

# **Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR**

## **Nuevos retos para economías en transición al desarrollo**



NACIONES UNIDAS



EU Facility on Development in Transition

# 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/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# **Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR**

**Nuevos retos para economías en transición al desarrollo**



NACIONES UNIDAS



EU Facility on Development in Transition

El presente documento se preparó bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, y de Sebastián Rovira, Oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión. Fue elaborado por Maira Colacce y Federico Scalese, Consultores, y contó con los comentarios y aportes de Álvaro Fuentes y Xavier Mancero de la División de Estadísticas de la CEPAL, y de Martín Abeles y Soledad Villafañe, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires. La elaboración e impresión del documento fue posible gracias al apoyo del proyecto “Regional Facility for Development in Transition” de la Comisión Europea.

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  
LC/TS.2019/63  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00762

Esta publicación debe citarse como: a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR: nuevos retos para economías en transición al desarrollo”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2019/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

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

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Ingresos de los hogares y sus cambios a lo largo de la evolución de la pobreza .....</b>	<b>11</b>
<b>II. La incidencia de la pobreza y su descomposición .....</b>	<b>17</b>
A. Evolución de la pobreza monetaria absoluta .....	18
B. Descomposición de la variación de la pobreza absoluta.....	23
<b>III. Mediciones alternativas a la pobreza monetaria absoluta .....</b>	<b>27</b>
A. Pobreza monetaria relativa .....	27
B. Una medición directa del bienestar: pobreza multidimensional.....	31
<b>IV. Perfiles de pobreza monetaria por edad y efecto de las políticas de transferencias monetarias a grupos vulnerables.....</b>	<b>35</b>
A. Evolución de la pobreza por grupos de edad.....	36
B. La consideración de escalas de equivalencia.....	38
C. Las transferencias monetarias y sus efectos en pobreza.....	42
<b>V. Cierre.....</b>	<b>51</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>53</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>57</b>

**Cuadros**

Cuadro 1	Variación absoluta y relativa del ingreso per cápita promedio por país y sub-período. Dólares PPP a precios 2011 .....	12
Cuadro 2	Dimensiones, indicadores y estructura de ponderación del índice de pobreza multidimensional.....	32
Cuadro 3	Parámetros utilizados para la incorporación de Escalas de Equivalencia .....	39

**Gráficos**

Gráfico 1	Variación porcentual anual equivalente del ingreso por percentil, por país .....	13
Gráfico 2	Variación absoluta del ingreso por percentiles, por país. Dólares PPP 2011.....	14
Gráfico 3	Valor de la línea de pobreza según metodología. Valores mensuales per cápita dólares PPP del 2011 .....	20
Gráfico 4	Valor de la línea de pobreza según metodología. Valores per cápita mensuales, en moneda nacional corriente .....	21
Gráfico 5	Incidencia de la pobreza absoluta según metodología .....	22
Gráfico 6	Variación de la pobreza y efectos crecimiento, distribución y precio, período 2002-2016 .....	24
Gráfico 7	Variación de la pobreza y efectos crecimiento, distribución y precio.....	25
Gráfico 8	Valor de la línea de pobreza absoluta y relativa en moneda nacional, valores corrientes, e incidencia de la pobreza para cada línea .....	28
Gráfico 9	Categorización de población según pobreza absoluta y relativa .....	30
Gráfico 10	Pobreza multidimensional entre 2002 y 2016 .....	33
Gráfico 11	Categorización de población según pobreza absoluta y relativa .....	33
Gráfico 12	Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios.....	37
Gráfico 13	Incidencia de la pobreza en 2002 y 2016 por grupos de edad. ....	40
Gráfico 14	Ratio de incidencia de pobreza de menores de 18 años y de mayores de 64 en 2002 y 2016.....	41
Gráfico 15	Proporción de hogares que cobran transferencias por quintil de ingresos. 2016 .....	45
Gráfico 16	Peso de las transferencias en los ingresos, por quintil de ingresos, 2016 .....	46
Gráfico 17	Pobreza con y sin transferencias monetarias por país .....	46
Gráfico 18	Pobreza extrema con y sin transferencias monetarias por país .....	48
Gráfico 19	Pobreza con y sin transferencias monetarias por grupo de edad por país.....	49

**Recuadros**

Recuadro 1	Otras mediciones de pobreza disponibles para los países del MERCOSUR .....	18
------------	--	----



## Resumen

Durante las últimas décadas los países del MERCOSUR han experimentado una dinámica positiva con mejoras sustanciales en los niveles de ingreso y pobreza. Sin embargo, el avance hacia niveles más altos de ingresos y ciertas dinámicas más recientes ponen de manifiesto que han surgido nuevos retos para los procesos de desarrollo de la región. Una nueva estrategia de desarrollo llamada “Desarrollo en transición” (DiT, por sus siglas en inglés), recientemente presentada por la CEPAL, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Unión Europea, plantea que para apoyar el avance de los países de América Latina y el Caribe hacia un desarrollo incluyente y sostenible es necesario abordar las llamadas “trampas del desarrollo”: la trampa de la productividad, la trampa institucional, la trampa medioambiental y la trampa de la vulnerabilidad social, (CEPAL/OECD/UE/CAF, 2019). Respecto a esta última, es de particular relevancia los retos que se encuentran en materia de inclusión, accesos a bienes y servicios, reducción de la desigualdad y redistribución de la riqueza, elemento que es abordado en el este informe.

Recientemente, la CEPAL ha revisado y actualizado su metodología de medición de la pobreza. Este es uno de los primeros estudios que exploran los resultados de esta metodología, analizando su evolución y comparándolo con mediciones alternativas para los países del MERCOSUR. Se estudia el efecto del crecimiento y de la distribución del ingreso en la caída de la pobreza observada en los países en el período, y si esta caída se dio de forma similar para los diferentes grupos etarios. Por último, se analiza el vínculo entre la evolución de los indicadores monetarios de pobreza y las transferencias no contributivas, que son los programas sociales que tienen una incidencia más directa en ella.

El aumento observado en los ingresos de los países del MERCOSUR durante los últimos 15 años fue dispar y heterogéneo. En términos generales, el crecimiento favoreció a los sectores de menores ingresos de la economía, con variaciones relativas mayores para los primeros percentiles. El crecimiento del ingreso impulsó la caída de la pobreza monetaria medida en términos absolutos para los cuatro países del MERCOSUR, evidenciada tanto en los indicadores nacionales como en el de la CEPAL y el del Banco Mundial. Esta caída está principalmente explicada por la mejora de los ingresos

medios, que fue acompañada por mejoras más moderadas en la distribución del ingreso. Entre 2010 y 2016 estos movimientos se suavizan, resultando en menores caídas de la pobreza en este período. Los movimientos más suaves de la distribución del ingreso, se identifican también en la estabilidad de la pobreza relativa.

La pobreza multidimensional también presenta una reducción en los cuatro países en el período considerado, pero la proporción de personas que son identificadas como pobres multidimensionales pero que no se encuentran bajo la línea de pobreza monetaria se mantiene relativamente constante en los cuatro países. Esto sugiere que la mejora de los ingresos de los hogares no fue acompañada por una mejora de similar magnitud en las dimensiones que componen el índice de pobreza multidimensional.

Las diferencias entre edades en el ingreso parecen favorecer a los adultos y adultos mayores en todos los países y durante todo el período. Esto es robusto a las diferentes metodologías de medición utilizadas.

Los efectos en el ingreso y la pobreza de los programas de transferencias de ingreso dependen fuertemente del país, modificando los indicadores de pobreza solo en Brasil y Uruguay. Además, solo en el caso de Uruguay parecen tener efectos relevantes en la estructura de pobreza por edades.

Los resultados encontrados en este trabajo sugieren que es relevante profundizar en la identificación y medición de indicadores que permitan ilustrar sobre el bienestar de los hogares de la región. Pero especialmente en indicadores que se construyan a nivel individual, de modo de desarmar la “caja negra” que representan los hogares en la distribución de bienestar a sus miembros. Los indicadores monetarios tienen en este sentido una clara limitación.



## Introducción

En los últimos 15 años se evidenció en los países del MERCOSUR<sup>1</sup> un aumento importante de los ingresos de los hogares, lo que impulsó una reducción de la pobreza medida a través del método del ingreso, que fue acompañada por mejoras en los indicadores de desigualdad. Se produjo también una mejora en otros resultados de bienestar de la población, tales como la educación o la vivienda, aunque los avances fueron más moderados. Estos avances se dieron en la gran mayoría de los países de América Latina, y han posicionado a muchos de ellos como economías en transición al desarrollo. Como ejemplo, en CEPAL (2013) se comparan los resultados en dimensiones no monetarias del bienestar para 17 países de la región entre 2002 y 2011, a través de un indicador de la pobreza multidimensional, constatando mejoras en prácticamente todos los países, y en particular en los cuatro países del MERCOSUR.

La CEPAL realiza estimaciones de pobreza monetaria para los países de la región desde hace cuatro décadas, a partir del trabajo pionero de Altimir (1979). Cuando se presentan estas primeras estimaciones, así como su actualización en CEPAL (1991), la mayoría de los países no contaba con mediciones nacionales de pobreza. A medida que los diferentes países comienzan a tener medidas propias que toman en cuenta las necesidades y perspectivas nacionales, las estimaciones de la CEPAL

---

<sup>1</sup> En el año 1991 se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mediante la firma del Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En el año 2006 se inició el proceso de adhesión la República Bolivariana de Venezuela (miembro pleno desde 2012) y en 2015 el del Estado Plurinacional de Bolivia que actualmente se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los estados partes. En agosto de 2017 los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR decidieron la suspensión indefinida de la República Bolivariana de Venezuela del bloque. Ello implica que la pertenencia de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR sigue vigente sin que le correspondan los derechos y obligaciones inherentes a los estados parte. En este trabajo se considera exclusivamente a los cuatro miembros fundadores, y actualmente plenos, del MERCOSUR.

ofrecen una medición basada en los mismos criterios metodológicos para los países de América Latina. De este modo, se habilita el ordenamiento y comparación de los resultados de bienestar entre ellos.

Recientemente, la CEPAL revisa y actualiza su metodología de medición de la pobreza de ingresos en dos sentidos: incorporando las nuevas fuentes de información disponibles, y aplicando una metodología de manera uniforme que de mayor comparabilidad a los resultados (CEPAL 2018)<sup>2</sup>. Este es uno de los primeros estudios que exploran los resultados de esta metodología, analizando su evolución y comparándolo con mediciones alternativas.

Por un lado, se comparan los resultados obtenidos con la nueva metodología de CEPAL con otras medidas de pobreza monetaria disponibles para cada país (medidas oficiales y medición del Banco Mundial), en cuanto a su nivel y evolución. Adicionalmente, se pueden establecer medidas de pobreza monetaria relativa, que se encuentran más asociadas a las variaciones en la distribución del ingreso que al ingreso medio, y que por lo tanto evolucionan de manera diferenciada de la pobreza absoluta. Por otro lado, se cuenta con indicadores de pobreza multidimensional, que analizan directamente los resultados de las personas en diferentes dimensiones del bienestar. Para tener una visión más comprehensiva de la evolución del bienestar de la población de la región en los últimos 15 años, resulta central identificar claramente las diferencias entre estas medidas y comparar su evolución y niveles.

Por otro lado, las variaciones de los indicadores promedio nacionales pueden esconder grandes diferencias dentro de los países, lo que limita fuertemente las posibilidades de un desarrollo inclusivo. Las ganancias en términos de ingreso promedio pueden ser muy diferentes a lo largo de la distribución del ingreso, lo que determina los cambios en los niveles de desigualdad. Resulta de interés identificar estas diferencias y dimensionar la importancia que el crecimiento del ingreso medio y la mejora de la distribución tuvieron en la caída de la pobreza.

Además, los diferentes grupos sociales pueden haberse beneficiado de modo diferencial del crecimiento. En este trabajo se analiza en particular las diferencias en términos de los grupos etarios, dimensión que ha generado especial atención en los estudios y discusión pública sobre pobreza. En particular, se considera en qué medida las diferencias en los indicadores para los distintos grupos etarios pueden deberse a los supuestos implícitos en su forma de medición.

El presente documento aborda los aspectos antes detallados, explorando qué tan robustas son las tendencias generales al uso de diferentes mediciones e indicadores para los países del MERCOSUR. Además, se analiza el vínculo entre la evolución de los indicadores monetarios de pobreza y los programas que tienen una incidencia más directa, las transferencias no contributivas. Estos programas han tenido un amplio despliegue en el período considerado en los países de la región. Además, la mayoría de estas políticas están orientadas hacia hogares con menores de 18 años, lo que implica que también podrían alterar los perfiles de pobreza.

El análisis se realiza en base a las Encuestas de Hogares de los países, utilizando las bases estandarizadas elaboradas por la CEPAL (BADEHOG), para el período 2002 a 2016 cuando están disponibles. En algunos casos, no se cuenta con las bases estandarizadas, por lo que existen datos faltantes en las series presentadas (2002 y 2015 para Argentina, 2010 para Brasil y 2006 para Uruguay). Se debe tener en cuenta que la selección de los años de referencia puede influir en los resultados obtenidos. Por un lado, Argentina y Uruguay atraviesan al principio del periodo una fuerte crisis económica que se refleja en valores particularmente altos de la pobreza en esos años. Por otro lado,

---

<sup>2</sup> La CEPAL se encuentra en la actualidad discutiendo la construcción de una medida de pobreza multidimensional.

Brasil sufre durante el 2015 y 2016 el peor bienio desde la década del 50, con importantes reducciones del PIB. Por lo tanto, las variaciones observadas en el período deben ser interpretadas en este contexto.

