

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 990
4 de abril de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

OBSERVACIONES A LOS COMENTARIOS SOBRE EL INFORME DE LA CEPAL
"UNA ESTIMACION DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE, 1987"

Este documento ha sido preparado por la División de Estadística
y Proyecciones de la CEPAL.
Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

91-4-499

INDICE

	<u>Página</u>
1. Consideraciones generales.....	1
2. Sobre los recursos del hogar.....	2
3. Sobre el contenido nutricional de la canasta alimentaria.....	10
4. Sobre los precios del IPC.....	13
Referencias bibliográficas.....	16

La CEPAL preparó un estudio sobre pobreza para diez países de América Latina que luego hizo extensivo al caso de Chile. (CEPAL, 1990a y 1990b) Se trata de evaluaciones que la Secretaría elabora periódicamente, utilizando una metodología común a fin de posibilitar las comparaciones internacionales.

El estudio de Chile ha merecido numerosos comentarios, que contienen tanto aprobación y estímulo como observaciones y críticas. La institución valora todas estas reacciones y presta especial atención a las críticas, entendiendo que ellas pueden contribuir -en el caso de ser correctas- a un mejoramiento de nuestros trabajos.

En la presente nota se reúnen y analizan, precisamente, las principales observaciones formuladas respecto de la metodología y resultados de dicho estudio, las que se organizan en torno a tres aspectos técnicos considerados relevantes, a saber: el acceso a recursos del hogar; el contenido nutricional de la canasta alimentaria y los precios utilizados en la valoración de esa canasta.

1. Consideraciones generales

Los estudios de la CEPAL, y en particular el que aquí se comenta, persiguen normalmente sustentar la elaboración de políticas que permitan superar los problemas del subdesarrollo. En consecuencia, en el presente caso el trabajo no se limita a evaluar el porcentaje de hogares y de población que tienen carencias de ingreso que les impiden satisfacer sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, cuestión de por sí indispensable para diseñar cualquier política al respecto, sino que además aporta numerosos otros antecedentes.

En efecto, cabe destacar, primeramente, que el estudio elaborado sobre Chile -aprovechando la información que proporciona la encuesta CASEN de 1987- evaluó tanto la carencia de ingresos, que da origen a la estimación del número de hogares y personas pobres e indigentes, como la insatisfacción de ciertas necesidades básicas vinculadas a las condiciones de vivienda y al acceso a los servicios de agua y alcantarillado que, bajo otro esquema conceptual y metodológico, permite definir la pobreza extrema. Como se explica en el estudio, la medición de distintos tipos de carencias contribuye a orientar mejor los esfuerzos de política. Así, en el informe se identifican los grupos de población que sufren una o más carencias y se señala su localización geográfica, tanto regional como urbana y rural. La encuesta utilizada permite,

además, caracterizar con mayor detalle a los afectados, brindando elementos que facilitan el diseño de políticas globales o focalizadas.

La investigación para once países latinoamericanos, entre los que se incluye Chile, evalúa en sentido amplio las situaciones de pobreza, sigue una metodología común y procura evitar las deficiencias que han llevado a cuestionar otros resultados. Asimismo, si bien es claro que el conocer la magnitud de un problema es esencial para elaborar las políticas que lo resuelvan, coincidimos en que esto no es suficiente, y de allí los intentos por caracterizar a las familias que sufren distintos tipos de carencias y de ubicarlas en el respectivo contexto geográfico y socio-económico.

En este sentido algunas críticas, al concentrarse sólo en el método del ingreso y exclusivamente en la magnitud estimada de la pobreza, entregan una visión parcial del estudio. Frente a ello es preciso recalcar que en el informe de la CEPAL se aplican dos métodos para medir la situación de carencia de los hogares y que sus resultados se analizan combinadamente, y que junto con señalarse cifras globales sobre población afectada se realiza un examen más desagregado con el fin de apoyar la formulación de políticas.

Ahora bien, en lo que se refiere al método del ingreso o de líneas de pobreza, se han hecho ciertas imputaciones relativas a lo que se considera las "deficiencias metodológicas del sistema de canastas v/s ingresos" y de su aplicación en este estudio específico, así como acerca de la validez de la comparación de sus resultados con aquellos obtenidos por la CEPAL en un estudio anterior para 1970. En lo que sigue comentaremos brevemente las observaciones más relevantes.

