

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

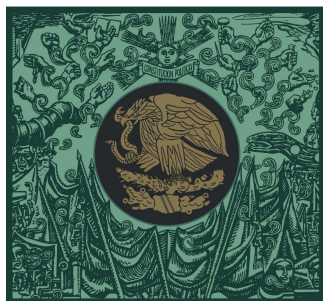
Pobreza ¿cómo enfrentarla? Una aproximación teórica

Documento de trabajo núm. 313



Septiembre 2019

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Pobreza ¿cómo enfrentarla? Una aproximación teórica

Gabriel Fernández Espejel

Contenido

Precisiones

Definición y evolución reciente

Pobreza: un problema sin solución

Teorías que buscan combatirla

Reflexiones hacia un punto de convergencia

Comentarios finales

Precisiones

El presente documento no pretende abordar la pobreza desde la óptica de su definición ni de su medición ni en relación con las políticas públicas o programas que se han implementado en nuestro país desde el siglo pasado. Este mal social ha estado presente desde las civilizaciones más antiguas hasta nuestros días; se han escrito numerosas páginas alrededor de ella por científicos sociales e instituciones nacionales e internacionales abordando prácticamente cualquier arista.

Este escrito tiene la intención de revisar algunas teorías que hablan sobre cómo se puede abordar y enfrentar esta pandemia, visiones que se han construido básicamente en el siglo XXI y que en sí mismas cargan con el bagaje de experiencias anteriores que no han alcanzado avances satisfactorios. La pobreza es quizá evidencia irrefutable del egoísmo del ser humano y de las sociedades, lo que se puede justificar a través del concepto de la maximización de las ganancias

sin que importe las consecuencias o daños colaterales. Otro perdedor de este comportamiento es también el medio ambiente, tema que aquí no se abordará.

En primer lugar se evidencia que la lucha frente a ella se ha perdido, sin importar, las políticas y esfuerzos en la escala soberana e internacional. Posteriormente, se traen a colación algunas proposiciones para su erradicación para de ahí pasar a las coincidencias y contradicciones para su mitigación.

Sobre la pobreza

La pobreza se vincula, en la actualidad, con factores que ponen en una situación de vulnerabilidad a los individuos, en detrimento de sus derechos fundamentales, imposibilita el acceso a una vida digna y el desarrollo.¹ Anteriormente, la pobreza se definía desde una perspectiva unidimensional, la cual tenía como referente solo el bienestar económico, que puede entenderse a través del ingreso que requieren los individuos para el consumo de bienes, los cuales permiten el desarrollo de sus capacidades, el ejercicio pleno de su libertad y el acceso a una vida digna. Esta visión unidimensional establecía como principal criterio de medición el ingreso per cápita que los individuos requieren para cubrir y satisfacer sus necesidades básicas.²

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval) tiene la tarea de definir la pobreza y de establecer a su vez los criterios y lineamientos para la medición e identificación de la misma, con base en las atribuciones que el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) le asigna. Asimismo, mandata al Coneval a definir una metodología rigurosa, objetiva y transparente en la elaboración de su medición.

La información que proporciona el consejo a partir del cálculo de la pobreza a nivel nacional y estatal resulta útil para la planeación de los programas de desarrollo

¹ En Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, p. 22.

² *Ibid.*, p. 24.

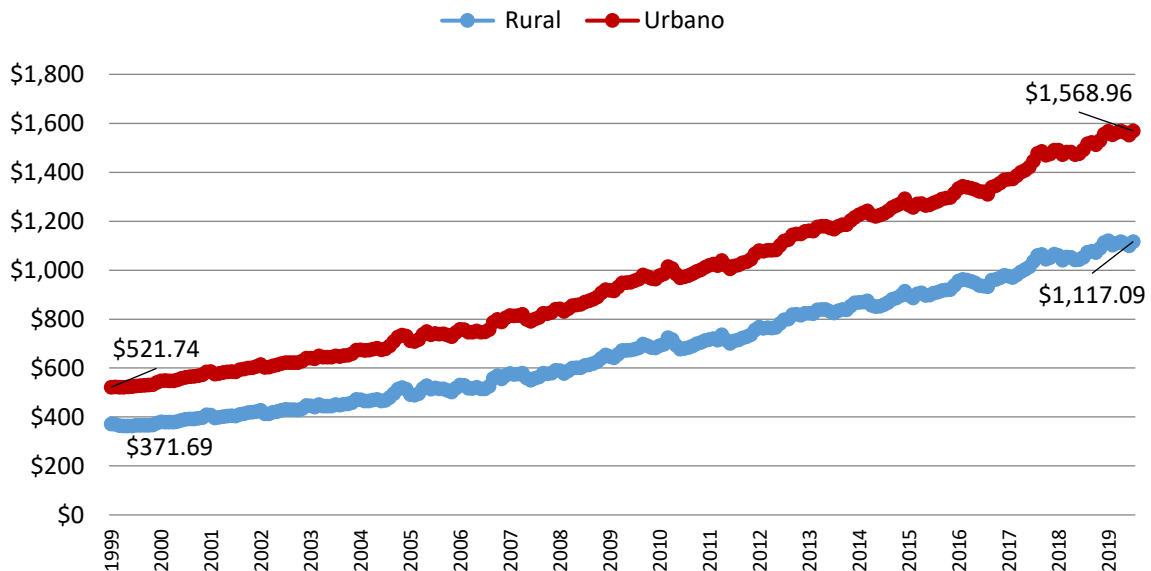
social que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran dentro del umbral de pobreza. En su definición la pobreza, el Coneval vincula tres factores que son determinantes en su identificación y medición.

Bajo la perspectiva unidimensional, la línea de pobreza se define como el ingreso mínimo per cápita que el individuo requiere para cubrir sus necesidades básicas, tanto bienes como servicios. Esta aproximación entiende el ingreso económico como principio único para el ejercicio de la libertad y de una vida digna; sin embargo, para el Coneval, uno de los inconvenientes es que no integra en su definición el cumplimiento de satisfactores que son relevantes para el desarrollo de la persona y de los que el Estado tiene la responsabilidad de proveer y garantizar.³

Las gráficas 1 y 2 muestran la evolución del valor de la pobreza y de la pobreza extrema en nuestro país en el milenio actual en pesos corrientes; la segunda se entiende como el ingreso mínimo mensual necesario para la adquisición de la canasta básica alimentaria y la no alimentaria en las dos zonas geográficas, la extrema es el ingreso mínimo mensual para sobrellevar únicamente el costo de la alimentaria en las zonas rural y urbana (Gráfica 1). Cuando se está debajo de estas marcas se define al individuo en esta condición.

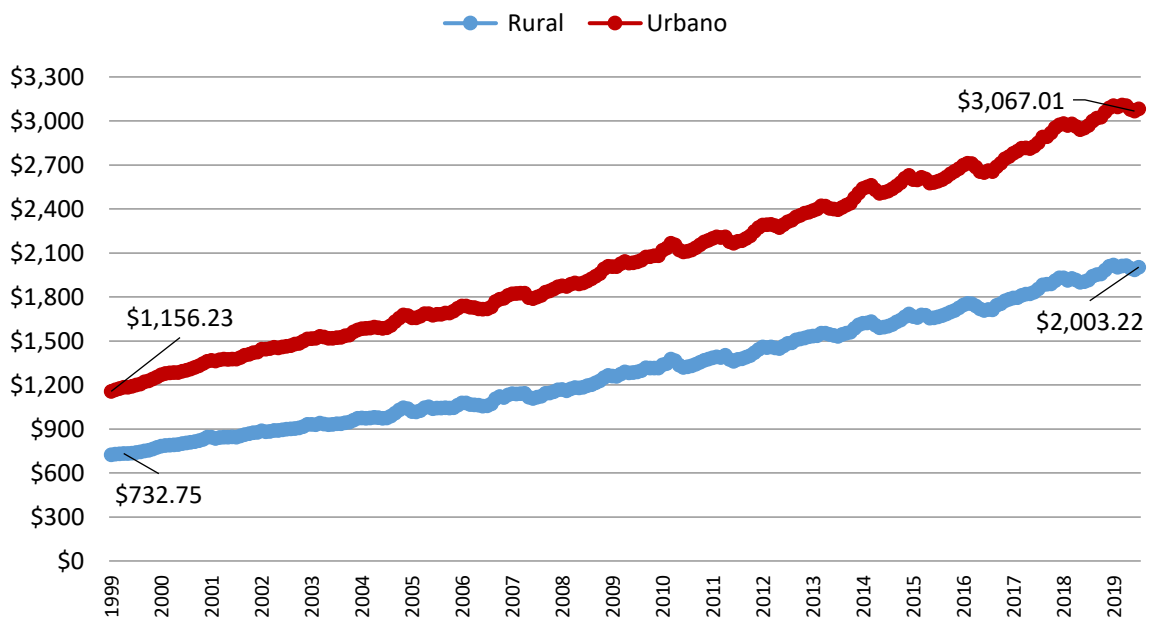
³ *Ibid.*, p. 22.

