INDICE

[LA POBREZA COMO DETONANTE PARA PENSAR EL DERECHO Y SUS VALORES FUNDAMENTALES 1](#_Toc71195690)

[INTRODUCCIÓN 1](#_Toc71195691)

[MARCO CONCEPTUAL 2](#_Toc71195692)

[CAPITULO 1. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA 2](#_Toc71195693)

[1.1. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LA POBREZA 3](#_Toc71195694)

[1.1.1. Concepto 3](#_Toc71195695)

[1.1.1.1. Concepto general de pobreza 3](#_Toc71195696)

[1.1.1.2. El concepto de pobreza desde la visión internacional 6](#_Toc71195697)

[1.1.1.3. El concepto de pobreza en el ámbito nacional 8](#_Toc71195698)

[1.1.2. Algunas características de la Pobreza 10](#_Toc71195699)

[1.2. DIMENSIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE LA POBREZA 13](#_Toc71195700)

[1.2.1. Referencias Internacionales 13](#_Toc71195701)

[1.2.1.1. La Ayuda Internacional al Desarrollo 15](#_Toc71195702)

[1.2.1.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 16](#_Toc71195703)

[1.2.2. Impactos de la pobreza en América Latina 18](#_Toc71195704)

[1.3. POBREZA EN MÉXICO 21](#_Toc71195705)

# LA POBREZA COMO DETONANTE PARA PENSAR EL DERECHO Y SUS VALORES FUNDAMENTALES

## INTRODUCCIÓN

El reconocimiento que se ha hecho sobre la flagrante violación a los derechos humanos, implícita en la condición que enfrentan las personas que viven en pobreza en circunstancias contrarias a la dignidad humana, y la construcción, cada vez más elaborada, de un sistema internacional de protección de derechos humanos, permite analizar las consecuencias de estudiar la pobreza como un factor detonante para pensar el Derecho y sus valores fundamentales, así como el impacto que desde lo jurídico se puede tener para reducir las condiciones de marginalidad que sufren miles de millones de personas en el mundo.

En México ese enfoque en derechos humanos para combatir la pobreza escasamente ha sido utilizado. Por esta razón, considero de gran utilidad proponer algunas reflexiones sobre su posible utilización en la definición de los marcos normativos y de las estrategias de acción para atenuar la pobreza de las personas que se encuentran en alto grado de vulnerabilidad, mediante la promoción de tales derechos.

La condición de pobreza que viven millones de mexicanos, es un tema que puede ser considerado como de auténtica emergencia nacional. Son muchos y muy variados los enfoques que pueden ser utilizados para la mejor comprensión de este fenómeno y para proponer alternativas que permitan mitigar sus nocivos efectos. Aquí, propongo utilizar un enfoque jurídico, que incluya el marco de referencia de los derechos humanos, que nos permita, además de superar las omisiones que se presentan, proponer criterios que los operadores jurídicos puedan utilizar cuando se aproximen a la comprensión de esta problemática.

En este trabajo, dentro de su marco de referencia, hago una revisión de los estudios y análisis sobre los impactos materiales de la pobreza y sobre la relación entre la pobreza y el mundo jurídico, desde la perspectiva de organismos nacionales e internacionales; también reviso las obras de diversos autores que, a partir de la visión de sus respectivas disciplinas, nos proponen puntos de partida y reflexión para la mejor comprensión de los intereses de las personas que viven en condiciones de pobreza.

Se trata entonces de ubicar al Derecho, con sus principios, valores y normas, como una parte fundamental dentro de una estrategia precisa y deliberada para la reducción de la pobreza, evitando con ello el olvido tradicional de los operadores jurídicos sobre el potencial que para este efecto pueden tener las normas y la racionalidad jurídica.

Pero además, este trabajo busca recordar que en nuestra tradición jurídica la aplicación del Derecho debe estar siempre orientada a la búsqueda del bien común, y que en esa búsqueda la opción fundamental del sistema jurídico es encontrar, propiciar e impulsar aquellas acciones que protejan a los más desfavorecidos, si es que verdaderamente el sistema jurídico aspira a instaurar un mínimo de justicia en nuestra sociedad.

# MARCO CONCEPTUAL

# CAPITULO 1. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA

Al estudiar la pobreza como un fenómeno que puede ser analizado a la luz de las reflexiones netamente jurídicas, como las que corresponden al entendimiento de la nociones jurídicas de dignidad humana, de calidad de vida digna y de derecho fundamental al mínimo vital, superando las omisiones en la doctrina nacional y con respecto al funcionamiento de los operadores jurídicos, es importante mencionar que no existe lo que podríamos denominar un estado del arte sobre el tema de la perspectiva jurídica de la pobreza, y mucho menos existe un bagaje articulado de conocimiento jurídico que se haya ocupado del flagelo, o de que significa la pobreza en nuestra disciplina. El tema es por demás amplio y complejo, marcadamente polifacético, por eso extraña que en la Ciencia del Derecho mexicano sean sólo algunos los autores los que se han ocupado de su estudio. Desde lo jurídico muy poco se ha analizado la magnitud del impacto de la pobreza en sus instituciones, ni se ha atendido al grado de intensidad con que afecta a las personas que la padecen desde la perspectiva de sus derechos humanos.

Una mirada superficial podría llevarnos a concluir, de forma prematura en mi opinión, que la pobreza no tiene contenidos específicos ni afecta el diseño orgánico del constitucionalismo ni las funciones de ninguno de los tres poderes que con él se constituyen y, para algunos, tampoco tendría que ver con los derechos humanos. Sin embargo, al analizar conceptos como dignidad de la persona, derecho fundamental al mínimo vital y vida digna, encontramos una evidente influencia de principios constitucionales como libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía, etc., que contextualizan las relaciones entre pobreza y derecho, y particularmente entre pobreza y constitucionalismo. Por ello, considero indispensable analizar en un principio cual es el marco de referencia para el estudio de la pobreza y como desde ese marco encontramos efectos jurídicos. La construcción de un lenguaje común para comprender, desde una perspectiva jurídica, el significado y alcance de la pobreza, tanto para las personas que la sufren, como para las instituciones y personas que la enfrentan, requiere de la revisión del marco de referencia que se ha construido cuando se estudia ese fenómeno social.

Los enfoques son variados y distintas disciplinas se han abocado a su análisis. Con el ánimo de tener una base de información compartida, me parece apropiado presentar en este primer capítulo una primera aproximación al concepto de pobreza, revisar las principales características que manifiesta la situación de exclusión y vulnerabilidad y aludir a los principales datos estadísticos que dan cuenta de la magnitud del problema tanto a nivel mundial como en México en lo particular. De igual manera presentaré algunas referencias con respecto a lo que se denomina la Ayuda Internacional al Desarrollo y a los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en mi consideración establecen compromisos de carácter internacional que obligan a los estados a enfocar sus esfuerzos en establecer un marco de normatividad y políticas públicas para la disminución de la pobreza.

