

La política contra la pobreza en México

Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales

Katya Rodríguez Gómez*

Se analiza por qué el lanzamiento de la línea oficial de pobreza en México, a partir del año 2000, no ha resultado un instrumento útil para establecer una política más eficaz contra la pobreza. Una de las razones fundamentales ha sido que la línea fue establecida ignorando la discusión y la experiencia internacionales sobre pobreza que se han producido durante al menos cuatro décadas en países del Norte. De la literatura internacional se desprende que pueden distinguirse dos enfoques contrastantes para abordar la pobreza. Por un lado está el enfoque de la “canasta de bienes y servicios”, usado en Estados Unidos, y por el otro el de “estándares relativos a la sociedad”, usado en la Unión Europea. Seleccionar uno u otro tiene repercusiones importantes en términos de conceptualización de la pobreza y de las políticas públicas apropiadas para disminuirla. El artículo describe ambos enfoques con el objetivo de extraer las lecciones para el caso de México.

Palabras clave: pobreza, política social, México.

The Policy Against Poverty in Mexico: Advantages and Disadvantages of the Official Poverty Line in the Light of International Experiences

The appearance of the official poverty line in Mexico in 2000 has not been very useful for a more effective antipoverty policy. One of the main reasons has been that the official line does not acknowledge the wider discussion about poverty that has happened in the last four decades in North countries. Two different approaches emerge from that literature. One is the “basket of goods approach” used in the United States. The other is the “social relative standards approach” to poverty that has been applied in the European

* Katya Rodríguez Gómez es doctora en sociología por la universidad de Essex y profesora-investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato (CICSGU), campus León, Blvd. Puente Milenio 1001, Fracción del Predio San Carlos, 37670, León, Guanajuato. Tel. (477) 267-4900 ext. 3357. Correo-e: katyarg@yahoo.com.

Artículo recibido el 9 de abril y aceptado el 18 de junio de 2008.

Union. To select between them has important implications in terms of poverty conceptualizations and the appropriate policies to deal with it. This paper describes both approaches and takes some lessons for the case of Mexico.

Keywords: poverty, social policy, Mexico.

INTRODUCCIÓN

Desde cualquier perspectiva la pobreza en México resulta alarmante. A principios del siglo XXI, 53 por ciento de la población estaba en la pobreza de acuerdo con el diagnóstico oficial (Sedesol, 2002). Otras mediciones consideran la situación incluso más crítica (Damián y Boltvinik, 2003; Rodríguez, 2008). Sin duda, la existencia de la pobreza es uno de los problemas públicos más apremiantes que enfrenta el país. La pobreza no sólo mutila la vida de hombres, mujeres y niños, sino que constituye un importante problema social porque amenaza la estabilidad democrática del país. Una importante proporción de la población no percibe ningún mejoramiento en sus condiciones de vida a pesar de la democracia electoral.

Antes del año 2000 era evidente que la pobreza era un problema mayor en México (Carrasco, 2000; Boltvinik y Hernández-Laos, 1999; Levy, 1994; CEPAL-INEGI, 1993), pero no existía un consenso oficial basado en criterios claros sobre cómo considerarla y medirla. En ese contexto la aparición de la línea oficial de pobreza (Sedesol, 2002)¹ parecería, a primera vista, un paso importante para abatirla; no sólo porque significa su reconocimiento oficial, sino porque puede servir como guía para medir avances en la lucha contra la pobreza. Contar con un diagnóstico lo más claro y acertado posible del problema público que se quiere modificar resulta una premisa indispensable para la construcción de una política pública efectiva. Sin embargo, en la práctica la determinación de la línea oficial de pobreza no ha resultado un instrumento útil para mejorar sustancialmente la situación de la pobreza en el país.

¹ La línea oficial de pobreza se publica por primera vez en el año 2002, pero el cálculo se realizó para el año 2000.

Una sensación de impotencia frente al problema parece dominar en la sociedad. Así lo muestra el diario *El Universal* en diciembre de 2007: “La pobreza es real y parece indestructible en México. En la historia moderna de este país nunca se habían destinado presupuestos tan altos para combatirla, pero con resultados ineficaces o poco atribuibles a la política pública” (Rocha, 2007). En el artículo del periódico se describe cómo en los últimos 30 años prácticamente no ha habido un cambio notable en las condiciones de pobreza. En el último sexenio sólo se han podido corregir las consecuencias de las crisis recurrentes de las décadas de 1980 y 1990.

Una de las razones fundamentales de la baja influencia de la línea oficial para el diseño de una política más eficiente en el combate a la pobreza es que fue establecida ignorando la discusión internacional sobre pobreza que se ha producido durante al menos cuatro décadas en países del Norte. De esta discusión es testigo una amplia bibliografía que trata numerosos temas relacionados con la pobreza, desde su definición (Townsend, 1979; Piachaud 1981; Gordon y Townsend, 2000; Gordon, 2006; Room, 1995; Novak, 1996; Wilson, 1996; Jenkins y Micklewright, 2007) y las implicaciones metodológicas de diferentes métodos de medición (Mack y Lansley, 1985; Piachaud, 1987; Nolan y Whelan, 1996; Ruggles, 1990; Citro y Michael, 1995), hasta las implicaciones de diversas opciones de políticas para combatirla (Townsend, 1993; Miller, 1996; Lister, 2004; Glennerster, 2000; Townsend y Gordon, 2002; McGee y Brock, 2001), por mencionar sólo algunos ejemplos.

A pesar de que la discusión internacional no refleja un consenso sobre la definición de pobreza, la mejor manera de medirla ni sus causas, sí refleja un vasto y sofisticado debate que llama la atención sobre la importancia de reconocer explícitamente las implicaciones de la definición y el método de medición empleado para los resultados. Disímiles métodos pueden arrojar resultados completamente diferentes. La falta de consenso en la literatura se debe a que las posibles opciones de políticas están relacionadas con la conceptualización de pobreza seleccionada por quienes toman las decisiones. El tema de la pobreza tiene potencialmente importantes implicaciones para la distribución de recursos en una sociedad (Lister, 2004, 3). Consecuentemente es un área de política sumamente conflictiva.

De la literatura, sin embargo, se desprende que en la práctica gubernamental pueden distinguirse dos enfoques contrastantes para abordar la pobreza. Por un lado está el enfoque que podemos llamar “canasta de bienes y servicios”, que se ha usado en Estados Unidos. Por el otro, se encuentra el enfoque que define la pobreza en relación con los estándares sociales aceptados en un país determinado: “estándares relativos a la sociedad”, usado en la Unión Europea. Seleccionar uno u otro tiene repercusiones importantes en términos de las explicaciones de pobreza y, en consecuencia, de las políticas públicas que se consideran apropiadas para disminuirla.

Este documento tiene el propósito de analizar las implicaciones que para el combate a la pobreza en México tiene la vía escogida en la definición de pobreza y su consecuente desarrollo de políticas,² a la luz de estas dos experiencias internacionales que ya han recorrido ese camino. Cabe aclarar que el artículo no es un análisis detallado de la política contra la pobreza. Lo que interesa resaltar es la lógica de política que se desprende de conceptualizar la pobreza de una manera o de otra. Un análisis de la política contra la pobreza de las dos experiencias internacionales seleccionadas y de México excedería con creces la intención y el espacio de este documento.

Para cumplir su objetivo, el texto se divide en cuatro partes. La primera discute las implicaciones del enfoque de la canasta de bienes y servicios para la conceptualización de pobreza, a través del caso representativo de Estados Unidos. La segunda discute la conceptualización de la pobreza bajo el enfoque de estándares relativos a la sociedad y su aplicación en la Unión Europea. El tercer apartado describe la construcción de la línea de pobreza en México. La cuarta parte expone primero las lecciones más importantes que pueden extraerse del contraste de las dos experiencias internacionales y termina analizando las implicaciones de estas lecciones para el caso de México, en términos de conceptualización de pobreza y de su consiguiente lógica de política.

² Es importante aclarar que el documento se refiere únicamente a la visión de pobreza desde el gobierno federal. En algunos gobiernos estatales y municipales pudieran encontrarse ejemplos que difieran de la visión federal. Con la salvedad de que necesita ser analizado en detalle, puede mencionarse el caso del gobierno del Distrito Federal, que tiene un discurso de política social más amplio.

El documento demuestra que la conceptualización de pobreza en México ha sido más parte del problema que de una solución apropiada para el asunto. Si la experiencia internacional se hubiera tomado en cuenta en México, los problemas en la conceptualización y en las políticas que ya han sido señalados por esa discusión hubieran podido evitarse.

Un propósito paralelo del documento es llamar la atención sobre la existencia de esta discusión y sobre la importancia de que México abandone la posición parroquial que ha adoptado y se inserte de lleno en el debate internacional sobre pobreza.

EL ENFOQUE DE LA CANASTA DE BIENES Y SERVICIOS

Este enfoque define la pobreza como aquellos individuos que no tienen suficientes recursos para comprar una canasta de bienes específicos. La línea de pobreza se sitúa en el punto en el cual el ingreso (o el gasto) de los individuos es igual al costo de adquirir dicha canasta. La canasta es fija, aun cuando pueda ser actualizada a través del tiempo. También se conoce como el enfoque de subsistencia. Fue concebido originalmente a finales del siglo XIX en Inglaterra por uno de los pioneros en estudios sobre pobreza: Rowntree (1902) bajo la noción de pobreza primaria. Es el primer enfoque de pobreza en términos cronológicos.

La noción de subsistencia ha persistido mucho más allá de su origen y se ha arraigado, tanto desde el punto de vista de las visiones que comúnmente sostiene la sociedad sobre la pobreza, como desde el punto de vista de los criterios que usan muchos gobiernos para definir la pobreza (Scott, 1994). De acuerdo con Rowntree un hogar se encontraba en pobreza primaria cuando sus ingresos totales eran insuficientes para mantener la mera eficiencia física de sus miembros. Él consideró tres necesidades como las básicas para la subsistencia: la alimentación, el vestido y la vivienda (incluido combustible y artículos del hogar).³

³ Es importante señalar que la intención de Rowntree al calcular la pobreza primaria era demostrar que la pobreza realmente existía, pero él nunca afirmó que los individuos en pobreza primaria eran los únicos pobres (Veit-Wilson, 1986).