La mayoría de los resultados se presentan en moneda nacional, a valores corrientes del año correspondiente, dado que la medición de pobreza implica la comparación de ingresos año a año. Sin embargo, cuando se comparan valores monetarios entre países o en el tiempo (principalmente en la primera sección) se consideran los ingresos constantes (a valores del 2011) en paridad de poder de compra (PPP por su sigla en inglés)<sup>3</sup>.

Se presenta primero la evolución de los ingresos de los hogares, que es la métrica más tradicional para reflejar el bienestar. Luego, se considera la evolución de la pobreza monetaria a través de diferentes mediciones absolutas (líneas nacionales, nueva línea de CEPAL y líneas del Banco Mundial) y se compara la medición CEPAL con las medidas relativas de pobreza y con pobreza multidimensional. Se evalúa también el efecto de diferentes factores relevantes (crecimiento, distribución y precios) sobre los cambios en la pobreza. En tercer lugar, se analizan los perfiles etarios de la pobreza y su evolución en el período, ensayando diferentes alternativas metodológicas para evaluar la robustez de los resultados (consideración de escalas de equivalencia). Para cerrar, se considera el efecto de las políticas sociales, específicamente de las transferencias monetarias condicionadas, sobre la estructura de edades de la pobreza.

---

<sup>3</sup> 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.



## I. Ingresos de los hogares y sus cambios a lo largo de la evolución de la pobreza

En esta sección se analiza cómo operó el aumento de los ingresos de los hogares observado en los países del MERCOSUR en el período analizado (2002-2016) a lo largo de la distribución del ingreso. Para hacerlo, se comparan los ingresos de cada país en términos reales (a valores del 2011), deflactando por el índice de precios al consumidor correspondiente. En el caso de las variaciones absolutas, las comparaciones se realizan en términos de dólares PPP del 2011.

Una primera advertencia importante refiere al hecho de que los resultados para Argentina dependen fuertemente del índice de precios seleccionado. El IPC elaborado por el INDEC fue fuertemente cuestionado entre 2007 y 2015 tanto por actores nacionales como internacionales (ver por ejemplo Berumen y Beker 2011, Cavallo et al 2016, Cavallo y Bertolotto 2016). De hecho, las estimaciones alternativas de la inflación para este período (por ejemplo, un índice en base a la información recabada por las provincias u otro elaborado por la academia en base a información sobre precios disponible on-line) resultan sensiblemente superiores a las oficiales y similares entre ellas<sup>4</sup>. A partir de diciembre del 2016 se cuenta con una serie nueva y más consensuada del índice de precios pero que no puede empalmarse con la serie previa. Frente a estas dificultades, en este trabajo se sigue la recomendación de la actual gestión del INDEC de empalmar la serie de IPC del INDEC con el promedio del índice elaborado por dos provincias (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y San Luis)

---

<sup>4</sup> Se compara la serie del promedio de IPC de dos provincias (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y San Luis) con la que resulta de Cavallo (2013) que recoge los precios publicados online de los minoristas. Los resultados son muy similares entre ellos, mostrando una inflación muy superior a la que surge del INDEC. Cabe destacar que en Cavallo (2013) se realiza el mismo ejercicio para cuatro países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia y Venezuela) para los que no se observan diferencias sustantivas con el indicador oficial en nivel ni tendencia.

desde enero del 2007<sup>5</sup>. Este mismo índice es utilizado por la CEPAL para realizar su estimación de pobreza publicada en los Panoramas Sociales.

Como puede observarse en el cuadro 1, la variación de ingresos promedio en términos reales fue positiva en los cuatro países en el período considerado, 27% en Argentina, 33% en Brasil y 42% en Paraguay y 55% en Uruguay. Las variaciones absolutas (cambio expresado en dólares PPP) muestran un ordenamiento diferente, producto de las diferencias en los ingresos de los países. Las variaciones mayores se observan nuevamente en Uruguay, pero le sigue Argentina, y luego Paraguay y Brasil.

En todos los casos, los resultados del segundo sub-período (2010-2016) son peores que los del primero (2002-2010), con incrementos menores, o inclusive reducciones, del ingreso per cápita de los hogares. Argentina y Brasil, que muestran los mejores desempeños entre 2002 y 2010, tienen reducciones del ingreso en el segundo período de 2 y 9% respectivamente<sup>6</sup>. Por otro lado, Paraguay y Uruguay no presentan reducciones en el ingreso pero sí en el ritmo de crecimiento, más pronunciadas en el caso de Paraguay. Así, se observa en el segundo sub-período una pérdida de dinamismo en las economías pequeñas del bloque y claras señales de deterioro en las grandes.

**Cuadro 1**  
**Variación absoluta y relativa del ingreso per cápita promedio por país y sub-período. Dólares PPP a precios 2011**

País		Relativa		Absoluta	
		Variación total (en porcentajes)	Anual equivalente (en porcentajes)	Variación total (dólares PPP 2011)	Anual equivalente (dólares PPP 2011)
Argentina	2003-2016	33	2	183	12
	2003-2010	35	3	194	22
	2010-2016	-2	0	-12	-2
Brasil	2002-2016	27	2	122	8
	2002-2010	39	4	175	19
	2010-2016	-9	-1	-53	-8
Paraguay	2002-2016	42	2	141	9
	2002-2010	28	3	92	10
	2010-2016	11	2	48	7
Uruguay	2002-2016	55	3	321	21
	2002-2010	29	3	171	19
	2010-2016	20	3	150	21

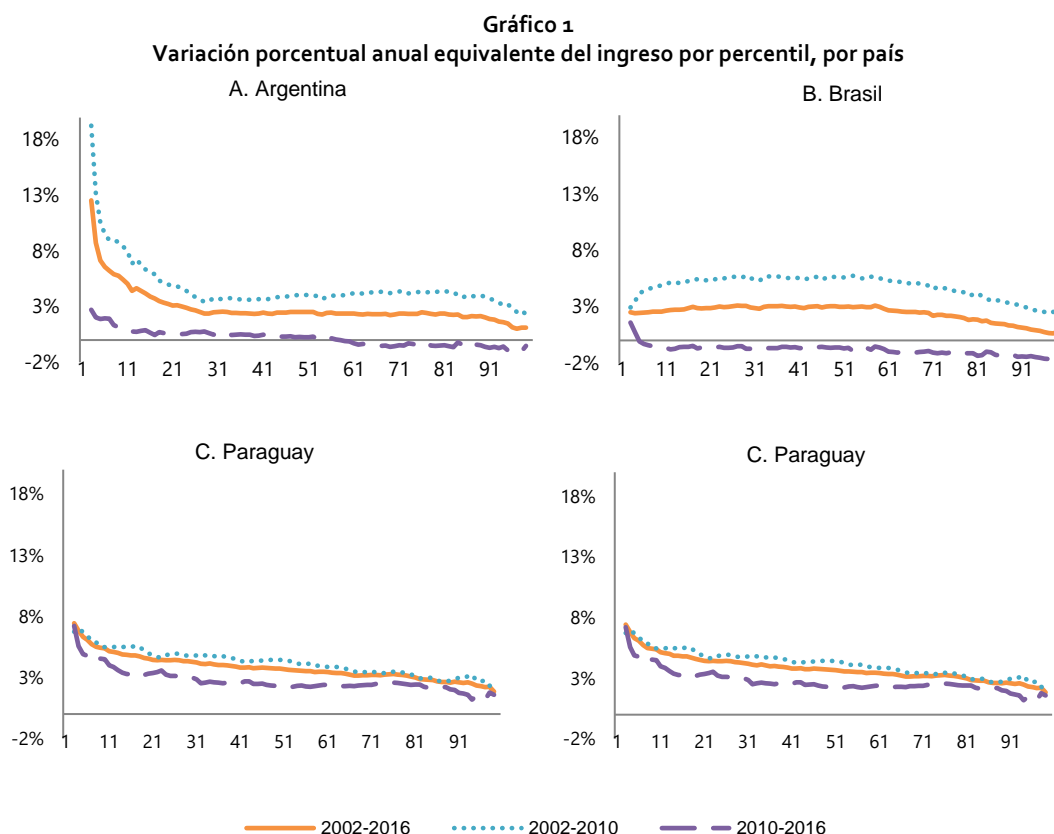
Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Estas variaciones en el ingreso promedio presentan importantes diferencias a lo largo de la distribución del ingreso (gráfico 1). Entre 2002 y 2016 se observan variaciones relativas positivas de todos los percentiles en los cuatro países. Sin embargo, este crecimiento no es uniforme en toda la distribución: con la excepción de Brasil, los percentiles de ingresos más bajos presentaron

<sup>5</sup> Se puede solicitar a los autores los resultados con el índice oficial del INDEC y con el índice de Cavallo (2013) actualizado.

<sup>6</sup> Parte de estos movimientos podrían asociarse a la selección del período de referencia. En el caso de Argentina, la crisis del 2001 afecta la estimación del crecimiento observado en el primer subperíodo, dado que se parte de un punto muy bajo (aunque el primer año considerado para este país es el 2003). En el caso de Brasil, la crisis observada en los últimos años del período está asociada a la caída observada en el segundo subperíodo.

crecimientos mayores y la variación fue decreciente con el nivel de ingresos. En términos de Ravallion y Chen (2003), la curva de incidencia del crecimiento (*growth incidence curve, GIC*) refleja que el crecimiento ha sido favorable a los pobres (*pro-poor growth*). El mayor crecimiento de los ingresos de los individuos ubicados en la parte baja de la distribución es un primer indicio de caída de la desigualdad en los países del Mercosur.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En Argentina y Uruguay, las diferencias entre los primeros percentiles y el resto de la distribución son más marcadas. El primer quintil de Argentina y el primer decil de Uruguay muestran incrementos significativamente mayores que los restantes percentiles. En Paraguay las diferencias son mayores para los primeros percentiles, pero la pendiente es similar a lo largo de la distribución. A diferencia de los restantes países del MERCOSUR, en Brasil las diferencias entre percentiles son menores, con los incrementos mayores en el centro de la distribución, cuando se considera la totalidad del período.

Cuando se analizan las variaciones por subperíodos, hay cambios importantes entre países y subperíodos, que reafirman las distintas dinámicas constatadas antes respecto al enlentecimiento del crecimiento en el segundo subperíodo en las economías chicas y al deterioro en las economías grandes. Los resultados correspondientes a 2010-2016 son peores que los del subperíodo anterior en todos los países. De todos modos, se mantiene la pendiente negativa de la curva, mostrando resultados peores en los percentiles más ricos. En el segundo subperíodo, en Brasil se observan reducciones menores del ingreso en todos los percentiles, salvo en el primer ventíl, y en Argentina las caídas del ingreso comienzan a partir del 40% más rico de los hogares. En Uruguay la diferencia más

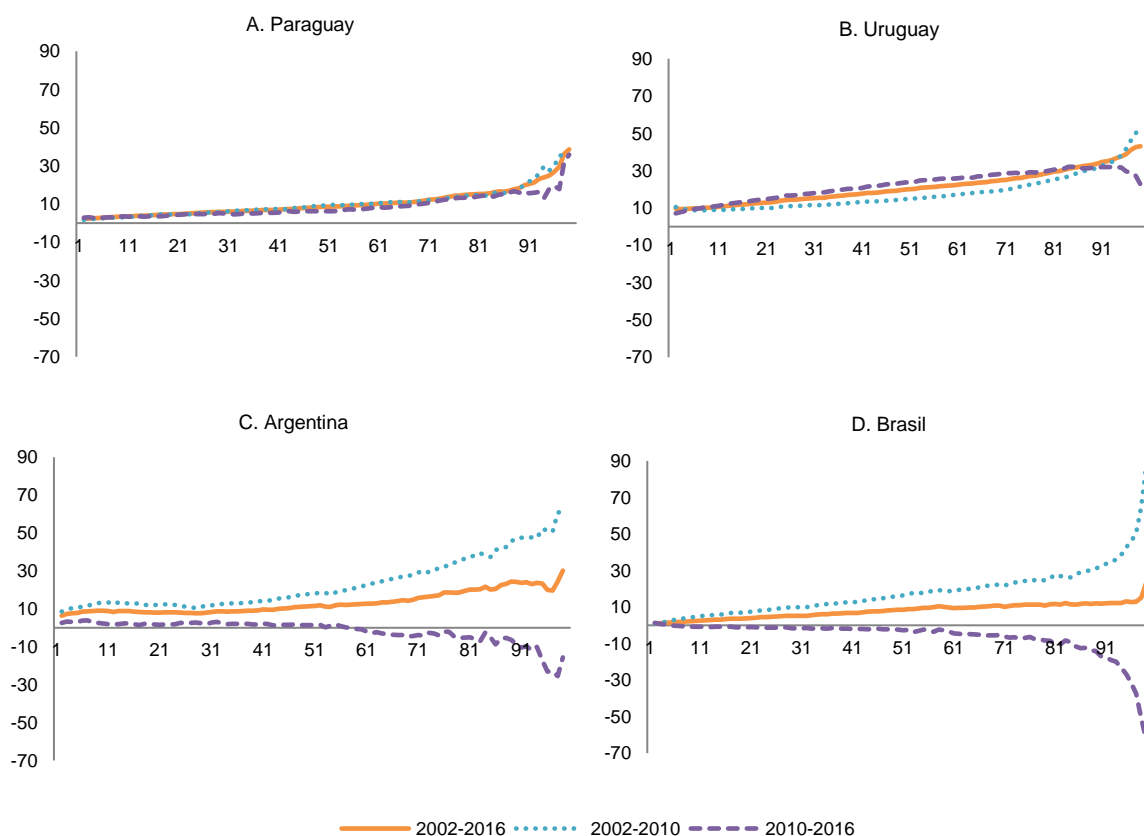


importante entre períodos es que en el segundo período no hay ganancias tan importantes en el primer decil de ingresos, como se observaba en el primer período, mientras que en Paraguay las diferencias entre subperíodos no permiten identificar un patrón claro.