Esa base común permitirá aproximarnos al fenómeno de la pobreza e ir encuadrando aquellos efectos y consideraciones que hacen de este flagelo un tema que puede ser analizado desde una visión estrictamente jurídica

## 1.1. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LA POBREZA

### 1.1.1. Concepto

#### 1.1.1.1. Concepto general de pobreza

Las ideas y conceptos sobre pobreza han ocupado la reflexión de muchos analistas. Las clasificaciones más comunes asocian la idea a alguno de los siguientes conceptos: bienestar económico (bajo ingreso que representa también niveles más bajos de satisfacción en otros aspectos tanto socioeconómicos como de participación social. Esto se liga al establecimiento de un estándar mínimo que tiene como base el costo de una canasta básica de bienes y servicios indispensables); capacidades (entendida como la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable y para tomar decisiones libres e informadas); exclusión social (proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en que viven); vulnerabilidad (dificultad de controlar las fuerzas que modelan el propio destino o para contrarrestar efectos negativos sobre el bienestar); y, el concepto que tienen los pobres sobre su propia pobreza (donde la pobreza tiene una definición multidimensional y a la vez muy ligada a las propias experiencias de vida).

La pobreza tiene lugar en el seno de la sociedad y como tal es, en lo esencial, un producto de ésta. De ahí que la lucha contra la pobreza tiene dos tipos de justificación: una ética y otra económica. Ambos enfoques se entroncan en la naturaleza social de la pobreza. Por otro lado la sociedad no puede desatenderse del fenómeno, puesto que se trata de una responsabilidad colectiva. La vida en sociedad implica un grado muy importante de solidaridad, que más allá de la solidaridad individual consiente y deliberada, se expresa en la existencia y el uso de bienes públicos destinados a atender esas desigualdades sociales.

No podemos dejar de lado la idea de que el desenvolvimiento de nuestra sociedad parecería tratarse de un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales de la existencia de la pobreza, es decir, de una manera de producir y distribuir cada vez más excluyente la riqueza y cuyos éxitos económicos, en buena medida, dependen de esa exclusión, de dejar fuera o en posiciones muy precarias a amplias franjas poblacionales. El contraste es tal que nos hace olvidar que es la condición de ser humano, y no la de capital, la que otorga derecho a la inclusión social.

Para comprender el fenómeno de la pobreza es necesario acercarnos al concepto o definición que los estudiosos de esta han formulado al referirse al tema. Debido a ello recuperamos primero su concepto gramatical. Así, se entiende por pobreza “la calidad de pobre que tiene una persona, esto es el que no tiene lo necesario para vivir”. Asumimos, desde luego, que todos nosotros como miembros de una comunidad nacional e internacional, incluyendo por supuesto a todos los operadores jurídicos, debemos considerar como una grave responsabilidad personal, y por lo tanto como un compromiso moral, cívico y jurídico de acción, el brutal impacto que el hambre, las enfermedades y las muertes producen en la sociedad como saldo de la pobreza en cualquiera de sus manifestaciones.

En opinión de Badii y otros sobre el concepto de pobreza se han manejado fundamentalmente dos concepciones teóricas. La primera desde una perspectiva de un criterio subjetivo; y, la segunda que parte de un criterio objetivo de la pobreza que, a su vez, tiene dos variantes la absoluta y la relativa. Para estos autores la pobreza se concibe como la situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considerada mínimo para mantener la dignidad.

Uno de los métodos más utilizados para medir la pobreza se refiere a lo que se denomina la “línea de pobreza”. Ésta utiliza el ingreso y el gasto *per cápita* de los hogares para medir el nivel de vida. Con esos datos se establece una línea debajo de la cual se ubica a la población que vive en condiciones de pobreza, estableciendo que el ingreso de esos hogares es insuficiente para hacer frente a los gastos mínimos que les permitan tener una vida digna. Ese estudio de la “línea de pobreza” se ha visto complementado con las ideas que tratan de modificar los principios que la establecen y los programas que la atienden, a fin de incorporar adecuadamente consideraciones de equidad social, adoptando medidas específicas en el área social para aliviar la pobreza en el corto plazo, dejando para el mediano plazo la promoción de una mayor igualdad de oportunidades. Estas ideas consideran relevante la acción del Estado en el suministro de un volumen adecuado de bienes y servicios en esferas vitales de la persona como salud, educación, nutrición y vivienda.

Se habla entonces de un ajuste con rostro humano a los programas de atención a la pobreza, introduciendo una dimensión de atención personal y directa que dé prioridad a las personas que se encuentran en condición de pobreza, pugnando por una mejor y más amplia redistribución del ingreso y la debida atención a las necesidades básicas de los individuos y sus familias.

Ante todo, como ha señalado Sobrino, hay que distinguir entre la diversidad de formas de la pobreza, tal como van apareciendo o se van percibiendo, y la profundidad material, humana, antropológica y social de cada una de ellas. Todo ello constituye lo que denomina el “mundo de pobreza” el cuál es captado con mayor claridad cuando se le contrasta con el “mundo de la abundancia”. Desde hace mucho tiempo los pobres podrían ser descritos de muchas maneras, entre otras: los excluidos socialmente, los marginados religiosamente, los oprimidos culturalmente, los dependientes económicos sociales, los minusválidos físicamente, los atormentados psicológicamente, etc.

Todos ellos comparten en común la idea de que vivir es una carga muy pesada sumamente difícil de llevar.

Estas descripciones son un reflejo de la dificultad que implica desarrollar un concepto único de pobreza, que pudiera fungir como género próximo como en la lógica, y que se expresara en varias especies distintas, haciendo así la diferencia específica. Aunque sostiene que el término genérico de pobreza, con toda su connotación y evolución histórica, es insustituible para expresar la negación y opresión de lo humano, la carencia, el desprecio, el no tener palabra ni nombre, de muchos millones de seres humanos. En ello participan, de una u otra forma, todas las pobrezas categoriales, cada una de ellas aporta una dimensión, en un matiz propio.

La insatisfacción de aspectos esenciales para el desarrollo de la vida en sociedad marca el umbral mínimo por debajo del cual personas y hogares caen en situación de pobreza. La idea de privación o de carencia se liga al concepto de pobreza que es una construcción conceptual que aborda y explica el fenómeno asociado a la idea de necesidad. Para evaluar el nivel de pobreza en una sociedad se requiere identificar el umbral crítico por debajo del cual el estado de carencia se manifiesta. La pobreza enferma no sólo al individuo que la sufre sino a las sociedades en las que se presenta, combatirla con la fuerza de la sociedad y del Estado es el único camino para evitar que se perpetúe de generación en generación. La pobreza, sugiere Céspedes, no es sólo un concepto abstracto que se refiera a la carencia o falta de satisfactores básicos, pues con ello se quita todo referente concreto que permita establecer con claridad quienes están pasando por esa situación, dando como consecuencia que fácilmente se le pueda utilizar como un sinónimo de las palabras miseria, marginación, precarización y exclusión, no obstante que se trata de fenómenos diferentes. Tampoco constituye un vocablo que sirva para hacer referencia a una clase o grupo social. Normalmente se refiere a un grupo de personas que enfrentan condiciones de desventaja en cuanto a la tenencia o acceso a los satisfactores básicos, esos grupos se distinguen por la carencia o precariedad en el empleo y por no recibir ingresos o en el caso de recibirlos éstos son menores o no equivalen al mínimo que percibe una persona para poder subsistir según los términos de referencia internacional comentados.

La pobreza es más bien de un problema complejo y estructural en la sociedad, caracterizado por destacar las desigualdades existentes respecto de ciertos grupos sociales identificables por las carencias que padecen de satisfactores esenciales para una vida digna dentro de un cierto contexto, cuyas condiciones de vida tienden a reproducirse o agravarse porque no les resulta posible desarrollar sus potencialidades y están en una condición de vulnerabilidad ante cualquier cambio o crisis sea ésta política, económica, social, ambiental o de cualquier otro tipo.