Después de Rowntree este método para derivar una línea de pobreza ha sido bastante usado (Orshansky, 1965; Levy, 1994; CEPAL-INEGI, 1993; Sedesol, 2002). En general la línea de pobreza se construye como la suma de los costos de adquirir aquellos bienes que son considerados como las necesidades mínimas en una sociedad. Tradicionalmente se parte de especificar el costo de una *dieta adecuada*. Las necesidades alimentarias son comúnmente legitimadas en la opinión de nutricionistas acerca de la ingestión calórica mínima. Algunas veces las necesidades alimentarias son especificadas con mayor detalle en términos de los diferentes nutrientes necesarios (carbohidratos, grasas y proteínas), pero no siempre es el caso. La conversión de nutrientes en una canasta alimentaria se hace tomando en cuenta cierta referencia a los patrones de consumo de la sociedad en cuestión. De hecho, generalmente no es labor del investigador, sino que se toma como referencia alguna canasta básica elaborada por *expertos* de alguna institución.⁴ El procedimiento común para construir las necesidades alimentarias es que todos los componentes de la canasta son explícitos y costeados.

El costo del resto de las necesidades incluidas se determina usando uno de dos métodos. El primer método consiste en especificar explícitamente cada una y costearla. El segundo método consiste en aplicar al valor de la canasta alimentaria un factor de expansión conocido como coeficiente de Engel.⁵ La característica del segundo método es que las necesidades diferentes a las alimentarias no están especificadas sino que se asumen como una proporción del costo de la canasta alimentaria. En consecuencia, la manera en que la proporción es calculada resulta determinante para los resultados de pobreza. Se encuentran dos procedimientos diferentes para calcular la proporción. Uno consiste en usar un promedio de la población total. Es decir, la proporción del ingreso que en promedio se usa para la compra de comida. Este fue el procedimiento usado para calcular la línea de pobreza en Estados Unidos. El resultado fue que el ingreso dedicado a comprar

⁴ Orshansky (1965) usó un *food plan* de la Secretaría de Agricultura en Estados Unidos. Sedesol (2002) usó la canasta diseñada por INEGI-CEPAL (1993).

⁵ Este método se basa en la observación, que es atribuida a Engel en 1895, de que la proporción de ingreso gastada en alimentos tiende a ser menor a medida que se incrementa el ingreso.

alimentos era, en promedio, un tercio de los ingresos totales de los hogares. La línea de pobreza fue situada entonces en tres veces el costo de la canasta básica. El otro procedimiento fue usado por la CEPAL inicialmente⁶ para calcular la pobreza en América Latina (Altimir, 1979). Consiste en usar como grupo de referencia el primer decil cuyo gasto alimentario es igual al costo de la canasta alimentaria seleccionada. Se asume que si las necesidades alimentarias están satisfechas en un hogar, este hogar también es capaz de satisfacer el resto de las necesidades.

Usar la canasta de bienes y servicios para medir la pobreza tiene ventajas y desventajas. El método *per se* no es el problema, sino la manera en la que se usa comúnmente, como se explicará a continuación. Entre sus ventajas se encuentra que resulta muy útil para ser comparado con los pagos de la seguridad social y con las líneas oficiales de pobreza, ya que permite determinar cuáles bienes pueden realmente adquirirse con la cantidad de dinero que el gobierno transfiere a los pobres. Con este propósito el enfoque ha sido usado partiendo de la evidencia de cómo la sociedad en cuestión realmente vive, para construir canastas de bienes y servicios de bajo costo, pero adecuadas, para familias de diferentes tamaños (Bradshaw, 1993; Parker, 2000). En ambos casos la canasta de bienes y servicios fue completamente explícita en todos los rubros y no se usó el método del coeficiente de Engel. El enfoque usado de esta manera permite sostener debates públicos acerca de cuáles son los estándares de vida en una sociedad específica, ya que estas canastas resultan transparentes respecto a la especificación de las necesidades que cubren y los costos de evitar la pobreza en una sociedad. Sin embargo, construir una canasta de bienes y servicios que refleje cómo una sociedad realmente vive, es decir, de manera no prescriptiva, explicitando y costeando todos sus componentes, resulta una tarea que demanda un gran esfuerzo y consume mucho tiempo, tanto para ser construida por primera vez como para mantenerla actualizada (Bradshaw, 1993, 236 y 237).

⁶ En estudios posteriores la CEPAL ha usado un coeficiente de Engel fijo de 2 para el medio urbano y de 1.75 para el medio rural para todos los países de la región (CEPAL, 2001), a pesar de que se ha demostrado que esos coeficientes resultan obsoletos y subestiman la pobreza en el caso de México (Damián y Boltvinik, 2003).

Por esa razón en pocas ocasiones se utiliza esta variante. Lo más común es usar el método de la canasta de bienes y servicios de una manera prescriptiva y generalmente usando la segunda variante, es decir, el coeficiente de expansión (Orshansky, 1965; Levy, 1994; CEPAL-INEGI, 1993; Sedesol, 2002).

La manera en que se usa la canasta de bienes y servicios en la práctica presenta los siguientes problemas. Una crítica común ha sido su circularidad (Townsend, 1979): los estándares de vida de los pobres se convierten en la línea de pobreza. El riesgo de circularidad es alto porque el método no provee por sí mismo verificación independiente de que el grupo usado como referencia para tomar el estándar no es pobre. Otro problema es que generalmente se utiliza una línea de pobreza fija que no toma en cuenta que las necesidades, incluso la ingesta de calorías, varían de persona a persona de acuerdo con características como edad, sexo, discapacidad, enfermedad y tipo de actividades sociales que la persona realiza. Específicamente cuando se usa el coeficiente de Engel para estimar el costo de las *otras necesidades*, como éstas no están definidas y costeadas de manera explícita, se convierten en una *caja negra*. En esta situación la línea de pobreza puede ser fácilmente manipulada hacia abajo para obtener una menor proporción de la población en pobreza.

Sin embargo, el problema más grave del método en la práctica es que, si bien la mayoría de las veces la canasta de bienes y servicios es construida originalmente manteniendo cierta relación con el contexto social al que responde, después no tiende a actualizarse durante un periodo de tiempo prolongado, por lo que pierde contacto con la realidad de la pobreza y contribuye a crear la falsa idea de que las necesidades de los pobres son fijas (Townsend, 1979). En la práctica es común encontrar que la línea de pobreza establecida sobre la base de una canasta de bienes y servicios sólo se actualiza en términos de cambios en los precios de los productos incluidos, debido a la inflación (generalmente en los productos de la canasta alimentaria, manteniendo estable el coeficiente de Engel). Pero es muy raro encontrar una modificación de la canasta que sea consistente con un aumento en los niveles de vida de la sociedad en cuestión. De hecho, una de las principales discusiones en la literatura al usar este método para medir la pobreza

es cuál sería el periodo apropiado para actualizar la canasta de modo que se tenga seguridad de que no pierde relación con el contexto social. Se ha sugerido que la canasta ha de actualizarse en línea con los salarios promedio, en vez de con los cambios en los precios. También se ha sugerido que la canasta debe ser reconstruida periódicamente porque las necesidades, como los precios, cambian con el tiempo (Parker, 2000, 4). Sin embargo, esto rara vez sucede, como ha sido el caso de Estados Unidos que se discute a continuación.

UNA LÍNEA DE POBREZA FIJA: EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

La línea de pobreza en Estados Unidos es el ejemplo clásico de aplicar en la práctica una línea de pobreza basada en el enfoque de la canasta de bienes y servicios. Ha sido altamente controvertida y objeto de críticas de la comunidad académica internacional (Glennerster, 2000). Uno de los principales problemas ha sido que las visiones de pobreza en Estados Unidos han estado aisladas de la comparación y el debate con otras experiencias internacionales (Smeeding, 2006).

La metodología de la línea oficial de pobreza de Estados Unidos fue diseñada por Mollie Orshansky (1965) para la seguridad social. Partió de determinar el costo de una *dieta adecuada* a través del uso de una canasta de alimentos diseñada por el Departamento de Agricultura. Posteriormente, a partir de la encuesta de ingreso de los hogares que se realizó en 1955 se calculó el coeficiente de Engel para determinar el costo del resto de las necesidades. La encuesta mostró que en promedio las familias usaban 35 por ciento de su presupuesto en alimentos. La línea de pobreza fue entonces el resultado de multiplicar el costo de la canasta de alimentos por tres.

En 1969 Estados Unidos adoptó esta línea como criterio oficial de pobreza. Desde ese momento la línea sólo ha sido modificada actualizando los precios por el índice de precios al consumidor (US Census Bureau, 2005). Las estadísticas sobre pobreza se calculan usando la *Current Population Survey* que recoge el ingreso bruto anual de los hogares.

La línea oficial de pobreza en Estados Unidos equivalió en 1969 a una cantidad de 3 743 dólares al año para una familia de cuatro integrantes. Indexada por el índice de precios al consumidor esta línea equivalía en 2006 a 20 614 dólares (US Census Bureau).⁷ La cantidad de dinero para 2006, sin embargo, representa el mismo poder de compra que aquella de 30 años atrás. Con esta línea la pobreza en Estados Unidos era de 12 por ciento en 1969, se mantuvo entre 11 y 15 por ciento desde la década de 1970. Durante la década de 2000 la pobreza ha oscilado entre 11 y 12 por ciento de la población.

Existe un consenso entre académicos sobre el hecho de que la línea tiene muchos problemas y no refleja la realidad de la pobreza en Estados Unidos (Danziger *et al.*, 1986; Ruggles, 1990; Haveman, 1993, Citro y Michael, 1995) porque las necesidades, los patrones de consumo, la economía, la sociedad e incluso las políticas públicas que afectan la pobreza han cambiado marcadamente en el transcurso de esos 30 años. Un buen ejemplo es que cuando la línea fue lanzada por primera vez era equivalente a 46 por ciento de la mediana del ingreso (Danziger *et al.*, 1986); en 1986 había caído a 32 por ciento; en 2002 era de 29 por ciento. Mientras los números de personas en la pobreza debajo de esta línea han caído o se han mantenido estables durante el periodo, seguramente hubieran aumentado si esta línea se hubiese mantenido constante en 46 por ciento de la mediana del ingreso.

Los problemas más señalados por los académicos son las debilidades que desde el principio tuvo la línea y que han ido empeorando con el paso del tiempo; también la necesidad permanente de actualizar la línea de pobreza y la manera en que esto podría hacerse. En 1995 se encargó a un panel del National Research Council una evaluación completa de la línea de pobreza en Estados Unidos (Citro y Michael, 1995). El resultado del estudio fue una exhaustiva revisión y una propuesta para la renovación total de la línea de pobreza.

⁷ Esta cifra corresponde al último cálculo oficial de la línea de pobreza registrado hasta el momento de escribir este documento (<http://www.census.gov>).