En CEPAL (2017) se analiza la región en su conjunto mostrando que en el período 2002-2016 existe un comportamiento diferente en los subperíodos (2002-2008 y 2008-2016). En el primer subperíodo, la variación relativa de los ingresos fue más fuerte para la parte baja de la distribución (especialmente en el primer decil), mientras que en el segundo las variaciones son similares entre grupos de ingreso y se desacelera el crecimiento del ingreso.

La evolución de la desigualdad de ingresos, tal como solemos entenderla, refiere a las variaciones de los ingresos de las personas en relación a la media. Si todos los ingresos aumentaran en la misma proporción, la desigualdad relativa permanecería incambiada y la curva de la gráfica anterior sería plana. En general, los indicadores de desigualdad refieren a desigualdad relativa. Pero el análisis de la evolución diferencial de los ingresos en términos absolutos también brinda información útil. Por ejemplo, se puede visualizar la evolución de la desigualdad absoluta mirando las variaciones de ingreso en dólares PPP del 2011 de cada percentil. Estos resultados se presentan en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Variación absoluta del ingreso por percentiles, por país. Dólares PPP 2011**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las variaciones resultan crecientes con la distribución del ingreso: entre 2002 y 2016 los percentiles más altos tuvieron un aumento significativamente mayor de ingreso que los más bajos, lo que redundó en un aumento de la desigualdad absoluta. De todos modos, en Argentina y

especialmente en Brasil, en el segundo subperíodo la caída del ingreso es mayor en términos absolutos para los percentiles más altos, en especial para el último ventil. Esto contribuiría a una caída en la desigualdad en términos absolutos en el último subperíodo. Nuevamente, estas dos economías se distinguen por sus comportamientos similares entre sí, y por los cambios relevantes en sus evoluciones en los dos períodos.

En suma, los ingresos aumentaron en los cuatro países del MERCOSUR en los últimos 15 años, aunque de modo dispar entre los países, los períodos y el lugar en la distribución del ingreso. En términos generales, el crecimiento favoreció a los sectores de menores ingresos de la economía, con variaciones relativas mayores para los primeros percentiles. A la vez, el crecimiento fue más importante en el primer período, con diferencias especialmente importantes en Argentina y Brasil. Por último, el aumento de los ingresos fue mayor en términos absolutos en los percentiles más altos en relación a los más bajos.



## II. La incidencia de la pobreza y su descomposición

Las líneas absolutas de pobreza buscan medir el costo de un conjunto de necesidades básicas, 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 los umbrales de pobreza más habituales en los países en desarrollo, en particular en América Latina, aunque surgieron en Estados Unidos y aún se utilizan en ese país y en Canadá.

La CEPAL realiza estimaciones de pobreza monetaria para los países de la región desde hace cuatro décadas, a partir del trabajo pionero de Altimir (1979). Cuando se presentan estas primeras estimaciones, así como su actualización en CEPAL (1991), la mayoría de los países no contaba con mediciones nacionales de pobreza. A medida que los diferentes países comienzan a tener medidas propias que toman en cuenta las necesidades y perspectivas nacionales, las estimaciones de la CEPAL ofrecen una medición basada en los mismos criterios metodológicos para los países de América Latina. De este modo, se habilita el ordenamiento y comparación de los resultados de bienestar entre ellos.

Recientemente, la CEPAL revisa y actualiza su metodología de medición de la pobreza de ingresos en dos sentidos: incorporando las nuevas fuentes de información disponibles, y aplicando una metodología de manera uniforme que de mayor comparabilidad a los resultados (CEPAL 2018). En esta sección se presentan los resultados de la evolución de la pobreza utilizando esta nueva medición para los países del MERCOSUR, que servirá de base para el análisis realizado en las restantes secciones del trabajo.

En esta sección se analiza la evolución de la pobreza monetaria absoluta para cada país en base a la nueva metodología de medición de la pobreza elaborada por la CEPAL, comparando con los resultados con las otras líneas disponibles en los países del MERCOSUR (líneas oficiales de cada país y línea Banco Mundial). Adicionalmente, se presenta una descomposición de la variación de pobreza en

sus diferentes componentes (ingreso medio de la economía, distribución del ingreso y valor real de la línea). Se busca evaluar el aporte de estos elementos a la caída de la pobreza en el período.

## A. Evolución de la pobreza monetaria absoluta

El procedimiento de estimación de la pobreza monetaria absoluta utilizado históricamente por la CEPAL 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 los requerimientos nutricionales mínimos. Este conjunto de hogares constituye el estrato de referencia. Se observa luego qué alimentos consume este grupo y se calcula el costo por caloría que se deriva de ese consumo. 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).

Recientemente, CEPAL actualizó su metodología de medición de la pobreza, introduciendo varias modificaciones a la propuesta original. El elemento más innovador es la selección del estrato de referencia, que ya no se basa exclusivamente en la alimentación sino también en otros funcionamientos básicos. Se busca que los hogares que sirven de referencia para la identificación de la línea de pobreza tengan niveles satisfactorios de bienestar en un conjunto de dimensiones, no solo los requerimientos nutricionales. Se mantiene la dimensión de alimentación, pero se agrega educación, servicios básicos y vivienda. El procedimiento consiste 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%. 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). En otras palabras, el estrato de referencia seleccionado debe también tener un gasto promedio igual o mayor a la línea de pobreza resultante. Esta metodología es a la que se hace referencia en este documento como metodología CEPAL y es la medición de pobreza absoluta de referencia en las siguientes secciones. Los detalles de esta metodología pueden consultarse en CEPAL (2018).

En este apartado se presenta la evolución de este indicador para los países del MERCOSUR (línea de pobreza en términos constantes y corrientes y la incidencia de la pobreza), poniendo los resultados en el contexto de las otras metodologías utilizadas en cada país. Las características de estas metodologías se presentan en el recuadro 1.

### Recuadro 1 Otras mediciones de pobreza disponibles para los países del MERCOSUR

En Argentina, Paraguay y Uruguay las metodologías de las líneas de pobreza oficiales son muy similares a la propuesta por CEPAL (1991) en cuanto a la construcción de una canasta alimentaria y canasta no alimentaria, aunque se observan algunas diferencias<sup>a</sup>. En Argentina, las canastas se definen en base a los requerimientos de un adulto equivalente (un varón de 30 a 60 años) y luego se definen equivalencias de los requerimientos para las demás personas en función de su edad y sexo. Esto lleva a que la línea no se construya en términos per cápita sino en referencia a un adulto equivalente. Entre 2007 y 2015 las líneas construidas por el INDEC fueron fuertemente criticadas. En este trabajo se opta por presentar la información oficial solo cuando no es cuestionada, por lo que se presenta la serie hasta 2007 y la nueva medición a partir del 2016. En el caso de Uruguay<sup>b</sup>, la canasta alimentaria está definida en términos per cápita, pero se agrega la consideración de economías de escala para los consumos no alimentarios<sup>c</sup>. En el caso de Paraguay, se utilizan dos poblaciones de referencia diferentes: para la canasta de alimentos se utiliza una población seleccionada con base en el método iterativo (siguiendo a Ravallion 1998)<sup>d</sup>, mientras que el coeficiente de Orshansky se estima con base en un grupo de hogares cuyo gasto en alimentos es similar al costo de la CBA.

En Brasil no se cuenta con una medición oficial de pobreza. Existe una medición, realizada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), que es la medida que más se asimila a la metodología de CEPAL, pero no es una medida oficial. También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realiza estimaciones para Brasil considerando como umbral absoluto de pobreza el valor equivalente a medio salario mínimo. Finalmente, aunque no existe una línea nacional oficial, existen líneas oficiales a nivel de los estados subnacionales. Recientemente, el Instituto de Estadística federal (IBGE) publicó en 2018 cifras de pobreza monetaria en base a diferentes líneas: las del Banco Mundial, líneas basadas en proporciones del salario mínimo y líneas basadas en los ingresos necesarios para recibir Bolsa Familia (IBGE 2018).

El Banco Mundial también 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 por día por persona, ajustados por paridad de poderes de compra (PPP). Este valor, que originalmente era de 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 et al (1991).

A medida que los umbrales internacionales de pobreza cobran interés para los países de ingresos medios y altos, se identifica que esta línea propuesta por el Banco Mundial 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. Estas líneas 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). Sus valores son de 3,2 y 5,5 dólares (PPP) por persona por día respectivamente. El Banco Mundial mantiene también la línea original (de 1,9 dólares PPP por persona por día) que coincide con la mediana de las líneas de los países de ingreso bajo del estudio de Jolliffe y Prydz (2016).

Fuente: Elaboración propia

<sup>a</sup> Ver INDEC (2016) para la metodología de la pobreza en Argentina, DGEEC (2018) para Paraguay e INE (2010) para Uruguay.

<sup>b</sup> En el caso de Uruguay se cuenta con información acerca de la zona rural solo desde 2006, por lo que para el presente estudio se considerará la zona urbana de este país con el objetivo de obtener resultados comparables para el período.

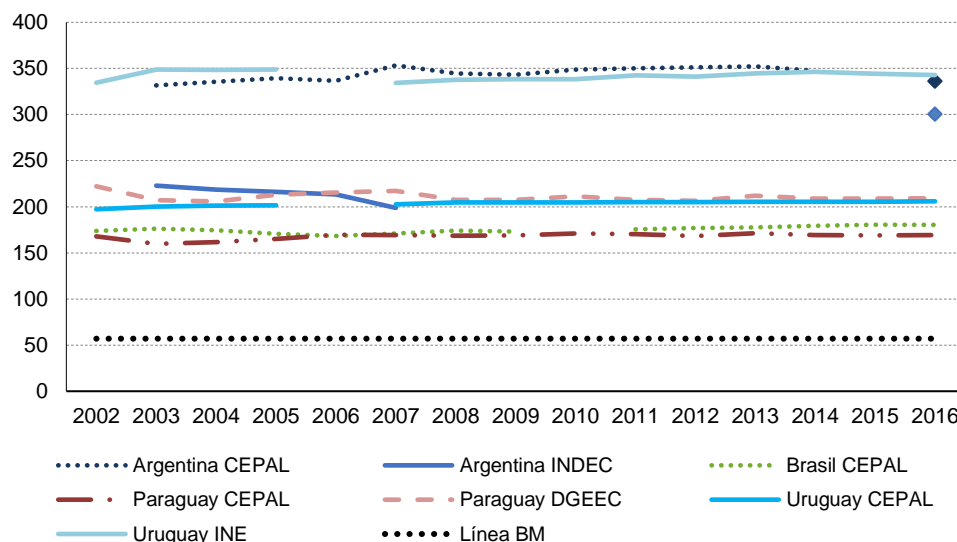
<sup>c</sup> Ver sección IV.b para un detalle de la construcción de escalas de equivalencia y economías de escala así como su efecto en las mediciones de pobreza.

<sup>d</sup> Este método se busca que la línea de pobreza obtenida se corresponda con el ingreso per cápita de los hogares del estrato de referencia.

Las líneas de pobreza absolutas buscan mantener constante su valor real en el tiempo, de forma de identificar siempre el mismo nivel de bienestar. En el gráfico 3 se muestra el valor de la línea de pobreza CEPAL en comparación con las otras metodologías disponibles en los cuatro países del MERCOSUR, para el período analizado. Los datos se presentan en dólares PPP del 2011 de modo que sean comparables en el tiempo y entre países. Todas las líneas consideradas para los cuatro países muestran estabilidad en su valor real, salvo en el caso de la metodología oficial de Argentina cuyo valor real aumenta luego de la revisión de la metodología del 2016.

Este aumento se debe a que en 2016 se reanuda la medición de la pobreza por parte del INDEC, incorporando diversos cambios en la metodología de construcción de la línea de pobreza que están recogidos en INDEC (2016). Entre estos cambios se incluye la actualización de las canastas a los datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares del 2004-2005 (la anterior databa de la década de 1980), la actualización de las tablas de equivalencia del adulto equivalente, y la utilización de la estructura de consumo de cada región para determinar canastas regionales. Estas modificaciones implican que las dos series no son estrictamente comparables.

**Gráfico 3**  
**Valor de la línea de pobreza según metodología. Valores mensuales per cápita dólares PPP del 2011**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Banco Mundial, INDEC, DGEEC e INE.

Nota: Argentina INDEC 2016 refiere al abril-diciembre.

