

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/PROY.1/R.52
29 de marzo de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA: UNA SINTESIS

Este trabajo fue preparado por Enrique de la Piedra, quien fue experto del Proyecto que ejecuta CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina (RLA/77/018). Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

83-3-434



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	iii
I. NECESIDAD DE DEFINIR LA POBREZA.....	1
II. EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO.....	4
III. EL PUNTO DE VISTA RELATIVO.....	6
IV. EL PUNTO DE VISTA ABSOLUTO.....	8
V. LA MEDICION DE LA POBREZA.....	15
1. <u>Incidencia de la pobreza y déficit de pobreza.....</u>	15
2. <u>Las medidas más amplias de la pobreza.....</u>	19
ANEXO. LA METODOLOGIA UTILIZADA PARA DISEÑAR LINEAS DE POBREZA.....	25
1. <u>La metodología.....</u>	25
2. <u>Las necesidades nutricionales.....</u>	27
a) Estimación de los requerimientos mínimos nutricionales.....	27
b) Disponibilidad efectiva de los alimentos.....	29
c) Minimización del costo de la canasta alimenticia.....	30
d) Valuación de la canasta mínima de alimentación.....	31
3. <u>Las otras necesidades.....</u>	32
4. <u>Comentarios finales.....</u>	35
REFERENCIAS.....	37
NOTAS A LOS CAPITULOS I - IV.....	41



INTRODUCCION

El propósito que animó la realización del presente trabajo fue el sistematizar el volumen relativamente amplio existente de literatura sobre la definición y medición de la pobreza. Esta literatura aparece al final del documento en una lista de títulos que más que exhaustiva pretende ser bastante representativa de lo mucho que se ha escrito sobre el tema.

El documento está dividido en cinco capítulos y un anexo. Los primeros cuatro capítulos contienen la discusión respecto a las distintas formas de definir la pobreza. El texto de estos capítulos está complementado por una gran cantidad de citas textuales de las obras citadas en las Referencias, lo que permitirá al lector saber cuáles de ellas tratan más a fondo algún punto que le interese en particular. Estas notas se encuentran todas juntas después del Anexo.

El capítulo V, que abandona dicho estilo, contiene una descripción técnica de las distintas formas de medir la pobreza y de los requisitos que éstas deben cumplir.

Por último, antes de las Referencias, este trabajo contiene un anexo en el que se detalla el proceso seguido en el cálculo de las líneas de pobreza utilizadas por el Proyecto de Pobreza Crítica. La intención de presentarlo es que el lector aprecie cómo es necesario muchas veces aceptar determinados compromisos entre los requisitos teóricos (tal como se analizan en los capítulos I-IV) y los datos y recursos disponibles, por un lado, y los objetivos del estudio, por otro lado.

El sistema de citar libros y artículos a lo largo de este documento ha sido el de identificarlos por el apellido del autor (o los apellidos de los autores) simplemente. La cita completa se encuentra al final del documento, en las Referencias. En el caso de que un autor esté citado más de una vez, sus obras son citadas en el texto por su apellido seguido de una letra mayúscula, por medio de la cual se identifican aquéllas también en las Referencias. Únicamente las obras de interés muy puntual aparecen citadas explícitamente en el texto del documento.



I. NECESIDAD DE DEFINIR LA POBREZA

El estudio de la pobreza no es nuevo.1/ Este ha sido un tema siempre controvertido y sobre el cual es difícil lograr un acuerdo.2/ Sin embargo, toda investigación sobre pobreza debe, necesariamente, empezar por precisar claramente el concepto de pobreza utilizado, pues éste determinará crucialmente qué situación es considerada como de pobreza y cuál no.

Las diferentes estimaciones de pobreza para la misma situación y, en general, gran parte de las diferencias entre uno y otro estudio sobre la pobreza,3/ surgen de las diferentes definiciones de ella subyacentes.

Así como antes de considerar cómo atacar la pobreza hay que saber quiénes son pobres,4/ así también, antes de preguntarse esto último, hay que saber qué es pobreza y cómo medirla.5/ Y como se desprende del párrafo anterior, no hay consenso sobre esto último. Ello se debe a dos características del fenómeno de la pobreza: el subjetivismo que rodea su estudio y apreciación 6/ y las diferencias entre los contextos en que cada situación de pobreza se da.7/

Toda definición de pobreza pretende identificar situaciones en que determinadas personas o familias tienen un acceso inferior al deseable a los bienes y servicios que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas.8/ Sin embargo, una vez dicho aquello queda la difícil tarea de delimitar el alcance de los términos:9/ ¿qué significa "acceso inferior al deseable"?, ¿cuáles son las necesidades básicas?10/, ¿quién "debe" dar respuesta a todas esas preguntas?

Existen dos formas de conceptualizar la pobreza a través de las cuales se trata de encontrar las respuestas necesarias para obtener una definición de pobreza útil.

* Estos aspectos se desarrollan en detalle para el caso de la pobreza absoluta más adelante.

El primero es el criterio subjetivo de pobreza y el segundo es el criterio objetivo, el que a su vez tiene dos variantes: la absoluta y la relativa.11/ *

El criterio subjetivo de pobreza se basa en que cada persona o familia evalúa su propia situación, y es esta percepción la que la identifica como pobre o como no pobre.13/

Por su parte, el criterio objetivo de pobreza, en sus dos variantes, recurre a criterios externos a la familia para identificar situaciones de pobreza.14/ En el caso de aplicarse un criterio absoluto, se recurre a la fijación de estándares mínimos de satisfacción de necesidades básicas. Si una persona o familia está por debajo de ellos es pobre.15/ En cambio, el criterio relativo identifica las situaciones de pobreza en relación a lo que ocurre en la sociedad en general, es decir, un individuo es pobre solamente en relación al resto, pues la pobreza no puede entenderse en términos aislados.16/

Todos aquellos criterios de definición de pobreza centran su interés en la situación de los "pobres", como quiera que se les defina. Sin embargo, existen también otros criterios. Por ejemplo, se ha propuesto el criterio llamado de "externalidad". Estudiar la pobreza desde este punto de vista significa centrar la atención en los efectos externos que los pobres ocasionan sobre el resto de la sociedad.17/ Otro ejemplo de los diversos criterios sugeridos es el de "recursos comunitarios", caso en el cual la pobreza está referida a la situación de una comunidad como un todo y no a las situaciones individuales.18/

Como se ve, pues, aun en términos muy generales hay una amplia gama de posiciones posibles de ser tomadas para conceptualizar el fenómeno de la pobreza. Siendo así, nunca existirá una definición "ideal" de pobreza que no pueda ser atacada, y será imposible, como ya se señaló, desprenderse de los juicios de valor para definir la pobreza.19/ Es en última instancia la visión del mundo del investigador la que lo hará inclinarse hacia uno u otro criterio.20/

* Esto no es compartido por todos los autores. Algunos proponen distintos agrupamientos de los conceptos de pobreza. Véase la nota 12/.

Por lo tanto, dado que difícilmente se puede afirmar que una definición sea "la mejor", buscar ésto será imposible. La acción contra la pobreza deberá empezar una vez que se haya obtenido una definición aceptable que responda en la mejor forma posible a las demandas de la teoría, a las limitaciones de datos y, por último, a los objetivos del estudio.21/

Así como desde el punto de vista de la conceptualización de la pobreza existen varios criterios, también los hay para señalar qué aspectos de la vida de una persona deben ser estudiados para determinar si es o no pobre. Surgen, pues, las definiciones "económicas" de pobreza y las definiciones "amplias".

Las llamadas definiciones económicas se basan en el supuesto de que el bienestar de una familia depende de su capacidad de consumir bienes y servicios.22/ Cuando mayor sea ésta, mayor es el bienestar,23/ cualquiera que sea el criterio adoptado de pobreza (subjetivo, absoluto o relativo). Este tipo de definiciones normalmente usan el nivel de ingreso como indicador de la capacidad de consumo, o como un índice resumen de indicadores múltiples de consumo. Este tipo de definición es utilizado en el resto de este trabajo. Coincidimos con Plotnick y Skidmore en cuanto a las razones que justifican ésto.24/

Sin embargo, diversas personas opinan que aun cuando los aspectos económicos son fundamentales y que los problemas económicos forman parte importante del problema de los pobres, el considerar solamente eso es inadecuado. Los pobres, tal como lo señala O. Lewis, tienen diversos problemas además de los económicos que pueden o no estar relacionados con ellos.25/ Más aún, estos otros problemas 26/ no se solucionarán necesariamente si los problemas económicos de la familia pobre desaparecen.27/

Si esta última es la visión elegida como fundamento del análisis, es necesario hacer el trabajo de precisar qué aspectos no económicos serán tenidos en cuenta para identificar las situaciones de pobreza y qué métodos se utilizarán para medirlos.28/ En todo caso, no deja de ser cierto que el ampliar la definición de pobreza complica el trazado de la línea divisoria entre pobres y no pobres.29/

Es importante reconocer la existencia de la diversidad de enfoques posibles del problema de la pobreza. Cada criterio tendrá efectos diferentes sobre dos aspectos claves: la caracterización del problema (es decir, cuántos pobres hay, cuán pobres son, dónde están, quiénes son, etc.) y, por lo tanto, las decisiones de política tomadas para enfrentarlo.^{30/} Así, en los próximos tres capítulos se analizan en detalle las concepciones subjetiva y objetiva (en sus dos variantes, relativa y absoluta) de la pobreza, destacando los problemas y bondades de cada una.

II. EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO

Estudiar la pobreza desde el punto de vista subjetivo significa considerar que cualquier persona o familia puede dar su juicio sobre el grado en que satisface sus necesidades básicas.^{31/} Dependiendo de ese juicio se le considerará pobre o no pobre.

En términos generales, para encontrar si una persona o familia se considera a sí misma pobre o no, existen dos caminos: preguntarle directamente, u observar su comportamiento.^{32/}

En el primer caso, cuando se le pregunta a la persona si es o no pobre, ésta describirá el grado en que piensa que satisface sus necesidades básicas, para lo cual tendrá que haber definido ella misma previamente cuáles son tales necesidades.^{*} Con este método lo que se hace en el fondo es pedirle a la persona que mida su utilidad total de acuerdo a su propia escala de utilidad.^{34/}

Sin embargo, este método es muy poco útil para propósitos de política,^{35/} pues se constata la existencia de tres grandes problemas. En primer lugar, la veracidad de la información proporcionada por la persona es cuestionable, tanto en lo que se refiere a los recursos con que dice contar, como a su juicio sobre el grado en que satisface sus necesidades básicas. En segundo lugar, la relevancia de esa información también es cuestionable, dado que muchos de los juicios emitidos estarán referidos a situaciones hipotéticas y no efectivamente vividas. Este es el caso de las respuestas

* Esto último puede tener un cierto carácter de relatividad. Véase la nota ^{33/}.

a preguntas del tipo ¿Usted cree que usted sería pobre si...?36/. Por último, dado que cada persona emplea su propia escala de utilidad para juzgar su situación, la comparabilidad de casos individuales se torna imposible.

El segundo método es el de la observación del comportamiento de una persona para, en base a él, definirla como pobre o no pobre. Este método consiste en buscar indicios en su comportamiento que muestren que la persona se considera a sí misma como pobre. Así, pueden observarse sus actividades de consumo, de ahorro, de búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, etc.

Aunque la observación directa proporciona antecedentes más confiables que la declaración personal,37/ es un método que también presenta problemas. Por un lado, el individuo debe tener la posibilidad de realizar acciones que lo señalen como pobre, lo cual no es siempre así.38/ Por ejemplo, el hecho que un individuo de bajo ingreso no busque un empleo mejor no significa necesariamente que se considere a sí mismo como no pobre, sino que puede ser que simplemente no tenga la oportunidad de buscarlo. Asimismo, el hecho de estar endeudado no prueba que se trate de un individuo de bajos ingresos.39/ Por otro lado, las acciones que realice una persona que se considere pobre no siempre son exclusivas de los pobres. Pueden haber personas que no sean pobres, pero que no satisfagan, por uno u otro motivo, alguna necesidad, o que busquen mejores empleos, etc. Por lo tanto, este enfoque tampoco provee una guía útil para la formulación de políticas, aunque permita hallar en algunos casos información de cierto valor.

Es menester señalar, para concluir esta sección, que además de los problemas particulares a cada uno de los dos métodos por medio de los cuales se trata de identificar la pobreza subjetiva, existen al menos tres dificultades comunes a ambos. Primeramente, el comportamiento de un individuo, observado o declarado, no necesariamente indica que es pobre si es que él no sabe que es pobre 40/ aunque los defensores de este método argüirán que lo que se busca es identificar a las personas que se consideran pobres, lo sean o no según otros criterios. En segundo lugar, de todas maneras se necesita un criterio previo que permita elegir a los individuos o familias que serán objeto de análisis.41/ Por último, el criterio subjetivo de identificación de pobreza permite identificar solamente situaciones individuales de pobreza, y no permite pasar al nivel macro, necesario para la formulación de políticas.

III. EL PUNTO DE VISTA RELATIVO

Las dos formas de conceptualizar la pobreza, tal como ya se ha señalado, son la subjetiva y la objetiva. A su vez, en el caso de esta última hay dos variantes, la absoluta y la relativa. Este capítulo se dedica al análisis de la concepción relativa.

Tomar la pobreza como un concepto objetivo y relativo significa, en primer término, que la situación de pobreza o de ausencia de ella es determinada no por la familia o persona misma, sino por el investigador y, en segundo término, que el bienestar de una persona no depende de los niveles absolutos de su consumo o ingreso, sino del que disfruta en relación con el de los otros miembros de la sociedad.^{42/}

Así, el concepto relativo de pobreza implica que ésta se puede determinar según la posición que el individuo ocupa en la sociedad respecto de sus otros miembros. Esta posición relativa determina si el individuo es pobre o no.^{43/} Obviamente, para un análisis de este tipo, entonces, lo primero será determinar su ámbito: la sociedad toda, la comunidad, la localidad.^{44/}

Como cualquier intento de identificar situaciones de pobreza, la medición relativa de ésta busca definir las situaciones en que las necesidades básicas no son satisfechas. Sin embargo, no se toma un mínimo de satisfacción de cada una en términos de mera subsistencia, sino en referencia al nivel de satisfacción promedio en la sociedad.^{45/}

La forma más correcta de llevar a cabo un estudio de la pobreza es la de analizar cada necesidad básica por separado. Obviamente, también la definición de lo que es y lo que no es una necesidad básica es relativa. De acuerdo al nivel promedio en que cada una es satisfecha se definirían puntos de corte entre pobres y no pobres. Los indicadores múltiples así obtenidos deberán luego ser reunidos en un indicador compuesto, que normalmente es el nivel de ingreso necesario para no ser pobre en términos relativos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, sea por falta de datos o por falta de recursos, el estudio se basa directamente en el nivel de ingreso.^{46/} En este caso hay dos criterios para identificar las situaciones de pobreza.

Uno de estos criterios es tomar un determinado porcentaje de la población total como la población pobre. Por ejemplo, se puede decir que

los pobres son los que se encuentran en el 20% de más bajos recursos de la población, en el 40% más bajo, etc. De este criterio surgen dos problemas básicos. El primero es que la elección de tal porcentaje será normalmente arbitraria: ¿por qué 20% y no 30% o 40%? En segundo lugar, sin embargo, el problema fundamental es que tal criterio no permite apreciar la verdadera evolución del problema de la pobreza al haber siempre y en todo momento un mismo porcentaje de pobres.47/

El segundo criterio consiste en encontrar una "línea de pobreza" relativa. La línea de pobreza representa un nivel de ingreso tal que si una familia cae por debajo de dicho nivel, la familia es pobre. Una línea de pobreza es relativa si es que ella es definida como una proporción fija del promedio o de la mediana del ingreso de la población. Así al variar tal promedio o mediana, variará el valor del ingreso que separa a ricos y pobres. La proporción elegida dependerá de la situación específica de cada sociedad y del concepto de justicia social del investigador.48/

A menudo se propone considerar la línea de pobreza como equivalente al ingreso medio.49/ De esta manera, los pobres son aquellos que ganan al hacerse más igualitaria la distribución del ingreso y los no pobres los que pierden.50/ Otras medidas propuestas incluyen el llamado "punto de Fuchs", es decir, tomar la mitad de la mediana de los ingresos como línea de pobreza;51/ la "razón de bienestar" de Plotnick y Skidmore;52/ etc.

El criterio de la línea de pobreza relativa aparece como bastante más útil para identificar situaciones de pobreza que el criterio de tomar un determinado porcentaje de la población, pues al menos permite apreciar cambios en el número de pobres, aunque de todas maneras siga siendo arbitraria en alguna medida la relación que se postule entre el ingreso medio y la línea de pobreza relativa.53/

El uso del concepto relativo de pobreza es útil, por su propia naturaleza, para el estudio de las diferencias entre dotaciones de recursos o de capacidades de consumo, pero difícilmente permite poner el acento en las situaciones en que lo grave no es la privación relativa, sino la privación absoluta, es decir, donde incluso la supervivencia física está en peligro. Así, el uso del concepto relativo de pobreza aparece como indicado en el estudio de sociedades afluentes, donde el problema de la supervivencia prácticamente no exista, pero donde hay grandes diferencias entre grupos

de población, y como tal, es el enfoque normalmente recomendado en la literatura sobre pobreza proveniente de sociedades desarrolladas.^{54/} Sin embargo, tal como es de esperarse, esto no siempre ha sido así;^{55/} fue sólo al desarrollarse las sociedades y ampliarse su base de recursos que desaparece la primacía del problema absoluto de pobreza y cobra mayor importancia el relativo.