Gráfica 1. Evolución mensual del valor de la Línea de Pobreza Extrema por ingresos en México (canasta alimentaria) enero 1999 – julio 2019



Valores mensuales por persona a pesos corrientes. Fuente: elaboración propia a partir de información en: Coneval, *Medición de la Pobreza*, México, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, (consulta: septiembre de 2019).

Gráfico 2. Evolución mensual del valor de la Línea de Pobreza por ingresos (canasta alimentaria más no alimentaria) enero 1999 – julio 2019



Valores mensuales por persona a pesos corrientes. Fuente: elaboración propia a partir de información en: Coneval, *Medición de la Pobreza*, México, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, (consulta: septiembre de 2019).

A fin de ampliar esta visión que se siguió extensamente en el siglo pasado, el consejo desarrollo una visión multidimensional,⁴ en la que la pobreza tiene como referentes tanto el bienestar económico como el cumplimiento de los derechos fundamentales, garantía que recae en el Estado. Aunado a esta consideración integra el contexto territorial, que brinda mayor certidumbre sobre la identificación y medición de la pobreza. De este modo, abarca el bienestar económico, los derechos sociales y el factor territorial.

Así, el Coneval incorpora dos espacios, el bienestar económico y los derechos sociales, que son cualitativamente distintos, a fin de medir la pobreza desde una metodología con las distintas carencias económicas y sociales, que ubica en situación de vulnerabilidad o de pobreza a los individuos. La pobreza en sentido multidimensional es entendida de la siguiente manera:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.⁵

De acuerdo con esta definición los derechos sociales y el bienestar económico se complementan, con la atención de considerar a cada uno de ellos desde su especificidad cualitativa. La pobreza se entiende como las carencias económicas y sociales que limitan el desarrollo de los individuos; cubriendo la privación de los derechos humanos y la carencia económica.

En otro sentido, para el Coneval, el bienestar económico y los derechos sociales son dos elementos complementarios; ya que el cumplimiento de los derechos

⁴ El Banco Mundial, a partir de su último informe, también toma en consideración la definición multidimensional de la pobreza, que, desde su perspectiva, es más amplia y abarca otros aspectos no monetarios que socavan la dignidad de las personas, tales como el acceso a una buena educación, a servicios de primera necesidad, a la salud y a la seguridad; véase *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general del informe*, Banco Mundial, Washington, DC.

⁵ Coneval, *op. cit.*, p. 33.

sociales garantiza que los individuos posean las condiciones necesarias para tener acceso del ingreso requerido para adquirir bienes y servicios prioritarios para una vida digna; el organismo establece criterios precisos para su medición, ya que ambos espacios deben ser abordados desde sus particularidades.⁶

Respecto a los derechos sociales, el Artículo 6° de la LGDS considera como tales a la educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como aquellos que se refieren a la no discriminación que cobija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos derechos representan una obligación por parte del Estado, quien debe planificar programas de desarrollo social que tengan por objeto la integración progresiva de los ciudadanos que no gozan del pleno ejercicio de ellos.⁷

El bienestar económico y los derechos sociales se contextualizan en el análisis de la pobreza a partir del individuo y del núcleo familiar, mientras que el contexto geográfico incorpora factores externos que afectan a las personas, ya que influyen sobre las decisiones económicas que toman al tener en cuenta otras variables que son determinantes en su desarrollo.⁸

En la Ley General de Desarrollo Social se establecen los lineamientos para llevar a cabo la identificación y la medición de la pobreza en el Artículo 36; estos deben tener en consideración el ingreso per cápita y los derechos anteriormente mencionados. Estos indicadores son los siguientes:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;

⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁸ *Idem.*

- | | |
|-------|--|
| VII. | Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; |
| VIII. | Grado de cohesión social, y |
| IX. | Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. ⁹ |

En los criterios metodológicos¹⁰ para definir y fijar los indicadores de medición de la pobreza a través de las carencias sociales, en primera instancia, el Coneval delimita, los parámetros con base en el marco legal; posteriormente, solicita la colaboración de expertos e instituciones dedicadas a los temas a tratar. Los datos para fijar la línea de pobreza los obtiene a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada por el INEGI (las gráficas 1 y 2 muestran su evolución).

Evolución reciente

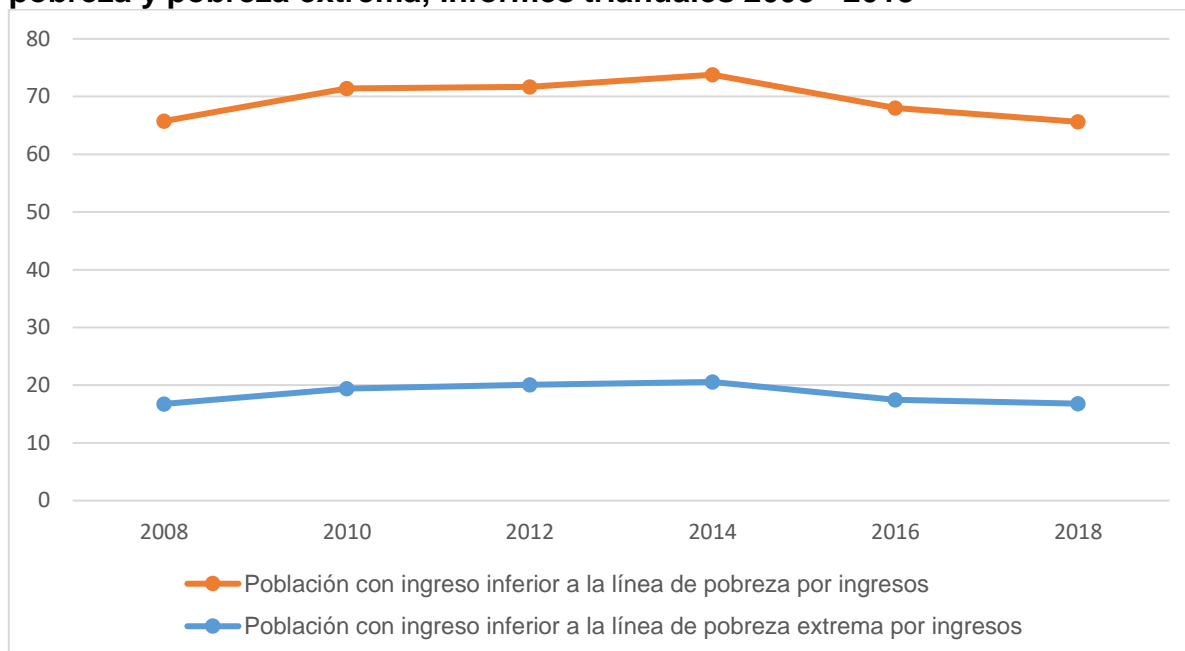
Para la pobreza por bienestar económico, como se mencionó previamente, el Coneval ha fijado dos líneas que marcan el umbral de pobreza: por un lado, la línea de pobreza por ingresos indica que las entradas monetarias no son suficientes para cubrir el gasto de las necesidades básicas de los individuos en alimentos y no alimentarias; por otro lado, la línea de pobreza extrema indica que su renta no cubre lo necesario para una alimentación sana.¹¹

⁹ Tanto el Grado de cohesión social como el Grado de accesibilidad a carretera pavimentada, forman parte del contexto territorial que ha sido mencionado con anterioridad.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 31-32.

