsar el desarrollo de las personas dotándoles de las herramientas necesarias, mantiene el programa de transferencias monetarias condicionadas.
Elaboración propia con información de diferentes Informes de Gobierno.			

³⁹ “La estrategia de acción de la política social se delineó a partir de este último acuerdo. El propósito central de la acción gubernamental era crear una política social eficiente sustentada en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Además, este acuerdo reconocía cuatro prioridades de carácter social:

- la erradicación de la pobreza extrema;
- La garantía de la seguridad pública;
- la dotación suficiente de servicios básicos en los estados, y
- el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México” (Pellat, Ramírez Medina, Aguilar Chávez, & Franco Parrillat, 2012).

Un precedente que se enlaza con la estrategia de política de desarrollo y combate contra la pobreza fue la promulgación de la Ley de Planeación⁴⁰ (1983) ya que con base en ella se determina que el desarrollo del país que garantizaría la participación de los diversos grupos, pueblos y comunidades a través de lo establecido en el Plan de desarrollo del Ejecutivo Federal. En la década de los noventa cambia el enfoque de las políticas de bienestar, puesto que las políticas desarrollistas también se expresaban en la política social. En la década pérdida meraron las condiciones de vida de la población, se redujo la intervención directa del Estado en la economía y se inició la privatización de las empresas públicas y de los bienes comunes. Dicho cambio se expresa en la política social y consiste en la combinación de las políticas de tipo asistencialista, la política selectiva y los programas focalizados que se podían integrar dados los resultados que la COPLAMAR mostró en su evaluación estadística.

II.3.b. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El panorama mexicano durante el sexenio de Salinas de Gortari se caracteriza por el establecimiento de una política monetaria rígida que buscaba mantener tasas inflacionarias equiparables a las de otros países quienes serían sus socios comerciales, principalmente con Estados Unidos, la mirada estaba puesta en el Tratado de Libre Comercio, posteriormente TLCAN. Las acciones que se llevaron a cabo fueron la privatización de las empresas públicas, incluyendo la banca y la reestructuración de la economía, enfocadas en el exterior en el que se buscaba hacer más atractivo al país para recibir inversiones, para ello se modificó

⁴⁰ “Hasta la fecha ha habido cuatro de estos planes nacionales, correspondientes a los periodos 1989-1994 (Salinas), 1995-2000 (Zedillo), 2000-2006 (Fox) y 2007-2012 (Calderón). En el plan de 1989-1994 (salinista) se establecieron cinco ejes rectores: defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo, ampliación de la vida democrática, recuperación democrática con estabilidad de precios, mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y Estado de derecho y seguridad. En el caso del periodo 1995-2000 se consideraron cinco ejes temáticos: soberanía, Estado de derecho y país de leyes, desarrollo democrático, desarrollo social y crecimiento económico. Durante 2001-2006, las tres áreas prioritarias que se consideraron fueron: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

En el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 se resaltaron cinco ejes temáticos: Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, desarrollo sustentable y democracia efectiva y política exterior responsable. Acelerándose la pauperización de las clases trabajadoras con la reforma laboral, al término del sexenio de calderón y con la continuidad de reformas estructurales con Peña Nieto (2012-2018).

la ley de Inversiones Extranjeras Directas, abandonando el nacionalismo revolucionario como ideología gubernamental, se redefinieron las áreas estratégicas incluyendo PEMEX, que fue reorganizada. El PIB disminuyó a partir de 1990 elevándose nuevamente hasta 1994, pero jamás superando el 4% que había alcanzado con anterioridad. Entre otros factores económicos que marcaron la década están la duplicación del crédito privado, la expulsión (migración interna y externa) de la población de su lugar de origen –principalmente aquellos provenientes del campo- después de la negociación del TLCAN. Las modificaciones productivas del campo incluyeron el fin de la reforma agraria y la eliminación de la secretaria respectiva, se modificó el art, 27 constitucional para permitir la venta de ejidos y su reestructuración, y se dejó ando de incentivar la siembra de maíz, frijol, arroz para dejar la fijación de precios por el mercado y pasar a la siembra de los productos más rentables como vegetales y frutos para el mercado de exportación.

Como se muestra en el cuadro X, el Pronasol es oficialmente el primer programa de combate a la pobreza, éste significó el viraje de una política social expansiva con vocación universalista por una selectiva y focalizada. Discursivamente se justificó el uso focalizado de los recursos con una mayor eficiencia y necesidad de la homologación de la sociedad respaldada en que el compromiso del Estado era con los pobres, este proyecto logra consolidar una masa indefinida de pobres con las mismas necesidades, contrario al proyecto anterior que al estar sectorizado entre los trabajadores del campo y de la industria reagrupaba necesidades determinadas por su medio de trabajo, en términos macroeconómicos se ancla con la desarticulación de los sectores nacionales, o su relocalización acorde con la demanda exterior.

Levy clasifica los programas en cuatro áreas específicas:

- i) Programa de apoyo a la alimentación
 1. Se reducen los subsidios generales
 2. Cobertura dirigida a los pobres de las áreas urbanas
 3. Cobertura dirigida a los pobres de las áreas rurales
 4. Cobertura dirigida a los grupos vulnerables,

- ii) Programas productivos
 - 1. Fondos de solidaridad para la producción, otorgar créditos
 - 2. Fondos de solidaridad para las comunidades indígenas
 - 3. Programa de mujeres en solidaridad,

- iii) Programas de servicios sociales
 - 1. Salud
 - 2. Educación (programa escuela digna) (becas en primaria y a egresados de preparatoria y universidad),

- iv) Programas de infraestructura
 - 1. Programa Fondos Municipales de Solidaridad

Esta cobertura describe y teje los objetivos de desarrollo del milenio: erradicación del hambre, empoderamiento de la mujer y combatir el analfabetismo, pero no se fijan las metas e porcentajes a alcanzar, por lo que cualquier avance era planteado como cumplimiento del programa. . Compromisos que adquiere México al comenzar su tránsito al desarrollo, en estos programas de gobierno no es visible en el discurso el tema de oportunidades y capacidades como eje central. Además, como ya se mencionó, dentro de las investigaciones en torno a la eficiencia de la distribución de los recursos está el problema de la identificación de actividades en torno a las metas fijadas, para ello era necesario generar un indicador que permitiera saber qué proporciones de pobreza se tenían y cuáles se buscaba combatir y en qué porcentaje se establecía la meta.

En 1992 con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aparece la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cuya estrategia estaba centrada en la pobreza extrema.

II.3.c. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias

El sexenio de Zedillo fue complicado tanto política como económicamente, fue un gobierno que comienza siendo ilegítimo debido al asesinato de Colosio, se suma a la problemática devaluación del peso mexicano como expresión de la primera crisis del neoliberalismo, el famoso “error de diciembre”, inicia con el levantamiento zapatista en 1994. Ante este panorama se ve obligado a adoptar un programa de emergencia económica que si bien contemplaba a los estratos bajos de la población también ayudaba a empresas y bancos, éste en materia de gasto social informaba se mantendría de la siguiente manera:

“La inversión en infraestructura sería pospuesta, pero el gasto corriente en educación, salud y otros programas sociales se mantendría. Se diseñarán medias específicas destinadas a proteger a los pobres de la carga más pesada del ajuste, entre ellas:

-un aumento en número de becas de capacitación, que sirva como una especie de protección ante la ausencia de primas de desempleo: en lugar de las 500 000 becas presupuestadas originalmente para 1995, se proporcionarán 700 000, la mitad de ellas a trabajadores desempleados y el resto a trabajadores en activo, sobre todo de microempresas y pequeñas empresas;

-la expansión del apoyo directo a la agricultura y a las actividades ganaderas a través de PROCAMPO; y

-la atribución de fondos públicos adicionales para crear 600 000 empleos temporales en áreas particularmente deprimidas” (2003).

Esta década estuvo marcada por la fuerte crisis económica (1994-1995) que impactó el nivel de vida de la población, en este sentido, los programas de emergencia buscaban contribuir en aminorar las carencias que se visibilizaron de inmediato. El levantamiento zapatista también provocó que en los Estados con mayor pobreza dentro de las poblaciones originarias se invirtiera en la creación de carreteras, así como la incentivación de empresas extranjeras para

comercializar dentro del sector turístico y promover la generación de empleos, como una política contrainsurgente que continúa vigente de acuerdo con el EZLN.

Con Zedillo la política se definió en las siguientes estrategias: “prioridad presupuestal, transparencia e imparcialidad, integralidad, federalismo y programas pertinentes. Por su parte los programas y acciones se concentraron en seis líneas de acción:

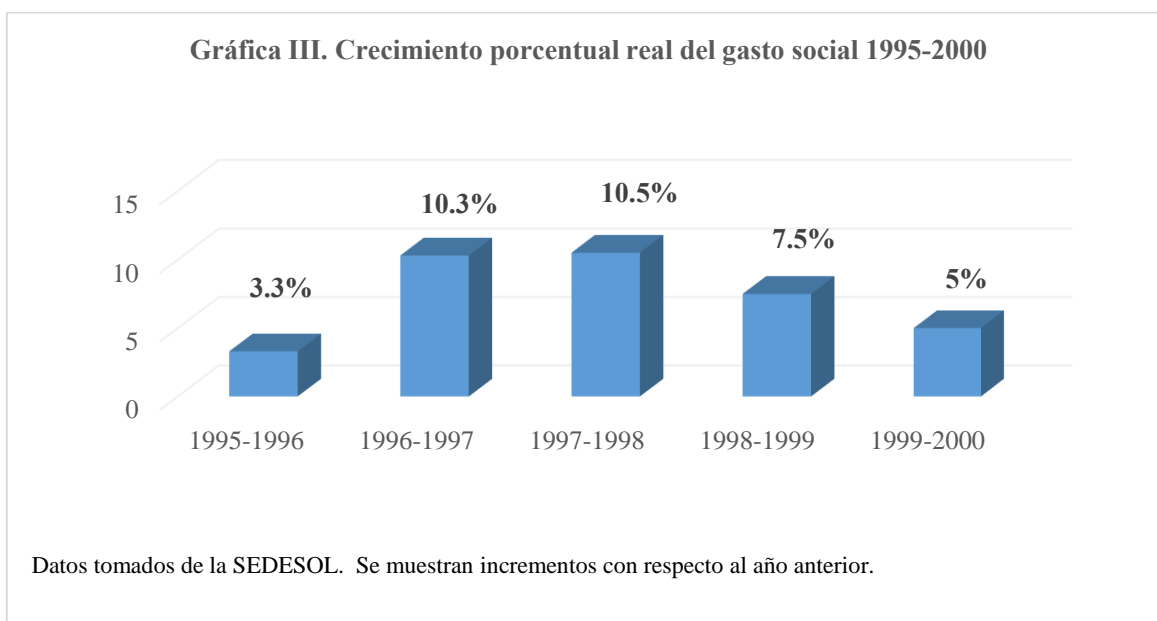
Cuadro XI. Ejes de acción de SEDESOL con Zedillo		
LÍNEA	OBJETIVO	PROGRAMAS
Desarrollo de capital humano: educación, salud y alimentación	Dotar a las familias y personas en condiciones de extrema pobreza, de capacidades básicas para superar los factores que condicionan la transmisión intergeneracional de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Progresá (Acciones integrales de educación, salud y alimentación) • Programa de Abasto Rural (Diconsa) • Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa) • Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist)
Empleo y oportunidades de ingreso	Fomentar la capacidad empresarial de los grupos sociales, elevar la capacidad productiva e incrementar las oportunidades de ingreso de la Población en situación de pobreza, particularmente en las zonas rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes) • Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) • Programa de Crédito a la Palabra • Programa de Empleo Temporal
Capital básico y comunitario	Garantizar a las familias mexicanas en condiciones de marginalidad, el acceso a una vivienda digna y decorosa como sustento de su patrimonio familiar y dotar a sus comunidades del equipamiento e infraestructura básica.	<ul style="list-style-type: none"> • Acción de los organismos promotores de vivienda (Fonhapo, Infonavit, Fovi) • Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) • Programa de Incorporación de Suelo Social • Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33) • Acciones de fortalecimiento institucional de los municipios para la operación de los programas
Atención a grupos altamente vulnerables	Brindar atención inmediata y oportuna a grupos de la población que enfrentan condiciones extremas de riesgo económico y social.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer • Programas de atención a grupos indígenas (INI)

		<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (Pronjag) • Atención a población en zonas áridas (Conaza-FIDA) • Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos • Programa Fondos Compensatorios (Región de las Cañadas, Chiapas)
Estímulo a la participación social	Incorporar las energías y recursos de la sociedad mexicana en las tareas del desarrollo social y del combate a la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Maestros Jubilados • Programa de Servicio Social Comunitario • Programas a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)
Ordenamiento Territorial, Desarrollo Regional y Desarrollo Urbano	Articular las acciones de vivienda, desarrollo regional y superación de la pobreza para transformar los patrones de desarrollo urbano, elevar la calidad de vida de los mexicanos, en un marco de desarrollo sustentable.	<p>Proyecto Nacional de Ordenamiento Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Urbano: <ul style="list-style-type: none"> – Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – 100 Ciudades – Consolidación de las Zonas Metropolitanas – Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano • Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) • Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias • Atención a la población afectada por desastres naturales
Elaboración con información de SEDESOL		

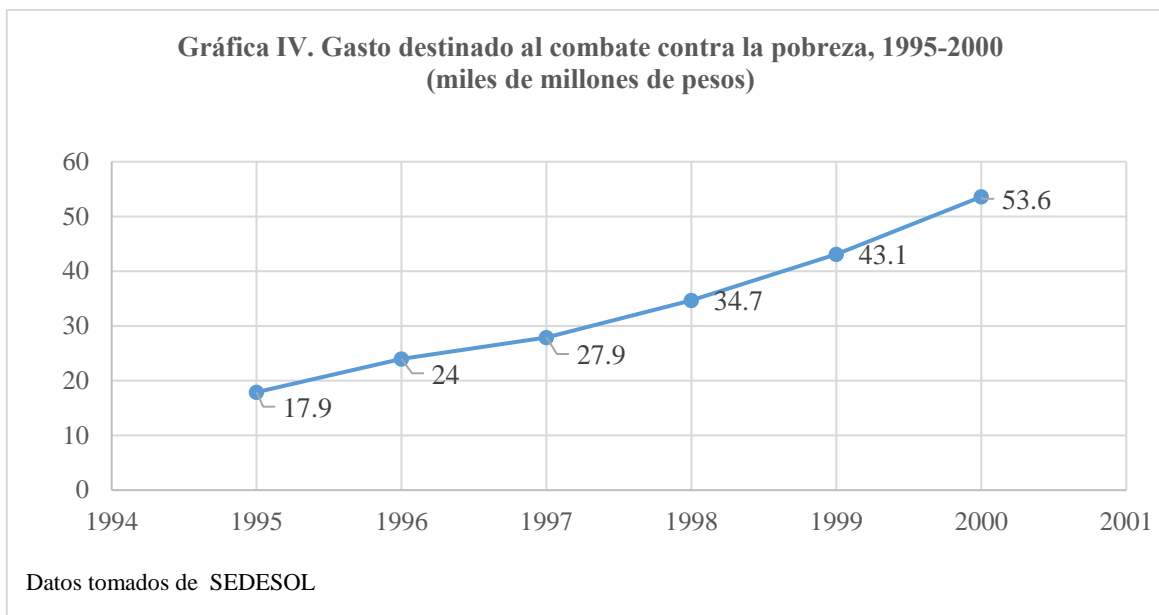
Mediante la política de focalización a los grupos más necesitados, es decir aquellos que están en situación de pobreza extrema se puede observar a la par mayor penetración estatal en los municipios. El espíritu que predomina en el papel es la congruencia que emana de la Carta Magna de la siguiente manera: “En el ámbito específico del combate a la pobreza, los programas y acciones se han concentrado en seis líneas de acción que enfatizan la formación de capital humano, a través de un esquema integral de educación, salud y alimentación; el impulso al desarrollo productivo, el desarrollo de capital básico y comunitario; la

participación activa de la sociedad; la atención prioritaria a grupos altamente vulnerables y el apoyo a regiones y grupos afectados por desastres naturales” (SEDESOL).