Por lo tanto, para el análisis de sociedades como las nuestras donde además de la privación relativa hay casos de falta de los requisitos mínimos para mantener la vida en condiciones "decentes", el enfoque relativo aporta poco en términos de solucionar los problemas verdaderamente importantes y es al estudio de la pobreza conceptualizada como un fenómeno absoluto que hay de dedicarse.

IV. EL PUNTO DE VISTA ABSOLUTO

Tal como se dejó entender en el capítulo anterior, el camino más adecuado para el estudio de la pobreza en países donde está bastante extendida en grado severo, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe, es el de conceptualizar la pobreza como un fenómeno absoluto.^{56/} Este concepto de pobreza es el que permitirá en mejor forma diseñar políticas y planes destinados a atacar la pobreza y el que mejor se presta para calcular el efecto de éstas y de las condiciones económicas generales sobre el número de pobres.

Según la concepción absoluta de pobreza, una persona o familia tiene derecho a llevar una vida en condiciones "decentes", compatibles con la dignidad humana, lo que implica la satisfacción a un grado suficiente de las necesidades básicas. Cuando esto no ocurre, la persona es pobre.^{57/} Se trata, entonces, de establecer estándares para los niveles de satisfacción de las necesidades considerados suficientes, por debajo de los cuales se sea pobre.

El hecho de fijar los niveles mínimos aceptables de satisfacción de necesidades básicas significa poner el acento en el hecho que muchas personas o familias no llegan a ellos y, por lo tanto, constituyen el grupo objetivo de las políticas contra la pobreza. Estas mediciones absolutas reconocen que aquellas personas o familias de bajos recursos obtienen beneficios reales de un incremento en su ingreso o en su consumo, independientemente del lugar que ocupan en la distribución del ingreso y de lo que ocurra con ésta.^{58/}

El procedimiento tradicional para expresar el nivel mínimo aceptable de satisfacción de necesidades básicas es establecer una línea de pobreza,^{59/} es decir, un nivel de ingreso que sirva de "frontera" entre los pobres y los que no lo son. Si el total de ingresos de todo tipo de un individuo o familia ^{60/} es inferior a la línea de pobreza se le considera pobre.^{61/}

Expresar la línea de pobreza en términos de ingreso no es, en realidad, sino presentar un indicador resumen de pobreza calculado en base a líneas de pobreza diseñadas para analizar la satisfacción de cada necesidad básica. La pobreza es un fenómeno multifacético y lo correcto para estudiarla sería utilizar indicadores múltiples,^{62/} los cuales se reúnen después en uno solo bajo la forma de ingreso.^{63/} En otras palabras, se reconoce el hecho de que lo importante es la satisfacción de las necesidades básicas y no el ingreso per se, siendo éste solamente el vehículo por medio del cual dicha satisfacción puede llevarse a cabo.^{64/} Sin embargo, debido al hecho que frecuentemente esto es olvidado y el ingreso pasa a ser el único objetivo de estudio y política, su uso como medida de la pobreza, aun sin adoptar las llamadas definiciones "amplias" de pobreza, es atacado.^{65/}

Sin embargo, no siempre es posible llevar a cabo el estudio detallado de cada necesidad básica para determinar el mínimo necesario, debido a limitaciones de datos o de recursos. En tal caso el procedimiento tradicional ha sido concentrarse en la más importante de las necesidades básicas (la alimentación), calculando el gasto mínimo adecuado cuidadosamente y postulando, por medio de los coeficientes de Engel (es decir, la razón gasto en alimentos/ingreso) una relación entre dicho gasto y el gasto mínimo necesario en el resto de las necesidades básicas. Ya Rowntree lo hizo así en 1899 ^{66/} y hoy en día es el método usado en diferentes países, como por ejemplo, en los Estados Unidos.^{67/}

Esta forma de diseñar la línea de pobreza, basada en estándares absolutos, tiene gran aceptación por dos motivos: parece estar de acuerdo con el sentido común y parece estar libre de juicios de valor,^{68/} los cuales estarían siempre presentes en las otras definiciones de pobreza. Sin embargo, es bueno hacer hincapié en que esto último es más aparente que real. De hecho, hay multitud de juicios de valor detrás de la adopción de una línea de pobreza absoluta, como los hay detrás de cualquier definición de pobreza ^{69/} o cualquier definición económica. Para empezar, la

elección de un concepto absoluto de la pobreza implica de por sí un juicio de valor y, seguidamente, hay otros más involucrados en la selección de las necesidades que se considerarán básicas y de los valores considerados mínimos en su satisfacción.70/ Todos los juicios de valor usados por el analista para desarrollar la línea de pobreza deben ser, en lo posible, claramente explicitados.71/

Así, pues, los estándares absolutos de pobreza no están libres de juicios de valor, los cuales se ven afectados por las condiciones culturales, sociales y políticas que marcan la formación del analista y que lo rodean.72/ Esto introduce una medida de relatividad en lo que hasta ahora hemos venido llamando "absoluto". De esta manera, incluso dentro del seno de una misma sociedad, diferentes personas, aun compartiendo el criterio absoluto de pobreza, propondrán diferentes estándares y, por lo tanto, diferentes líneas de pobreza.

Pero no sólo las condiciones políticas o la formación del analista son diferentes en cada caso, sino que también son diferentes los contextos reales dentro de los cuales se dan las diferentes situaciones de pobreza. Cada sociedad tiene sus propias características y su existencia implica que los estándares absolutos de satisfacción de necesidades básicas variarán de una sociedad a otra.73/ Por ejemplo, ¿son iguales las necesidades de vestimenta de los que habitan en las selvas tropicales y de los que habitan las frías mesetas andinas?, ¿son iguales las necesidades de transporte del obrero urbano y del minifundista que habita en su propia parcela? Obviamente que no. Más aún, el propio nivel medio de afluencia de la sociedad en cuestión tiene que influir en la determinación de los mínimos aceptables. Es obvio, por ejemplo, que los mínimos aceptables en Estados Unidos o Europa serán mucho mayores que en los países de América Latina. Así como existirán diferencias al interior de nuestros países entre, por ejemplo, áreas urbana y rural.74/ Esto último significa, además, que conforme crece el nivel de la afluencia en una sociedad dada, tenderán a ser mayores los mínimos aceptables. En resumen, las llamadas líneas de pobreza absolutas serán diferentes en distintos lugares y en distintos momentos y cuando son calculadas por diferentes personas.75/

¿Porqué, entonces, se las llama "absolutas"? La razón principal es que si bien los estándares mínimos que se adopten no son ni universalmente

válidos ni inmutables, los valores de los indicadores usados no dependen, en primer lugar, del juicio o comportamiento de los pobres ni, en segundo lugar, de la posición relativa de éstos con respecto a otros.76/

En todo caso, y teniendo en cuenta aquellos comentarios, es crucial lograr un acuerdo sobre los mínimos aceptables de satisfacción de necesidades básicas para la puesta en marcha de un estudio sobre la pobreza y para el diseño de políticas destinadas a combatirla. Para ello es necesario ponerse de acuerdo, en primera instancia, respecto a las metas mínimas que una familia pobre debería alcanzar si su ingreso llega a ser igual a la línea de pobreza que se postule. Hay varias maneras de conceptualizar tales metas. Por ejemplo, una publicación de las Naciones Unidas indica que estas metas son de tres tipos, siendo cada una posterior en su satisfacción a la otra e implicando, por tanto, un mayor consumo que la precedente. Dichas metas son la fisiológica, o la mera supervivencia física, la legal, o el cumplimiento con las normas mínimas de decencia humana existentes en la sociedad; y la social.77/ Al ser esta última bastante más flexible que las dos anteriores, aun cuando dos investigadores lleguen a un acuerdo en líneas generales, pueden haber importantes divergencias en lo que se refiere a la meta social y, por ende, en la línea de pobreza resultante.78/*

Aunque hasta este momento sólo se ha hecho referencia a los expertos encargados del estudio de la pobreza y de la acción consiguiente, no debe creerse que solamente ellos deben decidir qué y cuánto deben consumir los pobres para dejar de serlo. Es imprescindible que la opinión de los expertos sea contrastada y combinada con los patrones de consumo efectivamente observados de los pobres.80/ El experto, por ejemplo, no puede tratar de imponer a los pobres el consumo de una dieta alimenticia, por más nutritiva que sea, si de alguna manera no ha respetado los gustos y hábitos de ellos en materia de alimentos. Sin embargo, el conocimiento del experto sigue siendo vital y no deberá tomarse sólo el patrón de consumo de los pobres en cuenta,81/ por dos razones. Primeramente, será difícil a priori decidir quién tiene un ingreso similar a la línea de pobreza que se calculará. En

* Existen otras clasificaciones similares. Véase por ejemplo la nota 79/.

segundo lugar, el consumo de los pobres puede estar "desbalanceado" satisfaciendo más allá de lo necesario alguna necesidad y estando en situación precaria en alguna otra e, incluso, gastando en "lujos" sin antes haber satisfecho las necesidades básicas.82/

A estas alturas es conveniente preguntarse quién deberá formular los estándares que se utilizarán en la práctica, dada la posibilidad de obtener tantos criterios distintos, y todos bien fundamentados. Dado que no se trata simplemente de identificar a los pobres, sino de emprender las acciones necesarias para modificar su situación, entonces no hay duda de que los conceptos y estimados más relevantes son los adoptados por aquellos que conciben, preparan y ponen en marcha el programa de ataque a la pobreza. La razón es bastante sencilla: toda conceptualización y estudio de la pobreza que no tenga como fin la acción destinada a erradicarla, si bien puede resultar interesante, es irrelevante.83/

Si bien hasta aquí nos hemos referido al problema de la determinación de las necesidades básicas y de los límites mínimos de satisfacción considerados aceptables, ello es sólo la primera parte del trabajo de estimar las líneas de pobreza absolutas. El segundo paso consiste en expresar todos aquellos mínimos en términos de un denominador común y reunirlos en una sola medida. En otras palabras, el segundo paso del análisis consiste en valuar los mínimos aceptables de cada necesidad en términos del gasto mínimo involucrado.84/ Estos deberán luego ser sumados para expresarlos en términos del mínimo ingreso requerido para abandonar la pobreza. Esto último constituye la línea de pobreza.

Para dar valores a los mínimos asociados con cada necesidad básica, aparte de haber establecido el monto necesario de bienes y servicios que deben ser consumidos, es necesario especificar su precio y su calidad.85/ Especificar su calidad significa definir cuáles bienes y servicios se están considerando, aunque, a pesar de que hay que ser bastante explícitos en esta materia, no parece necesario llegar a extremos de excesivo detalle. Por su parte, los precios elegidos deben ser los efectivamente pagados por los grupos pobres, y no los precios promedio de la economía pues éstos no necesariamente estarán al alcance de ellos.86/ Deben elegirse los precios vigentes en las áreas o lugares en que viven los pobres. Cabe notar, sin embargo, que dadas las limitaciones de un estudio sobre la pobreza

en cuanto a datos, tiempo o recursos, puede no ser posible conseguir precios para todos los productos considerados. Es necesario, en todo caso, seleccionar los productos más importantes. Para productos menos importantes bastará con estimar sus precios.87/

Al valuar la línea de pobreza, los bienes y servicios considerados en ella que son provistos por el gobierno gratis o subsidiados deben incluirse al precio efectivamente pagado por los grupos pobres; es decir, su precio no deberá incluirse en el valor de la línea de pobreza si es que son gratuitos o, en el caso de ser subsidiados, deberá incluirse solamente la parte no subsidiada. Surge, sin embargo, un problema cuando la disponibilidad de tales bienes y servicios no es universal.88/

Una vez valuada la línea de pobreza, una práctica común es mantener su valor real constante a través del tiempo, para lo cual su valor nominal es aumentado año a año mediante el uso del índice de precios al consumidor. Pero esto presenta dos problemas. En primer lugar, dicho índice no toma en cuenta los mayores costos de adquisición de un determinado bien cuando la calidad de él mejora y sube su precio. El índice de precios al consumidor está diseñado de manera tal que no refleja los aumentos de precios debidos únicamente a una mejora en la calidad del bien considerado. Pero sucede que en la realidad, al mejorar la calidad, efectivamente aumenta el costo de adquisición. En segundo lugar, sin embargo, una objeción más importante aún al uso del índice de precios al consumidor es que no tiene por qué reflejar los cambios de precios efectivamente enfrentados por los pobres.89/

En resumen, idealmente habría que calcular a efectos del estudio de la pobreza un "índice de precios al consumidor pobre". Pero dada la magnitud de una tarea de esa naturaleza, el uso del índice de precios al consumidor tal como está disponible sigue siendo la mejor alternativa para modificar el valor de la línea de pobreza de manera tal de mantener su constancia real.

Sin embargo, es necesario preguntarse si conviene mantener constante a lo largo del tiempo el valor de la línea de pobreza. En realidad, para períodos cortos (pocos años), su constancia real, es decir, el considerar siempre los mismos bienes y servicios, es conveniente y sirve en buena forma para analizar los cambios en el número de pobres que se dan como consecuencia de las condiciones económicas generales y de las

políticas públicas.90/ En cambio, en el largo plazo, el valor de la línea de pobreza debe aumentar progresivamente debido a la elevación general del nivel de vida en la sociedad, lo cual hace que las "necesidades básicas" incluyan nuevos aspectos, tanto en lo que se refiere a los mínimos aceptables como a la aparición de nuevas necesidades. Asimismo, en sociedades donde el proceso de migración rural-urbano es importante, ello lleva a la elevación progresiva del valor de la línea de pobreza pues ésta es mayor para las áreas urbanas, es decir, para las áreas en que está aumentando la población. No sólo el nivel de precios es más alto en ellas, sino que hay un mayor número de necesidades que pueden considerarse básicas.91/

Así pues, la línea de pobreza "absoluta" deberá tener un cierto grado de relatividad en el tiempo. Una línea de pobreza fija no reconoce la naturaleza relativa de las necesidades básicas. No es realista suponer una línea de pobreza fija en una economía en expansión.92/ Debido a razones económicas, sociales y psicológicas, en una sociedad donde la población en general disfruta de niveles crecientes de vida, los requisitos mínimos socialmente aceptados también tienden a ser cada vez más altos.93/

Recuérdese, como ya se indicó más arriba, que estos argumentos no invalidan el carácter "absoluto" de la línea de pobreza. Aun cuando ésta sea revisada hacia arriba de tiempo en tiempo, lo que se hace es considerar cada vez nuevos mínimos absolutos, determinados independientemente de la distribución de los aumentos de recursos en la sociedad. Siguen primando, en todo momento, los criterios de subsistencia y no los relativos a desigualdades. El fijar una línea de pobreza más alta implica que las políticas públicas estarán encaminadas a dotar a los pobres de un mayor nivel de recursos y no a reducir las desigualdades existentes.

Se desprende de alguna manera de lo dicho hasta aquí que el ideal será trazar no una línea de pobreza sino un conjunto de ellas, no sólo a través del tiempo, sino también para un mismo punto en el tiempo.94/ Deberán tomarse en cuenta las diferencias entre área urbana y rural, entre diferentes tamaños de familia, entre diferentes estructuras familiares, etc.95/ Esto, llevado a un extremo, significaría trazar una línea de pobreza para cada familia de la sociedad. Siendo que esto es imposible, se trata de, según las restricciones de tiempo, datos y recursos, calcular líneas de pobreza para tipos de familia "representativos", tales como rurales y urbanas, o "grandes" y "pequeñas", etc.96/

La historia del estudio de la pobreza está marcada por el esfuerzo de establecer una línea de pobreza no subjetiva o "científica". Los argumentos dados aquí demuestran por qué dichos esfuerzos han sido fútiles.^{97/} Hay que reconocer que una línea de pobreza es siempre particular a la situación para la cual se diseñó y que depende de los criterios del investigador. Reconocer y explicitar esto hace que todo estudio sobre la pobreza, especialmente si conduce a la acción, tenga valor aunque no sea "científico", en el sentido de exactitud y, sobre todo, de universalidad.

V. LA MEDICION DE LA POBREZA

En los capítulos anteriores se expusieron las distintas concepciones de pobreza. Una vez adoptada una de ellas como sustrato conceptual del análisis es posible proceder a la identificación de las personas o familias que están en situación de pobreza.

Sin embargo, identificar quiénes son pobres es sólo la primera parte de un estudio sobre la pobreza conducente al diseño de políticas destinadas a erradicarla. La segunda parte consiste en "medir la pobreza", es decir, analizar su magnitud, señalando su extensión e intensidad.

Por "medir la pobreza" se entiende el caracterizarla en términos de tres variables: el número de pobres, la diferencia existente entre el ingreso de éstos y la línea de pobreza y la distribución del ingreso al interior del grupo de los pobres. No todas las medidas propuestas para el estudio de la pobreza incorporan los tres aspectos a la vez y, de hecho, las dos medidas más comúnmente usadas no lo hacen. Estas son la incidencia de la pobreza y el déficit de pobreza, a las cuales se refiere la primera sección de este capítulo. La segunda sección se refiere, por su parte, a los intentos de diseñar las medidas más amplias de pobreza que sí incorporen los tres aspectos recién señalados.