¹¹ *Ibid.*, p. 45.

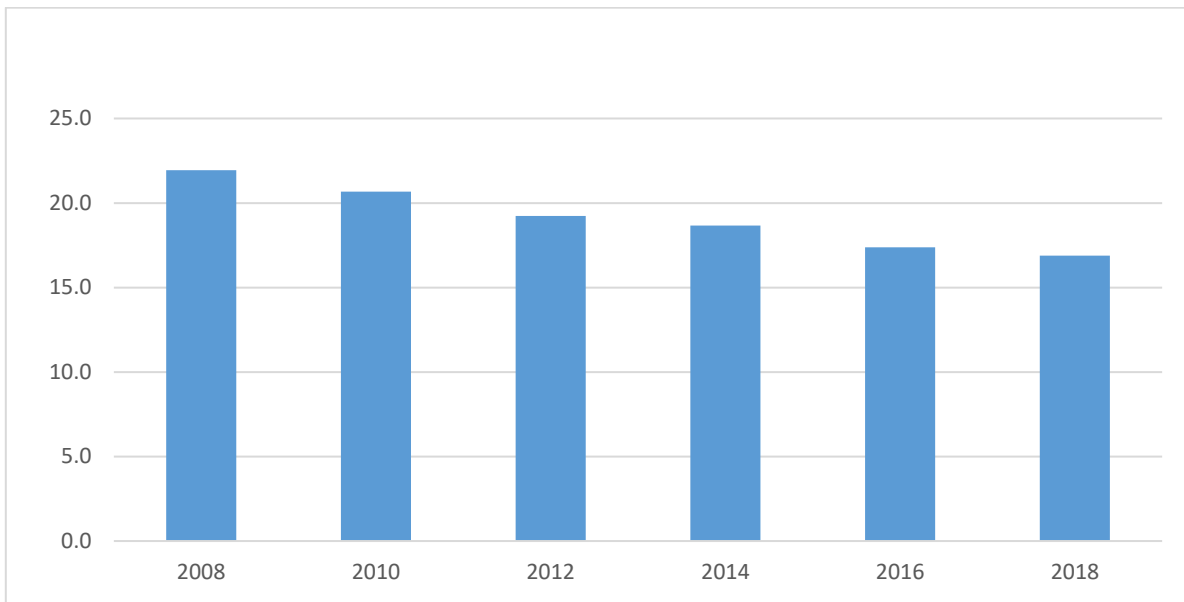
Gráfica 3. Porcentaje de la población en México por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema, informes trianuales 2008 - 2018



El rezago educativo promedio en el hogar¹² indica el número de personas que no cuentan con los niveles de educación que marca el artículo 3° de la Constitución como obligatorio: preescolar, primaria, secundaria y media superior, según su fecha de nacimiento; así como aquellos que no cuentan con conocimientos básicos para su desarrollo, como leer, escribir y realizar operaciones matemáticas elementales.

¹² *Ibid.*, pp. 49-50.

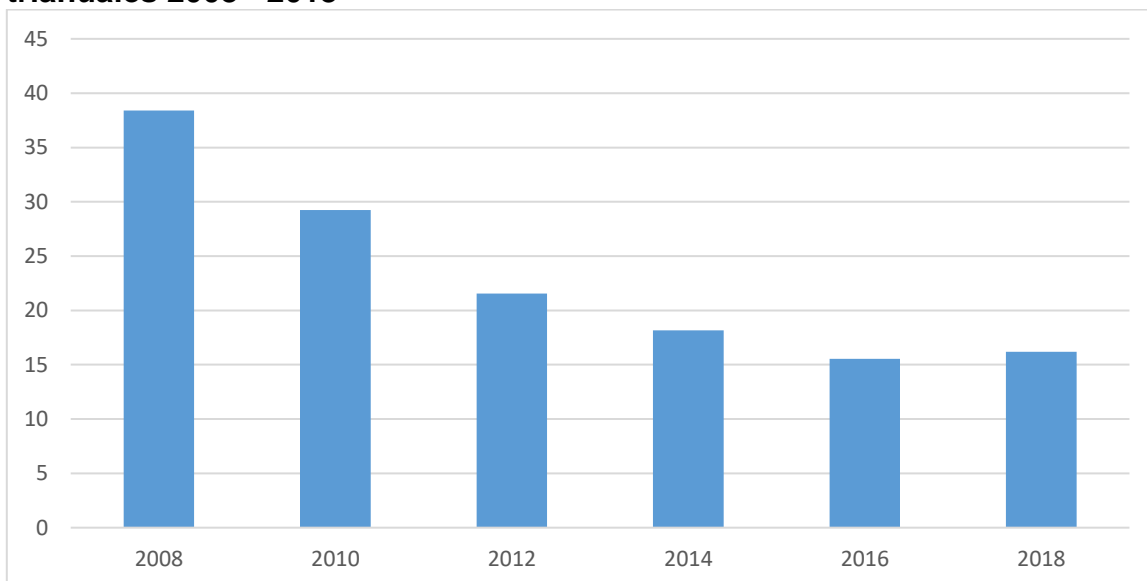
Gráfica 4. Rezago educativo en México, informes trianuales 2008 - 2018



Individuos sin acceso a los servicios de salud,¹³ son aquellos que no están adscritos a alguna de las instituciones que brindan este servicio, ya sea pública o privada, precisa el Coneval.

¹³ *Ibid.*, pp. 50-51.

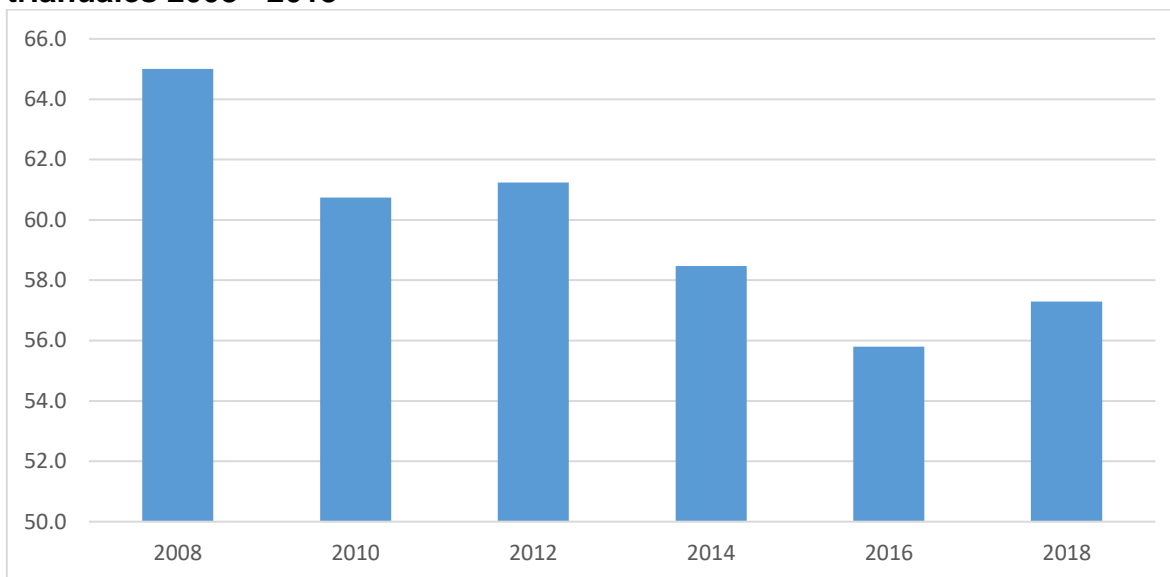
Gráfica 5. Carencia por acceso a los servicios de salud en México, informes trianuales 2008 - 2018



El acceso a la seguridad social¹⁴ significa que el trabajador asalariado cuente con las prestaciones laborales que dictan el Artículo 2° de la Ley de Seguridad Social y los correspondientes al Apartado B del Artículo 123 de la Constitución. Se consideran también, los no asalariados que cuenten con servicios médicos por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ya sea como prestación laboral o por contratación voluntaria, además de tener una cuenta individual con alguna Afore (Administradora de Fondo para el Retiro) o de estar registrado en el SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro). Se contabiliza en esta categoría, de igual forma, a jubilados o pensionados y sus familiares que cuenten con acceso a la seguridad social. Por último, incorpora a jubilados que cuenten con el apoyo de algún programa social de pensiones para adultos mayores, equivalente a la canasta alimentaria. Se excluye a todo aquel que no se encuentre entre los anteriores.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 53-54.