2. Sobre los recursos del hogar

Una de tales observaciones consiste en atribuirle a este método de cuantificación de la pobreza una "imprecisión derivada de su crítica dependencia de los ingresos corrientes", los que a su vez se suponen afectados por una subestimación significativa. (ILD, 1990)

Efectivamente en este tipo de estudios se utiliza normalmente como descriptor de los recursos del hogar el "ingreso disponible corriente". El análisis de las implicancias de esta opción en el plano conceptual y empírico ha sido abordado en diversos trabajos de la CEPAL, razón por la cual no parece necesario abundar en ello. (Véase especialmente Altimir, 1979) En todo caso conviene tener presente que el concepto de ingreso de los hogares obtenido de la encuesta CASEN-87, que se utilizó para compararlo con el valor de

las líneas de indigencia y de pobreza, fue amplio y estuvo constituido por los ingresos primarios (incluida la producción para el consumo propio), los ingresos de capital en efectivo, las jubilaciones y pensiones, y el conjunto de subsidios monetarios que reciben los hogares (programas de empleo, subsidios de cesantía, pensiones asistenciales, subsidio único familiar y asignaciones familiares). A esas corrientes de ingreso se agregó también un valor por concepto de arriendo de la vivienda habitada por su propietario, deducido de la misma encuesta. A su vez, un acucioso análisis de confiabilidad de esta información llevó a estimar factores para corregir los sesgos de subdeclaración detectados en cada uno de los principales tipos de ingreso (sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, jubilaciones e ingresos de la propiedad). Este ajuste implicó que los ingresos declarados se incrementaran finalmente, en promedio, en alrededor de 47%, porcentaje que corresponde a la discrepancia global entre la medición de la encuesta y la de cuentas nacionales.¹ (Véase CEPAL, 1990b, capítulo II)

Por su parte, la comparación de estos resultados con aquellos de la encuesta de presupuestos familiares del Gran Santiago de 1988 permitió constatar, previa conciliación de la fecha y cobertura geográfica de ambas investigaciones, que el nivel y distribución del ingreso ajustado deducido de la CASEN-87 era muy similar al nivel y distribución del gasto de los hogares que reporta la encuesta de presupuesto. De modo que para los fines de cuantificación de la pobreza, en el marco de este estudio específico de la CEPAL, la utilización de uno u otro concepto -el ingreso o el gasto- carece mayormente de importancia práctica.

Lo anterior viene a reforzar asimismo el hecho de que la sola verificación empírica que, a nivel agregado, los hogares de bajos ingresos presenten sistemáticamente ahorro negativo -situación por demás insostenible para un hogar por un período prolongado- no es razón suficiente para concluir que el gasto (también sujeto a fluctuaciones transitorias) sea un mejor estimador del nivel de vida más permanente de las familias. Esto máxime si el ingreso captado por las encuestas se aproxima bien a un concepto relativamente completo de las entradas corrientes de los hogares y, al mismo tiempo, es ajustado para corregir los probables sesgos de subdeclaración. Además, sobre el particular no debiera desdeñarse la consideración de que el uso del ingreso en vez del gasto tiene la ventaja de permitir un seguimiento más periódico de la evolución de la pobreza, dado que en el caso de Chile las encuestas de presupuestos se realizan normalmente cada 10 años y con una cobertura geográfica circunscrita sólo al Gran Santiago.

¹ Para este efecto se elaboró la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del sistema de cuentas nacionales, a partir de información oficial proporcionada por el Banco Central.

En otro orden, desde un punto de vista estadístico no hay tampoco razón alguna para suponer que la variabilidad del ingreso corriente, salvados los factores de estacionalidad muy marcada que pudieran afectar a amplios sectores de la economía, se asocie necesariamente a sesgos hacia abajo en la medida del ingreso y, por lo tanto, sobrestime cualquier medición puntual de la magnitud de la pobreza. En un breve período de referencia es igualmente probable encontrar hogares cuyo ingreso declarado se ubique por encima como por debajo de un ingreso promedio deducido de un período más largo. A su vez, la característica de ingresos variables es más frecuente en sectores relativamente minoritarios de la fuerza de trabajo (patrones y trabajadores por cuenta propia, principalmente), lo que hace que su incidencia en las cifras agregadas no sea muy determinante. En todo caso, este factor puede afectar la clasificación en pobreza de uno u otro hogar en particular, aunque no necesariamente la estimación global de la cantidad de hogares pobres. Conviene, por ende, tenerlo en cuenta para el examen de los perfiles de la pobreza.

La validez del ingreso medido específicamente en el mes de noviembre de 1987 también fue analizada al preparar el informe de la CEPAL. Todo indicó que ese mes no era "anormal", al menos en el sentido que se hubiera producido algún tipo de catástrofe natural, una explosión inflacionaria, un incremento o disminución excepcional de los ingresos u otros fenómenos de esta índole. De modo que, en términos más generales, la crítica de una supuesta falta de representatividad o de alta variabilidad del ingreso real en ese mes, que pudiera invalidar las estimaciones de pobreza, no parece justificada. Por el contrario, cuando más muestra que hay determinados grupos de la población que están sometidos a ciertos vaivenes en sus condiciones de vida en la medida que no haya políticas de ingresos que los protejan. En los países subdesarrollados, en especial, es de gran importancia la defensa de los niveles mínimos de ingreso o de consumo a fin de impedir que las familias entren -temporal o permanentemente- en situaciones de privación extrema o de pobreza. Las medidas que entrega este método tienen, por tanto, la ventaja de mostrar esa vulnerabilidad.