Ahora bien, el análisis de la pobreza desde una perspectiva jurídica imposibilita profundizar sobre un tema estrechamente ligado a ese fenómeno que es el estudio de la teoría de las necesidades, sobre la cual conviene recordar los diversos enfoques que se han utilizado para su estudio, desde el que corresponde propiamente a las necesidades que abarca la teoría de la motivación elaborada por Maslow, quién en su jerarquía de necesidades incluye las fisiológicas y la alimentación, pasando por la teoría de las necesidades básicas, desarrollada por Doyal y Gough, sin olvidar los estudios sobre el desarrollo humano, cuyos exponentes más conocidos son Max-Neef y la propia Organización de las Naciones Unidas.

Conviene recordar también el enfoque de capacidades elaborado sobre todo por Sen y Nussbaum, sobre los cuales me ocuparé más adelante, quienes trabajan en relación con los temas de capacidad y realización y sobre el ejercicio de la libertad como factor de desarrollo.

#### 1.1.1.2. El concepto de pobreza desde la visión internacional

Muchas de las ideas que enmarcan el concepto de pobreza provienen de disciplinas tales como la filosofía, la economía, la sociología o la antropología, por lo mismo su variedad de enfoques es muy amplia. Presentaré a continuación algunas de las ideas que me parecen más significativas, para ello aludiré tanto a autores de manera individual como a las expresiones de organismos internacionales en relación con la idea de pobreza.

Una primera aproximación conceptual la ofrece el economista norteamericano Jeffrey Sachs quien nos ofrece una primera clasificación entre pobreza, extrema, moderada y relativa, así afirma:

“A efectos de definición, resulta útil distinguir entre tres grados de pobreza: la pobreza extrema (o absoluta), la pobreza moderada y la pobreza relativa. Desde su óptica, pobreza extrema significa que las familias no pueden hacer frente a necesidades básicas para la supervivencia. Padecen hambre crónica, no tienen acceso a la asistencia médica, no tienen servicios de agua potable ni de saneamiento, no pueden costear la educación de algunos o de ninguno de sus hijos y carecen de elementos rudimentarios para proteger sus viviendas –un techo que evite la entrada de las lluvias en la choza o una chimenea para evacuar el humo de la cocina- y de artículos básicos como los zapatos. A diferencia de las pobrezas moderada y relativa, la pobreza extrema sólo se da en países en vías de desarrollo. El concepto de pobreza moderada se refiere, por lo general, a unas condiciones de vida en las cuales las necesidades básicas están cubiertas, pero sólo de modo precario. La pobreza relativa se interpreta, habitualmente, como un nivel de ingresos familiares situado por debajo de una proporción dada de la renta nacional media. Los relativamente pobres, en países de renta alta, no tienen acceso a bienes culturales ni actividades de ocio y diversión, y tampoco a una justa asistencia sanitaria ni una educación de calidad, ni otras ventajas que favorecen la movilidad social ascendente”.

Generalmente se distingue entre pobreza extrema, que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades de alimento o pobreza alimentaria, y pobreza general, que representa la falta de los ingresos necesarios para satisfacer necesidades adicionales a la alimentación. Otros conceptos parten de la idea de capacidades entendidas como la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable y para tomar decisiones libres e informadas.

El Banco Mundial y World Vision ofrecen una conceptualización basada en que la pobreza inhibe el crecimiento físico, emocional, psicológico e intelectual de las personas impidiendo su funcionamiento pleno como tales y a esto se añade la ausencia de condiciones básicas para desarrollar su vida.

Además de consideraciones físicas, emocionales o intelectuales que producen bajas expectativas de una vida razonablemente decente, también hay una conceptualización de pobreza que atiende al momento en que ésta se presenta para un individuo, así se habla de “pobres temporales” y de nuevos pobres”, como lo hace el Banco Mundial refiriéndose a esas denominaciones en Suazilandia: Un aspecto que puede ayudar a comprender la dificultad de precisar un concepto de pobreza está asociado a lo que se conoce como dimensiones de la pobreza, al respecto el teólogo español Jon

Sobrinoseñala que hay que determinar dichas dimensiones según la forma en que se vive la pobreza y que para él son las siguientes: en primer lugar, pobres son los *materialmente* pobres, los que no dan la vida por supuesta, aquellos para quienes vivir es su máxima tarea y la cercanía de la muerte, o algún tipo de muerte, de su dignidad, de su cultura, es su destino normal, es la *acepción económica* de pobres, en el sentido primordial su núcleo mínimo de vida está amenazado; en segundo lugar, están los *dialécticamente* pobres, empobrecidos y oprimidos, desposeídos del fruto de su trabajo, podríamos decir los explotados, es la *acepción sociológica*; en tercer lugar están los *conscientemente* pobres, los que han llevado a cabo una toma de conciencia, individual y colectiva, sobre el hecho mismo de la pobreza material y sus causas, su pobreza es natural e inevitable; en cuarto lugar los *liberadoramente* pobres, es decir los que convierten esa toma de conciencia en organización popular; y por último los *espiritualmente* pobres, pobres con espíritu. Se pudiera decir que estas dimensiones nos refieren a como se toma conciencia y como se vive la pobreza y en función de ello las distintas realidades.

En materia de políticas públicas no hay un concepto único y aceptado por todos de lo que significa pobreza, los conceptos se adaptan de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y culturales de cada país y de cada posicionamiento político e ideológico. En lo que parecen converger las ideas sobre la pobreza es en los efectos que la misma tiene sobre la dieta alimenticia de quien la padece, o como dicen algunos, en que ser pobre es no tener que comer.

No es, desde luego, la falta de alimentación el único factor para identificar la pobreza, sino que, en muchos casos, se parte de el para hacer los distintos estudios y clasificaciones que los investigadores realizan para su mejor comprensión.

Como se puede observar, para muchos efectos, los analistas han considerado el impacto en las condiciones materiales de que dispone una persona, para su inclusión o no dentro de la clasificación de pobreza. Desde otra perspectiva Sobrinopropone, atendiendo a los sujetos, un concepto que puede tomarse como punto de partida: pobres son los carentes y oprimidos, en lo que toca a lo básico de la vida material; son los que no tienen palabra (podríamos decir voz) ni libertad, es decir, dignidad; son los que no tienen nombre, es decir existencia. Agrega que la pobreza tiene que ser historiada como lucha en contra de la injusticia y a favor de la justicia.

#### 1.1.1.3. El concepto de pobreza en el ámbito nacional

En el caso mexicano podemos partir de la noción de indigente utilizada por Boltvinik que lo define como: “aquellos que satisfacen en promedio menos de la mitad de las normas mínimas, tanto de necesidades básicas como de ingresos; los muy pobres son aquellos que satisfacen entre la mitad y las dos terceras partes; los pobres moderados satisfacen 90% de las normas”.

Al acercarse a la noción de pobreza que se maneja en el país encontramos dos ideas relevantes, por una parte el sostenido por Santiago Levy al referirse a la pobreza extrema, y por la otra la conceptualización realizada por el CONEVAL. Veamos ambas ideas. Levy establece una definición de los extremadamente pobres cuando señala que: “definimos a los extremadamente pobres: como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, puedan mantener la salud y la capacidad de desempeño”. Es clara la referencia a la idea central de carencias alimentarias que impiden, inhiben o limitan la capacidad de desempeño de un individuo.