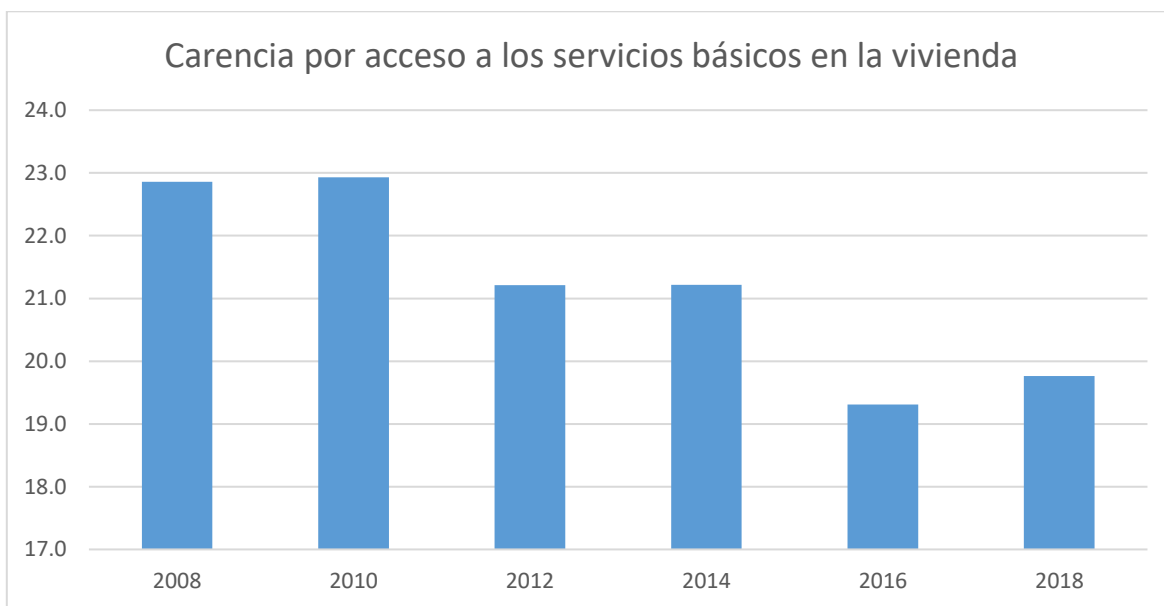
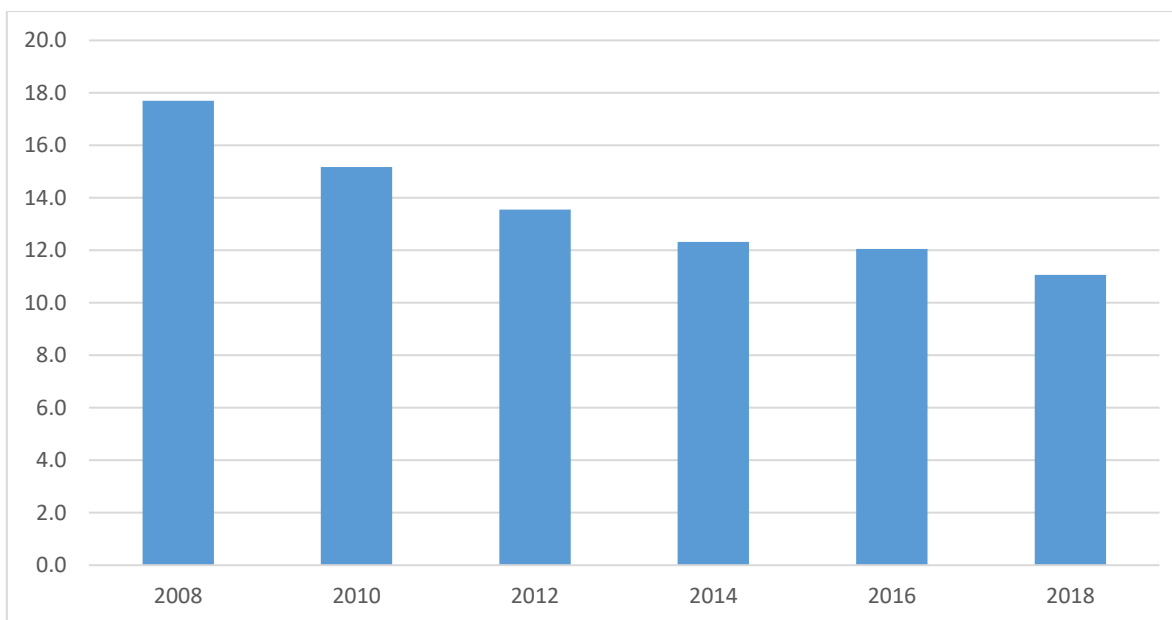
Gráfica 6. Carencia por acceso a seguridad social en México, informes trianuales 2008 - 2018



Para que la vivienda se considere de calidad¹⁵ habrá de evitar que los pisos sean de tierra; que el techo sea de lámina, de cartón o de desechos; que sus muros estén elaborados con bajareque, de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica o asbesto, o de materiales de deshecho. A fin de poder afirmar que dispone de espacios adecuados, las habitaciones o cuartos no podrán sumar en promedio más de 2.5 personas en promedio.

¹⁵ *Ibid.*, p. 55.

Gráfica 7. Carencia por calidad y espacios de la vivienda en México, informes trianuales 2008 - 2018

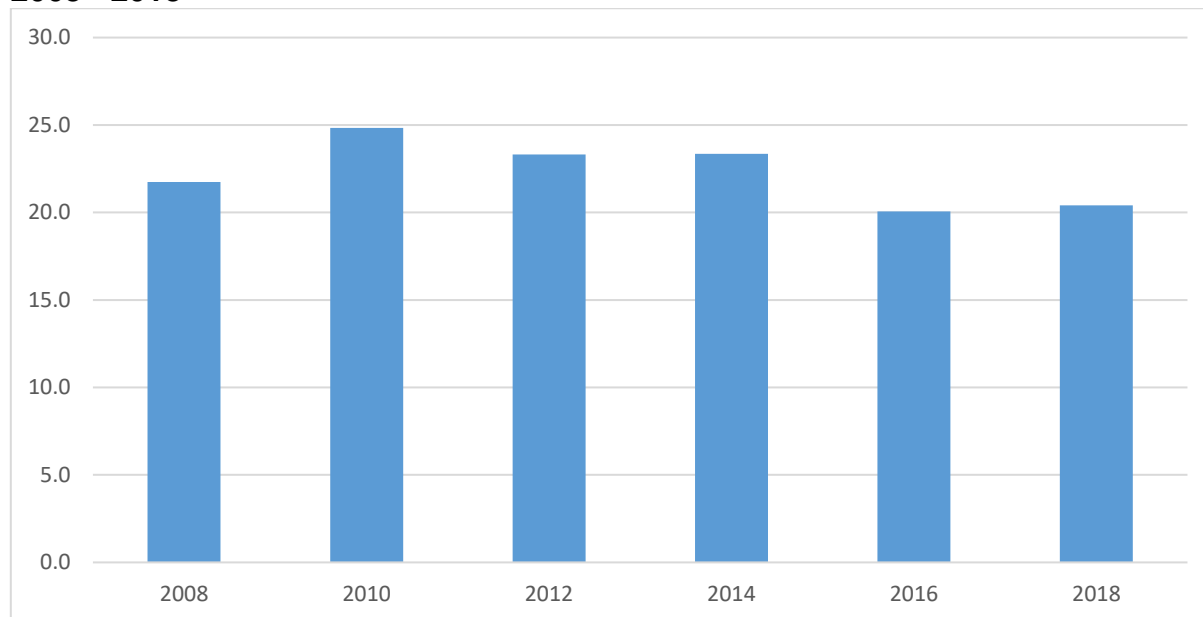


El órgano evaluador de la pobreza en México supone que se niega el acceso a una alimentación nutritiva y de calidad¹⁶ a los individuos que se encuentran en

¹⁶ *Ibid.*, p. 60.

inseguridad alimentaria moderada o severa, es decir, que su dieta está privada de alimentos nutritivos, o cuando el consumo de alimentos es escaso y limitado.

