



# El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano

*The concept of poverty and its evolution  
within the social policy  
of the Mexican government*

*Hipólito Mendoza Enríquez\**

Fecha de recepción: noviembre 2009  
Fecha de aceptación: junio 2010

\*Maestrante del programa de Administración Pública y Gobierno  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Dirección para correspondencia: [hipo\\_lito26@yahoo.com.mx](mailto:hipo_lito26@yahoo.com.mx)

## **Resumen / Abstract**

Existen múltiples representaciones y formas para definir a la pobreza, así como una gran cantidad de métodos para medirla, no obstante, ello no se ha reflejado en la disminución de esta problemática social. De ahí que el objetivo del trabajo sea mostrar la interrelación entre las diferentes conceptualizaciones y metodologías utilizadas para medir la pobreza, con la política social desarrollada por el gobierno mexicano, de la década de los setenta del siglo anterior a principios del siglo XXI.

Palabras clave: pobreza, estado de bienestar, políticas sociales, marginación, vulnerabilidad y desigualdad social.

There are multiple forms and representations to define poverty, as well as a wide assortment of methods to measure it; nevertheless, this has not been reflected in decreasing this social problem. Based on that, the aim of this work is to show the existing interrelationship between the different conceptualizations and methodologies used to measure poverty and the social policy developed by the Mexican government, from the seventies of the previous century to the beginning of the 21st century.

Key words: poverty, welfare state, social policies, marginalization, vulnerability social inequality.

## **Introducción**

Durante los últimos treinta años en el país se han gestado importantes transformaciones, las cuales han tenido un impacto considerable en la conceptualización y atención de la pobreza por parte del gobierno mexicano. Por un lado, se han dado cambios en la relación Estado-sociedad, lo cual se ha traducido en el pasaje de una política unipartidista a un sistema multipartidista en la descentralización de servicios públicos como la educación y la salud, el fortalecimiento de la sociedad civil de sus distintas formas de expresión, mayores y mejores condiciones para las expresiones de la pluralidad que le dan forma al país, la creación de organismos de rendición de cuentas (IFAI, Secretaría de la Función Pública, etcétera). Asimismo, se ha logrado aminorar ciertos rezagos sociales en torno a aspectos que tienen que ver con la educación, la salud y los servicios públicos básicos. Sin embargo, estas características no parecen ser los rasgos que prevalecen en la situación económica, política y sociocultural del país, debido a que por otro lado, se han agudizado los procesos de pobreza y exclusión de los diversos sectores toda vez que se mantienen las desigualdades sociales de manera que, un gran número de mexicanos han quedado rezagados de los beneficios creados por el crecimiento económico y el desarrollo social. Por lo que la equidad sigue siendo un tema pendiente dentro de la agenda gubernamental.

En esa lógica, desde los años setenta del siglo pasado el gobierno ha instrumentado una serie de políticas tendientes a aminorar los niveles de marginación y pobreza que afectan a una parte importante de la población. En un primer momento, dichos programas sociales se orientaron a brindar atención a la pobreza en áreas rurales, de esta manera, se pusieron en marcha políticas tales como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo



Rural (PIDER), la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Estos últimos tenían como eje de atención a la salud y la alimentación, respectivamente. Así, para ese entonces, la pobreza se consideraba como un problema rural y como tal, los esfuerzos gubernamentales se orientaron hacia ese sector. Aunado a ello, la pobreza, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental, era observada como carencia de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas.

Por otra parte, en los primeros años de la década de los noventa, el referente de pobreza y los fenómenos que le son inherentes adquirieron nuevas dimensiones en política social. De ahí que se modificara el tratamiento de esta problemática a través de la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mediante el cual ya no sólo se consideró a la pobreza como un fenómeno eminentemente rural, sino que también como un fenómeno urbano. Sin embargo, ante los efectos causados por el neoliberalismo y la globalización, la pobreza es observada como una falta de capacidades y para ser atendida se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que con posterioridad se transformaría en el Programa de Combate a la Pobreza OPORTUNIDADES.

El objetivo de este trabajo es mostrar los conceptos y/o representaciones de la pobreza existentes vinculándolas con los distintos modelos de desarrollo y con la política social que el gobierno mexicano ha instrumentado para su atención. Así, en primer lugar nos remitimos a los antecedentes históricos del referente pobreza, a las tendencias para su estudio, a los conceptos de pobreza, a sus características, a los tipos de pobreza que existen y a todos aquellos fenómenos que se dan a la par de la misma, para luego explicar el tratamiento que el Estado mexicano le ha dado a esta problemática.

### **Antecedentes en el estudio de la pobreza**

Históricamente, el estudio de la pobreza se remonta a principios del siglo XIX, cuando la pobreza de las multitudes se acentuó, principalmente en las sociedades más adentradas en la Revolución Industrial, como consecuencia de la aparición de nuevos factores de producción, así como de la perdida de los medios de subsistencia y empleo. Filósofos, economistas, polítólogos y sociólogos de ese entonces, se empiezan a preguntar qué es la buena vida y como medirla. De esta manera, los primeros científicos sociales que tematizaron la cuestión de la reproducción masiva de la pobreza se ubican en el área de la economía política; destacaron las aportaciones de Malthus, David Ricardo y Marx (citados por Álvarez, 2008). El primero mencionaba que la pobreza era consecuencia de un crecimiento aritmético de los alimentos y otro geométrico de la población, en tanto que los dos últimos sostenían que la posesión de los medios de producción y de subsistencia eran las causas

del fenómeno. Fue Booth (citado por O'Day y Englander, 1993) el primero en combinar la observación como un intento sistemático de la medición y extensión del problema de la pobreza, elaborando un mapa de la pobreza de Londres, entre los años de 1882 y 1897. La obra de este autor resultó ser el parteaguas casi instantáneo en la política social británica.

Posteriormente, Rowntree (1901) realizó un estudio para medir la pobreza en York, utilizando como estándar para cuantificarla a los requerimientos nutricionales que cada persona necesitaba para desarrollarse a plenitud (Rowntree, 1937). Sus opiniones acerca de la pobreza eran más sólidas que las de Booth, debido a que se basaban en diversas consultas con expertos en alimentación. Las principales aportaciones de dicho autor en torno al estudio de la pobreza se refieren a la división que hizo entre pobreza primaria y secundaria, así como el establecimiento de una línea de pobreza. Por ello, a partir de ese momento histórico, se establecieron las primeras conceptualizaciones de la pobreza y se desarrollaron diversas metodologías para su medición, así como distintas acciones para su atención.

Por otra parte, en el diccionario de la Real Academia Española, se establece que la pobreza "...es la carencia de lo necesario para el sustento de la vida" (García, 1987: 369). Y como nos lo explica Salmen (citado por Mota, 2004) ésta va a tener distintos significados, los cuales se establecen de acuerdo a un espacio y momento histórico determinado. De ahí, que definir con precisión el concepto de pobreza se puede decir que es algo muy complicado, debido a que el término, como cualquier otro en las Ciencias Sociales, es muy relativo por el simple hecho de que cada autor, escuela de pensamiento, paradigma o sociedad lo conceptualiza de manera diferente. Es decir, existen diferentes significados del término pobreza, los cuales, encuentran explicación de acuerdo al referente que se utilice o desde los lentes metodológicos desde los que se observe.

Cabe señalar que las categorías conceptuales más importantes que se utilizan dentro de las ciencias sociales para nombrar a la pobreza se vinculan con la filosofía predominante del Estado, la cosmovisión del desarrollo imperante, las necesidades sociales, así como la producción simbólica de problemas sociales promovidos por la burocracia estatal (Álvarez, 2008). Ello, quiere decir que en regímenes poco democráticos (tales como los latinoamericanos) no existen procesos de deliberación pública y como consecuencia de ello, problemáticas tales como la pobreza son definidas por la burocracia gubernamental y los Organismos Financieros Internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que en sistemas políticos democráticos por lo general existe un alto grado de participación social que ubica dentro de la esfera pública sus problemáticas, existiendo a la vez, mayor autonomía de la academia para determinar las situaciones problemáticas del ser humano, entre las que destacan la pobreza y los fenómenos que le son inherentes. De ahí, que en el presente trabajo sólo se abordarán los con-



ceptos de pobreza que se interrelacionan con la política social llevada a cabo por el gobierno mexicano, con el modelo de desarrollo y con las condiciones estructurales imperantes.

Aunado a la existencia de diversas conceptualizaciones y representaciones de la pobreza, hay dos grandes tendencias para el estudio de esta problemática. La primera que se ubica dentro de lo que se llama la ingeniería social, la cual, está vinculada con cuestiones administrativas y de política. Mientras que la segunda, denominada socio-estructural, se interesa por instituciones societales y por los procesos mediante los cuales se crea y reproduce la pobreza, por lo cual, ésta se ubica en el contexto de una sociedad global (Schteingart, 1997). Dichas tendencias, nos ayudarán a explicar el porqué existen determinados niveles de pobreza, qué políticas se implementan para erradicarla y porqué este fenómeno se acrecienta cada vez más en nuestro país.