1. Incidencia de la pobreza y déficit de pobreza

La medición del número de pobres o proporción de pobres en la población, conocida como "incidencia" de la pobreza, es el procedimiento más simple para construir un índice de pobreza. En términos analíticos, si x es una variable aleatoria que representa el ingreso, si $F(x)$ es la función de distribución de probabilidad de x y si x^A es el valor de la línea de pobreza,

entonces $F(x^*)$ es la proporción de pobres en la población, es decir, la de personas con un ingreso menor a x^* . Alternativamente, esta proporción, que designaremos como H, puede expresarse como:

$$H = p/n \quad (1)$$

donde p es el número de pobres y n el tamaño de la población total.

Por su parte, el déficit de pobreza representa el monto total de ingresos corrientes que sería necesario transferir directamente y sin filtraciones a todos los pobres en conjunto para elevarlos, en un momento dado, al nivel de la línea de pobreza previamente especificada. Para cada individuo i puede encontrarse su brecha de pobreza (d_i):

$$d_i = x^* - x_i \quad (2)$$

donde x_i es su nivel de ingreso. Para hallar el déficit agregado de pobreza (D) se suman los valores de d_i para todos los pobres:

$$D = \sum_{i=1}^p (d_i) = p (x^* - \bar{x}_p) \quad (3)$$

donde \bar{x}_p es el ingreso promedio de los pobres.^{1/} Cabe notar que la expresión (2) sirve para clasificar a los individuos entre pobres y no pobres: si $d_i > 0$, se trata de un individuo pobre; si $d_i \leq 0$, el individuo no es pobre. De hecho, la expresión (3) suma solamente los valores positivos de d_i . Así, cumple con la condición de Sen ^{2/} de que el índice de pobreza para una configuración dada de ingresos x debe ser el valor máximo del déficit agregado.

Para incorporar el número de pobres a la expresión del déficit de pobreza agregado, ésta se puede normalizar expresándola como el déficit porcentual con respecto a la línea de pobreza, por persona, es decir:

$$I = \sum_{i=1}^p \left[\frac{d_i}{p \cdot x^*} \right] = \sum_{i=1}^p \left[\frac{(x^* - x_i)}{p \cdot x^*} \right] = \left[\frac{x^* - \bar{x}_p}{x^*} \right] \quad (4)$$

^{1/} Este indicador, al igual que H, puede ser utilizado en conexión tanto de una conceptualización absoluta de la pobreza como también de una concepción relativa; así como también puede ser enfocado desde el punto de vista de un sólo indicador de pobreza o desde el de indicadores múltiples.

^{2/} Véase SEN.

Normalmente, sin embargo, la utilización del déficit de pobreza se hace para encontrar una medida del esfuerzo que una sociedad determinada necesitará realizar para erradicar la pobreza. Así, generalmente se recurre al uso del déficit agregado de pobreza, D. Este, a su vez, debe ser expresado en relación a alguna otra magnitud para poder conferir una idea clara de la magnitud relativa del esfuerzo a que se hizo referencia más arriba.

Según el interés específico de cada estudio sobre la pobreza, D podrá expresarse como proporción de diversas magnitudes. El caso más común consiste en expresar el déficit de pobreza como proporción del ingreso total de la sociedad:

$$P_1 = \frac{D}{n\bar{x}} \quad (5)$$

donde \bar{x} es el ingreso promedio de toda la sociedad. La expresión (5) es bastante flexible en el sentido de que $n\bar{x}$ puede representar el ingreso nacional, el ingreso nacional disponible o el producto nacional, dependiendo de cómo se mida \bar{x} . Si se usa el concepto de ingreso nacional, por ejemplo, P_1 puede interpretarse en términos simples como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos de las personas para generar el monto de recursos que sería necesario transferir a los pobres para que abandonen su situación de pobreza.

Un problema de un índice como P_1 estriba en que la tasa de impuesto hipotética con que habría que gravar los ingresos de las personas es aplicable a todos los miembros de la sociedad, incluidos los propios pobres. Obviamente, ello no tiene sentido. Así, se deben diseñar medidas que indiquen el monto de la transferencia necesaria como proporción del ingreso de las personas de mayores ingresos. Fishlow 1/ propuso la medida que aquí designamos como P_2 :

$$P_2 = \frac{D}{n\bar{x} - p\bar{x}_p} \quad (6)$$

La expresión (6) señala el déficit agregado de pobreza como proporción del ingreso de la población no pobre. También se puede recurrir a representar el déficit como proporción del ingreso de una parte de los no pobres,

1/ Véase FISHLOW.

es decir, como proporción del ingreso del z% más rico de la población. Así:

$$P_3 = \frac{D}{k_z X} \quad (7)$$

donde X es el ingreso total y k_z es la participación del z% más rico de la población en el ingreso. P_3 puede interpretarse simplifcadamente como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos del z% más rico de la población para generar los recursos que, transferidos en su totalidad a los pobres, les permitieran abandonar su condición de pobreza. De esta manera, mide la capacidad de los grupos de altos ingresos para aliviar o erradicar la pobreza. El índice P_3 , así como también P_2 , puede alterarse por una simple concentración del ingreso en los tramos altos sin que se afecte en forma alguna la situación de los pobres. Una variante de P_3 podría ser la de expresar el déficit agregado no como porcentaje del ingreso total del z% más rico, sino que como porcentaje de los ingresos del z% más rico una vez descontado un monto equivalente al nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza.

Por último, la expresión siguiente indica cuál es la magnitud del déficit agregado de pobreza como porcentaje del gasto público:

$$P_4 = \frac{D}{k_f X} \quad (8)$$

donde k_f indica qué proporción del ingreso nacional es destinada al gasto público. P_4 refleja en cierta forma la capacidad del sector público para abordar el problema de la pobreza. Una forma alternativa de este índice consiste en expresar el déficit agregado de pobreza como porcentaje de aquella parte del gasto público sobre la cual la autoridad política tiene un cierto grado de libertad con respecto a su utilización y destino.

Antes de concluir esta sección es necesario dejar en claro que la medida del déficit agregado de pobreza que teóricamente, como ya se ha señalado, es el monto de recursos que es necesario transferir a los pobres para que dejen de serlo, es distinto al monto de transferencias en que efectivamente sería necesario incurrir para eliminar la pobreza. Concretamente, la medida D subestima tales transferencias. Por un lado, la elevación permanente de los ingresos bajos requiere más inversión que

transferencias corrientes de ingreso, siendo estas últimas lo que está implícito en medidas como P_1 a P_4 . En segundo lugar, cualquier transferencia hacia los pobres se reducirá inevitablemente por filtraciones hacia otros grupos. Los índices mencionados suponen que el monto de las filtraciones es nulo. Tercero, aun cuando los pobres recibiesen el total de la transferencia, también será inevitable una cierta diversión de recursos por parte de ellos hacia objetivos distintos de la satisfacción de las necesidades básicas. Por último, las medidas de déficit de la pobreza no incluyen los problemas de acceso a los servicios públicos.

2. Las medidas más amplias de la pobreza

Al empezar este capítulo se indicó que ninguna de las dos medidas de la pobreza que se analizaron en la sección anterior, esto es, la incidencia (H) y el déficit (D o I), incorpora en su estructura simultáneamente las tres variables que caracterizan al grupo de los pobres. De la exposición hecha esto debe resultar claro: H ignora las diferencias de ingreso entre los pobres y D ignora el número de pobres. Aunque se recalculé esta última medida y se obtenga I, sin embargo, ni ella ni H toman en cuenta las desigualdades en la distribución del ingreso al interior del grupo de los pobres. Esto último significa, por ejemplo, que si un pobre transfiere dinero a otro pobre con un nivel de ingreso mayor, las medidas H, D, o I no sufren variaciones, aunque es evidente que el nivel de bienestar es ahora menor. En este sentido ambos índices, la intensidad y el déficit de pobreza, son índices burdos aunque de hecho el segundo representa un avance sobre el primero, especialmente cuando es expresado como el déficit porcentual por persona (I).

Sen ^{1/} formuló dos axiomas que toda medida de pobreza debería satisfacer. El primero de ellos, o axioma de monotonicidad, dice que, ceteris paribus, una reducción en el ingreso de una persona que se encuentra debajo de la línea de pobreza, deberá aumentar el valor de la medida de pobreza. Por su parte, el segundo axioma, o axioma de transferencia, dice que, ceteris paribus, una transferencia pura de ingreso de una persona que se encuentra debajo de la línea de pobreza a cualquiera que tenga un nivel de ingreso más alto (aunque ésta también sea pobre) deberá aumentar el valor de la medida de pobreza.

^{1/} Véase SEN.

La proporción de pobres en la población (H) viola ambos axiomas, mientras el déficit agregado de pobreza (D) o el normalizado (I) violan el segundo axioma. Así, pues, diversos autores han tratado de encontrar una medida de la pobreza que tome en cuenta las tres variables ya señaladas como características de la pobreza y que cumpla con los dos axiomas de Sen.

Sen mismo deriva axiomáticamente una medida de pobreza de ese tipo,^{1/} para lo cual se basa en una concepción ordinal del bienestar. El índice de Sen es, en realidad, la suma ponderada y normalizada de los déficit de pobreza de todos los pobres. Su forma general es la siguiente:

$$P = A(x^{\star}, \underline{x}) \cdot \sum_{i=1}^p \left[d_i \cdot v_i(x^{\star}, \underline{x}) \right] \quad (9)$$

donde \underline{x} es un vector de dimensión n que representa la configuración de ingresos de la sociedad, A es el parámetro de normalización y v_i son las ponderaciones utilizadas. Nótese que estas ponderaciones se definen en términos del vector \underline{x} y no sólo de x_i .

Mediante la operacionalización de tres axiomas determinados, la expresión general (9) se transforma en el índice de pobreza de Sen, que llamaremos P_s . En primer lugar, mediante el "axioma de ponderaciones de rango ordinales" se especifica cómo se determinan aquéllas. Así, la ponderación $v_i(x^{\star}, \underline{x})$ que recibe el déficit de pobreza del individuo i es igual al rango que éste ocupa en el ordenamiento interpersonal de bienestar de los pobres. En segundo lugar, mediante el "axioma de bienestar monotónico", se especifica el ordenamiento de los pobres según su nivel de bienestar, el cual se asume que depende del ingreso. A un mayor ingreso corresponde un bienestar mayor. Es decir, si $W_i(\underline{x})$ representa el nivel de bienestar del individuo i , para i, j cualesquiera, si $x_i > x_j$, entonces $W_i(\underline{x}) > W_j(\underline{x})$. (Por lo tanto $v_i(x^{\star}, \underline{x}) < v_j(x^{\star}, \underline{x})$). Por último, mediante el "axioma de valor normalizado de pobreza" se especifica el proceso de normalización. Este dice que si todos los pobres tienen el mismo ingreso, entonces $P = HI$.

^{1/} Véase SEN.

Según Sen, estos tres axiomas determinan unívocamente un índice de pobreza. Este es el siguiente:

$$P_s = H \cdot [I + (1 - I) \cdot G] \quad (10)$$

donde G es el coeficiente de Gini de la distribución de ingreso de los pobres.^{1/} El índice P_s consiste de la multiplicación de la proporción de pobres (H) por el déficit de pobreza ampliado por el coeficiente G ponderado por (1 - I), es decir, ponderado por la relación del ingreso promedio de los pobres a la línea de pobreza. En otras palabras, en lugar de multiplicar H por I simplemente, este último es ampliado para tomar en cuenta la distribución de ingreso de los pobres. Así, el déficit de pobreza "verdadero" es la suma del déficit medido como diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de los pobres, I, y del "déficit" que resulta de la distribución desigual del ingreso de los pobres, (1 - I)G. Sólo si los pobres tienen todos el mismo ingreso es posible tomar como índice de la pobreza la simple multiplicación de H e I, pues en tal caso $G = 0$.

De la expresión (10) se desprende que si aumenta la proporción de pobres (H), si aumenta el déficit de pobreza (I) o si aumenta la desigualdad en la distribución de ingreso de los pobres (representada por G), aumenta el valor de P_s . En otras palabras, este índice cumple con todas las condiciones señaladas para un índice de pobreza.

Anand ^{2/} desarrolla una expresión alternativa para P_s , que llamaremos P_a :

$$P_a = H \cdot \frac{1}{x^*} \cdot [x^* - \bar{x}_p \cdot (1 - G)] \quad (11)$$

En (11) se aprecia que el efecto de considerar G es que en lugar de tomar simplemente el déficit de pobreza promedio, $x^* - \bar{x}_p$, éste es ampliado para incluir la pérdida ocasionada por la distribución desigual del ingreso medio de los pobres. La expresión $\bar{x}_p (1 - G)$ es el llamado "ingreso equivalente igualmente distribuido", es decir, según Atkinson, el nivel de ingreso per cápita que si es distribuido equitativamente daría el mismo nivel de

^{1/}En realidad, ésta es la forma del índice cuando el número de pobres es grande. Para la expresión exacta de P_s y el proceso de su derivación, consúltese SEN, pp. 224-225.

^{2/}Véase ANAND.

bienestar social que la distribución de ingreso existente.^{1/} Por lo tanto, el déficit de pobreza ponderado se calcula como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso equivalente igualmente distribuido de los pobres.

Cabe destacar que, según Anand, P_s y su equivalente P_a , dependen del supuesto adoptado con respecto a la ordenación por rango del bienestar, el cual no será fácilmente defendible. Si se toman otras funciones de bienestar, los sistemas de ponderaciones serán distintos, lo que resultará en diferentes ingresos equivalentes igualmente distribuidos. Así, se obtendrán también diferentes medidas de pobreza.

Nótese que P_s ó P_a no dependen en absoluto de los cambios que se registren en los ingresos de las personas que están por sobre la línea de pobreza. Sólo dependen de los ingresos de los pobres. Sin embargo, P_s podría ser calculado también en términos del enfoque relativo de la pobreza. Para esto, en lugar de fijar la línea de pobreza a un nivel absoluto igual a x^* , se fija una relación funcional entre ella y el ingreso medio de la población (\bar{x}). Así, tendríamos que $x^* = k\bar{x}$ donde k es una constante.

El rango de valores de P_s varía entre 0 y 1. $P_s = 0$ cuando todo ingreso es mayor que la línea de pobreza, implicando que no existen los pobres ($p = 0$). $P_s = 1$ cuando todo ingreso es igual a cero, es decir, cuando $\bar{x}_p = 0$ y $p = n$. En tal caso, la totalidad de la población es pobre y no tiene ingreso alguno.

N. Kakwani presenta también el desarrollo de un índice de pobreza que cumpla con todas las condiciones necesarias.^{2/} El primer índice que propone, que llamaremos P_k , es:

$$P_k = H \cdot \frac{(x^* - \bar{x}_p)}{\bar{x}} \quad (12)$$

P_k puede ser interpretado como el porcentaje del ingreso total que es necesario transferir a los pobres de tal manera que el ingreso de todos ellos sea igual a x^* . Tal índice, sin embargo, es insensible a cambios en la distribución del ingreso de los pobres, aunque sí cumple con el axioma de monotonidad de Sen. En otras palabras, P_k provee información

^{1/} Véase A.B. Atkinson, "On the measurement of inequality", Journal of Economic Theory, Vol. 2, 1970, pp. 244-263.

^{2/} Véase KAKWANI.

adecuada sobre la intensidad de la pobreza sólo si todos los pobres tienen el mismo ingreso.

En vista de ello, Kakwani propone otras medidas de la pobreza. La primera de ellas (P_k') es la siguiente:

$$P_k' = H \cdot \frac{1}{\bar{x}} \cdot \left[x^{\star} - \bar{x}_p \cdot (1 - G) \right] \quad (13)$$

Sólo si $G = 0$, $P_k' = P_k$. El índice representado en la expresión (13) es análogo a los índices P_s y P_a discutidos más arriba, con la diferencia de que en lugar de representar el déficit de pobreza como porcentaje de la línea de pobreza, como hacen Sen y Anand, en P_k' es representado como porcentaje del ingreso medio de la sociedad.

Kakwani propone un segundo índice que cumple con todos los requisitos, pero en el que la consideración de la desigualdad en la distribución del ingreso de los pobres se hace de manera distinta:

$$P_k'' = H \cdot \frac{1}{\bar{x}} \cdot \left[x^{\star} - \bar{x}_p / (1 + G) \right] \quad (14)$$

P_k'' resulta de ponderar \bar{x}_p por $1/(1 + G)$ en vez de hacerlo por $(1 - G)$ como en P_k' . El índice de la expresión (14) es menos sensible que P_k' a cambios en la distribución del ingreso de los pobres. Esta diferencia proviene del hecho que P_k' (y P_s y P_a) ponderan los déficit de pobreza individuales según el número de personas entre el individuo en cuestión y el individuo cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza. En cambio, en P_k'' la ponderación usada para cada individuo pobre es proporcional al ingreso de todos los que tienen un ingreso más alto que el suyo, pero menor que la línea de pobreza. Esto no hace sino corroborar la afirmación hecha antes en el sentido que diferentes sistemas de ponderación resultan en diferentes ingresos equivalentes igualmente distribuidos y, por lo tanto, en diferentes medidas de pobreza.

En realidad, si $g(G)$ es una función monotónica de G que satisface las condiciones siguientes:

$$0 \leq g(G) \leq 1 \quad (15)$$

$$g(G) = 1 \text{ si } G = 0 \quad (16)$$

$$g'(G) < 0 \quad (17)$$

y L representa \bar{x} o x^{\star} según el caso, entonces cualquier índice de la forma

$$H = \frac{1}{L} \cdot \left[x^{\star} - \bar{x}_p \cdot g(G) \right] \quad (18)$$

satisface las condiciones propuestas en la primera parte de este capítulo. Evidentemente, funciones tales como $(1 - G)$ y $1/(1+G)$ satisfacen las restricciones (15) a (17).

El valor dado a L en (18) no es indiferente. En medidas tales como P_s o P_a , donde $L = x^{\star}$, se resalta la relación entre lo que deberían tener los pobres y lo que efectivamente tienen. En cambio, si $L = \bar{x}$, como en los casos de P_k' o P_k'' , no se trata de un simple cambio de punto de referencia sino que hay una diferencia conceptual sustantiva. En efecto, el uso de x^{\star} en P_s o P_a implica medir el grado de pobreza directamente, mientras que P_k' o P_k'' en realidad lo miden indirectamente, al presentarlo en términos relativos al ingreso de toda la sociedad, incluidos los que no son pobres. Así, si lo que se quiere resaltar es cuánto hay que transferir a los pobres en relación al monto de recursos disponible, conviene usar P_k' o P_k'' ; si lo que se quiere resaltar es la relación entre lo que deberían tener los pobres y lo que efectivamente tienen, conviene usar P_s (o su equivalente P_a).

ANEXO

LA METODOLOGIA UTILIZADA PARA DISEÑAR LINEAS DE POBREZA

En cualquier estudio sobre la pobreza que pretenda sugerir líneas de acción para aliviarla o erradicarla, hay dos etapas en la medición de la pobreza. La primera, que corresponde a lo discutido en los capítulos I a IV, es la de definir el concepto de pobreza a ser utilizado y, en base a él, diseñar un criterio que permita identificar a los hogares pobres en cada sociedad. La segunda etapa, que corresponde al capítulo V, consiste en, una vez identificados los pobres, analizar sus características y la evolución de éstas en el tiempo.

Este anexo presenta en forma más o menos detallada el procedimiento seguido en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en la primera de dichas etapas. La elección de una metodología para identificar los grupos pobres en las diversas sociedades se hizo a partir de las discusiones de los capítulos anteriores, en los cuales se indicaron los aspectos teóricos que deben normarla. Estos últimos, sin embargo, fueron lógicamente modificados según las limitaciones que este estudio, como cualquier otro, tuvo en lo que se refiere a tiempo, datos y recursos. Asimismo, las metodologías fueron adaptadas a los objetivos trazados, entre los cuales destaca, como se indica más adelante, la posibilidad de realizar comparaciones entre las diversas situaciones nacionales y el abarcar el mayor número de casos posible para dar una imagen bastante completa del problema a nivel regional.

Para la segunda etapa del análisis se refiere al lector a las publicaciones del Proyecto que tratan dicho punto específicamente.^{1/}

1. La metodología

La primera etapa del estudio sobre la pobreza consistió en la formulación de un criterio que permitiese identificar a los grupos pobres al interior de las distintas sociedades latinoamericanas. En esta etapa, el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, debido a restricciones de recursos y para evitar su gasto en un trabajo que ya había sido

^{1/} Véase PIÑERA-A; PIÑERA-B; PIÑERA-C.

realizado, hizo uso de los resultados del Proyecto sobre la Medición y el Análisis de la Distribución del Ingreso en los países de América Latina que fue realizado en forma conjunta por CEPAL y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial.

Los rasgos más importantes de la metodología utilizada en dicho proyecto para identificar la pobreza y sus principales resultados al respecto aparecen en las dos publicaciones de O. Altimir citadas en las Referencias al final de este documento. La discusión que sigue está basada en ambas publicaciones.

Fue posible utilizar los resultados de dicho proyecto en lo que se refiere a pobreza debido a la amplia coincidencia, tanto en el concepto de pobreza considerado como en el ámbito geográfico de análisis, con nuestro proyecto.

Uno de los objetivos principales del Proyecto de Pobreza Crítica fue lograr tener resultados que fueran básicamente comparables entre países para así poder identificar los distintos tipos de situaciones nacionales y, a la vez, para poder apreciar la magnitud del problema global de la pobreza en América Latina. Esto permitiría, posteriormente, concentrar los recursos y los esfuerzos en el análisis de políticas para atacar la pobreza, objetivo último del proyecto, que, en términos generales, fueran válidas para el conjunto de los países o para grupos amplios de ellos.

La necesaria comparabilidad entre países hizo que fuera ineludible optar por el uso del concepto absoluto de pobreza. Si se hubiera usado el concepto relativo, los resultados obtenidos para cada país serían posibles de ser entendidos únicamente en el contexto particular de cada uno y se hubiese tornado imposible su comparación y su agregación. Esta elección del concepto absoluto de pobreza, por lo demás, está de acuerdo con lo expresado en los capítulos anteriores en el sentido que en sociedades como las de América Latina el problema básico es uno de privaciones absolutas más que de privaciones relativas.

Específicamente, la metodología utilizada es la del cálculo de líneas de pobreza tomando como base las necesidades nutricionales mínimas, y expresadas en términos de ingreso por hogar por persona. En otras palabras, el grueso de los esfuerzos en esta etapa del estudio se dedicó a investigar cuál es la canasta de alimentos que cubre los requisitos

mínimos de nutrición en cada sociedad, según los requerimientos dictados por los expertos, los patrones habituales de consumo y la disponibilidad de los distintos alimentos. Posteriormente, se valuó dicha canasta y, estimando la relación existente entre el gasto en alimentos y el gasto en otros rubros, se encontró el valor de la línea de pobreza.^{1/}

2. Las necesidades nutricionales

La canasta mínima de alimentos se construyó en los casos de once países de América Latina, que forman un conjunto representativo de la región. Su diseño estuvo basado en tres premisas: que sus componentes cubrieran las necesidades mínimas de nutrientes especificados por los expertos en nutrición, que la disponibilidad efectiva en cada país de cada tipo de alimento considerado fuera debidamente tomada en cuenta y, por último, que no fuera posible sustituir un alimento por otro sin elevar significativamente su costo.

a) Estimación de los requerimientos mínimos nutricionales

Para estimar en cada país los requerimientos energéticos y de proteínas mínimos normativos, es decir, los que integrarán la canasta mínima, se recurrió a estándares recomendados por FAO/OMS como punto de partida.^{2/} Se asumió que las características de la población son que es moderadamente activa en promedio y que el peso promedio de los adultos es de 65 kg. en el caso de los hombres y 55 kg. en el caso de las mujeres. La influencia del factor climático no se consideró por falta de datos, principalmente.

Se especificaron requerimientos mínimos de calorías y de proteínas. A pesar que una ingesta adecuada de calorías normalmente implica una ingesta también adecuada de proteínas y otros nutrientes, se prefirió especificar también el requerimiento de proteínas, junto con el de calorías, para facilitar una estimación más específica de la canasta mínima para cada país.

^{1/} Tal procedimiento no es nuevo y ha sido bastante común en otros estudios sobre pobreza y en el trazado de líneas de pobreza. Por ejemplo, ya en 1899 lo hizo así Rowntree, tal como se indicó en el capítulo IV.

^{2/} Véase FAO/OMS, Necesidades de energía y proteínas, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos, Informe Nº 52, Serie de Informes Técnicos Nº 522, Roma, 1973.

Cabe anotar aquí que no es fácil llegar a un consenso sobre cuáles son los requerimientos mínimos de nutrientes. Los estimados, en primer lugar, variarán de persona a persona, según el sexo, la edad y el grado de actividad y, adicio- mente en el caso de las mujeres, según si están o no embarazadas.^{1/}

Para citar un ejemplo, se puede señalar que según las recomendaciones del Comité de Nutrición de la Asociación Médica Británica,^{2/} los requerimientos de calorías en niños y jóvenes varían desde 1000 diarios entre cero y un año hasta 3500 entre 15 y 19 años. Por otro lado, en el caso de hombres adultos que tra- bajan, los requerimientos diarios varían entre 2 250 en el caso de trabajo sed- tario y 4 250 en el caso de trabajos muy pesados. Para mujeres adultas, dicho rango es de 2 000 a 3 750.^{3/} Los requerimientos de proteínas, vitaminas y mi- nerales sufren variaciones similares.

Asimismo, aun en el caso de individuos con las mismas características fís- icas y de actividad se presentan diferencias en sus requerimientos. Por ejemplo, ya en 1920 se encontró ^{4/} que, al revisar 109 casos individuales, el requerimiento pro- medio de proteínas era 44.4 gramos diarios por 70 kg. de peso, aunque los requeri- mientos individuales variaban entre 21 y 65 gramos.

Por último, no se puede dejar de mencionar que diferentes expertos recomen- darán muchas veces diferentes requerimientos mínimos. Siendo que tales requeri- mientos son en gran parte resultado de las opiniones personales de los expertos éstos muchas veces estarán en desacuerdo. Un estudio publicado en 1967 es muy tra- tativo al respecto.^{5/} En él se señalan las diferencias que había en los requeri- mientos mínimos de diversos nutrientes considerados en distintos países. Sólo para señalar los dos casos más interesantes se puede mencionar que mientras que el requerimiento diario de vitamina C recomendado en los Estados Unidos era 70 mg. en Gran Bretaña era de 20 mg.; asimismo, si bien en la Unión Soviética se recomen- daba ingerir 3 mg. diarios de tiamina (un complejo vitamínico), en los Estados Unidos el requerimiento diario recomendado era de sólo 0.8 mg.

^{1/} Por otro lado, se afirma que no existe un nivel de consumo de alimentos ú- nico y específico que sea esencial para la sobrevivencia física. Antes bien, lo que existe es un amplio intervalo a lo largo del cual la eficacia física de la persona varía gradualmente y en el mismo sentido que la variación en el monto de nutrie- ntos.

^{2/} Véase MCKENZIE.

^{3/} Incluso se ha dicho que las distintas actividades de esparcimiento (por ejemplo jugar a las cartas vs. hacer deporte) también deberían tomarse en cuenta. Ver MCKENZIE.

^{4/} Sherman, H.C., Journal of Biological Chemistry, 41, 1920; citado en MCKENZIE.

^{5/} MARKS, J., The Vitamins in Health and Disease, London, Churchills, 1967, pá- gina 100.

¿Cómo se resolvieron estos problemas? En lo que respecta al último de los problemas mencionados, hay que señalar que en la mayoría de los casos las diferencias en requerimientos mínimos recomendados provienen de diferencias, a veces sustanciales, en la definición misma de ellos. El uso de una fuente común para todos los países (FAO/OMS) elimina este problema. El segundo problema, el de las variaciones de requerimientos individuales, será importante en el estudio de casos de hogares aislados pero en un estudio como el presente, que pretende presentar el cuadro global de la situación, trabajar con promedios es totalmente correcto. Por último, en el caso del primer problema mencionado, por la misma razón de trabajar con magnitudes globales, basta con considerar la composición de la población por sexo y edad y asumir un grado de actividad moderado, en la esperanza que éste sea el promedio (tal como se señaló más arriba).

En resumen, según las recomendaciones FAO/OMS y las características de la población en lo que se refiere a sexo, peso y actividad alrededor de 1970, se establecieron los requerimientos mínimos medios por persona por día, en cada país, de calorías y proteínas.

b) Disponibilidad efectiva de los alimentos

Si bien la canasta mínima de alimentación que satisfaría las necesidades nutricionales en cada país se estableció sobre bases predominantemente normativas, también es indispensable tomar en cuenta la disponibilidad relativa de alimentos en cada país (producción nacional de alimentos más importaciones y menos exportaciones de éstos) para evitar el proponer soluciones inalcanzables. Tal disponibilidad se refleja en la composición del consumo aparente de alimentos. Así, éste proporcionó el punto de partida para la estimación de la canasta mínima.

En cada país se seleccionaron alrededor de 40 alimentos, que representaban más del 95% del consumo aparente de alimentos y que pertenecían a todos los grandes grupos de alimentos (cereales, tubérculos, azúcar, legumbres, verduras, frutas, carnes, pescados y mariscos, productos lácteos y huevos). El consumo aparente por persona de estos alimentos constituye la dieta media del país. A partir de ella, ajustando sus aportes energéticos y proteínicos a los requerimientos mínimos establecidos en cada caso, se obtiene la dieta mínima normativa.

c) Minimización del costo de la canasta alimenticia

En este proceso de obtener la dieta mínima normativa a partir de la dieta media, se trató de sustituir alimentos cuyo precio por caloría o proteína fuera alto por alimentos de menor precio por caloría o por proteína. Sin embargo, tales sustituciones no fueron hechas indiscriminadamente, sino que atendiendo a un conjunto de restricciones que pretenden conciliar las normas nutricionales comúnmente aceptadas con los hábitos alimentarios imperantes. Tal como aparecen en Altimir (1979), estas restricciones fueron nueve, a saber:

- i) adoptar el consumo aparente de proteínas del huevo o el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, el que sea mayor;
- ii) completar con proteínas provenientes de la leche hasta el 15% de los requerimientos proteínicos, o respetar el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, según cual presente un mayor consumo de leche;
- iii) que el consumo de carnes no sea menor al equivalente a 5 gramos diarios per cápita de proteínas ni al consumo de los estratos de menores ingresos;
- iv) mantener una ingestión de proteínas de pescado similar al promedio del consumo aparente;
- v) que la ingestión de azúcar no sea superior al equivalente de 270 calorías diarias per cápita o al consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, según cual sea mayor;
- vi) que el consumo de tubérculos no sea inferior al efectivo de los estratos bajos, en los casos de tubérculos cuyo precio por caloría es superior al de los cereales o legumbres; esto tiene por objeto reconocer el papel complementario que tienen estos alimentos en los hábitos culinarios;
- vii) adoptar la proporción de verduras del consumo aparente, y un máximo equivalente a 50 calorías diarias para frutas (cuya elasticidad ingreso es considerablemente superior a la de las verduras), ya que estos alimentos cumplen un papel clave en la provisión de minerales y vitaminas y en el logro de una dieta equilibrada;

- viii) adoptar las mismas proporciones de calorías provenientes de los aceites y grasas que en el consumo aparente, dada su complementación culinaria con los otros alimentos, y el hecho de que sus precios por caloría tienden a ser comparables con los de los cereales;
- ix) que los cereales y legumbres no superen el 60% de los requerimientos energéticos totales.

El respeto de los aspectos básicos de los hábitos alimentarios de la población se logra mediante la adopción de los consumos efectivos de los estratos de menores ingresos como cotas mínimas a la sustitución de alimentos. Por otra parte, en todos los casos se puso especial cuidado de no superar en forma importante las medias del consumo aparente, pues éstas son indicativas de las disponibilidades de cada alimento en el país. Por último, en el diseño de la canasta mínima normativa se tomaron en consideración las recomendaciones nutricionales disponibles en términos de alimentos específicos en el caso de los países en que se han formulado.

d) Valuación de la canasta mínima de alimentación

Una vez determinados los componentes de la canasta mínima, es necesario valuarlos a fin de obtener el valor del presupuesto mínimo de alimentación. Lo ideal sería poder usar para ello los precios efectivamente pagados por cada grupo de bajos ingresos. Sin embargo, tal información raramente existe, y cuando está disponible no es muy confiable. Por otra parte, el usar información de ese tipo implica depender de los resultados de investigaciones específicas y, sobre todo, esporádicas.

Debido a ello, las canastas mínimas se valuaron a los precios minoristas corrientemente recogidos por los sistemas estadísticos nacionales. Lamentablemente, en la gran mayoría de los casos tales precios corresponden sólo a la ciudad capital del país y nunca se recoge sistemáticamente información sobre los precios vigentes en las áreas rurales.

Para todos los alimentos incluidos en la canasta mínima se seleccionaron los precios de las variedades de menor calidad incluidas en las encuestas de precios minoristas.

Los presupuestos mínimos de alimentación, es decir, el valor de las canastas mínimas, fueron calculados en base a dichos precios para las ciudades capitales de cada país, debido al tipo de información disponible.

Pero para poder obtener el presupuesto mínimo de alimentación nacional fue necesario calcular el aplicable al resto urbano y el aplicable a las áreas rurales, estimando las diferencias regionales de precios en base a la escasa información existente.

En lo que se refiere a las diferencias de precios entre la capital de un país y el resto urbano, se constató que, en general, en las ciudades del interior los alimentos frescos y los alimentos básicos suelen tener precios menores que en las áreas metropolitanas, mientras que los alimentos extrarregionales, los importados y los industrializados tienden a registrar precios más altos. Ponderando estas diferencias de precios por la composición de las canastas mínimas, se obtienen presupuestos para el resto urbano algo menores que los estimados para la ciudad capital. Así, se consideró conveniente tomar para el resto urbano un presupuesto mínimo de alimentación 5% inferior al correspondiente a la ciudad capital en cada país.

La información referida a las diferencias entre áreas rurales y urbanas es más escasa aún. En lo que concierne a la parte comercializada del consumo de alimentos, los datos disponibles para algunos países de la región permitieron concluir que los precios pagados por alimentos frescos en las áreas rurales son sistemáticamente más bajos que los imperantes en las áreas urbanas, mientras que los precios de productos extrarregionales o industrializados son mayores. En lo que se refiere a la parte de autoconsumo de alimentos parece ser que los precios imputados de alimentos básicos de autoconsumo rara vez difieren en más de 20% de los registrados en los mercados rurales. Así, en base a todo ello, se consideró adecuado tomar como valor de la canasta mínima normativa en las áreas rurales el 75% del valor de ella para las ciudades capitales.

3. Las otras necesidades

Una vez determinado el valor de la canasta mínima normativa, para cada área, el trazado de las líneas de pobreza, también para cada área, en base a las necesidades nutricionales, requiere especificar la relación entre el gasto en alimentos y el gasto en las otras necesidades básicas de manera tal de obtener el valor total de la línea de pobreza.

Según Anand,^{1/} existen tres métodos para hallar el valor de la línea de pobreza una vez conocido el valor del presupuesto mínimo de alimentación. El primer método está basado en el uso de coeficientes de Engel; es decir, se halla la proporción del gasto total que los hogares de bajos ingresos destinan a la alimentación y posteriormente, para encontrar el valor de la línea de pobreza, el valor de la canasta mínima de alimentos es multiplicado por el recíproco de aquella proporción.

En el caso del segundo método, se restringen los elementos no alimenticios del presupuesto mínimo a algunos cuantos rubros esenciales. Luego se estima la razón del gasto en cada uno de esos rubros al gasto en alimentación para los hogares de bajos ingresos. Seguidamente se aplican estas razones al costo de la canasta mínima de alimentos para calcular la parte no alimenticia de la línea de pobreza. La diferencia de este método con el primero es, por lo tanto, que no se toman en cuenta más que aquellas necesidades explícitamente consideradas. De ahí que la línea de pobreza resultante será de menor valor.

Por último, el tercer método consiste en calcular la porción no alimenticia del presupuesto mínimo estimando los gastos en que realmente incurren los hogares de bajos ingresos en ciertas necesidades, los cuales son posteriormente sumados al costo de la canasta mínima. En tal cálculo, podemos agregar, pueden realizarse modificaciones normativas según los juicios de los expertos en los diversos campos.

Los métodos segundo y tercero producen resultados más exactos que el primero, pero también hay que recalcar que necesitan de bastante más información. Por su parte, el primer método, aun cuando puede incorporar aspectos que no sean esenciales, presenta tres ventajas: se necesitan menos datos, permite integrar al análisis de alguna manera los patrones de consumo de los hogares de bajos ingresos en lo que se refiere a la asignación de sus recursos entre alimentos y otras necesidades y, por último, constituye una metodología que permite ser aplicada a los diversos casos nacionales de que se compone este estudio.

Así, se eligió el primer método, para lo cual hay que identificar los hogares cuyo comportamiento en lo que se refiere a la asignación de

^{1/} Véase ANAND.

sus recursos sentará la pauta para el trazado de la línea de pobreza. La proporción del gasto destinada a la adquisición de alimentos por parte de aquel grupo de hogares en que tal gasto fuese algo superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido fue adoptada como norma para estimar la relación entre el gasto en alimentos y los gastos requeridos para satisfacer las otras necesidades básicas que implique gasto privado. Esto supone que los hogares que cubren el costo de la canasta mínima de alimentos están adquiriendo una combinación adecuada de éstos y que el resto de sus gastos cubre los requerimientos para satisfacer el resto de las necesidades básicas.

En el ámbito urbano de América Latina, el tipo de hogares a que se ha hecho referencia destina, en promedio, entre 40 y 50% de su gasto de consumo total a la compra de productos alimenticios. Por lo tanto, el valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se fijó como el doble del valor de la canasta mínima de alimentos.

En el caso de los hogares rurales una estimación de la proporción del gasto en alimentos se torna muy difícil debido a la escasez de datos y a la importancia del autoconsumo. La importancia de este último, además, variará según como se lo valúe. Sin embargo, se puede afirmar que en las áreas rurales los alimentos constituyen una proporción mayor del volumen del consumo que en las áreas urbanas, aunque ello se ve compensado en parte por los menores valores unitarios del autoconsumo de alimentos y por los mayores precios del resto de los bienes. En todo caso, la escasa evidencia indica que los hogares rurales destinan a la alimentación algo más de la mitad de su gasto total. Por lo tanto, para estimar el valor de las líneas de pobreza rurales se adoptó como norma que el gasto total en bienes no alimenticios equivale a las tres cuartas partes del gasto en alimentos. Así, si bien en el caso urbano la canasta de alimentos se multiplica por 2, en el caso rural se multiplicó por 1.75.

Por último, las líneas de pobreza nacionales se calcularon como un promedio ponderado de las líneas de pobreza urbana y rural calculadas en la forma mencionada.

Dos tipos de subestimación de la pobreza pueden surgir según el tipo de análisis llevado a cabo. En primer lugar, al aplicarse en forma

uniforme la relación entre el gasto en alimentos y otros gastos para todas las regiones de un país, con independencia de sus niveles de desarrollo relativo, se subestima la pobreza en aquellas en que el nivel de desarrollo relativo es mayor y donde, por consiguiente, la propensión a consumir bienes no alimenticios es también mayor. En segundo lugar, el aplicar la misma relación entre ambos tipos de gastos a todos los hogares sin tomar en consideración su tamaño y composición, llevará a subestimar la pobreza de los hogares de menor tamaño y de integrantes de mayor edad, y a sobreestimar la pobreza de los hogares más grandes y de integrantes más jóvenes. La relación entre gastos en alimentos y otros gastos que se ha considerado es evidentemente un promedio, pero se sabe que ésta tiende a ser mayor para los hogares grandes y menor en los hogares pequeños.

Si bien para el análisis de un sólo país o para una investigación a escala microeconómica tales consideraciones son muy relevantes y tendrán importantes implicaciones en el diseño de las políticas para atacar la pobreza, en un estudio como el presente no son tan importantes. Este, como ya se ha mencionado, centra su interés en la comparación del mayor número posible de situaciones nacionales, por lo que conviene el uso de una metodología común a todas ellas, y en el análisis del problema a nivel macroeconómico, por lo que el uso de magnitudes promedio aplicables al conjunto de los hogares pobres es correcto. Solo así se podrá llegar al objetivo final, es decir, a realizar una evaluación global del problema de la pobreza a escala regional.

4. Comentarios finales

Así, pues, se obtuvo los estimados de las líneas de pobreza en cada país, es decir, el monto de ingreso necesario para poder realizar el consumo privado mínimo para satisfacer las necesidades básicas. En otras palabras, la línea de pobreza equivale al nivel de ingreso que es necesario tener para destinar a la alimentación el equivalente al costo de la canasta mínima normativa de alimentos, habida cuenta de la necesidad de destinar una determinada proporción del gasto total (50% en áreas urbanas, algo menos en áreas rurales) para la satisfacción del resto de las necesidades básicas. Según lo expresa Altimir:^{1/} "Estas líneas de pobreza traducen

^{1/} Véase ALTIMIR-B.

una definición conscientemente normativa de la dimensión absoluta de la pobreza. Expresan en forma sintética un juicio acerca de cuáles son los niveles mínimos de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, por debajo de los cuales se registran situaciones de privación efectiva que se consideran no sólo moralmente intolerables, sino críticamente degradantes de la condición humana".

Antes de terminar es menester señalar también que además de las líneas de pobreza, en el análisis se definió, para cada país, otra línea llamada "línea de indigencia". Esta se definió como exactamente igual al valor de la canasta mínima de alimentos, por lo que un hogar indigente es definido como aquel hogar que aunque destinara el total de sus recursos al consumo de alimentos no lograría adquirir el total de la canasta mínima, es decir, ni siquiera lograría satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación. En otras palabras, los llamados indigentes están constituidos por el grupo de hogares pobres que se encuentra en peores condiciones. El distinguir entre pobres indigentes y pobres no indigentes permite entrever de alguna manera la desigualdad de ingreso al interior del grupo pobre.

REFERENCIAS

- Oscar ALTIMIR-A; "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago, 1979.
- Oscar ALTIMIR-B; "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL Nº 13, Santiago, abril de 1981.
- Sudhir ANAND; "Aspects of poverty in Malaysia", The Review of Income and Wealth 23(1), March 1977.
- Omar ARGÜELLO y Rolando FRANCO; "Pobreza: problemas teóricos y metodológicos", en Rolando Franco (Coord.), Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago, 1982.
- A.B. ATKINSON; La economía de la desigualdad, Editorial Crítica, Barcelona, 1981.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; "Definition of low-income groups", documento interno GP-77-1, 7 de febrero de 1979.
- Manuel J. CARVAJAL; David T. GEITHMAN; Patrick R. ARMSTRONG; Pobreza en Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica y Latin American Data Bank (Univ. de Florida), San José, 1977.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS; Perception of Poverty in Europe, Bruselas, 1977.
- Anthony DOWNS; Who are the Urban Poor?, Committee for Economic Development Supplementary Paper Nº 26, New York, 1968.
- Jan DREWNOWSKI; "Poverty: its meaning and measurement", Development and Change 8(2), April 1977.
- Bhaskar DUTTA; "On the measurement of poverty in rural India", en Indian Economic Review XIII (New Series) (1), April 1978.
- Louis A. FERMAN, Joyce L. KORNBLUH, Alan HABER (eds.); Poverty in America, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1968.
- Gary S. FIELDS; Poverty, Inequality and Development, Cambridge University Press, 1980.
- A. FISHLOW; "Brazilian size distribution of income", American Economic Review, LXII(2), May 1972.

- Fernando GALOFRE; "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", en F. Galofré (ed.), Pobreza crítica en la niñez, CEPAL-UNICEF, Santiago, 1981.
- Helen GINSBURG (ed.): Poverty, Economics and Society, Little, Brown and Company, Boston, 1972.
- E.J. HOBSBAWM; "Poverty", en International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 12, The Macmillan Company and The Free Press, New York, 1968.
- David HSIEH; Fiscal Measures for Poverty Alleviation in the United States, ILO, Ginebra, 1979.
- Dorothy Buckton JAMES; Poverty, Politics and Change, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1972.
- Nanak C. KAKWANI; Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications, Oxford University Press, 1980.
- Oscar LEWIS; "The culture of poverty", en Ferman-Kornbluh-Haber (eds.), citado en estas Referencias.
- J.C. McKENZIE; "Poverty: food and nutrition indices", en Townsend-A, citado en estas Referencias.
- Herman P. MILLER-A; "Changes in the number and composition of the poor", en Margaret S. Gordon (ed.), Poverty in America, Chandler Publishing Company, San Francisco, 1965.
- Herman P. MILLER-B; "The dimensions of poverty", en Ben B. Seligman (ed.), citado en estas Referencias.
- Herman P. MILLER-C; "Is the income gap closed? No!", en Ferman-Kornbluh-Haber (eds.), citado en estas Referencias.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO; Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina, Ginebra, 1980.
- Oscar ORNATI-A; Poverty Amid Affluence, The Twentieth Century Fund, New York, 1966.
- Oscar ORNATI-B; "Poverty in America"; en Ferman-Kornbluh-Haber (eds.), citado en estas Referencias.
- Oscar ORNATI-C; "What is poverty?" en Ginsburg (ed.), citado en estas Referencias.

- Mollie ORSHANSKY-A; "Counting the poor: another look at the poverty profile", en Ferman-Kornbluh-Haber, citado en estas Referencias.
- Mollie ORSHANSKY-B; "How poverty is measured", Monthly Labor Review 92(2), February 1969 y reproducido en Joan Huber-Peter Chalfant (eds.), The Sociology of American Poverty, Schenkman Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1974.
- Sebastián PIÑERA-A; ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, E/CEPAL/PROY.1/2, Santiago, julio de 1979. Una versión algo resumida se encuentra bajo el mismo título en Rolando Franco (Coord.), Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago, 1982.
- Sebastián PIÑERA-B; Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos, E/CEPAL/PROY.1/3, Santiago, julio de 1979.
- Sebastián PIÑERA-C; ¿Cómo medir el progreso de los países?, E/CEPAL/PROY.1/10, Santiago, julio de 1979.
- Robert D. PLOTNICK y Felicity SKIDMORE; Progress Against Poverty. A Review of the 1964-1974 Decade, Academic Press, New York, 1975.
- Martin REIN; "Problems in the definition and measurement of poverty" en Townsend-A, citado en estas Referencias.
- Wolf SCOTT; Concepts and Measurement of Poverty, UNRISD Report Nº 81, Ginebra, 1981.
- Ben B. SELIGMAN, (ed.); Poverty as a Public Issue, The Free Press, New York, 1965.
- Georg SIMMEL; "The poor", extractos tomados de Kenneth Henry (ed.), Social Problems, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1978.
- Amartya SEN; "Poverty: an ordinal approach to measurement", Econometrica 44(2), March 1976.
- Noriyuki TAKAYAMA; "Poverty, income inequality, and their measures: Professor Sen's axiomatic approach reconsidered", Econometrica 47(3), May 1979.
- Pedro TEJO J.; "Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina", CEPAL/EST/Borrador/150, noviembre 1976.

Peter TOWNSEND (ed.)-A; The Concept of Poverty, American Elsevier Publishing Co., Inc., New York, 1970.

Peter TOWNSEND-B; "Measures and explanations of poverty in high income and low income countries: the problems of operationalizing the concepts of development, class, and poverty", en Townsend-A, citado en estas Referencias.

Peter TOWNSEND-C; "Poverty as relative deprivation: resources and style of living", en Wedderburn, citado en estas Referencias.

Peter TOWNSEND-D; "The meaning of poverty", en Joan Huber y Peter Chalfant (eds.), The Sociology of American Poverty, Schenkman Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1974.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs; Social Policy and the Distribution of Income in the Nation, New York, 1969.

Dorothy WEDDERBURN (ed.); Poverty, Inequality, and Class Structure, Cambridge University Press, 1974.

NOTAS AL CAPITULO I

- 1/ Así queda demostrado, por ejemplo, en GINSBURG. En dicha publicación se citan fragmentos relativos a la pobreza de los siguientes autores, publicados originalmente en los años indicados de los siglos XVIII y XIX: A. Smith (1776), Paine (1792), Malthus (1817), Owen (1817), J.S. Mill (1865), Engels (1887), Marx (1860), George (1880), Spencer (1904), Papa León XIII (1891), London (1903), Riis (1890).
- 2/ GINSBURG (p.vii): La pobreza es realmente un tema controvertido.
GALOFRE (p.47): A pesar de tanto análisis no existe un consenso de cómo medirla y definirla [la pobreza]
- DREWNOWSKI (p.183): No se ha alcanzado un acuerdo general sobre cómo se debería definir o medir la pobreza.
- 3/ GALOFRE (p.47): Después de varios años de aplicación del "war on poverty" y de un considerable aparato administrativo y de información, la cifra de pobres en los Estados Unidos, según diversas fuentes, oscilaba entre 20 y 70 millones. La sola discrepancia entre ingresos y gastos de las familias hacia bajar en un millón los siete y medio millones de pobres calculados según su ingreso disponible en el Reino Unido en 1960. En Chile, la utilización de los mismos indicadores lleva, según un estudio, a concluir que el 21% de la población es extremadamente pobre, según otro (que utiliza un criterio distinto para establecer los mínimos) a que el porcentaje de pobres es del 60%. Ejemplos como éstos son la regla, más que la excepción, en los estudios de pobreza.
- SCOTT (p.13): Con los métodos de medición utilizados comúnmente, es posible mostrar que la pobreza está muy extendida, que es insignificante, que se está reduciendo, que está aumentando.

- 4/ ORSHANSKY-A (p.67): Como parte de planificar el cómo, existe la tarea de identificar el quiénes.
- 5/ DREWNOWSKI (p.183): Para poder clarificar los puntos involucrados tenemos que, en primer lugar, hacer una distinción explícita entre el concepto de pobreza, esto es, el significado de aquel término, y las formas en las cuales se supone que debe medirse. Sólo cuando estos dos aspectos se separan puede discutirse cada uno con sentido.
- La clarificación del concepto debe ser lo primero: debemos saber con seguridad qué es lo que estamos tratando de medir. Sólo cuando dicho punto quede claro podemos dedicarnos al problema de cómo medirlo.
- 6/ GALOFRE (p.48): En parte, los conceptos de pobreza se derivan necesariamente de las posiciones que se tomen con respecto [al cuerpo teórico del cual derivan y a las concepciones sociales], y ello queda reflejado en concepciones distintas del fenómeno
- ARGÜELLO-FRANCO (p.48): No hay definiciones totalmente objetivas de la pobreza.
- MILLER-B (p.22): Hay una parte muy fuerte de subjetividad en cualquier definición de pobreza.
- CARVAJAL-GEITHMAN-ARMSTRONG (p.5): La falta de criterios de pobreza definidos se debe en gran parte a la subjetividad que envuelve la apreciación del tema.
- 7/ ATKINSON (p.252): Resulta equívoco sugerir que la pobreza puede considerarse en términos de una norma absoluta que puede aplicarse a todos los países en todos los momentos, independientemente de la estructura social y del nivel de desarrollo. El umbral de la pobreza se define necesariamente en relación con las convenciones sociales y los niveles de vida contemporáneos de una sociedad determinada y, de esta forma, un individuo en Estados Unidos puede considerarse pobre aunque su renta sea mayor que la del individuo medio en la India.

- 8/ ORNATI-C (p.141): En términos de insuficiencia, la pobreza ha sido tradicionalmente considerada como la condición de las personas cuyos recursos han sido insuficientes para satisfacer necesidades mínimas.
- DREWNOWSKY (p.183): La pobreza ocurre cuando la gente satisface sus necesidades a un grado menor que aquél considerado suficiente. Esta es una definición general la cual parece ser comúnmente aceptable.
- HSIEH (p.5): El primer intento [hecho en los Estados Unidos para tener una noción clara de la naturaleza y extensión de la pobreza] puede encontrarse en Economic Report of the President to the Congress, January 1964, Together With the Annual Report of the Council of Economic Advisers (Washington, D.C., Government Printing Office, 1964) que decía: "Por pobres entendemos a aquéllos que no están manteniendo un estándar de vida decente en este momento -aquéllos cuyas necesidades básicas exceden sus medios para satisfacerlas".
- 9/ MILLER-B (p.20): La pobreza es difícil de definir y más difícil aún de medir.
- 10/ DREWNOWSKI (p.183): La pregunta fundamental (es) cuál es el grado suficiente de satisfacción de las necesidades y cómo se establece ésto.
- ORNATI-C (p.141): Estando de acuerdo que nadie debería vivir bajo los niveles de "subsistencia" o en "privación", parece que, como nación, no somos capaces de ponernos de acuerdo sobre qué significan exactamente. Aun las ciencias físicas son de poca ayuda para determina las "necesidades mínimas".
- ATKINSON (p.254): No hay un único nivel de "subsistencia" que pueda emplearse como base para el umbral de la pobreza.

- ORSHANSKY-A (p.67): No hay, y sin duda que en una sociedad pluralista sometida a rápidos cambios no puede haber, un estándar universalmente aceptado y uniformemente aplicable por medio del cual se pueda decidir quién es pobre.
- ARGÜELLO-FRANCO (p.47): Por su parte, referirse a la pobreza como situación implica afirmar que un subconjunto de la sociedad no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades mínimas o básicas. Pese a su aparente simplicidad, tal perspectiva tiene serios problemas. En primer lugar, hay que lograr un acuerdo respecto a cuáles son esas necesidades básicas y en qué grado deben ser satisfechas, es decir, ¿qué cantidad de bienes de qué calidad son necesarios y suficientes para satisfacer esas necesidades?
- 11/ GALOFRE (p.49): Existen dos grandes grupos de conceptos operacionales para delimitar la pobreza: subjetivos y objetivos.
- GALOFRE (p.49): Dentro de las concepciones operacionales objetivas se distinguen concepciones de pobreza absoluta y concepciones de pobreza relativa.
- 12/ ORNATI-C (p.140): La pobreza se define indistintamente como "subjetiva", "objetiva" o "relativa".
- REIN (p.46): Se pueden identificar tres conceptos amplios de pobreza. La pobreza puede ser considerada desde los puntos de vista de subsistencia, desigualdad o externalidad.
- 13/ GALOFRE (p.49): En las mediciones subjetivas es cada persona o familia quien evalúa su situación, y esa percepción identifica los estados de pobreza.
- DREWNOWSKI (p.183): Concepto de pobreza subjetiva. Cualquiera puede emitir un juicio acerca de si considera si sus necesidades están satisfechas a un grado suficiente o insuficiente. El individuo puede ser considerado pobre o no pobre, dependiendo de ese juicio.

14/ GALOFRE (p.49):

En los conceptos operacionales objetivos, se aplican criterios externos preestablecidos (cuantía de ingresos, consumo de alimentos, acceso a servicios, etc.) para responder a las interrogantes y determinar quiénes son o no son pobres.

15/ DREWNOWSKI (p.184):

Concepto de pobreza absoluta. Se pueden establecer estándares para los niveles de satisfacción "suficientes" de las necesidades. Las personas que se encuentren por debajo de aquellos niveles estándar se considerarán pobres, aquéllos que estén por encima como no pobres.

GALOFRE (p.49):

Las posiciones de cada individuo, familia, región, país, etc. -la unidad de análisis de interés- son comparadas con los estándares absolutos. Aquellas unidades de análisis que caen bajo dicho estándar son consideradas pobres.

16/ DREWNOWSKI (p.184):

Concepto de pobreza relativa. La pobreza puede determinarse por la posición del individuo en relación a los otros miembros de la población respecto al grado de satisfacción de las necesidades respectivas. La posición relativa determinará si una persona es pobre o no pobre.

17/ REIN (p.46):

La externalidad está referida a las consecuencias sociales de la pobreza para el resto de la sociedad más que con las necesidades de los pobres. La línea de pobreza debería servir "como un índice de la desutilidad para la comunidad de la persistencia de la pobreza".

18/ FERMAN-KORNBLUH-HABER (p.3):

La clave para este tipo de definición es el uso de atributos comunitarios (por ejemplo composición por calificación laboral, tasa de desempleo, niveles salariales) como un indicador del bienestar de sus habitantes.

19/ GINSBURG (p.xix):

Gunnar Myrdal ha dicho que las ciencias sociales no son independientes de los juicios de valor: "Todo estudio de un problema social, por limitado que sea su alcance, es y debe estar determinado por juicios de valor. Una ciencia social 'desinteresada' no ha existido nunca y, por razones lógicas, no podrá nunca existir".

20/ GINSBURG (p.xix):

Las diferencias en los juicios de valor, en los supuestos y en los objetivos están y han estado en el centro de muchas controversias teóricas y de política sobre pobreza. Muchos de estos juicios de valor, supuestos y objetivos divergentes surgen de interpretaciones diferentes sobre la naturaleza del hombre y la sociedad y sobre su mutua relación.

21/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.41): ¿Cualquier definición de pobreza? puede ser atacada y defendida desde muchos ángulos, dependiendo de la perspectiva del crítico y de los usos que le exige a la definición. Por lo tanto, de ninguna manera deben considerarse estas defi-niciones usadas en este trabajo o como definiciones ideales; más bien, las concebimos como compromisos necesarios entre las demandas de la teoría social y económica, las limitaciones de las estadísticas disponibles y las necesidades y objetivos de este informe.

22/ FERMAN-KORNBLUH-HABER (p.2):

La definición más común de pobreza enfatiza la falta o insuficiencia de ingreso como la característica distintiva de los individuos o familias pobres.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.32): Una perspectiva económica sobre la pobreza típicamente empieza con el supuesto (el cual puede ser seriamente cuestionado) de que el bienestar de las familias está primaria y positivamente relacionado con su habilidad para consumir bienes y servicios.

- 23/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.32): De acuerdo a este punto de vista económico sobre la pobreza, más consumo lleva a un mayor bienestar (asumiendo que los otros aspectos relativos a la situación de la familia permanecen inalterados).
- 24/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.41): A pesar de que no negamos la importancia de estudiar y corregir las privaciones sociales, políticas y psicológicas enfrentadas por los pobres (y por otros) en nuestra sociedad, los problemas que resultan del bajo ingreso son tan severos que centrar la atención en las variables de ingreso es un compromiso valioso entre los polos del tratamiento conceptual comprensivo y la aplicabilidad práctica. Más pragmáticamente, las estadísticas poblacionales nacionales pueden ser usadas para determinar el status de pobreza sólo si se usan definiciones económicas.
- 25/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.40): La noción de una "cultura de la pobreza" se ha convertido en la alternativa mejor conocida a la perspectiva económica de la pobreza.
- FERMAN-KORNBLUH-HABER (p.394): La lógica consecuencia de la tesis de la "cultura de la pobreza" es el sugerir un grupo social que (1) no comparte los supuestos básicos de la vida cotidiana de la sociedad en general y (2) ha tenido una serie de experiencias distinta de la de otros grupos en la comunidad. La "cultura de la pobreza" es considerada como una serie de respuestas adaptativa peculiar a los problemas de la gente de bajos ingresos.
- LEWIS (p.406): La frase "cultura de la pobreza" es pegajosa y es usada, bien y mal, con alguna frecuencia en la literatura actual. En mis escritos es el rótulo para un modelo conceptual específico

que describe en términos positivos una sub-cultura de la sociedad occidental con su propia estructura y racionalidad, una forma de vida pasada de generación en generación a lo largo de líneas familiares. La cultura de la pobreza no es simplemente una cuestión de privación o desorganización. Es una cultura en el sentido antropológico tradicional pues provee a seres humanos de un diseño de vida, con un conjunto de soluciones para los problemas humanos, y por lo tanto cumple una función adaptativa importante.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.40): Esta teoría de la cultura de la pobreza arguye que las personas crónicamente pobres han desarrollado, como reacción a su posición marginal en la sociedad, ciertas características y valores que difieren de aquéllos de la mayoría. Como lo señala Oscar Lewis, esta cultura de la pobreza tiende a perpetuarse a sí misma, una vez que ha emergido, porque sus efectos son llevados de generación en generación.

DOWNS (p.4): A pesar de que la pobreza se define técnicamente como el hecho de tener un ingreso anual muy bajo, para mucha gente también es un estado crónico de fracaso, incapacidad, dependencia, derrota, e impotencia para participar de la mayoría de los beneficios materiales y espirituales más importantes de la sociedad americana. Su permanencia en este estado de privación es reforzada por muchos arreglos institucionales de nuestra sociedad, incluyendo aquéllos diseñados supuestamente para ayudarlos.

ORSHANSKY-A (p.70):

La pobreza tiene muchas facetas, no todas ellas posibles de ser reducidas a dinero.

SCOTT (P.3):

La relación del ingreso monetario con los gastos cotidianos es por supuesto importante, pero sólo raramente será el único o más importante determinante de los niveles de vida y de pobreza en los países más pobres.

HSIEH (p.5):

La pobreza es más que la falta de ingreso o que un problema de insuficiencia económica. Su dimensión económica está relacionada en forma causal a sus dimensiones social y política.

26/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.40):

Se dice que la cultura de la pobreza genera un sistema social con reducida actividad política, baja participación en instituciones sociales importantes, estructuras familiares débiles e inestables, identidades personales débiles, horizontes temporales cortos, chauvinismo masculino y machismo, y un sentido de sumisión al "destino".

27/ MILLER-B (p.28):

También debemos recordar que aun si los niveles de vida mínimos son elevados de tal manera que todas las familias tengan vivienda y dieta adecuadas, aquellos que reciben el mínimo aún pueden sentirse en privación, especialmente si tienen oportunidades limitadas para superar ese nivel.

SELIGMAN (p.4):

Es una cultura [la pobreza] que se perpetúa a sí misma en un círculo desesperado sin fin.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.40):

Los pobres, tanto como individuos y como grupo, poseen características sociales y psicológicas que pueden o no estar atadas a una falta de recursos económicos y que pueden permanecer como una desventaja seria para ellos aun si sus problemas económicos fueran aliviados.

28/ HOBBSAWM (p.402):

Surgen dificultades más serias en la medición de los aspectos no materiales de la pobreza, esto es, de la parte que en ella juegan la inferioridad de derechos, oportunidades y status de los pobres y su sentir sobre tales inferioridades. Algunos de estos aspectos pueden ser medidos en forma separada (por ejemplo, el acceso a la infraestructura educacional y a empleos), pero el síndrome de frustración, resentimiento y falta de privilegios ha eludido hasta ahora la cuantificación y la comparación.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.40): Se ha desarrollado un debate rico y complicado sobre cómo incorporar a un punto de vista de la pobreza que vaya más allá de lo económico, conceptos tales como bienestar, clase, alienación, cultura y subcultura, valores y prestigio.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.41): Los intentos de incluir nociones relativas a la cultura de la pobreza y otras condiciones no económicas en una definición de pobreza tropiezan con dificultades debido a que la medición de muchos de los más importantes de estos conceptos -alienación o inestabilidad, por ejemplo- da lugar a serios problemas empíricos. En lo que respecta a los aspectos técnicos únicamente, sería muy difícil obtener un acuerdo entre académicos en el sentido que una medida propuesta de una sola característica no económica es suficientemente confiable y válida.

29/ REIN (p.47):

Cuando se acepta un punto de vista sobre la pobreza más amplio que se extienda más allá de la distribución del ingreso, surgen dos

aspectos críticos: dónde establecer los puntos de corte que separan a los pobres de los no pobres, y cuáles condiciones no económicas deberían ser tomadas en cuenta.

30/ JAMES (p.1):

La pobreza se define comúnmente en dos formas muy diferentes: como algo relativo al nivel de subsistencia, o como algo relativo a privación relativa en comparación con la sociedad toda. Es muy importante la forma cómo se define la pobreza, puesto que surgirán políticas públicas significativamente distintas de las dos definiciones.

FERMAN-KORNBLUH-
HABER (p.1):

La definición de pobreza tiene implicancias tanto sobre las afirmaciones acerca de su magnitud como sobre programas para su reducción.

ORSHANSKY-A (p.67):

El inicio de medidas correctivas no necesita esperar hasta que se tenga la determinación final del criterio de pobreza más conveniente, pero el estándar interino adoptado y las características de la población con él descrita serán importantes al evaluar la efectividad de los pasos dados.

TOWNSEND-C (p.15):

La definición [de pobreza] tiene también implicaciones sobre acciones de política, las cuales deberían ser reconocidas desde el inicio.

PLOTNICK-SKIDMORE (p.31):

Definiciones diferentes [de pobreza] han dado y seguirán dando puntos de vista muy disímiles sobre la naturaleza del problema de la pobreza, las políticas apropiadas para remediarlo, y los efectos de condiciones económicas y sociales pasadas y de políticas públicas sobre los pobres.

NOTAS AL CAPITULO II

- 31/ SIMMEL (p.477): Es pobre aquél cuyos medios no son suficientes para alcanzar sus fines.
- ORNATI-A (p.1): La pobreza subjetiva se refiere a si el individuo "se siente" rico o pobre, de acuerdo al rango de bienes y servicios que él puede razonablemente esperar disfrutar corrientemente.
- 32/ DREWNOWSKI (p.185): La medición de la pobreza subjetiva se puede concebir de dos maneras. La primera es una medición del grado de satisfacción de necesidades tal como es declarado por el sujeto en cuestión.
- DREWNOWSKI (p.187): La pobreza subjetiva puede medirse, sin embargo, de otra manera, esto es, a través del comportamiento observado de los individuos.
- 33/ DOWNS (p.8): El hecho que una persona se sienta o no pobre depende en alguna medida de la relación entre su ingreso con los ingresos de otras personas que la rodean.
- 34/ DREWNOWSKI (p.186): Lo que realmente se intenta es medir la utilidad total del individuo en cuestión. Los que responden lo hacen declarando sus propias posiciones en su propia escala de utilidad.
- 35/ GALOFRE (p.49): Las concepciones operacionales subjetivas tienen importancia para muchas disciplinas pero, por razones obvias, no han podido ser de gran utilidad en los esfuerzos nacionales para evaluar situaciones o para fundar políticas o estrategias destinadas a combatir la pobreza.

- 36/ DREWNOWSKI (p.187): El método de apreciar la pobreza a través de la declaración de los involucrados genera recelos serios. Primeramente, la veracidad de tales declaraciones es cuestionable. Además, la relevancia de la información obtenida está abierta a la duda, especialmente cuando las declaraciones se refieren a situaciones hipotéticas y no a posiciones en las que los declarantes se encuentran aquí y ahora.
- 37/ DREWNOWSKI (p.188): Cuando la observación es posible, esto nos da un conocimiento sobre los hechos reales y ello tiene mucho más significación que cualquier tipo de declaración.
- 38/ DREWNOWSKI (p.188): Este método es sólo practicable cuando los individuos tienen libertad de acción (lo que no siempre es el caso).
- 39/ ORSHANSKY-B (p.87): Ahora, sin embargo, con el uso de compra al crédito y en cuotas y la interminable lista de necesidades se encuentra déficit entre una buena cantidad de familias de ingresos relativamente altos. A los niveles de bajos ingresos, algunas familias no pueden gastar más de lo que su ingreso les permite porque no tienen acceso al crédito.
- 40/ SIMMEL (p.477): Sin duda puede suceder que un hombre que es realmente pobre no sufra por la discrepancia entre sus medios y las necesidades de su clase, de tal manera que la pobreza en el sentido sicológico no existe para él.
- 41/ TOWNSEND-C (p.26): Es con seguridad imposible, señalar la importancia de la privación subjetiva como una variable explicatoria independientemente de señalar la privación efectiva.

NOTAS AL CAPITULO III

42/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.39): Los indicadores [de pobreza] relativos puros reconocen que los sentimientos de bienestar de la gente no dependen solamente de sus niveles absolutos de consumo sino también de su posición comparada con otros. Dichas medidas también enfatizan otra importante dimensión social de pobreza: el hecho de que las oportunidades de consumo de muchos ciudadanos estén muy por debajo del estándar de vida típico de la sociedad.

43/ HOBBSAWM (p.398): La pobreza social implica no sólo desigualdad económica (de propiedad, ingreso, estándares de vida, etc.) sino también desigualdad social, es decir, una relación de inferioridad, dependencia o explotación (...). En este sentido la pobreza es relativa, no implicando un nivel de ingreso o un monto de propiedad particulares.

JAMES (p.6):

John Kenneth Galbraith mantuvo que: "...La gente es pobre cuando su ingreso, aun si fuese adecuado para la supervivencia, cae en forma muy marcada debajo del de la comunidad. Entonces no pueden contar con lo que la comunidad como un todo considera lo mínimo necesario para la decencia...". [Tomado de J.K. Galbraith, The Affluent Society, New American Library, New York, 1958].

44/ GALOFRE (49):

El punto de partida [para la concepción relativa de la pobreza] consiste en determinar la sociedad global, comunidad, localidad, etc., en la cual se quiere analizar los estratos pobres o la situación de pobreza.

TOWNSEND-C (p.27):

El marco de referencia para adoptar este enfoque [relativo de la pobreza] puede ser regional, nacional o internacional (...).

La pregunta es cuán unida está la gente por los mismos sistemas económicos, comerciales, institucionales y culturales, cuán parecidas son sus actividades y costumbres y, por lo tanto, cuán parecidas son sus necesidades.

45/ JAMES (p.6):

Las definiciones de pobreza en términos relativos han involucrado, por lo tanto, factores adicionales al ingreso adecuado para subsistir. Ellas han considerado la forma de la distribución del ingreso de la sociedad como el punto crítico.

MILLER-C (p.62):

Las "necesidades" surgen no tanto de lo que nos falta como de lo que nuestros vecinos tienen (...). Siempre que haya algunas personas que tienen más, otras "necesitarán" más. Si ésta es realmente la base del comportamiento del consumidor entonces es obvio que no podemos ignorar la brecha entre ricos y pobres, sean lo alto que sean elevados los niveles mínimos de vida.

46/ MILLER-B (p.22):

El ingreso se utiliza en la mayoría de las medidas de pobreza como una variable proxy del consumo.

47/ ANAND (p.3):

La definición más cruda de una línea de pobreza relativa es el nivel de ingreso que deja por debajo de él al x por ciento, por ejemplo, de la población en la distribución del ingreso nacional. Hay dos objeciones a este método de definir a los pobres. Primero, el método prejuzga el punto sobre la extensión de la pobreza (¡ella es x por ciento por definición!). En segundo lugar, implica que "los pobres siempre estarán con nosotros". En un sentido estadístico trivial, siempre existiría el x por ciento más bajo de la distribución del ingreso y por lo tanto uno nunca podría erradicar la pobreza.

- ORNATI-C (p.141): Si se define a los pobres como integrantes de alguna parte de porción inferior de la distribución del ingreso, tal como el quinto inferior, o el octavo o el décimo o cualquier fracción, su eterna permanencia está asegurada. Este enfoque crea pobreza por definición.
- 48/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.38): No existe un procedimiento objetivo para elegir una fracción particular de la mediana del ingreso para definir la línea de pobreza relativa. Su elección refleja un juicio sobre lo que es un criterio "razonable" y útil para identificar a aquellas familias con ingresos relativamente bajos. Brecha entre el control de recursos de un hogar y aquél del hogar promedio de la sociedad: no hay forma de señalar la magnitud de la pobreza a partir de esta definición. La pobreza es la condición de los pobres.
- 49/ DREWNOWSKI (p.191): Una vez que este enfoque relativo sea adoptado, el principio más obvio para determinar la línea de pobreza sería considerarla como igual al nivel del ingreso promedio: aquél que esté por debajo del promedio es pobre, aquél que esté por encima no lo es.
- 50/ DREWNOWSKI (p.191): Tomar la línea de pobreza como equivalente al ingreso promedio es altamente significativo para propósito de políticas: bajo tal definición los pobres son los que ganan cuando los ingresos se reparte en forma más igualitaria y los no pobres son los que pierden.
- 51/ HSIEH (p.18): La definición de línea de pobreza relativa más ampliamente conocida es la propuesta de Victor Fuchs en "Comments on Measuring the Low-Income Population", en Lee Slotow (ed.) Six Papers on the Size Distribution of Wealth and Income,

Studies on Income and Wealth, Nº 33, NBER, New York, 1969] consistente en considerar la mitad de la mediana del ingreso familiar (el punto de Fuchs): las familias con ingresos inferiores a este punto son clasificadas como familias viviendo en pobreza.

HSIEH (p.19):

Una variante del punto de Fuchs sugerida por Bruno Stein [en One Relief: The Economics of Poverty and Public Welfare; Basic Books, Inc., 1971] consiste en tomar la mitad de la mediana de los ingresos de familias cuyo jefe de hogar es un trabajador a tiempo completo como la medida relativa, pues éste se considera un grupo más relevante con el cual la gente se compara. Según esta medida, el ingreso correspondiente a la línea de pobreza será sustancialmente más alto que utilizando el punto de Fuchs.

52/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.42): Nuestra segunda medida define la población pobre de una manera relativa, complementando así el enfoque absoluto. Dividimos el ingreso monetario corriente de cada familia por su línea de pobreza [correspondiente]. Esto resulta en una "razón de bienestar" que indica la fracción en que el ingreso de la familia supera o cae por debajo del nivel mínimo de decencia [según expresado por las líneas de pobreza]. (Uno puede pensar que esta razón es un índice del ingreso en relación a las necesidades donde las "necesidades" se definen en relación a las líneas de pobreza oficiales). Se asume que las familias con una misma razón de bienestar disfrutan de un mismo nivel de bienestar. Hemos definido a los pobres relativos como aquellas familias cuyas razones de bienestar estén por debajo de 0.44 de la mediana de las razones. [Consúltense el texto para las razones de tomar 0.44 y no 0.50].

53/ SCOTT (p.25):

La línea divisoria relativa entre pobres y no pobres es necesariamente arbitraria.

HSIEH (p.18):

La elección de la mitad de la mediana del ingreso familiar es arbitraria.

54/ TOWNSEND-C (p.15):

La pobreza puede ser definida objetivamente y aplicada en forma consistente solamente en términos de privación relativa.

ATKINSON (p.255):

Cualquier umbral de pobreza significativo está inevitablemente influido por los niveles de vida contemporáneos. Un umbral de pobreza no puede definirse en el vacío, sino sólo en relación a una sociedad determinada en una fecha determinada. La pobreza ha de considerarse no en términos absolutos sino relativos: "Los individuos son pobres porque no tienen las oportunidades, comodidades y dignidad que se consideran normales en la comunidad a la que pertenecen. Por tanto, son las normas medias continuamente cambiantes de esa comunidad las que constituyen los puntos de partida para el cálculo de la pobreza; los pobres son aquellos que se encuentran lo suficientemente por debajo de estos niveles medios" [tomado de Social Research Council, Research on Poverty, Heinemann, Londres, 1968].

HOBSBAWM (p.398):

La pobreza se define siempre de acuerdo a las convenciones de la sociedad en que ocurre. Por razones administrativas la definición puede tomar también la forma de un criterio absoluto de pobreza.

55/ TOWNSEND-C (p.16):

Las definiciones operacionales de pobreza previas no fueron expresadas en términos totalmente relativos ni en forma comprensiva basadas en los conceptos clave de recursos y estilos de vida. La preocupación estuvo en los conceptos, más estrechos, de ingreso y mantenimiento de la eficiencia física.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 56/ FIELDS (p.28): La ventaja principal de los índices de pobreza absoluta es que proveen medidas directas de los cambios en la posición económica de los pobres. Dependiendo de los juicios de valor del observador particular, éste puede ser el criterio más importante de progreso en el proceso de desarrollo.
- 57/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.39): El visualizar a los pobres desde una perspectiva absoluta destaca una dimensión social importante del problema de la pobreza: mucha gente no tiene acceso a un nivel dado de bienes y servicios que es considerado como lo mínimo necesario para la decencia según estándares contemporáneos.
- REIN (p.48): Aquellos a los cuales les falta lo necesario para mantener la vida son por definición pobres.
- 58/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.39): Las medidas absolutas reconocen el hecho de que las personas de bajos ingresos obtienen beneficios reales de aumentos en el ingreso y el consumo, sin importar su posición en la distribución del ingreso.
- 59/ ORNATI-A (p.7): El concepto de "línea de pobreza" fue popularizado por Charles Booth, un sociólogo inglés, en su Life and Labour of the People in London, (17 vols., Londres, 1891-1903).
- ORNATI-A (p.8): En 1899, B. Seebohm Rowntree, otro investigador británico, llevó el concepto de la "línea" más allá.
- ORNATI-B (p.24): Tradicionalmente se ha trazado una "línea de pobreza" para separar a los pobres de los que no lo son.

60/ TOWNSEND-C (p.31):

Los estándares de vida dependen de la contribución total de varios sistemas, y no sólo de uno, que distribuyen recursos a individuos, familias, grupos de trabajo y comunidades. Concentrarse sólo en los ingresos monetarios es ignorar las sutiles formas desarrolladas tanto en sociedades modernas como tradicionales para conferir y distribuir beneficios.

61/ ORNATI-B (p.24):

La línea [de pobreza] se traza a un nivel monetario específico que refleja un juicio acerca de las necesidades mínimas debajo de las cuales un individuo no puede "subsistir" o no vive "adecuadamente", o vive en "privación".

62/ DREWNOSWSKI (p.194):

La medición [de la pobreza] en términos absolutos se discutió más arriba bajo el supuesto que se habían establecido indicadores múltiples para tal propósito. Debe reconocerse que este es el único enfoque correcto. Los estándares de pobreza deben referirse a los niveles de satisfacción de necesidades humanas particulares.

63/ DREWNOWSKI (p.195):

Para obtener una imagen global de la posición de pobreza es posible agregar los indicadores múltiples de pobreza en un indicador de pobreza compuesto.

BID (p.1):

La definición de bajo ingreso en términos específicos se deriva de determinar el ingreso requerido para satisfacer niveles mínimos o bajos de consumo expresados en términos per cápita o en términos de hogares o familias. Tales cálculos se basan en el valor de una combinación de bienes y servicios indispensables tales como requerimientos mínimos de alimentos, vivienda, salud, educación, etc.

64/ DREWNOWSKI (p.195):

El indicador simple comúnmente usado para medir la pobreza, o sea, el ingreso, no debe ser considerado como un indicador separado que puede ser establecido independientemente de los indicadores múltiples antes mencionados. No existe forma alguna de determinar el punto [o línea] de pobreza en términos de ingreso que no sea recolectando información respecto de cuánto de alimentos, vivienda, vestido, etc. se puede adquirir con un ingreso dado.

ARGUELLO-FRANCO (p.54):

El ingreso, como se ve, no es más que un medio para el logro de un fin, la satisfacción de las necesidades.

65/ SCOTT (p.2):

El uso del ingreso como el único criterio para definir la pobreza parece inapropiado y en gran medida irrelevante en condiciones donde las políticas para combatir la pobreza no son primariamente políticas de mantenimiento del ingreso o de suplementos monetarios. Los recursos de los países en desarrollo son altamente insuficientes para tal propósito. Las políticas se dirigen más a menudo a mejorar la infraestructura social proveyendo cuidados médicos, educación, caminos, agua y electricidad bajo el supuesto que mejores servicios de este tipo son beneficiosos para los pobres. El énfasis en los ingresos monetarios en la medición de la pobreza es parte del enfoque de los países industrializados.

66/ TOWNSEND-C (p.16):

Haciendo un uso sagaz del trabajo de Atwater, un nutricionista que había experimentado con las dietas de prisioneros para encontrar cómo se relacionaban las ingestas de nutrientes con la mantención del peso corporal, [Seebom Rowntree] estimó las necesidades nutricionales medias de adultos y niños, tradujo estas necesidades a

diferentes alimentos y de aquí el equivalente monetario de tales alimentos. A estos costos de los alimentos añadió sumas para vestuario, combustibles y artículos diversos del hogar de acuerdo al tamaño familiar.

- 67/ PLOTNICK-SKIDMORE (p.32): Para contestar la segunda pregunta -¿cuál es el umbral apropiado de pobreza?- la Social Security Administration [de los Estados Unidos] intentó establecer un conjunto de líneas de ingreso monetario que representasen niveles igualmente bajos de bienestar económico -esto es, umbrales de pobreza- para familias en diferentes circunstancias. Para hacer esto, primero estimó los costos anuales de alimentación para familia de diferentes tamaños y composición, suponiendo que ellas ingerían la dieta "económica" desarrollada por el Departamento de Agricultura. Una familia no rural de tres o más miembros fue considerada "pobre" si la compra del presupuesto "económico" de alimentación absorbía más del 33 por ciento de su ingreso monetario, una cifra sugerida como razonable por estudios de presupuestos familiares. Por lo tanto, los umbrales de pobreza fueron establecidos multiplicando el presupuesto de alimentación por un factor de tres. Para parejas, los costos de los alimentos se multiplicaron por 3.88 para obtener su línea de pobreza; para individuos el factor fue 5.92. Una definición de pobreza en términos de niveles de vida de subsistencia ha tenido gran aceptación porque parece estar de acuerdo con el sentido común y parece estar divorciada de valores personales como inclemencia o compasión. Ella trata de describir la pobreza en forma objetiva como la carencia del ingreso necesario para adquirir las necesidades mínimas para la vida.
- 68/ REIN (p.48):

- 69/ ORSHANSKY-B (p.81): Contar a los pobres es un ejercicio en el arte de lo posible. Para decidir quién es pobre, las oraciones son más relevantes que los cálculos pues la pobreza, como la belleza, está en los ojos del que la ve. La pobreza es un juicio de valor; no es algo que alguien pueda verificar o demostrar, excepto por inferencia y sugestión, aun con una medida de error. Decir quién es pobre es utilizar todo tipo de juicios de valor.
- ORSHANSKY-B (p.81): Cualesquiera que sean las posibilidades de la investigación socioeconómica en general, cuando se trata de definir la pobreza, uno puede ser más subjetivo o menos subjetivo. No se puede ser no subjetivo.
- ARGUELLO-FRANCO (p.46): Por otro lado, la presencia de juicios de valor en los estudios de la pobreza es, obviamente, otra fuente de obstáculos inevitables para su conceptualización, aun cuando no se diferencie mucho de la situación que se enfrenta respecto de cualquier otro objeto de análisis (...) Inevitable subjetivismo.
- 70/ ORSHANSKY-B (p.81): El nivel de vida usado para separar los "hay" de los "no hay" podría ser tan generoso o riguroso como quisiéramos.
- ARGUELLO-FRANCO (p.49): La pobreza puede operacionalizarse de tantas maneras como posiciones valorativas se tomen en cuenta, variando su inclusividad según el número y grado de las necesidades consideradas básicas en cada perspectiva valorativa.
- DREWNOWSKY (p.193): Podrán haber varios grupos trabajando para la eliminación de la pobreza los cuales pueden establecer, cada uno, sus propios estándares diferentes. Esta es una consecuencia inevitable del carácter valorativo de los estándares de pobreza.

- ORNATI-A (p.25): El examen de la práctica de determinar necesidades ha mostrado una variación tan grande como la de los argumentos a priori sobre el significado de pobreza (...). En una sociedad afluyente, la pobreza, en su verdadera esencia, refleja una postura de política social.
- CARVAJAL-GEITHMAN-ARMSTRONG (p.5): Para que un individuo sea pobre no necesariamente tiene que estar al borde de la inanición.
- FERMAN-KORBLUH-HABER (p.2): La "línea de pobreza" varía dependiendo de supuestos sobre lo que constituye "las necesidades diarias de la vida" y el costo de ellas.
- SELIGMAN (p.7): Rose D. Friedman excluye del criterio calórico de la línea de pobreza cualquier consideración sobre necesidades de vestuario, vivienda u otras que hacen de un individuo un miembro viable de la sociedad (...). Los esfuerzos para definir los estándares de vivienda o vestuario son considerados por ella como totalmente subjetivos y por lo tanto no forman parte de una evaluación científica de la pobreza.
- 71/ TOWNSEND-C (p.20): Una buena definición de pobreza debería (...) limitar, aunque no esconder, la parte jugada por los juicios de valor.
- DREWNOWSKY (p.193): Los criterios utilizados para establecer estándares absolutos de pobreza deberían ser explícitamente expuestos.
- DREWNOWSKY (p.193): Todo lo que se necesita para que nuestra metodología de medición sea correcta es claridad acerca de la sustancia de los diversos juicios de valor involucrados.
- 72/ TOWNSEND-C (p.36): El científico social es a menudo la víctima de valores normativos y sus percepciones y medidas tienden a estar impregnadas de ellos.

DREWNOWSKY (p.193):

Es obvio que el estándar absoluto de pobreza no está libre de juicios de valor y está muy afectado por el trasfondo cultural, las condiciones sociales y las convicciones políticas prevaletientes en la sociedad en cuestión.

JAMES (p.5);

Las restricciones políticas han dominado de manera abrumadora los estándares usados por la mayor parte de las agencias gubernamentales para definir la pobreza.

DREWNOWSKY (p.206):

Una definición válida de pobreza está destinada a ser diferente en lugares y tiempos distintos y puede variar dependiendo de las ideas políticas prevaletientes. Pero no hay escape. La pobreza es un concepto políticamente cargado. Es mejor ser explícito sobre él.

73/ BID (p.1):

Lo que se considera como niveles mínimos o bajos de consumo de alimentos, vivienda u otros bienes y servicios está influido por factores culturales, antropológicos y climáticos.

74/ TOWNSEND-C (p.27):

Las necesidades surgen en virtud del tipo de sociedad a la cual los individuos pertenecen. La sociedad impone expectativas, a través de sus sistemas ocupacionales, educacionales, económicos y de otro tipo y también crea necesidades a través de su organización y costumbres.

MILLER-B (p.26):

El término pobreza tiene una connotación de hambre, pero esto no es lo que generalmente queremos decir cuando hablamos acerca de pobreza en América (...). El condado de Tunica, Mississippi, es el condado más pobre del estado más pobre. Alrededor de ocho de cada diez familias en este condado son pobres de acuerdo a los estándares nacionales; sin embargo, el 52 por ciento tiene televisores, 46 por ciento tiene automóviles y 37 por ciento tiene lavadoras. Estas familias

pueden estar privadas de esperanza y ser pobres en espíritu, pero sus posesiones materiales, siendo bajas de acuerdo a los estándares americanos, serían la envidia de la mayor parte de la humanidad en el mundo de hoy.

ATKINSON (p.256):

La pobreza, por tanto, ha de interpretarse en relación con los niveles de vida de la sociedad de que se trate y, en este sentido, resulta razonable considerar pobres a ciertos individuos en Estados Unidos incluso aunque, como dice Harrington, viven mejor que los caballeros medievales o los campesinos asiáticos.

BID (p.1):

El nivel de pobreza per cápita tal como se lo define en los Estados Unidos es considerablemente más alto que el ingreso per cápita promedio de muchos países latinoamericanos. A su vez, lo que generalmente sería considerado como de

bajo ingreso en América Latina podría ser relativamente alto en algunas partes de Asia y África.

75/ ORNATI-B (p.24):

La línea de pobreza es trazada a diferentes niveles por diferentes personas y refleja conceptos de justicia, de necesidades y de valores que difieren y de la influencia de la geografía y ocupación.

DREWNOWSKY (p.193):

Los puntos o líneas de pobreza están destinados a ser diferentes en distintos lugares y en distintos momentos. Pero aún en el seno de una misma sociedad, distintas personas podrán tener opiniones divergentes y, en consecuencia, distintos estándares podrían ser propuestos.

SCOTT (p.1):

Con variaciones bastante razonables en definiciones y conceptos la cantidad de pobreza en un país puede hacerse variar de 26 a 85 por ciento para

el mismo año. También se puede demostrar, de acuerdo a las intenciones del investigador y sin violar la verdad, que la pobreza está cayendo o aumentando en el tiempo.

76/ DREWNOWSKY (p.193):

Es posible establecer estándares para la satisfacción de necesidades que puedan ser usados para determinar quién es pobre y quién no lo es. Estos estándares serían expresados en unidades peculiares al indicador o indicadores que expresan el grado de satisfacción de necesidades. Ellos no serían dependientes de los juicios o del comportamiento de las personas interesadas (como en el caso de la 'pobreza subjetiva'), ni de su posición relativa respecto de otras personas (como en el caso de 'pobreza relativa'). En ese sentido estos estándares constituirían 'términos absolutos' para medir la pobreza. No se desprende, sin embargo, que tales estándares vayan a ser universalmente válidos e inmutables.

FIELDS (p.140):

La línea de pobreza debería tener una relación razonable con los estándares de vida del país de que se trate (...). Pero reconocer que la definición de pobreza dentro de un país se elige en forma relativa al nivel económico del país es muy diferente de usar una medida de pobreza relativa para aquel país.

77/ ONU (p.57):

Cada familia al nivel de pobreza debería poder, antes que nada, satisfacer sus necesidades fisiológicas de alimentos, vivienda y vestuario, en forma suficiente para la supervivencia fisiológica; es decir, debería tener ingreso suficiente para estar razonablemente libre de enfermedad o muerte causadas por desnutrición o vivienda o vestuario deficientes. Además, el ingreso familiar debería ser suficiente para que la familia

se amolde a las leyes y regulaciones de la sociedad (por ejemplo, regulaciones de vivienda, leyes relativas a la moral y la mendicidad, leyes tributarias, etc.). Finalmente, una familia al nivel de pobreza debería ser capaz de alcanzar un mínimo de aceptación social y de desarrollo personal. Estas tres metas (la fisiológica, la legal, y la social) son jerárquicas: cada una implica calidad y cantidad mayores de bienes y servicios que la anterior. El propósito de establecer estas metas es, por supuesto, dar al investigador lineamientos generales acerca de cuál nivel de vida debería describir a través de su presupuesto estándar.

78/ ONU (p.58):

Pero aun con los lineamientos antes mencionados, dos investigadores, trabajando independientemente, probablemente construirán presupuestos que reflejarán distintos niveles de vida. La parte más importante de la diferencia, sin embargo, probablemente surgirá de las distintas interpretaciones de la meta social (es decir, la más alta).

SCOTT (p.2):

Tal como el componente cultural es necesariamente arbitrario (y puede diferir, por ejemplo, entre las áreas rural y urbana de un país), así la línea de pobreza también es arbitraria.

79/ CARVAJAL-GEITHMAN-
ARMSTRONG (p.5):

A fin de esclarecer este laberinto conceptual, Ornati [en "The Poverty Band and the Count of the Poor", en Edward C. Budd (ed.), Inequality and Poverty, W.W. Norton & Co., Inc., New York, 1967] distingue entre tres niveles de necesidades, a saber: necesidades de subsistencia, de adecuación y de comodidad. A estas tres podría añadirse las necesidades superfluas.

80/ ONU (p.58):

Al construir el presupuesto estándar, particularmente al decidir las cantidades de los diferentes bienes y servicios que lo constituirán, se debe tomar en consideración en forma adecuada las opiniones de los expertos en los distintos campos, así como los hábitos de consumo de las personas consideradas a priori que están alrededor de o en la línea de pobreza. Los expertos, aun cuando se les pida que se ciñan a los lineamientos dados más arriba, pueden tender a exagerar las necesidades de las familias por bienes y servicios en sus campos respectivos.

81/ REIN (p.53):

Si es que, sin embargo, sólo se tomasen como estándar los patrones de consumo prevalecientes, sin recurrir a una definición independiente de lo que es adecuado, no habría forma objetiva alguna de establecer un punto de corte que distinguiese una dieta adecuada de una no adecuada.

82/ ONU (p.59):

Por el otro lado, el presupuesto estándar no debe basarse únicamente en los hábitos de consumo de las familias al nivel de pobreza. Para empezar, este nivel podría determinarse, a priori, sólo muy vagamente. Más importante aún, el consumo de los pobres puede estar completamente desbalanceado en el sentido que una familia pobre puede estar desnutrida y vivir en barrios marginales pero, al mismo tiempo, gastar en forma desproporcionada en bienes "lujosos" tales como automóviles caros, ropa costosa y aparatos eléctricos y electrónicos caros (...). Las familias de bajos ingresos no distribuyen necesariamente su gasto en su mejor interés (tal como es definido por los expertos).

83/ DREWNOWSKY (p.193):

La pregunta crucial tiene entonces que ser respondida: ¿de quién deberán ser los estándares adoptados? Todos ellos se derivan de juicios de valor y en consecuencia puede parecer que no se podrá encontrar algún criterio por medio del cual sus méritos relativos puedan ser sopesados. Sin embargo, hay una solución a este problema. Ella proviene de la práctica. Los estándares de pobreza adoptados por aquéllos que conciben, preparan y ponen en marcha la acción para eliminar la pobreza son más relevantes que aquéllos elaborados sin la intención o posibilidad de que sean alguna vez usados para influir en la actividad práctica. Esto ocurre debido a la naturaleza misma del concepto de pobreza. Cualquiera que diga que la pobreza existe está condenando las condiciones actuales y, por lo tanto, llama a la acción. Si no está conectado a la acción, el concepto se vuelve irrelevante.

ORSHANSKY-B (p.81):

El concepto tiene que estar limitado por el propósito para el cual se usará la definición. No hay ninguna razón en particular para contar a los pobres a menos que se vaya a hacer algo por ellos (...). En la Social Security Administration, la pobreza se definió primeramente en términos de la cuestión pública o de política: a cuántas personas, y a cuáles, quisimos dirigir la preocupación de nuestra política.

84/ ONU (p.66):

Después de que las cantidades de los diferentes componentes del presupuesto de pobreza se han establecido, el paso final consiste en valuarlas.

85/ ONU (p.66):

La calidad de los bienes y servicios debe determinarse más o menos claramente.

86/ ONU (p.67):

La valuación debe ser hecha en forma "realista" en el sentido que los precios deben obtenerse de las áreas y lugares donde los grupos de bajos ingresos viven y compran. Los grupos de bajos ingresos no necesariamente pagan los mismos precios por los mismos bienes que los grupos de altos ingresos o que el promedio (...). En los Estados Unidos, estudios e informes recientes parecen indicar que los pobres pagan más que aquéllos que no lo son por bienes similares. Caplovitz [en *The Poor Pay More*, The Free Press of Glencoe, New York, 1963] mantiene que ésto es así debido a la ignorancia de los pobres respecto a la calidad y precios de los bienes fuera de su área. También pagan más debido al alto costo del crédito que surge del alto riesgo. Otros informes indican que la razón "no es que a los pobres se les cobre más, sino que tienden a comprar en cantidades más pequeñas que cuestan más por unidad: usualmente ellos no pueden beneficiarse de la economía de comprar en grandes cantidades". Se admite, sin embargo, "que los precios son desusadamente altos en las tiendas pequeñas e independientes que son muy comunes en los vecindarios de bajos ingresos" [New York Times, 12 de junio de 1966]

REINSON (p.254):

Las familias pobres se ven forzadas a comprar alimentos no económicos.

ESIEH (p.2):

Las familias pobres usualmente compran la misma clase de alimentos que las familias más ricas, pero a precios más altos debido a que no pueden comprar en grandes cantidades.

87/ ONU (p.68):

Puede no ser posible, desde el punto de vista de la disponibilidad de tiempo y recursos,

obtener precios para todos los rubros especificados en el presupuesto. Es necesario, sin embargo, seleccionar los rubros más importantes para obtener sus precios directamente y desarrollar procedimientos de estimación para determinar los precios de rubros similares.

88/ ONU (p.68):

El principal problema de valuar el presupuesto de pobreza, sin embargo, surge del hecho de que ciertos rubros son gratis o están subsidiados por el gobierno pero están disponibles sólo para una proporción limitada de la población; los bienes y servicios gratis o subsidiados que están universalmente disponibles no presentan problemas serios de valuación: los precios efectivamente pagados por ellos (cero o positivo) puede ser usado adecuadamente. Cuando, sin embargo, un rubro dado en el presupuesto es gratis o está subsidiado pero no está disponible para todas las familias, surgen dificultades respecto a cuál precio debe ser asignado a aquél servicio en el presupuesto de pobreza.

89/ ONU (p.53):

Obtener los valores monetarios de los presupuestos de pobreza descontando todos los valores por el índice de precios al consumidor no reflejarán una figura verdaderamente la tendencia de la línea de pobreza, puesto que tal índice no podrá ser encontrado para todos los grupos de población en los cuales estamos interesados para el período requerido y, sobre todo, puesto que los cambios cualitativos no deberían -en principio- aumentar el valor del índice de precios al consumidor.

90/ FIELDS (p.137):

En términos generales, el enfoque de la pobreza absoluta del desarrollo económico requiere que en primer lugar definamos una medida que no varíe

con respecto al tiempo, la cual llamamos línea de pobreza.

FIELDS (p.143):

Lo importante y crucial acerca de la línea de pobreza absoluta en un contexto dinámico de desarrollo es que se mantenga constante en términos reales (es decir, ajustando por inflación).

PLOTNICK-SKIDMORE (p.39):

Mientras que los estándares sociales pueden elevarse en el largo plazo, la constancia de un estándar absoluto en períodos cortos, ajustado hacia arriba sólo por cambios en precios, provee un indicador significativo de si la gente está traspasando el mínimo o no y cuán rápido.

91/ ATKINSON (p.255):

Cualquier umbral de pobreza significativo está inevitablemente influido por los niveles de vida contemporáneos.

DOWNS (p.9):

El concepto de "estándar mínimo de vida" de la sociedad cambia a través del tiempo. Bienes vistos alguna vez como lujos frecuentemente adquieren una amplia distribución y entonces son considerados "necesidades". Los televisores y los automóviles son ejemplos. Por lo tanto, este punto de vista considera impropio el definir una "línea de pobreza" fija, basada en el costo de alguna canasta dada de bienes y servicios que se ajuste periódicamente para tomar en cuenta los cambios en los precios. Más bien, la "canasta mínima" debería expandirse gradualmente a lo largo del tiempo según se elevan los estándares de vida.

TOWNSEND-C (p.28):

¿Quién se atrevería a establecer, para los años setenta, una escala de necesidades para mujeres británicas jóvenes consistente de un par de botas, dos delantales, un vestido de segunda

mano, una falda hecha de un vestido viejo, un tercio del costo de un sombrero nuevo, un tercio del costo de un chal y una chaqueta, dos pares de medias, unas cuantas prendas interiores no especificadas, un par de corsés y un par de botas viejas para ser usadas como zapatillas, tal como lo hizo Rowntree en 1899?

TOWNSEND-C (p.29):

Las necesidades que es dable esperar que una familia satisfaga se elevan con el crecimiento económico, aunque no necesariamente en directa proporción a él.

HOBSBAWM (p.402):

Sin embargo, en países económicamente en desarrollo y en países más ricos un mínimo convencional tendiente a elevarse en el tiempo, debe determinar, y así siempre lo hace, la pobreza.

ONU (p.56):

El "efecto demostración" de los grupos de altos ingresos sobre el consumo de los grupos de menores ingresos resulta en una presión continua para elevar este último.

OIT (p.62):

Existen varias razones que permiten cuestionar la constancia de la línea de pobreza: i) el estándar de vida medio de la población, habrá registrado, sin duda, importantes mejoras entre 1970 y 2000; lo que implica, desde un punto de vista social, que muchos de los bienes que hoy pueden ser no incorporables en una canasta de satisfactores, estarán presentes en dicha canasta en el año 2000; ii) la composición de la canasta tenderá a ampliarse no sólo por la razón anterior sino porque en los próximos 30 años cabe esperar la aparición e incorporación de nuevos bienes y necesidades socialmente legitimables; iii) en particular, cabe esperar para el período 1970-2000 un considerable aumento de la participación de la población urbana en la población total, lo que tenderá a elevar las líneas de pobreza nacionales, tanto por el cambio en la composición

de la canasta de satisfactores, como por los cambios en precios relativos implícitos que tenderán a encarecerlos.

92/ MILLER-A (p.94):

La falacia esencial de una línea de pobreza fija es que fracasa en reconocer la naturaleza relativa de las "necesidades". Los pobres no estarán satisfechos con un nivel de vida dado año tras año si los niveles de aquéllos que los rodean se elevan a una tasa de alrededor de 2.5 por ciento anual (...). No es realista pensar en términos de una línea de pobreza fija en una economía en expansión.

FERMAN-KORNBLUH-HABER (p.3):

Una segunda dificultad en el uso de una "línea de pobreza" es que la línea es relativa al tiempo.

93/ ORNATI-C (p.142):

¿No estamos tornando imposible la erradicación de la pobreza al elevar los estándares continuamente? La respuesta a esta pregunta es claramente no.

SELIGMAN (p.3):

Es necesario en el estudio de la naturaleza de la pobreza examinar la calidad de vida, especialmente en contraste con los estándares y expectativas generados en la sociedad moderna.

ORNATI-A (p.13):

A medida que el nivel general de ingreso en los Estados Unidos se ha elevado, se han elevado los estándares de vida. Las expectativas se han elevado. Los conceptos sobre quién es pobre se han elevado. Por lo tanto, a lo largo de los años, los estándares de suficiencia, como quiera que se definan, se han generalmente elevado.

ONU (p.52):

Es ampliamente aceptado que la pobreza es un concepto relativo. En una sociedad donde una proporción significativa de la población vive a un nivel de vida relativamente alto, los requerimientos mínimos socialmente aceptables también

- tienden a ser relativamente altos. Esto se debe tanto a razones económicas como a razones sociales y psicológicas.
- ONU (p.53): En el largo plazo la línea de pobreza se eleva con la afluencia general.
- 94/ ONU (p.69): Idealmente, se debería construir un presupuesto de pobreza para cada tipo y tamaño de familia e una comunidad, puesto que las necesidades difieren de una familia de un tipo y tamaño a otra.
- 95/ ORSHANSKY-A (p.68): Aunque tales puntos de corte [es decir, líneas de pobreza] tienen su lugar cuando se está examinando el bienestar de la población en general, ellos no son necesariamente aplicables con igual validez a cada familia individual en su entorno particular.
- 96/ ONU (p.69): La elección de los tamaños y tipos de familia para los cuales se construirá un presupuesto de pobreza debería seguir un criterio básico: tales tamaños y tipos deberían representar grupos significativamente grandes con patrones de vida y necesidades de ingreso marcadamente diferentes.
- 97/ REIN (p.49): Gran parte de la historia del estudio de la pobreza puede entenderse como un esfuerzo de establecer una línea de pobreza no subjetiva o 'científica' cuyo estándar fue equiparado con la subsistencia -el monto necesario para mantener la vida. Pero al igual que la búsqueda de la piedra filosofal, los esfuerzos para descubrir una definición de pobreza absoluta y no sujeta a juicios de valor basada en el concepto de subsistencia, fracasaron.