Gráfica #. Carencia por acceso a alimentación en México, informes trianuales 2008 - 2018



Visiones frente a la pobreza: en cuatro partes

El combate a la pobreza bajo una perspectiva económica no es tema sencillo. Instituciones como el Banco Mundial (BM) que incorporan en su “Visión” como institución esta consigna son señaladas de ser altamente responsables de haber establecido junto con otros socios (el Fondo Monetario Internacional, entre otros) un sistema financiero global que ha operado justo en sentido opuesto.

El BM consciente de estas críticas ha adquirido una posición más integral y se distancia de una función meramente monetaria, dando cabida a otros 4 brazos adicionales en su estructura organizativa que se dirigen al desarrollo, a la reconstrucción e infraestructura, a la inversión multilateral, así como en una oficina para la solución de disputas.

Joseph Stiglitz¹⁷ en su obra *La economía del sector público* documenta la teoría que sustenta que los mercados pueden producir resultados eficientes (omitiendo ciertos fallos

En este ensayo se revisan cuatro escuelas de pensamiento o propuestas de acción frente a la pobreza, las cuales primero buscan entenderla para poder diseñar una salida viable a este mal de la humanidad, las diferencias entre estas aproximaciones hace reflexionar sobre los diferentes intentos que se hacen y de la falta de consenso en torno a una solución que convenza a la mayoría.

-) *Primera parte*

La primera proviene de las teorías clásicas; pero, que se ha ampliado, como se vio en apartados anteriores, a la garantía de los derechos sociales del ser humano para no ser solo vista como una solución al problema del ingreso monetario. Esta visión es la preponderante entre las naciones, ya que sobre ella se construyen los acuerdos internacionales para el desarrollo en el seno de la ONU. Aunque incorpora una visión crítica a las sociedades modernas, su sustento permanece en la ayuda financiera y de políticas internacionales.

Este primer esfuerzo está representado por Jeffrey Sachs, catedrático de la Universidad de Columbia, quien sostiene que la pobreza está implícita en la abismal distancia entre países ricos y pobres, en la desigualdad que se disparó en el siglo XX. Pero la existencia actual de poderosos y débiles económicamente hablando es un fenómeno que encuentra coincidencia entre historiadores y que se sitúa en la Revolución Industrial en la Inglaterra de principios del XIX, donde el liberalismo individual permitió que se gestara y propagará en el Imperio británico y en sus colonias.¹⁸

Las naciones que acogieron este liberalismo y Revolución Industrial permitieron que el desarrollo económico favoreciera su infraestructura y a sus ciudadanos, la prevalencia de estas ventajas que lograron sobre las soberanías que llegaron tarde

¹⁷ En Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, 3a ed., Antoni Bosch editor, Barcelona, 2000, pp. 504 y 505.

¹⁸ En Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo.*, Editorial Debate, Primera edición, México, 2006, p. 57.

a este proceso, se extendió gracias a que este escenario les permitió un mayor desarrollo tecnológico que se fue experimentando en otras áreas como en educación, comunicaciones, transporte, construcción, energía fósil, electricidad, química, hasta llegar a temas actuales como nuevas energías, nanotecnologías, espacial y cibernética, que les han permitido a las potencias estar delante de forma perenne en sus procesos industriales, garantizando una ventaja comparativa o que se sumaba a su dominación colonial (de manera real o subrepticia).

En este sentido, el estadounidense Jeffrey Sachs llama a revisar las reglas del juego económico en la escala global que han impuesto las naciones industrializadas, ya que pueden implicar obstáculos en los primeros peldaños de la escalera del desarrollo, como por ejemplo ayudas inadecuadas para el crecimiento, barreras comerciales proteccionistas, prácticas financieras desestabilizadoras y normas mal estructuradas sobre la propiedad intelectual

Sachs puntualiza que en esta escalera del desarrollo económico que los países deben ascender se ubica la pobreza en el primer escalón y que hay naciones en esta condición que ya comenzaron a subirla como la India y Bangladesh, pero hay otros que permanecen estancados y siguen sin dar el primer paso (en África se encuentran diferentes ejemplos).¹⁹

No obstante, la proposición del también asesor de la Organización de las Naciones Unidas en temas de desarrollo, se centra en la cooperación internacional que se requiere para que los países abandonen esta condición, del compromiso que debe existir en la presente generación para erradicarla. Es en este punto que resalta dos objetivos para esta tarea y que además contribuyen a acotarla:²⁰

El primero (objetivo)... Todas las personas de la Tierra pueden y deben disfrutar de niveles básicos de nutrición, de asistencia sanitaria, servicios de agua y saneamiento, alojamiento y otras necesidades mínimas para la supervivencia, el bienestar y la participación en la sociedad. El segundo objetivo consiste en

¹⁹ En Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo.*, Editorial Debate, Primera edición, México, 2006, pp. 56 y 57.

²⁰ *Ibid.*, pp. 56 y 57.

garantizar que todos los pobres del mundo, incluidos los que se encuentran en situación de pobreza moderada, tengan la oportunidad de subir la escalera del desarrollo.

La falta de crecimiento económico, puntualiza J. Sachs, la explican ciertos economistas en la misma pobreza, ya que esta incuba corrupción y acciones retrógradas, si se comparte la visión de la necesidad del desarrollo para erradicar la pobreza, se estaría incurriendo en un espiral negativa sin salida. No obstante,²¹ señala que esta apreciación proviene de una visión reduccionista.

El también director del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia habla, preferentemente, de problemas en la maquinaria económica que llegan a entrelazarse. En primer lugar menciona la necesidad de un diagnóstico acertado para poder definir el problema y remediarlo. El primer caso que aborda es el de la trampa de la pobreza y está relacionado al dilema que recién se mencionó, aunque este hecho lo asocia a la pobreza extrema y como solución plantea la inyección de capital financiero, humano y natural, que ha de originarse en los gobiernos locales y centrales o en su defecto del exterior, a fin de construir oportunidades. Los otros problemas que destaca son:²²

- *Geografía física.* El autor define esta situación con el ejemplo de Bolivia atrapado en las montañas, sin salida al mar y lejos de los mercados financieros y comerciales más dinámicos, lo que representa un recorrido más largo al desarrollo. Sin embargo, no son determinantes de la pobreza solo implican un mayor destino de recursos en áreas que otras economías no precisas realizar.
- *Trampa fiscal.* El gobierno debe impulsar el desarrollo a través de la inversión en bienes y servicios; no obstante, puede que no emprenda esta tarea por la falta de recursos fiscales, lo que se explica por la falta de pago de impuestos como consecuencia de la pobreza y el poco crecimiento del

²¹ *Ibid.*, p. 97.

²² *Ibid.*, pp. 98-111.

país, a la mala administración de los recursos o a la corrupción, y al sobreendeudamiento, pasivos del pasado que impiden una visión a futuro.