La estrategia encarnada en la SEDESOL centrada en la formación de capital humano⁴¹, desde un sentido crítico podría interpretarse en que la relación del Estado hacía con la población recaerá en dotarles a los ciudadanos de posibilidades para ampliar su instrumental técnico y reproductivo que les permita colocar de mejor manera su fuerza de trabajo ante el panorama de la mundialización del mercado laboral, preparar de manera individual a la población para que en un futuro sea garante por sí mismo de sus ingresos. La forma en que el gobierno puede sostener esta política es el aumento en gasto social, como se puede ver en la gráfica III, el aumento del gasto durante el sexenio de Zedillo fue elevado, una causa fue la inestabilidad económica del periodo, con el llamado fobaproa y otra el conflicto que se mantenía en Chiapas con el EZLN y los Acuerdos de San Andrés en la mesa del debate.



⁴¹ La visión hacia el futuro de los programas sociales deberá dar prioridad a la inversión en capital humano, para permitir a la población en situación de pobreza salir adelante con su propio esfuerzo. (SEDESOL)



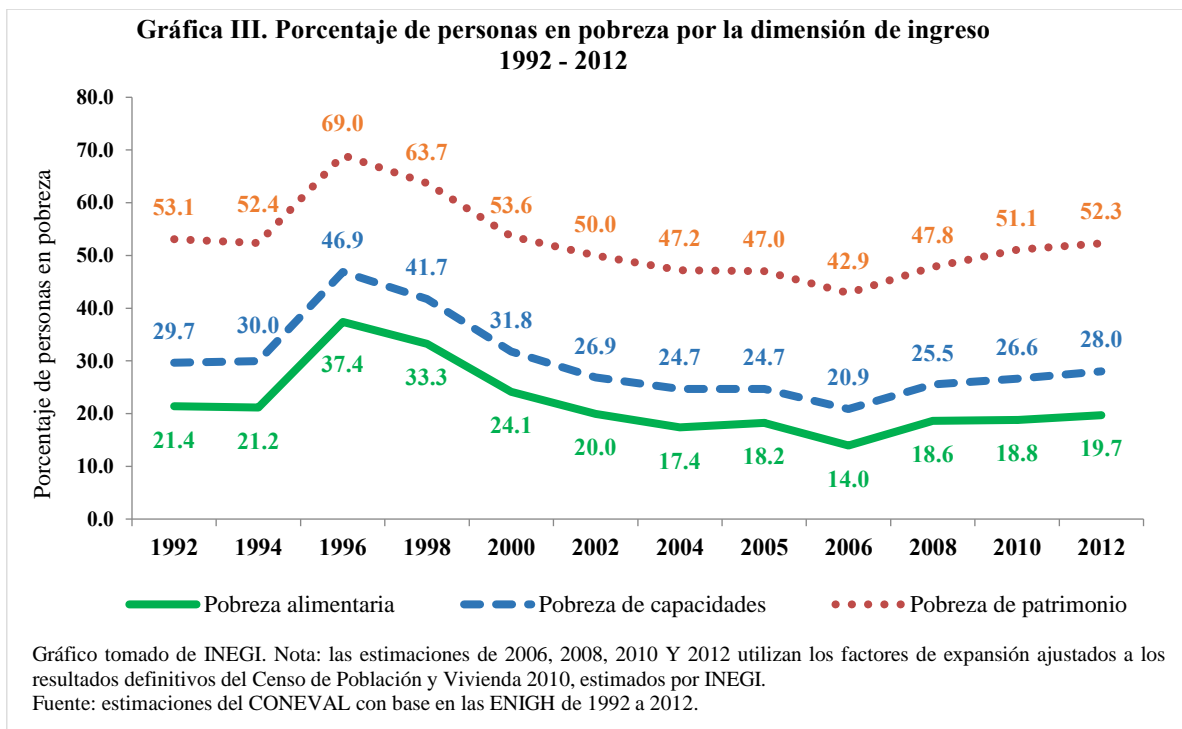
En el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias se halla instalado el concepto marginalidad, que busca estratégicamente la integración de los grupos aislados, como las comunidades indígenas para su incorporación en el esquema del Estado moderno. Este programa se vincula con la política descentralizada del presupuesto público que dotaría a los municipios de la disposición en cuanto al manejo del presupuesto⁴² con la finalidad de atender las necesidades de cada lugar, este diseño provocó grupos pequeños de poder que promovieron lazos de compadrazgo a nivel local.

En síntesis el rasgo característico del programa impulsado en este periodo tuvo como eje la integración de los sectores marginados, en tanto para las zonas urbanas se diseñaron estrategias que contrarrestaran las dificultades económicas que atravesó el país.

En síntesis, el rasgo característico del programa impulsado en este periodo tuvo como eje la integración de los sectores marginados, en tanto para las zonas urbanas se diseñaron

⁴² De 1996 a 1997 en el Presupuesto Egresos de la Federación se destina una partida a los nuevos conceptos: Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y Fondo de Desarrollo Regional. En 1998 se modifica el nombre de la partida presupuestal pasando de “Superación Nacional de la Pobreza” a “Desarrollo Social y Productivo de Regiones en Pobreza”. Pero en 2000 pasan al concepto Desarrollo Social, sin distinción.

estrategias que contrarrestaran las dificultades económicas que atravesaba el país, pero como muestra la gráfica III no sólo no se contuvo la pobreza, sino que ésta aumentó.



II.3.d. Programa Contigo y Oportunidades

Los resultados que arrojó la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), realizada en 2001 permitieron que durante el sexenio de Vicente Fox la estrategia de lucha contra la pobreza se diseñara sobre tres niveles diferenciados con base en tres líneas o ejes:

1. Umbral de pobreza alimentaria
2. Umbral de desarrollo de capacidades
3. Umbral de desarrollo de patrimonio

Los comités decidieron clasificar las carencias con el fin de distribuir mejor los recursos mediante la focalización tanto de los sectores poblacionales como de sus necesidades inmediatas, así se delinearon esos tres horizontes.

La metodología que se siguió estuvo estructurada por familias, para ello se formaron las siguientes actividades que marcaban los objetivos de las políticas que se sostuvieron cuya alianza desembocaría en el programa *contigo*⁴³ que buscó ser integradora pero a diferencia del sexenio anterior, en este programa la integración estaba encaminada en el actuar de las instituciones, que se correspondía con la descentralización que emana del gobierno anterior, un rasgo peculiar en este sexenio fue el abandono del incentivo productivo para el campo, pese al incitar a la población a crear su negocio, se estaban excluyendo los sectores productivos para abrir paso a las grandes empresas comerciales, cabe señalar que este periodo coincide con la culminación de las cláusulas estipuladas en el TLCAN para la liberalización definitiva de las actividades económicas, principalmente la financiera, un clima de crecimiento mundial, altos precios del petróleo e incremento de la liquidez.

Es importante señalar que durante esta administración se realizaron varias modificaciones en materia del concepto al cual se destinaba el presupuesto esto se refleja en los montos diversificados a lo largo del Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo en 2004 la modificación a la Ley General de Desarrollo Social obligó a los gobiernos a no disminuir el presupuesto referente a asistencia social con respecto al año anterior que forma parte del ramo desarrollo social.

- Desarrollo de capacidades: Centrado en acceso a educación de calidad, servicios de salud y buen estado nutricional.
- Generación de opciones de ingreso: Fomentar proyectos productivos y autoempleo mediante financiamiento y asesoría técnica.
- Desarrollo de patrimonio: Acceso a vivienda y capacitación técnica para el trabajo.
- Protección social: Apoyo a las familias en pobreza.

Una forma en que se dio continuidad a PROGRESA fue el programa Oportunidades⁴⁴, cuyos objetivos se caracterizaron por aumentar las capacidades en materia de educación, salud y

⁴³ “En la implementación de la estrategia “Contigo”, están involucradas diversas dependencias del gobierno federal, las cuales consideran los programas sociales que tienen sectorizados. El gasto social se materializa en estos programas, que tienen objetivos específicos de acuerdo al rubro de atención y la población objetivo a la cual están dirigidos” (públicas, 2006).

⁴⁴ “Oportunidades es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro

alimentación, la cobertura comenzó en el campo pero se fue ampliando hacia el sector urbano.

En el rubro de la educación, la aplicación se concretizó tanto en transferencias monetarias dotando de becas y útiles escolares a estudiantes de educación básica. En 2003 se instaura el programa “Jóvenes con oportunidades” que era un apoyo económico acumulable hasta que terminaran el tercer grado de secundaria.

En el sector salud, se prioriza la atención y el acceso del servicio a mujeres embarazadas, en lactancia y menores de cinco años, esto se hermana con el cuarto objetivo de la Agenda de Desarrollo, relacionado con el empoderamiento de la mujer.

Se adhiere el apoyo a la población adulta con montos monetarios una vez que hayan cumplido 70 años, en la Ciudad de México (antes Distrito Federal).

Esta serie de programas nombrados como transferencias monetarias condicionadas (TMC) se consideran en el marco de las propuestas de la CEPAL mediante las cuales se recomienda la localización de las personas en pobreza para otorgar el apoyo solo a los sectores focalizados, esto con la finalidad de administrar los recursos y que el destinatario final sea aquella población mayormente vulnerable en el desarrollo de sus capacidades biológicas y humanas dignas. Es interesante que a partir de este sexenio comience a tener relevancia en la agenda el tema de la seguridad social. . Como se observa en el cuadro XII se registra una mejora en la población con acceso a la salud y vivienda. Pero vale la pena destacar que, el incremento en los ingresos públicos, por los altos precios del petróleo, no se usaron para ampliar las capacidades productivas por lo no mejoró sustantivamente el nivel de empleo y los ingresos provenientes de los salarios.

Social. La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, es responsable de coordinar la acción conjunta de las dependencias que intervienen en la ejecución del mismo” (públicas, 2006)

Cuadro XII. Medición de pobreza por ingresos, 1990-2012					
Años	Porcentaje de personas con carencia				
	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
1990	--	--	41.5	--	--
2000	58.6	--	29.4	--	--
2005	51.4	--	--	--	--
2008	38.4	65.0	17.7	--	21.7
2010	29.2	60.7	15.2	22.9	24.8
2012	21.5	61.2	13.6	21.2	23.3

Tabla tomada de CONEVAL. Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000; el Censo de Población y Vivienda 2005; el MCS-ENIGH de 2008, 2010 y 2012

II.3.e. Vivir mejor

Con Felipe Calderón la estrategia recibió el nombre “Vivir mejor” cuyo esfuerzo iba encaminado al desarrollo integral de largo plazo:

Esta administración dio continuidad al programa sexenal anterior e introdujo nuevamente el concepto ‘capital humano’, incorporando el tema del empleo formal como eje.

- Desarrollo de capacidades básicas: Garantizando acceso a alimentación, educación, salud y vivienda principalmente a niños y niñas.
- Construcción de una red de protección social que disminuyera la vulnerabilidad.
- Vinculación entre la política económica y la política social: Potenciando el capital humano, facilitando el empleo formal.

En el Plan de Desarrollo Nacional (PND) se retoma la importancia del Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector, cuyo objetivo se vincula con el programa del PNUD estipulado en 1994, teniendo el siguiente enfoque: "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”, que además está estructurado con base

en la dimensión global y la incorporación de la informática y la tecnología en los procesos de trabajo, se enfatiza en el incentivo de capacidades y oportunidades a partir de un marco institucional que le permita a las personas⁴⁵ enfrentar los cambios mundiales que impactarán las relaciones productivas al interior de cada nación.

Un aspecto interesante a lo largo del discurso gubernamental es lo que en este trabajo se propone denominar una tergiversación referente al concepto de oportunidades puesto que en el PND se propone la igualdad de oportunidades, pero habría dos formas de hacerlo, *una* que se puede denominar externo, porque depende de las regulaciones macroeconómicas que el Estado ofrezca en términos de oportunidades en el ámbito laboral; *y otra* que podría identificarse como interna, en tanto la institución solo busque dotar a la población de acceso a lo mínimo, como este programa sexenal lo plantea y que más bien está enfocando su atención en el desarrollo de las capacidades, en esta dicotomía el programa separa capacidades-oportunidades, nombrando oportunidades a lo que en el sentido que Rawls y Sen lo plantean serían las capacidades, que propiamente incluyen combatir la desnutrición, ofrecer educación, atención médica, y seguridad para que al incentivarlas, los individuos puedan aprovechar las oportunidades que el mercado ofrece. A partir de la teoría, tanto Rawls como Sen abarcan el contexto que les permitiría sostener la política progresivamente hasta desarticular el círculo vicioso, mientras que el PND se inscribe en la segunda acción: "...sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece" (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012). En este punto se da por hecho que las oportunidades económicas para las familias están dadas y que no son aprovechadas porque existen problemas en torno a la 'desigualdad de oportunidades' que las instituciones⁴⁶ ofrecen a la población, que más bien al compararse

⁴⁵ El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas. (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012)

⁴⁶ "El principal instrumento del Gobierno de la República para reducir las desigualdades y construir un mejor país es el gasto público. Es imperativo que, en esta perspectiva, se gaste mejor y en forma transparente, y que el gasto se oriente efectivamente a las personas, a las familias y a las comunidades que más lo necesitan" (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012)

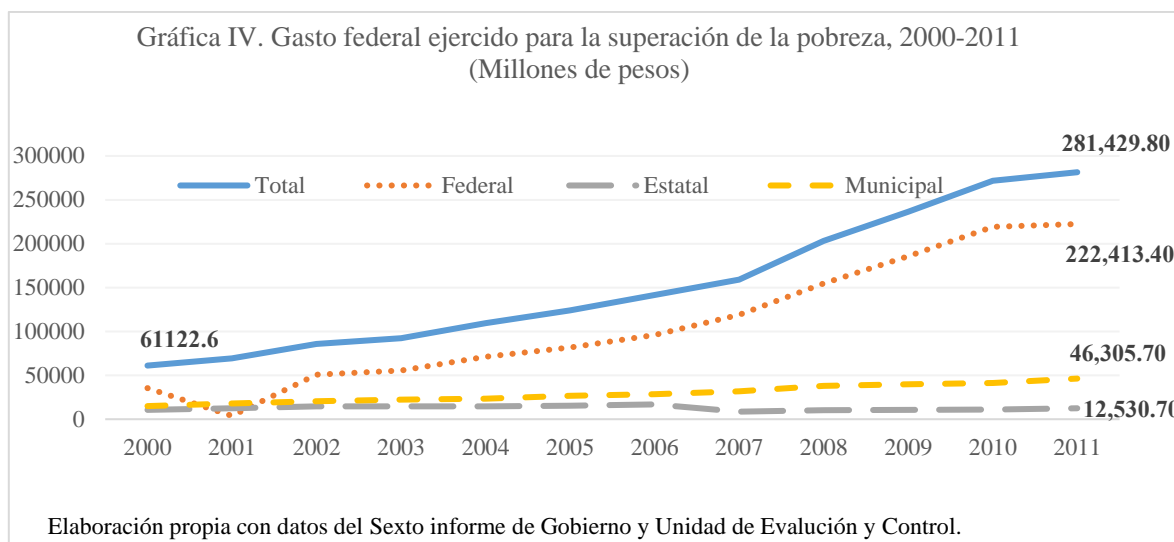
con las líneas del PNUD se estaría haciendo referencia a la desigualdad de capacidades, que es el marco en el que está inscrito el liberalismo.