Cabe asimismo destacar, contra lo que normalmente se afirma, que los grupos que tienen corrientemente una renta elevada (es clásico mencionar el ejemplo del gerente), pero que en el mes en estudio no percibieron ingresos, en la mayoría de los casos no se contabilizan como pobres, por dos motivos. El primero, porque si habitan una casa propia se les asigna un ingreso que muy probablemente será, por sí solo, superior a la línea de pobreza. El segundo, porque en esos hogares se suelen recibir otros ingresos (por ejemplo, los asociados a la propiedad de activos financieros) que pueden ser suficientes para superar la condición de pobreza. Como al mismo tiempo si un hogar que habitualmente tiene ingresos bajos, pero justo ese mes recibe un ingreso elevado, no se le considera pobre, debiera deducirse que en el método hay implícita también una tendencia a subestimar la pobreza. Naturalmente estas

situaciones, de signo contrario, no tienen suficiente significación estadística como para afirmar que su efecto neto incida en forma apreciable en la medida global de pobreza.

Por otra parte, en lo relativo a la amplitud del concepto de ingreso es posible definir dos posiciones extremas. Por un lado, considerar como ingresos del hogar sólo aquellos de carácter autónomo, que provienen ya sea del trabajo o de la propiedad del capital, excluyendo todo tipo de subsidios. En este caso se trataría de medir en qué grado el ingreso que percibe la familia, como fruto de su participación en la actividad productiva y de la tenencia de activos, permite satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Así, no se incluirían los subsidios por ser elementos esencialmente transitorios y que dependen de la voluntad política o de la solidaridad social. O bien, por otro lado, definir un concepto de ingreso total que sume a ese ingreso autónomo todos los subsidios recibidos, sean estos monetarios o en especie.

Quienes defienden el primer concepto arguyen que es el que mide realmente la capacidad propia con que cuenta el hogar para procurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Quienes prefieren el segundo, en cambio, apuntan a que lo que se intenta medir es si el hogar, de hecho, dispuso o no de los recursos para satisfacer esas necesidades. La CEPAL se ha inclinado claramente por este segundo concepto, sujeto sólo a la limitación derivada de la posibilidad de medirlo adecuadamente en todos los casos y teniendo en cuenta que estimaciones preliminares indican que lo excluido no afecta sustancialmente el orden de magnitud del fenómeno de la pobreza.

Concretamente se ha criticado el hecho de que en el estudio de la CEPAL no se hayan considerado los subsidios en especie que reciben los hogares (sobre todo los de tipo alimentario), tanto para los efectos de la medición de la pobreza en 1987 como en la comparación de sus resultados con los de 1970.

Como se sabe, en Chile existen desde hace muchos años programas de alimentación complementaria (PNAC) y de alimentación escolar (PAE), ampliamente reconocidos por su gran cobertura y eficacia respecto de los objetivos que persiguen. Además, con el tiempo se han logrado avances en cuanto a la focalización de los mismos en los grupos de menores ingresos, particularmente en el programa de alimentación escolar, aún cuando en general ha disminuido la población beneficiada. (Véase Vergara, 1990 y Castañeda, 1990)

Para cuantificar la población pobre en 1987 no se incluyeron entre los recursos del hogar los suministros alimentarios proporcionados por estos programas, debido principalmente a razones de comparabilidad con las estimaciones de pobreza efectuadas anteriormente por la CEPAL, con el mismo método, para 1970. Dado

que uno de los objetivos de ese estudio era evaluar la dimensión de la pobreza en diferentes países de América Latina desde una perspectiva regional y en el marco de las restricciones impuestas por la información disponible, no se contabilizó este tipo de transferencias recibidas por los hogares. Esto, a su vez, guarda coherencia con el hecho de que los presupuestos de consumo estimados en esa oportunidad, al igual que ahora, están definidos en términos que no cubren los componentes de las necesidades básicas que -de acuerdo con los sistemas institucionales vigentes- deberían ser satisfechos mediante el aporte público.

Sin perjuicio de ello, la encuesta CASEN - 87 proporciona antecedentes que permiten identificar a la población atendida por estos programas. Además, como se conocen los beneficios específicos que estos otorgan a cada grupo objetivo y el costo de los mismos, es posible evaluar con bastante precisión el efecto que tendría sobre la magnitud de la pobreza estimada el incluir entre los ingresos del hogar el valor de estas transferencias en especies. En los párrafos siguientes se presentan los antecedentes y supuestos adoptados para hacer esta evaluación.