- *Fallas del gobierno.* En este punto, el profesor de Columbia puntualiza las áreas de acción con un impacto sensible en el comportamiento económico: identificar y financiar proyectos de infraestructura que atiendan al conjunto de la sociedad, crear un entorno propicio para las inversiones y reglas de mercado que favorezcan la operación de las empresas, no incurrir en sobornos, mantener la paz y la seguridad que garanticen la integridad de las personas, los contratos y la propiedad privada a través de un sistema judicial propicio; de lo contrario, se presenta un proceso de debilitamiento económico.
- *Barreras culturales.* Estas generan, en ciertos escenarios, condiciones adversas para las mujeres, les impiden una participación activa, se ven recluidas al hogar y al cuidado de hijas e hijos, padecen desventajas en la educación, lo que las expone a una situación de vulnerabilidad. Minorías étnicas y religiosas suelen ser también excluidas o autoexcluidas del desarrollo económico.
- *Geopolítica.* Afecta la economía de los países y la salida de la pobreza a través de barreras comerciales con un origen político desestabilizador.
- *Ausencia de innovación.* Carencias legales (propiedad intelectual y en patentes), disponibilidad de tecnología, poder adquisitivo y tamaño de mercado, son algunos de los factores que inhiben la innovación. Entorno latente en las economías avanzadas desde hace más de dos siglos, que contribuye a la desigualdad y que sumerge a los países en la pobreza tecnológica, ya que pagan fuertes sumas para su disfrute. Una alternativa está en buscar ventajas competitivas, así como concentrarse en las áreas que signifiquen un mayor impacto en sus procesos de desarrollo.
- *Trampa demográfica.* Familias numerosas ven con dificultad la posibilidad de invertir en nutrición, salud y educación, lo que dificulta salir de la pobreza. Además, la sobrepoblación genera sobreexplotación y mal uso de recursos

naturales con impactos medioambientales que repercuten en la sociedad y en la economía. La respuesta es la educación.

En *El fin de la pobreza*, Jeffrey Sachs²³ elabora un esquema de las áreas que requieren atención y financiamiento a nivel nacional, con el interés de que los más pobres puedan comenzar el ascenso social o lo que él llama subir el primer escalón hacia el desarrollo y libren la trampa de la pobreza que se constituye como el primer obstáculo:

- ✓ Capital humano: salud, alimentación y capacitación para que las personas sean económicamente activas.
- ✓ Capital empresarial: maquinaria, instalaciones y transporte en los sectores agrícola, industrial y de servicios.
- ✓ Infraestructura: carretera, energía, agua e instalaciones de saneamiento, sistemas de telecomunicaciones, aeropuertos y puertos marinos, lo que favorece la productividad.
- ✓ Capital natural: tierra cultivable, suelos en buenas condiciones, biodiversidad y ecosistemas para que las personas cuenten con servicios medioambientales.
- ✓ Capital institucional público: legislación comercial, sistemas judiciales, servicios gubernamentales y políticas que favorezcan la división del trabajo.
- ✓ Capital intelectual: saber práctico, científico y tecnológico que eleve la productividad empresarial y la promoción del capital físico y natural

Sachs precisa que la inversión conjunta y planeada en estas seis áreas es indispensable para que la economía crezca y que se supere la trampa de la pobreza, asimismo, enfatiza que debe producirse del ahorro entre los países pobres y el compromiso de los ricos. El economista se mostraba optimista en la colaboración de los industrializados ante el establecimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio de la ONU; sin embargo, tras la crisis de 2009, el fortalecimiento de gobiernos

²³ *Ibid.*, pp. 344-345.

conservadores en el poder y el proteccionismo comercial, esta aspiración al desarrollo se debilitó.

Otro error, que quizá se le pueda señalar a Sachs, es una extremada confianza en instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial, ya que las naciones endeudadas han transitado caminos espinosos para hacer frente a las condiciones que comúnmente les son impuestas y que devienen establecer modelos económicos que las empobrecen aún más.

-) *Segunda parte*

El segundo desarrollo frente a la pobreza, se puede leer como una crítica al esbozo anterior, en el cual la solución se centra en la inversión de capital para mejorar en la operación del gobierno, de los mercados, en infraestructura y en las personas. Este diagnóstico se focaliza, por el contrario, en el ser humano, en su historia, en sus necesidades; donde no hay soluciones ni políticas únicas para combatir la pobreza.

Paul Polak menciona dos tipos de pobreza, una moderada que se presenta en las ciudades y que se caracteriza por la escasez de dinero, y de otros más pobres que frecuentemente viven en el campo que viven en parcelas de menos de una hectárea, de estos últimos señala que pueden mejorar su condición con la producción de cultivos de mayor valor, para lo cual requieren acceso a insumos que normalmente están fuera de su alcance y conocimiento, de los primeros habla de un cambio en su forma de pensar a fin de abandonar su condición precaria.²⁴

Las dos aproximaciones, recalca el autor, operan en sentido contrario a las políticas y acciones que comúnmente llevan a cabo los gobiernos de sólo crear padrones para la entrega de beneficios monetarios millonarios sin ningún compromiso aparente. No existen propuestas específicas ya que las conclusiones emanan de la búsqueda de soluciones a través de la convivencia y entrevistas con personas en

²⁴ En Paul Polak, *Cómo acabar con la pobreza. Qué es lo que funciona cuando los métodos tradicionales fracasan*, Océano, México, 2011, pp. 25 y 26.

esta condición en el mundo entero en países en desarrollo, aunque no exclusivamente en ellos.

En su obra Polak expresa por igual su pesimismo en torno a la ayuda y programas internacionales como vía para salir de la pobreza. En las últimas décadas se han distribuido sumas billonarias de ayuda al desarrollo; no obstante, los avances en infraestructura de comunicaciones, de salud y de educación; el desempeño de los indicadores de crecimiento per cápita no se activa. Una hipótesis es que el sobreendeudamiento de restricción estructural en el que incurren ancla sus economías.²⁵

En relación con la respuesta a la pobreza de las Metas de Desarrollo del Milenio (hoy Metas de Desarrollo Sustentable), advierte que la ONU no ofrece nada que no se haya hecho con anterioridad. Los resultados globales que se presumen son discutibles, ya que los avances que se pregonan obedecen preferentemente a cambios en la conformación político económica de China, que favoreció a productores agrícolas pequeños y a los pequeños sectores que se benefician del auge exportador. Sin embargo, cuando se revisan las cifras en África subsahariana no existen historias de éxito ni cifras alentadoras.²⁶

En ese sentido, Paul Polak señala que existen tres mitos o errores en el combate a la pobreza.²⁷ El primero, es pensar que con donativos se puede salir de esta situación, cuando experiencias anteriores a las MDM comprobaron que grandes inversiones en infraestructura y proyectos agrícolas (por mencionar un área) no funcionaron, esta aproximación (que se repite en las nuevas metas) no tienen impacto alguno en campesinos con parcelas pequeñas.

El segundo mito: “el crecimiento económico terminara con este mal”, economistas afirman que un continuo avance en el producto interno bruto per cápita es suficiente para erradicarla; pero, la realidad en países como Estados Unidos y la India lo contradicen, el primero con tasas favorables en un largo periodo de tiempo solo ha

²⁵ *Ibid.*, pp. 43 y 44.

²⁶ *Ibid.*, pp. 44-46.

²⁷ *Ibid.*, pp. 46-58.

visto crecer la desigualdad social, la nación asiática con tasas más elevadas no reporta mejoras frente a la pobreza. La explicación más sencilla es que los más pobres viven en áreas rurales apartadas mientras que el crecimiento se produce en mayor medida en las ciudades, por lo que las ganancias monetarias difícilmente llegarán a ellos.

La tercera mala concepción en torno a la pobreza: “las grandes empresas acabarán con la pobreza”, esta premisa es elaborada por algunos a partir del hecho de que nadie conoce tanto como el sector privado lo que se requiere para incrementar las ganancias, lo que podrían replicar los pobres. A pesar de que en el otro extremo están quienes consideran que en la actuación –impune– de las multinacionales se explica parte del origen de esta pandemia. Al final hay ejemplos formidables de grandes empresas que apoyan y dan servicio a los desfavorecidos con modelos de negocio con sectores dirigidos a ellos; aunque, advierte Polak esto es tan solo un grano de arena para el beneficio de los más de mil millones de pobres en el mundo, aunque no deja de ser un buen inicio.