Por otra parte, los estudios revisados nos refieren diversos conceptos sobre pobreza, tales como: extrema, moderada, absoluta, relativa, pobreza rural, pobreza urbana, etc. Recogiendo esas ideas el CONEVAL ha propuesto la siguiente conceptualización, siguiendo los criterios del Banco Mundial:

*Pobreza Alimentaria*. - En función de una estimación del ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria y satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos,

*Pobreza de Capacidades*. - Que aunada a la anterior, incluye, además, la necesidad de ingresos para adquirir servicios de educación y salud, y,

*Pobreza de Patrimonio*. - Considerando la necesidad de ingreso para lo anterior más vivienda, vestido y transporte.

En los últimos tiempos, CONEVAL ha desarrollado otra forma de distribuir las características de la población según su situación de vulnerabilidad social. Para ello clasifica la población en tres grupos:

1. En pobreza (incluyendo pobreza extrema y pobreza moderada);
2. Vulnerables (que incluye los que lo son por carencia social y los que lo son por ingreso); y,
3. La población sin carencias y con adecuado nivel de bienestar.

En nuestro país, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, corresponde al CONEVAL normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. Así, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional emitió los

“Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza”, instrumento en el cual se define a la pobreza considerando las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.

En el espacio de bienestar económico la pobreza comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. En el espacio de los derechos sociales la pobreza se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores establecidos en el artículo 36, fracciones II a VII de la Ley de Desarrollo Social. En lo que corresponde al espacio del contexto territorial la noción de pobreza incorpora aspectos que trascienden al ámbito individual, que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras, en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social y otros considerados relevantes para el desarrollo social.

Es importante también, destacar que en los citados Lineamientos emitidos por CONEVAL, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Al margen de estas ideas, también se ha afirmado que la pobreza no es tener hambre, ni no saber leer, ni siquiera no tener trabajo: la peor desdicha del hombre es saberse contado como un nadie, al punto de que sus sufrimientos son ignorados, lo peor es el desprecio de los conciudadanos, por ello, la desgracia más grande de la pobreza extrema es la de ser como un muerto en vida a todo lo largo de la existencia.

Como podemos observar, el concepto de pobreza es un concepto complejo, asociado a las necesidades en bienes y servicios, al ejercicio de los derechos sociales y a las condiciones específicas de vida de quienes la padecen. Las funciones públicas para la prestación de los servicios públicos, el disfrute de los derechos sociales y el impulso a la cohesión social, son vertientes claras de la acción gubernamental, tanto a través de las políticas públicas, como con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, son pues temas que se insertan en el mundo jurídico y en la gobernabilidad.

### 1.1.2. Algunas características de la Pobreza

El propio PNUD, considera en su “Informe Sobre el Desarrollo Humano 2009: Movilidad y desarrollo humanos”, que nuestro mundo es desigual y que las enormes diferencias en el desarrollo humano entre países se da también al interior de cada uno de ellos, siendo una de sus manifestaciones cuando la gente se traslada de un lugar a otro, ya sea al interior de un país o a través de las fronteras internacionales, con ello, se afirma, las personas se embarcan en un viaje de esperanza e incertidumbre, la mayoría de los individuos cambia su lugar de residencia en busca de mejores oportunidades. Esperan combinar sus propios talentos con los recursos de su lugar de destino en beneficio propio y de su familia.

La doctrina ha venido estudiando y discutiendo la consideración de qué comprende y cómo podemos definir y precisar, tanto los contenidos de los derechos fundamentales, individuales y sociales, como sus interrelaciones e impactos, para ello ha propuesto diferentes criterios de los que destacamos los de igualdad y prestacional, según los cuales el punto de partida de los llamados derechos sociales es la desigual distribución de la riqueza que impide que las personas puedan satisfacer, por sí mismas, sus necesidades básicas, y la pretensión, de estos derechos, sería obtener del Estado acciones positivas que se traduzcan en la prestación de algún bien o servicio, creando obligaciones positivas para el Estado con respecto a los individuos o grupos sociales.

Sin pretender entrar al estudio de los elementos requeridos para que se dé la justicia distributiva que permita alcanzar la igualdad y la libertad en la creación de oportunidades para realizar el plan de vida de cada uno, el tema de la pobreza nos obliga a pensar cómo hacer efectivos los derechos sociales que contempla nuestra Constitución, si éstos son efectivamente derechos y en todo caso ante quien son exigibles las pretensiones en ella contempladas tales como educación, salud, vivienda, etc.

No escapa a estas reflexiones la discusión sobre la naturaleza de los llamados derechos sociales, en el sentido de analizar si efectivamente contemplan una obligación y si ésta es responsabilidad del Estado. Es decir, ¿Estos derechos generan una obligación correlativa o no? y de manera específica cuando se habla de pobreza ¿Cómo hacer posible el que los pobres puedan exigir, ante las instancias legales correspondientes, la protección a sus derechos?. En otras palabras, ¿Cómo hacer efectivo la realización del derecho (material) objetivo especialmente en los derechos humanos?

Hablamos, sin duda, de un tema que se inserta en el mundo jurídico, hablar de pobreza es hablar de justicia distributiva, de poner bienes y servicios al alcance de todos, de deberes y derechos de individuos, comunidades y entes públicos para alcanzar la justicia social.

Podríamos preguntarnos si ser pobre es no tener que comer o no tener justicia, o carecer de condiciones de igualdad o de igualdad de oportunidades frente a la vida o no tener salud o capacidad de desempeño, como se puede deducir, es indudable que no podemos conformarnos con un solo parámetro, el fenómeno se nos presenta, de manera oprobiosa, como un conjunto de limitaciones en el acceso y disfrute de diversos tipos de bienes, ya sea que esta privación sea absoluta o relativa, material, económica, social o cultural.

Cualquiera que sea su manifestación, la pobreza y la exclusión constituyen al mismo tiempo una violación a la dignidad humana y una amenaza contra la propia vida, esta cuestión invita a una reflexión fundamental que versa sobre nuestro actual mundo de pobres y opulentos, de innumerables injusticias, de un marcado desequilibrio entre las pretensiones individuales y las de la sociedad, en el que la desigualdad no permite que florezca el bien social. Jon Sobrino nos recuerda la expresión de Jean Ziegler que observaba “esta civilización está gravemente enferma y para evitar un desenlace fatídico y fatal es necesario intentar cambiarla”.

Ignacio Ellacuríaproponía que, como personas inmersas en una comunidad, nos corresponde “hacernos cargo de la realidad”, y para ello se requiere hacerlo con la inteligencia, que nos ha sido dada a los hombres “no para evadirse de los compromisos reales, sino para cargar sobre sí con lo que son realmente las cosas y con lo que realmente exigen”, para él la inteligencia comprende en su estructura formal como aprehender la realidad y enfrentarse con ella, que se desdobla en hacerse cargo de la realidad, cargar con la realidad y encargarse de la misma. Enfrentar la pobreza es hacerse cargo de una penosa condición y de la negativa realidad que ni los miembros de la comunidad ni las instituciones podemos evadir.

Desde la visión de Sachs:

“Ciertas regiones se encuentran atrapadas en una espiral descendente de empobrecimiento, hambre y enfermedad. No sirve de nada sermonear a los moribundos diciéndoles que deberían haber aprovechado mejor lo que les ha tocado en suerte en la vida. Nuestra tarea consiste más bien en ayudarlos a subir a la escalera del desarrollo, por lo menos a poner un pie en el peldaño inferior, desde el cual podrán seguir trepando por su propia cuenta”.