Los cuadros 1 y 2 muestran las cifras sobre cantidad de personas beneficiarias del PNAC y del PAE, incluidas en este último programa las raciones que entrega la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y los Centros Abiertos (CA), diferenciadas por tipo de beneficio.

En el caso del PNAC, si al programa básico se suma el programa focalizado de refuerzo biomédico, se llega en 1987 a un total de 1.059.112 beneficiarios, lo que representa una cobertura del 86% medida respecto a los menores de 6 años de edad bajo control de salud y de 74% si se mide respecto del total de niños menores de 6 años. A esto se debe agregar una estimación del número de nodrizas en riesgo, equivalente al total de menores de 1 año en riesgo (que reciben cada una 2 kg. de arroz al mes), de las mujeres embarazadas (1 kg. de leche) y de las embarazadas en riesgo (1,5 kg. de leche y 4 kg. de arroz). El PAE, en tanto, atendía a alrededor del 25% de los menores de entre 6 y 14 años de edad, y la ración de desayuno u once y almuerzo estaba compuesta aproximadamente de 700 calorías.

Cuadro 1

PNAC: Cantidad de personas beneficiarias según encuesta CASEN-87

	Programa básico	Programa de refuerzo biomédico	Total
leche 26%	188.470		188.470
leche cereal	751.133		751.133
leche cereal y arroz		83.523	83.523
leche, arroz y sopa puré:			
Menores de 1 año		9.043	9.043
De 1 a 2 años		26.943	26.943
Total	939.603	119.509	1.059.112

Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de la encuesta CASEN-87.

Cuadro 2

PAE a/: Cantidad de personas beneficiarias, por grupos de edad, según encuesta CASEN-87

	0-5 años	6-14 años	15 años y más	Total
Desayuno u onces	22.422	149.994	17.768	190.184
Almuerzos	8.459	166.368	22.267	197.094
Desayuno y almuerzo o almuerzo y onces	23.862	210.933	15.073	249.868
Completa	23.210	16.833	3.863	43.906
Total	77.953	544.128	58.971	681.052

Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de la encuesta CASEN-87

a/ Incluye también a los beneficiarios de las raciones que se entregan en los establecimientos de la JUNJI y en los C.A.

Conforme al costo de las atenciones del PNAC y al contenido y costo de las dietas del PAE, se estimaron los valores a imputar por cada beneficio a los hogares que declararon recibirlos.² Sobre esta base se determinó un nuevo nivel de ingreso total del hogar y se simuló su efecto en términos de la magnitud de la pobreza, obteniéndose la cantidad de 1.056.465 hogares y 5.299.128 personas pobres, lo que equivale a una disminución de sólo 1.5% y 1.6%, respectivamente, en relación a las cifras de pobreza estimadas sin considerar las transferencias de los programas alimentarios. Esta disminución es algo mayor en el caso de la indigencia (2.5% en hogares y 3.1% en población), lo que reafirma el carácter altamente focalizado de dichos programas.

Como es evidente, un cálculo detallado como el que se acaba de reseñar, en que se registra el acceso efectivo de cada hogar a los subsidios de alimentación, arroja resultados en cuanto a la medición de la pobreza que necesariamente divergen de una aproximación en extremo simplificada como la que se presenta en el trabajo del ILD antes citado. Allí se supone que todos los hogares son elegibles para todos los programas y que la cobertura de estos es universal. Una hipótesis de este tipo no se compadece con la información pública sobre la materia, ni con los datos proporcionados por la encuesta CASEN-87,³ y es, por ende, simplemente irreal.³

En síntesis, en los estudios de pobreza de la CEPAL no se consideran los aportes de los programas de subsidios alimentarios, atendiendo básicamente a razones de comparabilidad con estudios anteriores realizados por la institución para diversos países de América Latina. No obstante, un ejercicio serio de cuantificación del impacto de estos programas en las cifras de pobreza en Chile demuestra que en 1987 estos incidirían en una reducción de sólo 1,5 puntos porcentuales en la cantidad de hogares en pobreza en todo el país y de 2,5 puntos porcentuales en la cantidad de hogares en indigencia, lo que en virtud de las cifras globales de pobreza estimadas no llega a alterar significativamente la entidad del problema.

² En el caso del PAE se aplicó el criterio de que el beneficio era recibido durante los 30 días del mes (noviembre de 1987), lo que claramente sobrestima el correspondiente valor imputado. Cabe hacer notar que el programa consulta un período de atención de 180 días en el año.

³ Aún así, ciñéndose a esa hipótesis en dicho trabajo se determinó que la pobreza estimada se reduciría en las áreas urbanas en sólo 3.8 puntos porcentuales y en alrededor de 4.9 puntos en las áreas rurales.

Por otra parte, se debe hacer presente de que no obstante que el estudio de la CEPAL privilegió el criterio de mantener la comparabilidad intertemporal y entre países, lo que llevó a no contabilizar ciertos beneficios como los anteriormente referidos, el mismo trató en lo posible de recoger los progresos metodológicos habidos en el campo de la medición de la pobreza, de forma que en el futuro se puedan hacer estimaciones que no concedan un papel central a la comparabilidad con 1970.

En efecto, en el propio informe sobre Chile se explican algunos de estos perfeccionamientos susceptibles de introducirse a la metodología de líneas de pobreza, a la vez que se evalúa su incidencia en la magnitud estimada del fenómeno en 1987. Entre ellos cabe mencionar, a modo de ejemplo:

a) La estimación del valor de las canastas según los precios vigentes en provincias, considerando para ello la información sobre precios de los alimentos que recoge el INE en 15 ciudades, excluida Santiago. Un primer cálculo indica que de haberse usado dichos precios -en vez de hacer extensivo a todo el país los observados en Santiago- el porcentaje estimado de población pobre habría crecido en 2 puntos a nivel nacional, aunque es probable que algunos efectos de sustitución en la pauta alimentaria de determinadas provincias contrarestaran en algo dicho aumento.

b) El uso de un valor distinto para el coeficiente que relaciona el gasto alimentario con los gastos totales. En el informe se utilizó un valor de 2,0 para el inverso del coeficiente de Engel en tanto que aquel deducido para el grupo de hogares de referencia era de 2,18. Si bien el coeficiente adoptado facilitó la comparabilidad con 1970, no es menos cierto que la evidencia sugiere que un valor intermedio reflejaría mejor la realidad de los hogares que se ubican en torno de la línea de pobreza. La aplicación del coeficiente observado habría elevado el porcentaje de hogares pobres en alrededor de 1 punto.

c) La determinación de los requerimientos nutricionales, y en consecuencia del presupuesto de alimentación de cada hogar, tomando en cuenta las características particulares de sexo, edad y actividad de sus miembros. Esto, que actualmente se puede realizar debido a la mayor disponibilidad de información a nivel de microdatos, no era posible en 1970. La consideración de este factor habría elevado la pobreza estimada también en 1%.

En resumen, y tal como se anticipa en nuestro estudio, si con vistas a mejorar las estimaciones de pobreza e indigencia se introducen todas las correcciones mencionadas -en cuyo caso dicha estimación ya no sería comparable con la de 1970 y con la realizada para el resto de los países- el resultado sería incluso mayor que el entregado en el informe de la CEPAL.

3. Sobre el contenido nutricional de la canasta alimentaria

También se ha señalado como una "deficiencia metodológica de la medición de pobreza sobre la base de canastas y estimaciones de ingreso" el "reducir el concepto de desnutrición a la sola ingesta calórica de alimentos". Además, se sostiene que "los requerimientos nutricionales mínimos es un tema en el que aún hay importantes desacuerdos entre los expertos y las diferentes agencias especializadas" y que en el estudio de la CEPAL no se consideran explícitamente "las diferencias interindividuales e intraindividuales" de esos requerimientos. (ILD, 1990) Al respecto es preciso puntualizar lo siguiente.

En primer lugar, si bien la canasta básica de alimentos (CBA) elaborada en el estudio se definió de modo que cubriera las necesidades energéticas promedio de la población, al mismo tiempo se enfatiza que este requisito no es condición suficiente para asegurar una ingesta alimenticia nutricionalmente adecuada. (CEPAL, 1990b, pág. 19 y sigtes.) En consecuencia, en el marco de los hábitos alimentarios predominantes, la composición de la CBA se estableció de manera tal que satisficiera, adicionalmente, un nivel total de requerimientos de proteínas y de otros nutrientes, así como determinados estándares dietéticos como, por ejemplo, el origen de las calorías y la calidad de las proteínas. En definitiva fue esta norma compuesta, y no exclusivamente la ingesta calórica, la que se utilizó como patrón de referencia para evaluar -indirectamente, a través de la capacidad de los hogares para cubrir con sus ingresos el costo de esta canasta- el grado de suficiencia o insuficiencia alimentaria. Este es, por lo demás, el procedimiento utilizado en la elaboración de la CBA de todos los países incluidos en las estimaciones de pobreza más recientes de la CEPAL.

En segundo lugar, debe hacerse notar que desde hace más de 40 años que las Naciones Unidas se vienen ocupando del tema de las necesidades humanas en el ámbito nutricional. Agencias como la FAO y la OMS, y más recientemente también la Universidad de las Naciones Unidas, han convocado en diversas oportunidades a comités de expertos con el objetivo de proponer recomendaciones, particularmente en cuanto a los requerimientos de energía y de proteínas. La última de estas reuniones se realizó en 1981 y el informe correspondiente se publicó en 1985.

Cada informe emanado de estas reuniones consultivas conjuntas ha reflejado el progreso del conocimiento y el estado de avance de las investigaciones en este campo. Asimismo, en ellos se exponen con claridad los principios y las mediciones en que se basan dichas estimaciones y se indican los puntos en que persiste cierta incertidumbre, para que las recomendaciones se puedan aplicar con flexibilidad a las diferentes situaciones y sirvan también de

orientación a nuevos estudios. Tal es el caso, por ejemplo, de los aspectos relativos a una posible adaptación de las necesidades en razón de factores metabólicos, biológico-genéticos o sociales-conductuales, respecto de los cuales no es dable aún levantar postulados concluyentes.

En este sentido la acuciosidad y solvencia técnica con que están formuladas dichas recomendaciones las convierte en la fuente de referencia obligada para cualquier ejercicio de cálculo de los requerimientos calórico-protéicos de poblaciones específicas.

En virtud de lo anterior, en el trabajo sobre la magnitud de la pobreza en Chile en 1987 la CEPAL utilizó, al igual que para otros países de América Latina, la última recomendación internacional disponible (FAO/OMS/UNU, 1985) y elaboró un estudio detallado sobre las "Necesidades de energía y proteínas de la población de Chile". (CEPAL, 1990c) En él se confirma que, en comparación con las estimaciones efectuadas para 1970 -basadas en el Informe del Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos reunido en 1971 (FAO/OMS, 1973)- las necesidades energéticas promedio disminuyeron, en términos agregados, en cerca de 6% (de 2.318 a 2.187 Kcal/día por persona). Tal disminución es consistente tanto con los cambios introducidos en las recomendaciones nutricionales como con aquellos derivados de la dinámica poblacional del país.

En efecto, en los Cuadros 22, 23 y 28 de FAO/OMS/UNU (1985) se comparan las recomendaciones formuladas por el Comité de 1971 con las actuales, deduciéndose claramente que para los lactantes, niños y adolescentes de ambos sexos éstas son ahora más bajas que las propuestas en 1971. Por su parte, para la población adulta, las estimaciones para 1970 se hicieron -siguiendo la recomendación de FAO/OMS (1973)- sobre la base de considerar en todos los casos un adulto tipo, cuya talla para los hombres fue de 1.72 mts. y para las mujeres de 1.62 mts. En las nuevas, en cambio, se adoptaron valores de talla menores (1.68 y 1.58 mts., respectivamente), lo que por incidir en una más baja tasa de metabolismo basal determina también menores necesidades de energía para este grupo de población.

Con respecto a los factores sociodemográficos, las tendencias generales que han apuntado tanto al envejecimiento de la población como a la reducción de las tasas de fecundidad se asocian a disminuciones en los requerimientos promedio de energía debido a las menores necesidades que presenta la población de más edad, así como a la reducción de las mismas por concepto de embarazo y lactancia. En igual sentido actúa la disminución de la población rural y la mayor importancia relativa del sector terciario.

En consecuencia, cualquier comparación que se haga entre los valores recomendados por diferentes organismos nacionales y las normas internacionales debe considerar cuidadosamente tanto las fuentes que estos utilizan como el período en que fueron

formulados. Esto, además, por cuanto la mayoría de los países que elaboran estimaciones sobre las necesidades nutricionales de su población toman como base, o bien adoptan abiertamente, las recomendaciones internacionales. Chile no ha sido una excepción a este respecto. (Véase Boj, 1986)

De allí que no parece correcta la conclusión que se extrae, por ejemplo, en el trabajo del ILD/1990 en el sentido de que "existe un importante grado de desacuerdo acerca del nivel de los requerimientos nutricionales". En efecto, y siguiendo su propio ejemplo, si se toman como referencia no los valores sugeridos en 1973 sino aquellos vigentes a partir de FAO/OMS/UNU (1985) y se comparan con los de una recomendación independiente como la del U.S. Food and Nutrition Board (USFNB, 1980), se advierte entre ellos una gran similitud para la mayoría de los grupos sexo-edad de la población.⁴

Por último, es sabido que las recomendaciones sobre el nivel de las necesidades de energía y de proteínas se basan, tal como lo destaca el mismo Informe de FAO/OMS/UNU, en mediciones hechas en individuos, los que agrupados según sexo, edad, tamaño corporal y actividad física similares (principales determinantes del gasto energético), constituyen una clase que permite calcular las necesidades medias de ese conjunto de personas y obtener, además, una medida de su variabilidad. "Estos resultados se utilizan después para prever las necesidades de otros individuos o grupos de individuos que tengan las mismas características, pero de quienes no se haya tomado medición alguna". (FAO/OMS/UNU, 1985)

Así, en relación al descriptor de la distribución de las necesidades de energía entre los individuos de una misma clase, el Informe agrega que debe utilizarse "el promedio de las necesidades individuales, sin que haya que tener expresamente en cuenta la variación interindividual conocida de estas necesidades". Para las proteínas, en cambio, el descriptor sería la dosis inocua de ingestión, la que se define como el promedio de necesidades más 2 desviaciones típicas (DT). Esto es consecuencia de una diferencia biológica fundamental entre la energía y las proteínas: mientras los excedentes de calorías se almacenan en el tejido adiposo, los de proteínas se metabolizan y se excretan en los productos terminales.

Más allá de esto, sin embargo, cabe formular enunciados de probabilidad acerca de la adecuación o suficiencia de la ingesta en términos calóricos. Si se admite que las necesidades individuales están distribuidas al azar en torno a las necesidades medias y que la distribución estadística es normal, un valor igual

⁴ Si los valores recomendados para cada grupo se ponderan por la distribución de la población, el requerimiento promedio según FAO/OMS/UNU (1985) supera sólo en 1,8% al del USFNB (1980).

a la media más 2 DT cubriría los requerimientos de todos menos el 2,5% de los individuos de la población. Por simetría, con un 95% de confianza, la media menos 2 DT sería insuficiente para prácticamente toda la población, con excepción sólo de un 2,5% de ella⁵. De modo que una comprensión cabal del significado de las recomendaciones energéticas lleva a que la fijación del mínimo de ingesta en este último nivel sea absolutamente inaceptable. Más aún si se tiene en cuenta que las recomendaciones están referidas al mantenimiento de la salud en individuos sanos y bien nutridos, supuesto que podría incluso resultar discutible para importantes segmentos de la población de los países subdesarrollados.

4. Sobre los precios del IPC

En un plano más específico, otra crítica hace referencia al hecho de que en el estudio de la CEPAL se adoptaron los precios promedios del IPC para valorar el costo de la canasta básica de alimentos en el Gran Santiago. En apoyo a esta objeción se señala que un estudio de la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social mostró que en 1988 "los precios encontrados para una canasta tipo en ferias libres de La Pintana diferían, en el valor total de la canasta, en más de un 25%" respecto de los precios promedios del IPC. (ILD, 1990) Asimismo, alternativamente se propone el uso de los precios mínimos recogidos para el cálculo del IPC, en vez de los precios promedios, tal como se aplicara en un estudio sobre la pobreza en el Gran Santiago elaborado por A. Rojas y R. Avello sobre la base de los datos de la encuesta de presupuestos familiares de 1988. (Rojas y Avello, 1990)

Sobre el particular debe recordarse que en el Informe se consignan detalladamente los argumentos que sustentan el criterio de utilizar los precios promedios del IPC (CEPAL, 1990b, págs. 30 y 31), así como las razones -entre otras, la falta de evidencia confiable- por las cuales se descartó que los hogares ubicados en torno al umbral de pobreza (vale decir, el denominado grupo de referencia y no los "sectores pobres") adquirieran los productos de la canasta, con las especificaciones establecidas para cada alimento, a precios inferiores a esos promedios.

⁵ Mediciones del gasto energético total efectuadas durante una semana han indicado que la variabilidad interindividual de éste, en un grupo determinado, tiene un coeficiente de variación de aproximadamente +/- 12,5% en relación con el peso corporal, en tanto que prácticamente no hay información sobre las variaciones intraindividuales de las necesidades energéticas en los países en desarrollo. (Véase FAO/OMS/UNU, 1985)

En cuanto al estudio de La Pintana, en tanto, cabe señalar que estuvo destinado a conocer los hábitos alimentarios de un sector pobre de la población, basado en una encuesta aplicada a una muestra de 40 familias pertenecientes a 4 poblaciones de esa comuna (10 familias en cada una). Los resultados revelaron que el contenido de la canasta obtenida de la encuesta (26 productos) alcanzaba a cubrir solamente el 65% de los requerimiento calóricos y protéicos recomendados para una familia de composición promedio, a la vez que presentaba también fuertes déficit en la provisión de nutrientes como calcio, riboflavina y niacina y desequilibrios en la estructura de la dieta (baja proporción de calorías protéicas y de proteínas de origen animal).

Este conjunto de antecedentes, que van más allá de los déficit puramente cuantitativos detectados en la ingesta de alimentos de estos sectores, permite conjeturar que es muy probable que la especificación de los productos usados como referencia en el estudio de la Pintana no sea la misma que la de los bienes contemplados en la canasta del IPC, y que en la mayoría de los casos la calidad de aquellos -especialmente en términos nutricionales- sea inferior. Si eso es así, entonces en rigor no es adecuado comparar agregadamente los datos de precios de ambas fuentes, considerando además la débil representatividad estadística de los precios observados en una muestra de sólo dos establecimientos (ferias libres) instalados en una de las 32 comunas de la Provincia de Santiago. Como es obvio, no parece pertinente hacer estimaciones de pobreza para todo el país basadas en la estructura del consumo alimentario y en las calidades y precios de los bienes adquiridos por un reducido número de hogares pobres de una comuna que se cuenta, a su vez, entre las más pobres de Chile.

Por su parte, en lo que respecta a los precios mínimos es necesario tener presente que el Instituto Nacional de Estadística recoge mensualmente en Santiago, una vez por semana, los distintos precios a que los establecimientos encuestados venden sus productos y que para cada bien publica tres resultados: el precio promedio, el mayor precio y el menor precio. Los dos últimos corresponden, en general, a datos obtenidos en un solo establecimiento. Así, el uso de los precios mínimos para valorar el costo de la canasta de alimentos supone, implícitamente, que los hogares compran siempre cada uno de los artículos en el establecimiento y en la semana en que se constató el precio más barato. Aún más, dado que para determinar el costo de los bienes y servicios básicos no alimentarios se asume un valor igual al de los alimentos (se multiplica por 2 el costo de la canasta), esto implica que para ellos también se consigue siempre un precio más bajo que el promedio.

Por contraste, en favor de la utilización de los precios promedio opera su significación estadística; el que muchos estudios

y observaciones demuestran que -al menos en parte- las familias de menores recursos se abastecen en establecimiento de muy pequeña escala, pagando incluso precios más altos que el promedio, y; también el factor señalado anteriormente en el sentido de que los precios sustancialmente más bajos que el promedio suelen estar aparejados de una menor calidad del producto, en circunstancia que las tablas de composición nutricional de los alimentos están referidas a bienes promedios.

Por último, vale la pena destacar que el mencionado trabajo de Rojas y Avello, que utiliza los precios mínimos, estimó que el 26,9% de los hogares del Gran Santiago eran pobres. Si se tiene en cuenta que esta cifra corresponde a 1988 (promedio del año) y que la estimada por la CEPAL (32,6%) es para noviembre de 1987, la diferencia entre ambos cálculos parece pequeña, dado que entre las dos fechas es razonable esperar -tal como se indica en el informe- una disminución de la pobreza en virtud del crecimiento del producto y del consumo en ese período. Asimismo, el uso en el citado trabajo de los precios mínimos para valorar el costo de satisfacción de las necesidades básicas completa la explicación de la ya reducida diferencia en la magnitud de la pobreza reportada por estos estudios. De allí que es válido deducir que los resultados obtenidos por Rojas y Avello son muy similares a los del estudio de la CEPAL y si cabe sacar alguna conclusión es que ellos reafirman el orden de magnitud del fenómeno.

Referencias Bibliográficas

- Altimir O. (1979), La dimensión de la pobreza en América Latina, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile.
- Aylwin, P. (1990), "La Nación", 11 de noviembre
"La Epoca", 12 de noviembre.
- Boj M.T. (1986), Contribución a la aplicación de las necesidades de energía y proteínas de FAO/OMS/UNU 1985 a grupos poblacionales. Tesis para optar al grado de magister en planificación en alimentación y nutrición, Universidad de Chile, Santiago.
- Castañeda T. (1990), Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990a), Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533), Santiago de Chile, junio.
- (1990b), Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987 (LC/L/599), Santiago de Chile, octubre.
- (1990c), Necesidades de energía y proteínas de la población de Chile (LC/L.585), Santiago de Chile, agosto.
- Diario "El Mercurio" (1990), 2 de noviembre (Editorial y Cuerpo B).
- Diario "La Nación" (1990), 12 de noviembre.
- Diario "La Segunda" (1990), 25 de octubre (Editorial)
30 de octubre (Suplemento de economía)
14 de noviembre.
- Diario "La Tercera" (1990), 7 de noviembre (Reportaje de hoy).

- FAO/OMS (1973), Necesidades de energía y de proteínas, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos, Serie de Informes Técnicos, No. 522, Ginebra.
- FAO/OMS/UNU (1985), Necesidades de energía y de proteínas, Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos, Serie de Informes Técnicos, No. 724, Ginebra.
- Food and Nutrition Board (1980), Recommended dietary allowances. Ninth edition, Washington, D.C.
- Foxley A. (1990), Estado de la hacienda pública. "El Mercurio", 24 de octubre.
- ILD (1990), Medición de la pobreza: Análisis crítico del informe de la CEPAL. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Revista "Análisis" (1990), 29 de octubre al 4 de noviembre (Editorial).
- Revista "Apsi" (1990), No. 366, 5 al 18 de noviembre.
- Revista "Hoy" (1990), No. 694, 5 al 11 de noviembre.
- Rojas A. y Avello R. (1990), La pobreza según encuesta de presupuestos familiares. Documento de trabajo No. 4, Universidad Adolfo Ibañez, Instituto de Economía Política, abril.
- Vergara P. (1990), Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973/1988. Flacso, Santiago de Chile, febrero.