Entre los problemas más importantes que desde el inicio poseía la línea de pobreza, diagnosticados por el estudio, está el hecho de que no distingue entre las necesidades de madres trabajadoras y no trabajadoras. Las primeras deben pagar guarderías para el cuidado de los hijos y estos gastos no están considerados en la línea. En general, la línea no distingue entre las necesidades de los trabajadores y no trabajadores. Los trabajadores tienen costos inevitables relacionados con el trabajo; incurren en estos costos para poder lograr sus ingresos. La línea tampoco distingue entre las diferencias en los estatus y coberturas de los servicios de salud que implican variaciones significativas en los costos para las familias. Otro aspecto fundamental es que la línea no distingue entre los distintos precios de la vivienda entre áreas geográficas. También se señala que la línea es comparada con el ingreso antes de pagar impuestos. El punto más importante es que precisamente debido a los cambios en los estándares de vida en un tiempo tan prolongado se cuestiona seriamente la validez de una línea de pobreza actualizada por cambios en los precios nada más. Si la misma línea original fuera nuevamente calculada siguiendo el mismo procedimiento de aplicar el coeficiente de Engel, su costo actual sería muchísimo más alto. De acuerdo con los autores, precisamente debido a la importancia de la línea de pobreza como guía para las políticas públicas, si no se modifica con urgencia, cada día va perdiendo más su capacidad de informar a la opinión pública o ser de utilidad para la investigación o el diseño de las políticas.

La propuesta de renovación de Citro y Michael (1995) comprende los siguientes factores. La línea de pobreza debe estar formada por un presupuesto para tres categorías básicas: alimentos, vestido y vivienda (incluidos artículos del hogar y pago de servicios), más un pequeño presupuesto que permita cubrir otros gastos incidentales. Para derivar este presupuesto debe de usarse un promedio del gasto real de las familias en la sociedad en los tres rubros de acuerdo con el tamaño y el tipo de la familia y el área geográfica. El costo debe multiplicarse por una pequeña cantidad de 1.15 o 1.25 que permita satisfacer otras necesidades, como cuidado personal y transporte para asuntos personales no relacionados con el trabajo. Es importante resaltar que para el presupuesto en alimentación, vestido y vivienda no se pro-

pone calcular el coeficiente de Engel sino los costos totales en cada uno de los rubros.

El ingreso para comparar con este presupuesto debe calcularse después de excluir los pagos de impuestos y los gastos relacionados con el trabajo (como transporte, por ejemplo). También deben excluirse del ingreso a comparar los gastos en servicios de salud (tanto el pago de las pólizas del seguro de salud como cualquier otro gasto médico). La razón es que el gasto en salud varía mucho de una familia a otra de acuerdo con el tipo de cobertura de acceso a la salud que tenga y con su condición de salud. Por eso los autores proponen que no puede sumarse como una cantidad fija más a la medida de pobreza propuesta. También llaman la atención sobre el hecho de que desde que la línea de pobreza se estableció por primera vez ha habido cambios en algunas políticas que afectan el ingreso neto, como aumentos en los pagos del trabajador a la seguridad social, y esto nunca ha sido considerado por el gobierno para modificar su línea de pobreza.

Además, proponen la creación de indicadores paralelos para calificar si una familia tiene una adecuada cobertura en salud o si su salud se encuentra en riesgo por lo escaso de la cobertura. Estos indicadores deben cruzarse con la medida económica de pobreza. Sin embargo se recomienda que se mantengan separados.

Por último, Citro y Michael (1995) afirman que la política de actualización sistemática de la línea de pobreza es una de las partes más importantes de la misma. Una vez que la línea es trazada debe actualizarse cada año para dar cuenta de los cambios en el gasto familiar en un promedio de los últimos tres años en los rubros de alimento, vestido y vivienda.⁸ Asimismo, el panel propone que la medida debe revisarse regularmente cada diez años para mejorar el concepto de pobreza que está reflejando y actualizarse según el cambio en los patrones de consumo. Justamente porque los patrones de consumo no se mantienen estáticos, de esta manera se evitaría que perdiera contacto con la realidad social.

⁸ El objetivo de tomar en cuenta los tres años previos es hacer menos contrastante el cambio año con año.

Después de este estudio, desde 1999 hasta la fecha el Census Bureau encargado de producir las estadísticas sobre pobreza ha considerado una medida experimental que calcula nuevas cifras de pobreza basadas en estas recomendaciones. Sin embargo esta medida no ha sido oficialmente adoptada como el criterio de pobreza (Townsend y Kennedy, 2004).

La razón puede encontrarse en la naturaleza misma de una línea oficial de pobreza. El propio gobierno puede obstaculizar el cambio porque implicaría destinar mayores recursos a la pobreza, ya que tanto el costo de la línea de pobreza como la cantidad de personas en pobreza resultarían mayores por este nuevo método.

El ejemplo de Estados Unidos alerta acerca del riesgo de contar con una línea oficial de pobreza entendida en términos fijos. Como se ha visto, es una línea sobre la cual existe un consenso académico de que ya no refleja la realidad de la pobreza en el país, pero sigue fungiendo como la línea oficial de pobreza. De acuerdo con Glennerster (2000, 7) un factor que ha influido en que no se hayan producido muchos cambios en la línea de pobreza es lo limitado de la discusión acerca del concepto de pobreza y los métodos de medición que tienen lugar en Estados Unidos. Si bien se han sugerido muchos cambios particulares, la discusión conceptual no parece ir mucho más allá. No al menos comparada con la riqueza de la discusión europea.

EL ENFOQUE DE LOS ESTÁNDARES RELATIVOS A LA SOCIEDAD

Desde la década de 1970 la noción de pobreza como una canasta de bienes y servicios ha sido duramente cuestionada. En especial bajo las contribuciones de dos autores fundamentales en el análisis de la pobreza: Peter Townsend (1979) y Amartya Sen (1981, 1984 y 1992), que han sentado los precedentes para convertir la discusión sobre pobreza en un amplio y sofisticado debate como se mencionaba en la introducción. En este documento, por razones de espacio, sólo se discutirán las ideas de estos dos autores dentro de este enfoque por considerarse los más influyentes; sin embargo, esta perspectiva es compartida por un número importante de académicos

(Nolan y Whelan, 1996; Ringen, 1988; Atkinson, 1998; Jenkins y Rigg, 2001; Platt, 2006 y un largo etcétera). Ambos se separan de la noción de subsistencia para conceptualizar la pobreza como relativa a los estándares sociales que resultan dominantes en la sociedad particular en la cual los individuos viven. Ellos proponen un enfoque multidimensional que incluye medidas monetarias y no monetarias de bienestar. La perspectiva se ha caracterizado por su constante revisión y discusión sobre el significado de la pobreza y el rechazo a cualquier noción de pobreza que sea fija (Gordon y Townsend, 2000; Gordon, 2006; Piachaud, 1981; Nolan y Whelan, 1996; Scott, 1994; Lister, 2004, etcétera). Esta línea de pensamiento ha sido muy influyente en desarrollar un enfoque gubernamental más amplio en Europa, que considera la pobreza dentro de la perspectiva de la exclusión social, noción que también se discute a continuación.

De acuerdo con Townsend (1979), en la sociedad existe un proceso dual que determina la pobreza. Por un lado se crean y reconstruyen necesidades para los ciudadanos y, por el otro, a través de una serie de mecanismos sociales, se determina la manera en la cual los recursos para satisfacer esas necesidades van a ser distribuidos. La pobreza es la incapacidad de participar plenamente en la vida social debido a la falta de recursos suficientes. Pero esa incapacidad de participar no es en términos fijos o absolutos (como decir, por ejemplo, que sólo hay que satisfacer comida, ropa, vivienda y salud). La incapacidad de participar se construye de acuerdo con los estándares contemporáneos. La pobreza es la imposibilidad de vivir la vida que se considera como normal en la sociedad donde las personas viven. Por lo tanto la pobreza es sobre todo acerca de necesidades sociales y no necesidades materiales simplemente.

De esta manera, el concepto de pobreza como relativa a los estándares sociales queda vinculado a la noción de ciudadanía que existe en una sociedad determinada (Scott, 1994). De acuerdo con el autor, las convenciones acerca de lo que significa ser un ciudadano en una sociedad determinada se institucionalizan a través de la legislación y otros procesos socialmente estructurados. La legislación, por una parte, crea derechos a recursos y obligaciones que los ciudadanos deben cumplir. Por otra parte la educación y los

medios de comunicación masiva generan expectativas sociales acerca del consumo de ciertos bienes y servicios, y en general acerca de la vida que es deseable llevar en una sociedad determinada. Por ende, la legislación y otros requerimientos y obligaciones institucionalizados son elementos centrales en el complejo de convenciones que rodean los estilos de vida socialmente aceptados. Tomar en cuenta la visión de ciudadanía que predomina en una sociedad sirve como referencia para determinar aquello a lo que los ciudadanos deberían de tener derecho a acceder. La conceptualización de la pobreza en términos de ciudadanía y derechos ha resultado muy generalizada recientemente porque gozar en pleno del estatus de ciudadano es algo que no puede ser negado a ningún individuo en la sociedad. Participar como ciudadano significa participar en la vida económica, civil, cultural y política. La pobreza inhibe esa participación y lleva a una ciudadanía de segunda clase (Lister, 2004, 165).

A la par de la concepción de pobreza de Townsend, otra conceptualización muy importante aparece en la arena académica. Se trata de las ideas de Amartya Sen (1981, 1984 y 1992), que ponen sobre la mesa una serie de elementos importantes a la hora de considerar la pobreza. Las ideas de Sen acerca de la pobreza fueron primero influyentes solamente en países del Sur. De hecho, desde estos contextos es común encontrar que el enfoque de Sen aparece mezclado con el enfoque de subsistencia y crea una gran confusión en las apreciaciones sobre la pobreza, como se demostrará a continuación con el caso de México. En fechas más recientes, las ideas de Sen se han vuelto sumamente influyentes en la discusión sobre pobreza en los países del Norte (Nolan y Whelan, 1996; Lister, 2004), y se considera que han sido muy importantes para el enfoque gubernamental sobre la pobreza de la Unión Europea (Glennerster, 2000).

Sen conceptualiza la pobreza como una falla en el espacio de las capacidades. De acuerdo con este autor, el foco para medir la pobreza no debe ser el ingreso o los estándares de vida de las personas, porque ambos son solamente un medio para lograr el fin y dependen del grado de mercantilización de las distintas sociedades. Lo importante es el tipo de opciones que están abiertas a los individuos para llevar adelante el tipo de vida que desean

seguir. Por lo tanto el fin es la satisfacción de esas capacidades. Sen describe tales capacidades como alimentarse adecuadamente, escapar de la enfermedad evitable, tener un hogar, tener vestido, poder viajar o transportarse, vivir sin pena, participar en las actividades de la comunidad y tenerse respeto propio.