### **Pobreza y política social durante el Estado de Bienestar en México**

A partir de la primera mitad del siglo XX en Latinoamérica, y particularmente en México, se fueron resquebrajando las estructuras semi-serviles con los países centrales, asimismo, se conformó un mercado interno para favorecer los incipientes procesos de industrialización que el país requería (Álvarez, 2008). Ello trajo consigo que el país adoptara al Modelo de Sustitución de Importaciones (SI) como estrategia de desarrollo. Con dicho modelo el Estado asumió nuevos roles, entre los que destacan: regulador del desarrollo, interventor, planificador y empresario social (Franco, 2001). Lo anterior, se tradujo en que el país tuviera altas tasas de crecimiento económico, establecimiento de derechos sociales hacia los trabajadores organizados<sup>1</sup> y en la consolidación de una clase media para sostener la capacidad de demanda de los nuevos bienes manufacturados nacionales.

Dicho momento coincidió "...con la aparición de lo social como saber especializado y como forma de intervención sobre los pobres" (Álvarez, 2008: 52). Es decir, se comenzó a gestar un saber particular para interpretar, conocer y nombrar a la pobreza en el ámbito académico, así como para gestionarla en el campo gubernamental. Cabe resaltar que en este momento histórico la pobreza y las diferentes problemáticas sociales fueron definidas por políticos, científicos sociales y los militantes de base del partido político en el poder (PRI), fue así como dichos actores fungieron como especialistas para determinar las problemáticas sociales y por consiguiente, las categorías y conceptos de la pobreza. Aunado a ello, los países capitalistas pero fundamentalmente los Estados Unidos comenzaron a promover el mito del crecimiento económico sostenido y la necesidad de crear programas de alivio a

<sup>1</sup> A pesar de las pretensiones universalistas, las políticas de bienestar beneficiaron sólo a ciertos estratos de la población, principalmente a aquellos vinculados con las organizaciones oficiales, tales como los sindicatos.

la pobreza en el tercer mundo con la finalidad de que estas naciones alcancaran el “desarrollo”.<sup>2</sup>

De esta manera, con los gobiernos posrevolucionarios y el desarrollo del Estado de Bienestar<sup>3</sup> en México, “...la política social nació como una práctica sobre la sociedad ejercida por el Estado para establecer las formas de integración social moderna” (Incháustegui y Martínez, 1998: 65). Es decir, la política social surgió como una necesidad para darle estabilidad política al país en un contexto de posguerra con el propósito de controlar el ciclo económico y el orden social (Cunill, 1997). Ante este escenario, de acuerdo a lo que mencionan autores como Boltvinik (1994) y Mota (2004) la pobreza era definida por las agencias de desarrollo (FMI, BM y BID) como resultado de las deficiencias productivas. De ahí, que se considerara como pobres a aquellos individuos u hogares cuyos ingresos eran y son insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos. Sin embargo, también se consideraban pobres si estos ingresos eran insuficientes para cubrir los gastos de activos tales como vivienda, salud, educación, transporte, recreación y vestimenta. Por lo que se puede observar, que el indicador principal con el que se medía la pobreza durante el “EB” fue el ingreso, debido a que este determina el acceso que tienen las personas a la alimentación, educación, salud y otros servicios públicos.

Durante este periodo, el método que se utilizó para calcular los diferentes grados de pobreza fue el de Líneas de Pobreza (LP) o de ingreso.<sup>4</sup> Dicho instrumento metodológico fue definido por el Banco Mundial (1990: 26-27) como “...la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo”. Este nivel de vida se puede alcanzar a través del consumo y consta de dos elementos. Por un lado, el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades básicas y, por otro, el costo de la participación en la vida diaria de las sociedades. No obstante, con este método se ha utilizado predominantemente el primer elemento. Hecho por el cual, se comparan los ingresos del hogar con el costo de una canasta básica de consumo, la cual, se elabora de acuerdo a las necesidades nutricionales de la población, determinándose tres grupos poblacionales; hogares en pobreza extrema, hogares intermedios y hogares con niveles de bienestar superior al intermedio.

<sup>2</sup> Con Truman (citado por Esteva, 1996) la metáfora del desarrollo dio hegemonía global a una genealogía de la historia puramente occidental, privando a los pueblos de diferentes culturas de la oportunidad de definir las formas de su vida social. La adopción de este término provocó que alrededor de dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas por el hecho de que sus países no tenían elevadas tasas de crecimiento económico y avances tecnológicos como los países occidentales.

<sup>3</sup> De acuerdo con Clauss Offe (citado por Nateras, 2003) el EB, en términos generales, hace alusión a que el aparato estatal debe suministrar asistencia y apoyo a todos los ciudadanos que lo requieran, debido a que éstos no han tenido los beneficios de la sociedad mercantil. En países como México no se ha logrado ayudar a todos los sectores sociales que requieren apoyo del Estado. Por otro lado, Álvarez (2008) lo entiende como Estado de malestar cuando la protección civil se comenzó a vincular con la condición de ciudadano o trabajador a un estado sin ciudadanía por el clientelismo forjado.

<sup>4</sup> Este método conforma una canasta alimentaria, calculando su costo y dividiéndolo entre el coeficiente Engel o proporción del gasto destinado a alimentos (Boltvinik, 1994).



Con respecto al primer grupo poblacional, se puede decir que el ingreso total de un hogar es menor al valor de una canasta básica alimentaria, mientras que los hogares intermedios se caracterizan porque las percepciones del hogar son superiores a ésta, pero inferiores dos veces esa cantidad. Por otro lado, el tercer grupo de población tiene un ingreso superior a dos canastas básicas de alimentos. De manera tal, que con este método son considerados pobres extremos, quienes poseen ingresos o gastos per cápita por debajo del valor de la canasta mínima alimentaria y pobres no extremos, quienes tienen ingresos o gastos per cápita por arriba de la línea de la pobreza total. De ahí que "...tras este método subyace la idea de que la pobreza es resultado de la distribución desigual del ingreso" (Lerner, 1996: 134).

El método de cuantificación de la pobreza fue muy utilizado en México durante las décadas en que imperó el modelo de Sustitución de Importaciones (SI). Sin embargo, desde ese entonces, aunque se comenzaban a medir los grados de pobreza de la población mexicana, el gobierno hizo muy poco para aminorar la problemática, debido a que en ese momento histórico le interesaba más el crecimiento económico del país que la atención de la pobreza. Más bien había una creencia de que por sí solo el crecimiento económico conduciría al desarrollo y bienestar social (Mota, 2004). Las políticas, prácticas e inversiones del desarrollo de la época produjeron destrucción y debilitamiento de las economías de subsistencia doméstica, lo que en países como el nuestro generó masivos procesos de urbanización, así como de empobrecimiento.

Las críticas que se hacen al método de LP giran en torno a que la satisfacción de las necesidades básicas depende sólo del ingreso, sin tomar en consideración el nivel de vida de las familias, las características de los miembros del hogar y la diversidad cultural. A ello se suma su carácter coyuntural y el que dejaba de lado otros aspectos tales como el acceso a la educación y la salud (Lerner, 1996), que para esos años se consideraban graves problemas sociales. Éstos limitaban el desarrollo pleno de las capacidades de las personas, lo que iba mermando en algunos sectores sociales (medio y bajo) el acceso a la educación y al empleo y por ende a una remuneración económica. La pobreza de ese momento se percibía como una "necesidad" que debía ser satisfecha para acceder al bienestar.

Al considerarse la pobreza como una necesidad, en Latinoamérica se desarrolló un nuevo método de medición de la misma, como respuesta a los límites del Método de Ingreso. Fue así como se diseño el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que establece diferentes niveles de pobreza en función de las carencias o necesidades que presenta un hogar. El método menciona que no sólo el ingreso determina los diferentes niveles de pobreza, sino que se especifican por otras variables tales como la educación, la vivienda, los servicios públicos básicos, entre otros. Además, para determinar el grado de necesidades básicas insatisfechas, el método utiliza variables como: habitar una vivienda que no tenga materiales precarios básicos

de construcción; que en la vivienda se disponga de los servicios esenciales de agua, luz y drenaje; que el grado de hacinamiento medido por el número de personas por cuarto no sea excesivo; que los miembros del hogar en edad de recibir educación básica dispongan de la posibilidad de asistencia escolar; que exista en la familia una relación adecuada de preceptores de ingreso en función del número de miembros (la mayoría de las variables se utilizan para determinar los grados de marginación de una población). A través de estos indicadores se determinan las necesidades básicas insatisfechas de un hogar y a la vez, se especifican los diversos grados de pobreza, distinguiendo entre: pobres moderados y pobres extremos (Mota, 2004).