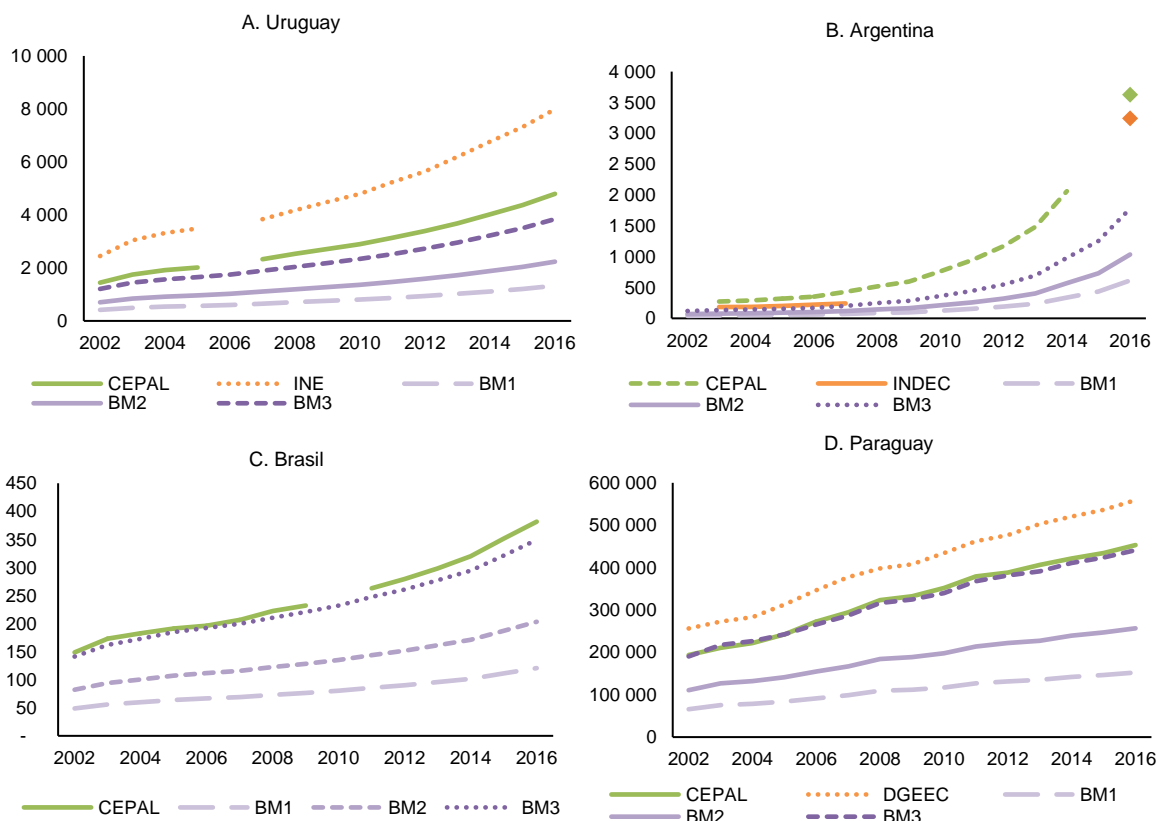
La línea oficial de Uruguay y la de CEPAL para Argentina son las más altas durante todo el período, señalando que el ingreso necesario para obtener niveles mínimos de bienestar en estos países es más alto. Las restantes líneas de CEPAL se ubican entre los 160 y los 210 dólares PPP.

En un trabajo reciente, Castañeda et al (2018) comparan las líneas oficiales de pobreza e indigencia para los países de América Latina en dólares PPP, considerando incluso las líneas disponibles a nivel sub nacional en caso de existir (abarcen 86 líneas para 18 países de la región). Las líneas de pobreza en los países de América Latina presentan una marcada heterogeneidad. A modo de ejemplo, la línea del área urbana de la región del este en Brasil es la más baja de América Latina, mientras que el área metropolitana de Porto Alegre en Brasil tiene una línea de pobreza que es más alta que las líneas de pobreza en áreas sub nacionales de Argentina. Por su parte, la línea de pobreza de Montevideo es la más alta, muy distanciada de las restantes, constituyendo un valor extremo. 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.

Los valores corrientes de las líneas de pobreza, expresados en moneda nacional, son crecientes en el período, de forma de compensar el aumento de precios y mantener el valor real constante (gráfico 4). Estos valores son los que se comparan con los ingresos de los hogares para obtener la incidencia de la pobreza. La relación entre las diferentes metodologías es constante, lo que implica que las líneas del gráfico 4 no se interceptan. En términos generales se encuentra una regularidad entre las metodologías en cada país (con excepción de Argentina): las líneas oficiales son las más altas, seguidas por las líneas CEPAL, que son prácticamente iguales a la línea más alta del Banco Mundial (5,5 dólares PPP por día), y luego las restantes líneas del Banco Mundial. Es interesante notar que las líneas de CEPAL son muy similares a la del Banco Mundial elaboradas para países de ingresos medios altos, donde se ubica la mayoría de los países de la región, en particular los cuatro países miembro del MERCOSUR.



**Gráfico 4**  
**Valor de la línea de pobreza según metodología. Valores per cápita mensuales, en moneda nacional corriente**

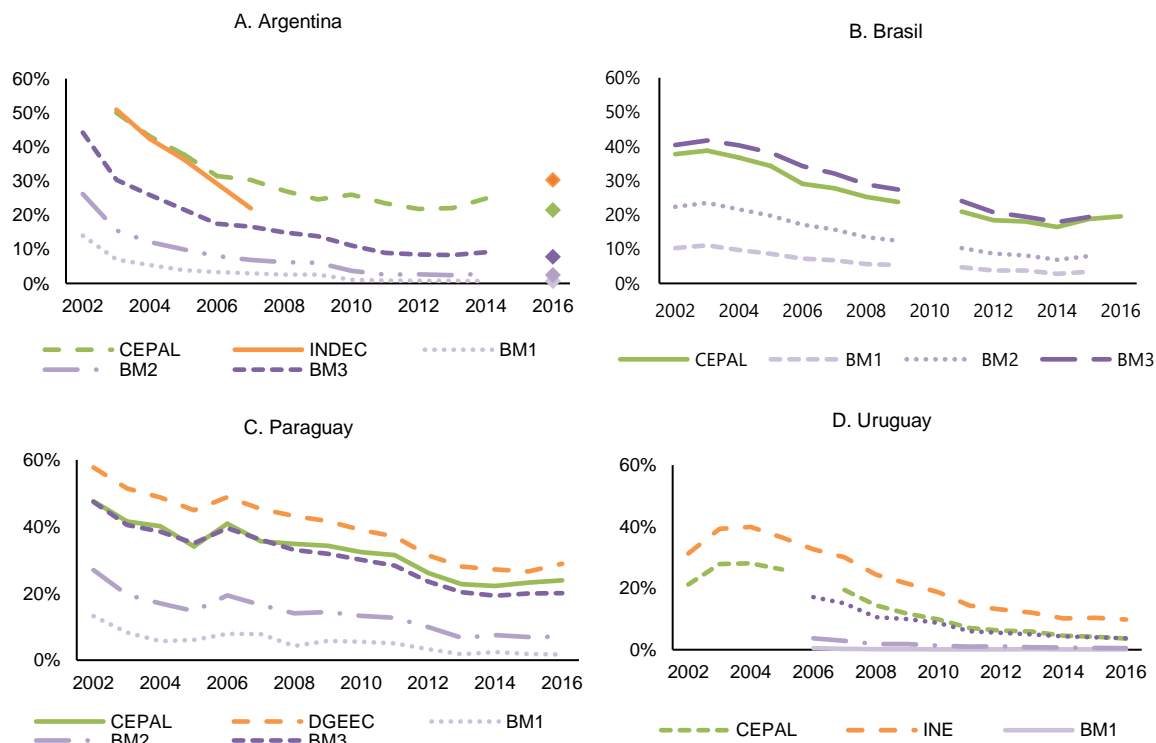


Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Banco Mundial, INDEC, DGEEC e INE.  
 Nota: Argentina INDEC 2016 refiere al abril-diciembre.

Además de las diferencias en el establecimiento del umbral de pobreza, puede haber diferencias —aunque de importancia mucho menor— en los agregados de ingresos de los hogares que se consideran en cada caso para medir la pobreza. En CEPAL (2018) se analiza en detalle, para Argentina, Paraguay y Uruguay, la diferencia entre medición actualizada de CEPAL y la medición oficial nacional, en base a descomposiciones para el año 2016. En el anexo 1 se presentan los resultados para los tres países. Argentina es el único país en el que el agregado de ingresos juega un rol relevante, asociado al diferente tratamiento del alquiler imputado. Respecto a los componentes de las líneas, se encuentran diferencias relevantes entre las metodologías en el costo de la kilocaloría (Argentina y Uruguay) y en el coeficiente de Orshansky (Paraguay y Uruguay), mientras que no surgen diferencias importantes en el requerimiento calórico. Por último, se evalúa el efecto de las diferencias en el costo de la kilocaloría, de magnitud solo relevante en Uruguay.

Como se observa en el gráfico 5, en Brasil, Paraguay y Uruguay la incidencia de la pobreza es similar para la línea CEPAL que para la línea más alta del Banco Mundial (5,5 dólares PPP por día). A su vez, en Paraguay y en Uruguay la estimación que da resultado a un nivel mayor de pobreza es la oficial. Por otro lado, se observa que la línea tradicional del Banco Mundial no es apropiada para los países analizados, dado que su valor es demasiado bajo y no permite distinguirlos, ni describir su realidad de forma clara. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay la pobreza según esta línea es inferior al 1% en 2016 (0,7% en Argentina y 0,1% en Uruguay), mientras que la incidencia de la pobreza según CEPAL es muy diferente en estos países para el mismo año (21,5% en Argentina y 3,5% en Uruguay) y lo mismo sucede con las líneas oficiales (30,3% en Argentina y 9,8% en Uruguay).

**Gráfico 5**  
**Incidencia de la pobreza absoluta según metodología**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Banco Mundial, INDEC, DGEEC e INE.

Nota: Argentina INDEC 2016 refiere al abril-diciembre.

La incidencia de la pobreza es decreciente en los cuatro países analizados en el período 2002-2016, presentando cierto estancamiento o leve aumento hacia el final del período. La caída va de los 18 puntos porcentuales en Brasil y Uruguay a 29 puntos en Argentina (metodología CEPAL). Anualmente, la pobreza se redujo 2,2 puntos en Argentina, 1,7 puntos en Paraguay, 1,3 en Brasil y Uruguay. Esto lleva a una reducción a la mitad de la pobreza en Argentina, Brasil, y Paraguay, y una reducción de 80% en Uruguay. En todos los casos la caída es mayor en el primer sub-período que en el segundo, con diferencias más importantes en Argentina y en Brasil que en Paraguay y Uruguay<sup>7</sup>.

El país con mayor incidencia de pobreza es Paraguay y el de menor es Uruguay. Más aún, la incidencia actual de la pobreza, utilizando la metodología de CEPAL, en Paraguay es similar a la de Uruguay al comienzo del período. En el año 2002, en Argentina y Paraguay aproximadamente la mitad de su población vivía con ingresos per cápita bajo la línea de pobreza (CEPAL), cifra que se ubicaba en 38% en Brasil y 21% en Uruguay. En 2016 estas cifras se ubican en torno al 20%, salvo en Uruguay que está debajo del 5%.

<sup>7</sup> Nuevamente, estos resultados están influidos por el período de análisis seleccionado. En la mayoría de los países, el primer año considerado presenta los niveles más altos de pobreza de la serie, lo que afecta la magnitud de la reducción observada para el período.

## B. Descomposición de la variación de la pobreza absoluta

En esta sección se busca describir y comprender de mejor manera los factores determinantes en la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad en los países del MERCOSUR en el período 2002-2016. Para ello, se utiliza la metodología propuesta por Günther y Grimm (2007) que permite descomponer la variación en la incidencia de la pobreza en tres efectos: crecimiento, precio y distribución<sup>8</sup>. El efecto crecimiento muestra cómo hubiera variado la incidencia de la pobreza si solo se hubiera modificado el ingreso medio real de las personas, manteniendo constante su distribución y la línea de pobreza. El efecto distribución representa el cambio en la pobreza ocasionado por los cambios en la distribución del ingreso, manteniendo constantes el ingreso medio y la línea. Por último, el efecto precio indica cómo se hubiera modificado la pobreza por los cambios en el valor de la línea, manteniendo constantes el ingreso medio y su distribución. Debido a que el cambio total no es aditivamente separable, surge de la descomposición un residuo no explicado. Este ejercicio se realiza utilizando el umbral de pobreza propuesto por CEPAL en todos los casos.

El efecto crecimiento permite identificar si el crecimiento fue pro-pobre en términos absolutos, para lo que se requiere que los pobres mejoren su situación producto del crecimiento, sin tomar en cuenta lo que sucede con la distribución del ingreso. El efecto distribución, en tanto, busca explicar los cambios en la pobreza producto de cambios en la distribución del ingreso y determina si el crecimiento fue pro-pobre en términos relativos. Bajo esta concepción, es necesario que se produzcan cambios redistributivos favorables a la población más pobre para que el crecimiento sea catalogado como pro-pobre. Por su parte, el efecto precio muestra el efecto causado por la evolución diferencial de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares pobres (incluidos en la canasta que define el umbral de pobreza) y los precios de los bienes consumidos por el promedio de los hogares.

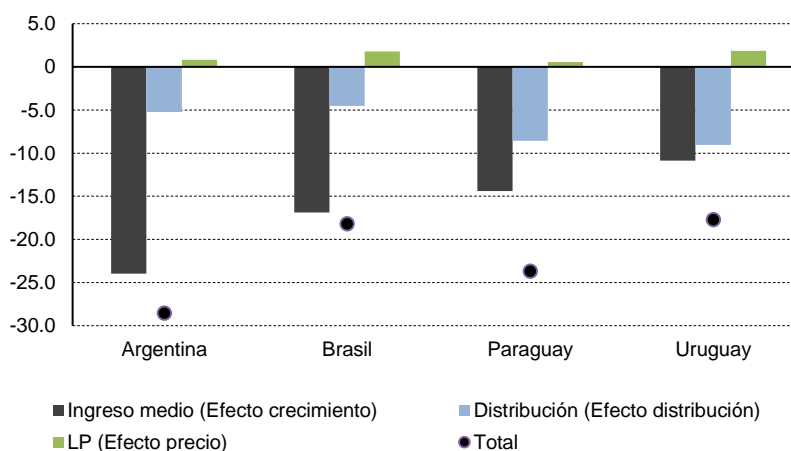
Cabe señalar que en CEPAL (2015) y CEPAL (2017) se aplica una metodología similar, basada en Datt y Ravallion (1992), en el que el efecto de los precios no se identifica individualmente sino que se incluye en el efecto crecimiento. En el primer caso se analiza el período 2010-2014, mientras que en el segundo trabajo se examina un período de tiempo más largo (2002-2016), así como también dos sub-períodos (2002-2008 y 2008-2016). Sus resultados muestran que, en los cuatro países analizados, el efecto del crecimiento es mayor que el de la distribución, aunque en el caso de Uruguay las diferencias entre ambos efectos son menores.