Es prácticamente imposible citar una propuesta específica en Polak para erradicar la pobreza, ya que la solución no es a través de políticas sino de acciones concretas para personas específicas, que normalmente requieren de condiciones mínimas para aumentar su ingreso (energía, agua, créditos, salud, educación, comunicaciones e infraestructura, entre otros) pero, esto es solo la base para salir adelante ya que precisan de un proyecto que atienda sus necesidades.

Polak enfatiza que la cooperación internacional y los programas del gobierno son un apoyo en la creación de esta base, pero no son suficientes para arrancar a las personas de la miseria, ya que no les otorgan las herramientas que requieren. Además, de que la ayuda monetaria suele generar otros problemas como son la mala administración de los recursos, falta de seguimiento a los programas, dificultad para que lleguen a los más necesitados,²⁸ corrupción, crean dependencia financiera y promueven el asistencialismo en lugar de la proactividad, por citar algunos.

²⁸ En el caso de la ayuda internacional, ésta difícilmente llega a los más necesitados, ya que más de 80% del promedio global se distribuye a través de los diferentes órdenes de gobierno, el autor calcula

Bajo una perspectiva pragmática, Polak apunta que para registrar avances en el combate a la pobreza hay que comenzar por revertir las cifras, es decir, que 80% de los recursos (nacionales e internacionales) se inviertan directamente con los pobres, en iniciativas mensurables que tengan el propósito de incrementar su ingreso; el 20 restante deberá ser administrado por los gobiernos con el objeto de proveer la infraestructura necesaria, este gasto también habrá de entregar resultados medibles y confiables.²⁹

En otras áreas de acción, Polak enfatiza que las multinacionales deben cambiar su aproximación a la pobreza, con una mayor flexibilidad en el uso de sus patentes y en la disposición de invertir en naciones pobres a fin de impulsar mercados y exportaciones regionales, sobre todo, en medicina y sistemas de riego por goteo. Asimismo, habla de la necesidad de que universidades, centros de investigación, multinacionales, centros de apoyo al desarrollo reorienten sus interés y acciones a la lucha contra la pobreza.

-) *Tercera parte*

Esta tercera corriente regresa la importancia al apoyo financiero y crediticio para sacar adelante a los más desfavorecidos. Se puede caracterizar como una suma de las dos revisiones anteriores, es decir, se concreta a través de una herramienta monetaria que no tiene los vicios o errores de la ayuda internacional o de los programas de donativos de los gobiernos, ya que si crea compromisos entre los receptores de créditos y suelen aprovecharse para contar con las herramientas mínimas que trae a colación Polak.

En un gesto de humildad intelectual y de realidad, Muhammad Yunus en el tiempo que se desempeñaba como profesor de economía en una aldea rural de Bangladesh reconoció que sus conocimientos teóricos no eran de utilidad para enfrentar la

que apenas un 12 % la distribuyen y ejecutan ONGs. Asimismo, recalca que más grave que el problema de la corrupción es el de la definición de los programas de ayuda que demanda la población en pobreza, ya que estos terminan por ser utilizados para favorecer otros propósitos, como los electorales o de posicionamiento político, en Paul Polak, "*Cómo acabar con la pobreza...*", *op. cit.*, pp. 177 - 181.

²⁹ Polak, *Cómo acabar con la pobreza...*, *op. cit.*, pp. 180 y 189.

pobreza extrema con la que convivía todos los días, por lo que comenzó un proceso de reflexión de cómo en su carácter de persona podría contribuir con esta tarea³⁰.

Yunus encontró, entre la población pobre rural que necesitaban de pequeñas cantidades de dinero, que acudían a agiotistas para conseguirlo y que entregaban su libertad financiera a ellos. Por otro lado, confirmó que los bancos no les prestaban por no aportar garantías ni comprobar solvencia. Por lo que se ocupó en terminar con esta espiral negativa al lado de sus alumnos y a contracorriente del sistema financiero.

Yunus entendió que los préstamos o aportaciones millonarias de fondos internacionales para el desarrollo o que los programas de inversión de los gobiernos no satisfacían las necesidades de las personas, comprendió que la banca tradicional no seguiría su visión, bajo estas aseveraciones, decidió la formación del Banco Grameen de microcréditos que incorporaba la gran diferencia de confiar en las y los ciudadanos, en crear una institución que sería propiedad de las personas, que presta a quién más lo necesita y no a quién más tiene, que se preocupa en la educación de los niños.

El economista bangladesí intuyó la necesidad de cambios de paradigmas como única vía posible para enfrentar este rezago social, señala que:³¹

[...] la pobreza no la crean los pobres, la pobreza la crea el sistema. Y el sistema que ha creado la pobreza no puede eliminarla porque continúa reproduciéndola. Para eliminarla tenemos que ir al panel de control y arreglar las piezas responsables de ésta; una de ellas, el sistema financiero. (...) Tenemos derechos humanos: derecho al trabajo, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda, derecho a la sanidad. Pero ¿quién va a prestarme servicios sanitarios solo porque sea un derecho humano? ¿Quién va a alimentarme solo por el hecho de que haya una lista que lo incluya como tal? Toda persona tiene derecho a encontrar alimento, a encontrar vivienda, a encontrar trabajo. Por eso tenemos que incluir el derecho al crédito como derecho humano fundamental.

³⁰ Yunus, *¿Es posible acabar con la pobreza?*, Editorial Complutense, Madrid, 2006, p. 10.

³¹ *Ibid.*, p. 27.

El también premio Nobel de la Paz 2006 cita el caso del sistema financiero debido a que en este sector experimentó las necesidades de la población sin recursos y el mal funcionamiento de la banca; pero, advierte que existen muchos fallos en el engranaje del sistema capitalista que bien podrían arreglarse para poder abatir la pobreza. Proceso que no sorprendería si esta tarea deviniera en la definición de un nuevo orden económico basado en la empresa social con metas que se traducen en beneficios para la población.

-) *Cuarta parte*

Amartya Sen señala que la visión de la pobreza como la escasez de renta –tan arraigada en nuestras sociedades– no resulta tan absurda, ya que el ingreso determina lo que se puede hacer y lo que no, la falta de renta es la principal causa de las privaciones que se relacionan con la pobreza, entre ellas, la inanición y las hambrunas. No obstante, cita a John Rawls para explicar el concepto de bienes primarios:³²

“...los recursos que necesitan los individuos cualesquiera que sean sus fines; comprenden la renta, pero también otros ‘medios’ de uso general... que ayudan a todo el mundo a promover sus fines, y comprenden ‘los derechos, las libertades, y las oportunidades, la renta y la riqueza y las bases sociales del respeto a uno mismo’”.

En este orden de ideas apunta las ventajas preponderantes de concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos; no obstante, que reconoce que la falta de renta es una causa de peso para que la persona sufra la ausencia de capacidades.³³

Las ventajas de este enfoque se aprecian en la elaboración de políticas públicas, ya que condiciones como la edad, sexo, geografía, entre otras, se incluyen en la relación renta-capacidades lo que facilita llegar a la justicia social. En segundo término, se tiene en el espectro no solo la falta de renta sino la dificultad para transformarla en capacidades, por ejemplo capacidades diferentes y enfermedades

³² Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000, pp. 96 y 97.