En lo que respecta a la superación de la pobreza el plan mantiene la línea de focalización de los sectores y sus carencias, el control de los recursos y la adecuada administración de éstos. Se identifican de igual manera tres tipos de pobreza:

1. Alimentaria: Población que cuenta con ingreso per cápita insuficiente para acceder a una alimentación mínima aceptable.
2. Capacidades: Aquellos que pueden alimentarse, pero no pueden cubrir su educación ni acceso a salud.
3. Patrimonial: Pueden cubrir su alimentación, la educación y la salud, pero no sus gastos de vivienda, calzado, y vestido.

Sin embargo, la situación reflejada en los análisis institucionales es la siguiente: “Entre 2007 y 2011 el gasto acumulado para combatir la pobreza y la desigualdad acumuló un monto de 1.2 billones de pesos, una cantidad prácticamente equivalente a la recaudación tributaria de 2011. Los datos de organismos nacionales e internacionales revelan resultados desalentadores de la política social, reflejados en el incremento de las condiciones de pobreza, altos índices de desempleo, bajo nivel de ingresos de la población ocupada, elevado número de viviendas con condiciones inadecuadas, insuficiente equipamiento urbano, deterioro en la calidad de la educación, y manifiestas deficiencias en materia de salud y alimentación” “La distribución de los recursos por vertiente en 2011 fue la siguiente: 50.4% al desarrollo de capacidades básicas; 36.3% a desarrollo regional; y 13.3% al desarrollo y la atención de grupos sociales vulnerables” (Pellat, Ramírez Medina, Aguilar Chávez, & Franco Parrillat, 2012).

Como lo demuestran los datos proporcionados el esfuerzo gubernamental se mantuvo en el corto plazo y en el consumo directo de bienes y servicios que responden únicamente a las necesidades inmediatas y urgentes, la unidad de los programas no está encaminada a incentivar los sectores productivos nacionales, siendo éstos los que absorberían la generación de empleos, además a lo largo de este sexenio no se planteó una ley o política encaminada a la estabilidad laboral y el incremento salarial que se traduzca en ingresos mayores para los hogares.



En este aspecto pareciera que los recursos están siendo desaprovechados, ya que ante mayor presupuesto más personas han registrado mayores carencias por patrimonio. . En la gráfica III y cuadro XII se muestran las personas que si cuentan con un ingreso, pero éste es insuficiente para acceder a la alimentación (19.7%), el desarrollo de sus capacidades (28%) y para satisfacer (o crear) su patrimonio (52.3) según cifras de 2012. Si a este porcentaje se suma el nivel de indigencia, aquellos que trabajan, pero no reciben salario, y los desempleados, las cifras crecerían exponencialmente.

La forma de distribución de los programas fue familiar, respondiendo a las recomendaciones de la CEPAL sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas, se publica en el sexto informe de gobierno que: “El monto promedio mensual de transferencia por familia en 2011 fue equivalente a \$777.3 (incluye el Apoyo Alimentario, Energético, Adultos Mayores, Vivir Mejor, Apoyo Infantil Vivir Mejor, y Componente Educativo), superior en 3.4% en términos reales a los 726.7 pesos otorgados en 2010.” (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012). Otra estrategia es la inclusión de las mujeres en la distribución de los recursos puesto que está planteado dentro de la Agenda de Desarrollo del Milenio.

II.3.f. Prospera

El regreso del PRI al gobierno mexicano fue enunciado en conjunto a la modificación de estrategia para el combate a la pobreza, asimismo resaltaba los límites del programa Oportunidades, adoptados por el PAN durante doce años. A la par en 2006 CONEVAL propuso una metodología basada en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que tenía como meta ubicar dos dimensiones: *Bienestar económico*, aquella población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria y; *Derechos sociales*, referente a la población con al menos una carencia social.

En el análisis conceptual se propone la identificación: ***pobres y vulnerables*** por carencia social. El énfasis que se otorga a la modificación metodológica se enmarca en la modernización de los estándares que permite señalar con precisión las carencias de la población, este aspecto si bien permite la exactitud, también resulta falaz, en primera instancia porque parte del hecho de la ‘vulnerabilidad’, es decir no se acepta en el discurso que hay población que no tiene acceso a educación, salud y vivienda. Al contabilizar los estándares en la evaluación por familias. Vale la pena destacar que se incorpora en el concepto de familia extendida, a todos los habitantes de un predio que puede pertenecer a más de una familia, debido a la falta de ingresos para adquirir una vivienda propia, se omite que el ingreso actual se distribuye a manera de fondo familiar en la ampliación de ésta y no por unidad. Esta forma de medir lo único que visibiliza de forma concreta es la pobreza extrema que es en la que se enfocan los programas y no en el aumento del bienestar o el combate a la situación de pobreza por patrimonio y capacidades que es en donde se ubica el grueso de la población, es decir, las instituciones no han dado respuesta óptima para compensar las carencias referentes al bienestar, como se observa en el cuadro XIII el 72.4% de la población tiene por lo menos una carencia social, además la pobreza moderada aumentó en 2.9% que quiere decir que no ha habido las oportunidades en términos del mercado que le permita a las personas satisfacer sus carencias por sus propios medios. Se refleja además disminución en el acceso a salud, que se atribuye a la política de seguro popular que continuó vigente en este sexenio. Se complementa el análisis con la desigualdad del ingreso, que en un aspecto crítico se expresa en la política de contención del aumento salarial. El PND

planteado de 2007 a 2012 recalca el énfasis en la pobreza extrema y la población con carencias por alimentación, que como resultado al 2014 se reduce en 0.9%.

Cuadro XIII. Porcentaje de la población en situación de carencia (%)				
	2008	2010	2012	2014
Pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	36.6
Pobreza extrema	10.6	11.3	9.8	9.5
Con una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4
Con al menos tres carencias sociales	30.7	28.2	23.9	22.1
Carencia de acceso a salud	38.4	29.2	21.5	18.2
Carencia de acceso a seguridad social	65	60.7	61.2	58.5
Carencia de acceso a calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3
Ingreso inferior a la línea de bienestar	49	52	51.6	53.2
Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20	20.6
Datos retomados del CONEVAL, 2006-2015.				

Cabe mencionar que en esta nueva modalidad de cuantificación no se vislumbra si la pobreza está localizada en el sector rural o urbano, que fue paradigma en la literatura e investigación anterior. En la contribución de esta estrategia se implementa la Cruzada contra el Hambre, a cargo de SEDESOL. La primera etapa abarcó cuatrocientos municipios, concentrándose en los Estados de Chiapas (97), Oaxaca (291), Veracruz (85), Guerrero (77) y Estado de México (66). Estos programas se reenfocaron en la transferencia monetaria por individuo, mientras más focalizados estén los programas menos posibilidades existen de relacionar a la pobreza y las carencias como un problema que emana de la estructura productiva, quedándose en el maco compensatorio de aquello que se detectó como carencia, esta política está en el extremo contrario de la propuesta de Rawls, situación paradójica si se compara con la eficiencia cuantitativa que se propone en términos de identificación de la pobreza cuyo círculo comenzó con SOLIDARIDAD.

Capítulo III. La lucha contra la pobreza en Bolivia, 1990-2016

*«Somoza le llamaba a Sandino bandolero.
Y Sandino nunca tuvo propiedades.
Y Moncada le llamaba bandido en los banquetes
y Sandino en las montañas no tenía sal
y sus hombres tiritando de frío en las montañas,
y la casa del suegro la tenía hipotecada
para liberar a Nicaragua, mientras en la Casa Presidencial
Moncada tenía hipotecada a Nicaragua.
“Claro que no es”- dice el Ministro Americano
riendo- “pero le llamamos bandolero en sentido técnico”»*

Hora 0, Ernesto Cardenal.

III.1. Cambio de gobierno y distribución del gasto social boliviano

La población boliviana en su mayoría ha sido afectada por la marginación, la desigualdad y la pobreza, además de tener trabajos precarios y repletos de injusticias desatendidas por las instituciones y el gobierno, sin embargo, su sentido de comunidad les ha permitido organizarse y hacer frente al despojo a lo largo de varios episodios históricos, siendo uno de los más relevantes la Revolución de 1952 y otro más reciente la rebelión de los noventas, ambos se enmarcan en una larga tradición de memoria y lucha que logró su cristalización en la transformación de su constitución política, la última es ampliamente debatida puesto que el movimiento se personalizó en la presidencia de Evo Morales (2006), quién mencionó transformaría al Estado en uno plurinacional.

En 1985 con la entrada del neoliberalismo, las contradicciones económico-políticas se agudizaron, incidiendo en el descontento de la población, “En quince años, estas políticas produjeron grandes cambios sociales. No sólo se entregó a las empresas trasnacionales el control del 35% del Producto Interno Bruto (PIB), dejando al Estado en un papel de mendigo internacional y de policía local, encargado de disciplinar a las clases peligrosas; sino que además, se modificaron los patrones del desarrollo económico” (Linera, 2001).

La relación estructural se transformó con políticas que beneficiaban el mercado exterior y a las empresas de capital extranjero, el estancamiento económico neoliberal se unió al débil

desarrollo industrial del país -si es comparado con los estándares de producción del capital de avanzada- lo cual dio continuidad al papel extractivista que Bolivia tenía.

En la década de los ochenta el trabajo asalariado estable estaba en condiciones precarias, mientras que el desempleo aumentaba a tasas galopantes junto con la inflación. El rezago en términos del desarrollo humano colocaba al país en uno de los lugares más bajos dentro de la región, más de la mitad de la población se encontraba en alguna situación de pobreza. Pese a ello, durante la rebelión las principales demandas del pueblo boliviano no aglutinaban incrementos salariales, ni mejoras laborales, el proceso se comprende desde la subjetividad, recayendo en el ‘ser’ y no propiamente en el ‘estar’ (Sen, 2000), es decir la reivindicación estaba marcada por la autodeterminación, la autogestión, la protección por la tierra y los recursos, así como contra el despojo; contrario a las tradicionales luchas sindicales en las que se plantean aumentos salariales y condiciones laborales mejores, es decir bienes materiales que les permitan la reproducción de su fuerza de trabajo. En la lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas y el reconocimiento, se podría comprender que más que la búsqueda por la igualdad, la lucha era por la representación no sólo en el marco legal sino en la inclusión sin desigualdad, y por la vida en su conjunto.⁴⁷

Comprender la complejidad del proceso boliviano, la reivindicación y las demandas forma parte de un periodo más amplio de análisis. La relativa cercanía entre el proceso reciente y la Revolución de 1952 que culmina con el golpe militar encabezado por Barrientos (1964) explica la relevancia de la memoria colectiva en la organización, puesto que durante el periodo contrarrevolucionario comenzó la desnacionalización de los recursos naturales acompañados de represión.⁴⁸

⁴⁷ En contraste con México en donde las políticas neoliberales estaban planteadas progresivamente, en Bolivia la desarticulación de las nacionalizaciones conseguidas por en el proceso de Revolución fueron rápidas, así el impacto que tuvieron se percibió en el corto plazo.

⁴⁸ Un paradigma que acompaña la literatura de los movimientos sociales aparece recurrentemente en la búsqueda por articular las contradicciones que permitan la organización para transformar, México instaure como política dictatorial partidista un corporativismo acompañado de bienestar –en el sentido material, con salarios que permitieron la reproducción de la fuerza de trabajo-, estas recompensas desarticulaban la lucha de los trabajadores, mientras que en Bolivia los logros revolucionarios no compensan con bienestar a la población compuesta por grandes sectores indígenas, de aquí proviene una de las causas que explican la transformación adoptada por el gobierno de Evo Morales. Cabe resaltar que en ambos casos alcanzar la dimensión del “ser” en el sentido de la capacidad de agencia,

Las demandas de los pueblos indígenas no pueden ser concretadas bajo ningún proyecto liberal que las minimice e incorpore a la agenda capitalista –como en la propuesta de Rawls y Sen-, en este punto el antagonismo existente fue tan grande que el Estado boliviano buscó resolver mediante programas y políticas sociales la inserción de la población a la dinámica en la que otros países se rigen, es decir, disolver las demandas y convertir los beneficios en cifras nacionales para su comparación metodológica con otros países y respecto a los Organismos Internacionales.

Por esta razón el gobierno decidió dar continuidad e incorporar a más sectores marginados a programas que buscaban paliar el hambre y la miseria a la que fueron arrojados los bolivianos campesinos e indígenas. El Estado dio pronta respuesta a un problema más severo, en palabras de Raquel Gutiérrez, “Existen momentos históricos en los que los conflictos, antagonismos y desgarramientos internos de una sociedad desbordan todo el andamiaje diseñado para su administración y encausamiento. Tal es el caso de la de los años 2000-2005 en Bolivia. En tales momentos, la ilusoria síntesis social estatal preexistente se erosiona y agrieta por el despliegue del antagonismo social que cuestiona, repudia y pone en crisis al menos tres de los pilares básicos de dicha síntesis estatal:

- a) El monopolio de la decisión sobre las cuestiones fundamentales del asunto público en manos de los dominantes.
- b) El monopolio de la decisión de la relación mando-obediencia dentro de la sociedad que se erige, básicamente, sobre la creencia social en la legitimidad del monopolio anterior. Tales cimientos se asientan en las estructuras simbólicas profundas del imaginario social que habilitan y hacen reconocer como aceptables ciertas formas de dominación, es decir, la relación mando-obediencia que se hunde en las divisiones étnicas y genéricas drásticamente jerarquizada, más íntima de un conjunto social.

discutida en el marco de Sen, no forma parte de ninguna de las agendas, es absorbida por las demandas económicas básicas y por ende el florecimiento humano está más lejos de ser alcanzado, aunque mediante el Buen Vivir las comunidades indígenas bolivianas si contemplan su incorporación a las instituciones estatales.

- c) Las formas de organización política, económica, productiva y ritual, del andamiaje normativo y administrativo de la vida social para resolver las necesidades fundamentales del conjunto de la población admitido en la anterior síntesis social” (Gutiérrez, 2009).

Las explicaciones desde la sociología y la política que se realizan actualmente, involucrando respuestas que expliquen la transformación a partir de pactos sociales, fueron problematizados por René Zavaleta cuando bosqueja lo abigarrado⁴⁹ de las sociedades latinoamericanas, y el “poder dual” que se va construyendo en Bolivia. En este sentido, es que se comprenden los inacabados desacuerdos que si bien son altercados incitados por grupos minoritarios logran cuestionar el ahora proyecto plurinacional defendido desde la estructura económica que en lo nacional pretende conciliar, pero en lo externo responde a entes dominantes, motivo por el cual el país pasó a ser ejemplo a seguir en los avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) celebrados por los organismos internacionales que anteriormente clasificaban al país como subdesarrollado puesto que registraba índices de desarrollo humano bajos.

En este sentido, el Estado mediante el gobierno de Evo Morales responde de dos formas: *la primera político-ideológica*, con la modificación de la Constitución, basada en la figura que por ser de origen indígena podría ser visto como igual entre los pueblos originarios; *la segunda económica*, con la inserción de ayudas focalizadas que al hermanarse con la agenda de desarrollo sostenible buscaría reducir la pobreza extrema en primer lugar y posteriormente incorporar a la población al mercado laboral para su participación en la relación contractual emanada del gobierno. Este antagonismo da pie a que los programas de lucha contra la pobreza sean también considerados como contrainsurgentes y separatistas puesto que algunos perceptores del recurso defienden al gobierno, mientras que otras comunidades están en

⁴⁹ “Uno de los criterios más relevantes para identificar la presencia de un tipo de diversidad cultural compleja y conflictiva, como la que se puede encontrar al hablar de abigarramiento, tiene que ver con la persistencia o existencia de estructuras de autoridad que en realidad son formas de autogobierno de otros sistemas de relaciones sociales, lo cual hace pensar que no sólo hay países multiculturales, sino multisociales” (Tapia, 2015).

contra de éste porque están siendo afectadas por el despojo y los grandes proyectos extractivistas y de infraestructura que se han realizado o están planteados.