Los resultados de este ejercicio de descomposición de la variación de la pobreza se muestran en el Gráfico para el período 2002-2016. El punto muestra la variación total y cada barra muestra la variación de la pobreza generada por los efectos que se consideran en la descomposición. En los cuatro países, los efectos que explican la caída de la pobreza son de crecimiento y distribución. El efecto del precio es positivo, lo que implica que genera incrementos de la pobreza, dado que los precios de los bienes que componen la canasta del umbral de pobreza aumentaron más que los precios promedio de la economía. En otras palabras, el índice de precios implícito en la línea de pobreza creció más que el IPC global de la economía en los cuatro países. Sin embargo, la magnitud de este efecto es relativamente menor.

---

<sup>8</sup> Esta metodología es derivada de la propuesta en Datt y Ravallion (1992).

**Gráfico 6**  
**Variación de la pobreza y efectos crecimiento, distribución y precio, período 2002-2016**



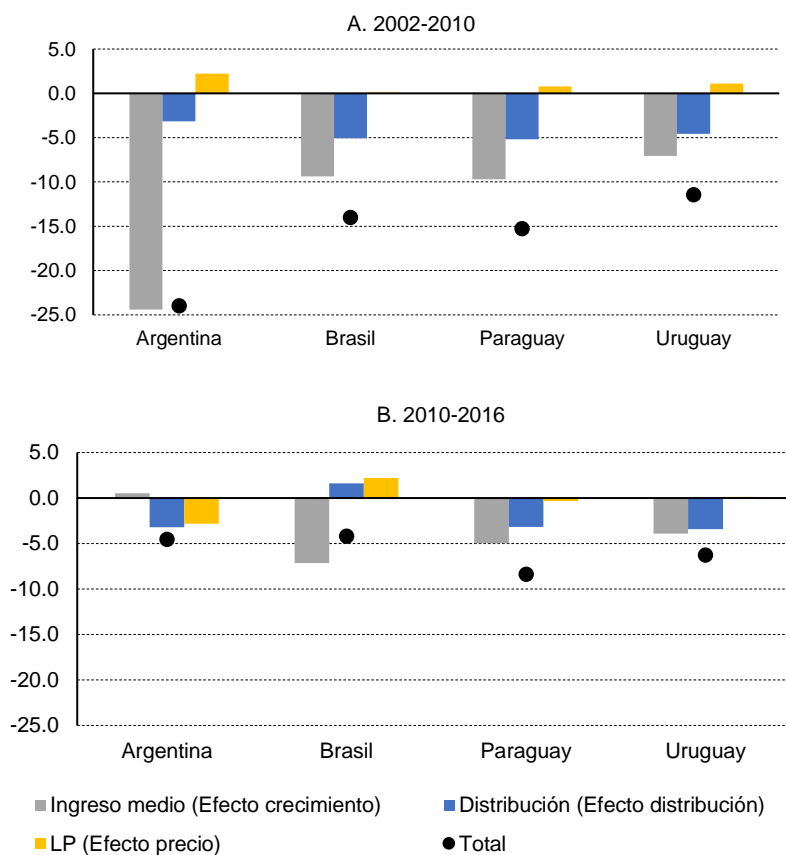
Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Se observa que el crecimiento fue pro-pobre en términos absolutos y relativos, dado que tanto el efecto crecimiento como el efecto distribución llevan a caídas de la pobreza. De todos modos, el efecto crecimiento es mayor que el de distribución. Esto puede explicarse por el fuerte crecimiento observado en el período (en especial en la primer sub-período) que se expresa en mejoras muy importantes en los ingresos medios de la población. Las mejoras en la redistribución son más difíciles de lograr, y requieren por lo general de políticas específicas que mejoren los ingresos de la parte baja de la distribución. Las políticas salariales, en particular el salario mínimo, pueden tener efectos en este sentido, así como las transferencias monetarias focalizadas.

En Argentina esto se observa de forma más clara, con una reducción de 24 puntos porcentuales de la pobreza por efecto crecimiento y de 5 puntos porcentuales por efecto distribución. Esto implica que el efecto crecimiento es responsable del 84% de la caída de la pobreza, el de distribución lo es del 18% y el efecto precio opera en sentido contrario, con un peso del -3%. De manera similar, en Brasil el efecto crecimiento explica el 93% de la caída de la pobreza, a la vez que el efecto distribución tiene un peso de 25% y el efecto precio un -10%. En Paraguay, el efecto crecimiento es aproximadamente el doble que el efecto distribución. Esto implica que el aumento del ingreso medio responde por el 61% de la caída observada, mientras que el efecto distribución tiene un peso de 36%. En Uruguay la diferencia entre ambos efectos es menor, de tan solo dos puntos porcentuales y representan el 61% de la caída en el caso del crecimiento y 51% para la distribución.

Cuando se analizan estos resultados por subperíodo se observan diferencias importantes. El Gráfico muestra las variaciones de la pobreza total y su descomposición en los diferentes efectos en cada período. Como ya se comentó anteriormente, la reducción de la pobreza es mayor en el primer período que en el segundo. La relación entre los efectos encontrada para el período completo se mantiene, salvo para Argentina en donde el efecto crecimiento es muy importante entre 2002 y 2010 y luego desaparece. En este país, el efecto precio pasa a ser pro-pobre, indicando que los precios de la canasta crecieron menos que el IPC global. Asimismo, en Brasil el efecto distribución se vuelve positivo, lo que implica un aumento de la pobreza derivado del empeoramiento en la distribución del ingreso al interior del país.

**Gráfico 7**  
**Variación de la pobreza y efectos crecimiento, distribución y precio**  
*Por subperíodo*



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En definitiva, esta sección dio cuenta de la coincidencia de las diferentes mediciones de pobreza en cuanto a la fuerte caída de la pobreza monetaria en el período analizado, para los cuatro países del MERCOSUR. Esta caída está principalmente explicada por la mejora de los ingresos medios, especialmente entre 2002 y 2010, que fue acompañada por mejoras más moderadas en la distribución del ingreso. Entre 2010 y 2016 estos movimientos se suavizan, resultando en menores caídas de la pobreza en este período.



### **III. Mediciones alternativas a la pobreza monetaria absoluta**

Aún cuando la medición más difundida de pobreza en los países del MERCOSUR es la absoluta, existen otras estrategias para identificar a quienes no cuentan con los niveles de bienestar considerados mínimos para vivir en la sociedad. En esta sección se exploran dos de las alternativas más conocidas y se comparan sus resultados con la medición de pobreza monetaria absoluta de CEPAL, analizada en la sección anterior. La primera alternativa consiste en identificar la línea de pobreza en términos relativos en vez de absolutos, considerando la distribución de ingresos de la sociedad. La segunda alternativa prescinde de los ingresos como medida del bienestar, evaluando directamente los resultados de los hogares en un conjunto de dimensiones consideradas relevantes y agregando los resultados en un indicador de pobreza multidimensional.

#### **A. Pobreza monetaria relativa**

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, con dos argumentos básicos. Por un lado, las personas podrían asignarle valor en sí mismo al ingreso promedio del país y 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 de medición de la pobreza 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 cuenta sean suficientes para participar adecuadamente de la vida social. Estas consideraciones llevan a la idea de que el enfoque de medición de la pobreza debe ampliarse o modificarse. En el caso de la medición relativa de pobreza, no existe un nivel de privación absoluto: si los ingresos medios de la economía son muy bajos, la línea de pobreza relativa resultante puede ser insuficiente para permitir la subsistencia.

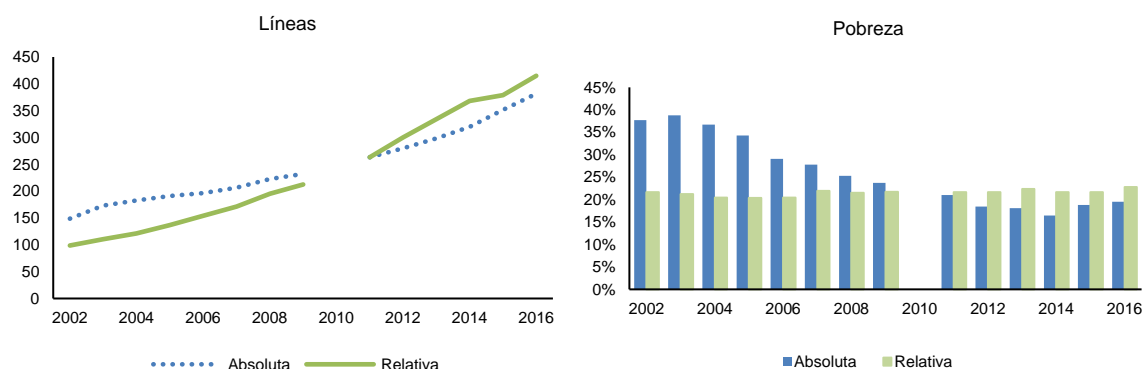
La mayoría de los países europeos miden la pobreza de forma relativa, estableciendo la línea como una proporción constante de la media o mediana de ingresos, generalmente entre el 40 y el 60%. De hecho, la medición de pobreza de la OCDE se basa en un indicador de pobreza relativa, establecido en el 60%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

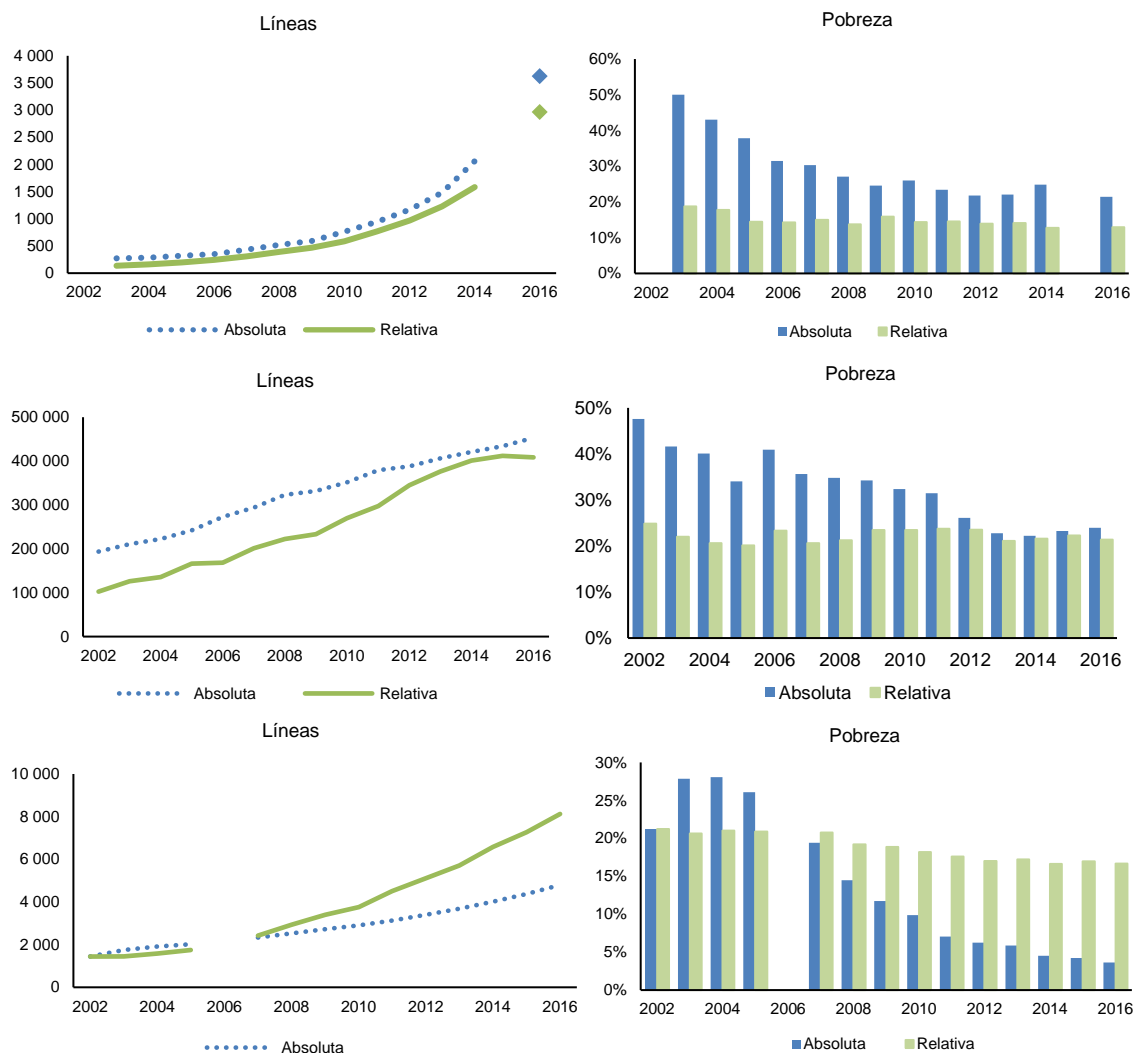
En esta sección se comparan los resultados de la pobreza absoluta (medida a través de la línea de la CEPAL) con los resultados de una línea relativa identificada como el 50% de la mediana de los ingresos per cápita de cada país. La magnitud del efecto distribución observado en el apartado anterior sugiere que las ganancias observadas en la pobreza absoluta no son tan fuertes en términos relativos.

Los resultados muestran en todos los casos que el valor de la línea absoluta de pobreza es mayor al de la relativa al comenzar el período (panel izquierdo del gráfico 8). Esto se revierte en Brasil a partir del 2011, y en Uruguay a partir del 2007. Más aún, en Uruguay la línea relativa presenta un crecimiento más rápido que el de la absoluta a partir del ese año, terminando el período con un valor 69% superior. En Paraguay la línea relativa presenta también mejoras a partir del 2012 pero no logra superar la línea absoluta.

La incidencia de la pobreza relativa es significativamente más estable que la absoluta, siempre en el entorno del 20%. Esto se debe a que sus movimientos responden a modificaciones en la distribución del ingreso, que es más estable que el ingreso promedio. La caída de la pobreza absoluta en los cuatro países analizados lleva a un acercamiento entre los niveles de pobreza de ambas metodologías en el período (panel derecho del gráfico 8). La única excepción es Uruguay, en el donde la pobreza absoluta presenta valores menores al comienzo del período y una reducción muy importante, por lo que sus valores finales son significativamente menores que los de la pobreza relativa.

**Gráfico 8**  
**Valor de la línea de pobreza absoluta y relativa en moneda nacional, valores corrientes,**  
**e incidencia de la pobreza para cada línea**  
*Línea absoluta: CEPAL; Línea relativa: 50% de la mediana del ingreso per cápita de cada año*

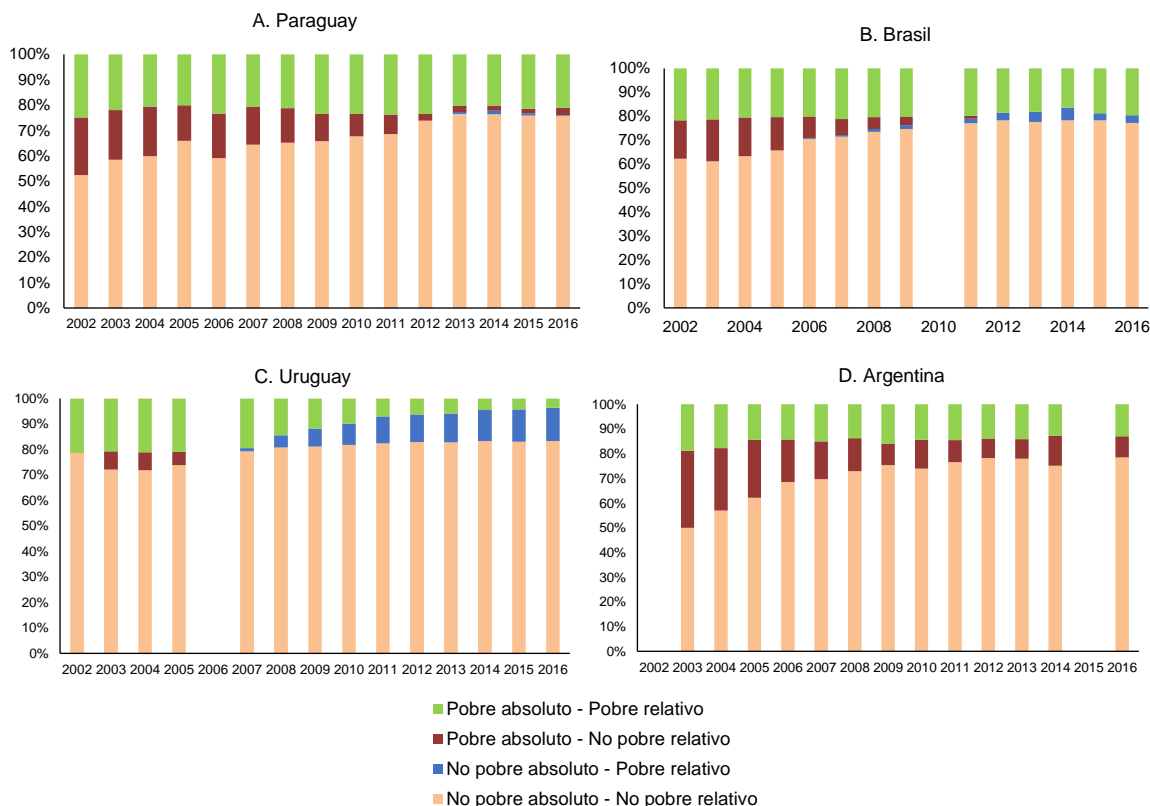




Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los resultados de la evolución de ambas categorías conjuntamente (pobreza absoluta y relativa) se muestra en el gráfico. Como ya se observaba, es muy baja la proporción de personas que son pobres en términos relativos pero no absolutos, y solo se observa claramente en Brasil y Uruguay hacia el final del período, cuando la línea relativa supera a la absoluta. Al principio del período se observa (salvo en Uruguay) una proporción importante de personas que son pobres en términos absolutos, pero no lo son en términos relativos. Esta proporción baja en el tiempo, prácticamente desapareciendo en todos los países, con la excepción de Argentina. Esta tendencia es observada por Ravallion y Chen (2012) para la gran mayoría de los países en desarrollo: una caída de la incidencia de la pobreza absoluta entre 1981 y 2008 que lleva a que una proporción creciente de las personas pobres relativas no sean pobres en un sentido absoluto.

**Gráfico 9**  
**Categorización de población según pobreza absoluta y relativa**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Esto se explica básicamente por la relación entre crecimiento y distribución, dado que la pobreza relativa es determinada exclusivamente por la distribución relativa del ingreso (es una proporción de la mediana de ingresos), mientras que la pobreza absoluta está determinada por el nivel de ingresos. Las diferencias observadas en la proporción de pobreza según una u otra metodología refiere al fuerte crecimiento observado en la región en el período, que no fue acompañado por una mejora tan fuerte en la distribución.

En CEPAL (2012) se realiza un ejercicio similar al presentado en este trabajo para el año 2011, comparando 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. Se señala que esto es contradictorio con el objetivo inicial de la metodología de medición relativa de la pobreza, dado que busca ampliar la noción absoluta para incorporar necesidades adicionales derivadas de la participación social. Esto debería resultar en líneas superiores que las absolutas y los resultados de CEPAL (2012) sugieren entonces que esta metodología no es aplicable en muchos países de la región. Los resultados obtenidos aquí indicarían que la metodología de medición relativa de la pobreza podría aplicarse claramente para Uruguay y con precauciones para Brasil, pero no parece adecuarse a los casos de Paraguay y Argentina. De todos modos, esta valoración depende de la evolución conjunta de los indicadores y debería reconsiderarse periódicamente.

La utilización de una metodología absoluta o relativa se basa también en qué se entiende por pobreza y los cambios que se pueden generar en el tiempo. Las líneas absolutas son más rígidas a los cambios en los niveles de vida que se observan en el tiempo, mientras que las relativas permiten un

ajuste más automático a mejoras (o empeoramiento) generalizados del nivel de vida. Como señalan Ravallion y Chen (2012) la mejora del nivel de vida en los países en desarrollo parece estar acompañada por una reevaluación del nivel de vida mínimo para ser considerado no pobre. En este contexto, las revisiones de las líneas de pobreza al alza no deben siempre ser interpretadas como aumentos en los niveles de bienestar mínimos requeridos sino como un aumento en los ingresos necesarios para alcanzar el mismo nivel de bienestar.

## B. Una medición directa del bienestar: pobreza multidimensional

Una alternativa para evaluar la evolución del bienestar en los países del MERCOSUR es recurrir a medidas directas de bienestar, que evalúen los resultados de las personas en un conjunto de dimensiones consideradas relevantes. Para sintetizar los resultados de estas dimensiones en un solo indicador se utilizan los índices de pobreza multidimensional que agregan los resultados de cada persona en cada indicador en un único índice.

Las limitaciones más importantes al momento de definir estos indicadores radican en la identificación de las dimensiones y los indicadores utilizados para medir la pobreza multidimensional. Además, para la construcción de los índices multidimensionales se debe contar con información de todas las dimensiones en una única base de datos, lo que lleva a importantes limitaciones informacionales al momento de seleccionar los indicadores que componen el índice.

La construcción de índices de pobreza multidimensional se encuentra cada vez más desarrollada a nivel internacional y en la región. CEPAL (2013) señala que los indicadores más utilizados en la región son los que analizan carencias de vivienda (hacinamiento y materiales), de servicios básicos (agua y saneamiento) y en educación. Esto se explica por su importancia para la identificación de la pobreza y por su disponibilidad en encuestas de hogares.

En esta sección se propone un ejercicio de medición de pobreza multidimensional para evaluar si las tendencias observadas se mantienen al considerar mediciones directas de bienestar. Se calcula el indicador de pobreza multidimensional propuesto en CEPAL (2013) con base en la metodología de Alkire y Foster (2007, 2011)<sup>9</sup>. Esta metodología agrega dimensiones del bienestar definiendo cuán carente tiene que ser una persona (en cuántas dimensiones y cuán profundamente) para ser considerado pobre. Se denomina metodología de doble umbral porque establece umbrales para ser considerado carente en cada dimensión y un umbral dimensional, que determina en cuántas dimensiones se debe ser carente para ser considerado pobre multidimensional. Se construyen tres indicadores: el recuento de pobreza multidimensional que refiere a la proporción de personas pobres en el total de la población (semejante a la pobreza monetaria); la intensidad de la pobreza que indica la cantidad promedio de privaciones que sufre una persona identificada como pobre; y el índice de pobreza multidimensional, que es el producto de los dos anteriores. En este trabajo se presenta el primer indicador que es el que tiene una interpretación similar a la pobreza monetaria.

Se consideran cuatro dimensiones que están presentes en las encuestas de los cuatro países durante el período analizado (Agua y Saneamiento, Energía, Vivienda, y Educación). Como es habitual en este tipo de índices, la ponderación de cada dimensión es igual, y lo mismo acontece con los indicadores dentro de cada dimensión. Cuando no se cuenta con un indicador o dimensión para cierto país, se reparte la ponderación entre los indicadores o dimensiones presentes<sup>10</sup>. El Cuadro 2 presenta las dimensiones,

<sup>9</sup> Para una descripción sintética de esta metodología ver CEPAL (2013:66).

<sup>10</sup> Cuando no se tiene información de un indicador se reparte el peso entre los (el) indicadores restantes de la dimensión, manteniendo el peso de la dimensión incambiado.

indicadores, umbrales y ponderadores utilizados para la construcción del índice de pobreza multidimensional. Se considera un umbral dimensional del 20%, es decir que se exige tener al menos dos indicadores con carencia para ser identificado como pobre en términos multidimensionales.

**Cuadro 2**  
**Dimensiones, indicadores y estructura de ponderación del índice de pobreza multidimensional**

Dimensiones	Indicadores de carencias	Ponderación
Agua y saneamiento		1/4
Carencia de acceso a fuentes de agua mejorada	Áreas urbanas: cualquier fuente de agua excepto red pública. Áreas rurales: pozo no protegido, agua embotellada, fuentes de agua móvil, río, quebrada, lluvia y otros.	1/8
Carencia de sistema de eliminación de excretas	Áreas urbanas: no disponer de servicio higiénico o de un sistema de evacuación conectado a red de alcantarillado o fosa séptica. Áreas rurales: no disponer de servicio higiénico o tener un sistema de evacuación sin tratamiento.	1/8
Energía <sup>a</sup>		1/4
Carencia de energía eléctrica	Hogares que no tienen electricidad.	1/8
Combustible para cocinar riesgoso para la salud	Hogares que usan leña, carbón o desechos para cocinar.	1/8
Vivienda <sup>b</sup>		1/4
Precariedad de materiales de la vivienda	Vivienda con piso de tierra o precariedad de los materiales del techo o los muros.	1/8
Hacinamiento	Tres o más personas por cuarto, áreas rurales y urbanas.	1/8
Educación		1/4
Inasistencia a la escuela	En el hogar, al menos un niño en edad escolar (6 a 17 años) que no asiste a la escuela.	1/8
No logro de un nivel educativo mínimo	En el hogar, ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo: - Personas de 20 a 59 años: no cuentan con baja secundaria completa. - Personas de 60 años o más: no cuentan con primaria completa.	1/8

Fuente: adaptación de CEPAL (2013).

<sup>a</sup> En el caso de Argentina y Uruguay solo se cuenta con información sobre el combustible utilizado para cocinar.

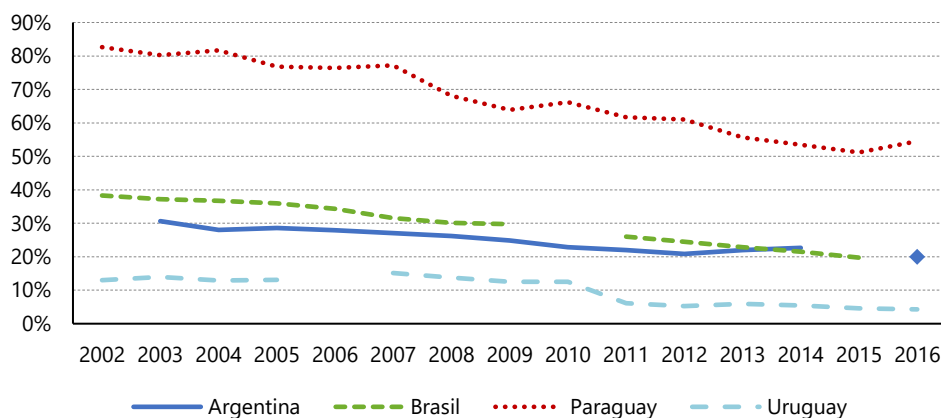
<sup>b</sup> En el caso de Brasil no se dispone de información sobre el piso de la vivienda, mientras que Uruguay solo cuenta con información para todo el período sobre el hacinamiento. Este último cuenta con información acerca de los materiales de la vivienda desde 2006; sin embargo, cuando se considera este indicador los resultados son muy similares a los aquí presentados.

Los resultados del recuento de la pobreza multidimensional, presentados en el Gráfico , muestran una tendencia decreciente en el período analizado para los cuatro países, aunque en niveles muy diferentes<sup>11</sup>. Se mantiene la relación entre ellos que se observaba en la pobreza monetaria con

<sup>11</sup> No se presentan los datos de Brasil para el 2016 dado que cambia la forma en que se preguntan algunos indicadores, distorsionando los resultados obtenidos. Por ejemplo, se agrupan varias respuestas en la dimensión de carencia de sistema de eliminación de excretas y cambia la forma de preguntar el combustible utilizado para cocinar (a partir de 2016 se deja de preguntar por el principal combustible utilizado para cocinar y se pasa a preguntar por cada uno en particular).

mayores diferencias entre Paraguay y los restantes tres países. A la vez, las diferencias entre Argentina y Brasil son menores que las identificadas en la pobreza por ingresos.

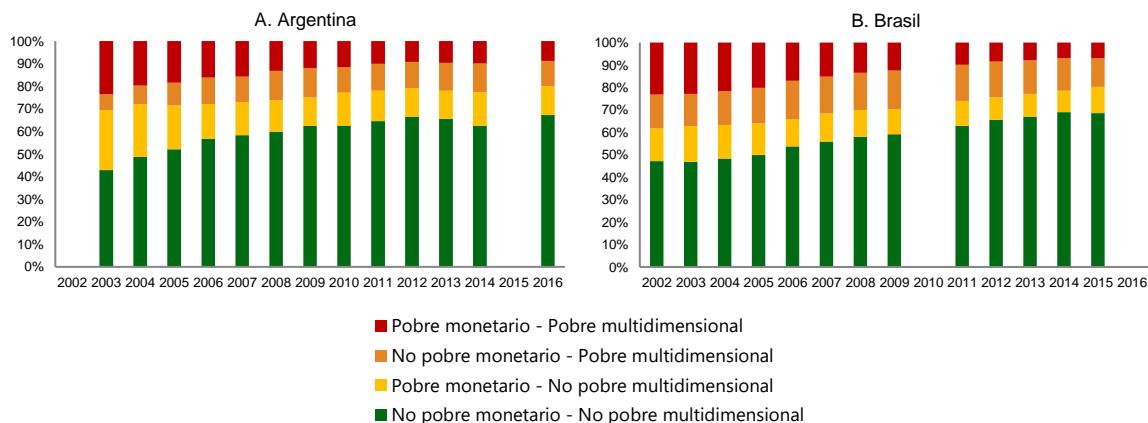
**Gráfico 10**  
**Pobreza multidimensional entre 2002 y 2016**

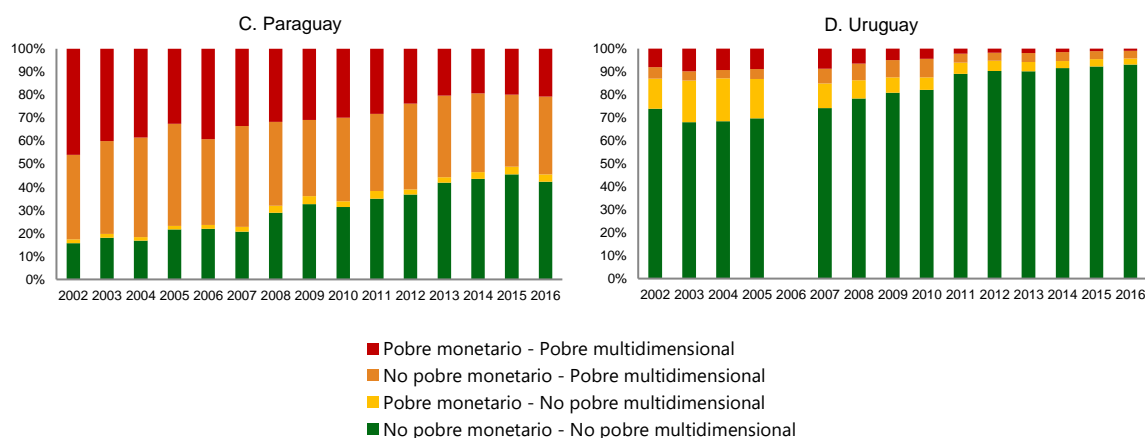


Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La evolución conjunta de la pobreza monetaria medida con el umbral CEPAL y multidimensional se muestra en el gráfico 11. Se observa que en todos los países la proporción de personas que no sufren ningún tipo de privación (ni monetaria ni multidimensional) crece en el período de análisis. Esto se condice con la reducción de personas que son considerados pobres bajo ambas metodologías, así como también con la reducción de aquellos que sólo son pobres en términos monetarios. Por su parte, la proporción de personas que son calificados como pobres multidimensionales pero que no se encuentran bajo la línea de pobreza se mantiene relativamente constante en los cuatro países considerados, lo cual sugiere que la mejora de los ingresos de los hogares no fue acompañada por una mejora similar en las dimensiones que componen el índice de pobreza multidimensional.

**Gráfico 11**  
**Categorización de población según pobreza absoluta y relativa**





Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En suma, se constata que los movimientos más suaves de la distribución del ingreso en comparación con las variaciones del ingreso medio se corresponden con la estabilidad de la pobreza relativa en relación a la absoluta. Esto lleva a que adquiera un peso mayor el grupo de quienes son pobres tanto en términos relativos como absolutos (Argentina y Paraguay) y la aparición de un grupo de pobres en términos relativos que no lo son en términos absolutos (Brasil y Uruguay). Por el contrario, se observa una coincidencia entre la caída de la pobreza absoluta, ya sea en términos de ingresos como multidimensional, en el período para los cuatro países del MERCOSUR. La caída del indicador monetario es más pronunciada que la del indicador multidimensional, con la excepción de Paraguay en donde ambos indicadores caen fuertemente.



## **IV. Perfiles de pobreza monetaria por edad y efecto de las políticas de transferencias monetarias a grupos vulnerables**

Los desbalances en los resultados de bienestar por edad reflejan, en alguna medida, el lugar que la infancia y la adolescencia tienen en los sistemas de protección social, ya que son en última instancia producto de las opciones de política que los países realizan. Es por ello que la preocupación por los desbalances entre los niveles de bienestar de diferentes grupos etarios está presente en la discusión pública en América Latina al menos desde la década del 2000 (Rossel 2013).

La reducción de la pobreza que se observa en la región desde principios de siglo se dio de formas diferentes para cada grupo de edad. En términos generales, la pobreza es más alta para los niños y adolescentes que para los adultos y adultos mayores en los cuatro países analizados, al igual que en el resto de la región. Aunque la pobreza en niños y adolescentes se redujo sensiblemente en los últimos 20 años, la disminución fue menor que la de los otros grupos etarios, llevando a una sobrerrepresentación infantil y adolescente en la pobreza (Rossel 2013). Las explicaciones que la autora ensaya para esta evolución se basan en la distribución etaria del gasto público social y en la evolución de variables demográficas y laborales, tales como la estratificación de la disminución de la fecundidad, el freno al ingreso de las mujeres pobres al mercado laboral, las demandas insatisfechas de cuidado, la asociación de la pobreza con los hogares donde las mujeres son las principales aportantes de ingreso, y la precariedad de las transiciones juveniles.

Más allá de la discusión conceptual, existen desafíos metodológicos para comparar el bienestar de diferentes grupos etarios a través de la pobreza monetaria. La medición tradicional de pobreza utiliza al hogar como unidad de medida, comparando el ingreso total con un umbral que busca identificar el nivel de ingresos que permitiría niveles de bienestar mínimos. En la mayoría de las mediciones revisadas en la sección anterior el umbral está establecido en términos de una persona (los ingresos que una persona necesita para obtener niveles mínimos de bienestar). Por ello, el ingreso de

hogar se evalúa en términos per cápita, dividiendo el ingreso total del hogar por su cantidad de miembros. Esto tiene implícitos dos supuestos: que los miembros del hogar ponen todos sus ingresos en común, justificando que la utilización del ingreso total del hogar; y que cada uno de ellos toma partes iguales de ese ingreso para satisfacer sus necesidades, lo que justifica la utilización del ingreso per cápita (Ponthieux 2013).

Se han propuesto diferentes estrategias para tomar en consideración las diferentes necesidades que tienen los hogares con diferente composición de modo de mejorar la comparación de los niveles de pobreza entre distintos grupos etarios. La más explorada es la incorporación de economías de escala en los ingresos o gastos, es decir, deflatores que permiten ajustar los ingresos y gastos de hogares con diferente tamaño y características demográficas, para volverlos comparables. Esto implica que la pobreza sigue definiéndose en términos del hogar, aunque de modo más comparable entre diferentes tipos de hogar<sup>12</sup>.

Una alternativa que permite medir la pobreza a nivel de las personas se basa en la medición directa del bienestar, evaluando los logros de cada persona en diferentes dimensiones y agregando las dimensiones en indicadores de pobreza multidimensional. Existen diversos estudios que proponen mecanismos para seleccionar las dimensiones relevantes y sus indicadores en cada etapa de la vida. Un elemento central es que las dimensiones no son algo estático en las diferentes etapas de la vida (Biggeri et al 2010). Por ejemplo para la infancia las dimensiones relevantes dependen mucho de su ambiente social y físico. Su capacidad de convertir recursos y bienes en capacidades y funcionamientos depende de factores de conversión individual y social, en especial de las capacidades de sus padres o cuidadores. Es fundamental en esa etapa la transferencia de su entorno cercano, el cuidado de los padres y el respeto de sus deseos y libertad (Biggeri 2004). Es central identificar las dimensiones e indicadores concretos para cada etapa y lograr que éstos estén equilibrados en el ciclo vital, lo que complejiza enormemente la construcción de indicadores multidimensionales comparables entre diferentes grupos etarios.

En la mayoría de las bases de datos comparables disponibles en los países del MERCOSUR no se cuenta con información suficiente para construir indicadores de pobreza a nivel individual, contando con registros a nivel de la persona solamente para la dimensión de educación. El problema de la identificación de la pobreza a nivel individual persiste si los indicadores utilizados refieren a resultados del hogar (como es el caso de vivienda, o acceso a servicios básicos). Existen bases específicas que permitirían profundizar en el bienestar a nivel individual, pero no son comparables entre países ni entre grupos de edad en un mismo país.

En esta sección se analiza la tendencia de la pobreza de ingresos por edades para los países del MERCOSUR y se evalúa si los resultados son robustos a modificaciones en la metodología de medición de la pobreza, a través de la introducción de diferentes escalas de equivalencia en pobreza monetaria. Por último, se considera el efecto que las políticas, en especial los programas de transferencias, tienen sobre la pobreza por edad.

## A. Evolución de la pobreza por grupos de edad

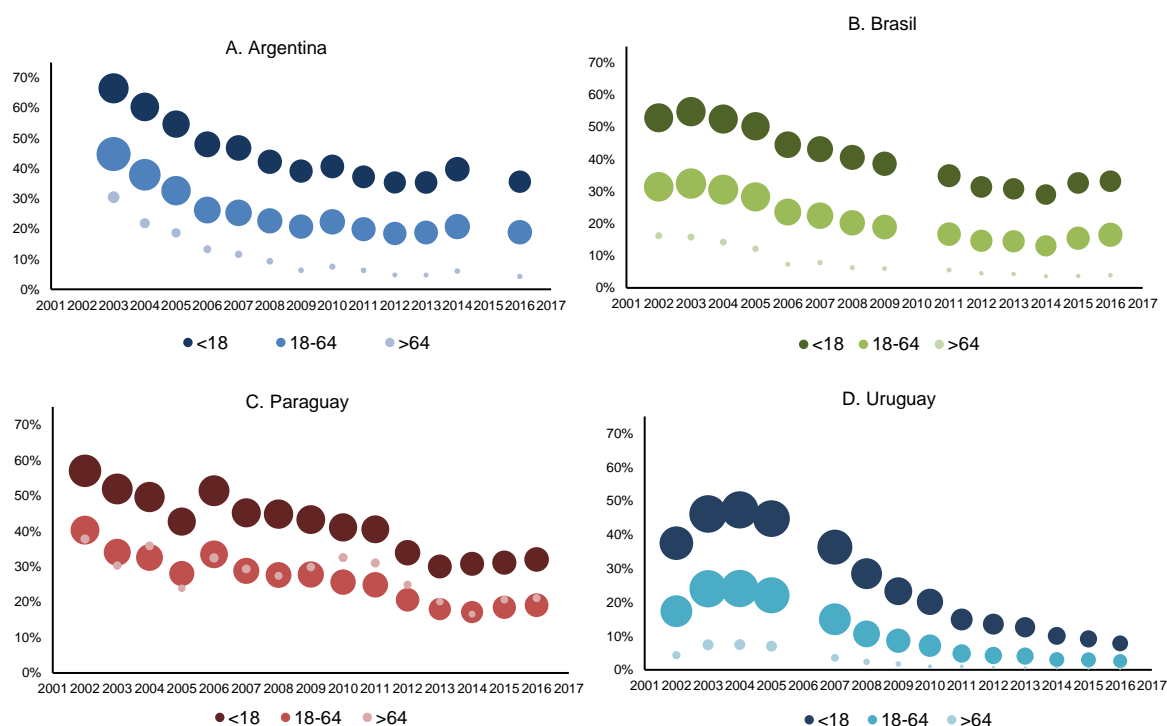
El Gráfico presenta la incidencia de la pobreza para tres grupos etarios: los menores de 18 años, aquellos entre 18 y 64 años, y los que tienen 65 años o más. Se observa un marcado perfil etario en

---

<sup>12</sup> Las comparaciones personales son claramente realizables cuando se cuenta con información específica del consumo de cada miembro del hogar. En Banco Mundial (2018) se presenta un ejercicio en este sentido para Bangladesh, Burundi, China, Senegal y Malawi.

la pobreza: los niños presentan niveles de pobreza más altos en los cuatro países. Los adultos mayores son menos pobres que los restantes grupos en Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que en Paraguay se encuentran en niveles similares a los de las personas de edades centrales. Esto último puede explicarse por la difusión de los sistemas de seguridad social de cada país, que tienen altos niveles de cobertura en los primeros países, pero muy bajos en Paraguay (ver Marco Navarro 2016).