La concepción de la pobreza de Sen tiene importantes lecciones para la manera en que se considera la pobreza en una sociedad. Primero, la relación entre ingreso y satisfacción de capacidades no es uniforme, depende de las características de las personas. Diferentes personas pueden tener diferentes habilidades para convertir el ingreso en la satisfacción de capacidades específicas dependiendo de la edad, la discapacidad o la enfermedad. Esas características pueden influir en que diferentes personas tengan diferentes necesidades. Por ejemplo, una persona con discapacidad puede encontrar más dificultad para satisfacer ciertas necesidades que una persona sin discapacidad, incluso cuando la primera cuente con más recursos. Consecuentemente no es adecuado, de acuerdo con Sen, trazar una línea de pobreza fija que no deje lugar para variantes interpersonales. Segundo, lo que es importante tomar en cuenta no es lo que los individuos hagan o no hagan, sino la posibilidad de que cuenten con la opción para seleccionar entre diferentes estilos de vida que por alguna razón valoren (Sen, 1990, 114). De este modo, la noción de Sen apunta hacia la necesidad de tomar en cuenta aspectos más amplios del bienestar de los individuos y su calidad de vida. En ese sentido es muy cercana a la de exclusión social que se discute a continuación.

El concepto de exclusión social se encuentra en este momento muy bien posicionado en las políticas de los gobiernos europeos así como en la discusión académica en Europa. Desde la reunión de Lisboa en el año 2000, la Unión Europea explícitamente ha llegado a un acuerdo acerca de la necesidad de promover la inclusión social.

El origen del concepto de exclusión social puede situarse en Europa con el trabajo de Lenoir (1974), que llamó la atención sobre aquellos que quedaban excluidos de la protección de la seguridad social. El concepto también se ha relacionado con la noción de Townsend (1979) acerca de enten-

der la pobreza como una falta de participación en las actividades de la sociedad.

En consecuencia el concepto de exclusión social ha sido útil porque considera la pobreza como una forma importante de exclusión social. También ha servido para llamar la atención sobre otros procesos sociales que causan exclusión, como la discriminación social o la falta de derechos formales para ciertos grupos sociales.

Uno de los resultados de investigación más importantes derivado de aplicar la noción de exclusión social ha sido demostrar en términos empíricos que no existe una división clara entre aquellos que están *incluidos* y aquellos que están *excluidos*, más bien aparece una continuidad (Richardson y Le Grand, 2002; Burchardt *et al.*, 2002). La razón es que existen problemas sociales comunes que no sólo afectan a los pobres sino también a sectores sociales más amplios, que contribuyen a impedir la plena participación en la vida social. Los problemas sociales comunes son aquellos que contribuyen a crear divisiones sociales y desigualdades, como género, clase, etnicidad, edad, etc. Por esa razón la noción de exclusión social se ha enfocado en resaltar la importancia de realizar políticas públicas con objetivos más amplios que solamente focalizar los recursos hacia la pobreza. Estas políticas amplias de bienestar tienen el efecto positivo de reducir la pobreza (Whelan *et al.*, 2002).

La noción de exclusión social también ha resultado clave para resaltar la relevancia de aspectos de la pobreza que no habían sido apreciados previamente. En particular la relación que existe entre los aspectos materiales y no materiales. La pobreza es una realidad amplia y no sólo los aspectos materiales, sino también la parte no material y simbólica debe de recibir atención. Cuestiones tales como la humillación que sufren los pobres y carecer de una voz propia resultan relevantes. El enfoque pone en evidencia que los políticos, los funcionarios y los medios de comunicación tienden a deshumanizar a los individuos en pobreza y presentarlos como algo diferente a la normalidad social (Lister, 2004; Bennett y Roche, 2000; Θyen, 1996). Como parte de este enfoque, una política de reconocimiento y respeto es considerada igual de importante que una política de redistribución del ingreso.

EL ENFOQUE GUBERNAMENTAL DE ESTÁNDARES RELATIVOS A LA SOCIEDAD:
EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

La manera en que la pobreza ha sido asumida en la Unión Europea es heredera del enfoque de los estándares socialmente relativos, el cual ha sido muy influyente para ampliar la visión que se tiene sobre la pobreza en este contexto institucional. El enfoque gubernamental de la Unión Europea ha medido la pobreza de dos maneras: primero usó una línea de pobreza relativa, y luego amplió el método de medición para agregar una serie de indicadores que son usados junto con el ingreso para medir exclusión social o falta de participación de acuerdo con las normas de vida social comúnmente aceptadas. A pesar de que existe una diferencia en la manera en que esos procedimientos representan la pobreza, han tenido en común que ninguno de ellos considera la pobreza de una manera fija: es decir, como el equivalente a la cantidad de dinero necesaria para adquirir un conjunto de bienes y servicios incluidos en una canasta.

A partir de la década de 1970 comenzó la preocupación por la pobreza en la Unión Europea. Originalmente varios *programas* midieron la pobreza en los Estados miembros, usando como criterio de pobreza una línea relativa; es decir considerando en pobreza a todas aquellas personas que vivían por debajo de 50 por ciento de la media del ingreso en cada país. Más recientemente se produjo un cambio para considerar la pobreza como todas aquellas personas que vivían por debajo de 60 por ciento de la mediana del ingreso. La oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Statistical Office of the European Communities) recomendó este cambio porque la mediana no es sensible a observaciones extremas [el ingreso de las familias más ricas que generalmente no está bien representado en las encuestas de ingreso y gasto⁹ (Jenkins y Rigg, 2001)] y por consiguiente resulta más estable año con año. Este nuevo umbral es ahora el oficial para medir la pobreza.

⁹ Se usa como convención 60 por ciento de la mediana porque se considera el más cercano al anterior 50 por ciento de la media. La razón es que cualquier proporción de la mediana que se seleccione va a estar siempre por debajo de la misma proporción de la media en una distribución del ingreso. Otros porcentajes de la mediana también podrían ser seleccionados.

La línea de pobreza relativa implica que el criterio detrás de su construcción responde a un estándar oficial de ciudadanía. Es decir, individuos y familias que viven con ingresos menores a ese umbral son considerados en pobreza por la mayoría de los gobiernos europeos. Aunque las líneas relativas son arbitrarias, este enfoque relaciona la pobreza con los niveles normales de vida de una sociedad porque asume que la participación plena en la sociedad es difícil si un individuo tiene ingresos muy por debajo del promedio social. El uso extendido de este método se ha debido a tres razones: su simplicidad, su utilidad para desarrollar estudios comparativos y la transparencia de sus resultados.

Sin embargo, descansar solamente en una línea de pobreza relativa ha sido muy criticado porque el método no presenta evidencia empírica de que todos los que están por debajo de esa línea están realmente en la pobreza, es decir, están padeciendo falta de participación en la vida social. En ese sentido, ha sido considerada más una medida de desigualdad que de pobreza como tal (Sen, 1984; Atkinson, 1998). No obstante, el método permite aplicar un rango de líneas de pobreza relativas a la distribución del ingreso de un país determinado y comparar los resultados obtenidos a través de diferentes umbrales. De hecho, Atkinson (1985) ha argumentado que usar diferentes cortes que representan diferentes niveles de ingreso puede resultar preferible para alcanzar consenso social respecto a la condición que se está tratando de medir, que una sola línea de pobreza que represente un *todo o nada*.

Ante los problemas del método y con el objetivo también de ampliar la manera en que se entiende la pobreza, la Unión Europea recientemente la ha considerado una forma de exclusión social. Desde el año 2000 hubo un acuerdo en la comunidad en dar pasos importantes para coordinar sus políticas para erradicar la pobreza y la exclusión social, para ello se acordó un método de coordinación entre los países (*open method of coordination*). Para lograr este objetivo se creó un grupo de indicadores para medir exclusión social, conocidos como indicadores de Laeken. Éstos fueron adoptados siguiendo las recomendaciones de Atkinson *et al.* (2002). En este momento existen 21 indicadores, entre los que se incluyen la cantidad de personas con recursos por debajo de 60 por ciento de la mediana, indica-

dores de desigualdad en la distribución del ingreso, indicadores sobre las tasas de empleo, indicadores que miden baja calificación educacional, baja esperanza de vida y pobres condiciones de salud. Con esos pasos existe un reconocimiento claro por parte de la Unión Europea de que la pobreza es multidimensional. Consecuentemente, para medir su progreso es importante usar indicadores más amplios y no sólo medidas monetarias (Atkinson *et al.*, 2005).

La racionalidad detrás de este cambio se debe a que en la discusión europea se ha alcanzado un consenso sobre la conveniencia de utilizar una combinación de métodos directos e indirectos para medir la pobreza (Nolan y Whelan, 1996; Gordon y Townsend, 2000; Lister, 2004; Gordon, 2006). El método indirecto considera la pobreza como la falta de ingreso suficiente para alcanzar cierta satisfacción de necesidades. El método directo, en cambio, identifica como pobres a aquellos que no están satisfaciendo de hecho sus necesidades. Es decir, provee evidencia de la situación de pobreza sin ningún tipo de aproximación o intermediación, que es lo que representa usar el método del ingreso. Ambos tienen desventajas cuando son utilizados de manera independiente. Las del método del ingreso a través de una línea relativa fueron mencionadas arriba: identifica como pobres a todos aquellos que están por debajo de un umbral de ingreso, siendo que no necesariamente están experimentando carencias. El directo, por su parte, identifica como no pobre a todo el que satisface una serie de necesidades; sin embargo, no toma en cuenta la manera en que esos individuos se proveen de los recursos para hacerlo (pudiera ser a través de métodos que la sociedad considera inapropiados, como pedir dinero en la calle, endeudarse o robar, por ejemplo). Otra inconveniencia de usar el método directo por sí solo es que podría identificar como pobres a individuos con ingresos altos que, por otras razones, no están satisfaciendo ciertas necesidades. Este hecho ha sido comprobado por diferentes investigaciones que han mostrado que no todos aquellos individuos que pertenecen a grupos de bajos ingresos sufren privaciones de consumo y que algunos que no están entre los de menor ingreso sufren privaciones de consumo (Ringen, 1988; Nolan y Whelan, 1996). Por esa razón se ha considerado que es mejor identificar como pobres a to-

dos aquellos que tengan ingresos por debajo de la línea y además presenten evidencia de importantes carencias, medidas a través de ciertos indicadores que representen privación de la vida *normal* en la sociedad.