Conviene recordar, como establece Rawls, en sus principios de justicia para las instituciones, que ante la desigualdad de oportunidades se debe aumentar las oportunidades de aquellos que tienen menos. En consecuencia, sería entonces nuestro deber establecer condiciones para que las personas afectadas por sus circunstancias de pobreza cuenten con las oportunidades que requieran para aspirar a tener una vida digna.

injusticias a las que se hallan sometidos. En su opinión, deberíamos pensar no sólo en medidas reparadoras, sino también en las reformas institucionales que podrían reducir la injusticia del orden global de una manera que acabase con la necesidad de medidas reparadoras. Raramente, establece, se niega que muchas personas en el mundo en desarrollo nazcan inmersas en una pobreza desesperante que provoca que tengan una muerte prematura o, si no, que vean permanentemente disminuidas sus capacidades físicas y mentales con escasas oportunidades de salir de la pobreza.

La pobreza persistente impide que los seres humanos, utilizando el concepto de Pogge, tengan vidas florecientes, lo que equivale a decir que sus vidas son buenas o valiosas en el sentido más amplio. Para ello debe sumarse conceptos como placer, satisfacción, bienestar, prosperidad y virtud, así como los que denotan excelencias y logros diversos.

En opinión del propio Pogge, sin el apoyo de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea, la pobreza global masiva y las muertes por inanición no se podrán erradicar a tiempo para que nosotros podamos verlo. Por ello señala, es importante insistir en que, de acuerdo con el pensamiento político normativo occidental, la pobreza global actual revela una grave injusticia, con respecto a la cual no somos simples testigos distantes de un problema que no tiene que ver con nosotros y frente al que sólo nos obliga el débil deber positivo de ayudar. Antes bien, afirma, mantenemos una íntima vinculación causal y moral con la suerte de los pobres, les hemos impuesto modelos e instituciones que producen un orden institucional global que con frecuencia incide y produce pobreza extrema, no se debe escapar a esa implicación aunque la lucha constante contra la pobreza genera fatiga, aversión e incluso desprecio. Exige que los gobiernos y los ciudadanos se unan para defender la causa una y otra vez, mientras tiene plena conciencia de que muchos otros con una posición similar no contribuyen en nada, o lo hacen muy poco, asumiendo, además, que sus propias contribuciones son jurídicamente opcionales, y que, con independencia de lo que den siempre será insuficiente. Sin embargo no actuar supone un futuro dominado por la desigualdad y con gran inestabilidad que pondría en peligro no sólo nuestra seguridad y la de nuestros hijos, sino también la supervivencia de nuestra sociedad, nuestra cultura y nuestros valores.

## 1.2. DIMENSIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE LA POBREZA

### 1.2.1. Referencias Internacionales

Franklin D. Roosevelt declaraba, en enero de 1941, que los Estados Unidos de Norteamérica deberían intervenir directamente en la Segunda Guerra Mundial en aras de la defensa de cuatro libertades concretas, no solo de la libertad frente al terror, sino también de la libertad de expresión, de opinión y, lo más fundamental (en particular para esta investigación), de la libertad frente a la necesidad.

Expresaba que el mundo debería apoyar “la libertad de vivir sin penurias económicas, lo cual, traducido en términos mundiales, significa armonía económica, que a su vez garantizará que todos los países proporciones una vida pacífica y saludable a sus habitantes”. Por otra parte, sobre el impacto de la pobreza en la sociedad, ya desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en 1995, Boutrus-Ghali calificaba a la pobreza de:

“Moralmente escandalosa, económicamente nociva y políticamente peligrosa, ya que ser empobrecido no es solamente carecer de las necesidades básicas de la vida, sino que entraña quedar excluido de los bienes, servicios, derechos y actividades que constituyen la base de la ciudadanía”.

El propio sistema internacional, al reconocer lo extendido de este problema social, llevó a la declaración del “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza” en 1996.

Pogge sostiene que a pesar del enorme progreso material y moral de nuestra civilización, la situación en que hoy se encuentran los más débiles y vulnerables registra que aproximadamente 2,800 millones de personas, el 46% de la humanidad, viven por debajo de la línea de pobreza que el Banco Mundial fija en menos de 2 dólares diarios. De los cuáles cerca de 1,200 viven con menos de 1 dólar por día. Esa pobreza vuelve a las personas especialmente vulnerables y las expone a muchas formas de explotación y abuso. En su opinión con sólo transferir el 1% de la renta global agregada de las personas de las economías de renta alta a esos grupos vulnerables se lograría erradicar la pobreza.

Se pregunta, ¿Cómo es posible que persista la pobreza de la mitad de la humanidad a pesar del enorme progreso económico y tecnológico, y a pesar de las normas y valores morales ilustrados de nuestra civilización occidental enormemente dominante? ¿Por qué no hallamos esa realidad moralmente preocupante? Y concluye que la pobreza extrema puede persistir, porque no sentimos que su erradicación sea moralmente imperiosa, además la mayoría de nosotros sólo tiene un conocimiento superficial del problema. Los datos y las realidades no nos interesan, no los destacamos, no los divulgamos y no los discutimos. Vivimos totalmente aislados del fenómeno.

Añade que:

“Hay dos prejuicios morales comunes, a saber, que la persistencia de la pobreza extrema en el exterior no reclama nuestra preocupación moral, y que no existe nada moralmente incorrecto en nuestras conductas, nuestras políticas y en las instituciones económicas globales que forjamos en relación con la pobreza mundial”.

Y agrega:

“La gravedad y la cantidad de las privaciones que sufren (los pobres), en contraste con nuestro nivel de vida mucho más alto, exige cautela frente a la aprobación irreflexiva de nuestra conducta, de nuestra política y de nuestras instituciones globales. Además, la manera de valorarnos a nosotros mismos se basa tanto en rasgos objetivos: en la naturaleza del mundo humano y en el papel que desempeñamos en él; como también en rasgos subjetivos: en qué fijamos nuestra atención moral, en cuáles son nuestras concepciones de justicia y de ética, y en cómo las aplicamos al mundo humano y el papel que desempeñamos en él”.

#### 1.2.1.1. La Ayuda Internacional al Desarrollo

Hace cincuenta años, sostiene Rawls72, la erradicación de la pobreza extrema mundial hubiera requerido una ingente redistribución de la renta global, imponiendo sustanciales costos a las sociedades industrializadas, hoy, en cambio, la transformación de la realidad supone un costo en transferencias directas apenas perceptible para los países desarrollados.

En opinión de Turégano:

“La justificación del deber de asistencia internacional deriva de los principios que han de seguir el comportamiento de los pueblos bien ordenados en el mundo no ideal respecto de las sociedades que soportan condiciones desfavorables: el deber se orienta a proporcionar la ayuda que les permita lograr el nivel de desarrollo económico y social necesario para convertirse en sociedades bien ordenadas”.

Agrega que por otra parte, el deber se justifica en el principio que afirma derechos humanos básicos, entre los que Rawls incluye el derecho a la subsistencia. Por lo tanto, el deber de asistencia tiene como fin la satisfacción de las necesidades básicas individuales y la capacidad colectiva de mantener instituciones decentes. La configuración de la posición original internacional, en la que están representados los pueblos y no los individuos, hace que las exigencias distributivas internacionales vengan determinadas fundamentalmente por intereses corporativos tales como la seguridad o la estabilidad más allá del bienestar individual.

No podemos detenernos aquí a estudiar el estado actual de la asistencia o Ayuda Internacional al Desarrollo, entendida como la cooperación entre los países desarrollados, los menos, y los países pobres, que son más; esa asistencia supone el compromiso de destinar el 7% del producto interno bruto (PIB) de los países donantes al desarrollo como mecanismo para cumplir las metas del milenio, sin embargo sabemos que muy pocos países donantes (Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia) han cumplido el compromiso de aportar el porcentaje del PIB determinado para tal propósito. Esta asistencia constituye un flujo de financiamiento en forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo objetivo solidario es ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los habitantes de los países más pobres.

Compartimos la idea de Sachs de que la ampliación de la ayuda internacional debe basarse en un plan de acción riguroso unido a una manifiesta voluntad de llevarlo a cabo de un modo transparente y honesto, desde luego no todos los gobiernos querrán o podrán asumir semejante compromiso, pero solo se debería ayudar a aquellos países donde haya voluntad colectiva de ser socios responsables.

El alance y efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fue revisado en marzo de 2002, en la Conferencia Internacional celebrada en nuestra ciudad, en cuyas conclusiones, denominadas el Consenso de Monterrey, se formula el siguiente comentario:

“La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima […] Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños estados insulares en vías de desarrollo, y países en vías de desarrollo sin litoral, la AOD sigue representando el grueso de la financiación interna y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”.

#### 1.2.1.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que surgieron de la Declaración del Milenio, suscrita en septiembre de 2000, por 189 de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, se establece como Primer Objetivo: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. La meta específica para ese objetivo se refiere a: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sea inferiores a 1 dólar por día, utilizando como indicadores de cumplimiento, la reducción del porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día (a paridad de poder adquisitivo PPA), la disminución del coeficiente de la brecha de pobreza y la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Estos indicadores buscan dar cuenta de las privaciones extremas que afectan a la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad. La referencia que formula el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a “1 dólar por día”, supone un umbral que representa un estándar internacional mínimo de pobreza que fue desarrollado por el Banco Mundial a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable entre las distintas regiones y países. El dólar de “paridad de poder adquisitivo” se estimó con un valor de referencia a precios de 1985, esa línea ha recibido nuevos cálculos y desde, 2005, se determinó un umbral de 1.25 dólares PPA diarios como ingreso mínimo requerido. Otros cálculos, como los propuestos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), proponen que las líneas de indigencia que se desarrollen representen el costo de adquirir una canasta básica alimentaria vinculada con las realidades nacionales.

Sachs considera que los ODM:

“Reconocen con acierto que la pobreza extrema presenta muchas caras, no sólo las rentas bajas, sino también la vulnerabilidad a las enfermedades, la exclusión de la educación, el hambre crónica y la malnutrición, la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable o los servicios sanitarios, la degradación medioambiental como la deforestación y la erosión del suelo, que amenazan la vida y las formas de subsistencia”.

Es interesante, además, el planteamiento de que la amenaza del terrorismo se debe combatir luchando contra la pobreza y las privaciones, abordando los puntos débiles de las sociedades en las que acecha esa violencia y ello se logra disminuyendo la extrema pobreza, la insatisfacción generalizada por falta de empleo, ingresos y dignidad, y la inestabilidad política y económica derivada de la degradación de las condiciones de vida humana78.

El propio Sachs sostiene que el sistema actual es incoherente ya que el enfoque de la comunidad internacional continúa siéndolo en la práctica, por una parte proclama objetivos ambiciosos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incluso formas para alcanzarlos como las establecidas el Consenso de Monterrey, pero por la otra, cuando se desciende al terreno de lo práctico y de los hechos, los planes se vuelven expresiones de vagas aspiraciones en lugar de objetivos operativos.

Suprimir la pobreza a escala mundial, afirma Sachs, “constituye una responsabilidad global que reportará beneficios a todo el planeta. Ningún país puede hacerlo por sí sólo. Para nosotros lo más difícil es pensar globalmente, pero eso es lo que requiere la sociedad global en el siglo XXI. La filosofía del Pacto de Desarrollo del Milenio, que fue elaborada y ratificada en todo el mundo, puede servir para apuntalar este esfuerzo internacional”.

Volviendo a los ODM, la referencia al indicador “índice de brecha de pobreza” incorpora en su formulación al porcentaje de personas en situación de pobreza, a la brecha entre el ingreso medio de los pobres extremos y el valor de la línea de indigencia (costo de la canasta básica de alimentos), es decir, como señala la CEPAL, cuán pobres son los extremadamente pobres.

Tal es la preocupación que en la última cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para revisar los ODM para el 2015, y ante los pocos avances reportados, el que fuera Presidente francés Nicolás Sarkozy, presentó una polémica propuesta de fijar un impuesto a las transacciones financieras en todo el orbe, respaldado por el exjefe del gobierno español José Luis

Rodríguez Zapatero que lo denominó tasa sobre transacciones financieras internacionales, ambas posturas tienen un origen común que es la denominada Tasa Toblin que surgió como propuesta de los sectores que pugnan por una globalización alternativa que tiene un largo recorrido en el que no podemos detenernos. La idea es que los financieros contribuyan a estabilizar el mundo para impulsar el cumplimiento de los compromisos adoptados para reducir el hambre y la pobreza en el mundo. Independientemente de que ese tipo de medidas llegue a fructificar, lo relevante, en mi opinión, es que sigue habiendo naciones y siguen escuchándose voces que denuncian la urgencia de las medidas y la posibilidad de lograr objetivos concretos. Con los datos disponibles a 2010, se puede deducir que hay resultados positivos y avances en la meta señalada, aunque con datos que no son homogéneos para toda la región, por lo que se considera que varios países estarán imposibilitados de alcanzar y cumplir dicho objetivo.

Para Sobrino, hoy se puede vislumbrar en el mundo en general una disminución importante de la pobreza y se puede soñar incluso con su desaparición, en China, Brasil y en la India, por ejemplo, se han logrado avances significativos. Aunque no hay que olvidar que hasta ahora los reveces en la lucha contra la pobreza son también notables y que la pobreza relacional, es decir la relación entre pobres y ricos, no disminuye, por el contrario aumenta escandalosa y dramáticamente, razón lleva Leonardo Boff, señala Sobrino, cuando afirma “cuando juzguen nuestro tiempo, las generaciones futuras, nos tacharán de bárbaros, inhumanos y despiadados por nuestra enorme insensibilidad frente a los padecimientos de nuestros propios hermanos y hermanas”. De ahí que bien se podría hablar de una civilización de la pobreza solidaria o de la austeridad compartida.

### 1.2.2. Impactos de la pobreza en América Latina

Como vemos son muchos y variados los estudios realizados para conocer y comprender el fenómeno de la pobreza, desde sus causas, su magnitud y las posibles soluciones que se pueden proponer para abatirla. Buena parte de esos estudios refieren como las tasas de crecimiento económico entre países dependen de factorestales como: renta básica *per cápita* y por país, los niveles educativos, las condiciones sanitarias, las tasas de fecundidad, los aspectos climáticos, la política comercial, la presencia de cierto tipo de enfermedades, la proximidad o lejanía con respecto a diferentes mercados, la calidad de sus instituciones económicas y desde luego la fortaleza de su sistema jurídico, incluyendo la procuración y administración de justicia y la capacidad de proporcionar a sus ciudadanos certidumbre jurídica, seguridad y confianza.