De acuerdo a lo establecido por este método, los pobres moderados son aquellos que pueden satisfacer una o dos necesidades básicas como canasta básica alimentaria, educación, salud, vivienda, transporte, vestido, calzado, entre otras, pero no tienen acceso a satisfactores como tiempo para recreación, diversión, servicios públicos de calidad, etcétera. Por otro lado, se entiende como pobres extremos a quienes viven en una situación crítica de analfabetismo, hacinamiento, con graves carencias de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, energía eléctrica y con ingresos menores al mínimo, lo que les impide acceder a una canasta básica y a la postre no tener los requerimientos nutricionales adecuados para tener un rendimiento aceptable en sus labores. Es decir, los pobres extremos se encuentran en condiciones de completa vulnerabilidad social, debido a que son quienes más padecen los efectos de una crisis económica, desastres naturales, entre otros.

El método de NBI presenta ciertas ventajas para la observación y cuantificación de la pobreza, entre las que destacan, el considerar al consumo real como la capacidad de satisfacer las necesidades básicas, lo cual, permite generar diagnósticos de la magnitud que tienen distintas carencias en los hogares y en una sociedad, así como en la elaboración de mapas de la pobreza con una desagregación geográfica muy detallada. Sin embargo, también muestra algunas limitaciones, entre las que se identifican que el número de pobres no es independiente del número de necesidades básicas seleccionadas y el que toma en consideración algunas necesidades que permiten elevar la calidad de vida, pero omite necesidades esenciales como la alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa a la salud como determinante de la pobreza y el bienestar (Lerner, 1996).

### **La atención a la pobreza durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)**

Hasta la primera mitad del siglo XX, la atención de la pobreza en México se daba por la beneficencia pública, de ahí que no existiera ningún programa para combatirla. Fue, precisamente, hasta el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), denominado “desarrollo compartido”, que



en el discurso de la política social oficial se incorporó una concepción más amplia de la pobreza por la medición que se había hecho sobre la misma, bajo el método de LP, determinándose, a la vez, el diseño de diferentes políticas para disminuir las desigualdades sociales (Villarespe, 2001).

El gobierno observaba que el crecimiento económico por sí sólo no garantizaba una mejor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no era sinónimo de la reducción de la pobreza. Ante ello, se hacia necesario desarrollar métodos de medición de la pobreza más precisos dado que la identificación de los grupos en esas condiciones dependería el éxito de los programas para erradicarla. Se reconocía a la pobreza como un fenómeno eminentemente rural, por lo que las estrategias para su atención se enfocaron a este medio (Ordoñez, 2002; Valencia y Aguirre, 1998).

Las primeras acciones en política social<sup>5</sup> que se enfocaron a combatir la pobreza en México se gestaron a partir de la década de los setenta y principios de los ochenta. Las políticas que más sobresalieron en ese lapso fueron; el PIDER<sup>6</sup> y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS. El primero, de acuerdo a lo que plantean Valencia y Aguirre (1998), se dio como un seguimiento a una recomendación hecha por el Banco Mundial (BM) y tuvo la finalidad de elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina que se había visto afectada por la crisis agrícola de mediados de los setenta y los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970 (Ordoñez, 2002; Villarespe; 2001).

Por otro lado, con el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS se dio acceso a los grupos más pobres y marginados al servicio de salud, específicamente en las zonas urbanas, para ello, "se amplió y construyó la infraestructura física necesaria, además de que hubo un incremento en la cobertura de la seguridad social tanto en el volumen de la población atendida, como en el de los servicios prestados" (Valencia y Aguirre, 1998: 47).

Las dos políticas tuvieron poco éxito debido a que siguieron las recomendaciones de las agencias de desarrollo en cuanto a las representaciones y conceptualización de la pobreza, al generar infraestructura, soslayando la disminución de las desigualdades y por tanto no atendiendo las causas de la pobreza. Lo paradójico de estas primeras acciones en atención a la pobreza, es que a pesar de que en el discurso político se intentó particularizar el grado de atención de las políticas sociales, éstas se aplicaron con un carácter de universalidad, además de que sólo se solucionó la problemática de manera temporal, tanto en el campo como en las zonas marginadas de las ciudades. Sin embargo, el gasto social en los mencionados

<sup>5</sup> "La política social se entiende como aquella parte de la política general que tiene como meta promover el bienestar económico-social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción como derecho social y no como caridad" (Gordon, 2000: 582).

<sup>6</sup> La prioridad que se le otorgó a la infraestructura para el desarrollo desvirtuó los objetivos originales del programa (Villarespe, 2001).

programas fue inflacionario lo que a la postre perjudicó a los grupos más pobres, marginados y excluidos (Pardo, 2000).

De acuerdo con especialistas en política social como Boltvinik (2003a), Lerner (1997), Mota (2004), Valencia y Aguirre (1998), Villarespe (2001) entre otros, el método de NBI, es una herramienta de la política social que mide la pobreza desde un enfoque estructural, debido a que los indicadores que utiliza son de cierta permanencia en el hogar. En el discurso oficial, a través de este enfoque, la política social llevada a cabo por el Estado mexicano en los años setenta del siglo anterior buscó frenar las contradicciones generadas por el crecimiento y el desarrollo económico del país. De este modo, la política social del momento tomó en cuenta aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda, agrarios y laborales.

### **El combate a la pobreza durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982)**

Durante este periodo, los grupos pobres, pero particularmente los grupos marginados,<sup>7</sup> recibieron atención especial en programas orientados a incrementar el empleo, capacitar a la población para el trabajo, legalizar las tenencias irregulares de suelo, construir vivienda, dotar de servicios educativos y de salud, y promover obras de infraestructura básica en las áreas y localidades más necesitadas. Para llevarlo a cabo, la administración de López Portillo (1976-1982) se abocó en buscar a los grupos pobres, es decir, a localizarlos y ubicarlos regionalmente, esto se dio a través de los métodos de medición de la pobreza de LP y NBI, y con la COPLAMAR, esta última, fue el primer estudio serio en torno al problema de la pobreza en México.

De acuerdo con Campos (1995), Valencia y Aguirre (1998), durante el gobierno de López Portillo, el tema de pobreza adquirió gran relevancia en la agenda del gobierno federal. El mismo presidente mencionaba que el principal problema a superar era la marginación<sup>8</sup> para que todos los mexicanos tuvieran la capacidad de satisfacer sus necesidades esenciales y desarrollaran sus capacidades. Con ello, se buscaba que la mayoría de la población alcanzara los mínimos de bienestar. Se visualizó a la marginación y a la pobreza casi como sinónimos, aunque no son lo mismo.

Las principales acciones de combate a la pobreza en el sexenio de López Portillo se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través del SAM, de la continuación del PIDER y de un programa amplio que buscaba abordar el problema desde una perspectiva global, conocido como el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que daría lugar a la COPLAMAR (Villarreal, 1993).

<sup>7</sup> El concepto de marginación se utilizó para caracterizar a aquellos grupos que habían quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y por tanto, de la riqueza generada (COPLAMAR, 1982).

<sup>8</sup> De acuerdo a lo que plantea Fuentes (2000), la marginación como problema social se entiende como los no tomados en cuenta dentro de los proyectos políticos, jurídicos e institucionales del Estado al que pertenecen.

Como se ha apuntado, la COPLAMAR tenía entre sus funciones principales estudiar el fenómeno de la pobreza y de la marginación para la atención eficiente y eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados, bajo ciertas convicciones como las siguientes:

Que el crecimiento económico no constituía el propósito del desarrollo, sino que era un medio para alcanzarlo; que el desarrollo se expresaba en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda población; que la planeación debía partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuentemente las características de la estructura productiva (Valencia y Aguirre, 1998: 51-52).

Como se puede apreciar, los objetivos o convicciones de la COPLAMAR fueron producto de la utilización del método de NBI, aunado a que la administración pública de aquel entonces, empezó a plantearse como preocupación principal la satisfacción plena de las necesidades de todos los grupos sociales como condición esencial para acceder al desarrollo. Para ello, se planteó una reorientación de las actividades productivas y de la creación de infraestructura en el campo.

La COPLAMAR, desde el punto de vista de la investigación, creó la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). De acuerdo con Boltvinik y Marín (2003), la CNSE es la única canasta básica en México que comprende satisfactores para todas las necesidades básicas y a través de este método y el de NBI, esta coordinación calculó para 1977, 18 millones de marginados (pobres extremos), los cuales representaban alrededor de 30% de la población mexicana (la cual, se componía de alrededor de 57 millones de personas). Además, conceptualizó a la pobreza<sup>9</sup> y a la marginación como fenómenos eminentemente rurales. Se consideró a la población marginada y pobre como aquella que había quedado al margen de todos los beneficios creados por el crecimiento y el desarrollo económico. Sin embargo, la COPLAMAR no operó en la práctica, sino que hasta los últimos tres años del gobierno de López Portillo, debido a su insuficiencia presupuestaria (Campos, 1995). Si bien, con la COPLAMAR se desarrollaron nuevos referentes para estudiar la problemática de la pobreza en México y los fenómenos que le son inherentes, las políticas de atención a la misma no sufrieron modificaciones relevantes.

Paralelamente a la COPLAMAR, existieron otros programas sociales que tuvieron como objetivos principales disminuir los índices de pobreza y marginación existentes en el país, entre los más sobresalientes se pueden mencionar al SAM y a la continuación del PIDER. De esta manera, a través del SAM se intentó tener una autosuficiencia alimentaria de granos básicos (maíz, frijol, arroz y aceites comestibles), subsidiándose el consumo de éstos hacia los campesinos más pobres y a los colonos populares de algunas zonas mar-

<sup>9</sup> La pobreza era entendida como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo (Valencia y Aguirre, 1998).

ginadas de las ciudades. Por otro lado, se implementó una segunda etapa del PIDER, en la cual se trató de arraigar a las personas en sus lugares de origen, además de crear infraestructura en servicios básicos de educación y salud.

No obstante, el doble discurso manejado durante el periodo de López Portillo se expresó en que por un lado se intentaba disminuir los índices de pobreza y marginación en las zonas rurales y en los cinturones de miseria de las ciudades y, por el otro, se trataba de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Original (GATT, por sus siglas en inglés). Es decir, por un lado se pugnó por un Estado paternalista y por otro hacia un Estado neoliberal (Valencia y Aguirre, 1998). De esta manera, el gobierno federal de aquél entonces puso mayor énfasis en la apertura comercial del país, dejando de lado, la reducción de problemáticas sociales como la pobreza y los fenómenos que le son inherentes (marginación, exclusión, vulnerabilidad, entre otros).

### **La reducción de los programas de lucha contra la pobreza durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

Ahora bien, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, denominado "desarrollo estabilizador" (1982-1988), el gobierno federal centró su atención exclusivamente en la reordenación económica del país y en una reforma estructural del mismo, lo cual se manifestó en una reducción de la inflación, protección del empleo, reorientación del aparato productivo, etcétera. Ello, explica el hecho de que hubiera una reducción en el gasto social y la disolución de algunos programas dirigidos al combate a la pobreza como la COPLAMAR, el SAM y el PIDER, además de otros que fueron reorganizados y administrados por las distintas dependencias del Ejecutivo Federal. Con la crisis económica de 1982-1986 se polarizó aún más la distribución del ingreso, pues se deterioró el salario real de los trabajadores y se presentaron elevados índices de desempleo, lo que a su vez provocó que creciera el número de pobres, marginados y excluidos en el país. Ante tales situaciones se hizo urgente la necesidad de reformar al Estado mexicano para hacerlo más eficiente y eficaz en cuanto a las demandas sociales.

Villarreal (1993) menciona que en el modelo económico neoliberal se otorga un nuevo papel al Estado, con lo que se le atribuyen cuatro funciones básicas; negociador en las relaciones económicas internacionales, promotor del desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y solidario que combate a la pobreza extrema y así garantizar la atención de las necesidades básicas de la población. Las funciones implicaron nuevas áreas y mecanismos de intervención del Estado.

En la función relativa al Estado solidario, se dio un nuevo enfoque de la política social poniendo énfasis en el desarrollo social y replanteándose la acción del Estado en tres aspectos: se dio un reconocimiento de la capacidad de los grupos sociales y de las comunidades para organizarse y para generar



alternativas productivas, se reconoció que no era con el crecimiento de los aparatos burocráticos como se resolverían las demandas sociales, además de que se desarrollaron nuevas formas de financiamiento del gasto social que no generaran inflación (Villarreal, 1993).

González (1993) menciona que se dieron tres transformaciones principales en la relación Estado-sociedad, las cuales se expresaron, en primer lugar, en la modificación estatal de financiamiento y asignación social de recursos; en segundo, se redefinieron las atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social, con acceso a los servicios públicos básicos con un carácter más ciudadano y participativo; y, por último, se produjeron y ampliaron las formas de empleo. Con este tipo de acciones, al menos dentro del discurso oficial, se otorgó mayor presencia a la participación de la sociedad en las diferentes políticas y programas sociales, mas no así en la práctica.

A finales de los años ochenta, específicamente a partir de 1988 se da la consolidación de la corriente liberalizadora de la economía como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo de SI y con la adopción de las medidas de política económica generadas a partir del Consenso de Washington para los países latinoamericanos,<sup>10</sup> aunado a una coyuntura de crisis política que hacía necesaria la legitimación del gobierno, debido a que éste en años anteriores había demostrado su ineeficiencia para resolver problemáticas sociales como la pobreza y la marginación.

En ese mismo periodo, el nivel y calidad de vida de la mayoría de los mexicanos disminuyó de manera considerable; se expresó en aspectos como el crecimiento alarmante de los indicadores del desempleo, disminución de los salarios, reducción del poder adquisitivo de las familias y se incrementaron los índices de pobreza, marginación y exclusión en el país (Villarespe, 2001). Según cálculos realizados por Boltvinik y Hernández (1999), 48.5% de los 68 millones de personas que habitaban en México, era pobre durante 1981, mientras que en el periodo comprendido de 1984 a 1988 se incrementó de 58.5% a 59% (más de 35 millones de personas), para luego en 1992 alcanzar un porcentaje de 66% y después de la crisis de 1995 llegar hasta 75% (alrededor de 68 millones de personas). El crecimiento en el número de pobres, marginados y excluidos se hizo más visible al finalizar la década de los ochenta y continuó durante los noventa. Esto llevó al gobierno a plantear una nueva estrategia de atención a la pobreza acorde con el nuevo modelo de desarrollo y con los postulados de la reforma del Estado.

<sup>10</sup> El Consenso de Washington se elaboró para encontrar soluciones útiles sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica.

### **La atención a la pobreza en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Ante este marco, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la problemática de la pobreza y los programas para su combate adquirieron un lugar preponderante en la política social como estrategia para legitimar su ascenso al gobierno.<sup>11</sup> En este sentido, el programa social que más destaca en la lucha contra este flagelo social fue el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad). De acuerdo con Ordoñez (2002) para este programa las causas de la pobreza estaban relacionadas con la incapacidad que había tenido el Estado para atender a un creciente número de habitantes por medio de políticas redistributivas aplicadas con anterioridad. No obstante, dicho programa recuperó las experiencias positivas de políticas anteriores como el PIDER (del cual retomó la creación de unidades productivas rentables), de la COPLAMAR (en lo referente a los programas de desarrollo regional y en el destino de los recursos públicos a obras de infraestructura para el bienestar social) y del SAM (en lo concerniente a la atención de los grupos con mayores índices de desnutrición) (Ordoñez, 1997: 2002).

Con el PRONASOL se conceptualizaba a los pobres, en general como aquellos que no satisfacían sus necesidades básicas, los cuales, de acuerdo con el comité consultivo de este programa, para 1987 se ubicaban en 41 millones de personas. Por otro lado, se definía a los pobres extremos como aquellos que ni siquiera satisfacían el 60% de esas necesidades, y en ese mismo año ascendían a 17.3 millones de personas. De acuerdo con las mismas fuentes oficiales, para 1990 sumados los pobres moderados y los pobres extremos, éstos representaban 51% (alrededor de 40 millones de personas) del total de la población mexicana<sup>12</sup> (Sedesol, 1993). Además, de que con el programa ya no se consideraba a la pobreza como un fenómeno eminentemente rural, sino también como un problema urbano, debido a que con el PRONASOL se atendió a los grupos pobres y marginados del campo y a los grupos populares de las ciudades. Con base en lo anterior, se observa que la marginación y la vulnerabilidad asociadas a la pobreza de los mexicanos adquirieron cierta relevancia dentro de la política social.

El PRONASOL tenía el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los grupos en pobreza y particularmente de los grupos en pobreza extrema (campesinos, indígenas y colonos populares) en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, para lo cual, se establecieron tres líneas de acción: solidaridad para el bienestar social; solidaridad para el desarrollo regional; y solidaridad para la producción. Para lograr dichos propósitos, el PRONASOL se concibió como un programa flexible, que transitaría por dos

<sup>11</sup> "La política social era pues el aspecto nodal para que la oposición no creciera más, sino para sustentar reelegitmando, el poder del Estado, en este caso el del gobierno en turno" (Villarespe, 2001: 50).

<sup>12</sup> El Consejo Consultivo de dicho programa, también consideró como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños (Ordoñez, 2002).



etapas: en la primera se atenderían los rezagos de bienestar más urgentes de la población y en la segunda, se buscaría impulsar inversiones que generaran empleo productivo y remunerativo (Rojas, 1991).

Cabe subrayar que PRONASOL fue la primer política social que intentó articular las demandas y propuestas sociales para disminuir la pobreza en las diferentes localidades, debido a que abrió la posibilidad de que las comunidades participaran en el diseño y operacionalización de la política, a través de los comités de Solidaridad. De esta manera, la participación de las comunidades se materializó en su cooperación al mantenimiento de obras, mediante trabajo directo, entregando recursos o materiales o bien donando infraestructura. Sin embargo, este tipo de participación social fue cooptada y sólo se dio dentro de los canales institucionales, no permitiendo por consiguiente que los proyectos de los pobres para superar su condición fuesen tomados en consideración.

Lo contradictorio del PRONASOL es que por un lado buscó crear mayores condiciones de equidad y justicia social, al favorecer a los grupos más vulnerables, mientras que por otro, algunos especialistas en el tema, como Luis Téllez, Santiago Levy (citados por Valencia y Aguirre, 1998), entre otros, cuestionaban el programa por no atacar directamente a la problemática de la pobreza y, en términos generales, por tener el carácter de paliativo que había tenido la política social de años anteriores. Aunado a ello, en sus planteamientos procuró evitar referencias con el modelo económico neoliberal. Además de que este programa se manejó con fines político-electorales al no alejarse de la política clientelar de antaño y no contar con los mecanismos de control y evaluación necesarios, lo que a su vez provocó que la asignación y el uso de los recursos públicos no se aplicaran con la transparencia necesaria.

En suma, observamos que la conceptualización y representaciones de la pobreza durante el EB se fueron modificando paulatinamente y en paralelo la política social mexicana, de ahí, que las interpretaciones sobre pobreza pasaron de la carencia de ingresos a la insatisfacción de necesidades básicas. Asimismo, la intervención gubernamental en la materia transitó de una estrategia fundamentalmente económica (o productiva) a otra más orientada a cubrir los déficits que las políticas sociales estatales habían generado. Es decir, se dejaron de lado las acciones encaminadas a mejorar la infraestructura por otras centradas en el desarrollo social, buscando la racionalización y la eficiencia en el gasto social. No obstante, los resultados generados fueron demasiado limitados, debido a que no se lograron desterrar las viejas prácticas clientelares, no se distribuyó la riqueza de manera más equitativa y no se promovió el acceso a mínimos de bienestar para toda la población, por lo que las causas de la pobreza no se vieron alteradas.

### **Enfoques recientes en el estudio de la pobreza y la política social del gobierno mexicano**

Durante los últimos veinte años, tanto en el campo académico como en las agencias de desarrollo las representaciones de la pobreza y las categorías para nombrarla, han experimentado grandes transformaciones, como consecuencia del cambio del modelo de desarrollo. Por eso, las tecnologías y mecanismos para su atención han experimentado modificaciones que intentan ir acordes con los nuevos referentes de la pobreza. En ese sentido, el objetivo de esta sección es mostrar las principales conceptualizaciones generadas en torno a la pobreza y a las problemáticas inherentes a la misma, así como identificar a los diferentes actores que han participado en la redefinición de este fenómeno para, posteriormente, observar las adecuaciones sufridas la política social de atención a la pobreza en México.

A finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, las problematizaciones del desarrollo se reorientaron en el contexto de cambios en los sistemas discursivos y en las políticas económicas producto de las transformaciones que habían venido sucediendo la década anterior (Álvarez, 2008). Ante este contexto, el concepto de pobreza y su medición en la política social adquirió nuevas dimensiones, puesto que se consideró al problema multidimensional y complejo. “Debido a que en este periodo coyuntural caracterizado por un mundo globalizado, el factor estratégico de la competencia global es el referente a las capacidades humanas movilizadas en la actividad económica” (Boltvinik y Hernández, 1999: 12), por lo que se conceptualizó a la pobreza de dos maneras, por una parte, se le consideró un estado de carencia de ingresos monetarios y, por otro, como una falta de capacidades (Álvarez, 2008). Se desprende, entonces, que dicha temática tenga demasiada importancia en la agenda de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el BM, el FMI, el BID, así como en la del propio gobierno mexicano.

A partir de ese momento, al hablar de pobreza ya no sólo se hacía alusión a la marginación e informalidad, debido a que se comenzaron a observar distintos tipos de pobreza, bajo diversas realidades. Desde el ámbito académico y desde la perspectiva de las agencias de desarrollo la pobreza se identificó con realidades heterogéneas que agudizan el riesgo social, hecho por el cual, los términos de vulnerabilidad y exclusión social adquirieron relevancia.

Ahora bien, con respecto a la medición de la misma, Wratten (1995) menciona que a finales de los años ochenta, un grupo de antropólogos y planificadores sociales plantearon el enfoque de desarrollo integrado de medición de la pobreza, con base en el cual sostuvieron que las causas de esta problemática están interconectadas (generación de ingresos, alimentación, salud, vivienda, educación, medio ambiente, entre otros). Apuntaron que deben ser tomadas de manera coordinada, es decir, con este nuevo enfoque

la evaluación cuantitativa y cualitativa se hacen necesarias en su medición y conceptualización. A partir de la nueva visión, cobró vigencia un método de medición de la pobreza: Método de Medición Integrado de la Pobreza<sup>13</sup> (MMIP). En él se combinan los indicadores y procedimientos de los métodos de LP y NBI.

Con el nuevo enfoque se aceptó la complejidad en torno a las causas de la pobreza, y se reconoció la multidimensionalidad del fenómeno para el diseño de diversas políticas para su tratamiento. De esta manera, las distintas categorías discursivas observaron, por un lado, la inexistencia de necesidades básicas objetivamente cuantificables, bajo las cuales, es posible vivir y expresar carencias (núcleo duro), y por otro, un núcleo blando, subjetivo y cualitativo referente a las capacidades de los individuos (Álvarez, 2008). De acuerdo a autores como Boltvinik y Hernández (1999), en las nuevas definiciones de pobreza se incluyó la discusión en torno a los términos de pobreza absoluta y pobreza relativa que se sumaron a los ya existentes de pobreza extrema y moderada. La polémica fue iniciada a finales de la década de los ochenta del siglo anterior por Sen (1984), quien planteó que el análisis del nivel de vida debía hacerse en relación con las capacidades, las realizaciones, los bienes y los servicios.

De acuerdo con Sen (1984), las realizaciones hacen referencia a las diferentes condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas, mientras que las capacidades se refieren a la habilidad para alcanzarlas. Lo anterior quiere decir que con el desarrollo integral de las capacidades de una persona para hacer varias cosas a la vez, se podrían alcanzar las realizaciones que cada individuo desee. Además de esto, el mismo Sen concluye que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades (necesidades)<sup>14</sup> y relativa en el ámbito de los bienes y servicios.

Por su parte Max-Neef (1994) menciona que las necesidades son absolutas ya que son las mismas en todas las culturas y períodos históricos, mientras que los satisfactores de esas necesidades están determinados culturalmente, es decir, éstos pueden ser diversos dependiendo de la cultura o civilización. De ahí, que dicho autor observe que los satisfactores no son los bienes económicos disponibles, sino todo aquello relacionado con las formas de ser, tener, hacer y estar (Mota, 2009).

Adicionalmente, Spicker (citado en Mota, 2004: 11) sostuvo que la diferencia entre lo absoluto y lo relativo no está en la definición de pobreza, sino

<sup>13</sup> El MMIP, parte de las variables de NBI y de ingreso o consumo que se manejan en los métodos anteriores, pero mientras la variante original utiliza algunas de las versiones de CNA para definir el ingreso mínimo, el refinado acude a procedimientos normativos para todas las necesidades (CNSE), que habrán de cotejarse por la vía de LP. Además propone algunos valores añadidos a las variables de NBI (Boltvinik, 1994).

<sup>14</sup> Algunos autores como Sen, Desai, entre otros conciben a las capacidades casi como sinónimos de necesidades. Sin embargo, Alkire (2002) hace una distinción semántica entre capacidad y necesidad. La palabra "capacidad" (capability) no lleva por sí misma la fuerza normativa de la palabra "necesidad". La diferencia es entre "necesar" que en la explicación de Wiggins no es de modo evidente un verbo intencional, y la "capacidad" que en la explicación de Sen representa un potencial de elección (intencional).

más bien en la manera en como se forman socialmente las necesidades. Mientras que en el enfoque de la pobreza absoluta se sostiene que las necesidades, al menos una parte de ellas es independiente de la riqueza de las demás y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Por su parte en el enfoque de la pobreza relativa se argumenta que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y que la condición de pobreza depende del nivel de riqueza. Es decir, el sustento del enfoque relativo radica en que las personas tenderían a percibir su nivel de bienestar en función del bienestar de su grupo social.

El argumento central de Sen (citado por Boltvinik, 2003a), a favor de las capacidades se centra en que el elemento constitutivo del nivel de vida, la pobreza, la desigualdad, es la vida que podemos llevar y no los bienes o el dinero que poseamos. Es decir, Sen no considera al ingreso como el factor determinante de la pobreza y la desigualdad, sino que éstos fenómenos se dan por las capacidades y realizaciones de cada individuo. Al sustentar este argumento, Sen a recibido fuertes críticas por parte de especialistas en el tema como Williams y Cohen (citados por Boltvinik, 2003a), el primero menciona que el contenido del nivel de vida debe ser medido de acuerdo a los intereses económicos de cada persona, por su parte Cohen lo critica en términos conceptuales.

Por otro lado, Desai sostiene que la evaluación social debe hacerse en el ámbito de las capacidades, las cuales, se deben evaluar de acuerdo a los recursos necesarios para alcanzarlas, dichos recursos dependen de las características individuales de cada persona. Argumenta, además, que las realizaciones no deben entrar en la evaluación. Desai (citado por Boltvinik, 2003a: 407) también propuso una lista de cinco capacidades únicas, universales y esenciales, las cuales deben realizarse de manera conjunta: mantenerse vivo, asegurar la reproducción biológica, vivir con salud, interactuar socialmente y tener conocimientos, libertad de pensamiento y expresión.

A su vez, Alkire (2002) define a una capacidad básica, como una capacidad para disfrutar una realización (*functioning* en términos de Sen) que es definida en un nivel general y que se refiere a una necesidad básica, en otras palabras, una capacidad para satisfacer una necesidad básica (una capacidad para evitar la desnutrición, una capacidad para educarse, etcétera).

Para Boltvinik (2003a) (2003b), el concepto necesidad termina siendo útil para la operacionalización de los conceptos de Sen (capacidades y realizaciones). Por lo cual, menciona que cuando hablamos de necesidades queda claro que el reino de la libertad empieza, o mejor aún, puede empezar cuando las necesidades están satisfechas. Por lo cual, este autor comparte la idea de Desai (citado por Boltvinik, 2003a), en la cual se menciona que en la pobreza no hay libertad posible. En este sentido Arendt (2005) sostiene que todos los seres humanos debemos tener satisfechas nuestras necesidades básicas para ser libres y poder participar en la construcción de la vida activa en la democracia, pues de lo contrario seríamos sólo simples objetos inani-



mados, debido a que en la pobreza no hay libertad y mucho menos ciudadanía.

Por su parte Townsend (1979) describe y critica las tres concepciones que se desarrollaron sobre la pobreza en el siglo XX; los enfoques sobre la subsistencia, las necesidades básicas y la privación relativa. Townsend critica el concepto de subsistencia porque menciona que las personas no son simplemente organismos individuales que requieren reemplazo de fuentes internas de energía, sino que también son seres sociales que tienen que desempeñar papeles sociales diversos. Mientras que considera a la concepción de necesidades básicas como una ampliación del concepto de subsistencia y la critica por su escasa o nula fundamentación en la elección de rubros. Y desde luego defiende el enfoque de la privación relativa, de la cual es el teórico principal.

Adicionalmente, Townsend (1979) menciona que la pobreza relativa se mide con indicadores de privación objetiva, material y demostrable situándose en el tiempo en relación con la estructura social e institucional y que no sólo se denota por un ingreso relativamente bajo. Es decir, la pobreza es relativa porque las necesidades, los satisfactores y los grupos sociales se transforman o modifican en el tiempo y el espacio.

Con respecto a una definición general de pobreza Townsend menciona que los individuos, las familias y los grupos de la población están en pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida que se acostumbran, o que al menos son ampliamente promovidos o aprobados en las sociedades a las que pertenecen. "Sus recursos están gravemente por debajo de los que dispone el individuo o la familia promedio que resultan, en efecto excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades" (Townsend, 1979: 12). Para dicho autor, la pobreza es aquella situación en la que se encuentran quienes no tienen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades.

En párrafos anteriores se han citado varias definiciones del término pobreza, algunos autores mencionan que existen diferentes tipos de pobreza. Sin embargo, se debe decir que el término pobreza se denota por lo siguiente:

...hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en el diagnóstico de la pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por lo tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de la pobreza (Sen, 1984: 325).

Por otro lado, a mediados de la década de los noventa, con la Cumbre de Copenhague los temas de la pobreza y el desarrollo adquirieron gran relevancia en las agendas de las principales agencias de desarrollo (ONU, BM, FMI, el BID, etcétera). A partir de ese momento, el enfoque paliativo de la pobreza fue sustituido por el del desarrollo de las capacidades, retomándose

los planteamientos de Sen (1984) al respecto. En este sentido, se observa una gran simbiosis entre el campo académico y el discurso de los diferentes organismos internacionales en las representaciones sobre la pobreza (Álvarez, 2008). De lo anterior se deriva que a principios del siglo XXI los programas de combate a la pobreza en los países emergentes se centran en el aspecto del desarrollo humano. Asimismo, en la Cumbre de Copenhague, se mencionó que el mercado por sí sólo no resolvería los problemas de la pobreza y la desigualdad, sino que éstos se solventarían con nuevos esquemas de distribución del ingreso y de participación social, los cuales, serían auspiciados por dichos organismos y llevados a cabo por los Estados, bajo esas condiciones. No obstante, los préstamos monetarios que otorgan dichas instituciones para la atención de esta problemática, lo único que generan es mayor dependencia de los países pobres o periféricos con respecto al centro.

En esta lógica, el término pobreza adquirió nuevas dimensiones en cuanto a su conceptualización y medición. En términos conceptuales, ya no sólo se consideró pobre a quien carecía de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas o en la falta de los servicios públicos básicos indispensables para llevar una vida digna. A partir de la Cumbre de Copenhague, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) consideró como pobres a quienes no sólo carecen de ingresos, sino también de servicios públicos básicos como salud, educación, agua potable, etcétera. Además, de que carecen de oportunidades, se les margina y excluye de la toma de decisiones, y de las diversas políticas sociales. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona que la pobreza no sólo se manifiesta por un bajo nivel de ingresos, sino que también se traduce en deficiencias en los sistemas de salud, educación y servicios públicos, lo que a la postre limita a las personas para que ejerzan sus derechos humanos, políticos, ciudadanos y sociales.

Al mismo tiempo que se han desarrollado nuevas representaciones y conceptualizaciones acerca de la pobreza, también se da lo mismo con sus métodos para su medición, los cuales han evolucionado. De ahí, que en décadas anteriores la pobreza se conceptualizaba como una falta o carencia de ingresos y posteriormente como una insatisfacción de necesidades básicas. Por lo cual, los métodos de medición de la pobreza que se dieron fueron el de LP y NBI.

A principios del siglo XXI, al considerar a la pobreza como una falta de capacidades, se desarrollan nuevos métodos para su medición, entre los que destacan el MMIP, el índice del progreso social-privación vital de Desai, la línea de pobreza objetiva; pobres de verdad, Índice de Desarrollo Humano (IDH), etcétera. De éstos, según Boltvinik (2003b), Boltvinik y Damián (2003) el método más integral para la medición de la pobreza es el MMIP porque integra las variables de los métodos de LP y NBI. Además, de que sus aporta-



ciones principales son el distinguir a la población recién empobrecida y a la que tiene un carácter más estructural.

Cabe mencionar que con la nuevas conceptualizaciones y con las innovaciones de los métodos de medición de la pobreza, los términos de exclusión<sup>15</sup> y vulnerabilidad social<sup>16</sup> se colocan en el centro de atención y son los retos a vencer por la política social a nivel global, la cual, se ha ido transformando para alcanzar dicho objetivo, a través de aspectos como: un incremento en el gasto social (considerado un incentivo para movilizar el capital humano), se da una reducción en la amplitud de las políticas sociales, es decir, éstas ahora presentan criterios de selectividad y descentralización para atender a los grupos más pobres y marginados específicamente en los rubros de educación, salud y alimentación, aspectos considerados esenciales para creación de capital humano, además de la participación directa de la población beneficiada en la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las diferentes políticas públicas encaminadas a erradicar el fenómeno de la pobreza (Lerner, 1997). Se ha buscado restablecer el carácter público de las decisiones gubernamentales, es decir, se busca hacer más públicas a las políticas públicas en materia de desarrollo social (Sánchez, 2001).

En este sentido, las tecnologías de intervención y los modelos de gestión para atender a la pobreza enfatizan en la detección de necesidades básicas de los pobres con el propósito de brindarles en forma transitoria servicios y bienes públicos básicos. Por ello, es indispensable conocer sus privaciones con el objeto de instrumentar programas focalizados para su atención. Este tipo de estrategias en la lucha contra la pobreza exige trabajo o alguna contraprestación del pobre para recibir esta nueva forma de dádiva que se le entrega. Asimismo, se intenta redescubrir en los pobres sus capacidades, su participación y su empoderamiento para superar su propia condición, pero en realidad estas nuevas ayudas no favorecen la disminución de la desigualdad social (Álvarez, 2008).

Con un país como México, inmerso en el fenómeno global, no podía quedar de lado la influencia de la globalización hacia la política social y especialmente hacia la política de atención a la pobreza, la cual, en nuestro país ha seguido la influencia e imposición de organismos internacionales como el FMI, el BM y el BID para que el gobierno mexicano atienda los fenómenos de la pobreza, la marginación, la exclusión y la vulnerabilidad social. Ante este escenario, las interpretaciones sobre la pobreza y su atención que proponían dichas agencias de desarrollo, fueron adoptadas por el gobierno mexicano como una condicionante para que éste accediera a una cartera de créditos que atendieran el problema. Por ello, la diversidad y multicausalidad no se especificó claramente en el diseño de la política social, pues si bien se

<sup>15</sup> Fuentes (2000) menciona que excluir es apartar y, entonces, ignorar, haciendo de los excluidos figuras que no participan, debido a la voluntad de otros en la dinámica productiva y en las decisiones de la estructura social.

<sup>16</sup> De acuerdo con la CEPAL (2001), la vulnerabilidad social, se traduce en aquellas condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión que sufre un individuo o grupo social.

habló de atacar la pobreza de capacidades, sus acciones apenas se enfocaron hacia ciertas necesidades (educación, salud y alimentación).

### **La política social del gobierno mexicano de 1997 a 2010**

Siguiendo las recomendaciones citadas, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y particularmente en 1997, se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el combate de la pobreza extrema. Dicho programa tenía como finalidad disminuir los índices de pobreza a través de la inversión en capital humano.<sup>17</sup> El programa consistía en una transferencia directa de subsidios a las familias en situación de pobreza del medio rural, dejando de lado, el desarrollo comunitario local y centrándose en la familia y el individuo.

El PROGRESA contempló transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares para niños en educación básica (de tercero de primaria a tercer grado de secundaria) y mínimos de atención a la salud (Paquete Básico de Servicios de Salud), entre otros. Lo destacable de este programa fue que en el discurso oficial se otorgaban los recursos directamente a las madres de familia, tratándose de una estrategia de focalización que reconoció las limitaciones de programas anteriores, en donde existían intermediarios para brindar los apoyos a los grupos más pobres (Sedesol, 1999).

Lo contradictorio de PROGRESA fue el tratar de disminuir la pobreza mediante el incremento de capacidades básicas, no obstante, éstas no se pueden elevar, debido a que la inversión en educación, salud y alimentación no garantiza el incremento de las mismas, en virtud de que sólo se solucionan algunos rezagos en materia alimentaria, de asistencia escolar y servicios básicos de salud. Aunado a ello, en el discurso oficial, se intentó elevar las capacidades básicas, pero el método utilizado para medir la pobreza (LP) no coincide con la estrategia planteada (desarrollo de capacidades), pues se trata de dos cuestiones diferentes. Por tanto, PROGRESA, en términos reales, no representó un programa innovador para reducir la pobreza como se le menciona en el discurso oficial, sino simple y sencillamente un paliativo más para administrarla.

Por otro lado, a partir de los años noventa del siglo anterior, en el ámbito académico y en las agencias de desarrollo también se generaron otras representaciones de la pobreza. Se crearon los paradigmas del desarrollo humano, la autogestión de la pobreza y la cohesión social. Esto último se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Este paradigma, al aplicarse a la realidad favorece los acuerdos so-

<sup>17</sup> En términos económicos, el capital humano es conceptualizado como el valor de las posibilidades de percibir renta de individuos, incluye la capacidad y el talento innato, así como la educación y las cualificaciones adquiridas. Los elementos principales del factor capital humano son la educación, la salud y la alimentación (Stanley, 1989).



ciales y por ello la CEPAL (2007) lo propone como una vía para salir de la pobreza. Nos planteamos, sin embargo, la siguiente interrogante ¿Cuál es el objeto de proponer la cohesión social cuando en la sociedad se tiende cada vez más hacia su polarización social? Responder a esta interrogante es complicado, pero podemos considerar que se plantea algo distinto a lo que vivimos en la cotidianidad por lo que la superación de la pobreza en sociedades como las latinoamericanas seguirá siendo un tema pendiente.

Ahora bien, la autogestión de la pobreza y en particular, la autogestión de los programas sociales, se caracteriza por ser una intervención básica de los pobres para regular y administrar la pobreza de la focopolítica, dicha estrategia se instrumenta con el propósito de que los pobres se hagan cargo de su pobreza y el Estado deje esta responsabilidad de lado (Álvarez, 2008). Mientras que el paradigma de desarrollo humano fue colocado en el ámbito internacional por el PNUD, para hacer referencia a nuevos criterios de medición de la calidad de vida de las personas desde una óptica integral que reúne elementos económicos, políticos, sociales y ecológicos, dónde se privilegia la situación de inclusión, equidad, libertad y participación. Dicho modelo ha pretendido redefinir la orientación de las políticas con el objeto de obtener mejoras en el país que se aplique (Mota, 2009).

El paradigma del desarrollo humano fue retomado en 2002 por el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES (PDHO) en sus planteamientos centrales. Dicha política representó el programa más importante de la estrategia social denominada CONTIGO.<sup>18</sup> La estrategia se integró por aproximadamente doscientos programas destinados a respaldar a los grupos menos favorecidos de la sociedad. La finalidad fue que éstos alcanzaran una vida digna y un desarrollo integral. No obstante, este último representa la continuidad de PROGRESA, debido a que adopta gran parte de sus lineamientos. Es decir, recupera desde aquellos términos relativos a la conceptualización de la pobreza y a la filosofía para hacerle frente, hasta ciertos aspectos específicos relativos a su operacionalización tales como los requisitos para recibir los apoyos, la celebración de asambleas comunitarias, etcétera.

Por otra parte, desde el punto de vista de las políticas públicas, OPORTUNIDADES representa la materialización del modelo incremental de Lindblom (1996), debido a que este programa retoma los puntos centrales del PROGRESA y a éstos sólo les efectúa pequeñas modificaciones. PROGRESA sólo atiende algunas necesidades básicas, por lo que el desarrollo humano al que hace alusión en sus planteamientos sólo queda en buenas intensiones, en virtud de que esta representación de la pobreza y su atención no cumplen su objetivo.

<sup>18</sup> Dentro de la estrategia CONTIGO, OPORTUNIDADES desempeñó un papel central en la lucha contra la pobreza, debido a que en términos oficiales conjugó y potenció las acciones desarrolladas por los Programas Nacionales de Educación, Salud y Desarrollo Social (Sedesol, 2003).

## Conclusiones

En este artículo se han tratado algunos de los conceptos en torno al referente de pobreza, así como los métodos utilizados para su estudio y los programas sociales que el gobierno mexicano ha implementado para reducir esta problemática. No obstante, la pobreza, la marginación y la exclusión en México se incrementan día a día, lo que a la postre, en este mundo globalizado podría llevar al país a ser demasiado vulnerable ante cualquier eventualidad.

Al modificarse la política social, los marcos conceptuales y los métodos de medición de la pobreza también se modifican. De ahí, que en términos históricos, los primeros estudios de la pobreza se remontan a principios del siglo XIX. Fue Booth (citado por O'Day and Englander, 1993) el primer autor que aborda el tema; realizó un mapa sobre la medición y extensión del problema en Londres. Posteriormente, fue Rowntree (1901) hizo un estudio de la problemática en York utilizando como estándar para cuantificarla los requerimientos nutricionales que necesita cada persona para desarrollarse adecuadamente. Se puede decir que es a partir de este momento histórico cuando se empiezan a establecer diferentes conceptos de la pobreza y se comienzan a desarrollar diversas metodologías para su medición y tendencias para su estudio. De estas últimas destacan la socio-estructural y aquélla que se ubica dentro de lo que se llama "la ingeniería social".

Fue en la década de los setenta cuando se le empezó a dar mayor importancia a este fenómeno social, no sólo en el ámbito intelectual, sino por lo que representaba en la realidad misma. En este momento histórico se desarrollaba el Estado de Bienestar en México, momento en el que la pobreza era definida como resultado de las deficiencias productivas. De ahí se desprende que se consideraran pobres a los individuos u hogares cuyos ingresos eran insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos y para cubrir los gastos de vivienda, salud, educación, transporte, recreación y vestimenta. Por lo que se puede observar, durante el Estado de Bienestar el indicador principal que se utilizó para medir la pobreza fue el ingreso.

Debido a ello, el método que más se utilizó para medir los diferentes grados de pobreza fue el de LP, el cual, en términos generales, compara los ingresos de un hogar con el costo de una canasta básica de consumo. Específicamente en lo que se refiere a una canasta básica de alimentos, la cual se elabora de acuerdo a las necesidades nutricionales de la población, con base en este método, se determinaron tres grupos poblacionales: hogares en pobreza extrema, hogares intermedios y hogares con niveles de bienestar superior al intermedio. El método de cuantificación de la pobreza ayudó al diseño de diferentes políticas para atacarla, entre las que destacan el PIDER y el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS, durante la gestión de López Portillo.

El método de LP, sin embargo, fue cuestionado por tener un carácter coyuntural y dejar de lado a otros aspectos tales como la educación y la



salud, los cuales, limitaban el desarrollo pleno de las capacidades de las personas, lo que iba mermando y lo sigue haciendo en algunos sectores sociales el acceso al empleo y por ende, a una remuneración económica adecuada, por ello, la pobreza de ese momento se percibía como una necesidad que tenía que ser satisfecha para acceder al bienestar.

Al considerarse la pobreza como una necesidad, se diseñó un nuevo método de medición de la misma, el de NBI, mediante el cual, se establecen diferentes niveles de pobreza en función de las carencias que presenta un hogar. Con dicho método, se menciona que no sólo el ingreso determina los diferentes niveles de pobreza, sino que éstos se especifican por otras variables como la educación, la salud, los servicios públicos básicos y por aquellos que se utilizan para medir la marginación. A través de estas variables se determinan las necesidades básicas insatisfechas de un hogar y, a la vez, se especifican los diversos grados de pobreza, distinguiendo entre pobres moderados y pobres extremos. Con lo anterior se observa que las representaciones de la pobreza generadas desde la academia fueron teniendo ciertas repercusiones en los métodos de medición de la misma.

Tomando en consideración la opinión de los especialistas en el tema, el método de NBI tiene un enfoque estructural, debido a que los indicadores que utiliza son de cierta permanencia en el hogar. Eso explica el hecho de que a través de este enfoque y el de LP se definiera y se llevara a cabo gran parte de la política social de los años setenta y ochenta en México. En este sentido, las principales acciones de combate a la pobreza se materializaron por medio de programas como el SAM, la continuación del PIDER y el PRONASOL.

Ante estas circunstancias, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, con el cambio del modelo de desarrollo, las representaciones de la pobreza se modificaron, tanto en el ámbito académico como en la visión de las principales agencias de desarrollo, lo cual se expresó en nuevas interpretaciones sobre el concepto de pobreza, su medición; la política social para hacerle frente adquirió nuevas dimensiones. Debido a que en ese periodo coyuntural, caracterizado por un mundo globalizado, el factor estratégico de la competencia global es el referente a las capacidades humanas movilizadas en la actividad económica (Boltvinik y Hernández, 1999), por ello se conceptualizó a la pobreza como una falta de capacidades y en torno a ello derivó una gran discusión en donde destacan autores como Sen, Boltvinik, Wratten, Mota, Alkire, Max-Neef, Desai, Townsend, entre otros. Además, cobran vigencia otros métodos para su medición tales como el MMIP, el IDH, línea de pobreza objetiva, etcétera. Asimismo, la política social se transforma a nivel global, debido a que ahora se enfoca al desarrollo de las capacidades, por ello, los programas de combate a la pobreza se concentran en el desarrollo humano.

Dentro de esta amplia gama de interpretaciones, por lo menos existe un acuerdo básico en cuanto a la definición del término. De esta manera,

cuando se habla de pobreza se hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente, tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal, el cual, puede ser relativo e histórico (Olave, 2001). Por ello, el fenómeno de la pobreza se expresa en distintos tipos de sociedades, diferentes momentos y proyectos de desarrollo social.

Con base en lo anterior, se observa la manera de cómo se ha ido delineando la conceptualización y los métodos de medición de la pobreza, así como las diferentes políticas que el gobierno mexicano ha creado para afrontarla. Ello constituye uno de los principales antecedentes de los programas de combate a la pobreza PROGRESA y OPORTUNIDADES. A través de ellos se ha intentado reducir esta problemática, no obstante, ha existido una desvinculación importante entre sus planteamientos, debido a que en éstos se especifica el desarrollo de capacidades básicas, pero con la inversión en educación, salud y alimentación para materializarlo dista mucho de sus propósitos, pues sólo se atienden ciertas necesidades básicas, dejándose de lado, cuestiones como empleo y calidad en los servicios públicos. Por lo anterior, la pobreza en nuestro país seguirá siendo un tema pendiente, en virtud de que la actual política social no aminora la desigualdad social, pues ésta es la principal causante de la pobreza, y al no centrarse en ese punto la pobreza continuará incrementándose.

En suma, con relación a lo planteado se observa que las distintas representaciones y conceptualizaciones sobre la pobreza tienen estrecha relación con el modelo de desarrollo imperante, en dónde la academia y las agencias de desarrollo han sido los principales actores que han definido a la pobreza y su atención, destacando también el papel de las burocracias estatales en este último aspecto. Asimismo, se aprecia que las diversas representaciones generadas sobre este flagelo social no han sido eficientes para disminuirla, debido a que no se interesan por reducir la desigualdad social y al no reducirse ésta, la pobreza seguirá siendo inevitable pero necesaria para el funcionamiento del capitalismo.



## Bibliografía

- Alkire, S. (2002) *Valuing freedom, Sen's capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford University. England.
- Álvarez, S. (2008) *Pobreza y desarrollo en América latina*. Universidad Nacional de Salta. Argentina.
- Arendt, H. (2005) *La Condición Humana*. Paidós. Barcelona.
- Banco Mundial (1990) *World Development Report 1990: Poverty*. (Washington DC: Banco Mundial).
- Boltvinik, J. (1994) *Pobreza y estratificación social en México*. INEGI, El Colegio de México, IIS.UNAM. México.
- (2003a) "Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza" en *Revista Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 5. México.
- (2003b) "Tipología de los métodos de medición de la pobreza" en *Revista Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 5. México.
- Boltvinik, J. y A. Marín (2003) "La canasta normativa de factores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes" en revista *Comercio Exterior*. Vol. 53. No. 5. México.
- Boltvinik, J. y A. Damián (2003) "Evolución y características de la pobreza en México" en revista *Comercio Exterior*. Vol. 53, No. 5. México.
- Boltvinik, J. y E. Hernández (1999) *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo veintiuno editores. México.
- Campos, J. (1995) *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querella por la nación*. Nuevo Siglo Aguilar. México.
- CEPAL (2001) *Vulnerabilidad social y económica de los jóvenes marginados en México, el Salvador, Nicaragua y Panamá*. CEPAL. Washington D.C.
- (2007) Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe. CEPAL-ONU. Santiago de Chile.
- COPLAMAR (1982) *Memoria de actividades 1976-1982*. COPLAMAR-Presidencia de la República. México.
- Cunill, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Clad-Nueva sociedad. Caracas, Venezuela.
- Esteva, G. (1996) "El debate sobre el desarrollo" en revista *Economía Informa*. Vol. 7. Editorial Cambio XXI. México.
- Franco, R. (2001) "Los paradigmas de la política social en América latina" en Arteaga, Carlos y Silvia Solís (Coords.), *La Política Social en la transición*. ENTS-UNAM. México.
- Fuentes, M. L. (2000) *Política social del siglo XXI: retos y perspectivas*. Porrúa. México.
- García, R. (1987) *Diccionario Encyclopédico Larousse*. Larousse. México.
- González, E. (1993) *Reforma del Estado y Política Social*. INAP. México.
- Gordon, S. (2000) "Política Social" en Baca Olalmendi, Patricia. *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Incháustegui, T. y A. Martínez (1998) "Política social y cambios de finales de siglo, contextos y valores en la relación con los nuevos actores" en Lerner, B. (coord.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM-FLACSO. Plaza y Valdés editores. México.
- Lerner, B. (1996) *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. Porrúa. México.

- (1997) "Globalización, neoliberalismo y política social" en Lerner, Bertha (coord.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM-FLACSO. Plaza y Valdés editores. México.
- Lindblom, C. (1996) "La ciencia de salir del paso" en Aguilar, L. (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa. México.
- Max-Neef, M. (1994) *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria editorial. Barcelona, España.
- Mota, L. (2004) *Apuntes del doctorado en políticas públicas*. UNAM. México.
- (2009) "Desarrollo humano local, ruralidad y desigualdad en México" en Martínez, Rosa y Eduardo Sandoval (coords.) *Estudios y propuestas para el medio rural*. Universidad Autónoma Indígena de México. El fuerte, Sinaloa.
- Nateras, M. E. (2003) "El Estado de Bienestar" en revista *Espacios Públicos*. No. 12. UAEM. Toluca, México.
- O'Day, R. y D. Englander (1993) *Mr Charles Booth's Inquiry: Life and Labour of the People in London Reconsidered*. London: Hambledon Press. London.
- Olave, P. (2001) *La pobreza en América Latina una asignatura pendiente*. UNAM-Porrúa. México.
- Ordóñez, G. (1997) "Política social y letra muerta" en *Revista NEXOS*. No. 229. México.
- (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. UNAM-Sedesol. México.
- Pardo, M. del C. (2000) "El diseño administrativo de los programas de emergencia" en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del Milenio: descentralización, diseño y gestión*. UNAM-Porrúa. México.
- Rojas, C. (1991) "Avances del programa nacional de Solidaridad" en revista *Comercio Exterior*. Vol. 41. No. 5. México.
- Rowntree, S. (1901) *A Study of Town Life*. Centennial edition. The Policy Press. Bristol.
- (1937) *The Human Needs of Labour*. Longmans, Green. London.
- Sánchez, José Juan (2001) *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM-Plaza y Valdés editores. México.
- Schteingart, M. (1997) "Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica" en *Revista Mexicana de Sociología*. No. 2. UNAM. México.
- Sedesol (1993) *La solidaridad en el desarrollo nacional*. Sedesol. México.
- (1999) Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Sedesol. México.
- (2003) *El Programa Institucional Oportunidades 2001-2006*. Sedesol. México.
- Sen, Amartya (1984) *Resources, values and development*. Basil Blackwell. Oxford, England.
- Stanley, F. (1989) *Economía*. McGraw Hill. México.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin books. Harmondsworth, England.
- Valencia, E. y R. Aguirre (1998) Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza, en Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio (Coords.), *Los Rostros de la Pobreza*. ITESO. México.
- Villarespe, V. O. (2001) *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. UNAM. Porrúa. México.
- Villarreal, R. (1993) *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wratten, E. (1995) *Conceptualizing urban poverty*. Sage publications. United Kingdom.