³³ *Ibid.*, pp. 114 y 115.

dificultan que la persona perciba una renta, que además puede ser insuficiente para cubrir los gastos propios de su condición desfavorable en capacidades. Asimismo, se puede ver su utilidad cuando se considera la renta y la familia, ya que la privación de capacidades dentro de ella puede estar determinada por cuestiones de género. Por último, su conveniencia se percibe al tomar en cuenta la relatividad ya sea entre países o dentro de ellos, es decir, un mismo ingreso en una región puede ser privativo de ciertas capacidades, mientras que en otra ubicación puede satisfacer las capacidades primarias.³⁴

De esta forma, Sen apunta que la política contra la pobreza no puede centrarse solo en la renta o en un sistema de mercado en el que se apuesta a una sola práctica como la liberación comercial (nacional o internacional), al considerar al individuo hay que procurar no sólo la renta sino las capacidades primarias y su interacción, en torno a la economía el desarrollo debe pensarse en un enfoque integral y pluralista a fin de poder avanzar en diferentes frentes y en el fortalecimiento institucional que precisa para que esto ocurra.³⁵

Amartya habla de la responsabilidad de los individuos y de la sociedad en la expansión de las libertades. El Estado y la sociedad deben garantizar la libertad fundamental y las capacidades para hacer las cosas para que las personas tengan el compromiso de llevarlas a cabo. La sociedad debe defender la libertad individual a través del Estado; de las instituciones; de las organizaciones políticas, sociales, ciudadanas y no gubernamentales; de todos los medios de comunicación, del funcionamiento de los mercados y del cumplimiento de los contratos públicos y privados.³⁶

Este entorno de libertades que propician las capacidades de los individuos, es lo que llama Sen parte del desarrollo, un concepto que difiere de las ideas preconcebidas en nuestras sociedades occidentales que se rigen por el producto nacional bruto, por el progreso técnico y la industrialización, aunque reconoce en

³⁴ *Ibid.*, pp. 114-117.

³⁵ *Ibid.*, pp. 159-164.

³⁶ *Ibid.*, pp. 340-342.

estas definiciones la importancia condicional para que ocurra el desempeño económico; no obstante, destaca que no son las que definen el desarrollo.

Amartya Sen reconoce que la verdadera riqueza de la sociedad se tiene al alcanzar el desarrollo entendido como la libertad³⁷ y a ésta como una condición necesaria para el desarrollo; de igual forma, señala que esta idea de búsqueda de la libertad y no el de la riqueza como fin último habría de ser la esencia del ser humano y de su desarrollo, aseveración que ha estado presente a lo largo de la historia en autores como Aristóteles, Adam Smith, Karl Marx y John Stuart Mill, entre otros. Aun así, expone que no hay que menospreciar el PIB per cápita: “Ciertamente, dadas otras cosas, un incremento de la producción y de la renta aumenta la variedad de opciones humanas, en especial sobre los bienes comprados. Pero como hemos señalado antes, la variedad de opciones importantes en cuestiones valiosas también depende de otros muchos factores”.

El premio Nobel de ciencia económica 1998, desarrolla una aproximación a partir de la libertad y el desarrollo.³⁸ Identifica a la desnutrición, a la hambruna, a la morbilidad, a la falta de acceso de agua y sanidad, a la falta de empleo, de educación funcional, de seguridad económica y social, y diferencias de género, como privaciones de la libertad humana, fenómeno que acontece en países ricos y pobres. Aunque reconoce que existen otros causantes privativos como la supresión de la libertad política y de los derechos humanos básicos.

Sen habla de la pobreza como una de las causas de las restricciones a la libertad; sin embargo, reconoce que la disciplina económica que impera en la mayor parte del mundo dejó de centrar su atención en las libertades del ser y a centrarse en las de las utilidades, la renta y la riqueza³⁹. El economista hindú señala que un sistema que se reconoce a sí mismo como utilitario que se basa en el supuesto de las

³⁷ Una traducción más cercana del título de este libro sería: “El desarrollo como libertad”, en Amartya Sen, *Desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 146 y 147.

³⁸ Sen, *Desarrollo y libertad*, *op. cit.*, pp. 29-31.

³⁹ *Ibid.*, pp. 45, 90-93.

preferencias y las elecciones estandarizadas para justificar la representación numérica de la función de utilidad (la misma para todo el mundo).

Sin embargo, Zen advierte que al incorporar en esta premisa el factor de los ingresos se puede llegar a que aun conservando la misma elección, los individuos no obtienen la misma utilidad (bienestar o calidad de vida). Asimismo, revela que existen una gran cantidad de supuestos que no se consideran en la función que unifica la demanda y utilidad alteran los resultados significativamente, entre otros, menciona, la edad, género, salud, estado de ánimo e ingresos.

Amartya recuerda a Rawls ya que añade a esta premisa que una persona puede ser menos feliz que otra aun teniendo la misma cesta de bienes, solo por el hecho de tener gustos más caros, lo cual no tiene que verse como injusto en el ámbito de las utilidades, por lo que el individuo tiene que asumir la responsabilidad de sus propias preferencias, aunque en un estricto sentido y tras citar a Adam Smith recalca que el centro de atención ha de ser las libertades que generan los bienes y no los bienes en sí mismos.⁴⁰

Reflexiones y apuntes finales

El objetivo común que comparten estas aproximaciones es frenar a la pobreza; no obstante, que la aborden y expliquen de manera distinta. La sensibilidad latente en estos autores en torno a este malestar permite rescatar ciertas propuestas de los diferentes autores.

De Sachs, sobresale su entendimiento sistémico del problema, de cómo las fallas fiscales, de mercado y de gobierno se entrelazan haciendo que la falta de crecimiento lleve a la corrupción, a la ausencia de paz y seguridad, así como de condiciones económicas propicias que permitan avanzar en la materia.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 97-99.

Sin embargo, Polak es lapidario frente a la ayuda billonaria al desarrollo que distribuyen los organismos y agencias internacionales, ya que la pobreza en las naciones menos desarrolladas no muestra una mejoría significativa, el autor explica este hecho a través del peso que enfrentan estos países para pagar su deuda, en muchos casos, por las condiciones que las instituciones crediticias les imponen.

Es además poco optimista frente a las políticas contra la pobreza actuales, ya sea para el cumplimiento de las MDS o de programas nacionales independientes que basan su ayuda en donativos. De igual forma, expresa su duda frente a la idea de que el solo crecimiento económico es suficiente para abatir este mal, pues el aumento en la desigualdad social en naciones ricas y pobres con tasas favorables es evidencia contraria. En lugar de políticas, Polak sugiere condiciones mínimas en diferentes áreas que deben de experimentar los individuos a fin de poder aumentar su ingreso, habla de tener herramientas prácticas en vez de apoyos financieros con grandes fugas por su mala administración.

Yunus con una visión clara y sensible entiende que el sistema prevaleciente es el que crea la pobreza, que una forma de corregirlo es desarrollando lo que no hace o que ejecuta mal, que el centro debe de estar en las personas y no en las políticas. Va más allá de lo que propone Polak ante la imposibilidad de atender caso por caso para los gobiernos por lo que decide establecer instituciones que se dediquen a esta tarea de dar los créditos que se requieren para dotar con los instrumentos mínimos a las personas a fin de que construyan un mejor futuro, sin un fin de lucro pero si con una necesidad de restitución para que sigan por este camino.

Amartya Sen cierra el círculo del combate a la pobreza, así como Yunus rescata la relevancia del crédito y busca corregir el mal funcionamiento del sistema financiero, Sen recupera la relevancia de la escasez de la renta, advierte que sin ella se hacen presentes las privaciones, pero le resta la importancia que ciertos economistas le otorgan a través de la manipulación de las teorías económicas preponderantes (la maximización de las ganancias).

El premio Nobel describe la renta económica solo como un medio para promover los derechos, las libertades y las oportunidades del ser humano, es por eso que

entiende la pobreza como la privación de capacidades básicas, lo que hace evidente el incorporar características individuales, sociales y geográficas en el diseño de programas con mayor posibilidad de éxito en el abatimiento de la pobreza, pues están dirigidos a la transformación de las capacidades de las personas. Esta concepción la lleva a otras áreas de acción de gobierno como la comercial o ambiental, donde debe imperar un enfoque integral y plural, posible a través de un fortalecimiento de las instituciones y con el involucramiento del gobierno, la sociedad y el mercado para garantizar las libertades individuales y aspirar al desarrollo, ya que son estas libertades las que permiten generar los bienes.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx