

Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay

Conceptos, metodologías,
evolución y alternativas

Martín Brun
Maira Colacce

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/suscripciones

Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay

Conceptos, metodologías,
evolución y alternativas

Martín Brun
Maira Colacce



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Martín Brun y Maira Colacce, Consultores de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Andrea Vigorito, Juan Pablo Labat, Martín Lavalleja y Xavier Mancero.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 1727-8694 (versión electrónica)
ISSN 1727-8686 (versión impresa)
LC/TS.2019/1
LC/MVD/TS.2018/6
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-01038

Esta publicación debe citarse como: M. Brun y M. Colacce, "Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 37 (LC/TS.2019/1; LC/MVD/TS.2018/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Conceptos y metodologías de medición de la pobreza monetaria	9
A. Medición del bienestar de los hogares a través del ingreso.....	9
B. Tipos de líneas de pobreza	13
1. Líneas absolutas	14
II. Evolución de la pobreza entre 1996 y 2016 en Uruguay, según diferentes metodologías	27
A. Líneas oficiales	27
1. Evolución de la pobreza entre 1996-2016.....	28
2. Distintas consideraciones incluidas en la línea de pobreza y sus implicancias para su medición	33
3. Aplicación de escalas de equivalencia a los ingresos del hogar.....	38
B. Pobreza relativa.....	41
C. Uruguay en la comparación internacional.....	45
III. Comentarios finales	51
Bibliografía	53
Anexo	55
Serie Estudios y Perspectivas – Montevideo: números publicados	58
Cuadros	
Cuadro 1 Cuadro resumen de metodologías utilizadas por el INE	22
Cuadro 2 Incidencia de la pobreza en personas, localidades de 5.000 habitantes o más	28
Cuadro 3 Parámetros utilizadas para la incorporación de Escalas de Equivalencia	38
Cuadro 4 Ratio de incidencia de pobreza de menores y adultos mayores, ingresos per cápita y ejercicios con distintas escalas de equivalencia	40
Cuadro A.1 Incidencia de la pobreza en hogares, total país, localidades de 5.000 habitantes o más.....	56
Cuadro A.2 Incidencia de la indigencia en personas, localidades de 5.000 habitantes o más	56

Cuadro A.3	Valor promedio de la línea de pobreza e indigencia en términos per cápita, circa 2016	57
------------	---	----

Gráficos

Gráfico 1	Método de ingesta calórica	15
Gráfico 2	Determinación del gasto no alimentario de la canasta de necesidades básicas	17
Gráfico 3	Método iterativo: gasto del estrato de referencia y línea de pobreza	18
Gráfico 4	Líneas de pobreza nacionales y nivel de ingreso de los países	20
Gráfico 5	Pobreza relativa fuerte y débil	25
Gráfico 6	Incidencia de la pobreza en personas, localidades de 5.000 habitantes o más	29
Gráfico 7	Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita	29
Gráfico 8	Incidencia de la indigencia en personas, localidades de 5.000 habitantes o más	30
Gráfico 9	Incidencia de la pobreza en personas, por región, localidades de 5.000 habitantes o más	31
Gráfico 10	Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios, localidades de 5.000 habitantes o más	31
Gráfico 11	Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios, total país	32
Gráfico 12	Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios y región, localidades de 5.000 habitantes o más	33
Gráfico 13	Comparación de la incidencia de la pobreza, total país, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas	34
Gráfico 14	Comparación de la incidencia de la pobreza, total país según grupos etarios, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas	35
Gráfico 15	Comparación de la incidencia de la indigencia, total país, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas	37
Gráfico 16	Comparación de la incidencia de la pobreza, total país, línea 2006, actualizaciones por IPC y por IPC según regiones	37
Gráfico 17	Diferencias en la incidencia de la pobreza respecto a la medición con ingresos per cápita	39
Gráfico 18	Incidencia de la pobreza en 2016, según edades, promedio móvil de 5 edades	40
Gráfico 19	Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita, 1996-2017, localidades de 5.000 habitantes o más	41
Gráfico 20	Incidencia de la pobreza en personas, basado en la mediana de ingresos, localidades de 5.000 habitantes o más	42
Gráfico 21	Categorización de población según pobreza absoluta y relativa, total país, localidades de 5.000 habitantes o más	42
Gráfico 22	Incidencia de la pobreza en personas, con líneas de pobreza relativas actualizadas, total país, localidades de 5.000 habitantes o más	44
Gráfico 23	Incidencia de la pobreza en personas, comparación entre pobreza absoluta y “relativa-fija”, total país, localidades de 5.000 habitantes o más	45
Gráfico 24	Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita	45
Gráfico 25	Incidencia de la pobreza en personas, total país, localidades de 5.000 habitantes o más	46
Gráfico 26	Incidencia de la pobreza en personas, comparación regional, nueva línea de pobreza de CEPAL	47
Gráfico 27	Incidencia de la pobreza en personas, comparación internacional	49

Recuadros

Recuadro 1	Escalas de equivalencia diferenciadas por tipo de consumo	13
Recuadro 2	Subjetividad ineludible	23
Recuadro 3	Efecto de la aplicación de escalas de equivalencia en la medición de pobreza relativa	43
Recuadro 4	Efecto del estrato de referencia y método iterativo	47

Diagrama

Diagrama 1	Definición de ingresos en las Encuestas de Hogar	11
------------	--	----

Resumen

Más allá de su amplia difusión y utilización, la forma de construcción del indicador de pobreza monetaria no se encuentra consensuada a nivel teórico ni a nivel empírico. Existen diferentes propuestas metodológicas que pueden arrojar resultados muy diversos para un mismo país. Además, una vez que se selecciona una metodología existe un amplio conjunto de decisiones que se deben tomar para elaborar el indicador en un contexto dado y que tienen repercusiones importantes sobre los resultados obtenidos.

Este documento revisa las opciones disponibles para la construcción de la línea de pobreza monetaria, así como sus consecuencias en términos de los niveles y evolución de la incidencia de la pobreza en Uruguay en las últimas dos décadas. La identificación de la pobreza requiere la combinación de dos elementos: una medida monetaria del bienestar de los hogares y una línea de pobreza que esté medida en las mismas unidades que el bienestar. Ambos elementos se analizan en detalle tanto en términos teóricos como empíricos. Se repasan mediciones absolutas, relativas e híbridas, poniendo especial énfasis en las primeras que son las aplicadas oficialmente en Uruguay.

Los resultados de la evolución de la pobreza en Uruguay son robustos a las diferentes alternativas metodológicas, siempre que se trate de pobreza absoluta. En el caso de la pobreza relativa fuerte, su evolución es mucho más estable dado que sus movimientos responden a cambios en la distribución del ingreso, pero no a su nivel. En todos los casos, los niños y adolescentes presentan niveles de pobreza mayores que los adultos, y éstos son más pobres que los adultos mayores; pero el nivel de la diferencia depende sustancialmente de la elección respecto a la incorporación de escalas de equivalencia en los ingresos y al cálculo de pobreza relativa o absoluta.

Introducción

La incidencia de la pobreza monetaria es uno de los indicadores socioeconómicos de mayor difusión en la sociedad, tanto en Uruguay como a nivel internacional, y es, probablemente, el indicador de referencia en la discusión de las políticas sociales. Se utiliza para la construcción de indicadores de focalización de políticas o como indicador de resultado (mostrando el efecto de una política en la reducción de la pobreza). Un gran conjunto de trabajos académicos utilizan este indicador como resultado sintético, entre otros, para medir el bienestar de los hogares de una determinada población. Así, se encuentran estudios que evalúan los niveles y evolución de la pobreza monetaria; otros que analizan si el crecimiento económico de un país benefició a la población de menores recursos (identificada con la pobreza monetaria); si la pobreza monetaria coincide con las carencias medidas en términos directos a través de indicadores de pobreza multidimensional. También abordan las posibles diferencias en la incidencia de la pobreza entre grupos etarios, étnico-raciales, territoriales, etc.

Más allá de su amplia difusión y utilización, la forma de construcción del indicador de pobreza monetaria no se encuentra consensuada a nivel teórico ni a nivel empírico. Existen diferentes propuestas metodológicas que pueden arrojar resultados muy diversos para un mismo país. Además, una vez que se selecciona una metodología existe un amplio conjunto de decisiones que se deben tomar para elaborar el indicador en un contexto dado y que tienen repercusiones importantes sobre los resultados obtenidos. El indicador que se utilice en un determinado contexto responde a decisiones tomadas en cuanto a las opciones normativas explícitas e implícitas de cada indicador. Responde también a los procesos históricos de construcción de los indicadores en un contexto dado y al peso que diferentes instituciones nacionales e internacionales tengan en los procesos de construcción. Esto generalmente decanta en una alta persistencia de indicadores que cuentan con largas historias institucionales.

Si bien se entiende que la pobreza es un fenómeno multidimensional, este documento se concentra en las mediciones monetarias de la pobreza. Como establece Deaton (2003), la pobreza monetaria no considera otros componentes del bienestar (libertad, estado de salud, educación, etc.), que están relacionados con el ingreso y el consumo, pero que no se captan adecuadamente con medidas monetarias. Las medidas de pobreza multidimensional buscan identificar las carencias en estos componentes del bienestar de forma directa, complementando, sustituyendo o integrando a las medidas de ingreso. De todos modos, en una economía de mercado, el ingreso monetario es utilizado para obtener bienestar en una serie de dimensiones, por lo que se encuentra altamente correlacionado con la satisfacción de las necesidades asociadas a esas dimensiones.

La futura disponibilidad de una nueva Encuesta de Gasto e Ingresos de los Hogares para Uruguay, que se encuentra actualmente en las últimas etapas de campo y validación, permitirá la estimación de una nueva medida oficial de pobreza de ingresos en Uruguay. Frente a este proceso, resulta oportuno discutir las diferentes opciones para su construcción. El principal objetivo de este documento es brindar elementos para esta discusión, repasando las opciones metodológicas disponibles y la influencia que alguna de estas decisiones tienen en los resultados obtenidos.

Este documento discute los elementos centrales para la identificación de la pobreza monetaria. Se aborda la primera etapa de la determinación de la pobreza, la identificación, que implica la definición de quiénes son pobres entre la población. La construcción de indicadores de pobreza tiene una segunda etapa de agregación, es decir, de sintetizar la información en un único indicador. Esta segunda etapa no es considerada en este documento, utilizando siempre la incidencia de la pobreza como método de agregación¹. Adicionalmente, tampoco se discute la unidad de medida de la pobreza, definiendo la pobreza a nivel de hogar y estableciendo que si un hogar es pobre, todos sus miembros lo son.

En el primer capítulo de este documento se revisan las principales metodologías disponibles y las aplicaciones nacionales más difundidas. Luego, en el segundo capítulo, se estima la incidencia de la pobreza en Uruguay entre 1996 y 2016 utilizando diferentes metodologías y diferentes alternativas dentro de cada una de ellas. De este modo, se ilustra sobre la relevancia de las elecciones metodológicas y se caracteriza más detalladamente la pobreza y su evolución.

¹ Otras alternativas podrían ser la brecha o incidencia de la pobreza.

I. Conceptos y metodologías de medición de la pobreza monetaria

La identificación de la pobreza combina dos elementos: una medida monetaria del bienestar de los hogares y una línea de pobreza que esté medida en las mismas unidades que el bienestar. Aquellos hogares (y las personas que lo integran) que queden por debajo del umbral serán considerados pobres. Las posibles variables para reflejar el acceso a recursos de los hogares son el ingreso o el consumo, que, habitualmente, surgen de encuestas a los hogares. En los países menos desarrollados se usa por lo general el consumo, ya que en sociedades no completamente monetizadas el consumo es un mejor indicador del bienestar que el ingreso (especialmente en contextos rurales). En los países de mayor desarrollo se utilizan los ingresos. Ravallion, Chen y Sangraula (2009) revisan las líneas de pobreza nacionales para los países en desarrollo y encuentran que recién en los países con ingresos promedio nacionales mayores a la mediana se encuentran medidas basadas en el ingreso. Uruguay forma parte de los países que utilizan el ingreso como medida de bienestar de los hogares, al igual que la mayor parte de los países de la región.

El otro elemento central de la medida de pobreza, la línea, presenta muchas más variaciones tanto en las opciones metodológicas disponibles como en las aplicaciones realizadas en los diferentes países. La mayor parte de las diferencias observadas en las mediciones de pobreza entre países se explican por las diferencias en la forma de construcción de las líneas y no en las diferencias en la medida monetaria del bienestar utilizada.

En esta parte del trabajo se analizan en detalle las diferentes opciones metodológicas vinculadas con ambos elementos. Primero, se pone el foco en la medición de bienestar de los hogares y luego se reseñan las metodologías más difundidas de estimación de la línea de pobreza así como las principales aplicaciones para Uruguay.

A. Medición del bienestar de los hogares a través del ingreso

El primer componente de una medición de pobreza es una variable que refleje el bienestar de los hogares, en términos monetarios. Las dos variables más utilizadas son el consumo y el ingreso de los hogares. Aun cuando la capacidad de consumir viene dada por el ingreso, pueden existir diferencias ya que los hogares pueden pedir prestado, vender activos o hacer retiros de sus ahorros cuando el ingreso es

bajo, o ahorrar si los ingresos son altos. Por otro lado, los ingresos son más variables que el consumo, y pueden inducir a errores dado que niveles bajos o nulos de ingreso coexisten con niveles de consumo positivos. En esta sección se concentra la atención en el ingreso, dado que es la medida de bienestar utilizada y disponible en Uruguay.

Se debe definir qué se entiende por ingreso y qué partidas incluye. La definición conceptual de ingreso en encuestas a hogares (17ª Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, CIET, OIT 2003) es el “conjunto de partidas monetarias y en especie percibidas en forma regular por los hogares como unidad o por sus integrantes a título personal, a intervalos anuales o más frecuentes, excluyendo ganancias inesperadas, irregulares o percibidas típicamente por una sola vez.” La definición operativa del ingreso de la CIET y Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Ingreso de los Hogares (o Grupo de Canberra, 2001) describe en forma somera las principales fuentes que debieran ser cubiertas en su estimación: i) ingreso por empleo (como asalariado o empleo por cuenta propia); ii) ingreso por la propiedad de activos; iii) ingreso por la producción de servicios para consumo propio que hace el hogar; iv) transferencias en efectivo corrientes netas recibidas.

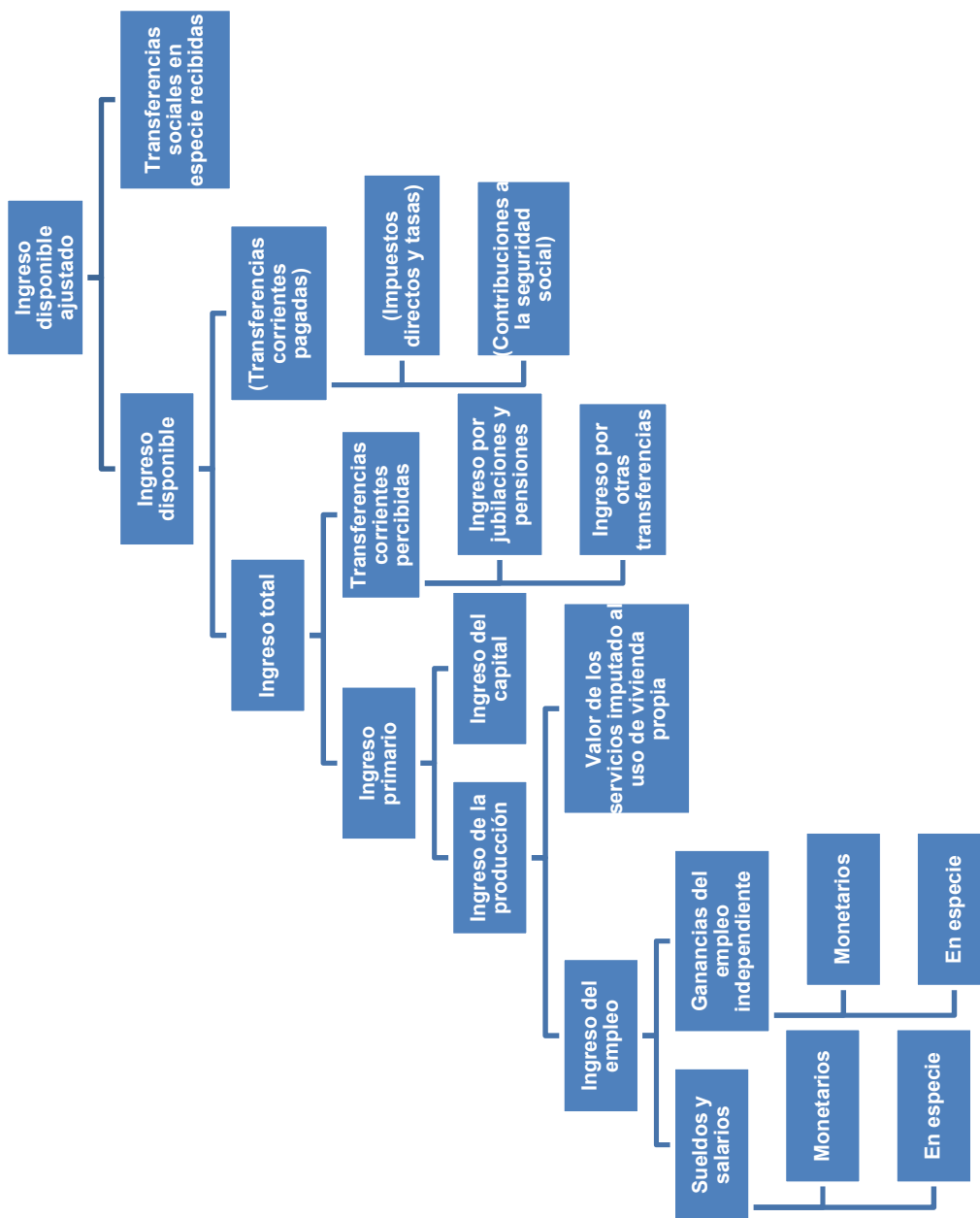
Existen diferentes agregados de ingreso que podrían considerarse para el cálculo de la pobreza, aunque los más relevantes son tres: ingreso total, ingreso disponible e ingreso disponible ajustado (véase el diagrama 1). El ingreso total del hogar incluye el ingreso primario, derivado del proceso de producción y de la propiedad de activos, y los ingresos por transferencias monetarias, pagadas por el Estado (jubilaciones y pensiones, programas sociales, etc.) o por otros hogares. Sin embargo, los hogares no disponen de la totalidad del ingreso que generan, dado que deben pagar impuestos, contribuciones a la seguridad social y transferencias a otros hogares, tales como las pensiones alimenticias. El ingreso resultante de restar estos pagos es el ingreso disponible. Adicionalmente, puede considerarse el ingreso disponible ajustado que incluye también los ingresos por transferencias en especie.

El informe del Grupo de Canberra reconoce que pocos países pueden poner plenamente en práctica las recomendaciones para medición del ingreso, debido a limitaciones de la información básica. Por ello, los agregados de ingresos requieren algunas adecuaciones cuando se los utiliza como indicador de los recursos de cada hogar para la medición de la pobreza por ingresos. Estas pueden responder a razones de orden conceptual, o bien surgir de las limitaciones de las encuestas de hogares en las que se basan regularmente las estimaciones de esos agregados. Tal vez el concepto más ajustado de ingreso para la medición del bienestar sería el de *ingreso disponible ajustado*, la ausencia de información que permita realizar estimaciones fiables de las transferencias sociales en especie impide la generalización de esta medición. Por ello, suele adoptarse el concepto de *ingreso disponible* planteado por el Grupo de Canberra, ya que refleja adecuadamente el conjunto de recursos con que cuentan los hogares para hacer frente a la adquisición de bienes y servicios (CEPAL 2015a).

Existen dos partidas que por su complejidad merecen un tratamiento aparte en la discusión de la medición de la pobreza: el servicio de vivienda y las transferencias sociales en especie.

Respecto de la primera, se considera que la vivienda es un activo que produce un servicio de habitación que puede ser destinado al mercado (en el caso del alquiler) o ser consumido por el hogar propietario, en el caso de las viviendas que son ocupadas por sus propietarios. El alquiler imputado representa el valor del servicio que presta una vivienda al hogar propietario y las recomendaciones internacionales lo incluyen como una partida en especie del ingreso. A su vez, la inclusión del alquiler imputado resulta relevante para el análisis de la pobreza ya que, de no hacerlo, se tendería a sobrestimar su incidencia entre los hogares propietarios cuando se incluye un monto normativo de alquiler entre los componentes de la línea de pobreza (CEPAL, 2015a). El valor que debiera imputarse es el alquiler de mercado de la vivienda propiedad del hogar, neto de insumos (básicamente, los costos de mantenimiento, depreciación, impuestos a la propiedad y, en caso de estar pagándose una hipoteca sobre la vivienda, los intereses). No obstante, la falta de información sobre estos costos en las encuestas habitualmente usadas para medir la pobreza lleva a que se utilice el valor bruto declarado en el cuestionario.

Diagrama 1
Definición de ingresos en las Encuestas de Hogar



Fuente: Fuentes (2015).

Las transferencias sociales en especie se definen como los bienes y servicios provistos por el gobierno que benefician a los hogares pero que son provistos en forma gratuita o a precios subsidiados. En general incluyen servicios educativos, de salud, transporte, cultura y bienestar (bienes colectivos como ley, orden y defensa). Se debe discutir qué servicios incluir, cómo valorarlos (costo de producción, propensión a pagar por parte del hogar, equivalente de mercado), cómo identificar a los usuarios (derechos o uso) y si asignarlos al individuo o al hogar. En Uruguay actualmente se incluyen los ingresos por transferencias asociados a alimentos (canastas, comedores) dado que se consideran relevantes para la medición de pobreza. Por otra parte, se discute la inclusión que se hace del seguro de salud a través de FONASA. Esta partida no se considera estrictamente una transferencia en especie sino una partida salarial, en la medida en que se encuentra asociada a la condición de actividad de la persona. En el capítulo II se analizan los efectos de estas decisiones respecto a la inclusión de estas partidas sobre la incidencia de la pobreza.

En todo caso, la inclusión de partidas en especie como parte del ingreso, ya sea el alquiler imputado o las transferencias sociales en especie, requiere concordancia con el monto asignado a dicha partida en la línea de pobreza. Si en la línea de pobreza el costo de la salud se valora en \$ 100 y la transferencia como parte del ingreso se valora en \$ 300, cuantitativamente el método asume que el hogar puede disponer libremente de los \$ 200 en exceso para satisfacer otras necesidades.

Otro elemento relevante surge del hecho de la volatilidad de los ingresos. En la mayoría de los casos, los ingresos se evalúan para el mes anterior al momento de la encuesta². Si existe mucha volatilidad en los ingresos, la identificación de un hogar como pobre puede tener errores dado que el bienestar estaría definido por el ingreso permanente y no por los ingresos del mes anterior. Dean y Vigorito (2015) analizan los resultados de una encuesta realizada al 15% de hogares de menores ingresos entrevistados por la ECH entre febrero y mayo del 2010, que son reentrevistados entre octubre y noviembre del mismo año. Aunque encuentran una fuerte volatilidad de los ingresos, su magnitud no genera que los hogares pasen los umbrales de pobreza o indigencia.

Una vez que se establecen los ingresos, debe determinarse cómo se distribuyen entre los distintos miembros del hogar. La forma más simple es dividir el ingreso entre los miembros del hogar, obteniendo el ingreso per cápita. Este mecanismo no toma en cuenta que el costo marginal de una persona en un hogar varía con el tamaño del hogar y con las diferentes necesidades que las personas pueden tener. Esto lleva a la incorporación de escalas de equivalencia: deflatores que permiten ajustar los ingresos y gastos de hogares con diferente tamaño y características demográficas para volverlos comparables. El objetivo es lograr que dos personas con el mismo ingreso equivalente tengan iguales niveles de bienestar.

Por un lado, pueden existir economías de escala: hogares más numerosos deben gastar menos en cada uno de sus miembros que los hogares más pequeños para lograr los mismos niveles de bienestar. Esto surge de ciertos bienes que no son divisibles (bienes que son públicos dentro del hogar), tales como la vivienda, o que pueden ser usados con mayores niveles de eficiencia a medida que aumenta el tamaño del hogar, como la compra de alimentos en grandes cantidades. En los países más desarrollados, la aplicación de esta escala es más evidente dado que todos los hogares (inclusive los más pobres) consumen bienes que incluyen cierta economía de escala. Sin embargo, en los países pobres o en desarrollo, la mayor parte de los ingresos se destina a alimentos y vestimenta, en los que las escalas no son tan claras (Ravallion, 2016). Para la medición de la pobreza en Uruguay se toma parcialmente en consideración este elemento, pero incorporándolo en la línea de pobreza, en vez de los ingresos, como se verá más adelante.

Por otro lado, existen diferencias en las necesidades que tienen las personas en función de sus características demográficas (edad y sexo) o niveles de actividad (trabajo o ejercicio) o necesidades especiales (embarazo, lactancia, discapacidad). Para incorporar estas diferencias, se incorporan escalas que permitan comparar las necesidades de diferentes grupos. Por ejemplo, se evalúa a cuánto equivale el consumo de un niño con relación al de un adulto. Este procedimiento no se aplica actualmente en Uruguay.

² Algunas partidas se evalúan en periodos más extensos, tales como los dividendos, pero son pocos los hogares que declaran recibir este tipo de partidas, en especial entre los hogares con menores niveles de ingreso.

El problema teórico central para la derivación econométrica de las escalas de equivalencia en los hogares consiste en que los efectos de las distintas composiciones de los hogares no son claramente identificables. Esto se debe a que se trata de asimilar los consumos de hogares diferentes a las modificaciones de demanda e ingresos que seguiría un hogar a lo largo del tiempo, si su composición variase y éste pudiese mantener constante el nivel de bienestar. Más allá de su interés académico, es un ejercicio complejo que no siempre alcanza resultados robustos que puedan utilizarse para la estimación de la incidencia de pobreza.

Recuadro 1
Escalas de equivalencia diferenciadas por tipo de consumo

Una alternativa para la determinación de las escalas de equivalencia es la utilización de diferentes escalas según el bien consumido. Un ejemplo de este tipo de propuesta se encuentra en Kakwani (2010). El autor propone una metodología de medición de la pobreza que incorpora en la línea las economías de escala en el consumo de los bienes del hogar, diferenciándolas por tipo de bien. Mientras que los requerimientos de alimentos son equiparables a las necesidades per cápita, otros bienes presentan economías de escala dado que funcionan como bienes públicos dentro del hogar. Debido a que no existe una metodología clara para la estimación de las escalas, sugiere establecerlas con base en las opiniones de expertos. El cuadro 1 presenta la sugerencia del autor.

Cuadro 1
Valores del parámetro de economías de escala para diferentes tipos de bienes

Alimentos	0,95
Vestimenta	0,9
Transporte	Porcentaje de trabajadores
Cuidado personal	0,8
Recreación	Porcentaje de niños
Educación	Porcentaje de niños
Combustible	0
Alquiler	0
Servicios médicos	1

Fuente: Kakwani (2010).

Fuente: Kakwani (2010).

B. Tipos de líneas de pobreza

Existe un amplio conjunto de metodologías para estimar la línea de pobreza de un país. Una primera agrupación consiste en separar las metodologías “objetivas”, que se basan en alguna medida de acceso a bienestar por parte de los hogares, de aquellas medidas “subjetivas” que se apoyan en las declaraciones de las personas sobre el nivel de bienestar que perciben como necesario. La inmensa mayoría de las mediciones de pobreza se ubican en el primer grupo, aunque existe un interés creciente entre los académicos en las medidas subjetivas y su correspondencia con las medidas objetivas. En esta sección se presenta una revisión de las metodologías más relevantes para la construcción de líneas de pobreza que está centrada en las medidas objetivas, aunque incluye una nota sobre los principales elementos de las subjetivas.

Dentro de las medidas objetivas, se distingue entre las metodologías de construcción de líneas de pobreza absoluta y relativa. Las líneas absolutas buscan medir el costo de un conjunto de necesidades básicas, generalmente interpretadas como un mínimo necesario para la supervivencia humana. Se basan generalmente en los requerimientos nutricionales para la buena salud y un nivel de actividad normal y

pretenden tener un valor real constante, tanto en el espacio como en el tiempo. Un elemento central en estas medidas es que la pobreza absoluta podría eliminarse si los ingresos aumentaran lo suficiente. Son las líneas más habituales en los países en desarrollo, aunque surgieron en Estados Unidos y aún se utilizan en ese país y en Canadá. Esta es la metodología más utilizada en Uruguay, de hecho, en esta categoría se encuentra la mayoría de las líneas disponibles para el país (las líneas elaboradas por el INE, las elaboradas por CEPAL y las elaboradas por el Banco Mundial).

Por otro lado, las líneas relativas son más habituales en los países europeos. Estas líneas determinan si una persona es pobre en función de su posición en relación al resto de la distribución de ingresos de la sociedad. En su versión más difundida, se calculan como una proporción constante del ingreso o consumo medio o mediano, por lo que aumentan a medida que aumenta el ingreso promedio de un país. Esto implica que es prácticamente imposible eliminar este tipo de pobreza, y dependerá de la distribución del ingreso y de sus movimientos, más que del crecimiento del ingreso promedio.

Un tercer grupo que sintetiza las dos opciones anteriores consiste en las medidas híbridas o relativas débiles. Se basan en la idea de que existe un piso absoluto para la pobreza, pero que una vez que los ingresos medios de los países aumentan, la pobreza se torna un problema relativo.

Dada la importancia que tienen las líneas absolutas en Uruguay se presta especial atención a este tipo de mediciones, dedicando la primera parte a su análisis. Se presentan primero las características de las principales metodologías y luego se muestran los detalles de las aplicaciones disponibles para Uruguay. En el segundo apartado se comentan los principales elementos de las alternativas: mediciones relativas fuertes y débiles, y las opciones subjetivas.

1. Líneas absolutas

En esta sección se analizan las diferentes metodologías de construcción de las líneas absolutas. Todas las líneas absolutas buscan identificar el ingreso mínimo necesario para no ser considerado pobre. Esto puede realizarse de forma normativa, consultando a expertos que señalen cuál es el ingreso necesario, o apoyándose en los hábitos de consumo de la población. Todos los métodos que se reseñan aquí refieren a esta última opción, con la excepción de la propuesta del Banco Mundial.

Se presentan primero las metodologías teóricas más relevantes, ingesta calórica y costo de las necesidades básicas, así como una propuesta crítica (método iterativo). Luego, se presentan las aplicaciones relevantes para el Uruguay: metodología de CEPAL, Banco Mundial y línea oficial vigente.

a) Metodologías

i) *Ingesta calórica*³

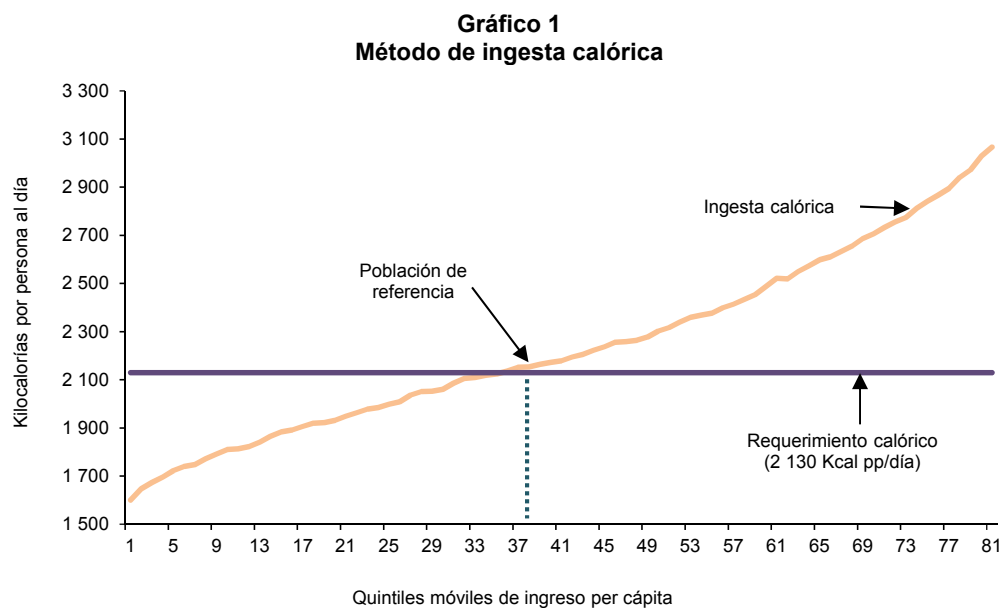
Esta metodología para la construcción de la línea de pobreza utiliza los resultados en nutrición como base. Ordenando a la población en términos de sus ingresos, se identifica aquel grupo para el que se cumplen los requerimientos nutricionales mínimos para una vida sana y una actividad normal. El ingreso medio de estos hogares, considerados el estrato de referencia, se identifica como la línea de pobreza (véase el gráfico 1).

No se construye la canasta de bienes que permite cumplir con los requerimientos nutricionales mínimos, sino que se toma directamente el ingreso de quienes forman parte del estrato de referencia como línea. Esto también implica que no se establecen consumos alimentarios y no alimentarios por separado, sino que éstos están incluidos automáticamente en el ingreso promedio identificado.

Para aplicar esta metodología se requiere una medida de ingesta de calorías para una muestra de la población que permita trazar la línea gris del gráfico 1. Por lo general, ésta se obtiene a partir de las encuestas de gasto y consumo, asignando consumo de calorías a los hogares en función de los alimentos adquiridos. Para incorporar el hecho de que las ingestas calóricas varían para cierto nivel de ingresos, este método generalmente calcula un valor esperado de ingesta, dado el nivel de ingreso (o la regresión

³ Esta sección y la siguiente están basadas en Ravallion (2012).

de la ingesta calórica sobre el ingreso). También se debe contar con los requerimientos calóricos mínimos según las características del hogar. Estos requerimientos pueden variar en función de las características de los miembros del hogar como, por ejemplo, edad, sexo, embarazo y lactancia⁴.



Fuente: CEPAL (2007).

Se debe tener en cuenta que este método no busca medir nutrición, ni identificar a aquellos hogares o personas que están desnutridos, sino a quienes no tienen los ingresos suficientes para consumir aquello que les otorgaría una ingesta calórica mínima.

Esta metodología puede generar inconsistencias en términos de la comparación del bienestar de los hogares. Por ejemplo, los precios de los bienes no alimentarios en relación a los alimentarios pueden ser más bajos en las zonas urbanas que en las rurales. Esto puede llevar a que la demanda de alimentos, y por tanto la ingesta de calorías, sea menor en las zonas urbanas que en las rurales, dado cualquier nivel de ingresos. Pero esto no significa que los hogares urbanos sean necesariamente más pobres. El elemento central consiste en que la relación entre ingesta de calorías e ingreso depende de las diferencias en los gustos, precios, niveles de actividad y la provisión pública de bienes, por lo que las personas que tengan ingresos similares a las líneas de pobreza generadas por este método pueden fácilmente tener niveles de vida muy diferentes. De hecho, es muy probable que los países o sectores más ricos gasten mucho más por caloría consumida que los más pobres, generando ingestas calóricas similares, pero con niveles de ingreso muy diferentes.

Una debilidad adicional de este método es que se basa en la diferencia entre los requerimientos nutricionales y la ingesta potencial de calorías. Esto implica que se debe estimar la ingesta de calorías de todos los habitantes para identificar el estrato de referencia. Se recurre, por lo general, a la ingesta aparente de calorías calculada en base a lo comprado por el hogar en un período de tiempo. Se ha constatado un subregistro en las calorías consumidas, que puede surgir del subregistro en el gasto en alimentos o de las cantidades declaradas. Adicionalmente, la ingesta calórica es el referente adecuado

⁴ Según UNSD (2005), la mayoría de las veces los requerimientos nutricionales son tomados de recomendaciones internacionales, por lo general de OMS y FAO, tanto para esta metodología como para la de costo de necesidades básicas. Aún cuando estas recomendaciones están establecidas por sexo, edad, peso y nivel de actividad física, no siempre se cuenta con estas variables en las encuestas, lo que lleva a que la aplicación de las mismas recomendaciones pueda variar entre países. Adicionalmente, se recurre a opiniones de expertos nacionales.

para la cantidad consumida, pero existen infinitas canastas que logran estos niveles de consumo de calorías. Para elegir cuál es la más apropiada, se puede recurrir al consumo de micronutrientes, los cuales son aún más complejos de identificar a partir de las declaraciones de los hogares. Esta debilidad es compartida por todos los métodos que utilicen la ingesta calórica (método iterativo, metodología de CEPAL y metodología nacional).

Este problema redundante en algunas inconsistencias en los resultados obtenidos por este método. Por ejemplo, de acuerdo con información de últimas encuestas de gastos e ingresos de los hogares, en algunos países de la región la amplia mayoría de la población no satisface los requerimientos nutricionales (México, por ejemplo), o todos los hogares lo hacen, como sucedería en Perú y Paraguay (CEPAL 2015b).

ii) Costo de las necesidades básicas

Esta metodología se basa en el establecimiento de una canasta de consumo adecuada para cubrir ciertas necesidades básicas. La línea de pobreza se establece como el costo de la canasta básica para cada subgrupo (generalmente regiones) de la población. Esta metodología no requiere la identificación de un estrato de referencia, aunque puede utilizarse algún mecanismo similar para determinar la composición de la canasta de bienes. Así como en la metodología reseñada antes, se debe tener en cuenta que no se evaluará luego si cada hogar efectivamente consume la canasta de bienes establecida como mínima para no ser considerado pobre, sino que se analiza si tiene los ingresos necesarios para comprarla.

La elección de los bienes que componen la canasta se torna un elemento crítico. Por lo general, se parte de los requerimientos nutricionales y se construye una canasta alimentaria que permita lograr una nutrición adecuada, tomando en cuenta los patrones de consumo de la sociedad. Este procedimiento se puede apoyar en el método descrito en el apartado anterior, ordenando a la población en función de su ingesta calórica y seleccionando como referencia a los primeros que satisfacen los requerimientos nutricionales. A diferencia del método anterior, en vez de utilizar el gasto promedio de este grupo como línea de pobreza, se seleccionan los alimentos que ellos consumen como canasta básica alimentaria.

Esta canasta de bienes implica la incorporación del comportamiento de la demanda para la satisfacción de los requerimientos nutricionales. Se debe elegir entre los infinitos vectores de consumo que satisfacen las necesidades nutricionales, aquel que sea consistente con las decisiones de consumo de un grupo de referencia relevante. De hecho, este método propone que la canasta básica se ajuste a la ingesta calórica recomendada, por lo que su aporte de energía no depende de la ingesta observada en la población de referencia. El consumo del estrato de referencia se utiliza básicamente con dos objetivos. En primer lugar, establecer el costo de la caloría en base al consumo de un grupo específico de la sociedad, incorporando sus gustos y hábitos. Este costo de la caloría es luego multiplicado por la ingesta recomendada para establecer el valor de la canasta básica. En segundo lugar, identificar un índice de precios por el cual actualizar la canasta.

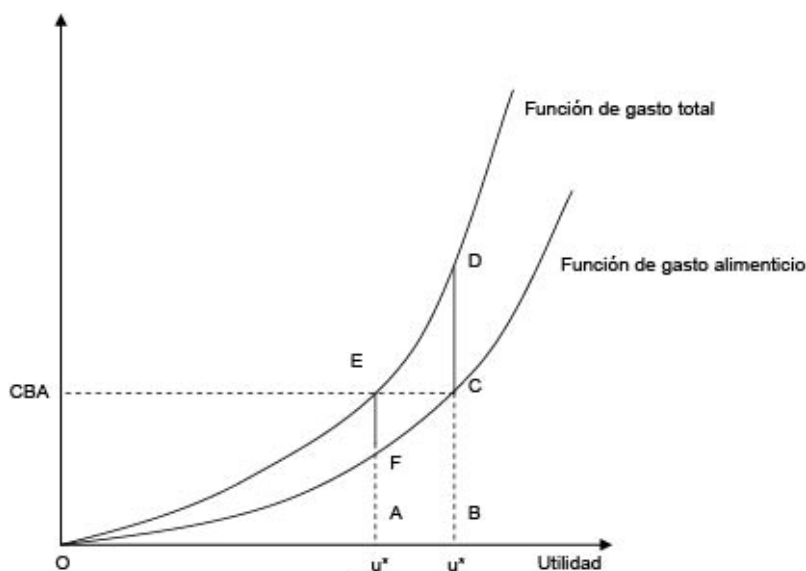
Luego, se agregan partidas para gastos no alimentarios que permitan satisfacer otras necesidades básicas (vestimenta, vivienda, transporte, etc.). La determinación del componente no alimentario se puede realizar de forma normativa (listando los bienes) o, como suele suceder más habitualmente, con relación al gasto alimentario. Lo más habitual es fijar una partida para gastos no alimentarios que sea consistente con el comportamiento de la demanda en el entorno de la línea de pobreza alimentaria. De este procedimiento surge el coeficiente de Orshansky, que establece la relación entre la canasta básica alimentaria y la línea de pobreza⁵. Otra opción es establecer la canasta de consumo no alimentario en función de lo consumido por el estrato de referencia utilizado, en vez de establecer únicamente la relación entre el gasto alimentario y el no alimentario.

Ravallion (1994) sugiere dos alternativas para su fijación (véase el gráfico 2). La primera alternativa es considerar como referencia a aquellos hogares cuyo gasto alimentario se ubica en un entorno de canasta básica alimentaria. El punto C del gráfico 2 representa este grupo. Se calcula el

⁵ La estimación de este coeficiente se basa en la relación existente entre el gasto alimenticio y el presupuesto total de los hogares, que se conoce como Coeficiente de Engel. El Coeficiente de Orshansky es el inverso del Coeficiente de Engel y es equivalente al cociente entre el gasto total de los hogares y su gasto alimenticio.

coeficiente del gasto no alimentario de estos hogares (segmento CD del gráfico) respecto al alimentario (segmento BC) y se utiliza para obtener la línea de pobreza total. Esto determina un umbral superior para la línea de pobreza. De este modo, se mantiene el estrato de referencia para ambos gastos, determinando la canasta básica alimentaria y el gasto no alimentario en el mismo grupo.

Gráfico 2
Determinación del gasto no alimentario de la canasta de necesidades básicas



Fuente: Ravallion (1994).

La segunda alternativa sugerida por Ravallion consiste en construir la línea utilizando como referencia los hogares que presentan un gasto total en el entorno de la línea de pobreza alimentaria (punto E del gráfico 2), identificando su relación entre gasto alimentario y no alimentario. La línea que surge por este método sería el umbral inferior para la línea de pobreza. Esta opción es prácticamente inexistente en la literatura aplicada.

En suma, en el primer caso, se multiplica la canasta básica alimentaria por la relación de CD en BD, mientras que en el segundo se usa la relación entre FE y AE. Es importante notar que con ninguno de estos dos mecanismos se obtiene una canasta de bienes no alimentarios sino que solo se obtiene el coeficiente por el que multiplicar a la canasta básica no alimentaria para obtener la línea (coeficiente de Orshansky).

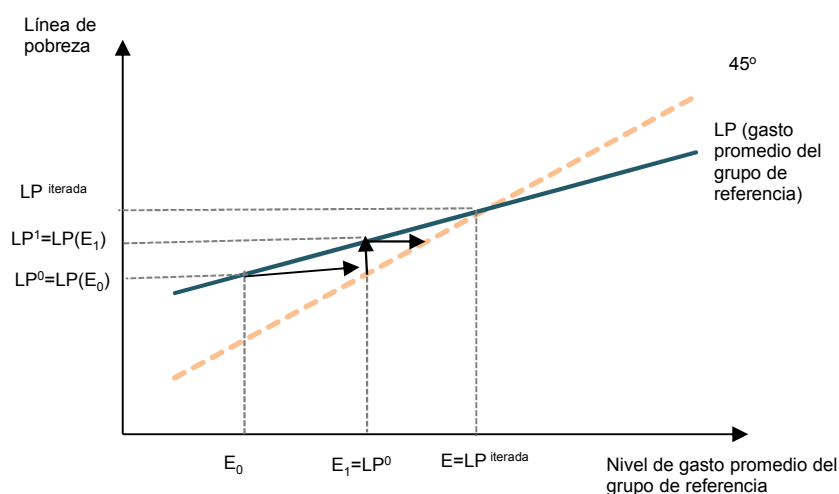
iii) Método iterativo

Este método fue propuesto por Pradhan et al. (2001) y parte de una crítica a la propuesta de Ravallion (1994) de “costo de las necesidades básicas”. Los autores argumentan que este método no está completo dado que no especifica cómo identificar al grupo de referencia. Consideran que el estrato de referencia debería seleccionarse de modo tal de que la línea de pobreza resultante sea igual al gasto medio del estrato de referencia. Así se asegura que los patrones de consumo usados para definir la pobreza sean los de quienes tienen ingresos similares a la línea establecida.

Como el método del costo de las necesidades básicas no establece cómo seleccionar el grupo de referencia, dos investigadores partiendo de los mismos datos pueden determinar líneas (e incidencias) de la pobreza diferentes, en la medida que apliquen el proceso a partir de diferentes estratos de referencia. La elección del estrato de referencia puede generar líneas de pobreza que no estén centradas en el estrato de referencia cuando la calidad de la canasta alimentaria, medida como costo de la caloría, depende mucho del nivel de gasto total. A medida que aumenta el nivel de ingresos el costo de la caloría aumenta tanto por la elección de bienes de mejor calidad dentro de un cierto grupo de bienes, como por la sustitución de bienes de la canasta.

Pradhan et al. (2001) proponen un método iterativo en el cual seleccionan un grupo de referencia inicial y calculan la línea de pobreza siguiendo la propuesta de Ravallion (1994). Luego, utilizan esta línea para establecer un nuevo grupo de referencia, centrado en ella, para el que se recalcula la línea de pobreza. La iteración converge cuando la línea obtenida es el punto medio del grupo de referencia. El método se resume en el gráfico 3.

Gráfico 3
Método iterativo: gasto del estrato de referencia y línea de pobreza



Fuente: Pradhan et al. (2001).

b) Aplicaciones

i) Metodología(s) CEPAL

La CEPAL realiza estudios de pobreza monetaria en América Latina desde la década de 1980. De hecho, la primera línea de pobreza sistemáticamente utilizada en Uruguay fue elaborada por la CEPAL y las líneas posteriores han seguido los lineamientos propuestos por el organismo. Recientemente se modificaron elementos importantes de la metodología de construcción de las líneas, por lo que a continuación se revisan las dos propuestas.

La metodología original de CEPAL (1991) se basa en el método del costo de las necesidades básicas, estableciendo la canasta básica de alimentos en base al consumo de los hogares que alcanzan los requerimientos nutricionales mínimos. Estos hogares son el estrato de referencia del método. Luego se establece el consumo no alimentario utilizando como referencia la relación observada entre el consumo total y el alimentario de quienes satisfacen los requerimientos alimentarios mínimos. Esto implica que esta metodología se apoya en un estrato de referencia explícito, seleccionado de forma similar a la propuesta de la metodología de ingesta calórica, pero construye una canasta de bienes alimentarios, como se propone en la metodología de costo de las necesidades básicas.

El procedimiento consiste en ordenar a los hogares en función de su ingreso per cápita y seleccionar al primer grupo (quintil móvil) cuyo consumo aparente de calorías satisface las necesidades mínimas. Se observa luego qué bienes consume este grupo y se calcula el costo de la caloría. La canasta básica alimentaria surge de multiplicar este costo por el requerimiento nutricional mínimo, y se identifica como la línea de indigencia. La línea de pobreza se completa con la multiplicación de este monto por la relación existente entre el gasto total y el gasto alimentario de los hogares del estrato de referencia (coeficiente de Orshansky).

Los criterios para la estimación de los coeficientes de Orshansky variaron en la construcción de las líneas de pobreza de la CEPAL. Originalmente se utilizaban coeficientes fijos e iguales para todos los países, basado en el promedio de los valores observados (2,0 en áreas urbanas y 1,75 en áreas rurales). A

partir del 2007 se introducen coeficientes variables a partir de un método de actualización de la línea de pobreza diferente entre la canasta básica alimentaria (IPC de alimentos del país) y la no alimentaria (IPC de los restantes bienes y servicios).

Recientemente, la CEPAL actualizó su metodología, introduciendo un elemento innovador en la selección del estrato de referencia (CEPAL 2018). La población de referencia debería ser un grupo cuyos hábitos de consumo representen un estándar de suficiencia. Se identifica que los métodos habituales de ingesta calórica o iterativo descritos en el apartado anterior presentan limitaciones en su aplicación a las nuevas encuestas.

Se propone entonces la selección del estrato de referencia en base a un criterio de suficiencia basado no solo en la alimentación sino también en otros funcionamientos básicos. Se utilizan los resultados de los hogares en Alimentación, Educación, Servicios Básicos y Vivienda. Los indicadores de Alimentación son: hogares con ingesta calórica per cápita inferior al requerimiento promedio, hogares que destinan más de tres cuartas partes de su presupuesto a la compra de alimentos. La dimensión Educación se mide a través de los hogares con al menos un niño en edad de asistir a educación primaria o primer ciclo de enseñanza media (7 a 15 años) que no asiste a un establecimiento educativo. Los indicadores de Servicios Básicos son dos: hogares que obtienen agua de red pública fuera del terreno (en áreas urbanas), pozos no protegidos, fuentes móviles, río, quebrada, lluvia y otros; y Hogares en alguna de las siguientes situaciones: con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica (en áreas urbanas); que no disponen de servicio higiénico; con evacuación sin tratamiento o a la superficie, río o mar. Por último, Vivienda se mide a través de: viviendas con piso de tierra y/o con techos o muros con materiales precarios; y hogares con más de tres personas por habitación residencial.

Además, se utiliza un criterio de concordancia, determinando que el ingreso medio del estrato de referencia no debe ser inferior a la línea de pobreza (proceso iterativo detallado en la sección anterior). En suma, el procedimiento se basa en ordenar a la población de acuerdo con su ingreso per cápita y seleccionar el primer quintil móvil cuyo porcentaje de hogares con 2 o más carencias sea inferior al 10% y tenga un gasto promedio igual o mayor a la línea de pobreza resultante.

Se modifican también algunos aspectos adicionales tanto en la línea como en los ingresos. En primer lugar, se incorporan los consumos alimenticios fuera del hogar a la canasta básica alimentaria. En segundo lugar, se calculan coeficientes de Orshansky para cada país que varían en el tiempo debido a la actualización separada de la canasta alimentaria y no alimentaria en función de los precios correspondientes (IPC de alimentos e IPC de no alimentos respectivamente). En tercer lugar, se truncan los ingresos provenientes de alquileres imputados a los propietarios de la vivienda (valor locativo) en un máximo del 50% del total de ingresos del hogar, lo que implica que no pueden representar más del 100% de todos los restantes ingresos del hogar. Esto limita los posibles errores que surgen de la inclusión de ingresos no monetarios para la estimación de la pobreza. Por último, se abandona la práctica de ajustar los agregados de ingresos a los resultados de Cuentas Nacionales dado que se entiende que los supuestos en los que se basa el procedimiento ya no son válidos (ver CEPAL 2018 por mayor detalle).

Se debe destacar que ambas versiones de esta metodología se realizan de forma común para los países de la región, lo que habilita la comparación regional de los niveles de pobreza, respetando las diferencias en los patrones de consumo de cada país.

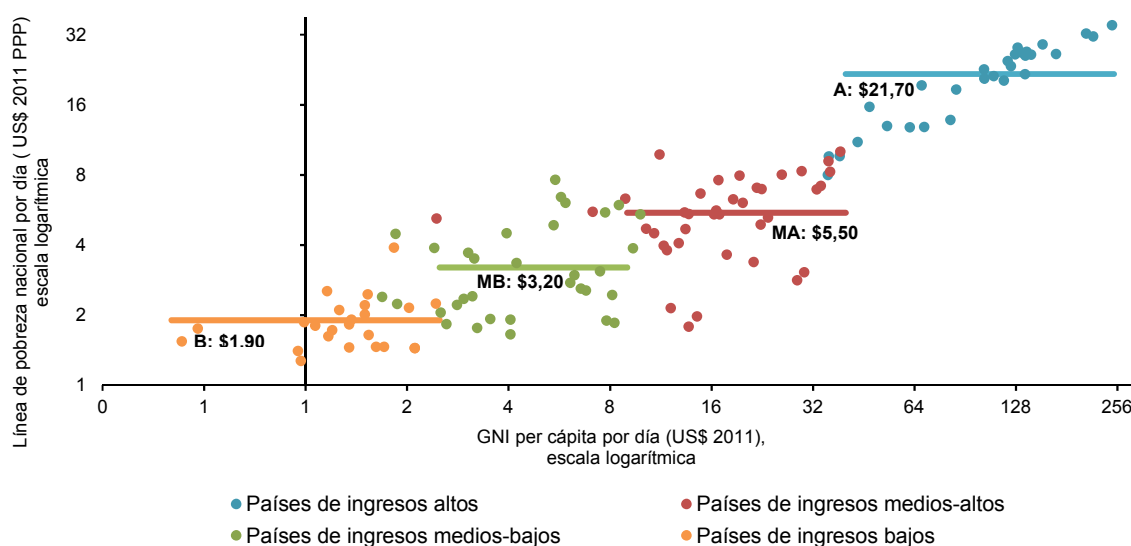
ii) Banco Mundial

El Banco Mundial realiza estimaciones de pobreza a nivel global desde principios de la década de 1990. El objetivo de la línea de pobreza internacional calculada por el Banco Mundial es medir la pobreza de forma consistente entre países, reflejando niveles de bienestar similares en los diferentes países. El valor de la línea se establece en 1,9 dólares día por persona, ajustados por paridad de poderes de compra (PPP por su sigla en inglés)⁶. Este valor, originalmente un dólar (PPP) por día, surge de las líneas de pobreza utilizadas en algunos de los países más pobres del mundo y fue identificado por Ravallion, Datt y Van de Walle (1991).

⁶ Los factores de conversión utilizados representan la cantidad de dinero del país que se requiere para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado doméstico que se podrían comprar con un dólar en Estados Unidos. En la práctica, operan del mismo modo que un tipo de cambio. En la actualidad se utilizan factores de conversión PPP del 2011.

A medida que las medidas de pobreza internacional cobran interés para los países de ingresos medios y altos, se identifica que esta línea es muy baja para asociarse al concepto de pobreza (inclusive pobreza extrema) en estos países. A partir de 2017 el Banco Mundial publica mediciones basadas en dos líneas adicionales y superiores, asociadas a los conceptos de pobreza en países cuyos ingresos no son bajos. Las líneas son de 3,2 y 5,5 dólares (PPP) por persona por día y se obtuvieron como la mediana de las líneas oficiales de los países de ingresos medios bajos y medios altos respectivamente, en base a Jolliffe y Prydz (2016). Se mantiene la línea original dado que se encuentra que la mediana de las líneas de los países de ingreso bajo era 1,9 dólares (PPP) por persona por día⁷. El gráfico 4 muestra los valores de las líneas de pobreza nacionales en paridad de poderes de compra, ordenado en función de los ingresos de los países. Las líneas horizontales representan la mediana por grupo de ingreso del país, que se corresponden con las líneas adoptadas por el Banco Mundial. Cabe destacar que las líneas nacionales pueden basarse en metodologías muy diversas. Por ejemplo, las líneas de los países de menores ingresos son por lo general absolutas, mientras que las de los países desarrollados son, por lo general, relativas.

Gráfico 4
Líneas de pobrezas nacionales y nivel de ingreso de los países
 (En Paridad de Poderes de Compra, 2011)



Fuente: Jolliffe & Prydz (2016).

iii) Metodología Oficial de Uruguay⁸

La metodología de medición de la línea de pobreza en la actualidad en Uruguay es similar a la propuesta por CEPAL en su primera etapa. Se ordena a los hogares en función de su ingreso per cápita y se selecciona al primer grupo (decil o quintil móvil) cuyo consumo promedio aparente de calorías satisface las necesidades nutricionales mínimas. La canasta básica alimentaria surge de los bienes que este estrato consume, que son valorados a los precios vigentes para construir la línea indigencia. En base al patrón de consumo del estrato de referencia se identifican los consumos no alimentarios para completar la línea de pobreza.

Las diferencias con la metodología utilizada por CEPAL radican en que se construyen canastas alimentarias y no alimentarias que luego son actualizadas con los índices de precios correspondientes (por subrubros y rubros, según corresponda). En el caso de CEPAL, la canasta básica alimentaria se

⁷ Adicionalmente el Banco Mundial propone a partir de 2018 la publicación de una línea que incorpore elementos absolutos y relativos en base a Jolliffe y Prydz (2017). La descripción de este tipo de líneas se presenta más adelante en la sección de líneas híbridas o relativas débiles.

⁸ Esta sección está basada en INE (2010) e INE y CEPAL (1997).

utiliza para calcular el costo por caloría y no se construye una canasta no alimentaria, utilizando el coeficiente de Orshansky para obtener la línea de pobreza. La nueva línea de CEPAL (2018) tiene diferencias también en la forma de selección del estrato de referencia, como se señaló antes.

Existen dos líneas elaboradas por el INE para diferentes períodos, y una actualización intermedia de la primera⁹. La línea de 1996 en base a la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares de 1994/95, y la línea 2006 basada en la última Encuesta de Gasto e Ingreso (2005-2006). En 2002 se realiza una actualización metodológica en base a la encuesta de 1996. La línea de 2006 es la que se encuentra vigente en la actualidad. Las diferencias entre ellas no se restringen a las diferencias en las bases utilizadas para identificar los patrones de consumo, como se detalla a continuación.

La línea de 1996, es válida para localidades de 5.000 habitantes o más, mientras que la línea 2006 tiene alcance nacional. La línea del 1996 fue calculada independientemente para Montevideo y para el Interior urbano. En la de 2006 se estimó una única canasta básica alimentaria (CBA) para Montevideo y el Interior urbano, valorada a los precios de cada región, y una CBA para el Interior rural. La canasta básica no alimentaria se estima por separado para cada región¹⁰.

Respecto a la selección del estrato de referencia, también existen diferencias entre 1996 y 2006. En el primer caso se construyen los requerimientos nutricionales en base a un individuo representativo nacional; para la construcción de la línea del 2006 fueron estimados diferenciadamente según edad, sexo, actividad ocupacional, medio de transporte utilizado, y estimadores para la actividad en el resto del día, basándose en una serie de recomendaciones de la FAO. A la vez, en 1996 se utiliza el primer decil móvil que cumple con los requerimientos nutricionales, y en 2006 se selecciona el primer quintil móvil entendiendo que un incremento de la muestra brindaría mayor robustez a la información utilizada¹¹.

Una vez que se elige el estrato, se identifican los alimentos que los hogares que lo componen consumen para la construcción de la Canasta Básica Alimentaria. Para la línea de pobreza de 1996 se incluyeron todos los bienes alimenticios, categorizados en subrubros, consumidos por los hogares del estrato de referencia que cumplieran las siguientes condiciones: i) adquiridos por más del 25% de los hogares, ii) representan al menos 1% del gasto alimenticio, iii) de modo de no perder ningún subrubro, si ninguno de los bienes que lo componen cumplen con i) o ii), se incluye al bien del subrubro más consumido. Adicionalmente, la sal de mesa, té y café fueron incluidos a la CBA. Posteriormente, se realizó un ajuste normativo de forma de adecuar la canasta de consumo a los requerimientos nutricionales que se entendieron pertinentes para la población. Ello derivó en un incremento del consumo de ciertos alimentos (como frutas, hortalizas y pescado), así como la reducción y sustitución de otros alimentos (carnes y grasas). Esto implica que no se consideran exclusivamente los criterios de demanda para la definición de la CBA, asignando parte de las calorías consumidas a bienes que, en promedio, no son consumidos en esa proporción por el estrato de referencia.

La canasta básica alimentaria de 2006 presenta cambios importantes respecto a la anterior. En primer lugar, se basó exclusivamente en los hábitos de consumo del estrato de referencia, no aplicando criterios normativos sobre la canasta, ni excluyendo subrubros. Por otro lado, se modificó levemente la condición de inclusión de bienes alimenticios en la canasta, requiriendo que sean adquiridos por más del 20% de los hogares. Finalmente, para la confección de las CBA de Montevideo e Interior Urbano se combinaron las canastas de ambas regiones, ponderando por la población de cada una. En el caso del Interior Rural, para el cual se construyó una CBA por primera vez, se procedió considerándolo como una región independiente de las otras.

Para la construcción de la línea de pobreza la metodología difiere de la aplicada por CEPAL dado que se construye una canasta básica de bienes y servicios no alimentarios en vez de multiplicar por el coeficiente de Orshansky. En ambas líneas se estima directamente la CBNA a partir del consumo no alimentario del estrato de referencia. Su actualización posterior por los precios de cada rubro implicará

⁹ La primera línea de pobreza oficial disponible para Uruguay data de 1983, pero no fue elaborada por el INE sino por la División Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL.

¹⁰ Se encuentran diferencias entre regiones en los ingresos también. En el sector rural no se incluye el valor locativo dado que no puede ser estimado correctamente porque el valor de la vivienda se confunde con el valor de los emprendimientos productivos.

¹¹ Esto podría tener el efecto no deseado de comprometer la representatividad del estrato. Se debería evaluar si existen diferencias sustanciales en el cumplimiento de los requerimientos nutricionales dentro de los quintiles móviles.

que la relación entre los gastos alimentarios y los no alimentarios puedan variar en el tiempo. Esto implica que, aún cuando en la estimación exista un coeficiente de Orshansky implícito, éste varía en el tiempo producto de los movimientos diferenciales de los precios de los bienes que componen la canasta alimentaria y no alimentaria.

La consideración de efectos de escala en el consumo no alimentario difiere entre líneas. La línea de 1996 no incluye escalas de equivalencia en su cálculo. En el caso de la línea 2006 se estima el valor de la canasta para cada región y se incluyen las economías de escala en el consumo no alimentario a través de un coeficiente de 0,8 que es común a todas las regiones. De este modo, la línea de pobreza 2006 de un hogar h que tiene n miembros y que pertenece a la región r , se construye se la siguiente forma:

$$LP\ 2006_{h,r} = (n \times CBA_r) + (CBNA_r \times n^{0,8})$$

con CBA el valor de la canasta alimentaria (que es per cápita) y CBNA correspondiente al gasto básico no alimentario de un hogar unipersonal del estrato de referencia. Ambos valores dependen de la región a la que pertenece el hogar.

Por último, las líneas de pobreza son calculadas para un momento del tiempo, por lo que deben ser actualizadas para poder ser utilizadas en otros años. Las líneas de 1996 y 2006 se actualizan con los índices de precios específicos para cada región y componente, según los subrubros alimenticios de la CBA y rubros de la CBNA. En el caso de la línea 2006, la línea de pobreza del Interior rural se actualiza con la variación de precios del Interior urbano por falta un índice específico.

En 2002 el INE realizó una actualización de la línea de 1996, que presenta tres cambios relevantes: se eliminan algunos rubros de la CBA (básicamente Comidas Fuera del Hogar y Bebidas Alcohólicas); se aplican coeficientes de Orshansky fijos pero que dependen del tipo de hogar (considerando regiones y composición de los hogares); y por último se actualiza con el Índice de Precios de los Alimentos y Bebidas (IPAB), tanto en el caso de la CBA como de la CBNA. Amarante et al (2003) evalúan el efecto de estos cambios de forma separada y encuentran que todas generan reducciones de la línea, pero la que tiene mayor efecto es el cambio de la forma de actualización de la línea.

Cuadro 1
Cuadro resumen de metodologías utilizadas por el INE

Información utilizada	Línea 1996 EGIH 1994-1995	Actualización 2002 EGIH 1994-1995	Línea 2006 ENGIH 2005-2006
Estrato de referencia	Primer decil cuyo consumo promedio aparente de calorías alcanza los requerimientos nutricionales (consumo de calorías de un individuo representativo) Montevideo: percentiles 11 a 20 Interior urbano: percentiles 11 a 20	Tomado de Línea 1996	Primer quintil móvil cuyo consumo promedio aparente de calorías alcanza requerimientos nutricionales (consumo de calorías según características de las personas) Montevideo: percentiles 18 a 37 Interior urbano: percentiles 19 a 38 Interior rural: percentiles 3 a 22
Canasta alimenticia	En base a hábitos alimenticios del ER Con ajustes normativos	En base a hábitos alimenticios del ER No incluye comidas fuera del hogar y bebidas alcohólicas, ni sustituye por alternativas Con ajustes normativos	En base a hábitos alimenticios del ER Sin ajustes normativos
Gasto no alimentario	Canasta a partir del ER	Relación constante con el gasto alimentario a partir de la relación entre ambos en el ER	Canasta a partir del ER
Escalas de equivalencia	Sin escalas de equivalencia	Incorporada en 9 tipologías de hogares para cada región	Escala de equivalencia fija, establecida en función de la cantidad de miembros del hogar
Actualización de líneas	Por subrubros de la CBA y para rubros de la CBNA	Ambas canastas según evolución del índice agregado del precio de los alimentos	Por subrubros de la CBA y para rubros de la CBNA
Territorialidad	Localidades 5 000+	Localidades 5 000+	Total nacional

Fuente: Elaboración propia en base a la documentación de cada línea.

Recuadro 2 Subjetividad ineludible

Un elemento que surge claramente de la revisión de las metodologías es que es imposible eludir la subjetividad de quién construye la línea. En todas las alternativas existe un conjunto amplio de decisiones arbitrarias que deben ser tomadas sin una referencia clara y que generan modificaciones importantes en las líneas obtenidas. Esto es reconocido por los principales autores de estas propuestas y su principal recomendación es testear la sensibilidad de la línea a las decisiones tomadas.

Como ilustración, se transcriben a continuación algunas reflexiones provenientes de distintos estudiosos de la temática en relación a la subjetividad.

- *“One cannot completely eliminate the value judgments inherent in the construction of poverty thresholds, we should try to make the ad hoc assumptions more justifiable”* (Kakwani, 2010)
- *“The choice of reference group should be determined on the basis of the commitment the governments want to make in terms of allocating resources to poverty reduction programs”* (Kakwani, 2010)
- *“In the end, a judgment is invariably required as to whether the implied lines seem reasonable in the specific setting”* (Ravallion, 2012)
- *“As is clear from the preceding discussion of the main methods used to set the absolute lines, there are many free parameters that can be brought into the analysis to influence the line obtained”* (Ravallion, 2012)
- *“What one is doing in setting an objective poverty line in a given country is attempting to estimate the country’s underlying social subjective poverty line”* (Ravallion, 2012)
- *“There is “scope for debate at virtually every step” in generating objective poverty measures”* (Ravallion & Lokshin 2001)
- *“There is likely to be a diversity of judgments affecting all aspects of measuring poverty and [...] we should recognize this explicitly in the procedures we adopt”* (Atkinson 1987).

Fuente: Elaboración propia.

c) Alternativas a la línea de pobreza absoluta

i) Relativa (fuerte)

Las mediciones relativas de pobreza se apoyan en la consideración de que el nivel de bienestar de los individuos debe definirse en función del nivel de bienestar general y/o del de sus pares. Las medidas relativas se apoyan en dos grandes argumentos. Por un lado, las personas podrían asignarle valor en sí mismo al ingreso promedio del país y/o a la distancia entre sus ingresos y los ingresos promedio. Por otro lado, se argumenta que las líneas de pobreza deberían permitir variaciones en el “costo de inclusión social”, que puede definirse como el gasto necesario para cubrir aquellos bienes y servicios que permiten asegurar una participación digna en las actividades habituales de la sociedad. Este argumento es similar al planteado por Adam Smith en su célebre frase referente a que no ser pobre es poder aparecer en público sin vergüenza, y que esto depende de la sociedad de la que se forme parte. Desde esta perspectiva se considera que el enfoque absoluto privilegia las necesidades ligadas a la subsistencia física, dejando de lado las otras necesidades de tipo sociales, además de pasar por alto que las necesidades surgen y cambian en el contexto de las sociedades a las que pertenecen las personas. Así, la elaboración de una lista de necesidades aplicable a todo tiempo y lugar es inviable, dado que dependen de la estructura y recursos de la sociedad (Townsend 1979, 1985).

En la perspectiva de la pobreza relativa, a medida que las sociedades mejoran sus estándares de vida, la inmensa mayoría de las personas logran satisfacer las necesidades mínimas para la subsistencia, lo que implicaría la erradicación de la pobreza en términos absolutos. Sin embargo, se argumenta que esto no implica que los recursos con los que cuentan sean suficientes para participar de adecuadamente de la sociedad, lo que lleva a que el enfoque de medición de la pobreza deba modificarse.

Bajo esta perspectiva, la mayoría de los países europeos miden la pobreza de forma relativa, estableciendo la línea como una proporción constante de la media o mediana de ingresos, generalmente entre el 40 y el 60%. De hecho, la medición de pobreza de la OCDE se basa en un indicador de pobreza relativa, establecido en el 60% de la mediana del ingreso disponible.

Ravallion (2012) critica esta forma de entender la pobreza relativa (a la que llama “pobreza relativa fuerte”), considerando que ninguno de los argumentos a favor de este tipo de medición implica que la línea de pobreza tenga que ser una proporción constante de la media. Esto lleva a que la elasticidad de la línea de pobreza al ingreso medio sea unitaria, es decir, una variación de 1% en el ingreso medio se traduce en una variación de 1% en la línea de pobreza. De este modo, la pobreza depende únicamente del ingreso relativo, por lo que un aumento proporcional de ingresos en toda la sociedad deja la pobreza incambiada. Asimismo, sus movimientos pueden resultar paradójicos frente a variaciones fuertes del ingreso medio. Por ejemplo, frente a una crisis, si el ingreso medio (mediano) baja, la línea será menor y la pobreza podría disminuir.

Esta forma de medir la pobreza implica también que no existe un nivel de privación absoluto, dado que si los ingresos medios son muy bajos, la línea de pobreza puede quedar en niveles que no permitan la subsistencia. En CEPAL (2012) se compara la pobreza relativa y absoluta para los países de la región y se observa que en muchos de ellos las líneas relativas son menores que las absolutas. Esto es contradictorio con el objetivo inicial de esta metodología. La medición relativa busca ampliar la noción absoluta para incorporar necesidades adicionales, que derivan de la participación social y debería resultar en líneas superiores que las absolutas. Esto implicaría que esta metodología no es aplicable en muchos países de la región. Cabe destacar que las mediciones presentadas por CEPAL (2012) para Uruguay resultan en líneas absolutas inferiores a las relativas, aunque la línea absoluta es la estimada por CEPAL, que es sensiblemente inferior a la nacional. En la segunda parte de este trabajo se presenta una comparación de mediciones relativas y absolutas de la pobreza para el país.

ii) Híbridas o relativa débil

Para solucionar los problemas identificados en las mediciones relativas fuertes se propone un conjunto de medidas que conjugan elementos absolutos y relativos. La primera de estas propuestas es de Foster (1998) que sugiere una media ponderada de la línea absoluta y la relativa, dejando la elección del ponderador al investigador.

Atkinson y Bourguignon (2001) realizan una propuesta más elaborada en la que establecen que para no ser pobre se requiere de dos capacidades: supervivencia física e inclusión social. La primera requiere estar bien alimentado y vestido mientras que la segunda es directamente proporcional a los ingresos promedio del país. Proponen entonces que para no ser pobre se requiere no serlo en ninguno de los dos sentidos. Por lo tanto, en términos del gráfico 5, esto implica que la línea de pobreza es la línea absoluta hasta y^* y la relativa a partir de ese punto.

Por último, Ravallion y Chen (2011) consideran, al igual que Atkinson y Bourguignon (2001), que se requiere un nivel mínimo de ingresos para no ser considerado pobre y que, a partir de ese punto, la elasticidad de la línea al ingreso promedio es positiva, pero solo alcanza la unidad a medida que el ingreso tiende a infinito. Esto permite incorporar la pobreza relativa, pero permitiendo que si todos los ingresos aumentan en la misma proporción, la pobreza cae. En el gráfico 5, la propuesta de Ravallion y Chen (2011) se expresa por la línea roja.

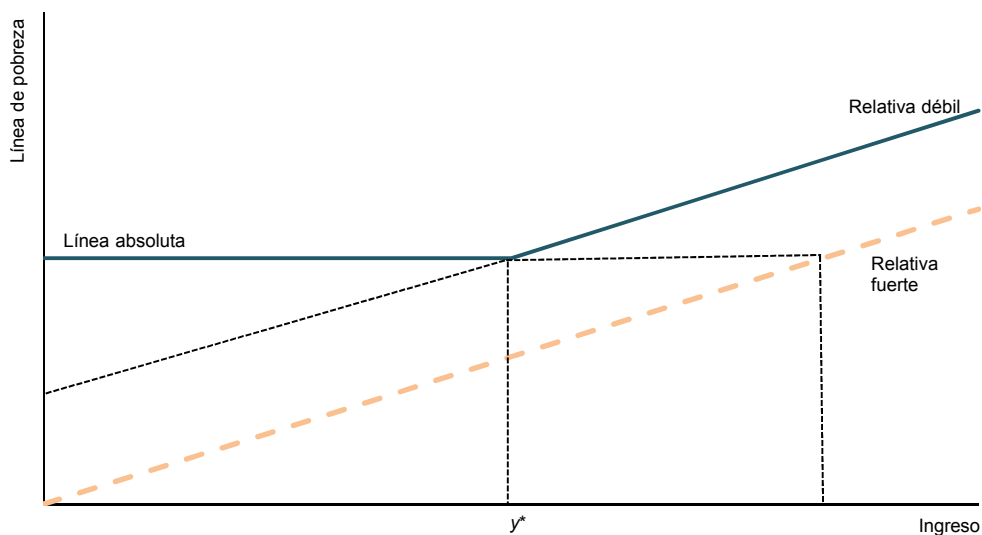
Cuando se analizan las líneas oficiales de un conjunto amplio de países, éstas parecen seguir una estructura similar a la propuesta por estos autores (véase el gráfico 4), tanto si se consideran todos los países como si se analizan solo los países en desarrollo. Los países de ingreso per cápita bajo tienen líneas de pobreza similares, este nivel podría considerarse el nivel de subsistencia mínimo. A partir de cierto umbral de ingreso per cápita, las líneas de pobreza comienzan a aumentar, pero menos que proporcionalmente a los aumentos del ingreso (elasticidad menor a la unidad). Recién para ingresos per cápita muy altos, los aumentos del ingreso se corresponden con los del valor de la línea¹².

En la actualidad el Banco Mundial se encuentra evaluando la construcción de una línea con estas características, basada en una propuesta de Jolliffe y Prydz (2017), que se presentaría en octubre del 2018¹³.

¹² Esto último puede deberse a que la mayoría de los países de ingresos altos utilizan líneas de pobreza relativas que tienen elasticidad unitaria respecto al ingreso medio.

¹³ <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>. Se encuentran también analizando la incorporación de una medida de pobreza multidimensional.

Gráfico 5
Pobreza relativa fuerte y débil



Fuente: Ravallion (2012).

iii) *Subjetivas*

Las metodologías subjetivas reconocen explícitamente la subjetividad de la noción de “necesidades básicas”, así como su relatividad a cada sociedad. Además, toman en cuenta que hay ciertos bienes que no son de mercado que influyen sustancialmente en el bienestar, pero cuyo valor no puede determinarse con las funciones de demanda.

Para considerar estos elementos se recurre a líneas subjetivas, que se basan en preguntas sobre las percepciones de las personas acerca del ingreso considerado mínimo para lograr “llegar a fin de mes” (ver por ejemplo Danziger et al. 1984, Kapteyn et al. 1988 y Vos y Garner 1991 para las primeras aplicaciones). Esta pregunta no se utiliza a nivel individual, considerando pobres a quienes tengan ingresos por debajo de lo que ellos mismos consideran mínimos, dado que generaría inconsistencias (dos personas con iguales ingresos podrían tener diferente condición de pobreza). La aplicación más general es la de estimar una regresión del ingreso mínimo declarado por la persona, controlado por las características del hogar y sus ingresos observados. Se establece la línea de pobreza como el valor que hace que las personas que están por encima de la línea consideran, en promedio, que sus ingresos son adecuados, mientras que las personas que están por debajo no lo consideran¹⁴. Otra alternativa, propuesta por Pradhan y Ravallion (2000) es indagar directamente si las personas consideran que su nivel de ingreso es adecuado. La línea se establece como el ingreso a partir del que las personas declaran (en promedio) que su ingreso es adecuado.

Un resultado muy importante de los estudios que realizan estas estimaciones es que las líneas no difieren significativamente de las estimadas por otros métodos, incluso las estimadas por métodos absolutos en países en desarrollo, como señala Ravallion (2012). El autor argumenta que esto da indicios de que las líneas objetivas están de hecho buscando aproximar el valor de las líneas subjetivas en cada contexto específico. De todos modos, las estructuras de las líneas subjetivas son diferentes. Por ejemplo, los hogares más grandes tienden a ser más pobres cuando se usan líneas objetivas pero no cuando se utilizan las subjetivas. Por último, se identifica que estas líneas tienen un comportamiento similar a las relativas débiles, aumentando con los ingresos medios pero con una elasticidad inferior a la unidad.

¹⁴ Se mantiene cierto grado de subjetividad en la definición de esta línea en las características de los hogares que son incluidas como variables independientes en la regresión.

II. Evolución de la pobreza entre 1996 y 2016 en Uruguay, según diferentes metodologías

En esta parte del documento se revisan los resultados de la pobreza para las diferentes metodologías que han sido aplicadas en Uruguay. Se revisa la evolución de la pobreza según las líneas oficiales elaboradas por el INE (línea de 1996, su modificación del 2002 y la línea del 2006), se evalúan diferentes opciones de pobreza relativa y se consideran las líneas elaboradas por los organismos internacionales para la comparación de la situación de Uruguay en el contexto internacional. Se busca identificar los elementos salientes de la evolución de la pobreza en los últimos 30 años desde diferentes perspectivas, pero especialmente subrayar la relevancia de las diferencias metodológicas en los resultados de pobreza.

A. Líneas oficiales

En esta sección se analizan los resultados para las líneas oficiales construidas por el INE. Se revisa primero la evolución de la pobreza entre 1996 y 2016 utilizando las diferentes líneas y comparando los resultados por región y grupo etario. En segundo lugar, se evalúa el efecto de diferentes decisiones metodológicas respecto a la construcción de los ingresos, los precios que actualizan la línea y la utilización de escalas de equivalencia.

Se debe tener en cuenta que en toda esta sección el período de análisis varía en función de la información disponible. Siempre que se hace referencia al total del país, incluyendo localidades menores a 5.000 habitantes y a la población rural dispersa, el período analizado comienza en 2006, dado que a partir de ese año la Encuesta de Hogares incluye estas localidades. A la vez, las diferentes líneas tienen aplicaciones temporales limitadas, dado que se basan en patrones de consumo de la población que son válidos para ciertos períodos de tiempo. Las líneas basadas en los patrones de consumo recogidos en 1996 (línea 1996 y su modificación del 2002) son aplicadas hasta el 2009 y la línea basada en el consumo del 2006 solo se aplica a partir del 2000.

1. Evolución de la pobreza entre 1996-2016

El cuadro 2 y el gráfico 6 presentan la incidencia de la pobreza en personas, estimada a partir de las tres líneas de pobreza del INE para el total del país residente en localidades de 5.000 habitantes o más que es el universo comparable para todo el período. Se observa que la tendencia es similar para las tres líneas elaboradas por el INE, con un marcado ascenso desde principios de 1999 y un posterior descenso comenzando en 2005. A su vez, se puede apreciar que la incidencia de la pobreza estimada en base a la línea del 1996 y la del de 2006 son muy cercanas en nivel, a diferencia de la incidencia de la pobreza calculada con la línea de 2002, que es significativamente inferior. Se pueden extraer conclusiones similares para las estimaciones de pobreza en hogares y para distintos subgrupos poblacionales (véase el cuadro A.1).

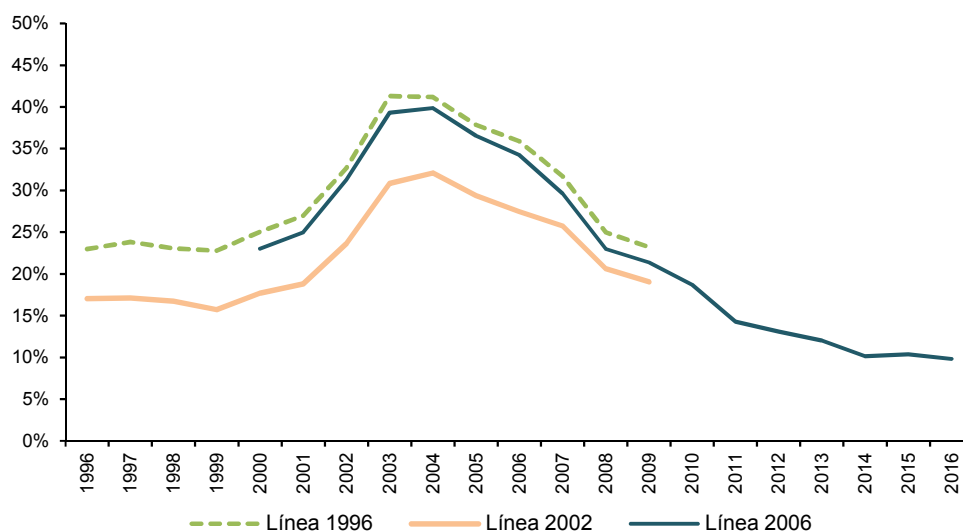
Cuadro 2
Incidencia de la pobreza en personas, localidades de 5.000 habitantes o más
(En porcentajes)

Año	Línea 1996	Línea 2002	Línea 2006
1996	23,0	17,0	
1997	23,8	17,1	
1998	23,1	16,7	
1999	22,8	15,7	
2000	25,1	17,7	23,0
2001	27,0	18,8	25,0
2002	32,7	23,6	31,3
2003	41,3	30,9	39,3
2004	41,2	32,1	39,9
2005	37,9	29,4	36,5
2006	35,9	27,5	34,3
2007	31,7	25,7	29,6
2008	25,0	20,6	23,0
2009	23,2	19,1	21,4
2010			18,7
2011			14,3
2012			13,1
2013			12,0
2014			10,1
2015			10,4
2016			9,8

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

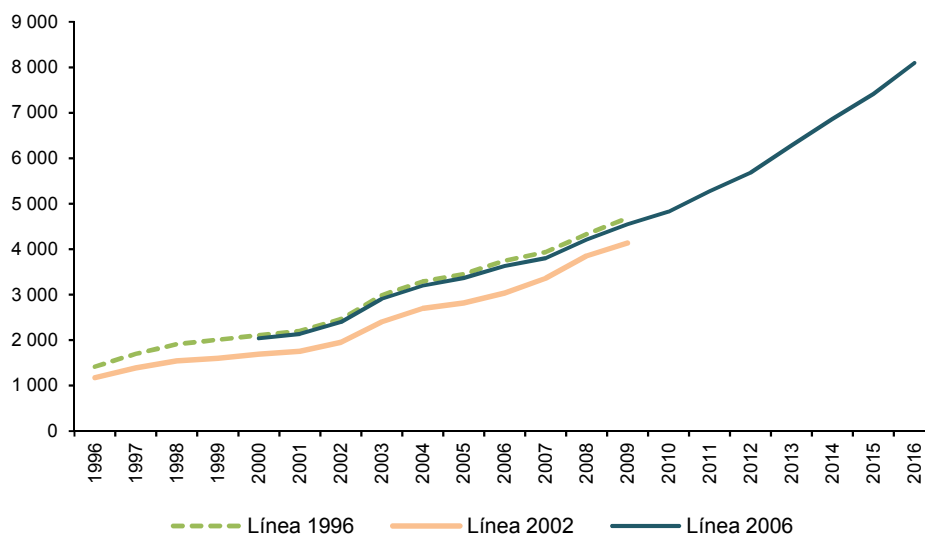
Las diferencias en la incidencia de la pobreza son consecuencia de las diferencias en niveles de las líneas de pobreza estimadas en base a cada año. En efecto, como muestra el gráfico 7, la línea de pobreza basada en 2002 presenta valores inferiores a los registrados para las líneas en base a 1996 y 2006. La explicación de ello se puede encontrar en las diferencias metodológicas entre las líneas, que fueron analizadas antes.

Gráfico 6
Incidencia de la pobreza en personas, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Gráfico 7
Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita

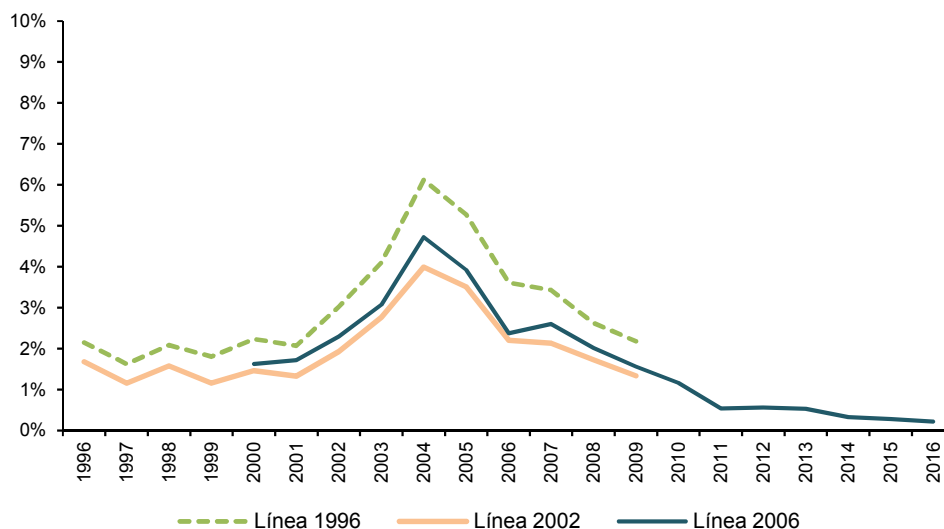


Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Por otro lado, se presenta la evolución de la indigencia para localidades mayores a 5.000 habitantes según las tres líneas (véase el gráfico 8 y el cuadro A.1). Se observa que la incidencia de la indigencia es marcadamente menor a la de la pobreza, manteniéndose por debajo de 10% en todo el período analizado. Más aún, con la excepción de los años posteriores a la crisis del 2002, se ubica inclusive por debajo del 3%. Actualmente, la indigencia se encuentra en valores muy reducidos, cercanos al 0%¹⁵.

¹⁵ La baja incidencia de la indigencia no permite realizar análisis más desagregados por grupos socio demográficos como se realiza con la pobreza.

Gráfico 8
Incidencia de la indigencia en personas, localidades de 5.000 habitantes o más



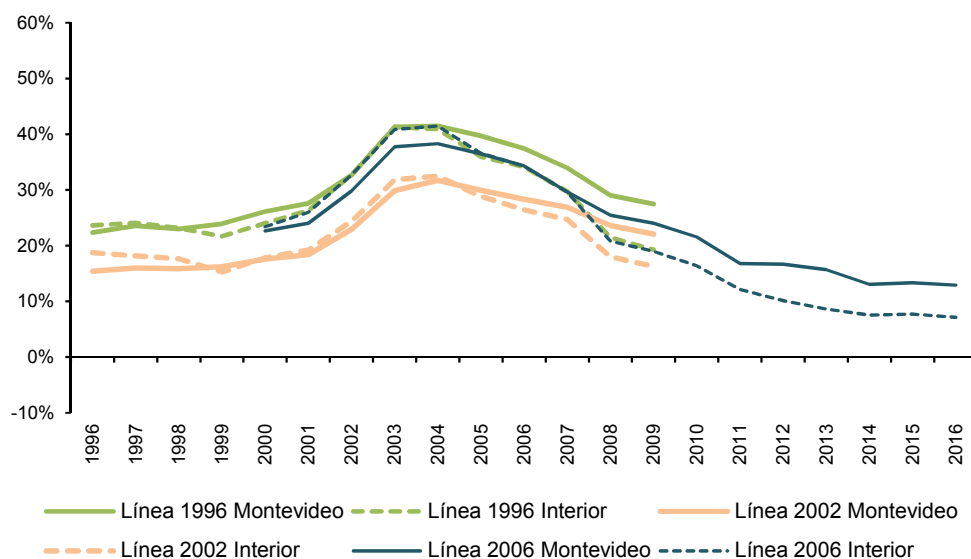
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Más allá de la evolución agregada de la pobreza, se han registrado algunos cambios en la composición de la población en situación de pobreza. Su análisis resulta relevante en sí mismo, y también en la medida que las distintas metodologías aplicadas para la medición de la pobreza pueden afectar de forma diferente a las estimaciones realizadas para diferentes subgrupos poblacionales.

A continuación se presentan algunas tendencias observadas en el período, distinguiendo según lugar de residencia y edad. Se considera la población de localidades habitadas por 5.000 personas o más, de forma de poder comparar con años anteriores a 2006. En el gráfico 9 se puede apreciar la incidencia de la pobreza en personas para Montevideo y el Interior urbano. Resulta interesante observar que previo al fuerte aumento de la pobreza en la primera parte de la década de los 2000, los indicadores en Montevideo y el Interior eran similares tanto en evolución como en nivel. En los últimos años parece observarse un desacople entre la pobreza por región con un mayor descenso en el Interior. En efecto, considerando la línea 2006 se estima que en 2005 el 36,5% de las personas en Montevideo y el 36,6% de las personas en el Interior residían en hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza, mientras que en 2016 la población afectada por la misma situación alcanzaba el 12,9% y el 7,1% respectivamente. Esto se explica por las diferencias en la evolución de los ingresos per cápita por región, dado que la evolución de las dos líneas es muy similar.

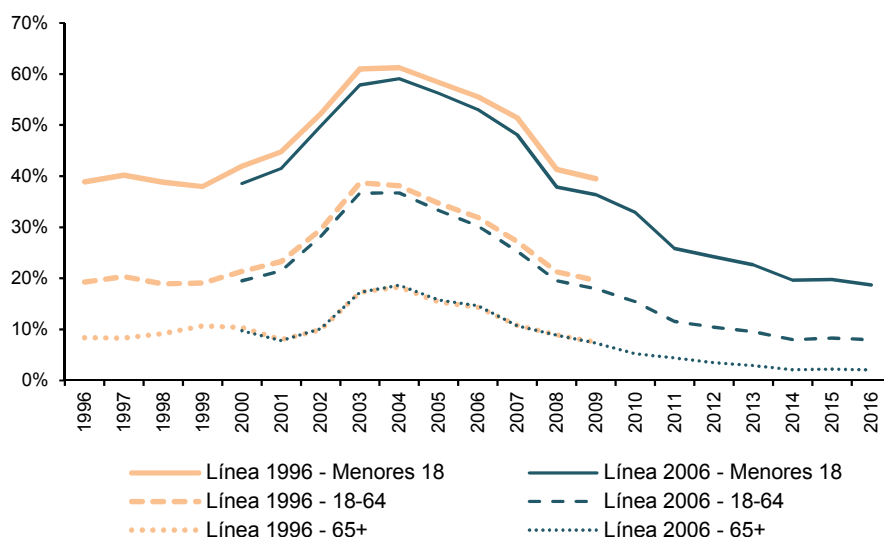
El gráfico 10 presenta la incidencia de la pobreza en tres grupos etarios: los menores de 18 años, aquellos entre 18 y 64 años, y los que tienen 65 años o más. Se observa un marcado perfil etario en la pobreza, decreciente con la edad. En 2005 el 56,3% de los menores de 18, el 33,3% de los adultos de entre 18 y 64 años y el 15,7% de los adultos mayores eran pobres. Hacia 2016, el 18,7% de los menores de 18 años residían en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza, al tiempo que entre los adultos mayores la pobreza afectaba al 2,1%.

Gráfico 9
Incidencia de la pobreza en personas, por región,
localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Gráfico 10
Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios,
localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

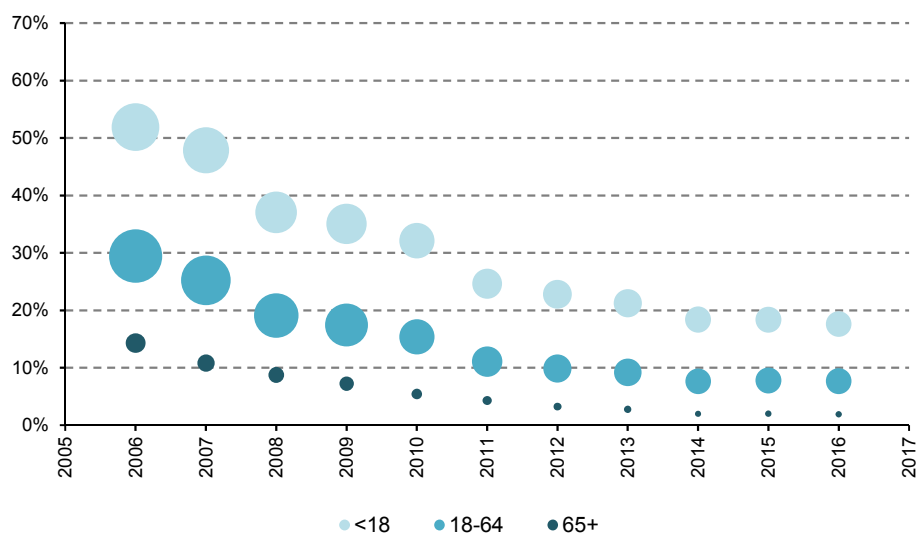
La distinción por edades de la pobreza no se limita solo a la gran disparidad en los niveles, sino también a la evolución que ha tenido en los subgrupos etarios. La suba en la pobreza registrada a principios de la década de los 2000 parece haberse retrasado temporalmente en el caso de los adultos mayores. A su vez, las caídas más fuertes se observan en los grupos con mayor incidencia de la pobreza.

Considerando ahora el total del país, la pobreza en menores de 18 años pasa de 51,9% en 2006 a 17,6% en 2016, mientras que en los adultos mayores baja desde 14,3% a 1,9% en el mismo período. La comparación entre ambos desempeños puede parecer ambigua a partir de dichas cifras, ya que si bien en

la infancia y adolescencia la caída es de 34 puntos porcentuales frente a 12 p.p. en los adultos mayores, en términos porcentuales la pobreza cayó 66% en los menores y en los adultos mayores 87%. De hecho, en 2006 había casi 6 menores pobres por cada adulto mayor pobre, mientras que en 2016 dicho guarismo escalaba hasta casi 17 menores por adulto mayor¹⁶.

No obstante, la anterior lectura es incompleta si se deja de lado la cantidad de personas que integran cada grupo, y junto a ello, la cantidad de personas de cada subgrupo que salió de la pobreza en el período considerado. Ello resulta más claro visualizando el gráfico 11, en el que se retrata el total nacional de personas pobres por subgrupo en el tamaño de las burbujas. Se puede ver que la caída registrada en la pobreza estuvo impulsada fundamentalmente por los menores de 18 años y los adultos de hasta 64 años. El descenso entre los adultos de 65 años o más fue importante y llevó la incidencia de la pobreza a niveles muy reducidos, pero no involucró a un número de personas tan grande como el de los otros grupos etarios definidos.

Gráfico 11
Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios, total país



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

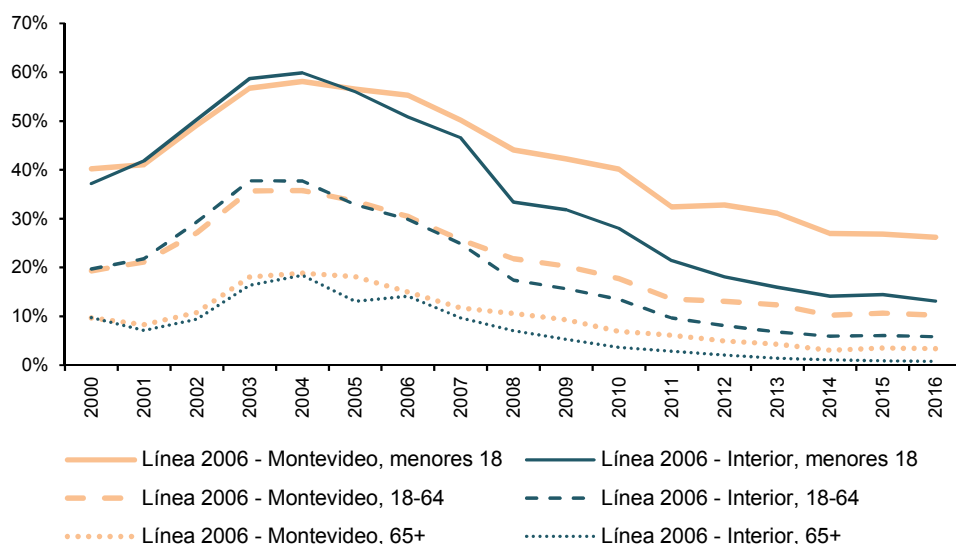
Nota: Tamaño de las burbujas representan cantidad de personas pobres.

Las observaciones realizadas en base al análisis de la evolución de la pobreza según grupo etario y región se confirman al visualizar los cruces entre ambas dimensiones. Resulta interesante visualizar la reducción de la pobreza posterior a 2006, de forma de contar con datos para la totalidad del país. En primer lugar, es relevante mencionar que en todos los grupos etarios en Montevideo, Interior urbano e Interior rural se ha reducido la incidencia de la pobreza. Asimismo, en todos los grupos etarios el descenso ha sido menor en Montevideo, tanto en la comparación relativa como en la caída punta a punta en puntos porcentuales. A su vez, las caídas relativas fueron más pronunciadas a mayor edad en todas las regiones.

Las bajas en el Interior rural fueron muy significativas, casi erradicando la pobreza en dicha región. En tanto, los subgrupos que experimentaron las menores caídas relativas fueron los menores de 18 años y los adultos de entre 18 años y 64 años en Montevideo. Nuevamente, es preciso señalar que las cantidades de personas difieren fuertemente entre los subgrupos, por lo que si bien las incidencias particulares cayeron en menor medida, la reducción generalizada de la pobreza en Uruguay estuvo menos impulsada por lo acontecido entre adultos mayores y en el medio rural que por la tendencia entre los grupos más jóvenes y urbanos.

¹⁶ Ver Rossel (2017) y De Armas (2017) para posibles explicaciones de estas tendencias.

Gráfico 12
Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios y región,
localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Por último, es pertinente analizar en mayor detalle la medición de la pobreza rural en virtud de las diferencias que presenta respecto a las zonas urbanas. Como ya se mencionó, a partir del 2006 se puede estudiar la situación en el medio rural¹⁷. Probablemente la principal diferencia en la medición de la pobreza en la región rural deriva de la estimación de los ingresos¹⁸. A diferencia de los hogares urbanos, los hogares rurales tienen una importante proporción de ingresos que surgen del autoconsumo y producción propia. La valoración de dichos ingresos conlleva una dificultad adicional que el de los ingresos monetarios, que representan la mayoría de lo percibido por los hogares de las zonas urbanas.

La pobreza monetaria en el Interior rural ha registrado un descenso sostenido desde la primera medición en 2006. Es particularmente llamativa la magnitud de dicha baja, pasando de una incidencia de 32% en 2006 a una de 3% en 2016. Es más, durante 2007 y 2008 se registraron descensos de en torno de 10 puntos porcentuales por año.

2. Distintas consideraciones incluidas en la línea de pobreza y sus implicancias para su medición

La línea de pobreza actualmente utilizada surge de un acuerdo en torno a una pauta metodológica particular, cuyas decisiones podrían tener implicancias en las estimaciones realizadas. De forma de entender si estas decisiones afectan de manera significativa las estimaciones que se realizan y las conclusiones que se extraen a partir de ellas, se realiza una serie de ejercicios sobre la línea de pobreza y sobre los ingresos de los hogares para evaluar la robustez de los resultados.

Un primer conjunto de ejercicios se basa en la modificación de los ingresos contemplados para la estimación de la pobreza. Se modifican las decisiones tomadas respecto al ingreso por Fondo Nacional de Salud (FONASA), el ingreso imputado como consecuencia del uso del inmueble para vivienda, y las transferencias alimenticias en especie¹⁹.

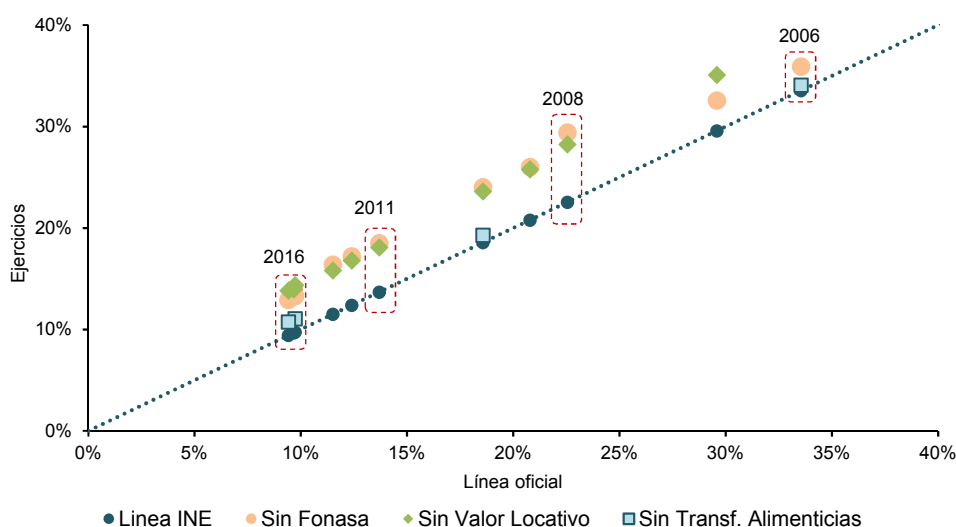
¹⁷ Existen algunos antecedentes de mediciones de pobreza rural utilizando la Encuesta sobre Empleo, los Ingresos y las Condiciones de Vida de los Hogares Rurales de 1999 elaborado por OPYPA-MGAP. Por más detalle ver Paolino y Perera (2008).

¹⁸ Podría explicarse también por las diferencias en la línea.

¹⁹ Adicionalmente, se realizó un ejercicio de estimación de la pobreza tomando en consideración el año calendario de generación de ingresos. La ECH recolecta información de los ingresos percibidos en el mes anterior a la consulta. En consecuencia, los datos correspondientes a un año calendario hacen referencia a los ingresos obtenidos entre diciembre del año anterior y noviembre del año considerado. Se construyeron bases de datos correspondientes a las respuestas referidas a cada año calendario y se estimó la incidencia de la pobreza. Los resultados son prácticamente iguales a las estimaciones oficiales.

En los siguientes gráficos se considera una serie de líneas e ingresos alternativos para los cuales se estima la incidencia de la pobreza total y por grupos etarios. Los gráficos comparan los resultados obtenidos con estas modificaciones con la incidencia de la pobreza con base en la línea 2006. En el eje horizontal se muestra el valor según la línea 2006, mientras que en el eje vertical se identifican los valores obtenidos para los distintos ejercicios. Cada punto representa los valores para un año de la pobreza oficial y la pobreza en el ejercicio correspondiente. Se incluye una serie que grafica en ambos ejes los valores oficiales del INE a modo de referencia, cuyos puntos se encuentran sobre una diagonal de 45 grados. Todos los puntos que se ubican por encima de esta diagonal corresponden a observaciones en las cuales el ejercicio realizado resulta en mayores incidencias de la pobreza. En contraste, los puntos ubicados debajo de la diagonal corresponden a resultados en los que la pobreza del ejercicio es menor a la medición oficial del INE.

Gráfico 13
Comparación de la incidencia de la pobreza, total país, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas

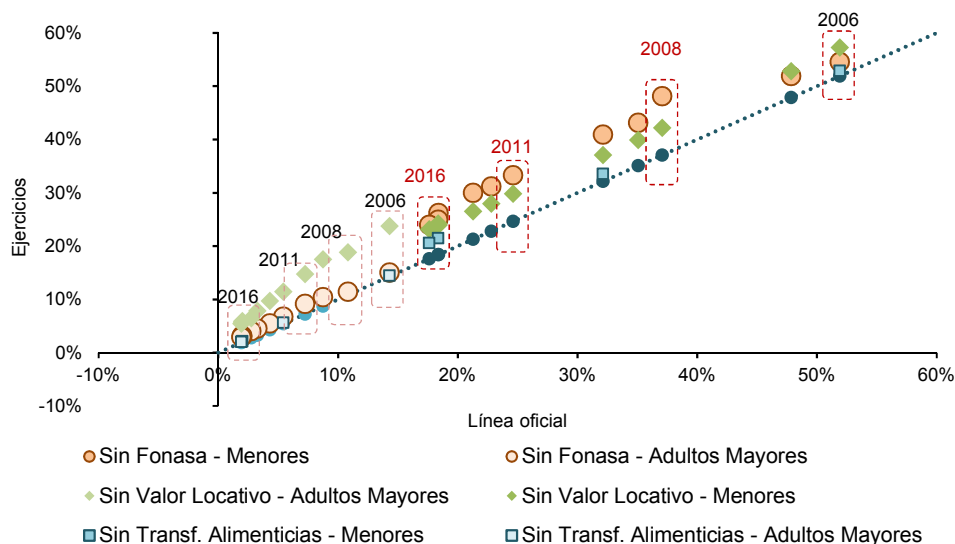


Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

La imputación del valor locativo como ingreso para los hogares propietarios de su vivienda es una práctica que puede generar ciertos cuestionamientos. Esto se debe a que la imputación se basa principalmente en la declaración de los hogares sobre el valor que obtendrían por el alquiler de su vivienda, declaración que puede estar sesgada. Por ello, el primer ejercicio presentado consiste en observar cual es el impacto que este ingreso tiene en la estimación de pobreza. Para la correcta valoración de este efecto deberían realizarse modificaciones en la canasta no alimentaria, alterando el costo asociado a los servicios de vivienda. Este tipo de ejercicios supera el alcance de este trabajo, por lo que simplemente se estima la pobreza sin la imputación de valor locativo y se evalúa si las modificaciones alteran el ordenamiento de diferentes grupos en términos de pobreza.

Evidentemente, las estimaciones realizadas muestran que la pobreza aumentaría, dado que se reduce el ingreso de los hogares sin modificar la línea de pobreza. De hecho, en promedio se registra un incremento de 4,9 puntos porcentual (p.p.) en la incidencia anual de la pobreza entre 2006 y 2016. Sin embargo, el efecto es relativamente homogéneo entre Montevideo e Interior y entre edades (véase el gráfico 14), lo que indica que la imputación no parece estar generando grandes alteraciones en los perfiles de pobreza. A modo de ejemplo, el incremento en la incidencia de la pobreza es en promedio de 4,7 p.p. anual en Montevideo, de 5,5 p.p. en el Interior urbano, de 5,2 p.p. en los menores de edad y de 5,9 p.p. en los adultos mayores.

Gráfico 14
Comparación de la incidencia de la pobreza, total país según grupos etarios, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Se pueden ensayar otras opciones que serían consistentes con la inclusión de gastos de vivienda en la línea. Por ejemplo, evaluar el efecto en la pobreza de truncar el valor locativo en un 50% del gasto total de los hogares, práctica realizada en la medición de CEPAL (2018). En segundo lugar, sería interesante evaluar la propuesta de construir dos líneas: una para los hogares que alquilan la vivienda y que incorpora un costo asociado al alquiler; y otra para los hogares propietarios, que no incorpora este gasto. De este modo se evita la imputación de un valor locativo, pero se mantienen las diferencias relativas en las necesidades entre los dos tipos de hogares.

Por otro lado, es de particular importancia la consideración de la transferencia del FONASA como parte del ingreso. El INE considera como ingreso el monto correspondiente a las cuotas mutuales que están cubiertas por FONASA en el hogar. Esto se debe a que se considera una transferencia salarial, dado que se encuentra asociada al empleo del trabajador. Sin embargo, no solo cubre al trabajador sino a sus hijos menores de 18 años y a su cónyuge si no tuviera cobertura propia. Además, la cobertura se amplió a los jubilados, sus hijos menores de 18 años y sus cónyuges no cubiertos. El sistema anterior (DISSE), vigente hasta el 2007, tenía un tratamiento similar, pero solo cubría al trabajador.

Si no se considera la transferencia del FONASA, la pobreza aumenta en promedio 4,4 p.p (véase el gráfico 13). Adicionalmente, se visualiza una clara diferencia entre los grupos etarios. Entre los adultos mayores la inclusión de la transferencia del FONASA parece no tener un efecto muy importante en la incidencia de la pobreza (1,2 p.p. en promedio), mientras que en los menores de 18 años su consideración reduce drásticamente la pobreza (7,4 p.p. en promedio), como muestra el gráfico 14. Ello se explica principalmente por la extensión de la cobertura (y por lo tanto de la transferencia de ingreso) del FONASA a los hijos menores de 18 años de los trabajadores.

Así como en el caso del valor locativo, excluir el ingreso derivado de FONASA debería acompañarse con modificaciones en la línea de pobreza para estimar correctamente su efecto. Esto se debe a que la canasta básica no alimentaria incluye gastos correspondientes a la cuota de afiliación a un seguro de salud. De todos modos, la canasta se elaboró antes de la puesta en marcha de la Reforma de la Salud, que extiende la cobertura a los hijos y cónyuge de los trabajadores. En la actualidad, la cobertura del FONASA es significativamente más amplia que la de DISSE, lo que implica que muchas menos personas pagan la cuota del seguro (cuota mutua). Por lo tanto, es muy probable que el gasto promedio

de los hogares asociado a la cuota mutual sea en la actualidad muy inferior al que se incluye en la canasta básica no alimentaria. Por otro lado, es también probable que el gasto en otros rubros asociados a la salud haya aumentado su peso en el gasto de los hogares en este período, asociado a la mayor cobertura privada del sistema de salud (mayor peso de los tiques de medicamentos, órdenes, estudios, etc.), lo que moderaría el efecto de la reducción de la cuota.

Además del FONASA y del valor locativo, entre las transferencias en especie que se consideran en los ingresos se incluyen las transferencias alimenticias. En el siguiente ejercicio se evalúa la incidencia de la consideración de las canastas alimenticias recibidas por los hogares y de los alimentos consumidos en comedores (tanto escolares como no escolares).

Al igual que con las otras transferencias, la exclusión de las canastas y comidas en comedores genera un menor ingreso disponible en los hogares y por lo tanto ocasiona un incremento en la pobreza²⁰. De todos modos, como se muestra en el gráfico 13, los efectos cuantitativos parecen ser menores. El aumento en la incidencia de la pobreza es de 1,0 p.p. en el promedio de los años considerados. Asimismo, cabe destacar que se puede apreciar una marcada diferencia en el impacto de las transferencias en especie en los distintos subgrupos, como se observa en el gráfico 14. A nivel regional, la exclusión de estas transferencias sobre la medición de la pobreza es en promedio de 0,4 p.p. en Montevideo y de 1,3 p.p. en el Interior urbano. En tanto, en los niños y adolescentes la medición de la pobreza escala en 2,1 p.p., mientras que en los adultos mayores el registro se incrementa 0,1 p.p.

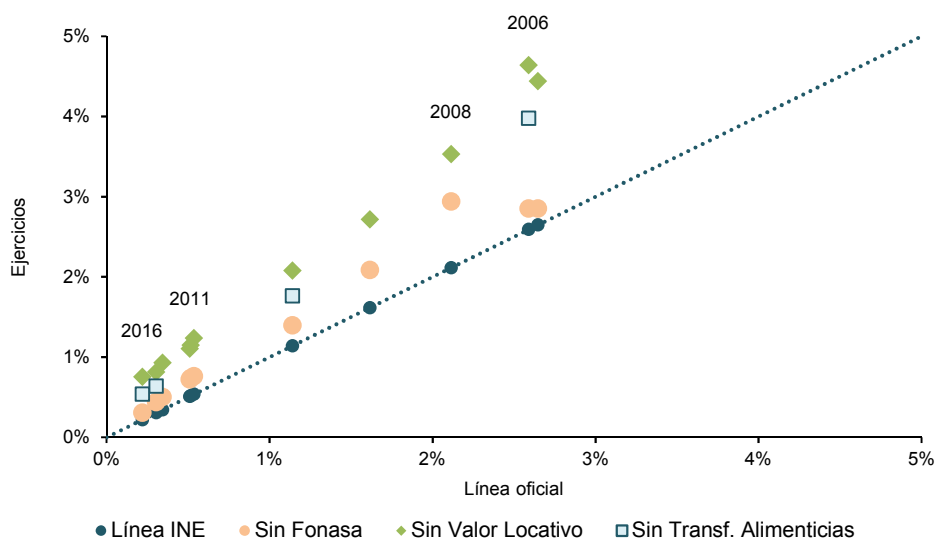
El mismo análisis para la indigencia muestra una influencia mayor de estas partidas que en caso de la pobreza. A diferencia de la pobreza, la partida que genera mayores diferencias es el valor locativo, seguido de las transferencias alimenticias en especie. Las variaciones generadas por FONASA, que son muy importantes para la pobreza, no son tan relevantes en el caso de la indigencia, dado que está asociada a la condición de trabajo formal que no es habitual entre los hogares de menores ingresos. La indigencia se ubicaría un punto por encima en promedio si no se considera el valor locativo en los ingresos. Por ejemplo, en 2006 la indigencia sería 4,6%, en vez de 2,6%, mientras que en el 2016 sería de 0,8% en lugar de 0,2%. Cabe destacar que en el caso de la indigencia la exclusión de estos ingresos no requiere la modificación de la línea, dado que en solo se consideran gastos alimentarios para su construcción. Las transferencias alimenticias en especie generan variaciones importantes, aunque de magnitud inferior (0,7 puntos en promedio). Si no se consideraran estas transferencias, la indigencia sería de 4,0% en 2006 y de 0,5% en 2016. De todos modos, la inclusión de este tipo de transferencias para la medición de indigencia genera menores desacuerdos que las otras dos partidas consideradas, dado que cubren las necesidades alimenticias de la población.

Un segundo grupo de ejercicios se basa en las variaciones en los índices de precios utilizados para la actualización de la línea de pobreza. La línea de pobreza 2006 se actualiza según la evolución de precios de los subrubros alimenticios de la CBA y rubros de la CBNA, para cada región²¹. Ello implica una actualización en la cual la relación entre los valores de la CBA y la CBNA varían. Para analizar los efectos del tipo de actualización sobre la incidencia de la pobreza se realizaron actualizaciones con un mismo índice de precios para ambas canastas, manteniendo así la relación del valor de la CBA y la CBNA constante en toda la serie. Asimismo, se utilizaron el IPC agregado y el IPC según región para la actualización, contrastando con los índices más específicos que usa el INE.

²⁰ Este ejercicio se realiza para una selección de años (2006, 2010, 2015 y 2016) dado que su construcción presenta complejidades adicionales.

²¹ En el caso del Interior rural, por falta de datos se utiliza la evolución de precios del Interior urbano.

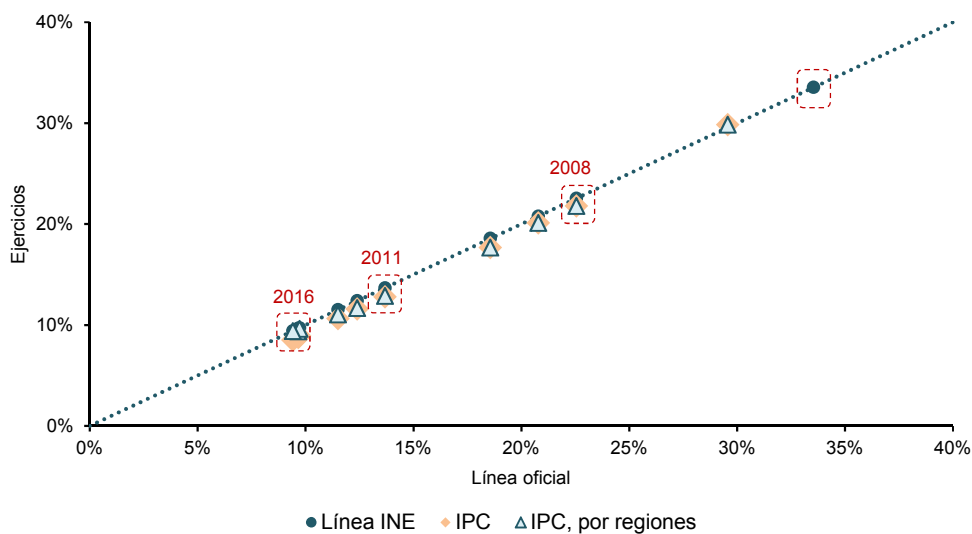
Gráfico 15
Comparación de la incidencia de la indigencia, total país, línea 2006, valor Locativo, transferencia del FONASA y de Comedores y Canastas



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Como muestra el gráfico 16, no se encontraron diferencias significativas entre las incidencias de la pobreza estimadas con las líneas de pobreza calculadas por el INE y las actualizadas con el Índice de Precios del Consumo (IPC) agregado y diferenciado por regiones en este período.

Gráfico 16
Comparación de la incidencia de la pobreza, total país, línea 2006, actualizaciones por IPC y por IPC según regiones



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

3. Aplicación de escalas de equivalencia a los ingresos del hogar

Por último, se analizan los efectos de diferentes formas de distribuir el ingreso del hogar entre sus miembros. La práctica actual es la de dividir el ingreso entre todos los miembros del hogar, obteniendo el ingreso per cápita. Se evalúa el efecto de la incorporación de escalas de equivalencia para comparar hogares con diferente tamaño y características demográficas, y de economías de escala para la comparación de hogares de diferente tamaño. Se estudian tres efectos: los derivados de las economías de escala, de las distintas necesidades según características demográficas y de la acción conjunta de ambos deflatores.

La discusión respecto a la forma de estimación de los parámetros relevantes para la incorporación de escalas de equivalencia no está laudada, existiendo diversas metodologías. Por ello, se consideran cuatro sets de parámetros diferentes para evaluar el efecto de su introducción. Dos de ellos son ampliamente utilizadas en la literatura internacional: los parámetros utilizados por la OCDE y los de Deaton & Zaidi (2002). Adicionalmente se utilizan las estimaciones de Vigorito (1996), elaboradas para Uruguay mediante una estimación econométrica, resultando particularmente interesante para el presente estudio²². Por último, se considera la propuesta de “Raíz cuadrada” para la incorporación del tamaño del hogar en las estimaciones.

Los ejercicios se realizan en base a la siguiente fórmula de Deaton y Paxson (1997) de ajuste del bienestar x de los individuos i de un hogar h derivados de los ingresos Y :

$$x_{ih} = \frac{Y_h}{(\sum_{i=1}^j \alpha_i C_i + 1)^\theta}$$

donde C_i representa la cantidad de personas en el subgrupo demográfico i , cuyas necesidades se adicionan a las necesidades del primer adulto en el hogar. Los parámetros α_i ponderan de forma diferenciada a las personas de los subgrupos C_i , lo cual permite tener en cuenta diferentes necesidades de ingreso o gasto según las características demográficas de la población. En tanto, el parámetro θ determina las economías de escala en el gasto de los hogares.

Las cuatro alternativas consideradas se detallan en el cuadro 3. Para cada una de ellas se calculan los tres efectos, lo que implica considerar para las economías de escala solo el parámetro θ , para las diferencias en necesidades solo los parámetros α_i para todos los subgrupos demográficos i , y ambos tipos de parámetros para estudiar la acción conjunta de los efectos. Se modifica entonces el ingreso de los hogares con el que se compara la línea de pobreza.

Cuadro 3
Parámetros utilizados para la incorporación de Escalas de Equivalencia

	OCDE	Deaton & Zaidi	Vigorito	Raíz cuadrada
Niños de 0-5 años	-	0,50	-	-
Niños de 6-14 años	-	0,75	-	-
Niños de 0-4 años	0,3	-	0,51	-
Niños de 5-10 años	0,3	-	0,61	-
Niños de 11-17 años	0,3	-	0,66	-
Hijos de 18 años o más	-	-	0,70	-
Pareja	0,5	-	0,49	-
Otros adultos	0,5	-	0,52	-
Economías de escala	1	0,80	1	0,5

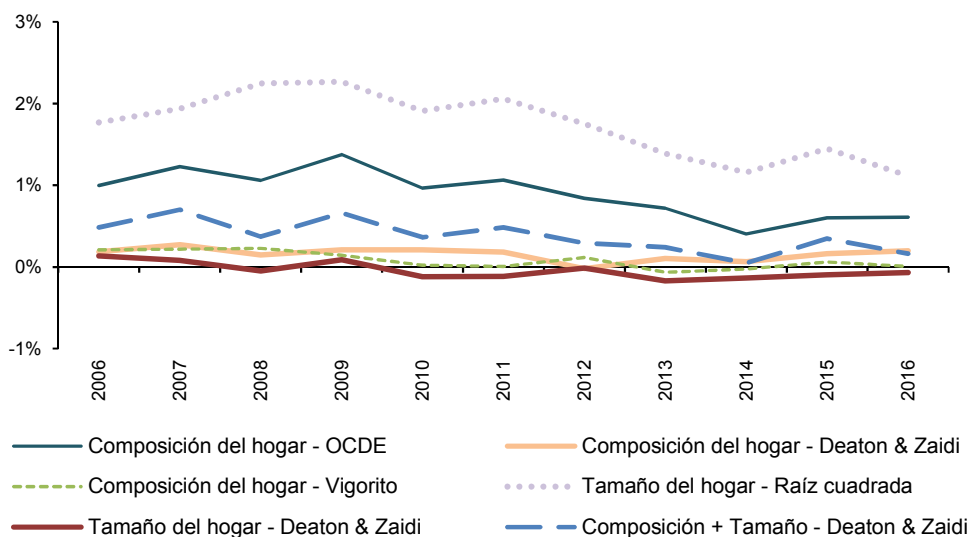
Fuente: Deaton & Zaidi (2002) y Vigorito (1996).

²² Existen dos estimaciones nacionales adicionales que se pueden consultar: Peri (1999) y Rodríguez y Vigorito (2003).

La incorporación de escalas de equivalencia implica medir el ingreso de los hogares en términos de adultos equivalentes, en vez de per cápita. Para una estimación consistente de la pobreza, se debe modificar la línea de pobreza de modo que esté expresada también en términos de adulto equivalente. Se utiliza la línea de pobreza 2006 como referencia. Esta línea está expresada en términos de los ingresos totales que son necesarios dentro del hogar para no ser considerados pobre, y varía según regiones y tamaño del hogar. Para construir una nueva línea en términos de adulto equivalente se divide la línea del hogar entre los adultos equivalentes que surgen de cada alternativa evaluada²³. Esto implica que la línea será diferente según la alternativa.

El gráfico 17 muestra la diferencia de la incidencia de la pobreza en cada una de las alternativas analizadas respecto a la medición tradicional de la pobreza²⁴. Las medidas agregadas no coinciden exactamente con la medición de la pobreza aplicada sobre los ingresos per cápita, pero las diferencias máximas están en torno a los 2 puntos porcentuales.

Gráfico 17
Diferencias en la incidencia de la pobreza respecto a la medición con ingresos per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

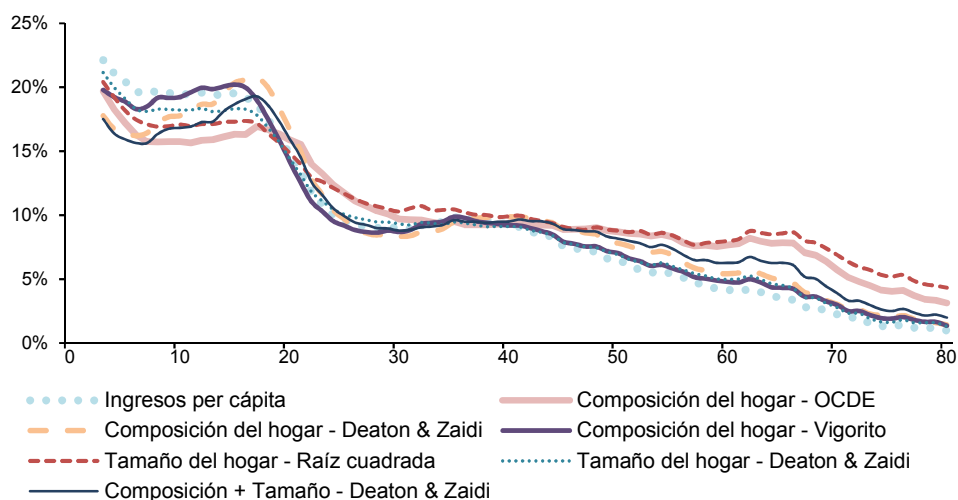
El resultado más interesante surge de la comparación de la incidencia de la pobreza para distintos subgrupos etarios (véase el gráfico 18). Las variables etarias son el principal indicador tomado en cuenta para determinar diferencias en necesidades de ingreso de los individuos. Asimismo, las economías de escala también se ven afectada por ellas, dado que el tamaño del hogar está en parte determinado por su estructura etaria. A modo de ejemplo, los niños generalmente habitan hogares más numerosos que los adultos mayores.

En los ejercicios realizados la pobreza en los menores de edad suele ser más baja que la registrada por el INE, al tiempo que se ubica continuamente por encima de las cifras oficiales en edades superiores a los 50. El perfil etario de la pobreza resulta más plano en todas especificaciones analizadas, con niveles de pobreza más similares entre edades. De todos modos, en todas especificaciones analizadas los niños y adolescentes son más pobres que los adultos, y éstos más pobres que los adultos mayores.

²³ Para mantener el estrato de referencia similar al utilizado en la línea oficial, se utilizan los hogares cuyos ingresos se ubican en un entorno de la línea de pobreza del INE.

²⁴ Para el caso de la propuesta de Vigorito (1996) no se incluyen el efecto de las economías de escala, que no difiere de lo utilizado en la medición oficial, así como tampoco la conjunción de dicho efecto con el efecto de la consideración de necesidades diferentes según características demográficas.

Gráfico 18
Incidencia de la pobreza en 2016, según edades, promedio móvil de 5 edades



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Para ilustrar más claramente estas modificaciones en la pobreza por tramos etarios según las diferentes especificaciones de las escalas de equivalencia, se calcula el ratio entre la incidencia de la pobreza de los menores de 18 años y la de los adultos mayores para el período comprendido entre 2006 y 2016 (véase el cuadro 4). Como se señaló anteriormente, en todas las especificaciones se mantienen mayores niveles de pobreza para los niños y adolescentes en comparación con las personas mayores. Sin embargo, la aplicación de escalas de equivalencia disminuye significativamente las diferencias. En lo que refiere la composición del hogar, la propuesta del OCDE es la que más disminuye la brecha dado que es la más empinada, la que presenta diferencias más grandes entre grupos. Las escalas de Deaton & Zaidi y la de Vigorito generan efectos cuantitativamente similares. En el caso de tamaño del hogar, la aplicación de la propuesta de “Raíz cuadrada” es la de mayor impacto, al tiempo que el efecto de tamaño de hogar de Deaton & Zaidi es menor que el de la composición del hogar de la misma propuesta. Lógicamente, al combinar ambos efectos, la propuesta de Deaton & Zaidi reduce en mayor medida las diferencias entre edades que cada uno de los efectos por separado. De todos modos, es preciso señalar que individualmente, la propuesta de la OCDE y la de la “Raíz cuadrada” tienen mayor impacto en el cierre de la brecha entre edades que la suma de ambos efectos en la propuesta de Deaton & Zaidi.

Cuadro 4
Ratio de incidencia de pobreza de menores y adultos mayores, ingresos per cápita y ejercicios con distintas escalas de equivalencia

	Ingresos per cápita	Composición del hogar			Tamaño del hogar		Composición + Tamaño
		OCDE	Deaton & Zaidi	Vigorito	Raíz cuadrada	Deaton & Zaidi	Deaton & Zaidi
2006	4,31	2,14	3,37	3,26	1,98	3,29	2,69
2007	5,23	2,29	3,81	3,69	2,11	3,78	2,92
2008	5,09	1,88	3,60	3,54	1,74	3,49	2,54
2009	5,78	2,10	4,14	4,07	1,93	4,05	2,96
2010	7,14	2,38	4,94	4,82	2,14	4,98	3,42
2011	7,44	2,17	4,82	4,73	1,91	4,78	3,17
2012	8,51	2,73	5,61	5,83	2,43	5,85	3,94
2013	10,71	3,16	6,96	7,13	2,78	7,32	4,69
2014	11,68	3,42	7,55	7,47	3,00	8,19	5,29
2015	12,45	3,76	7,79	8,69	3,40	8,87	5,49
2016	12,14	3,69	7,63	8,56	3,18	8,79	5,62

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

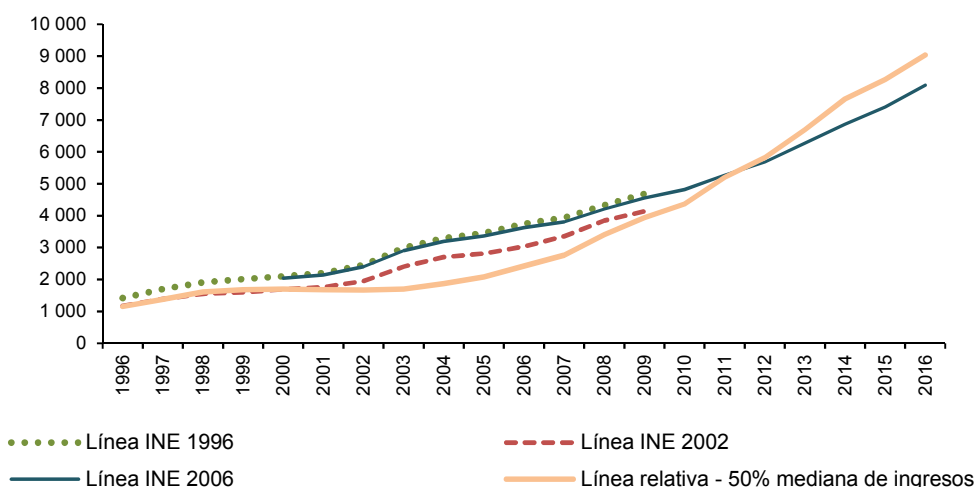
Como se puede desprender del análisis del cuadro 4, la diferencia de la incidencia de la pobreza entre edades tiende a caer cuanto mayor es la diferencia de necesidades contempladas para los miembros del hogar respecto al primer adulto²⁵ y cuanto mayores son las economías de escala que se consideran.

En suma, los efectos de la introducción de las escalas de equivalencia no modifican sustancialmente la incidencia de la pobreza en términos agregados pero suavizan las diferencias entre grupos etarios observadas con las mediciones per cápita. De todos modos, en ningún caso se modifica la relación entre grupos etarios, con niveles de pobreza significativamente mayores para los niños y adolescentes, y menores para los adultos mayores. A la vez, en todos los casos se observa un aumento del ratio entre la pobreza de los menores de 18 años y los mayores de 64 años en el período analizado, pero ese aumento es más moderado que en el caso de la pobreza con ingresos per cápita.

B. Pobreza relativa

Las medidas de pobreza analizadas hasta el momento se basan en líneas de pobreza absoluta. En esta sección se evalúan las implicancias de medir la pobreza con una línea explícitamente relativa²⁶. Como muestra el gráfico 19, la línea de pobreza relativa calculada como el 50% de la mediana de ingresos para cada año difiere respecto a las oficiales en su nivel y en su evolución. En particular, es pertinente señalar que la línea de pobreza relativa incorpora de forma más marcada la contracción de ingresos de principios del siglo XXI, así como también su posterior incremento.

Gráfico 19
Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita, 1996-2017, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

El gráfico 20 muestra la evolución de la pobreza relativa, considerando cuatro umbrales diferentes: 80, 60, 50 y 40% de la mediana de los ingresos del año correspondiente. Las variaciones en el porcentaje de la mediana utilizado como referencia para la construcción de la línea relativa tienen importantes repercusiones en el nivel de la pobreza, aunque las diferencias en las trayectorias son menores. De todos modos, la mayoría de los países que miden la pobreza a través de líneas de pobreza relativa se basan en el 50% o 60% de la mediana de ingresos (líneas grises del gráfico).

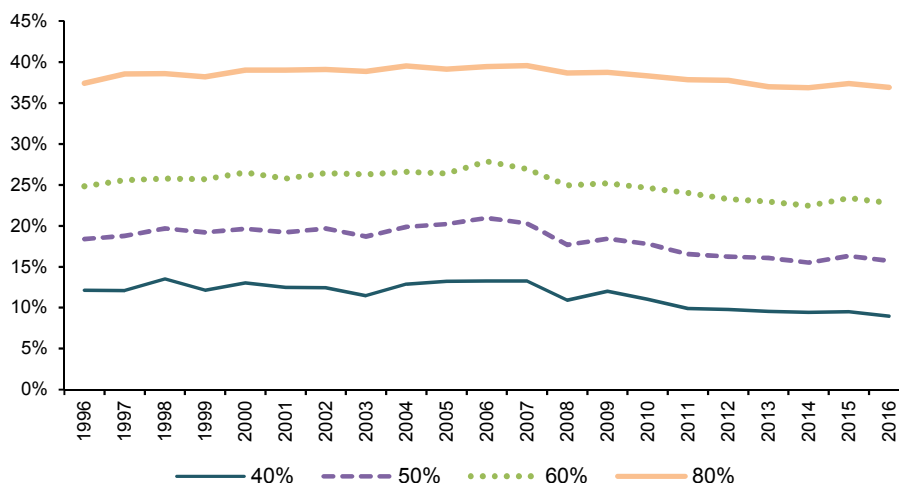
El gráfico 20 muestra la escasa variación temporal en la incidencia de la pobreza cuando es medida de forma relativa, contrastando con las variaciones que se observan al utilizar las líneas de pobreza absolutas (véase el gráfico 6). Por ejemplo, la pobreza relativa estimada en base a la línea

²⁵ Asumiendo, por supuesto, que todas ellas son menores a la unidad.

²⁶ La primera aplicación de esta metodología a Uruguay se encuentra en Buchelli y Gustafsson (1996) para el período 1983-1992.

equivalente al 50% de la mediana, varía entre 15,5% en 2014 y 21% en 2006, mientras que la pobreza absoluta estimada con la línea del 2006 presenta variaciones de entre 9,8% en 2016 y 39,9% en 2004. Esto se debe a que esta medida no se modifica con el nivel de ingreso sino con su distribución, que presenta movimientos sensiblemente más suaves en el período analizado.

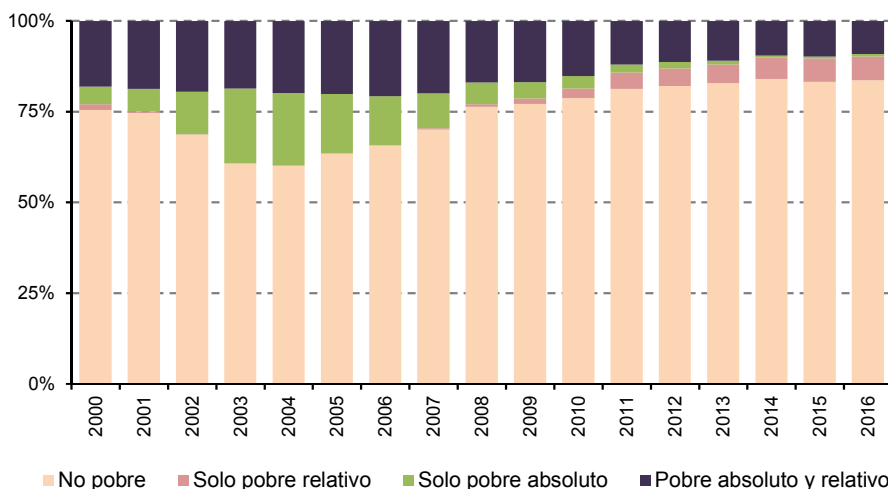
Gráfico 20
Incidencia de la pobreza en personas, basado en la mediana de ingresos, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Resulta importante comprender la superposición en la identificación de las personas pobres según una línea de pobreza absoluta y una relativa. En el gráfico 21 se categoriza a la población urbana en el cruce entre pobres y no pobres según la línea de pobreza absoluta INE 2006 y la línea de pobreza relativa equivalente al 50% de la mediana de los ingresos para cada año. La suma de las dos categorías de “pobres absolutos” es equivalente a la medida de pobreza oficial, presentada en el gráfico 6. En tanto, la suma de las dos categorías de “pobres relativos” se muestra relativamente constante, al igual que lo observado en el gráfico 20.

Gráfico 21
Categorización de población según pobreza absoluta y relativa, total país, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

En los años con mayores niveles de pobreza absoluta existe una sensible proporción de “pobres absolutos” que no son pobres en términos relativos. En contraposición, en los últimos años esta proporción prácticamente desaparece, al tiempo que se torna relevante el grupo de personas que no son pobres en términos absolutos, pero sí lo son en términos relativos.

Recuadro 3 Efecto de la aplicación de escalas de equivalencia en la medición de pobreza relativa

La propuesta completa de la OCDE para la aplicación de escalas de equivalencias incluye una distinta ponderación de la población según su edad y una estimación posterior de la pobreza con una línea relativa, construida a partir de un porcentaje de la mediana de los ingresos por adulto equivalente.

En el cuadro 1 se presenta el ratio de incidencia de la pobreza para los menores de 18 años y los adultos mayores, entre 2006 y 2016. Las estimaciones de la pobreza se realizan según una línea de pobreza relativa equivalente al 50% de la mediana de ingresos equivalentes con y sin el ajuste por escala de equivalencia. Al igual que lo observado anteriormente, la introducción de escalas de equivalencia permite reducir sensiblemente las diferencias en la estimación de la pobreza por edades.

Es más, la evolución de la diferencia de la pobreza relativa entre edades permanece relativamente estable cuando se introducen escalas de equivalencia, distanciándose de lo observado cuando se utiliza la línea de pobreza absoluta del INE (ver cuadro 4). En ese sentido, si bien la mayor incidencia de la pobreza en menores de 18 años es constatada en todas las estimaciones realizadas, el análisis de la evolución de la comparación de la pobreza para diferentes grupos merece mayor detalle debido a que depende sustancialmente de la metodología utilizada. Estos ejercicios dejan en evidencia que tanto la selección de la línea (absoluta o relativa) como la utilización o no de escalas de equivalencia inciden en los niveles del ratio entre la pobreza de los niños y de las personas mayores.

Cuadro 1
Ratio de incidencia de pobreza de menores y adultos mayores, línea de pobreza relativa, 50% de la mediana de ingresos per cápita

	Sin escalas de equivalencia			Con escalas de equivalencia		
	Menores	Adultos mayores	Ratio	Menores	Adultos mayores	Ratio
2006	35,2%	4,8%	7,33	22,9%	6,8%	3,36
2007	35,7%	4,5%	7,98	24,1%	6,7%	3,60
2008	30,8%	4,7%	6,58	20,1%	7,4%	2,72
2009	31,9%	4,8%	6,59	21,2%	7,4%	2,86
2010	30,5%	3,8%	7,94	19,1%	6,2%	3,06
2011	29,4%	4,3%	6,88	17,6%	7,3%	2,43
2012	28,5%	3,8%	7,44	18,1%	6,0%	3,00
2013	28,6%	3,3%	8,78	17,7%	5,2%	3,42
2014	28,7%	3,1%	9,34	17,1%	4,9%	3,52
2015	28,9%	3,1%	9,35	17,3%	4,6%	3,77
2016	28,2%	3,1%	9,08	16,1%	4,4%	3,69

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

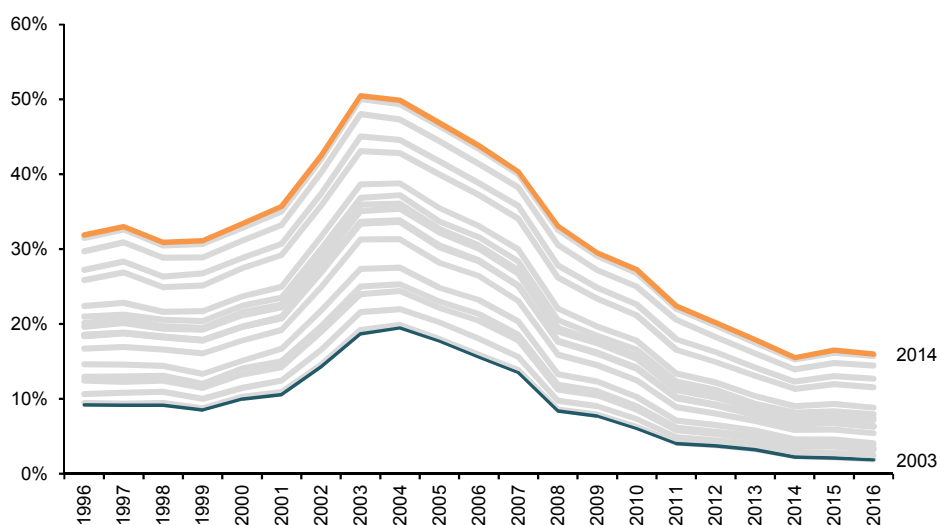
Fuente: Elaboración propia.

Una alternativa para que se incorpore la variación de los ingresos (y no solo de la distribución) es utilizar la línea relativa de un año como referencia para una línea absoluta. Se selecciona la línea relativa de un año (50% de la mediana para este ejercicio) y se actualizan sus valores por IPC para aplicar la línea en todo el período. Esta estimación se asimila metodológicamente a una línea de pobreza absoluta, con la diferencia de que la canasta considerada no está determinada por el consumo observado en un Estrato de Referencia, sino que está vinculada a una medida resumen de los ingresos observados en la población. En Buchelli y Gustafsson (1996) se construye una línea “absoluta” para Uruguay (1983-1992) basada en esta opción: se actualiza por IPC el valor del 50% de la media del ingreso per cápita del 1983 para el resto de los años analizados. Los resultados de esta metodología son comparados con los de la aplicación de una línea relativa, que se estima como el 50% de la media de los ingresos para cada cuatrimestre.

En el gráfico 22 se presenta la evolución de la pobreza estimada en base a líneas de pobreza relativas calculadas para cada año de la muestra y actualizadas según la evolución del IPC. Cada una de las líneas del gráfico representa la incidencia de la pobreza en todo el período, estimada utilizando como base la línea relativa de un año diferente (entre 1996 y 2016). Estas estimaciones presentan una mayor variación entre años que en las estimaciones tradicionales de pobreza relativa, dando cuenta de los cambios ocurridos en el ingreso en el período. En este sentido, los resultados son similares a los encontrados por Bucheli y Gustafsson (1996) para 1983-1992.

Sin embargo, también se ve una importante diferencia en niveles según el año de referencia. A modo de ejemplo, en 2016 la pobreza urbana sería de 1,9% si se estima en base a la actualización del 50% de la mediana de los ingresos del 2003 (línea azul del gráfico) y de 16,0% si es estimada en base al 2014 (línea roja del gráfico). Debido a la forma de construcción de estos indicadores, la modificación del año de base podría implicar movimientos en la incidencia que pueden resultar contraintuitivos. Si, por ejemplo, se hubiera elegido el año 2003 como base para la estimación y se decidiera actualizarla en 2014 la pobreza subiría, en un contexto de aumento de los ingresos en el período. Esto se debe a que la mediana de los ingresos del 2003 a precios del 2014, es inferior a la mediana de los ingresos del 2014. Para evitar este problema, se puede evaluar la trayectoria conjunta de todas las opciones de año de referencia, como se presenta en el gráfico 22. Sin embargo, esto implica analizar exclusivamente la trayectoria y no los niveles.

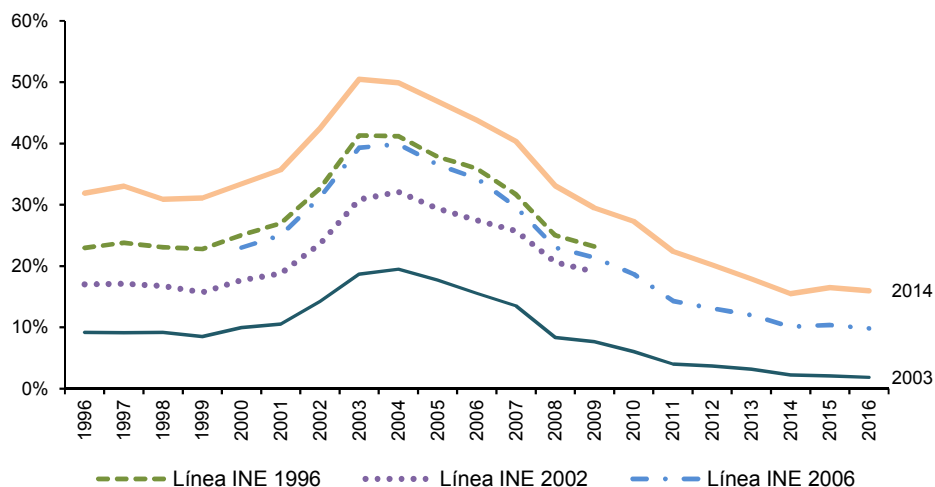
Gráfico 22
Incidencia de la pobreza en personas, con líneas de pobreza relativas actualizadas, total país, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Al comparar la incidencia de la pobreza medida con líneas relativas actualizadas, con la resultante de utilizar la metodología propuesta por el INE (véase el gráfico 23), se observa una tendencia similar y un nivel comprendido entre el máximo y el mínimo observado en el gráfico 22. La ventaja de esta metodología es que ahorra los problemas asociados a la elección de una canasta básica (alimentaria y no alimentaria) y realiza la determinación del estrato de referencia sin recurrir al consumo de calorías, aunque lo hace tomando en cuenta la distribución de ingresos de la sociedad. Además, mantiene la variación de la incidencia de la pobreza por los niveles de los ingresos (a diferencia de la distribución como sucede en los indicadores relativos). De todos modos, no se evita la discusión normativa, dado que la selección y actualización del año base es arbitraria. Por último, la forma de cálculo no asegura que el umbral establecido habilite el acceso al consumo de una canasta de bienes y servicios que permita la subsistencia.

Gráfico 23
Incidencia de la pobreza en personas, comparación entre pobreza absoluta y “relativa-fija”, total país, localidades de 5.000 habitantes o más



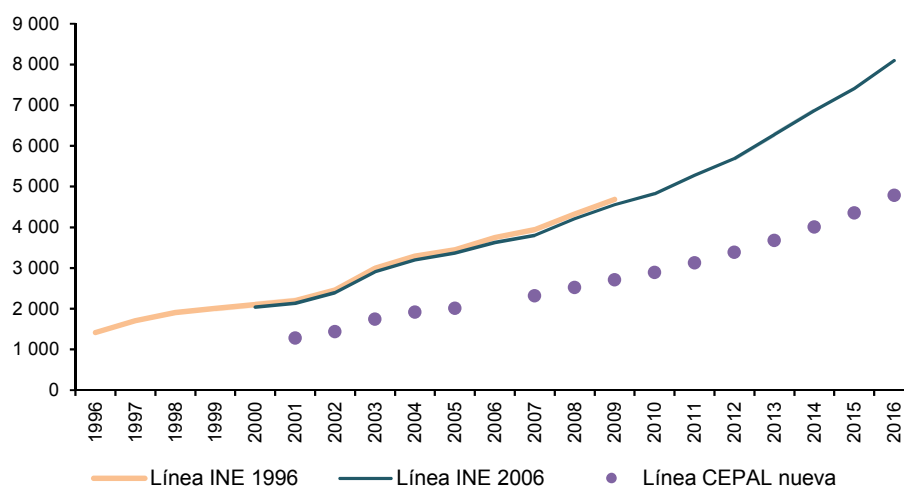
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

C. Uruguay en la comparación internacional

La medición de la pobreza permite la comparación del bienestar de la población de diferentes países, siempre y cuando su estimación se haya realizado en base a metodologías similares, dado que diferencias en los criterios adoptados pueden derivar en estimaciones muy distintas para un mismo país. En ese sentido, los esfuerzos de la CEPAL y del Banco Mundial para el cálculo de líneas de pobreza utilizando similares metodologías para un conjunto de países son de relevancia.

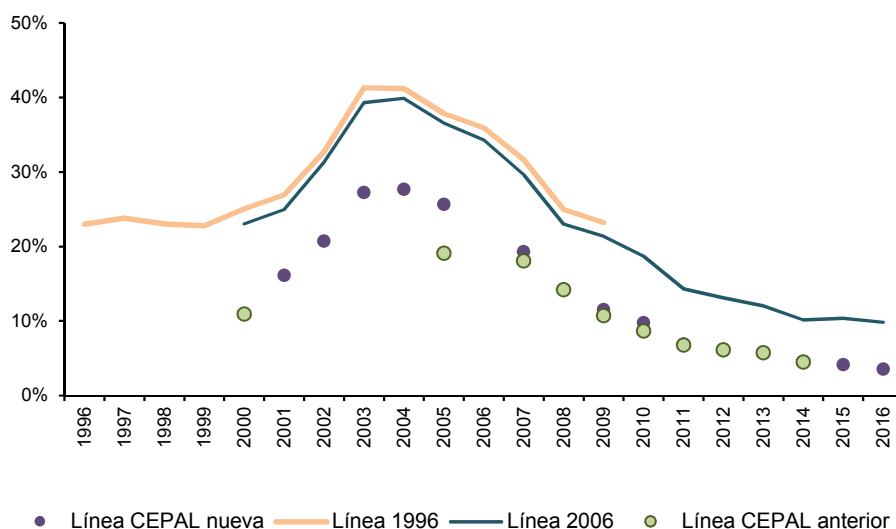
La línea de pobreza de la CEPAL para Uruguay es inferior a las estimadas por el INE, por lo que la incidencia de la pobreza estimada por la CEPAL es inferior a la medida oficial, como muestra el gráfico 25. En particular, en 2016 la incidencia de la pobreza de acuerdo a la línea de la CEPAL es de 3,5%. En tanto, la indigencia medida con la metodología de la CEPAL se ubica en niveles marginales en los últimos años.

Gráfico 24
Valor de la línea de pobreza en pesos corrientes, evaluado en términos per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Gráfico 25
Incidencia de la pobreza en personas, total país,
localidades de 5.000 habitantes o más



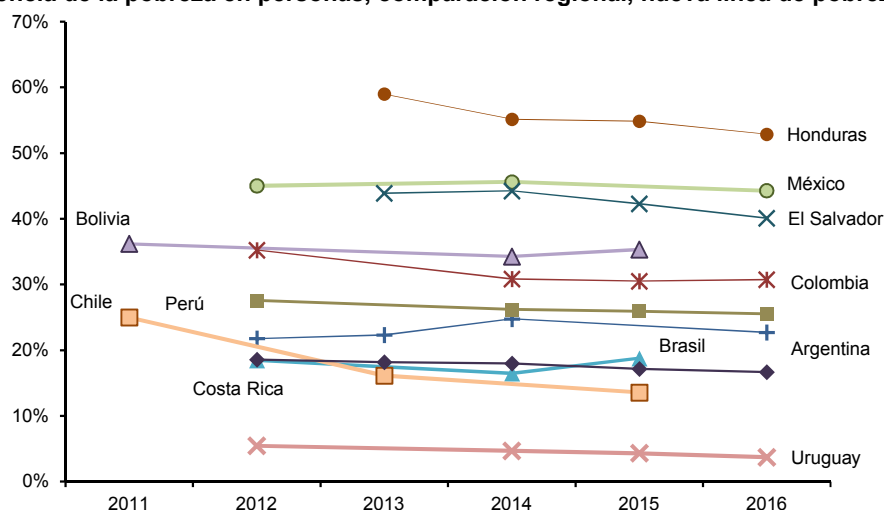
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

De acuerdo a las líneas elaboradas por la CEPAL, Uruguay se ubica como el país de menor pobreza en la región (véase el gráfico 26). Ello coincide a su vez con una línea de pobreza que se encuentra, medida en dólares en paridad de poderes de compra, entre las más elevadas de la región. De hecho, Uruguay se encuentra entre los países con líneas de pobreza por encima de los US\$ 200 per cápita en paridad de poderes de compra (véase el cuadro A.3). Los restantes países oscilan alrededor de los US\$ 190, siendo Brasil, Ecuador, Guatemala y Paraguay quienes presentan las líneas más bajas, cerca de los US\$ 170.

A su vez, Uruguay también se ubica como el país con menor incidencia de indigencia según la metodología de la CEPAL. De hecho, en los últimos años los niveles registrados son extremadamente reducidos, situándose claramente por debajo del 1%. Entre los países con menor indigencia, siguen Chile con niveles del 1,7% en el último registro y Argentina, Brasil y Costa Rica, con entre 3% y 5%. En lo que refiere a los valores en paridad de poderes de compra, y en contraste con la línea de pobreza, Uruguay muestra una de las líneas de indigencia más reducidas de la región, solo superior a la de Brasil, Honduras, Guatemala y Paraguay (véase el cuadro A.3).

Recientemente, Castañeda et al (2018) evalúan las líneas oficiales de pobreza e indigencia para los países de América Latina, considerando las líneas disponibles a nivel subnacional. Es decir, que en el caso de Uruguay se consideran las líneas de Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural de forma separada. De esta forma, consideran un total de 86 líneas para 18 países de la región. La línea de pobreza de Montevideo es la más alta, muy distanciada de las restantes, constituyendo un valor extremo. La sigue la línea del Interior Urbano. Las diferencias en las líneas de indigencia no son tan grandes lo que sugiere que hay mayor heterogeneidad entre países en el costo de vida cuando se incluyen partidas no alimentarias. Las líneas de indigencia uruguayas se ubican entre las más altas, pero no como valores extremos como en el caso de las de pobreza.

Gráfico 26
Incidencia de la pobreza en personas, comparación regional, nueva línea de pobreza de CEPAL



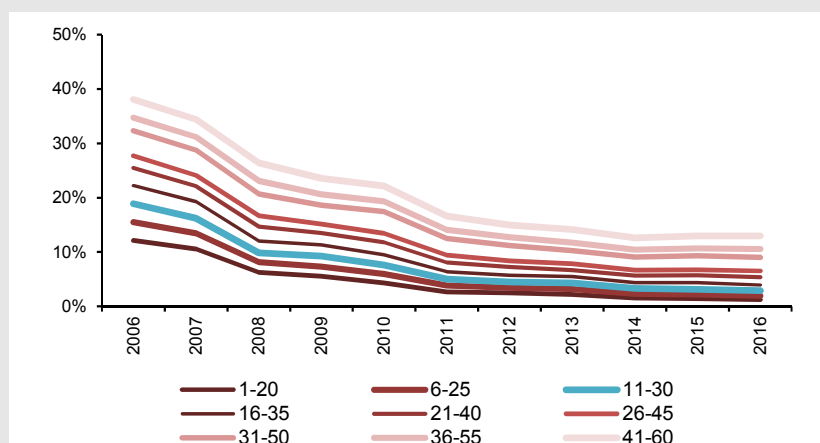
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Recuadro 4
Efecto del estrato de referencia y método iterativo^a

La selección del Estrato de Referencia es un aspecto clave para la medición de la incidencia de la pobreza. Cabe recordar que el estrato de referencia es aquel grupo de la sociedad que se considera como patrón para el cálculo de la línea de pobreza. La selección de estratos de referencia más altos resulta en líneas de pobreza mayores. Se pueden analizar los efectos de esta elección, tomando como línea de pobreza el ingreso promedio de los hogares que están en el estrato. Se selecciona un único estrato a nivel nacional y luego se estiman líneas diferentes para las regiones urbanas y rurales, dado que los costos de la kilocaloría y el coeficiente de Orshansky varían por región.

En el gráfico 1 se presentan los valores calculados al utilizar distintos estratos, cambiando de a 5 percentiles por vez. Como es esperado, a mayores percentiles del grupo de referencia seleccionado, mayor será la población que quedará por debajo del umbral para la pobreza seleccionado. Esto se debe a que a medida que se seleccionan estratos de referencia superiores, aumenta tanto el costo de la kilocaloría como el coeficiente de Orshansky. No obstante, es interesante observar que los cambios en la incidencia no son lineales respecto al aumento en el Estrato de Referencia, ni implican necesariamente que la incidencia de la pobreza calculada quede comprendida dentro de los percentiles utilizados.

Gráfico 1
Incidencia de la pobreza en personas, total país

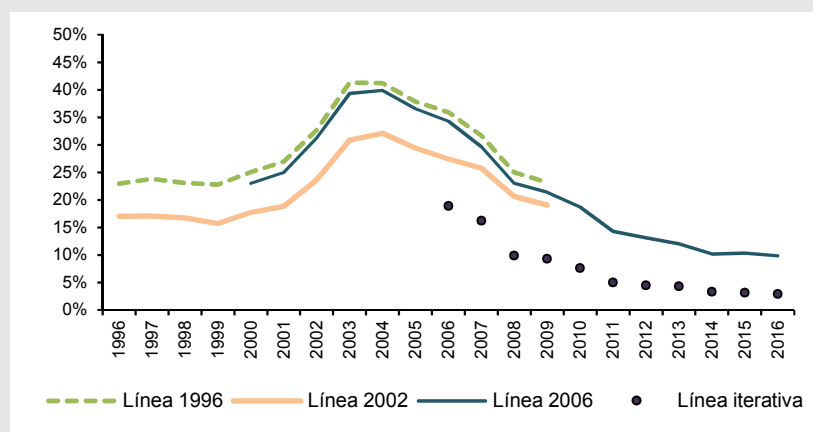


Fuente: Elaboración propia en base a líneas calculadas por la División de Estadística de CEPAL y Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Recuadro 4 (conclusión)

Pradhan et al (2001) sugieren que la selección del estrato de referencia debería hacerse de modo que se encuentre centrado en la línea de pobreza resultante (ver capítulo II de la primera parte para mayor detalle de este método). Esta sugerencia es tomada por la CEPAL en la construcción de su nueva línea de pobreza. Según los ejercicios presentados, esto sucede entre los percentiles 11 y 30 en Uruguay. Los valores de la línea resultante son inferiores a los elaborados por el INE, llevando a una menor incidencia de la pobreza para cada año, como muestra el gráfico 2

Gráfico 2
Incidencia de la pobreza en personas, localidades de 5.000 habitantes o más



Fuente: Elaboración propia en base a líneas calculadas por la División de Estadística de CEPAL y Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Fuente: Elaboración propia.

^a Las líneas de pobreza en base a cada estrato de referencia y la línea basada en la metodología de Pradhan et al. (2001) fueron provistas por la División de Estadística de la CEPAL (calculadas en la ENGIH 2006).

Por último, se incorporan las líneas de pobreza propuestas por el Banco Mundial que habilitan comparaciones fuera de la región. En los distintos paneles del gráfico 27 se muestra la evolución de la pobreza entre 2006 y 2016 para una selección de países para las 3 líneas que actualmente utiliza el Banco Mundial²⁷. Para valores reducidos de la línea de pobreza, de US\$ 1,90 por persona por día, la incidencia de la pobreza en Uruguay no se distingue significativamente de la registrada en países europeos como Francia y España, así como tampoco de países de la región como Argentina, Paraguay y Brasil. Sin embargo, a medida que se consideran líneas de pobreza más elevadas van surgiendo diferencias en la incidencia de la pobreza entre países. Con la línea de pobreza de US\$ 5,50 per cápita por día se distingue una clara diferencia con Brasil y Paraguay, y también con Francia. Posiblemente utilizando líneas de pobreza más elevadas se puedan observar mayores diferencias entre Uruguay y países de mayores ingresos.

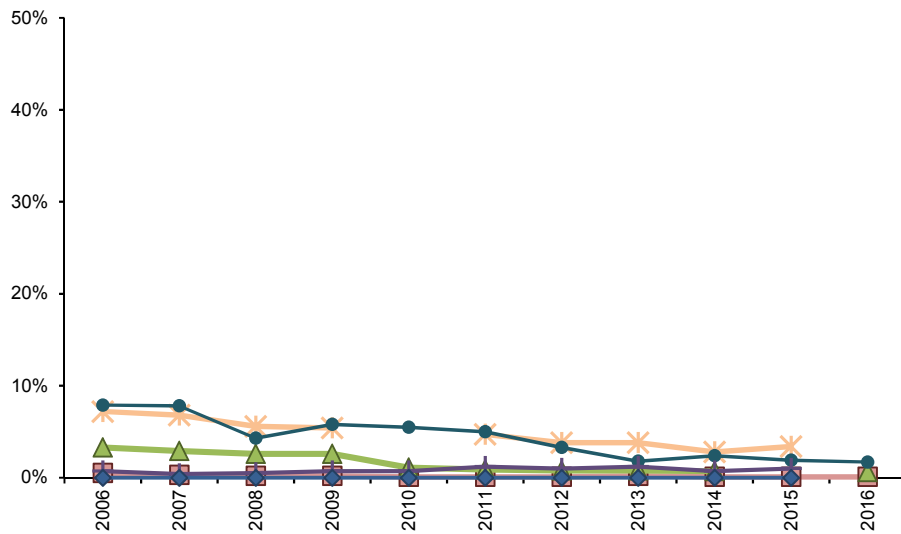
En este sentido, es pertinente señalar que todas las líneas de pobreza utilizadas por el Banco Mundial son muy inferiores a la línea de pobreza oficial actualmente usada en Uruguay. Para 2016, si se expresa la línea oficial en valores per cápita²⁸, su valor es aproximadamente 6, 4 y 2 veces superior a los de las líneas de US\$ 1,90, US\$ 3,20 y US\$ 5,50 por persona por día en paridad de poderes de compra del Banco Mundial.

²⁷ A diferencia de los datos presentados en secciones anteriores, los datos de pobreza se toman de las bases del Banco Mundial en vez de realizar los cálculos.

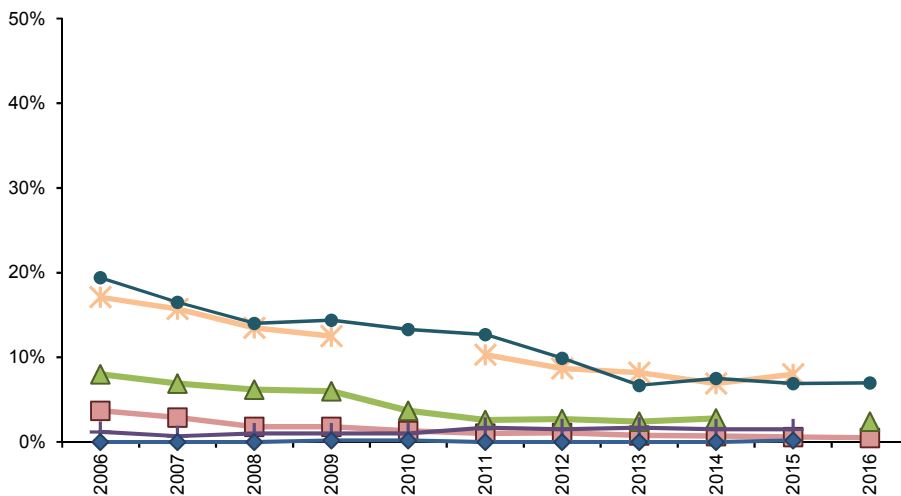
²⁸ Es preciso tener en cuenta que la línea de pobreza 2006 del INE tiene consideraciones respecto a las economías de escala del gasto de consumo de los hogares. Las líneas del Banco Mundial no incorporan dicha consideración.

Gráfico 27
Incidencia de la pobreza en personas, comparación internacional

A. Línea de pobreza: US\$ 1,90 PPP per cápita por día

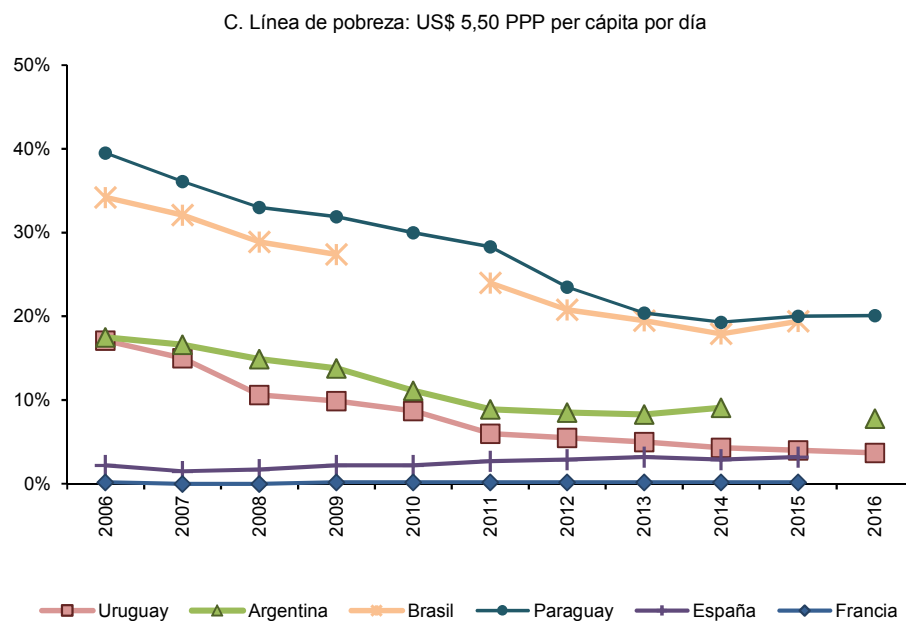


B. Línea de pobreza: US\$ 3,20 PPP per cápita por día



Uruguay Argentina Brasil Paraguay España Francia

Gráfico 27 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

III. Comentarios finales

Este documento revisa las opciones disponibles para la construcción de la línea de pobreza monetaria, así como sus consecuencias en términos de los niveles y evolución de la incidencia de la pobreza en Uruguay en las últimas dos décadas. La identificación de la pobreza combina dos elementos: una medida monetaria del bienestar de los hogares y una línea de pobreza que esté medida en las mismas unidades que el bienestar. Ambos elementos se analizan en detalle tanto en términos teóricos como empíricos. Se repasan mediciones absolutas, relativas e híbridas, poniendo especial énfasis en las primeras que son las aplicadas oficialmente en Uruguay.

Los resultados de la evolución de la pobreza en Uruguay son robustos a las diferentes alternativas metodológicas, siempre que se trate de pobreza absoluta. En el caso de la pobreza relativa fuerte, su evolución es mucho más estable dado que sus movimientos responden a cambios en la distribución del ingreso, pero no a su nivel. Sin embargo, cuando se elige una línea por un método relativo, pero luego se la actualiza por IPC para diferentes años (utilizándola como una línea absoluta), la evolución resulta similar a las opciones absolutas más tradicionales. Esto se debe a que en un sentido estricto, esta metodología implica una línea absoluta. En todos los casos, los niños y adolescentes presentan niveles de pobreza mayores que los adultos, y éstos son más pobres que los adultos mayores; pero el nivel de la diferencia depende sustancialmente de la elección respecto a la incorporación de escalas de equivalencia en los ingresos y al cálculo de pobreza relativa o absoluta. Cuando se mide la pobreza siguiendo la metodología oficial la diferencia relativa entre menores de 18 años y personas mayores se hace cada vez mayor. La inclusión de escalas de equivalencia, en todas las especificaciones analizadas, reduce las diferencias, pero se mantiene la evolución creciente. Esta evolución se hace mucho más estable cuando se analiza la pobreza relativa, tanto con o sin escalas de equivalencia. Esto puede deberse a la propia evolución de la pobreza absoluta terminando el período con valores pequeños, en especial para las personas mayores. Esto puede distorsionar el cálculo del ratio de las incidencias, generando que su evolución creciente sea principalmente producto de cuestiones metodológicas. Cuando se evalúa el mismo ratio con la pobreza relativa que no presenta grandes movimientos en el período, esta evolución es básicamente estable.

La comparación internacional muestra a Uruguay en un lugar privilegiado en la región en términos de incidencia de la pobreza. La generosidad de la línea habilita o inhabilita ciertas comparaciones internacionales, como se refleja al utilizar los diferentes umbrales de la propuesta del

Banco Mundial. Un elemento que surge de la comparación internacional es la discrepancia en el lugar ocupado por Uruguay en las líneas de pobreza y de indigencia. El estudio del umbral de la indigencia debería profundizarse para comprender mejor los diferentes elementos comprendidos en su construcción.

La revisión teórica y empírica realizada en este documento muestra claramente la cantidad de decisiones que están implícitas en la construcción de una línea de pobreza monetaria. En este contexto es fundamental transparentar cada decisión tomada así como la forma en la que se seleccionó esa alternativa entre las muchas disponibles. También, es central evaluar el impacto que tiene cada una de las opciones en el resultado final, aislando los efectos de cada paso tomado. Para que este proceso sea exitoso, la participación de un grupo amplio y diverso de expertos es central, para discutir y validar las decisiones tomadas, otorgando transparencia y robustez al proceso de construcción. A nivel regional e internacional los países cada vez más optan por espacios inter institucionales, con fuerte apoyo académico, para la definición de aspectos vinculados a la medición de la pobreza, con diseños variados (en general distintos ministerios, académicos y organismos internacionales). El ejemplo más conocido y documentado es el del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México. En caso de que se opte por este camino, habrá que definir la formalidad y el alcance de un grupo de esta naturaleza. Por otro lado, es también importante la consulta a grupos focales no especializados en el tema, dado que aportarán nuevas miradas y promoverán la identificación de una línea de pobreza que esté en línea con las percepciones sociales de la pobreza. Como sugiere Ravallion (2012): “el proceso de selección de una línea objetiva en un país determinado implica tratar de estimar el valor de la línea de pobreza subjetiva de la sociedad”.

Por otro lado, se destacan algunos elementos de la construcción de la línea oficial en Uruguay que requieren un tratamiento detallado y deben ser discutidos al momento de construir la nueva línea de pobreza. En primer lugar, existen algunas decisiones respecto al ingreso utilizado que deberían revisarse y justificarse con mayor detalle. La inclusión de la transferencia asociada al seguro de salud (FONASA) implica una variación relevante del ingreso de los hogares, que hace la diferencia en términos de la incidencia global de la pobreza, especialmente entre los hogares con niños y adolescentes. Es discutible la incorporación de este ingreso como parte del ingreso disponible, y por lo tanto su consideración en la medición de pobreza.

El tratamiento del valor locativo también merece mayor estudio, aunque su efecto no es tan fuerte como el de FONASA. La opción de construir líneas separadas para los hogares propietarios y no propietarios, resulta atractiva al momento de considerar el tratamiento de esta partida. Se logra evitar el uso del valor locativo y resulta de sencilla aplicación en el marco de la construcción de una nueva línea de pobreza.

Adicionalmente, sería de gran interés evaluar con detalle la incorporación de escalas de equivalencia en el ingreso. Tanto las relacionadas con la composición como las que dependen del tamaño del hogar tienen efectos importantes en los resultados de la pobreza por edades (en niveles y en evoluciones relativas). En este punto, es importante evaluar no solo los efectos cuantitativos del uso de diferentes escalas, sino también su pertinencia en términos conceptuales.

En segundo lugar, la selección del estrato de referencia está basada en el consumo calórico, estimación que ha mostrado grandes problemas en la región. La propuesta incluida en la nueva metodología de CEPAL de elección del estrato de referencia tomando otros indicadores también puede resultar interesante para la discusión en Uruguay, ya que permite dar mayor robustez a la elección, sin abandonar la ingesta calórica.

Por último, parece pertinente discutir la opción de cálculo de líneas separadas para Montevideo e Interior. En primer lugar, parece necesario estudiar los patrones de gastos y precios por departamento y región para evaluar sus similitudes y diferencias. Debería analizarse si las diferencias que se recogen actualmente en las líneas de pobreza por región están afectadas por la disponibilidad de bienes de consumo no alimentario en cada región y por la provisión estatal de algunos bienes y servicios. En caso que las líneas se construyan de forma separada, debería evaluarse la posibilidad de que provengan de un mismo estrato de referencia a nivel nacional, para evitar problemas de concordancia entre las regiones.

Bibliografía

- Amarante, V., Bucheli, M., Furtado, M., & Vigorito, A. (2003), Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. *Documento de Trabajo*, 6(03), 1991-2002.
- Atkinson, A. B. (1987), On the measurement of poverty. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 749-764.
- Atkinson, A. B., & Bourguignon, F. (2001), Poverty and inclusion from a world perspective. En Joseph Stiglitz y Pierre-Alain Muet (eds) *Governance, Equity and Global Vos, K. D., & Garner, T. I. (1991). An evaluation of subjective poverty definitions: comparing results from the US and the Netherlands. Review of Income and Wealth, 37(3), 267-285.* Markets, Oxford: Oxford University Press.
- Bucheli, M., & Gustafsson, B. (1996), The development and structure of poverty in Montevideo, Uruguay, 1983 to 1992. *The Developing Economies*, 34(2), 186-203.
- Castañeda, R. A., Gasparini, L., Garriga, S., Lucchetti, L., & Valderrama, D. (2018), How sensitive is regional poverty measurement in Latin America to the value of the poverty line? *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, No. 223.
- CEPAL (1991), *Panorama Social de América Latina 1991*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- ____ (2007), *Construcción de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la línea de indigencia*. Nota interna, División de Estadística de la CEPAL.
- ____ (2012), *Panorama Social de América Latina 2012*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- ____ (2015a), *Nota para discusión No.2: Tratamiento de los ingresos de los hogares*. Nota interna, División de Estadística de la CEPAL.
- ____ (2015b), *Nota para discusión No.1: La selección de la población de referencia: desafíos y soluciones*. Nota interna, División de Estadística de la CEPAL.
- ____ (2018), *Actualización de las mediciones de pobreza de la CEPAL: Metodología y resultados*. Documento de trabajo de la División de Estadísticas de la CEPAL.
- Danziger, S., Van der Gaag, J., Taussig, M. K., & Smolensky, E. (1984), The direct measurement of welfare levels: How much does it cost to make ends meet? *The Review of Economics and Statistics*, 500-505.
- De Armas, G. (2017), *Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay.
- Dean, A. & Vigorito, A. (2015), *El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR*. Serie Documentos de Trabajo, DT 01/2015. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Deaton, A. (2003), Health, inequality, and economic development. *Journal of economic literature*, 41(1), 113-158.

- Deaton, A., & Paxson, C. H. (1997), *Poverty among children and the elderly in developing countries*. Research Program in Development Studies, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Deaton, A., & Zaidi, S. (2002), *Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis* (Vol. 135). World Bank Publications.
- Foster, J. E. (1998), Absolute versus relative poverty. *The American Economic Review*, 88(2), 335-341.
- Fuentes, A. (2015), Medición de ingreso en las encuestas de hogares. Presentación para grupo de trabajo sobre Medición de la Pobreza, INE Uruguay.
- Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza – Grupo de Canberra (2001), *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*, Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, Santiago.
- INE (2010), Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay. Metodología y Resultados. *Instituto Nacional de Estadística*.
- INE & CEPAL (1997), Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo. *Instituto Nacional de Estadística*.
- Jolliffe, D. & Prydz, E. B. (2016), Estimating international poverty lines from comparable national thresholds. *The Journal of Economic Inequality*, 14(2), 185-198.
- _____(2017), Societal poverty: a relative and relevant measure. Policy research Working Paper No. 8073, Banco Mundial.
- Kakwani, N. (2010), A new model for constructing poverty lines. *Philippine Journal of Development*, 37(2), 35.
- Kapteyn, A., Kooreman, P., & Willemse, R. (1988), Some methodological issues in the implementation of subjective poverty definitions. *Journal of Human Resources*, 222-242.
- OIT(2003), Informe II, Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Paolino, C & Perera, M. (2008), La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. *Centro de Investigaciones Económicas*.
- Peri A. (1999), Consumption patterns in Uruguay: between culture and the economy, Tesis de Doctorado, Departamento de Sociología, Universidad de Texas, Austin.
- Pradhan, M., & Ravallion, M. (2000), Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy. *Review of Economics and Statistics*, 82(3), 462-471.
- Pradhan, M., Suryahadi, A., Sumarto, S., & Pritchett, L. (2001), Eating like which “Joneses?” An iterative solution to the choice of a poverty line “reference group”. *Review of Income and Wealth*, 47(4), 473-487.
- Ravallion, M. (1994), *Poverty comparisons*. Hardwood Academic Press, Chur: Suiza.
- _____(2012), Poverty lines across the world. In *The Oxford Handbook of the Economics of poverty*. Oxford University Press, Nueva York.
- _____(2016), *The Economics of poverty*. Oxford University Press, Nueva York.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2011), Weakly relative poverty. *Review of Economics and Statistics*, 93(4), 1251-1261.
- Ravallion, M., Chen, S., & Sangraula, P. (2009), Dollar a day revisited. *The World Bank Economic Review*, 23(2), 163-184.
- Ravallion, M., Datt, G., & Walle, D. (1991), Quantifying absolute poverty in the developing world. *Review of Income and Wealth*, 37(4), 345-361.
- Ravallion, M., & Lokshin, M. (2001), Identifying welfare effects from subjective questions. *Economica*, 68(271), 335-357.
- Rodríguez, S., & Vigorito, A. (2003), Economías de escala y bienestar de los hogares. Nuevas estimaciones de escalas de equivalencia. Trabajo presentado en las XVIII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.
- Rossel, C. (2017), “Los desafíos de la política social: la infancia, las familias y el ciclo de vida”. Documento elaborado para el Segundo Diálogo Nacional preparatorio de la II Conferencia de Desarrollo Social y IX Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Montevideo: inédito.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. Univ of California Press.
- _____(1985), A sociological approach to the measurement of poverty—a rejoinder to Professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers*, 37(4), 659-668.
- United Nations (2005), Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. *United Nations Statistics Division*.
- Vigorito, A. (1996), Economías de escala en el gasto de los hogares: una estimación de escalas de equivalencia. Proyecto INE/BID/CEPAL “Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica”.
- Vos, K. D., & Garner, T. I. (1991), An evaluation of subjective poverty definitions: comparing results from the US and the Netherlands. *Review of Income and Wealth*, 37(3), 267-285.

Anexo

Cuadro A.1
Incidencia de la pobreza en hogares, total país, localidades de 5.000 habitantes o más
(En porcentajes)

Año	Línea 1996	Línea 2002	Línea 2006
1996	15,6	11,0	
1997	15,9	10,9	
1998	15,3	10,5	
1999	15,1	9,9	
2000	16,4	10,9	15,6
2001	17,9	11,7	17,1
2002	22,4	15,3	22,1
2003	29,8	21,0	29,4
2004	29,8	21,9	29,9
2005	27,1	19,9	27,1
2006	25,8	18,7	25,6
2007	21,9	17,0	21,2
2008	17,3	13,9	16,7
2009	15,7	12,5	15,0
2010			12,6
2011			9,8
2012			8,9
2013			8,0
2014			6,7
2015			6,8
2016			6,4

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Cuadro A.2
Incidencia de la indigencia en personas, localidades de 5.000 habitantes o más
(En porcentajes)

Año	Línea 1996	Línea 2002	Línea 2006
1996	2,2	1,7	
1997	1,6	1,2	
1998	2,1	1,6	
1999	1,8	1,2	
2000	2,2	1,5	1,6
2001	2,1	1,3	1,7
2002	3,0	1,9	2,3
2003	4,1	2,8	3,1
2004	6,1	4,0	4,7
2005	5,3	3,5	3,9
2006	3,6	2,2	2,4
2007	3,4	2,1	2,6
2008	2,6	1,7	2,0
2009	2,2	1,3	1,6
2010			1,2
2011			0,5
2012			0,6
2013			0,5
2014			0,3
2015			0,3
2016			0,2

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

Cuadro A.3
Valor promedio de la línea de pobreza e indigencia en términos per cápita, circa 2016

País	Año	Línea de pobreza (US\$ PPP)	Línea de indigencia (US\$ PPP)	Línea de pobreza (US\$)	Línea de indigencia (US\$)
Argentina	2016	373,3	157,2	251,4	105,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2015	212,8	115,3	103,4	56,0
Brasil	2015	172,0	77,2	105,6	47,4
Chile	2015	234,2	106,3	159,6	72,5
Colombia	2016	187,4	99,2	84,2	44,5
Costa Rica	2016	208,2	93,8	142,7	64,3
República Dominicana	2016	218,6	118,1	105,8	57,2
Ecuador	2016	173,4	97,7	105,2	59,3
Guatemala	2014	171,0	72,2	91,2	38,5
Honduras	2016	185,3	86,8	95,4	44,7
México	2016	217,9	102,2	118,1	55,4
Nicaragua	2014	197,6	104,0	80,7	42,5
Panamá	2016	192,8	102,7	113,8	60,6
Perú	2016	193,3	98,8	99,3	50,8
Paraguay	2016	175,8	92,0	80,5	42,2
El Salvador	2016	198,3	94,7	102,1	48,8
Uruguay	2016	207,0	92,4	160,8	71,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2015	366,0	297,4	986,4	801,7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Continuas de Hogares (ECH) e información del Banco Mundial.
 Nota: Los elevados valores de Argentina y Venezuela responden básicamente a aspectos cambiarios.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y Perspectivas – Montevideo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.
35. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016), Martín Lavalleja y Santiago Rosselot (LC/TS.2018/86; LC/MVD/TS.2018/4), 2018.
34. Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2018/27; LC/MVD/TS.2018/2), 2018.
33. La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay, Martín Lavalleja, Ianina Rossi, Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/9; LC/MVD/TS.2018/1), 2018.
32. Estudio sobre el subsidio por enfermedad en el Uruguay, Verónica Amarante y Andrés Dean (LC/TS.2017/112; LC/MVD/TS.2017/7), 2017.
31. Estructura tarifaria del mercado de pagos electrónicos en el Uruguay y otros países de América del Sur, Martín Cricco (LC/TS.2017/101; LC/MVD/TS.2017/6), 2017.
30. Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/97; LC/MVD/TS.2017/5), 2017.
29. Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay, Maira Colacce, Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/82; LC/MVD/TS.2017/4), 2017.
28. Origen del valor en las exportaciones del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2017/48; LC/MVD/TS.2017/3), 2017.
27. El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema de Cuidados: una mirada de largo plazo, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/TS.2017/43; LC/MVD/TS.2017/2), 2017.
26. Oportunidades comerciales en África Subsahariana, Carmen Estrades (LC/TS.2017/42; LC/MVD/TS.2017/1), 2017.
25. Inclusión financiera en el Uruguay. Análisis a través de índices sintéticos, Graciela Sanroman, Zuleika Ferre y José Ignacio Rivero (LC/L.4228; LC/MVD/L.55), 2016.
24. Situación económico-financiera de los hogares uruguayos. Análisis a partir de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU), Graciela Sanroman, Zuleika Ferre, José Ignacio Rivero y Guillermo Santos (LC/L.4227; LC/MVD/L.54), 2016.
23. Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay, Andrés Dean (LC/L.4187; LC/MVD/L.53), 2016.
22. Formación y determinación de precios en el Uruguay, Andrés Rius y Leandro Zipitria (LC/L.4139; LC/MVD/L.52), 2016.
21. La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy, Rodrigo Arim (LC/L.4138; LC/MVD/L.51), 2016.
20. El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo, Verónica Amarante y Marcela Gómez (LC/L.4137; LC/MVD/L.50), 2016.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org