Para definir los indicadores de privación también se ha creado un acuerdo acerca de la conveniencia de utilizar una definición consensual. El procedimiento más usado es el concebido por Mack y Lansley (1985). Los autores seleccionaron los indicadores de privaciones recogiendo, a través de encuestas de opinión, las percepciones de los individuos acerca de lo que es necesario en su propia sociedad. Aquellas cuestiones que fueran consideradas necesarias por una gran mayoría fueron las utilizadas para medir la pobreza. De esta forma se evita que el investigador defina los indicadores de privaciones de manera arbitraria. El uso de la definición consensual es muy importante porque implica que el criterio detrás de su construcción responde al estándar social de ciudadanía. Es decir, se usa la visión que comparte la mayoría de la población en una sociedad acerca de cuáles son las necesidades que un ciudadano de su propia sociedad debería tener satisfechas. La visión social de ciudadanía podría reafirmar, pero también diferir de la visión de ciudadanía que pueda estar definida legalmente en un país determinado. Por eso resulta de mayor utilidad.

Es importante aclarar que el procedimiento puesto en práctica en la Unión Europea no significa hacer una cuenta exhaustiva de cuánto dinero se necesita para satisfacer todas las necesidades o actividades que un ciudadano debe realizar. El procedimiento se caracteriza por seleccionar algunas que podrían considerarse, *a priori* por el investigador, importantes para la sociedad y preguntarle al público si esto realmente es así. Se asume que usando cierta medida cercana al ingreso medio de un país (como 60 por ciento de la mediana) esas necesidades pueden satisfacerse en su mayoría. Este procedimiento es muy diferente a realizar un ejercicio para definir una canasta de bienes y servicios completamente explícita en todos los rubros, lo cual tiene mucha mayor complejidad y es más costoso en tiempo, como se mencionó anteriormente. El movimiento hacia la noción de exclusión social por parte de la Unión Europea, donde se utilizan tanto medidas de ingreso como otros indicadores más amplios, tiene importantes consecuen-

cias en términos de ampliar las acciones de política social (de desempleo, hacia la protección de ancianos y niños en general, de género, etc.), las cuales en los últimos años han cobrado una verdadera relevancia dentro de la agenda de la Unión Europea (Atkinson *et al.*, 2005).

LA LÍNEA DE POBREZA EN MÉXICO

Podría pensarse que una línea oficial de pobreza reciente como la de México hubiera nacido tomando en cuenta los debates anteriores para evitar reproducir problemas ya documentados. Sin embargo, no se tomó en cuenta esa experiencia, como se demostrará a continuación. Eso trae como consecuencia importantes deficiencias en el planteamiento de la política contra la pobreza en México. Lo que se discutirá en la siguiente sección.

La Secretaría de Desarrollo Social convocó a un grupo de académicos para integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con vistas a que construyeran una metodología para medir oficialmente la pobreza en México. Es necesario mencionar que la línea de pobreza que propuso este comité, denominada LP3, no fue la asumida por la Sedesol. La secretaría asumió como línea oficial una línea más baja a la que llamó pobreza de patrimonio (Sedesol, 2002). Lo que se discute a continuación se refiere a la manera en que se calculó la línea de pobreza oficial asumida por la Sedesol.¹⁰

El documento en el que se describe el procedimiento para arribar a la línea oficial de pobreza comienza considerando la pobreza como una privación multidimensional, aclarando que no existe consenso sobre cómo debe de ser medida. Una buena solución para resolver tal multidimensionalidad, argumenta, es usar la noción de Sen, que plantea la pobreza en términos de privación de capacidades básicas. Un punto importante en la presentación del concepto de pobreza es que se deslinda de la desigualdad social.

¹⁰ A pesar de que la Sedesol difunde también los resultados de pobreza calculados por dos líneas menores a la pobreza de patrimonio, denominadas pobreza alimentaria y pobreza de capacidades, el análisis que a continuación se presenta se refiere solamente a la línea de patrimonio que es la única oficial. Las otras dos líneas menores son sólo referenciales.

De acuerdo con el documento son dos fenómenos que no están relacionados porque un aumento en la pobreza no necesariamente implica mayor desigualdad y viceversa (Sedesol, 2000, 20).

En el momento de trasladar la premisa sobre la multidimensionalidad de la pobreza en una medida práctica se revela una gran inconsistencia. De privación de capacidades básicas se propone pasar, en la práctica, a medir la pobreza como una línea de ingreso que refleje el mínimo que necesitan los individuos para satisfacer sus requerimientos básicos (Sedesol, 2000, 56). La justificación de acuerdo con el documento es que “la información estadística disponible y el conocimiento teórico sobre el tema hicieron muy difícil alcanzar una medición sencilla y clara del agregado de pobreza” (Sedesol, 2000, 56). La decisión contradice las ideas de Sen que están a favor de una medida directa de la satisfacción de esas capacidades. Además, la declaración no es válida porque con la información está disponible en la *Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares* y en el censo. Otros investigadores (Damián y Boltvinik, 2003; Rodríguez, 2008) han construido medidas de pobreza que miden ambos: recursos y acceso directo a la satisfacción de ciertas necesidades. Sin embargo, lo que resulta más sorprendente es ver en la práctica la manera en que se construye la línea de ingreso.

Para arribar a la línea de pobreza el gobierno primero selecciona una canasta básica alimentaria. La canasta usada fue construida por el INEGI y la CEPAL en 1992. De hecho, son dos canastas básicas: una para áreas urbanas que satisface una ingesta diaria de 2 220 calorías por persona al día y otra para áreas rurales que satisface una ingesta de 2 180 calorías. La razón de la diferencia en la ingesta calórica en áreas urbanas y rurales tiene que ver con diferentes composiciones familiares de acuerdo con edad, sexo y actividades de la población de acuerdo con la Sedesol. Sin embargo, en el documento no es explícito hasta qué punto se tomó en cuenta que las actividades desarrolladas en áreas rurales implican mayor gasto de energía para las personas. Este punto resultaría muy importante dado que se está considerando una línea de pobreza sumamente ajustada. Después se calculan los precios de los alimentos incluidos en la canasta y se llega de esta manera al costo total de satisfacer las necesidades alimentarias.

El segundo paso para construir la línea de pobreza fue usar el coeficiente de Engel para estimar el resto de las necesidades. Cuando se usa este método, como se explicó anteriormente, el grupo que se selecciona como referencia resulta muy importante para los resultados. Un uso apropiado del método (para realmente comprobar que lo que se toma como referencia no es una situación de pobreza) implicaría, como afirma la Sedesol (2002, 67), usar el porcentaje de gasto en otras necesidades del primer hogar (en un orden de menor a mayor ingreso per cápita), en el cual el *gasto en alimentos* es igual al costo de la canasta básica alimentaria. Sin embargo, en vez de usar este enfoque en la práctica, lo que hace la Sedesol para calcular el coeficiente de Engel es usar el primer hogar cuyo *ingreso* per cápita es igual al costo de la canasta básica alimentaria. La justificación de la secretaría es que se trata del hogar que potencialmente podría satisfacer sus necesidades nutricionales a pesar de que en la práctica no lo haga (2002, 68). Alrededor de este hogar se construyó un decil flexible en el cual este hogar era el centro. El decil flexible fue el punto de referencia para estimar el coeficiente de Engel. El resultado fue un coeficiente de Engel urbano de 0.499 y uno rural de 0.549, ambos muy altos. Esto implica que la mitad del presupuesto de los hogares se destina a alimentación.

Un punto fundamental que tiene repercusiones mayores en los resultados es la manera en que fue considerado el ingreso para comparar con la línea de pobreza. Todos los rubros del ingreso monetario, tal como se reportan en la ENIG se sumaron (salario, renta, ingresos por negocios, transferencias gubernamentales), con excepción del rubro “otros ingresos” que no consideró por tener como contrapartida una disminución de activos.¹¹ Los rubros de ingreso no monetario se consideraron como ingreso corriente también y se sumaron, incluyendo autoconsumo, pago en especie y una estimación de la renta por el uso de vivienda propia (Sedesol, 2002, 65 y 66). En esto último radica el principal problema. Como puede apreciarse en el documento de Sedesol, en el anexo 3 cuadro C, entre 80 por ciento (urbano) y 92

¹¹ También se le restó al ingreso total el valor de los regalos otorgados para evitar que no se contabilizara más de una vez el mismo regalo que puede cambiar de mano varias veces (Sedesol, 2002, 66).

por ciento (rural) del ingreso atribuido como estimación del alquiler de la vivienda corresponde a viviendas propias. Eso significa que la mayoría de los hogares en el decil flexible caen dentro de la clasificación de vivienda propia. Sin embargo, se trata de una vivienda sumamente precaria, autoconstruida, generalmente ubicada en asentamientos irregulares o carentes de servicios, la cual se obtiene a través de ocupación irregular del suelo porque con esos ingresos no se puede acceder al mercado inmobiliario formal. Para la mayoría de esos hogares el valor imputado por renta de la vivienda propia constituye un porcentaje muy importante del ingreso total, porque su ingreso corriente es generalmente muy bajo. Sin embargo, el ingreso que se les imputa no es un ingreso con el cual los hogares cuentan realmente. Esta vivienda no puede intercambiarse con facilidad por ese dinero en el mercado porque es precaria y en muchas ocasiones ilegal. Además de ser así, las personas quedarían en la calle porque no les sería posible encontrar una vivienda más barata, ya que realmente no están pagando renta. Pero el hecho de considerar la estimación de la renta por el uso de vivienda propia aumenta de manera considerable el ingreso *corriente* de los pobres que será comparado con una línea de pobreza que es solamente el doble del valor de la canasta alimentaria. Eso significa que la mayoría de esas personas encuentra serias dificultades en la práctica para satisfacer la más perentoria de todas las necesidades consideradas: la alimentaria.

Otro punto importante es el criterio que usó la Sedesol para dividir la realidad urbana y la rural. El INEGI considera localidades rurales aquellas que tienen menos de 2 500 habitantes. Entre 2 500 y 15 000 se consideran localidades semiurbanas. Las localidades en ese último rango tienen características más parecidas a las localidades urbanas que a las rurales (Cortés, 2000; Damián y Boltvinik, 2003; Rodríguez, 2008).¹² Sin embargo, la Sedesol consideró a las localidades semiurbanas como rurales. Este factor sesga los resultados de pobreza en el país hacia las áreas rurales porque la Sedesol

¹² Los estudios mencionados demuestran que los habitantes de las localidades entre 2 500 y 15 000 habitantes no tienen niveles importantes de autoconsumo (Cortés, 2000), que tienen niveles de acceso a la seguridad social más similares a las localidades urbanas que a las rurales (Damián y Boltvinik, 2003) y que la mayoría de sus hogares se dedica a actividades no rurales (Rodríguez, 2008).

aumenta la población total de las áreas rurales. Tiene además otra importante consecuencia: disminuye los números totales de individuos en pobreza porque más individuos son considerados por una línea mucho más baja.