Para el caso de América Latina, en opinión de la CEPAL, persisten dificultades como la incapacidad de generar empleo productivo y decente para todos, bajos niveles de cobertura en educación secundaria, insuficiente calidad y pertinencia de los contenidos de la educación en general, elevados niveles de desigualdad que constituyen una traba para la cohesión social, debilidades en el empoderamiento de las mujeres y en el fomento de su autonomía física y económica, marginación de grupos de población por discriminación de género, origen étnico e inequidades socioeconómicas producto de la muy desigual distribución del patrimonio y la riqueza.

Cabe destacar que en los países en los que se reflejan mayores condiciones de pobreza inciden factores e indicadores simultáneos como elevados porcentajes de población en la línea de pobreza y de pobreza extrema, mayor población rural, en términos absolutos y relativos, de origen indígena, muy bajos niveles de educación y de acceso a agua potable, malnutrición o hambre oculta, es decir no mueren de hambre pero sus condiciones nutricionales producen efectos negativos en el desarrollo intelectual y elevada mortalidad y morbilidad, especialmente reflejada en la anemia, altas tasas de embarazos en adolescentes, discriminación de género y sin cobertura ni acceso a servicios universales de salud. Generalmente estas condiciones también con una alta desigualdad económica. Por otra parte, en la última década los programas de trasferencias de recursos nacionales hacia las comunidades menos favorecidas han mostrado un importante crecimiento en América Latina, evidenciado por la cantidad y variedad de programas, que abarcan desde aquellos de cobertura a millones de habitantes como Bolsa Familia y Bolsa Escuela en Brasil, Oportunidades en México (ahora incluyendo el programa denominado Cruzada contra el Hambre), el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y Familias en Acción de Colombia, hasta aquellos de menores escalas o mayor focalización como AUGE y Chile Solidario en el país andino, el Programa de Asignación Familiar de Honduras, Atención a Crisis y Red de Protección Social de Nicaragua, sólo por mencionar algunos. El Banco Mundial ha hecho referencia a los programas de transferencias monetarias como estrategia para la reducción de la pobreza en los siguientes términos:

En términos generales, expresa Sachs, el fracaso económico que supone una economía atrapada en la trampa de la pobreza; una crisis bancaria extendida; el impago de la deuda; y, una desbocada hiperinflación; generalmente dan curso a una recurrente, o permanente, crisis de estado. Entre las muchas variables, nos refiere a un estudio elaborado por el Gobierno Norteamericano que señala que entre las más relevantes condiciones que se presentan en estas crisis encontramos las siguientes:

1. Las tasas de mortalidad infantil que indican que los bajos niveles generales de bienestar material son un factor significativo del desplome de un Estado.
2. La apertura de la economía, de tal forma que, cuando los vínculos económicos con el resto del mundo son más fuertes, disminuyen las posibilidades de que un Estado entre en crisis.
3. La democracia, puesto que los países democráticos exhiben menor propensión que los regímenes autoritarios a que el Estado se desplome.

La combinación de estos factores ha producido grandes y muy graves efectos, además de desempleo y la informalidad, predominan la presencia importante de redes de corrupción y narcotráfico, una creciente inseguridad y aún la presencia de guerrillas y terrorismo, propiciando falta de inversión, inestabilidad laboral, progresiva desigualdad y mayor exclusión, siendo el resultado de esa combinación letal: incremento del número de pobres en el mundo. En opinión de Sachs, acabar con la pobreza del mundo en el 2025, exigiría que tanto los países ricos como los pobres, lleven a cabo acciones concertadas, empezando por alcanzar lo que denomina un “pacto global” entre ellos. Así los países pobres deben abordar el fin de la pobreza con rigor, y tendrán que dedicar una parte más importante de sus recursos a reducir la pobreza antes que a la guerra, la corrupción y la contienda política (parece que está pensando en México), mientras que los países ricos tendrán que avanzar y concretar sus reiteradas promesas de ayuda.

Recuerda que Keynes se preguntaba por el modo en que la sociedad de sus nietos usaría su riqueza y su liberación sin precedentes de la antiquísima lucha por la supervivencia diaria, Sachs invita a cuestionarnos si “tendremos el buen criterio de emplear sabiamente nuestra riqueza para sanear un planeta dividido, poner fin al sufrimiento de quienes todavía están atrapados por la pobreza y forjar un vínculo común de humanidad, seguridad y metas compartidas entre culturas y pueblos”.

Los estudios del Programa ONU-Hábitat han establecido que la mitad de la pobreza urbana que se presenta en América Latina se localiza en dos países: Brasil y México. Este dato refleja el alto impacto que en los centros urbanos tiene la pobreza, pero también nos permite ver los efectos de la migración del campo a las ciudades y la falta de capacidad de éstas para absorber esos flujos. Recordemos que aproximadamente 3 de cada 4 mexicanos viven en áreas urbanas.

En la siguiente gráfica podemos ver, en un estudio realizado por los Servicios de Información de la CEPAL, como ha evolucionado la pobreza en América Latina, tanto desde el punto de vista porcentual, con respecto a la población total en la región, como desde la perspectiva del porcentaje de habitantes que se encuentran afectados por las condiciones de indigencia y marginalidad, el estudio comprende de los años 1980 a 2012, y a pesar de que puede verse una disminución en ambos indicadores, considerar a más del 28% de la población en América Latina en condiciones de pobreza e indigencia, es decir 189 millones de pobres, nos da una idea de la magnitud del problema y de lo urgente que debe ser su atención. Veamos la representación gráfica elaborada por los Servicios de Información de la CEPAL.



En relación con las cifras mencionadas, México se constituye como el país con mayor número de pobres en América Latina, tanto en porcentaje (poco más del 45%) como en población total (se habla de una cifra cercana a los 53 millones de personas). A pesar de las metas del Estado mexicano para fortalecer el capital y la cohesión sociales, mejorar los niveles de educación y bienestar, y aumentar la equidad y la igualdad de oportunidades, las crisis recurrentes han impactado considerablemente el resultado de las políticas públicas implementadas minimizando sus resultados.

## 1.3. POBREZA EN MÉXICO

Analizados los impactos de la pobreza en América Latina, pasemos a revisar los efectos de este flagelo en nuestro país.

Parra establece que:

“La pobreza es como un fantasma que amenaza nuestras vidas, por alejarnos de ella hacemos hasta lo imposible, algunos incluso delinquen. Aquí bien cabe preguntarnos ¿qué hace el Derecho para erradicar lo que denominamos pobreza? En variadas ocasiones oímos o leemos discursos de políticos preocupados por la pobreza, sobre todo en campañas electorales parece ser el tema favorito; pero nadie nos ha dicho en qué consiste y cómo eliminarla de nuestra vida social, no se hacen propuestas jurídicas para ello y lo que es peor son escasas y focalizadas”.

Después de la crisis económica de 1994-95, millones de mexicanos vieron mermadas sus condiciones y capacidades y se agregaron a aquellos que ya vivían en la pobreza, alcanzando ésta la consideración de ser el problema social de más envergadura en México. Los datos son apabullantes, entre pobreza extrema y pobreza moderada encontramos que uno de cada dos mexicanos se encuentra situado en condiciones de máxima vulnerabilidad, la pobreza en el país presenta diversas caras:

* falta de alimentación,
* mendicidad,
* falta de vivienda digna,
* cinturones de miseria,
* desempleo,
* analfabetismo,
* explotación de la ignorancia,
* falta de cobertura de servicios básicos,
* educación primaria incompleta,
* agricultura de subsistencia,
* alcoholismo y drogadicción,
* riesgos y vulnerabilidad en ancianos, niños y mujeres

A continuación daré cuenta de algunos de los datos más relevante con respecto a la evolución de la pobreza en nuestro país. De acuerdo con CONEVAL utilizando los resultados de la

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 del INEGI, 48.9 millones de mexicanos vivían en condición de pobreza patrimonial. Esas cifran han crecido como veremos más adelante. En el 2004-05 la cifra de pobreza alimentaria en el campo se elevó a 12 millones de personas.

La pobreza en el ámbito rural se vio incrementada en el período 2004-2005, mientras que en la pobreza urbana se observa una ligera disminución en las llamadas pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Para el Banco Mundial el progreso de México en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos durante el período 2003 – 2007, ha sido constante, la cantidad de pobres (la cantidad de personas que se ubican por debajo de la línea oficial de indigencia) se redujo del 24% en el año 2000, a poco menos del 14% para el 2006. Recordemos que la meta es disminuir a la mitad la población que vive en pobreza extrema el año 2015.

El mismo Informe apunta que la desigualdad en los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, cayó entre 2000 y 2002, aunque ha registrado aumentos desde entonces.

En el período 2003 a 2007, el Banco Mundial produjo tres informes sobre la pobreza en México: *An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy; Income Generation and Social Protection for the Poor; y, Decentralizaded Delivery for the Poor*. Todos ellos muy relevantes para el estudio del fenómeno de la pobreza en México pero que, por obvias razones, no podemos analizar a profundidad en este trabajo.

Se ha considerado, por la mayor parte de los analistas, que entre los factores que han contribuido a la reducción de la pobreza hasta mediados del 2008, hay que incluir a la estabilidad macroeconómica, las remesas desde los Estados Unidos, los programas oficiales de transferencias, así como las fuentes para la diversificación de ingresos.

Los datos reseñados se verán significativamente alterados como consecuencia de la crisis financiera y económica que nos ha venido afectando desde 2008, y sobre la cual los analistas todavía no se ponen de acuerdo cuando podrá finalizar. La crisis financiera internacional, producto de la irresponsabilidad y la corrupción de unos cuántos, principalmente de ejecutivos de servicios financieros, en perjuicio de todos, detendrá los avances en la reducción de la pobreza en el país por el impacto, indudable, en los salarios reales que se verán mermados con la devaluación del peso, esto, aunado a la disminución del ritmo de la creación de empleos, impactará irremediablemente las políticas públicas.

La economía mexicana entró en recesión a partir del último trimestre de 2008 (parece acercarse a un nuevo ciclo recesivo en 2013), lo que puso de manifiesto sus insuficiencias estructurales, su vulnerabilidad frente a los choques externos y la debilidad y escasa resiliencia del aparato productivo, así como el reducido margen de maniobra de las políticas públicas para contrarrestarlos.

Particularmente la reciente crisis financiera internacional tiene fuertes impactos en el envío de remesas a México y no olvidemos que su caída tiene un costo directo en los grupos poblacionales de menos ingresos de diversas regiones del país, lo que perjudica, no sólo a las personas que reciben esas remesas desde los Estados Unidos, sino al consumo general y el efecto expansivo que tienen en las comunidades en que radican las mismas.

Nuevamente los datos disponibles son abrumadores, el CONEVAL considera que como efecto de la crisis en los diferentes estratos en que distribuye la población nacional con respecto a su situación de vulnerabilidad social, en 2008, el país contaba con una población estimada en 106.6 millones de personas, de las cuales 47.2 se encontraban en condiciones de pobreza (36 millones en pobreza extrema y 11.2 millones en pobreza moderada), 40 millones en condición de vulnerables (siendo 35.2 millones de ellos por carencia social y 4.8 en consideración a su ingreso), y, finalmente, estimaba que sólo 19.4 millones de mexicanos se encuentran sin carencias y con adecuado nivel de bienestar.

La CEPAL considera en su balance preliminar 2009, que la crisis financiera de los Estados Unidos afectó considerablemente el envío de remesas a México. Entre enero y octubre de 2009, los ingresos por este concepto registraron un valor acumulado de 18,127 millones de dólares, cifra un 16.1% inferior a la registrada en el mismo período de 2008.

Igualmente estima que en 2009 el crecimiento económico de México se contrajo un 6.7%. Esto obedeció a un debilitamiento generalizado de la demanda agregada como consecuencia de la recesión mundial. A su vez, esto afectó a las exportaciones e incidió en la disminución de la masa salarial y el crédito, lo que determinó la caída del consumo. A lo largo del año, se confirmaron las tendencias recesivas y se registró una contracción estimada de la inversión de más del 10%. El principal canal de trasmisión de la crisis financiera internacional fue la disminución del comercio mundial. Entre los canales de trasmisión, que particularmente afectaron a México, destacan la reducción de la inversión externa, el turismo y, como hemos visto, los envíos de remesas de los migrantes.

Dada la desaceleración de la actividad económica, se redujeron los ingresos públicos. Sin embargo, se estima que el gasto público total, privilegió los rubros sociales que experimentaron una reducción menos pronunciada. La exigua carga tributaria dificultó la aplicación de medidas fiscales significativas orientadas a reducir los efectos de la crisis. Todo esto redundó en menor canalización de recursos para estimular las transferencias de gasto a favor de las clases menos favorecidas, aumentando en consecuencia el número de mexicanos ubicados en los umbrales de la pobreza y la indigencia, situación que se vio agravada con el creciente desempleo que las condiciones económicas propiciaron.

En los términos señalados por la CEPAL el mercado de trabajo resintió la caída de la producción, la tasa de desocupación abierta continuó su tendencia alcista al elevarse del 3.9% en septiembre de 2007 al 4.3% un año después y a un 6.4% en septiembre de 2009. El sector informal, se estima, absorbió un 28% de la población económicamente activa (PEA), por lo que más de un tercio de ella está desocupada o subocupada. Como ejemplo de ello el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó en casi medio millón entre 2008 y 2009.

Sin duda en los períodos de recesión se acentúan en lo general las desigualdades sociales y las condiciones de marginalidad y pobreza de la población, el crecimiento que sigue a esos períodos no compensa las condiciones de pobreza y aun habiéndolo suele ser particularmente inequitativo. Muy probablemente este sea el escenario que México deberá enfrentar a corto plazo.

De hecho según un reporte presentado por el CONEVAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en noviembre de 2010, la reciente crisis económica provocó que se duplicara el número de hogares en México con hambre, catalogados en “inseguridad alimentaria severa”, ya que mientras en 2008, en el 8% de los hogares se reportó que un niño o un adolescente había padecido hambre, en 2009 el porcentaje creció al 17%, evaluación basada en la Escala Mexicana de Inseguridad Alimentaria (EMSA) que considera aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de los mismos e incluso las experiencias de hambre. En una encuesta aplicada por CONEVAL a nivel nacional el 25% de los hogares reporta en 2009, contra el 16% en 2008, que la cantidad de comida servida a los menores de 18 años había tenido que ser reducida por falta de dinero. En tanto que el número de hogares con seguridad alimentaria disminuyó de 53 a 43 por ciento en el mismo período. Esto es consecuencia de la caída del ingreso y el aumento en el costo de los alimentos.

En el informedel Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD del 2009, México se situó en el lugar 53 de 182 naciones reportadas, lugar que evidentemente no corresponde al tamaño de su economía y en el que de manera importante las condiciones de desigualdad, de injusta distribución de la riqueza y en definitiva de la pobreza, llevan a nuestro país a ocupar una posición que no debería corresponderle.