Un elemento importante para seguir la lucha contra la pobreza bajo la dinámica que dictan los Organismos Internacionales en Bolivia, es el agrupamiento que se da en Suramérica (2005) ante la reorganización mundial aglutinada en bloques económicos, manifestada en la UNASUR, proceso que le ha permitido reforzar lazos comerciales importantes que se unen con la agenda de desarrollo sostenido en su modo de operar para erradicar la pobreza mediante las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), pero también permitiéndole mantener relaciones comerciales que diversifican su mercado interno en tanto se pacta con regiones del sur y no únicamente con potencias económicas.

III.2. El carácter de la lucha contra la pobreza en Bolivia

Uno de los elementos centrales en la discusión sobre los avances que han tenido los gobiernos con propuestas anti-neoliberales descansa en el tema de la pobreza. En este país las acciones para combatir la pobreza no son únicas del gobierno de Evo Morales, lo que hace la diferencia con otros regímenes es el contexto de derechos en los que se enmarcan y los lineamientos de regirse bajo los ODM (ahora ODS) planteados por el PNUD y establecidos mediante las TMC, que comienzan en 2006. El gran antecedente de los bonos implementados a lo largo de la gestión de Morales, fue “Renta Digna”, cuyo programa tenía destinada una partida presupuestal enfocada en los adultos mayores con el fin de proporcionar una forma de pensión a quienes no hubiesen trabajado formalmente para recibirla.

Para mejorar el Índice de Desarrollo Humano el gobierno boliviano enfrenta grandes retos, el bajo acceso a la salud, las altas tasas de mortandad, el analfabetismo y la elevada deserción escolar. Estos desafíos son la justificación que da el gobierno para defender su patrón de reproducción capitalista enfocado en el extractivismo. El gobierno de Morales ha llevado a cabo una dinámica de administración eficiente en la distribución del gasto social, con programas de apoyo, focalizados en personas de la tercera edad y niños. Sin embargo, si atendemos a una de las críticas de Sen a la política de pobreza y desigualdad, pareciera que en el entorno indígena las oportunidades de desarrollo e inserción están siendo atendidas, sin

embargo, la estrechez del mercado laboral es tal, que la población se inserta en actividades de manufactura, comercio, transporte o construcción, ramas que se caracterizan por tener salarios bajos, traduciéndose en trabajadores en algún nivel de pobreza, que además son marginados por no tener un elevado niveles educativo.

La congruencia que busca el gobierno al reducir sus índices de pobreza, lo lleva a imponer medidas compensatorias entre los más afectados, que aunque tengan como objetivo nutrir y capacitar a la población más necesitada, la estructura económica del país no absorberá a su fuerza de trabajo, aún, suponiendo que las políticas focalizadas amplíen el margen del punto de salida (Rawls, 1999 (1986)) de más bolivianos.

Atender este cúmulo de carencias es cuestión de tiempo y más si se plantean como medidas compensatorias sin vincularse a un contexto económico de crecimiento con alta concentración de riqueza. Es en este punto en donde Morales planteó la obtención de recursos para la distribución del gato social que aminorara los niveles de pobreza y elevara el desarrollo humano. Sin embargo, sostener esta situación conlleva a otras confrontaciones tanto financieras como políticas, y ante periodos de crisis y recesión que ha vivido la economía mundial, hace más difícil para una economía dependiente de los precios internacionales, sostener cualquier política distributiva, ya que sus recursos son obtenidos vía exportación lo que permiten aumentar los ingresos o rentas públicas, pero se vulnera la situación al interior, cabe recordar que Bolivia es un país que importa muchos bienes para cubrir las necesidades básicas debido a que su matriz industrial productiva no es fuerte.

Otro elemento que incide en el gasto del gobierno para la política social es el boom de las commodities, ya que el alto precio internacional de los minerales e hidrocarburos permitió mantener en los países exportadores superávit en sus balanzas comerciales, “en Bolivia alrededor del 45% de los ingresos del gobierno provenían de este sector, los elevados déficits fiscales registrados entre 2003 y 2005 se convirtieron en superávit continuo hasta 2014” (Baquero, 2017) posibilitando la transferencia de lo recabado en estas exportaciones hacia el gasto público.

Aunque el gobierno ha mantenido la política de lucha contra la pobreza, en la segunda gestión de Morales, sobre todo en el 2011 la postura gubernamental mostró un cambio a una política más moderada en un contexto de crisis-recesión mundial. “En su faceta económica, esta

orientación consiste en el impulso de un patrón de desarrollo basado en la lógica primario-exportadora y, en su faceta política, en la recomposición de la coalición de actores sociales que conforman la base de apoyo al gobierno” (Mayorga, 2013).

De las críticas más avasalladoras al gobierno de Morales que ponen en tela de juicio el carácter social de izquierda que formó parte del discurso para acceder al gobierno en 2006 aparecen tres situaciones:

- 1) *El gasolinazo*, para disminuir el subsidio estatal de este producto se buscó incrementar el precio del combustible, principalmente el diésel, provocando protestas en varias ciudades debido al efecto que tuvo en los alimentos. “El gasolinazo puso en evidencia las limitaciones de la nacionalización de los hidrocarburos y la necesidad de replantear las relaciones del Estado con las empresas extranjeras del sector, puesto que el incremento de inversiones en explotación petrolera iba a permitir subsanar las distorsiones que provoca la subvención estatal de los combustibles” (Mayorga, 2013)
- 2) *El TIPINIS*, la construcción de carretera que atravesaría territorio indígena (TIOC), este proyecto requería despojar de extensiones territoriales a comunidades por lo cual se organizó una marcha a mediados de agosto de 2011. “A la demanda se sumaron organizaciones indígenas de tierras altas, como el Consejo Nacional Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), porque esa demanda encabezaba una lista de peticiones que involucraba otros temas, como la paralización de actividades hidrocarburíferas en parques nacionales, el respeto por los territorios indígenas en la nueva legislación agraria, la titulación completa de las tierras comunitarias de origen, la profundización de las autonomías indígenas y el cumplimiento de la norma constitucional de derechos a la consulta previa y participación de los pueblos indígenas en proyectos de explotación de hidrocarburos y minería, construcción de carreteras y represas hidroeléctricas que afecten a las comunidades, así como otros puntos relativos a educación, salud y vivienda” (Mayorga, 2013).
- 3) *Elecciones judiciales*, evento que cuestiona la legitimidad democrática en torno a la decisión de quienes están a cargo de los mandos y cómo se gestionan los proyectos,

en este punto se enarbola la demanda de los pueblos y las mujeres para impulsar el desarrollo del país, “En este sentido, las tareas del Estado Plurinacional son convencionales y se refieren a la soberanía nacional y la gestación del mercado interno, a la inclusión política y la cohesión social, a la integración territorial y a la inserción en la globalización; una orientación que contradice la perspectiva indigenista y ecologista que evoca a la Pachamama, y que se subordina a la expansión de una lógica productiva basada en la economía estatal y los pequeños y medianos productores. Otra razón para expandir el rol del Estado en la economía es la aplicación de políticas sociales de carácter redistributivo dirigidas a sectores populares cuya sostenibilidad exige el incremento de los ingresos del Estado a través de la dinamización económica y la inversión extranjera” (Mayorga, 2013).

El patrón extractivista boliviano basado en la venta mundial de minerales e hidrocarburos está anclado a que los capitales transnacionales puedan obtener la materia prima esencial para la elaboración de las mercancías que se ofertan en el mercado global, mantener su mercado con precios rentables es premisa aunque el resto de población sea “beneficiada” con pequeños bonos, pero que en realidad no son comparables con el despojo, el saqueo legal, la explotación y la mísera oferta laboral que ofrece el país y mucho menos con la riqueza que se transfiere al capital mundial.

Para el gobierno de Bolivia no era, ni es prioridad articular un mercado interno (ni en términos del desarrollo capitalista) puesto que su papel es proveer al mercado de insumos. En este sentido el gobierno que a costa del despojo territorial está contribuyendo en la acumulación de capital y la especulación, se atreve a argumentar que es en favor de los pobres que deben continuar con el extractivismo mientras que el dinero es gastado no invertido, y en el cual el beneficio privado tanto nacional como internacional es tan alto que el gobierno ha elegido ir en contra de las comunidades minoritarias y anteponer la idea de la justicia en su más básico sentido económico-material.

La política macroeconómica que ha adoptado el gobierno boliviano se ha justificado a partir del resguardo de sus finanzas, en donde el papel de la política monetaria es aumentar las reservas internacionales lo cual provoca contención de la distribución vía salarial, pasaron de 3.178 millones de dólares en 2006 a 11.043 millones de dólares a 2011, según datos del

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, esta política es criticada porque la riqueza está concentrada y guardada en el Tesoro Internacional, sin embargo, la justificación del gobierno se entabla en dos razones; *una* es que los grupos que no están de acuerdo con Morales han llevado a cabo estrategias para desestabilizar al país, “La última de estas provocaciones políticas la hizo Doria Medina en diciembre pasado, logrando que casi UDS 321 millones salieran de la banca en tres días. Si no hubiésemos garantizado la rápida liquidez de estos recursos millonarios solicitados por la demanda ciudadana, se hubiera producido una escalada de pánico financiero con múltiples efectos catastróficos en otras áreas de la economía” (Linera, 2011); y *dos*, los recursos resguardados permiten solidez del patrimonio colectivo, por ello no se puede destinar ese dinero a salarios, “...ello disolvería, evaporaría ese ahorro colectivo en gastos de consumo básico, que son necesarios pero improductivos, en el sentido de que no genera valor de manera inmediata para el Banco Central” (Linera, 2011). El resguardo de la política monetaria con estos argumentos es de corte neoliberal, la contención salarial es un elemento compartido con México que traslada a los trabajadores a la pobreza y vulnerabilidad, en este caso la visión de Sen con respecto a la importancia de la renta se esfuma, fragmentándose con la idea de alcanzar el desarrollo humano para generalizarlo, entonces, comienza el cuestionamiento sobre el alcancé de la lucha contra la pobreza.

Habría que comprender que las críticas que se enfocan en la lucha contra la pobreza se basan en:

a) El medio para obtener recursos y posibilitar el presupuesto; otra, en el impacto que tiene en tanto generador de dependencia y;

b) El impacto que puede causar si el combate se vuelve fin no sólo herramienta para equiparar el desarrollo, o en términos de Rawls ampliar y generalizar las capacidades de la población. En defensa del programa de gobierno y de esta línea de acción Linera (2015) responde:

“¿Tenemos que salir del extractivismo? Sí, tenemos que salir. Pero no se sale congelando las condiciones de producción ni regresando a la edad de piedra. Se sale del extractivismo utilizando temporalmente el extractivismo. Hay que acabar con el extractivismo sí, pero simultáneamente hay que acabar con la miseria...

¿Cómo nos piden a nosotros acabar en cinco años lo que ha durado quinientos años?

Necesitamos un período de transición, un puente que cree las condiciones técnicas, materiales y culturales de una nueva generación capaz de superar el extractivismo. Vamos a seguir, porque hay que satisfacer las necesidades materiales de la gente. Pero a la vez iremos creando las condiciones para un reencuentro con la Naturaleza, rescatando la tradición indígena... Extractivismo sí, temporalmente y sí necesariamente. Hasta crear la nueva sociedad del conocimiento y de la cultura”.

Plantear como transición el extractivismo es importante a la par que la construcción de una relación de producción que esté desmontando lo viejo, pero en tanto el patrón de acumulación siga vigente y se permita el saqueo masivo y la entrada de mega proyectos a la ofensiva de las comunidades se tornaría necesaria una nueva lucha social.

García Linera como vicepresidente de Bolivia ha dado respuesta a las críticas más avasalladoras como la deuda interna que se ha incrementado, a lo cual responde que el dinero adquirido se utiliza para crear infraestructura en áreas estratégicas:

Planta separadora de Líquidos Río Grande (USD 164 MM); Planta separadora de Líquidos Gran Chaco (638 USD); Exploración de Gas y Petróleo (USD 250 MM propios y USD 110 MM contratistas); Exploración de campos gasíferos (USD 250 MM); Transportes (USD 171 MM); Redes de Gas (USD 186 MM); Refinación (USD 22 MM); Planta Urea y Amoniaco (USDD 600-800 MM); Planta de Conversión de Gas a Líquidos (USD 650-700 MM).

Termoeléctrica del Sur (USD 150 MM); Hidroeléctrica Miguillas, La Paz (USD 375 MM); Hidroeléctrica la Bala, La Paz (USD 2400 MM); Geotérmica Laguna Colorada (USD 480 MM); Hidroeléctrica Cachuela Esperanza (USD 2.218 MM); Hidroeléctrica Tahuamanu (USD 24 MM); Hidroeléctrica San José (USD 200 MM); Hidroeléctrica Misicuni (USD 120 MM).

Complejo Industrial San Buenaventura; Riego para la producción de Granos y Cereales (USD 100 MM); Incentivo a la producción de granos y cereales; Seguro Agrícola (USD 26 MM); Programa de Mecanización del Agro; Empresa estatal de alimentos.

Horno Ausmelt Vinto (USD 25 MM); Nuevo Ingenio Huanuni (USD 50 MM); Rehabilitación de la Planta de Fundición de Karachipampa (USD 37 MM); Dos plantas Hidrometalúrgicas para el procesamiento del Zinc (USD 500 MM cada una); Litio (USD 500 MM); Mutún.

Satélite Túpac Katari (USD 330 MM estimado); ENTEL (USD 124 MM).

Caminos Doble Vía Caracollo-Colomi; Doble vía San Ignacio Montero; Cristalmayo-Montero; Villa Tunari-San Ignacio de Moxos; Rurrenabaque Riberalta; Undavi-Chulumani; Doble vía El Alto Tiquina; Reparación de vías antiguas; Aeropuertos: Uyuni, Oruro, Chimoré, Alcantarí, Cobija, Camari y Monteagudo, San Ignacio y Copacabana; Ferrocarriles: Biocéánico, Santa Cruz Warnes-Montero, Sacaba-Cochabamba-Vinto-Sipe Sipe.

Y Plantas de cemento (USD 150 MM cada una); Plantas de textiles: hilados de algodón y camélidos (USD 150 MM) (Linera, 2011).⁵⁰

Es de sumo interés pensar los niveles de pobreza en torno a las luchas, sobre todo cuando se propone responder el por qué aumenta el número de pobres –en general- ya que estos niveles forman parte de una correlación de fuerzas, emanada de la lucha social en donde los generadores de riqueza imponen la redistribución de la riqueza, vía la conquista de sus derechos.

⁵⁰ En resumen nueve proyectos para carburos; ocho de electricidad; seis de agricultura; seis de minería; dos de telecomunicaciones; dieciocho de transportes y; dos de manufactura.

III.3. Programas implementados para combatir la pobreza

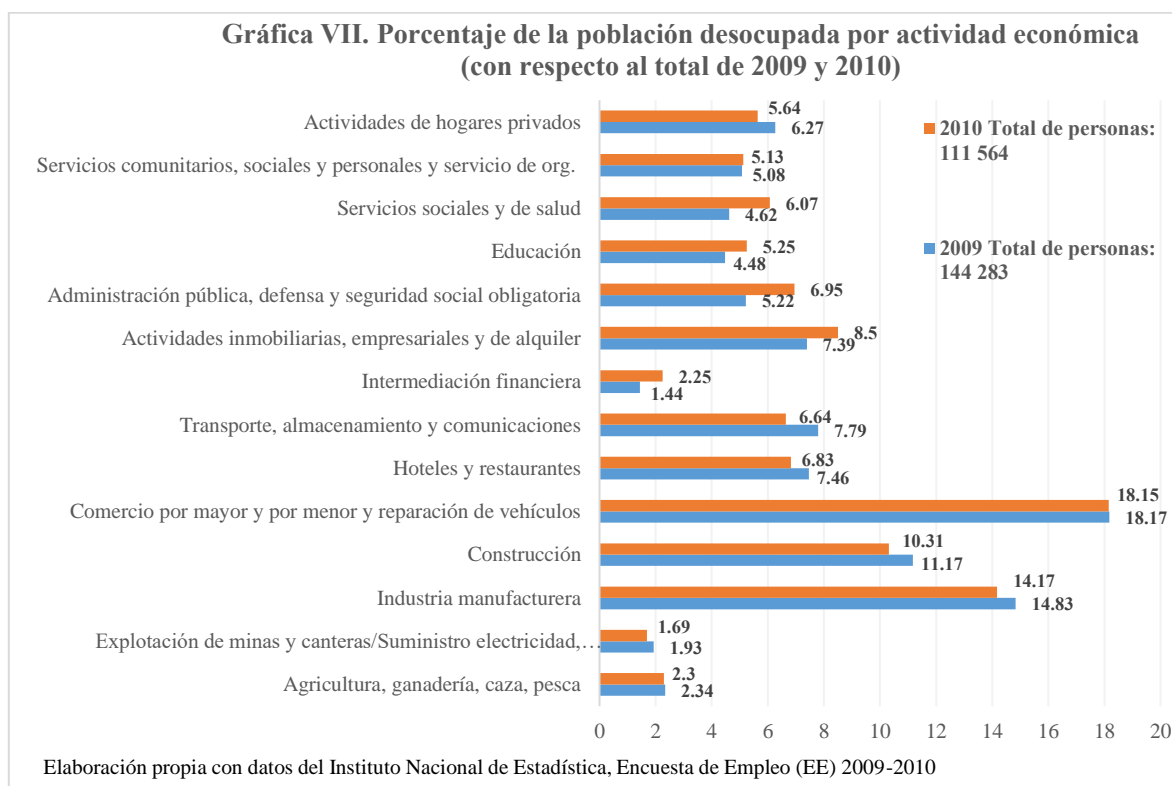
A través de la concepción liberal de la que parten los Organismos Internacionales se mide el desarrollo humano, ya que su metodología hegemoniza y traslada el tratamiento de la pobreza a una cuestión monetaria, la solución la proponen compensatoria, invisibilizado que cada país tiene procesos diferentes de colonialismo y dependencia, aspectos relevantes en la forma en que se han estructurado tanto interna como externamente, esta visión oculta la diversas causas de la pobreza, por ello presenta cifras comparables pero sin explicación del proceso. Ante esta dicotomía, el panorama era el siguiente, el país arrastraba un rezago económico que no permitió a la población su desarrollo en términos del bienestar, de acuerdo con el PNUD en un informe que publicó en febrero de 2003 el objetivo proyectado para 2015⁵¹ era reducir a la mitad la proporción de la población que vivía con menos de un dólar diario⁵², según su estimación sólo siete de los dieciocho países latinoamericanos contemplados en sus reportes lograrían alcanzar la meta, entre ellos estaba México, Brasil, Costa Rica, Salvador, Guatemala y Nicaragua, aunque la incidencia de la pobreza extrema fuera gradual. En tanto, en países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela la pobreza extrema se elevaría, para contrarrestar esta tendencia Bolivia requería crecer a una tasa anual del PIB mayor a 2% a la par de reducir la desigualdad en más del 5%. La atención de los Organismos Internacionales hacía con estos países radica en que la pobreza fue causa de la articulación de movimientos guerrilleros, por ello era necesario eliminar el foco de cooptación concentrado en los sectores marginados y en pobreza. El discurso debía concretarse en ayudas focalizadas para detener el avance organizativo a la par que armonizara el argumento con una ideología moral que partiría de un sistema de prioridades para dar continuidad a la concentración de riqueza.

⁵¹ Registran el punto de salida en 1999, y como 1 dólar diario para cada país.

⁵² Este conteo profundamente utilitarista elimina la producción para el autoconsumo, forzando el sustento económico a un ámbito mercantil y la autodeterminación a la homogeneidad de satisfactores nacionales básicos y estandarizados, esta visión salta de posición, contraponiéndose al ideal de Rawls y de Sen, es decir sus teorías liberales respecto de la justicia son fragmentadas para incorporarlas a un discurso de poder que permite la acumulación de capital mundial.

Es importante señalar que el presupuesto para los bonos proviene de la renta petrolera y las utilidades de las empresas que fueron nacionalizadas de nueva cuenta, con capital en inversión mixta. A diferencia del caso mexicano, en el cual las transferencias contribuyen para subsidiar el aumento salarial con base en los ingresos provenientes de impuestos, la renta petrolera y las remesas, en el caso boliviano, una minúscula parte de la extracción de minerales retorna a la población, mientras ésta misma es la que trabaja en la minería, y la otra parte es administrada por el Estado para mantener la estabilidad macroeconómica y con ella la inversión extranjera. En ningún caso se mejora el desarrollo de las capacidades mediante el fortalecimiento de las instituciones, y las pequeñas mejoras en la reducción de la pobreza extrema es abatida cuando las oportunidades -en los términos que Rawls sugiere- son casi nulas debido a la contención de aumento salarial, este panorama no responde a un “error de política” sino a la dinámica capitalista, puesto que en la división internacional de trabajo las características de cada país son determinadas por el mercado.

El panorama del mercado de trabajo de Bolivia se puede observar en la siguiente gráfica (VII) la tasa de desocupación se concentra en el comercio, la industria y la construcción, lo que a su vez permite identificar que la población económicamente activa se aglutina en el campo.



De esta manera se muestra una contradicción antagónica entre lo emanado por lo que establece la visión liberal y su forma progresiva de luchar contra la pobreza, a la par que se define un mercado característico para beneficio del capital que requiere estar en contra de cualquier distribución de riqueza social y responde con trasferencias monetarias ante las causas de la ley general de acumulación de capital mundial.

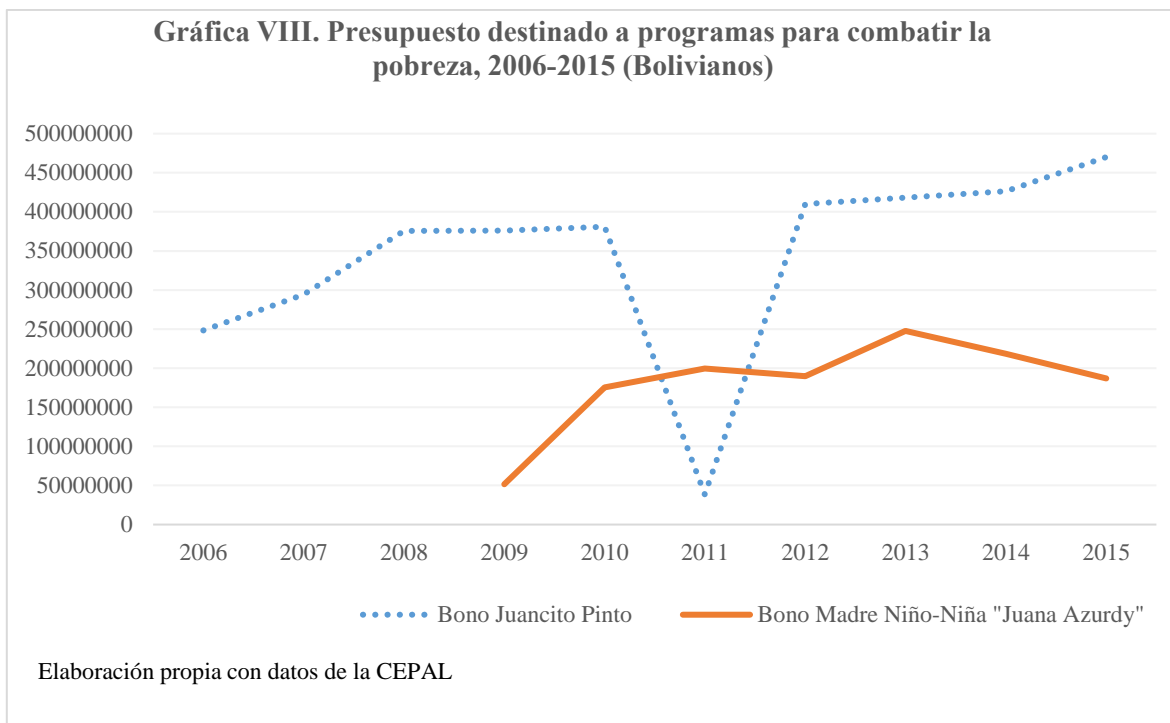
La forma en que se caracteriza en Bolivia la distribución del gasto social se muestra en el cuadro XIV, que tiene como objetivo presentar los programas pertenecientes a las TMC y cómo es que estos operan hacia con la población. Pero además es clara la relación que tienen con los ODS en cuanto a la atención que se debe tener en educación, salud, empoderamiento de la mujer, pero principalmente en la erradicación del hambre, temas que elevan el desarrollo humano pero no precisamente el bienestar, cumpliendo Morales con los compromisos que firmó, en los cuales se menciona el aumento del bienestar, pero como ya se analizó con Sen en el capítulo I, los resultados se alejan por completo de su visión.

Cuadro XIV. Programas de combate a la pobreza en Bolivia					
Programa	Bono Juancito Pinto		Bono madre niño-niña "Juana Azurduy de Padilla"		
Años	2006		2009		
TMC			Bono control prenatal	Bono parto institucional y control posnatal	Bono controles integrales de salud
Descripción	Programa de trasferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar		Programa de trasferencias monetarias condicionadas con la finalidad de hacer efectivo los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de dos años		
Población meta	Menores de 18 años curando hasta 8° de primaria de la educación regular y juvenil alternativa, alumnos de la educación especial sin límite de edad/ Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular, 3° de Secundaria Comunitaria Productiva y educación juvenil alternativa.		Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud		
Escala geográfica	Nacional		Nacional		

Método de focalización	Nacional	Mujeres y niños son cobertura de salud		
Registro de destinatarios	Registro Único de Estudiantes (RUDE)	Sistema de información del Bono Juana Azurduy		
Criterios de egreso o salida	Al perderse las condiciones de elegibilidad	Los beneficios se extienden hasta que el niño o niña cumple dos años de edad		
Organismo responsable	Ministerio de educación	Ministerio de salud y deportes		
Organismo(s) ejecutor(es)	Ministerio de educación	Ministerio de salud y deportes		
Fuentes de financiamiento	Recursos internos del Tesoro General de la Nación	Recursos internos del Tesoro General de la salud, Banco Mundial (52 municipios), BID (30 municipios)		
Destinatarios	Asistentes a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa y/o especial	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud	Mujeres embarazadas, hijos menores de 2 años	Mujeres embarazadas, hijos menores de 1 año
Modalidad de transferencia	Transferencia plana	Transferencia plana		
Forma de entrega	Entrega de efectivo	Entrega en efectivo		
Receptor	Padre, madre o tutor "jefe de familia"	Madre		
Periodicidad de entrega	Anual	Mensual	Pago único	Bimestral

Corresponsabilidades	Educación: Asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional a reporte del maestro	Salud: Asistir a los controles prenatales correspondientes en el centro de salud que asignado, según cronograma entregado al momento de la inscripción. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a las sesiones y actividades educativas.	Tener un parto institucional (realizado en un centro de salud). Realizar su control postparto hasta diez días después del parto. Cumplir con recomendaciones médicas.	Salud: Asistir a los controles prenatales correspondientes en el centro de salud que asignado, según cronograma entregado al momento de la inscripción. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a las sesiones y actividades educativas.
Montos	B\$200	B\$50 hasta un máximo de 4 bonos (B\$ 200) durante el embarazo	B\$ 120 una sola vez	B\$125 bimestrales hasta en un máximo de 12 bonos en 24 meses (B\$ 1,500)
Criterios de elegibilidad	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial.	Hijos e hijas menores de 2 años, mujeres embarazadas. Mujeres embarazadas. mujeres con un hijo o hija menor a un año	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de seguro de salud.	
Receptor	Padre, madre o tutor "jefe de familia"	Madre		
Elaboración propia con datos de la CEPAL				

El bono Juancito Pinto es la principal técnica del gobierno para combatir el hambre y la desnutrición, en este aspecto ha tenido mucha incidencia e impacto positivo. En la gráfica siguiente (VIII) se muestra que la tendencia presupuestal para ambos bonos ha ido en aumento con respecto a su inicio, sin embargo, el bono Juancito tuvo un descenso en 2011 que pudo ser ocasionado por la inestabilidad política debido a los enfrentamientos de ese año con el gobierno. En cuanto al bono Juana Azurduy después de 2013 registra un decremento en su presupuesto programado, lo cual es resultado del impacto en los precios internacionales de minerales.



El cuadro siguiente (XV) muestra que el monto destinado a cada persona beneficiada se ha mantenido constante en rangos, pero oscila entre 50 y 200 bolivianos para el control prenatal que pretende como sugiere el ODS contener la mortandad de mujeres embarazadas y el cuidado de recién nacidos. El bono parto institucional es fijo de 120 bolivianos, y pretende que las mujeres se atiendan en clínicas, mientras el bono control integral de salud varía de acuerdo con la necesidad concreta teniendo un máximo de 1500 bolivianos.

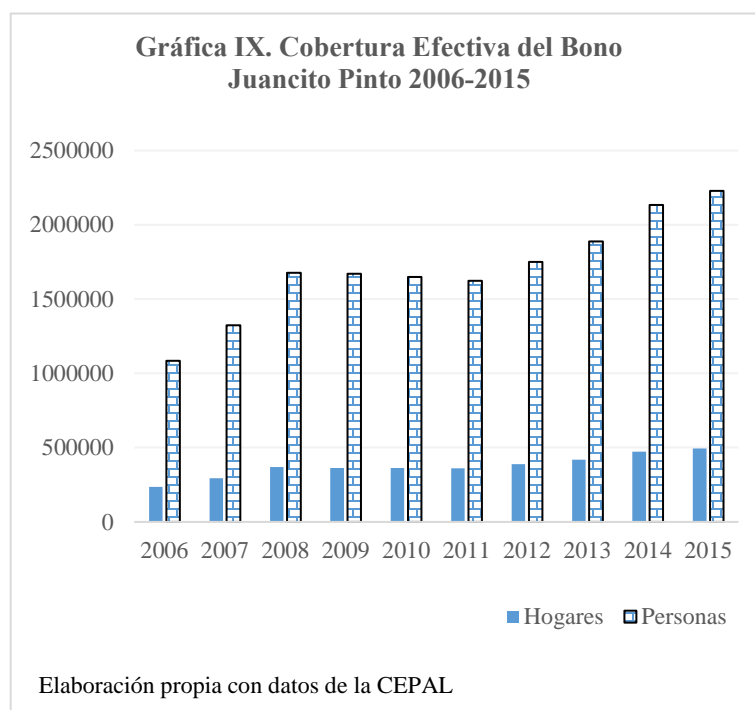
	Bono control prenatal	Bono parto institucional	Bono controles integrales de salud
Mínimo	50	120	125
Máximo	200	120	1500

Elaboración propia con datos de la CEPAL

III.2.b. Juancito Pinto

El programa Juancito Pinto forma parte de las TMC y aparece como política con el gobierno de Evo Morales, dado el éxito que ha tenido a lo largo de doce años pese a que se ha extendido su cobertura e incidencia no ha tenido modificaciones, centrándose en la incorporación de los niños a la educación primaria, controlada con base en la asistencia que registran. La focalización se realiza a través del Registro Único de Estudiantes (RUDE).⁵³

Una de las principales características exitosas de la aplicación de este programa es la creciente cobertura que ha tenido si se compara con el gasto que implica para el gobierno, es decir, *se ha logrado aumentar en 7.1%* pasando de 11.6% en 2006 a 18.7% en 2013, *mientras que el gasto fue menor en el mismo periodo pasando de 0.38% a 0.2%.*



Cuadro XVI. Cobertura Efectiva del Bono Juancito Pinto

Año	Hogares	Personas
2006	235,862	1,084,967
2007	294,223	1,324,005
2008	368,716	1,677,660
2009	363,244	1,670,922
2010	362,189	1,647,958
2011	360,559	1,622,515
2012	388,954	1,750,292
2013	419,472	1,887,625
2014	473,865	2,132,393
2015	495,313	2,228,907

Elaboración propia con datos de la CEPAL

⁵³ “El programa tiene escala nacional y sus destinatarios son los menores de 18 años que estén cursando hasta octavo año de primaria de la educación regular, tercer año de secundaria comunitaria productiva y educación juvenil alternativa” (CEPAL, Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza, 2014, pág. 15).

El bono Juancito Pinto ha incidido de forma positiva en la población objetivo, contribuyendo en la disminución de la deserción escolar en nivel básico lo que se traduce en disminuir las tasas de analfabetismo y en este aspecto, alcanzar aspectos en los ODM pero a su vez se afirma que la política se ha enfocado en crear la red para incentivar las capacidades en el inicio del ciclo en que comienza la reproducción de la pobreza que recae en la niñez.

En la gráfica IX se observó el aumento gradual del programa tanto en sus beneficiarios individuales como en el alcance por hogar.

Un problema que aún se debe enfrentar es la centralización del presupuesto puesto que los principales beneficiarios se aglutinan en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que son las ciudades económicamente más desarrolladas, por tanto, no propiciar la desigualdad regionales un atarea pendiente.

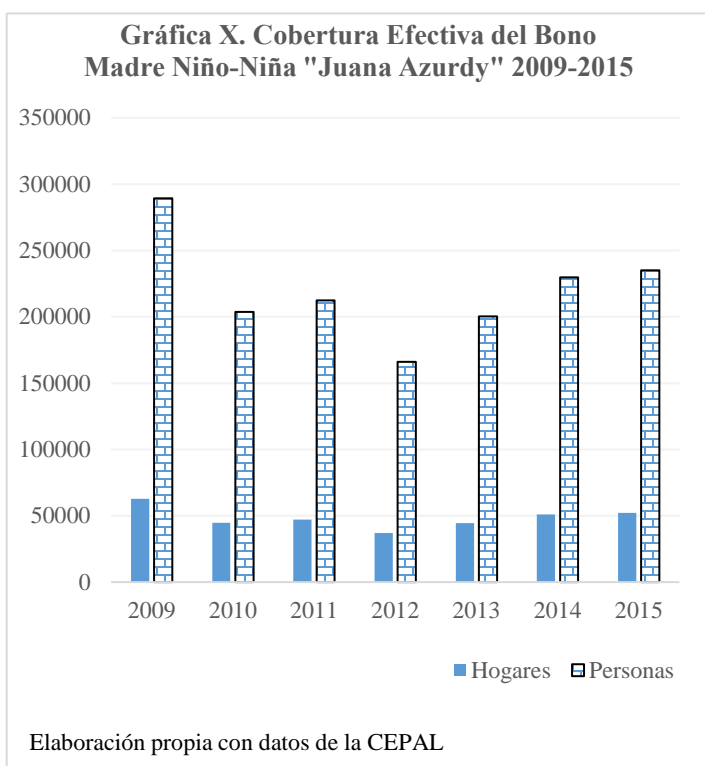
III.2.c. Madre Niño-Niña “Juana Azurdy”

El contexto en el que se incorpora el bono Juana Azurdy está basado en la marginación y la desigualdad de las mujeres, puesto que son la población más vulnerable debido a que gran parte de ellas no tenían acceso a servicios de salud indispensables, “Su objetivo es garantizar los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral de las mujeres embarazadas y los lactantes, a fin de disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños menores de 2 años” (CEPAL, 2014).

De acuerdo con la CEPAL y las TMC, el método de focalización que utiliza este programa está estructurado en los siguientes componentes:

- i) El bono de control prenatal, dirigido a las mujeres embarazadas, que tiene como corresponsabilidad la asistencia a los controles prenatales correspondientes en los centros de salud, según cronograma, así como a sesiones educativas (el monto mínimo de esta transferencia es de 7,2 dólares y se pueden entregar como máximo cuatro bonos durante el embarazo, totalizando 28,9 dólares);

- ii) El bono parto institucional y control posnatal (transferencia única de 17,4 dólares), dirigido a mujeres embarazadas e hijos menores de 2 años, que tiene como corresponsabilidad que el parto tenga lugar en un centro de salud y que la mujer se realice un control dentro de los diez días después del parto, y
- iii) El bono de controles integrales de salud, dirigido a mujeres embarazadas e hijos menores de 1 año, al cual acceden las madres si concurren a los controles integrales de salud en el centro asignado, cumplen con el calendario de vacunas y recomendaciones nutricionales, y asisten a actividades educativas sobre el cuidado en la primera infancia; esta transferencia es de 18,1 dólares cada dos meses por un período máximo de dos años” (CEPAL, 2014).



Cuadro XVII. Cobertura Efectiva del Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurdy"

Año	Hogares	Personas
2009	62,880	289,247
2010	44,773	203,719
2011	47,221	212,495
2012	36,920	166,139
2013	44,528	200,377
2014	51,037	229,666
2015	52,253	235,139

Elaboración propia con datos de la CEPAL

Como se puede observar en la gráfica el programa ha expandido sus beneficios más por persona que por hogar, y pese a que la mayor cantidad de beneficiarias fue en su inicio (2009) con 289,247 mujeres y niños, a partir de 2014 se ha ido recuperando, la significancia que tuvo la crisis de los commodities para Bolivia no repercutió gravemente en la disminución

del recurso, evidenciando una política de contención y prevención social pese a que Bolivia es un país que sostiene su balanza equilibrada debido a la exportación de sus materias primas que coloca en el mercado mundial y que al registrar alzos precios habían contribuido en la expansión de beneficios, sin embargo, a mediados de 2014 la economía es desestabilizada a raíz de la caída del precio del petróleo y el gas natural, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional la recesión continuaría hasta 2016 provocando un deterioro fiscal duradero⁵⁴.

III.3. Balance de la lucha contra la pobreza con respecto a sus fundamentos teóricos

La Agenda y los Objetivos que los Organismos Internacionales han diseñado dicen basarse en la teoría de John Rawls y Amartya Sen para consolidar un orden primero contractual de justicia y después en una jerarquía de derechos que permita la armonía ciudadana. Ambos casos provienen de una tradición de liberalismo político, aunque con sus diferencias, ninguno cuestiona la riqueza social, ni las ganancias producto de la acumulación de capital mundializado y la financiarización del sistema. Aunque ambos reconocen que los ricos deben ceder para que el conflicto social no se agudice, en ninguna teoría se toma en cuenta la estructura productiva y dependiente que se formó en los países de tradición colonial. Al contrario, se parte de la generalización de la pobreza basada en el no acceso a una relación asalariada, o monetaria, en un primer aspecto estas visiones atropellan la forma organizacional comunitaria en que el sustento no forma parte de la mercantilización de las relaciones.

En otro aspecto la generalización del bienestar en México de debió a la concentración de una parte de la riqueza en el Estado, por ello las capacidades lograron penetrar más en la formación de la clase media, este progreso excluyó a las comunidades indígenas, que ahora

⁵⁴ El efecto sobre los ingresos fiscales depende no solo del tamaño del sector de las materias primas, sino también de otros factores difíciles de cuantificar a priori (como el grado de flexibilidad cambiaria, la estructura propietaria del sector y el régimen impositivo específico utilizado para gravar las rentas de los recursos naturales). Con esto en mente, estimamos una serie de modelos econométricos para cada país y encontramos que, en efecto, los shocks a los términos de intercambio de las materias primas afectan de manera importante los ingresos fiscales en la región (FMI, 2015).

en la distribución de los recursos minerales están siendo despojados, lo cual trasladará a una condición de pobreza a aquellos pueblos que se autodeterminan, siendo ahora sí, arrojados a un mercado laboral estrecho, del que antes podían no formar parte debido a la producción de autoconsumo. En el caso boliviano la condición de su estructura productiva no permitió el desarrollo de las capacidades de la población indígena-campesina, en este país la clasificación social es mayoritariamente racial, por ello la riqueza ha estado controlada por la oligarquía. En este país el tránsito al neoliberalismo implicaba la internacionalización de los recursos mineros, y la salida del neoliberalismo es una especie de distribución más justa entre lo nacional y lo mundial.

Cabe señalar que: desde una perspectiva crítica marxista ningún programa de lucha contra la pobreza busca abolirla; desde la perspectiva de florecimiento humano para el Estado no es rentable hacerse cargo de la gestión digna de los satisfactores y derechos de la población, o sea administrar la explotación y la ganancia a la vez, porque ello atenta contra la misma lógica expansiva de capital; desde la perspectiva de Sen mientras la renta no se eleve, el bienestar y capacidad de agencia no serán posibles, pese a que en términos del IDH se refleje una mejora basada en el encadenamiento de la las TMC, es decir, el bono no se otorga si el menor no asiste a la escuela y periódicamente al médico, pero si lo hace, ello se refleja en los rubros del IDH; desde la perspectiva de Rawls la lucha contra la pobreza focalizada para colocar a la población en el mismo punto de partida está lejos de dar frutos en economías dependientes puesto que, sin la estructura productiva que genere trabajos bien remunerados –oportunidades- el combate a la pobreza es deficiente porque en el fondo favorece la extracción de plusvalor mundial -transfiriéndolo- mientras los gobiernos compensan la precariedad en el mercado de trabajo, asistiendo a la población menos favorecida sin polemizar en el por qué esas personas están en dicha situación.

Se puede comenzar a concluir que los Organismos Internacionales al homogeneizar las propuestas de lucha contra la pobreza han fragmentado incluso la raíz de su fundamento, implementando programas generales para dar continuidad al mercado capitalista.

Aunque los bonos han tenido impactos importantes en los objetivos determinados por la focalización cabe destacar que la incidencia en términos del acceso al bienestar aún está lejos, por otra parte la justificación en que se resguardan estas políticas desde la legitimación del

gobierno y las críticas que surgen al respecto son panoramas que se deben considerar primero porque en la línea del florecimiento humano impactan en el ámbito que le permite a los pueblos desarrollar su forma de producción. En la etapa en la que se encuentra México y Bolivia el Estado promueve mega proyectos y el extractivismo, abatiendo a los pueblos indígenas mediante el despojo y eliminando sus proyectos de lucha pero frenados unísonamente por el extractivismo que se pretende imponer.

III.4. México y Bolivia frente a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)

Ante un panorama de mundialización de la pobreza, se calcula que en América Latina actualmente se encuentra en pobreza el 28% de su población total, equivalente a 167 millones de personas. Con la finalidad de contextualizar a partir de un gobierno de fuera del neoliberalismo y uno abiertamente neoliberal se contrasta la siguiente información: en 2014, el porcentaje de la población pobre en México era de 37.1% y poco más del 50% si se atiende la carencia de una o más capacidades, mientras en Bolivia de 36.3% para 2012⁵⁵. Ambos países han instaurado programas y políticas sociales para enfrentar el problema que atañe a más de la tercera parte de la población, con resultados divergentes pues en Bolivia se logró una reducción de la pobreza de 24.41% de 1999 a 2013⁵⁶; caso contrario, México aumentó su índice de pobreza de 2008 a 2014 en 4.2%⁵⁷.

Para el análisis de los siguientes datos es fundamental tener presente que las tendencias pertenecen a economías con diferentes tamaños tanto en extensión geográfica como económica y poblacional, por ello se debe prestar atención al eje de las coordenadas x, a partir del cual se deben contrastar los resultados.

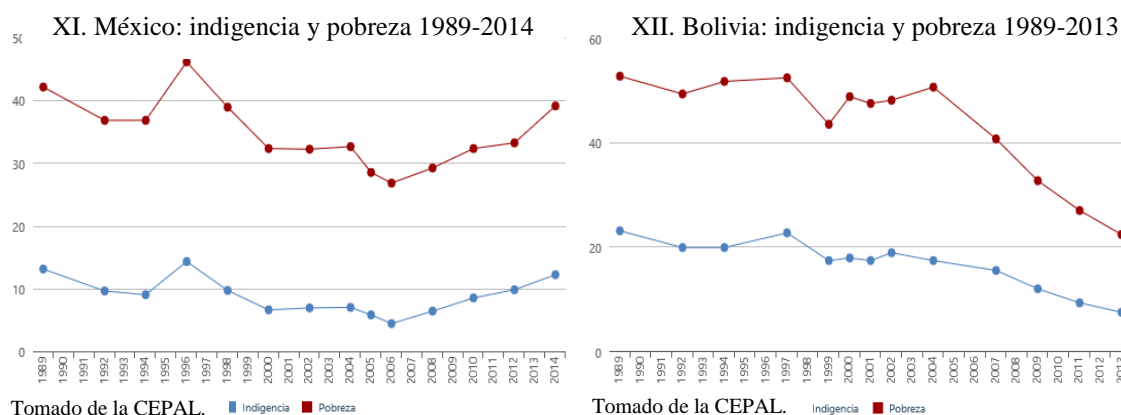
⁵⁵ Se toman los datos de la CEPAL para tener un referente metodológico único. El dato de América Latina se refiere al 2014, para México y Bolivia al año es 2012. Disponible en la web: <http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-paises-de-america>(consultado en mayo de 2017).

⁵⁶ <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30601> (consultado en mayo de 2017).

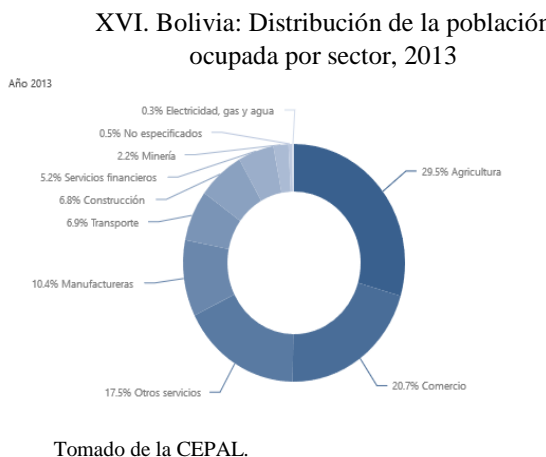
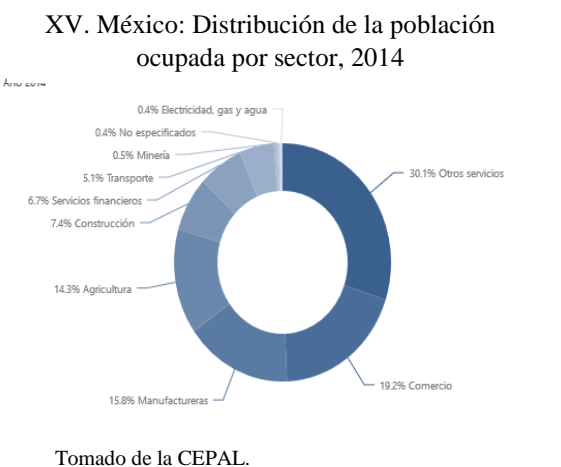
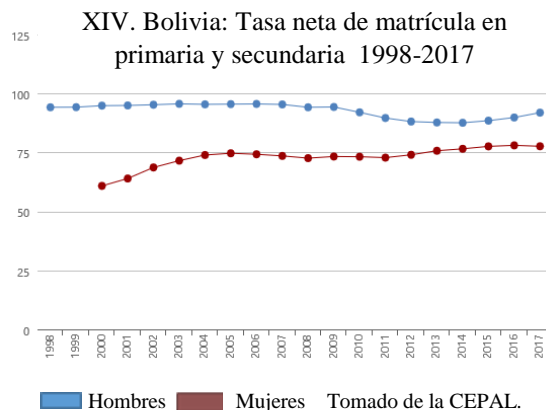
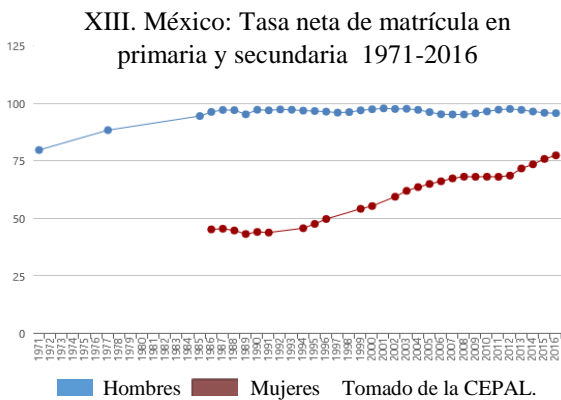
⁵⁷http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf (consultado en mayo de 2017).

En las siguientes gráficas se muestra la reducción abrupta en los niveles de pobreza extrema e indigencia de Bolivia, sin embargo también se evidencia que el dato es producto de mayores niveles de personas en esa situación, México a partir de 2006 registra incrementos en el número de pobres e indigentes, lo cual es paradójico si se contrasta con el nivel técnico que se ha gestado tanto en los programas como en el presupuesto destinado a combatir la pobreza (Véanse gráficas XI y XII).

Sobre el primero (erradicación de la pobreza) y segundo (cero hambre) de los ODS Bolivia avanzó más rápido que México, pero además su tendencia a la baja se mantiene, caso contrario a México.



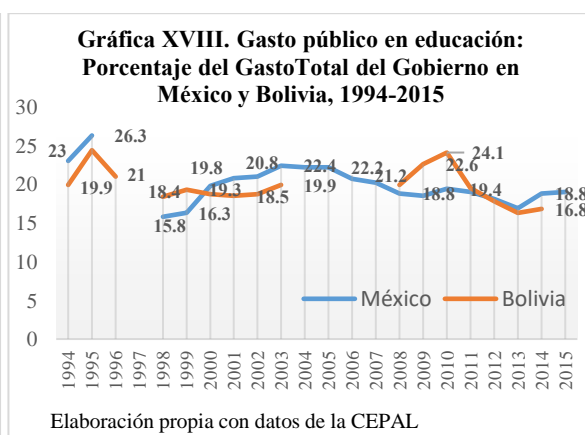
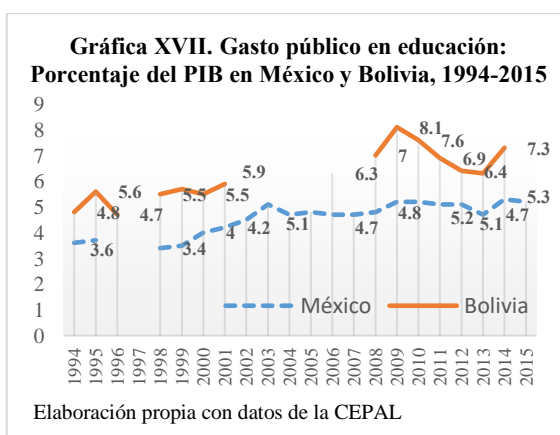
Respecto al ODS cuarto (educación de calidad), se muestra en ambos países además de mayor igualdad respecto de las mujeres y hombres que acceden a la escuela primaria y secundaria existe una tendencia a cerrar la brecha. Las cifras en México atienden a que desde la década de los ochenta el número de varones matriculados es constante abarcando casi al cien por ciento de la población, mientras en mujeres es hasta una década después que se observa el incremento. En Bolivia la serie de tiempo aparece desde 1998 y en el caso de la incorporación de mujeres a la escuela se ha ido equilibrando con México respecto a la población con acceso, en tanto la serie de hombres muestra un descenso de 2009 a 2015.



Los anteriores gráficos de pastel (XV y XVI) son representación del sector ocupado en los que se insertan las oportunidades del mercado laboral para cada país, que si bien no se obtuvieron series largas, el panorama es reciente y el dinamismo en este ámbito no es radical. La economía mexicana está terciarizada, mientras en Bolivia la agricultura tiene todavía un peso importante (30%), al igual que el comercio (21%), el grueso del empleo manufacturero en Bolivia es apenas de 10.4%.

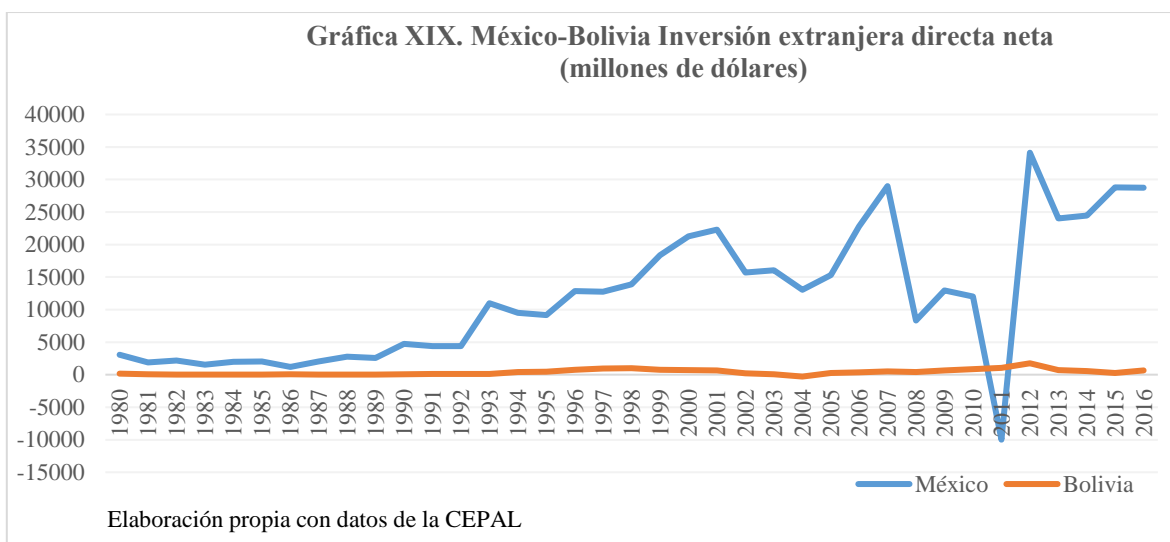
Una característica de México y Bolivia es la recurrente forma de insertar a las comunidades indígenas al mercado de trabajo y consumo capitalista, por ello resulta esencial que las capacidades saneadas con las políticas focalizadas sean para erradicar las formas de existencia y predeterminarlas a buscar el bienestar, en este punto la resistencia es fundamental en la organización de la autodeterminación, puesto que la instrumentación de

las políticas es constante. Quienes se insertan, se enfrentan a un mercado laboral, cuyo papel en la formación de capacidades se basa en el bienestar ya que en el marco de las oportunidades aparece nuevamente la relación en la que dentro de este sistema se puede generar el sustento, en ello radica la importancia del presupuesto que se destina en educación y ciencia en todos los niveles y estructuras, por ello el indicador es siempre relevante y evidencia el desarrollo de una nación, puesto que la finalidad sería crear tecnológicas que desincentiven dependencias económicas, esto basado en el estructuralismo cepalino que preocupaba a los teóricos del siglo pasado y fundamentos a los que se debe volver si se pretende estructurar justicia social liberal, que no se quede en la compensación, incentivando una política macroeconómica subsidiaria del trabajo como Polanyi relata (Véase capítulo I). Sobre este aspecto es preciso exponer la comparación del gasto público en la educación de cada país, en la gráfica XVII se presenta el porcentaje destinado del PIB de cada país a este rubro, Bolivia realiza una inversión mayor que México alcanzando el 7.3%, en tanto México invierte 5.3%. Lo curioso es que del gasto total del gobierno México destina mayor presupuesto al rubro (18.8%) mientras Bolivia sólo el 16.8 (Véase gráfica XVIII).



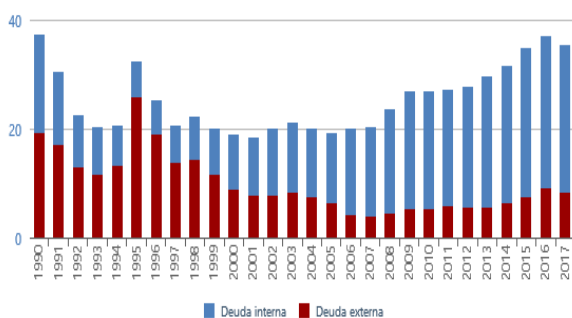
En otros aspectos importantes que engloban a la fuerza de trabajo aparecen los entes que ofertan en el mercado laboral, es fundamental la separación entre las empresas nacionales y las transnacionales puesto que depende de ello el carácter en que se desenvuelven y la manera en como producen, una problemática en el caso mexicano actual estaría en el cómo revertir la extranjerización de los sectores puesto que la política se ha enfocado en hacer atractivo al país para fomentar la inversión extranjera, en este sentido se observa que entre ambos países hay una enorme brecha referente a la IED, de la cual se deduce que el grueso de la riqueza

generada en México al salir del país no puede ampliar la base material de acumulación y producción. En cambio, Bolivia se ha mantenido constante desde la implementación del neoliberalismo y no se registra transformación con el cambio de modelo puesto que la política macroeconómica esta posesionada en otros sectores (Véase gráfica XIX).



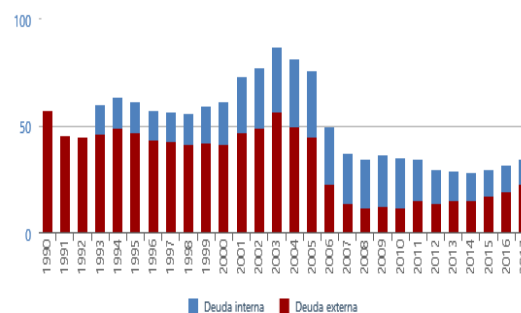
Otra variable económica importante que condiciona las políticas implementadas por los gobiernos es el grado de deuda que se adquiere tanto interna como externa, se puede notar que Bolivia tiene una deuda mayor (respecto del PIB) por ello también está sujeta a delimitar sus operaciones soberanas, sin embargo, a partir de 2006 la deuda disminuyó abruptamente, aunque después de 2014 la deuda externa registra un considerable incremento (Véase gráfica XXI)

XX. México: Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB 1990-2017



Tomado de la CEPAL

XXI. Bolivia: Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB 1990-2017



Tomado de la CEPAL

México por otro lado a partir de 2006 con el sexenio de Calderón y Peña Nieto ha aumentado severamente su deuda tanto interna como externa, como se puede observar en la gráfica XX.

Dadas las gráficas anteriores se puede concretizar que no es posible la viabilidad de un proyecto tan ambicioso como el que se plantea desde la teoría de Rawls y Sen de la forma en que los Organismos Internacionales lo asumen, no porque en la técnica estén mal diseñados o enfocados sino porque no consideran las relaciones en que se desenvuelve la economía más allá de variables, por ello es necesario que desde su postura oficial se fragmente una parte esencial de Rawls y Sen para llevar a cabo cuantitativamente la tarea de nivelar las carencias, por otro lado en el proyecto neoliberal que es violento y avasallante, niega la justicia social o tiende a reducirse por la tendencia a concentrar y centralizar los capitales y procesos productivos como mecanismo para incrementar las ganancias que son producto en gran parte del sector financiero especulativo y que en momentos de crisis traslada el costo de ésta a la población, vulnerando a sectores que estaban en la recta de fomentar sus capacidades, además de arrancar oportunidades laborales y arrancar posibilidades de inserción. Si bien se han comprendido y caracterizado las dificultades de llegar a la generalización del bienestar, se presupone que el camino al florecimiento humano es aún largo mientras los segmentos dominantes se mantengan en el poder y su influencia se afirme a nivel mundial. Sin embargo, bajo una perspectiva de resistencia contra hegemónica siempre están en construcción otros modos de relación social. Estas contingencias son las principalmente afectadas cuando se atraviesan proyectos extractivistas, esta discusión merece ser mencionada porque ni generaría el bienestar y se alejaría más del florecimiento humano.

IV. Conclusiones generales

*“Cuando un hombre debe más de lo que come
se entiende que entonces la teoría falló
porque aferrada y gorda la ambición respira
en otra barriga, en otra mansión”*

Un precio, Alejandro Filio

Una de las virtudes de este esfuerzo es el doble análisis que se incluye. Por una parte se confrontan posiciones teóricas que buscan enriquecer la argumentación en torno al florecimiento humano en el diálogo con Karl Polanyi y entre los teóricos que retoma Julio Boltvinik, postura que se contrapone a las teorías dominantes oficialistas e institucionales de la estructura económica que impera, concretadas en la visión de los Organismos Internacionales quienes retoman algunos planteamientos de John Rawls y Amartya Sen; Y por la otra se buscó la comparación entre dos países con políticas actuantes que convergen en sus programas pero divergen en el origen causal que las imponen, aunque en lo global su marco institucional sea respuesta a la era neoliberal y retomado por el gobierno de Evo Morales pese a que se posiciona como antineoliberal.

A lo largo de contrastar el cómo se lleva a cabo la lucha contra la pobreza en estos países, se confirman aspectos de continuidad a partir de 1990, coincidente con la implementación metodológica del Índice de Desarrollo Humano calculado por el PNUD, cuya aportación proviene de Sen.

México no sólo fue pionero en la implementación de Transferencias Monetarias Condicionadas sino que también éstas han jugado un papel fundamental en la ruptura del compromiso que asumía el Estado hacía con la población que se ejemplifica en la inversión de infraestructura del gasto social. A partir de la irrupción neoliberal comienza la implementación focalizada de programas, así, el Estado pasa a gestionar el gasto destinado a cierta población estratégica para compensar el deterioro salarial y analizando este hecho a partir de la historia mundial con Polanyi, se forma una especie de subsidio a las empresas abaratando el costo de la fuerza de trabajo, además estos programas permiten contener el descontento social y en algunos momentos desarticulan la lucha social sirviendo como medio para separar a los movimientos que se originan.

En Bolivia, los recursos destinados también focalizados están enfocados de forma estratégica producto de la buena gestión del Estado, en este país no se ha invertido en infraestructura de salud, quedándose en el marco de estimular las capacidades al seno de la familia con las mujeres, niños y niñas. Un rasgo propio de la lucha contra la pobreza en Bolivia es que la respuesta del gobierno se manifiesta en una agenda mundial, no ante las demandas que estaban en contra del despojo, la defensa de la autodeterminación y la incorporación del Buen Vivir. Es decir, la condición de pobreza, desigualdad y marginación del pueblo boliviano no es el origen del conflicto pero el gobierno se ha enfocado solo en disminuir estos índices, mediante la compensación de carencias, que aunque indispensable para la dignidad humana es insuficiente ya que los orillaría a una relación mercantil asalariada. En este caso, la lucha contra la pobreza es usada como pretexto para dar continuidad al patrón extractivista que se enmarca en la demanda del mercado mundial y que retorna a la población vía transferencias monetarias insignificantes comparadas con la riqueza que se produce.

El trabajo busca explicar la forma en que funciona el sistema, puesto que bajo este precepto es que se desarrolla la teoría de Rawls y Sen, y mediante la cual los gobiernos justifican sus acciones, empero no se pretende concluir que las comunidades indígenas deben ser insertadas a esta dinámica, aunque los programas apuntan a ello, en este aspecto es que se contraponen la lucha indígena por el territorio y la autodeterminación. Aunque la pobreza como carencia económica entre quienes ya están insertos a la lógica mercantil de reproducción de la fuerza de trabajo aparece en algún sentido, estando afectados los empleados y desempleados por la estrechez que el mercado laboral oferta, con escasas oportunidades, aunque se hayan cubierto las capacidades mediante la focalización.

Se ha encontrado que en periodos de crisis el presupuesto público de ambos países, destinado a la lucha contra la pobreza tiende a la alza para contener los daños a la población pero después la recuperación en la balanza pública es lenta si se compara con el aumento de beneficios otorgados, esto tiene implicaciones peligrosas porque si el empleo no se recupera al mismo ritmo dada la crisis mundial la económica nacional no podrá sostener sanamente los programas, este problema se relaciona con la dependencia de las economías latinoamericanas, dichas estructuras dependen más de la demanda mundial pero su dinámica está anclada a los términos de intercambio y apuntala efectos negativos, sumados al peso y

orientación de la inversión extranjeras sobre todo cuando es mayor que la nacional puesto que en periodos de crisis las empresas expulsan fuerza de trabajo.

Es preciso señalar que se analizaron las concepciones teóricas como objeto de estudio para comprender los fundamentos en los cuales se basan las recomendaciones emitidas por los Organismos Internacionales para llegar a consolidar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora la Agenda para el Desarrollo Sostenido, en los cuales desde los noventa, los países se han comprometido aplicando programas focalizados (CEPAL) retomados de Rawls, para alcanzar Índices de Desarrollo Humano (PNUD) que sean prioridad para el progreso del país, retomados de Sen.

A partir de examinar los programas sociales, se halló un método homogéneo común de aplicación, se identifican mediante la revisión teórica de Rawls y Sen aspectos provenientes de estos autores en la forma de operar de las política de lucha contra la pobreza, de tal modo que se confirma nuestra hipótesis, los Organismos Internacionales en conjunto con las Instituciones nacionales y el programa de gobierno que respalda esa forma de lucha contra la pobreza sustraen solo algunos elementos de las concepciones dominantes que al fraccionarse no permiten una articulación con el programa liberal para el cual han sido planteadas estas teorías. Asimismo, la lucha contra la pobreza vía transferencias monetarias busca mediar con la distribución del gasto social la posibilidad de organización de movimientos a la par de pretender la inserción de las comunidades originarias al sistema para continuar con los proyectos extractivistas.

Otra cuestión, que confrontaría a un verdadera lucha contra la pobreza es que la aplicación del proyecto liberal podría desarrollarse en un contexto de naciones que concentren capitales desarrollados, pero que en las condiciones actuales del patrón de acumulación capitalista que se ha mundializado y financiarizado, el bienestar se contraponen a la distribución de la renta, puesto que el mercado mundial y su competencia facilita y presiona en el abaratamiento de los costos y el aprovechamiento de las ventajas, premisa que afecta severamente tanto a los trabajadores asalariados como a aquellos que presionan desde el ejército de reserva los aumentos salariales.

La caracterización de la pobreza desde la visión liberal no pretende un análisis de causa-consecuencia, por ello sobrepone a la discusión la idea de la justicia, que es opuesta a la

lógica de reproducción de capital, la cual tiende a la concentración y centralización, sintetizada en la ley general de acumulación de capital, desarrollada por Marx.

Es por estas razones, la visión tanto contractualista (Rawls) como la enmarcada en la defensa de los derechos y libertades (Sen) no permiten comprender los procesos históricos de colonialismo, colonialismo interno, dependencia, o herencia colonial que han determinado con base en las relaciones de poder mundiales la estructura de América Latina.

Para tener una definición a partir de la cual se pudiese identificar la población indígena en general y la que se encuentra en vías de ser despojada, se problematizó la ambigüedad de la pobreza a partir de la falta de florecimiento humano, visión de Boltvinik que eleva filosóficamente, conjuntándola con la autodeterminación en la dimensión del ser y el estar, es decir, en la decisión asumirse como seres políticos y en la forma en que van a producir su sustento. Este marco se asume más ambicioso que la idea de justicia de Rawls y Sen, pero a su vez más lejano de la estructura capitalista mundial y con más cercanía a lo que las comunidades ya practican desde la autonomía que están defendiendo.

En el capítulo I se han tratado las dimensiones en que se pueden medir y caracterizar los rostros de la pobreza, así como el fundamento teórico en que se inscribe cada metodología, sin embargo, cabe señalar que el tema de la pobreza está ligado a la propia estructura económica y política de cada país o región, así como también se corresponde con la estructura social que se ha desarrollado históricamente.

Definir la pobreza en un marco amplio implica no sólo aceptar que la humanidad a lo largo de su historia ha logrado consolidar formas de organización que no implican la trasgresión y degradación de su ser, por este motivo se apela al horizonte de florecimiento humano como contraposición a la pobreza y las relaciones que generan las estructuras económicas basadas en el poder y la concentración de la riqueza. Dicho argumento, aunque radical no discrepa de la idea que puntualiza la demanda de mayor nivel de bienestar para la población.

Desde los argumentos de Rawls y Sen se debe reforzar tanto las capacidades como las oportunidades, para lograr una mayor justicia social, para ello se debe tomar en cuenta la estructura económica en que se establecen dichas relaciones, y cómo es que a partir de los

dictámenes internacionales se logra articular un combate contra la pobreza y en cuáles son las razones por las cuales la pobreza sigue siendo un grave problema.

Reconocer a la pobreza como “carencia de [...]” en su ambigüedad correspondiente a sociedades determinadas por su historia concreta, y a su vez reconociendo su carácter multidimensional es a su vez desde un planteamiento crítico analizarla como una serie de despojos y explotación de igual manera multidimensional.

La pobreza cuantitativa como dimensión de la relación de poder está correlacionada con el rico «poseedor» y el pobre «despojado». Solo en esa cantidad de no carencias se establecen estándares que condicionan la libertad del ser, aunque no sean tan evidentes, así, se adopta desde un planteamiento ético que: *la pobreza desde una postura radical sería la privación del florecimiento humano*, y las graduaciones (de mayores o menores niveles) están mediados por los triunfos derivados de las luchas sociales que se establecerán como derecho al algunos aspectos considerados como importantes para definir los niveles de bienestar de la población siendo éstos, cristalización de esa correlación de fuerza que se logra imponer en cada momento histórico.

“La medición de la pobreza implica siempre dos elementos, uno positivo (o empírico) y otro normativo (deber-ser). El positivo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quién es pobre y quién no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad, que se degrada”.

Otro resultado de la investigación demuestra que ni México ni Bolivia tienen la estructura económica adecuada para generalizar el bienestar en el sentido capitalista, por ello la política se ha estancado en la compensación de las privaciones y la integración de los sectores históricamente marginados en un proyecto de nación que desde la justicia social plantea dotar de derechos a los ciudadanos aglutinándolos en modelos igualitarios. Y aún dentro de estos limitados objetivos, tiene dificultades para lograrlos, asociados a los ingresos estatales y su redistribución, pues desde la década de los setenta —con los golpes de Estado en América del Sur— se ha tendido a reducir la intervención del Estado tanto en la economía y más como agente redistributivo.

En el planteamiento de Sen sobre capacidad de agencia se expresa en el esfuerzo que se plantea desde las cooperativas en Bolivia está más cercano a la conciliación de la forma de decisión, sin embargo, en México la cercanía con esa forma se fracturo con la legalización de la enajenación de propiedades, a comunidades y pueblos, en donde los resultados revolucionarios se habían resguardado, además la liberalización del comercio expulsó a población proveniente del campo, lo que agravo su situación económica.

El 2018 fue fundamental en ambos países porque se decidieron políticamente situaciones que, o demanden la organización, o la fragmenten, lo que es claro es que resultado del trabajo es posible destacar las deficiencias que radican en los superficiales enfoques eficientistas de la focalización del programa con la separación entre éstos y la cuestión macroeconómica, que es en donde se debe mirar en retrospectiva porque como se evidenció a lo largo del trabajo el presupuesto destinado está, pero es momento de crear otros enfoques para intensificar la lucha contra la pobreza desde y para la obtención del sustento.

Bibliografía y fuentes de información

Alonso Aguilar M, Fernando Carmona. México: riqueza y miseria. Dos ensayos. Los grandes Problemas Nacionales. Editorial Nuestro Tiempo. 1973. México.

Aguilar Pacajes, Hernán. Evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia. Revista de Análisis, Julio- diciembre de 2014. Volumen N°1.

Bambirra, Vania. El capitalismo dependiente Latinoamericano. Siglo XXI editores, decimoquinta reimpresión, 2011. Primera edición 1974.

Banquero Méndez, Daniel. El manejo económico durante el boom de los commodities. Foro económico de Ecuador. 17 de marzo de 2017.

Barajas, Gabriela. Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales. Revista Venezolana de Gerencia, Año 7. N°20. Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela. Octubre-diciembre 2002.

Béjar Navarro, Raúl. (Coordinador). Las políticas públicas en la alternancia mexicana. UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México. 2004.

Boltvinik, Julio. “Conocer la Pobreza para Superarla”, Comercio Exterior, Vol.42, N°4, abril de 1992.

_____ “Dos metodologías y dos visiones de la evolución de la pobreza en México, 2008-2010”, Rúbricas, Revista de la UIA-Puebla, número 2, 2012.

_____ “Principios de medición multidimensional de la pobreza”, en Mundo Siglo XXI, N° 22, Otoño de 2010.

_____ “Evaluación crítica del enfoque de capabilities de Amartya Sen. Primera Parte”, Mundo Siglo XXI, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN, N° 12, Primavera 2008.

_____ “FloreCIMIENTO humano, pobreza y política de población. La necesidad de ampliar la mirada”, Demos. Carta Demográfica de México, 2003-2004, N° 16.

_____ “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, Papeles de Población, Nueva época, año 9, n° 38, octubre.-diciembre de 2003.

_____ “Evolución y características de la pobreza en México”, Comercio Exterior, vol. 53, n° 6, junio de 2003.

_____ “Crítica de la Economía Política de la pobreza (EPP) como fundamentos de un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, 2007.

Cámara de Diputados. Analisis del desarrollo social en México 2011 N°4. Evaluación de la cuenta pública 2011.

Centro de Estudios de las Fianzas Públicas. Gasto destinado al desarrollo social 2000-2006. México. Septiembre de 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programas de transferencias condicionados. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Junio de 2013.

_____ Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Argentina. Noviembre de 2014.

_____ La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina. Chile. Mayo de 2007.

_____ CEPALSTAT Consultado el 15 de agosto de 2018.

Disponible en la web:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/perfilesNacionales.asp?idioma=e

Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. 2018.

_____ Historia de los programas sociales a través de sus indicadores. Diagnóstico de la permanencia de indicadores 2008-2016.

_____ Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015.

García, Linera Álvaro. La potencia plebeya. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 2015.

_____ El "Oenegismo", enfermedad infantil del derechismo" (O cómo la reconstrucción del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal), La Paz, Bolivia. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. 2011.

Gilly, Adolfo. Historias clandestinas. La Jornada Ediciones, México. 2009.

Gobierno de México. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avances 2005.

Dieterlen, Paulette. La pobreza: un estudio filosófico. UNAM-Fondo de Cultura Económica. México. 2003.

Fondo Monetario Internacional, Blog del FMI sobre temas económicos de América Latina. Consultado en agosto de 2018. Disponible en la web: <https://blog-dialogoafondo.imf.org>

Harvey, David. “La libertad no es más que una palabra”, en; Breve historia del neoliberalismo. Akal. 2007.

Hernández Laos. Enrique. Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina. UAM. 2014.

Echeverría, Bolívar. Definición de la cultura. ITACA. 2001. México.

Lara Caballero, Manuel. La medición de la pobreza en México. Metodologías y aplicaciones. UAM-Juan Pablos Editor, México. 2015.

Lukasz, Czarnecki. Las concepciones oficiales de la pobreza a través de las transformaciones económicas y políticas. Fondo de Cultura Económica. 1980.

Gilly, Adolfo. Historias clandestinas. La Jornada Ediciones. México. 2009.

Gutierrez Aguilar, Raquel. Los ritmos del Pachakuti. Levantamiento y movilización en Bolivia (2000-2005). Bajo tierra ediciones y el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP. México. 2009.

González Casanova, Pablo. (Coordinador). “Introducción y La teoría del Estado y la crisis mundial”, en; El Estado en América Latina. Teoría y práctica. Editorial Siglo XXI. México. 1990.

Polanyi, Karl. La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Madrid: Capitán Swing Libros. 1944.

_____ El sustento del hombre. Madrid: Capitán Swing Libros. 1977.

_____ Los límites del mercado. Madrid: Capitán Swing Libros. 2014.

Programa de la Naciones Unidas. “Bolivia: escenarios políticos del desarrollo”, En: América Latina, ¿Del neoliberalismo al neodesarrollismo? Editorial Siglo XXI. Argentina. 2013.

_____ . Una Nueva alianza mundial erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible: Informe del grupo de alto nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo. 2010.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Quinto Informe de Ejecución 2011. Consultado en junio de 2018. Disponible en la web:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=quinto-informe-de-ejecuci-n>

Rawls, Jhon. Teoría de la Justicia. (M. D. González, Trad.) Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica. 1971.

_____ Justicia como equidad. Paidos, Barcelona. 2002.

_____ Liberalismo político. Fondo de Cultura Económica. 1976.

Roux, Rhina. “Historia y comunidad estatal”, en; El príncipe mexicano. Editorial Era. México. 2005.

Rodríguez Hernández, Francisco. Pobreza, desigualdad y desarrollo. Conceptos y aplicaciones. UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México. 2012.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. La política social del gobierno de México. Resultados y retos futuros. 1995-2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHyCP. El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. Septiembre de 2000, México.

Sen, Amartya. La idea de la justicia., Editorial Taurus. México. 2009.

_____ Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires. 2000.

_____ La desigualdad económica. 2001. Fondo de Cultura Económica.

_____ Bienestar, justicia y mercado. Paidos Iberica. Madrid.1997.

Marx, Karl. El Capital. Editorial Siglo XXI. 1975.

Makaran, Gaya. Identidades confrontadas. Conflictos identitarios en Bolivia. UNAM. México. 2012.

_____. Entre el Buen Vivir y el sobrevivir, modelos de desarrollo en la Bolivia de Evo Morales. Cuadernos Americanos, año XXVII, vol. 3 núm. 145 (julio-septiembre de 2013), CIALC, UNAM, ISSN 0185-156X.

_____, **López, Pavel.** Recolonización en Bolivia. Ediciones bajo tierra-UNAM. México. 2018.

Moldiz, Hugo. Bolivia en los tiempos de Evo. México. Editorial Ocean Sur. 2009.

Monedero, J.C. Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI. 2009.

Naciones Unidas, Resolución aprobada por la asamblea general el 25 de septiembre de 2015

_____. “Cumbre de las Naciones Unidas. Erradicar la pobreza 2015”.

_____. ¿Qué se necesita para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio? 2016.

Olmedo, Raúl. Organización y pobreza, los grandes desafíos. Para comprender a México. CRIM-UNAM, 2011.

Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. La política social y el combate a la pobreza en México. 2004.

Rodas, Germán. (Coordinador). América Latina hoy. ¿Reforma o Revolución? Editorial Ocean Sur 2009.

Wallerstein, Immanuel. Después del liberalismo. Siglo XXI Editores. 1995.

Zavaleta Mercado, René. (Compilador). Bolivia, Hoy. Editorial Siglo XXI. México. 1983.

Zibechi, Raúl. Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina, Editorial Independiente Pez en el Árbol, México. 2010.