De acuerdo con el gobierno, la línea de patrimonio satisface las necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud, transporte público y educación. En el año 2000 la línea de pobreza fue situada como el equivalente a un ingreso per cápita mensual de 1 254 pesos para las áreas urbanas y 843 pesos para las áreas rurales; 53.7 por ciento de la población fue considerada en pobreza. Sin embargo, la línea de patrimonio no puede funcionar como un instrumento útil para disminuir la pobreza en el país, ya que no refleja una satisfacción real de necesidades mínimas en México.

La circularidad del procedimiento, que es la principal crítica al método de la canasta de bienes y servicios, como se discutió antes, fue notoria en el caso de la línea oficial de pobreza. El hogar que se usa como referencia para formar el centro del decil flexible es un hogar muy pobre que no está en condiciones siquiera de satisfacer sus requerimientos alimentarios. Por consiguiente, el resultado es que la línea de pobreza considera que en México se satisfacen todas las necesidades con el doble del presupuesto destinado a alimentación, lo cual parece muy poco realista, en especial si se toma en cuenta que el costo de otras necesidades se ha incrementado de manera sustancial en los últimos años, como por ejemplo el acceso a una vivienda rentada. Otro problema fundamental de la línea es que implícitamente asume que en México existe un acceso universal a la seguridad social que garantice el servicio de salud. Si las personas no tienen acceso al servicio de salud gratuito es imposible cubrir las necesidades de salud con el presupuesto considerado en la línea de pobreza. Sin embargo, lo más probable es que familias de tan escasos recursos no tengan ningún miembro empleado en el sector formal de la economía para garantizar el acceso a la salud. En consecuencia los patrones de gasto de hogares muy pobres se convierten en la norma oficial de pobreza.

Boltvinik (2002) calculó las necesidades que pueden satisfacerse realmente con esta línea de pobreza. De acuerdo con el autor, si se asume que el costo de la canasta básica alimentaria es el adecuado hay dos opciones. La primera cubriría alimentos crudos y la mayor parte de los gastos de la vi-

vienda (excluyendo mantenimiento, impuesto predial y ropa del hogar) pero nada más. La segunda opción permitiría cubrir alimentos, transporte, enseres para preparar alimentos, educación y salud (sólo si la familia cuenta con seguro social). Pero en este caso la familia tendría que vivir en la calle u ocupar ilegalmente la tierra para construir una vivienda en extremo precaria porque no podría pagar renta.

En principio, la línea de pobreza oficial fue calculada para el año 2000, y posteriormente ha sido actualizada en relación con los cambios en los precios de los productos alimentarios incluidos en la canasta para 2002 y 2004, dejando intacto el coeficiente de Engel. No ha existido hasta ahora discusión acerca de cómo va a ser actualizada.

IMPLICACIONES PARA LA POBREZA DEL CAMINO ESCOGIDO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Comencemos por analizar las lecciones que nos dejan las dos experiencias internacionales. En primer lugar existe un contraste entre la riqueza de la discusión en Europa, que ha influido para ampliar el horizonte gubernamental de la pobreza, con la falta de discusión y la rigidez de la visión oficial en Estados Unidos. El último es un camino peligroso de seguir porque la consecuencia es el estancamiento, como se demostrará a continuación, y México parece que lo está siguiendo. Salvo excepciones, se ha aceptado sin cuestionamiento la validez de la línea oficial de pobreza.

Definir la pobreza de una manera o de otra tiene implicaciones claras en términos de los resultados. Smeeding (2006) compara la pobreza en Estados Unidos con la pobreza en los países europeos usando la línea fija de Estados Unidos y una línea de pobreza relativa (50 por ciento de la media del ingreso). Para comparaciones internacionales es importante usar la pobreza como un concepto relativo porque los países tienen diferentes niveles de producto interno bruto per cápita. Por lo tanto, usar una medida absoluta tendería a producir niveles de pobreza muy altos en algunos países y niveles de pobreza muy bajos en otros (Smeeding, 2006).

El autor demuestra que usando 50 por ciento del ingreso medio como criterio, la línea de pobreza en Estados Unidos se incrementa considerablemente, dado que ese criterio corresponde al doble de la cantidad de dinero de la línea de pobreza oficial. En términos comparativos, usar la medida de pobreza relativa significa que la pobreza en Estados Unidos alcanza a 17 por ciento de la población, cuando por ejemplo en el Reino Unido sería de 12 por ciento para el año 2000. Sin embargo, cuando se usa la línea oficial de pobreza de Estados Unidos para el mismo año el orden se invierte. En ese caso la pobreza en Estados Unidos es más baja (8.7%)¹³ que en el Reino Unido (12.4%).¹⁴ Consecuentemente, la pobreza en Estados Unidos luce muchísimo mejor usando una línea fija que usando estándares relativos. De hecho, cuando se usa un estándar relativo, la pobreza en Estados Unidos es la más alta dentro del grupo de los países desarrollados (Smeeding, 2006, 9), como puede apreciarse en la última columna del cuadro 1.

Como nota Glennerster, mantener la medida de pobreza fija en Estados Unidos no importó mucho al principio porque los ingresos reales de las familias prácticamente no crecieron durante un periodo y entonces la línea de pobreza continuó siendo más o menos el mismo porcentaje del ingreso medio. Sin embargo, más recientemente ha importado más ya que los salarios aumentaron y la línea de pobreza era cada día más baja en relación con el ingreso familiar promedio. Alrededor del año 2000, como se mencionó arriba, esta línea era menos de un tercio del ingreso medio de los hogares. Lo que significa una medida mucho más dura de lo que era en los sesenta y una medida mucho más dura que estándares internacionales de pobreza, como el de la Unión Europea (2000, 4).

¹³ El porcentaje no coincide con los estimados oficiales para ese año porque el concepto de ingreso que usa Smeeding (2006) es diferente del que usa el Census Bureau al calcular la pobreza en Estados Unidos. Smeeding incluye el valor monetario de las transferencias en especie que hace el gobierno como el programa de Food Stamps. También las escalas de equivalencia utilizadas para ajustar el ingreso del hogar de acuerdo con el número y las características de sus miembros son diferentes.

¹⁴ El porcentaje de población en pobreza en el Reino Unido no varía mucho usando una u otra línea porque la línea de pobreza en Estados Unidos era cercana a 50 por ciento del ingreso medio en el Reino Unido en el año 2000.

Una lección importante que puede extraerse de estas comparaciones es la propuesta de Glennerster (2000, 6-8) de que la pobreza debería de ser medida usando una variedad de estándares que permitieran la comparación de los resultados y poner éstos en perspectiva. En primer lugar una comparación de la pobreza actual con la pobreza en el pasado es válida. Por consiguiente, mantener alguna medida absoluta que permita establecer qué tan bien se encuentran los individuos ahora respecto a algún punto en el pasado resulta necesario. Por otro lado, la comparación con otros países es también necesaria para saber qué tan bien se encuentra un país respecto a las experiencias internacionales. Pero también resulta muy importante tener una medida de pobreza que refleje perfectamente la realidad social del presente. Sin embargo, tal flexibilización en la conceptualización de la pobreza sólo es posible cuando la noción de pobreza se encuentra abierta a la discusión y el cuestionamiento constantes. Otra vez, esto es algo que enseña la tradición europea.

Para el estándar de pobreza que refleje la realidad social del presente es preferible usar una medida relativa a la sociedad que una canasta de bienes y servicios. La canasta de bienes y servicios, incluso si logra ser suficientemente flexible como para ser actualizada de manera sistemática y para tomar en cuenta ciertas situaciones diferentes que pueden requerir más recursos para satisfacer las mismas necesidades (edad, discapacidad, enfermedad crónica, embarazo), de todas formas asume la pobreza como algo fijo, en el sentido de que sólo la refiere a una serie específica de factores.

Por lo tanto, hay necesidades sociales que no están incluidas dentro de la línea de pobreza. Por ejemplo, después de las sugerencias de Citro y Michael (1995) para mejorar (considerablemente) la línea en Estados Unidos no se contempla tener una computadora y acceso a Internet, o pagar los costos de una línea telefónica. ¿Es el costo del teléfono una necesidad o no en la sociedad contemporánea? Si se considera que no lo es en general, ¿lo será específicamente como medio de comunicación vital para personas discapacitadas que no pueden trasladarse con facilidad? El uso de una canasta fija implica el riesgo, más que en el caso del otro enfoque, de excluir bienes y servicios básicos para la vida de los individuos, por lo que puede contribuir a negar oficialmente a los ciudadanos en pobreza la posibilidad de vivir

una vida plena acorde con los estándares sociales existentes en un momento determinado. El método puede llegar a contradecir, por lo tanto, el principal postulado de Sen acerca de la importancia de tener libertad para decidir sobre la vida que se quiere llevar.

Resulta mucho más útil para abatir la pobreza conceptualizarla como la imposibilidad de poder pagar los costos que están asociados con vivir una vida *normal* en su propia sociedad (Townsend, 1979). Una medida relativa de ingreso tiene la ventaja de que está en relación con un porcentaje de aquello que constituye el ingreso *normal* en una sociedad. Esto no significa asumir automáticamente que todos los que están por debajo de esa línea son pobres, como se discutió antes, sino considerar en pobreza a aquellos individuos que cumplen ambas condiciones: se encuentran por debajo de esa línea de ingreso y además no están satisfaciendo necesidades consideradas *normales* para un ciudadano de esa sociedad. Sin embargo, el hecho de que el rasero para medir la pobreza esté relacionado con el ingreso promedio en una sociedad le brinda confiabilidad a la medida de pobreza porque implica el supuesto de que ese es el ingreso que responde a lo que es necesario para vivir en una sociedad de acuerdo con sus propios estándares, y son los individuos los que deciden cómo gastarlo en necesidades específicas, de acuerdo con sus características y preferencias.

Otra lección de la experiencia internacional es que las distintas conceptualizaciones de pobreza a su vez implican diferentes opciones de política para abatirla. La pobreza en su versión relativa, entendida también como exclusión social, implica implementar políticas para atacar factores más amplios que contribuyen a la pobreza. De esta manera, las políticas contribuyen al bienestar de grupos más amplios de la población y a evitar que estos grupos caigan en la pobreza. Para esta perspectiva es prioritaria una política de empleo y salarios, una política de seguridad social y políticas contra la discriminación, por ejemplo. La lógica detrás de esta concepción es un proceso más o menos permanente de compromiso hacia la creación de sociedades más igualitarias, porque se considera que esto tiene efectos fundamentales no sólo para reducir, sino para evitar la pobreza. El enfoque minimalista de subsistencia a través de la canasta de bienes y servicios, como no

aspira a incorporar a los ciudadanos en pobreza como ciudadanos con un modo de vida *normal* en la sociedad, aplica generalmente políticas de focalización y políticas asistenciales, que pretenden garantizar solamente un nivel mínimo de subsistencia a los pobres. Dichas políticas tienden a tener menos éxito en la reducción de la pobreza porque no atacan la raíz del problema, es decir, el hecho de que la sociedad no otorga a ciertos grupos sociales los recursos suficientes para evitar la pobreza (salarios bajos, falta de protección de la seguridad social). La diferencia en el éxito de los distintos enfoques puede ser constatado mediante el cuadro 1, que compara la situa-

CUADRO 1. El efecto antipobreza de las políticas del gobierno (2000)

País	% de pobreza de acuerdo con los ingresos originales del mercado*	% de reducción de la pobreza a través de las políticas de seguridad social amplias e impuestos	Reducción de pobreza a través de programas focalizados para la pobreza	Reducción total de la pobreza después de la intervención gubernamental	% de la población en pobreza (por debajo de 50% de la mediana del ingreso)
Estados Unidos	23.1	3.8	2.3	6.1	17.0
Irlanda	29.5	8.3	4.7	13	16.5
Italia	30.0	16.3	1.0	17.3	12.7
Reino Unido	31.1	7.6	11.1	18.7	12.4
Canadá	21.1	8.2	1.5	9.7	11.4
Alemania	28.1	17.5	2.3	19.8	8.3
Bélgica	34.6	25.7	0.9	26.6	8.0
Austria	31.8	22.7	1.4	24.1	7.7
Holanda	21.0	11.4	2.3	13.7	7.3
Suecia	28.8	17.1	5.2	22.3	6.5
Finlandia	17.8	6.4	6	12.4	5.4

Fuente: Smeeding (2006, 28-31). *Pobreza en todo el cuadro se refiere al porcentaje de personas por debajo de 50 por ciento de la mediana del ingreso de cada país.

ción de pobreza y el efecto antipobreza de la política gubernamental en once países desarrollados.

La segunda columna de la tabla refleja la pobreza (número de individuos que viven por debajo de 50 por ciento de la mediana del ingreso) que se origina en el mercado si no hubiera ningún tipo de intervención gubernamental. La tercera columna da cuenta del porcentaje de esa pobreza original que es evitado a través de las políticas de redistribución amplias de los gobiernos. La cuarta columna se refiere al porcentaje de la pobreza original que se alivia a través de las políticas focalizadas contra la pobreza. La quinta columna refleja la suma de toda la pobreza que es reducida después de la intervención gubernamental. La sexta columna refleja el total de pobreza resultante en cada país. Los países se encuentran ordenados de acuerdo con esta última columna de mayor a menor pobreza.

La primera conclusión es que Estados Unidos es, de todos los países mostrados en el cuadro 1, el que reduce o evita menos pobreza a través de la intervención gubernamental. Sólo modifica 6.1 por ciento de la pobreza original del mercado. El promedio de los países europeos evita, con la intervención gubernamental, 16.76 por ciento. La mayoría de los países logra una reducción mayor de la pobreza total (con excepción del Reino Unido) a través de las políticas amplias (14.7 por ciento como promedio europeo) que de las políticas focalizadas (3.8 por ciento como promedio europeo). Eso contrasta fuertemente con el caso de Estados Unidos, que reduce solamente 3.8 por ciento por políticas amplias y 2.3 por ciento por políticas estrechas, por eso no resulta sorprendente su lugar como el país con mayor pobreza de todos los países industrializados que se muestran en el cuadro.

Otro punto fundamental que se desprende de la discusión internacional es acerca de las ventajas y desventajas de contar con una línea oficial de pobreza en un país. El debate sobre la conveniencia o inconveniencia de una línea oficial no es solamente técnico sino principalmente político. La existencia de una línea oficial de pobreza significa que el gobierno asume sin ambigüedades la existencia de la pobreza como problema público. La línea resulta útil para identificar a aquellas personas que necesitan ayuda porque viven en una situación que resulta inaceptable para la sociedad. Por lo tanto,

cuando existe una línea de pobreza oficial existe confianza por parte de los gobiernos respecto a la magnitud de la pobreza en un país. Se asume que esa medida representa un consenso acerca de los ingresos mínimos que son necesarios en una sociedad o una visión oficial de expertos acerca de ese mínimo (Nolan y Whelan, 1996). En consecuencia, la opinión pública y la academia pueden evaluar el progreso del gobierno en la superación de la pobreza.

Sin embargo, este punto debe tomarse con precaución porque en la práctica una línea oficial es un reflejo de consideraciones políticas tanto como científicas (Lister, 2004). Por lo tanto, cualquier declaración sobre la pobreza basada en la línea oficial debe hacer explícitas cuáles son sus implicaciones.

Entre las desventajas de la línea oficial de pobreza se considera que ésta puede tener el efecto de consolidar la pobreza porque los individuos que viven justo arriba de la línea en una situación igualmente difícil no pueden reclamar que ellos también están experimentando serias privaciones y no tienen ningún derecho a reclamar ayuda gubernamental. Por consiguiente no son sujetos de atención de la política, lo que significa que tienen muy pocas posibilidades de salir de la pobreza (Θyen, 1996). Por otro lado, como se mencionó anteriormente, parte de la investigación empírica ha probado que no es adecuado ver la pobreza en términos tan esquemáticos. Más que una división clara entre aquellos que están *excluidos* y aquellos que están *incluidos* en la sociedad, lo que la investigación arroja es un continuo (Richardson y Le Grand, 2002; Burchardt *et al.*, 2002; Whelan *et al.*, 2002). La razón es que existe una dinámica de polarización social en la distribución de recursos que afecta también a la mayoría *incluida* (Levitas, 1998) pero que no se hace evidente porque el problema se construye solamente como aquel que afecta a los pobres.

Cuando no existe una línea oficial de pobreza la ventaja consiste en que existen más posibilidades de ampliar la discusión acerca de la pobreza, porque no existe una línea que tenga “la última palabra” sobre su extensión en un país. En este contexto podría resultar más factible desarrollar políticas amplias que tomen en cuenta qué mayorías sociales resultan afectadas por los mismos fenómenos. Sin embargo, si no existe un reconocimiento oficial

de la pobreza se corre el riesgo de llegar al extremo de negar su existencia. Y el gobierno podría deshacerse de cualquier responsabilidad en la superación de la pobreza.

Después de analizar las dos experiencias diferentes de Estados Unidos y la Unión Europea se puede concluir que no sólo es importante tomar en cuenta las consecuencias políticas de contar con una línea de pobreza oficial. Algo fundamental en esta consideración es la manera en que la línea está construida. Si la línea de pobreza es fija, como en el caso de Estados Unidos, la existencia de una línea oficial puede conducir al peor escenario: la existencia de una visión oficial aceptada por el gobierno y el público en general que ha perdido el contacto completamente con la realidad social. Ello trae como consecuencia que la pobreza puede estar completamente extendida pero no es reconocida como tal. Por lo tanto no se van a tomar acciones efectivas contra la pobreza. En ese contexto es preferible no contar con una línea oficial de pobreza porque ese escenario al menos permitiría abrir la discusión. La mejor opción sin embargo sería tener una línea oficial relacionada con el estándar de vida *normal* en una sociedad, a través del establecimiento de un porcentaje del ingreso promedio. Eso significaría que la pobreza es reconocida de forma explícita por el gobierno y la opinión pública, y que la línea se mantiene permanentemente en consonancia con la realidad de la pobreza porque la actualización es intrínseca al método.

Con los elementos que nos deja la experiencia internacional es preciso volver sobre el tema de México. El procedimiento adoptado por la Sedesol para definir la pobreza es más parecido al concepto de subsistencia de Rowntree que a las ideas de Sen, como clama el documento (Sedesol, 2002). La Sedesol calcula la pobreza como los ingresos mínimos necesarios para satisfacer necesidades específicas como hace Rowntree, donde la alimentación se lleva la mayor parte de los recursos, y no a la manera de Sen, que considera que no se debe trazar una línea de pobreza muy ajustada que no tome en cuenta las variaciones personales en la satisfacción de esas necesidades porque existen diferentes habilidades para convertir ingreso en satisfacción de capacidades.

Si bien aparentemente la línea de pobreza de la Sedesol contempla más necesidades que la de Rowntree, como se muestra en el cuadro 2, en la

práctica no es así. Rowntree suma los costos explícitos de satisfacer cada una de las necesidades que propone, mientras que la Sedesol usa un coeficiente de Engel extremadamente bajo, como se probó en la parte 3. De hecho, como muestra el cuadro, las necesidades incluidas en la línea oficial de pobreza son seis. Éstas coinciden con la lista de las capacidades básicas de Sen. La diferencia, sin embargo, radica en que las últimas y más importantes en el enfoque de Sen –porque son las que capturan su idea acerca de la pobreza como falta de libertad para elegir– son las que no están presentes en la línea de pobreza de la Sedesol: vivir sin pena, participar en las actividades de la comunidad y tenerse respeto propio.

CUADRO 2. Comparativo entre las necesidades incluidas en los estándares de pobreza de Rowntree, Sen y la línea oficial de pobreza en México

<i>Línea de pobreza primaria de Rowntree</i>	<i>Línea oficial de pobreza en México</i>	<i>Lista de capacidades básicas de Sen</i>
Alimentos	Alimentos	Estar nutrido
Vestido	Vestido	Estar vestido
Vivienda	Vivienda	Tener un hogar
	Salud	Escapar de la enfermedad evitable
	Transporte público	Poder viajar
	Educación	Poder educarse
		Vivir sin pena
		Participar en las actividades de la comunidad
		Tenerse respeto propio

Fuente: Rowntree (1902), Sedesol (2002) y Sen (1984).

Usualmente, el principal problema del método de la canasta de bienes y servicios no es la manera en que se calcula al principio, ya que generalmente mantiene cierta conexión con el contexto social, sino la falta de actualización. Sin embargo, en el caso de México no ocurrió así. El principal problema de la línea oficial de pobreza en México radica en que nació sin contacto con la realidad de la pobreza, debido al procedimiento de circularidad usa-

do para calcularla. Si la línea de pobreza falla en actualizarse durante un periodo, irá perdiendo cada vez más su relación con la realidad social.

Los elementos descritos en este documento demuestran sin ambigüedades que la línea oficial de pobreza en México escogió la vía estrecha en la definición de pobreza y no la vía de los estándares relativos a la sociedad. ¿Cuáles son las implicaciones en términos de políticas?

El enfoque minimalista de pobreza no ha probado ser muy exitoso en abatir la pobreza, como se discutió con anterioridad. La vía estrecha lleva por un camino de políticas que sólo *ayudan* a una pequeña parte de la población en extrema pobreza. Siguiendo estas concepciones la principal tarea del gobierno ha sido determinar el número *correcto* (lo más bajo posible) de población en pobreza, con vistas a otorgar alguna ayuda. La ayuda resulta insuficiente, como puede apreciarse a través del caso del Programa Oportunidades, dado que las cantidades de dinero que transfiere a los pobres no están en relación con la cantidad de dinero mínima que dicta la línea de pobreza oficial.

Por lo tanto, la política no resulta muy efectiva para aliviar la pobreza porque cae en un círculo vicioso. Por una parte, el gobierno no está en la capacidad de subsidiar a los pobres con la cantidad necesaria de recursos para ponerlos sobre la línea de pobreza porque es financieramente insostenible (se trata aproximadamente de la mitad de la población del país). Pero por la otra no se modifican de manera sustancial las condiciones que provocan la pobreza de sectores tan numerosos.

La experiencia europea, mucho más exitosa en controlar la pobreza que el caso de Estados Unidos, demuestra que si se quiere tener éxito en el combate a la pobreza se necesitan políticas de corte más amplio. Políticas más redistributivas cuyo blanco debe de ser lograr una mayor equidad social. Estas políticas no sólo ayudarían a los pobres reconocidos oficialmente sino que beneficiarían a sectores amplios de la sociedad, evitando que cayeran en la pobreza.

El caso mexicano, no obstante, optó por recorrer la vía que la experiencia de Estados Unidos ha demostrado que no es muy eficiente en mejorar la situación de pobreza. Sorprendentemente ni siquiera la experiencia sobre la

discusión técnica de los problemas de la línea de pobreza en Estados Unidos fue considerada.¹⁵ Se prevé por lo tanto un entrampamiento en el futuro dado que la manera en que la pobreza se conceptualiza en México ha constituido más bien parte del problema y no un buen instrumento para abatirla. ■≈

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel-Smith, Brian y Peter Townsend (1965), *The Poor and the Poorest*, Londres, Bell.
- Altimir, Óscar (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Atkinson, Anthony Barnes (1985), *How should We Measure Poverty? Some Conceptual Issues*, ESRC Programme on Taxation, Incentive and the Distribution of Income, documento de debate núm. 82.
- ____ (1998), *Poverty in Europe*, Oxford, Blackwell Publishers.
- ____ et al. (2002), *Indicators for Social Exclusion in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- ____ (2005), *Taking forward the EU Social Inclusion Process*, The Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Bennett, Fran y Chris Roche (2000), “The Scope for Participatory Approaches”, *New Economy*, 7(1), pp. 24-28.
- Boltvinik, Julio (2002), “Violación oficial de los derechos humanos”, en “Economía Moral”, *La Jornada*, México, 4 de octubre.
- ____ y Enrique Hernández-Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo xxi.
- Bradshaw, Jonathan (1993), *Budget Standards for the United Kingdom, Studies in Cash and Care*, Avebury, Aldershot.

¹⁵ Por ejemplo la línea mexicana no discute acerca de la importancia de diferenciar necesidades de trabajadores y no trabajadores, diferencias de estatus respecto al acceso a los servicios de salud, variaciones en los precios de la vivienda por áreas geográficas (y no sólo la distinción rural-urbana) o el problema de la actualización, entre otros.

- Burchardt, Tania, Julian Le Grand y David Piachaud (2002), “Introduction”, en John Hills, Julian Le Grand y David Piachaud, *Understanding Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Carrasco, Rosalba (2000), “Políticas para enfrentar la pobreza”, en Diana Villarreal (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-Xochimilco-Porrúa.
- CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL-INEGI (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México (1984-1992): Informe metodológico*, Aguascalientes, INEGI.
- CEPAL-PNUD (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile.
- Citro, Constance F. y Robert T. Michael (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington, National Academy Press.
- Cortés, Fernando (2000), *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI.
- Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003), “Evolución y características de la pobreza en México”, *Comercio Exterior*, 53(6), junio, pp. 519-531.
- Danziger, Sheldon, R. Haveman y R. Plotnick (1986), “Anti-Poverty Policy: Effects on the Poor and the Nonpoor”, en Sheldon Danziger y Daniel Weinberg (eds.), *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Cambridge, Harvard University Press.
- Glennerster, Howard (2000), *US Poverty Studies and Poverty Measure: The Past Twenty-five Years*, Londres, Centre for Analysis of Social Exclusion, documento núm. 42.
- Gordon, David (2006), “The Concept and Measurement of Poverty”, en Christina Pantazis, David Gordon y Ruth Levitas (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, Polity Press.
- _____ y Peter Townsend (eds.) (2000), *Breadline Europe*, Bristol, Polity Press.
- Gore, Charles y José B. Figueiredo (eds.) (1997), *Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate*, Ginebra, OIT.
- Haveman, Robert H. (1993), “Who are the Nations Truly Poor? Problems

- and Pitfalls in (Re)defining and Measuring Poverty”, *The Brookings Review*, 11(1), pp. 24-7.
- Jenkins, Stephen P. y John A. Rigg (2001), *The Dynamics of Poverty in Britain*, Department for Work and Pension Research, reporte núm. 157.
- Jenkins, Stephen P. y John Micklewright (2007), “New Directions in the Analysis of Inequality and Poverty”, en Stephen P. Jenkins y John Micklewright (eds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, Oxford, Oxford University Press.
- Lenoir, René (1974), *Les exclus*, París, Seuil.
- Levitas, Ruth (1998), *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, Macmillan.
- _____ (2006), “The Concept and Measurement of Social Exclusion”, en Christina Pantazis, David Gordon y Ruth Levitas (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, Polity Press.
- Levy, Santiago (1994), “La pobreza en México”, en Félix Vélez (ed.), *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM-FCE.
- Lister, Ruth (2004), *Poverty*, Cambridge, Polity Press.
- Mack, Joanna y Steward Lansley (1985), *Poor Britain*, Londres, Allen and Unwin.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McGee, Rosemary y Karen Brock (2001), *From Poverty Assessment to Policy Change: Processes, Actors and Data*, Brighton, Institute of Development Studies, documento de trabajo núm. 133.
- Miller, Seymour Michael (1996), “The Great Chain of Poverty Explanations”, en Else Øyen, Seymour Michael Miller y Syed Abdus Samad (eds.), *Poverty: A Global Review*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Nolan, Brian y Christopher T. Whelan (1996), *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford, Clarendon Press.
- Novak, Mojca (1996), “Concepts of Poverty”, en Else Øyen, Seymour Michael Miller y Syed Abdus Samad (eds.), *Poverty: A Global Review*, Oslo, Scandinavian University Press.

- Oppenheim, Carey y Lisa Harker (1996), *Poverty: The Facts*, Londres, CPAG.
- Orshansky, Mollie (1965), “Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile”, *Social Security Bulletin*, 28, pp. 3-29.
- Øyen, Else (1996), “Poverty Research Rethought”, en Else Øyen, Seymour Michael Miller y Syed Abdus Samad (eds.), *Poverty: A Global Review*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Parker, Hermione (2000), *Low Cost but Acceptable Incomes of Older People: A Minimum Income Standard for Households Age 65-74 Years in the UK*, Bristol, Polity Press.
- Piachaud, David (1981), “Peter Townsend and the Holy Grail”, *New Society*, 57, pp. 419-421.
- _____ (1987), “Problems in the Definition and Measurement of Poverty”, *Journal of Social Policy*, 16(2), pp. 147-64.
- Platt, Lucinda (2006), “Poverty”, en Geoff Payne, *Social Divisions*, Basingstoke, Palgrave.
- Richardson, Liz y Julian Le Grand (2002), “Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion”, *Social Policy and Administration*, 36(5), pp. 496-515.
- Ringen, Stein (1988), “Direct and Indirect Measures of Poverty”, *Journal of Social Policy*, 17, pp. 351-365.
- Robinson, Peter y Carey Oppenheim (1998), *Social Exclusion Indicators, A submission to the social exclusion unit*, Londres, Institute for Public Policy Research.
- Rocha, Carolina (2007), “Tres sexenios de lucha ineficaz contra la pobreza”, *El Universal*, 9 de diciembre, en: www.eluniversal.com.mx.
- Rodríguez Gómez, Katya (2008), *Poverty in Mexico: The Development of a Relative Poverty Line for the Twenty First Century*, tesis doctoral, Colchester, University of Essex, Department of Sociology.
- Room, Graham (1995), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, Polity Press.
- Rowntree, Seebohm (1902), *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, Macmillan.

- Ruggles, Patricia (1990), *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington, Urban Institute Press.
- Sedesol (2002), “Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”, documento de investigación, México.
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- ____ (1984), “Poor Relatively Speaking”, en *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil Blackwell.
- ____ (1990), “Justice: Means versus Freedoms”, en *Philosophy and Public Affairs*, 19(2), pp. 111-121.
- ____ (1992), *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press.
- Scott, John (1994), *Poverty and Wealth: Citizenship, Deprivation and Privilege*, Harlow, Longman.
- Smeeding, Timothy (2006), *Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective*, Nueva York, Syracuse University.
- Székely, Miguel (2005), “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, documento de investigación, México.
- Townsend, Ian y Kennedy Steven (2004), *Poverty: Measures and Targets*, documento de investigación 04/23, Londres, House of Commons Library, en: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-023.pdf>.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Londres, Allen Lane and Penguin Books.
- ____ (1993), *The International Analysis of Poverty*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- ____ y David Gordon (2002), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol, Polity Press.
- US Census Bureau (2005), “Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2004”, *Current Population Reports*, P60-229, Washington, US Department of Commerce, Government Printing Office, en: <http://www.census.gov/prod/2005pubs/p60-229.pdf>.

- Veit-Wilson, John (1986), "Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B.S. Rowntree", en *Journal of Social Policy*, 15(1), pp. 69-99.
- Whelan, Christoper T., Richard Layte y Bertrand Maitre (2002), "Multiple Deprivation and Persistent Poverty in the European Union", *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 91-105.
- Wilson, Francis (1996), "Drawing Together Some Regional Perspectives on Poverty", en Else Øyen, Seymour Michael Miller y Syed Abdus Samad (eds.), *Poverty: A Global Review*, Oslo, Scandinavian University Press.