**Gráfico 12**  
**Incidencia de la pobreza en personas, por grupos etarios. Línea de pobreza CEPAL**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

Estas diferencias se mantienen durante todo el período en los cuatro países, aun cuando disminuye el nivel de pobreza en todos los grupos. El grupo etario que presenta los mayores avances en el período depende del indicador analizado. En todos los casos la reducción de la pobreza es mayor en términos absolutos (puntos porcentuales y cantidad de personas) para los menores de 18 años, mientras que los resultados relativos (reducción porcentual) son mejores para los adultos mayores. Salvo en Paraguay, se observa un aumento del ratio entre la pobreza de los niños y la de las personas mayores.

En Argentina, la pobreza en menores de 18 años cae de 67 a 36% entre 2003 y 2016, lo que implica una reducción de 31 puntos porcentuales, mientras que la de adultos mayores cae de 31 a 4%, una caída de 26 puntos porcentuales. Esto implica una reducción de la pobreza de 46% entre los niños y de 86% entre las personas mayores. En Brasil, la pobreza entre los niños y adolescentes cae 20 puntos porcentuales entre 2002 y 2016 (de 53 a 33%), representando una reducción de 37%. Entre los adultos mayores, la reducción es de 76%, con una caída de 12 puntos (de 16 a 4%). En Paraguay ambos grupos etarios presentan reducciones de 44% en la pobreza entre 2002 y 2016, cayendo 25 puntos en el caso

de los niños y adolescentes y 17 puntos entre los adultos mayores. La pobreza pasa de 57 a 32% entre los menores de 18 años y de 38 a 21% entre los mayores de 64. Por último, en el mismo período en Uruguay la pobreza se reduce 30 puntos entre los niños y 4 puntos entre los adultos mayores; mientras que la pobreza infantil cae de 38 a 8%, la de los adultos pasa de 4,3 a 0,4%. Esto implica una reducción de 80% entre los niños y de 90% entre los mayores de 64 años.

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. En el Gráfico se muestra el total de personas pobres por subgrupo, en relación al total de cada país, 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 en los cuatro países. El descenso entre los adultos de 65 años o más fue importante y llevó la incidencia de la pobreza a niveles bajos, pero no involucró a un número de personas tan grande como el de los otros grupos etarios.

La evolución de estos indicadores lleva a un aumento del ratio entre la pobreza de los menores de 18 años respecto a la de los adultos mayores en Argentina, Brasil y Uruguay, y se mantiene relativamente estable en Paraguay, con la pobreza infantil representando aproximadamente 1,5 veces la de los adultos mayores. En los restantes países, el ratio aumenta de 2,2 a 8,3 en Argentina, de 3,3 a 8,4 en Brasil y de 8,6 a 19,9 en Uruguay. Parte de estos movimientos se explican por la caída de la pobreza de los adultos mayores hasta niveles por debajo del 5%, lo que genera que el cociente se vea alterado por la baja magnitud del denominador.

## **B. La consideración de escalas de equivalencia**

Las mediciones de pobreza analizadas en este documento consideran ingresos per cápita, con la única excepción de la medición oficial de pobreza de Argentina. 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. Para paliar este problema se propone 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.

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 obedece a que ciertos bienes 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 estas escalas es más evidente dado que todos los hogares (inclusive los más pobres) consumen bienes que incluyen ciertas economías de escala. Sin embargo, a medida que los alimentos pesan menos en el gasto total, se evidencia de modo más claro la necesidad de uso de escalas de equivalencia (Ravallion 2016).

Por otro lado, existen diferencias en las necesidades que tienen las personas en función de sus características demográficas (edad y sexo), niveles de actividad (trabajo o ejercicio) o necesidades especiales (embarazo, lactancia, discapacidad). Para incorporar estas diferencias, se consideran ajustes 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.

A continuación se considera 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 la acción conjunta de ambos deflatores.

El objetivo de estos ejercicios es identificar si las conclusiones presentadas en la sección anterior son robustas a la modificación de los supuestos básicos de la medición. No se estiman nuevos parámetros de escala ni se discuten los diferentes valores de los ya existentes en la literatura; la estimación específica de los parámetros supera los objetivos de este documento. En Alonzo y Mancero (2011) se ilustran las posibilidades de estimación de escalas de equivalencia para los países de América Latina, mostrando una amplia heterogeneidad en los resultados.

En este trabajo se consideran dos sets de parámetros diferentes para evaluar el efecto de la introducción de escalas de equivalencia que son ampliamente utilizados en la literatura internacional: los parámetros utilizados por la OCDE y los de Deaton y Zaidi (2002). Los ejercicios se realizan en base a la siguiente propuesta 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  $\alpha_i$  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  $\theta$  determina las economías de escala en el gasto de los hogares.

Existe un conjunto muy amplio de estimaciones y propuestas para estos parámetros en la literatura. En este trabajo se eligen dos opciones ampliamente utilizadas, cuyos parámetros se detallan en el Cuadro 3. En el caso de la propuesta de Deaton y Zaidi (2002) se calculan los tres efectos por separado, lo que implica considerar para las economías de escala solo el parámetro  $\theta$ , para las diferencias en necesidades solo los parámetros  $\alpha_i$  para todos los subgrupos demográficos  $i$ , y ambos tipos de parámetros para estudiar la acción conjunta de los efectos.

**Cuadro 3**  
**Parámetros utilizados para la incorporación de Escalas de Equivalencia**

	OCDE	Deaton & Zaidi
Niños de 0-5 años	-	0,5
Niños de 6-14 años	-	0,75
Niños de 0-4 años	0,3	-
Niños de 5-10 años	0,3	-
Niños de 11-17 años	0,3	-
Hijos de 18 años o más	-	-
Pareja	0,5	-
Otros adultos	0,5	-
Economías de escala	1	0,8

Fuente: Deaton & Zaidi (2002).

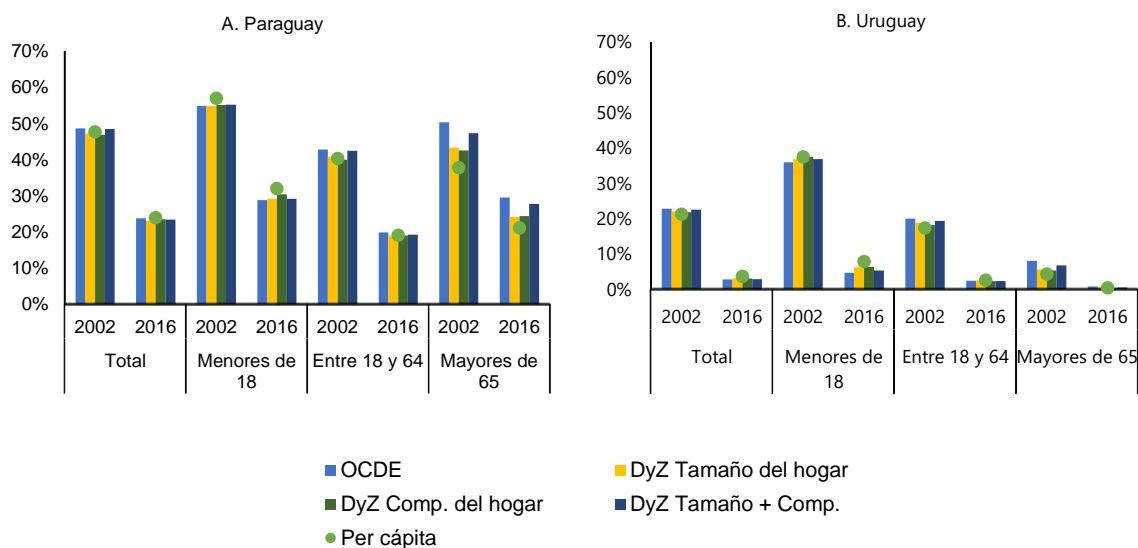
La incorporación de escalas de equivalencia implica medir el ingreso de los hogares en términos de adultos equivalentes, en vez de per cápita. Para una estimación consistente de la pobreza, se debe

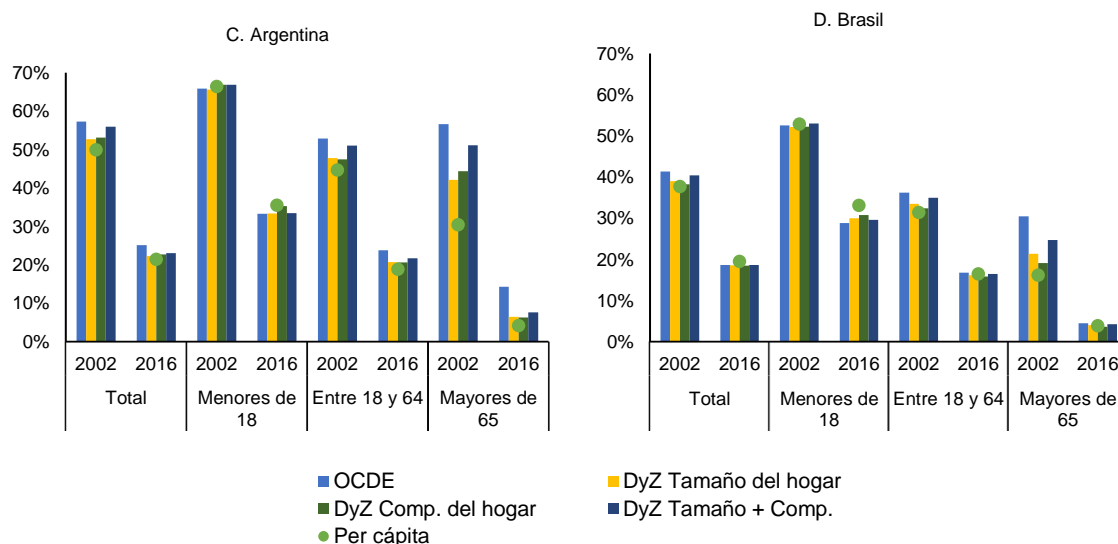
modificar la línea de pobreza de modo que esté expresada también en términos de adulto equivalente. Se utiliza la línea de pobreza de la CEPAL en cada país como referencia. Esta línea está expresada en términos de los ingresos per cápita que son necesarios para no ser considerado pobre. Para construir una nueva línea en términos de adulto equivalente, se calcula el valor de línea del hogar (valor de la línea por la cantidad de personas del hogar) y se la divide entre los adultos equivalentes que surgen de cada alternativa de escalas evaluada. Esto implica que la línea de pobreza en términos de adultos equivalentes será diferente en cada alternativa de medición, y a su vez, sea diferente entre hogares.

La forma de cálculo de las líneas implica que la pobreza total no sufre grandes modificaciones, pero sí se altera la pobreza de los grupos etarios. Por ello, el resultado más interesante surge de la comparación de la incidencia de la pobreza para estos subgrupos (Gráfico ). 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 afectadas 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 incidencia de la pobreza en los menores de edad suele ser más baja que la registrada usando el ingreso per cápita, al tiempo que se ubica por encima para los adultos mayores. El perfil etario de la pobreza resulta más plano en todas especificaciones analizadas al introducir las escalas de equivalencia, con niveles de pobreza más similares entre edades. De todos modos, en todas las especificaciones analizadas los niños y adolescentes son más pobres que los adultos, y éstos más pobres que los adultos mayores. La única excepción la constituye Paraguay en algunos años para la especificación de la OCDE y para la especificación completa de Deaton y Zaidi (2002), en las que la pobreza de niños y de adultos mayores es prácticamente igual.

**Gráfico 13**  
**Incidencia de la pobreza en 2002 y 2016 por grupos de edad. Ingresos per cápita y ejercicios con distintas escalas de equivalencia**

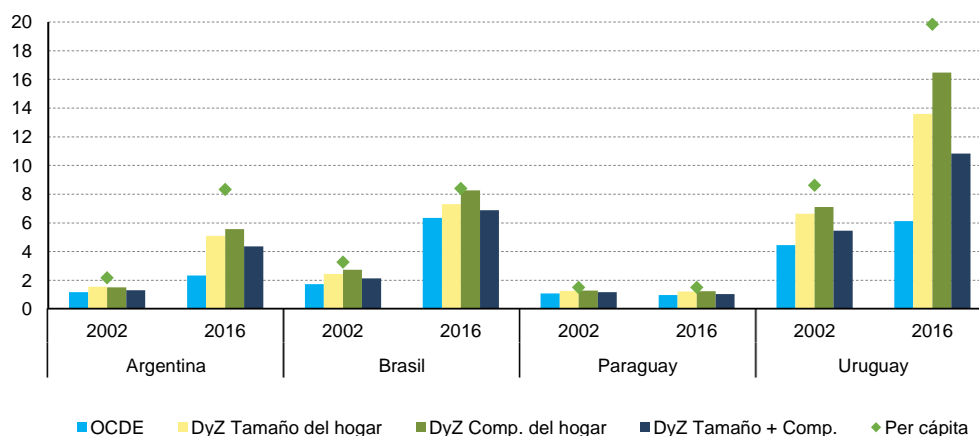




Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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 2002 y 2016 (Gráfico 14). Dado que la evolución es prácticamente monótona, la exclusión de los años centrales no genera alteraciones en las conclusiones. 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, y las diferencias son mayores en 2016 que en 2002. Sin embargo, la aplicación de escalas de equivalencia disminuye significativamente las diferencias. En el caso de Paraguay estas conclusiones se mantienen, pero la diferencia entre los ratios es menor y poco significativa.

**Gráfico 14**  
Ratio de incidencia de pobreza de menores de 18 años y de mayores de 64 en 2002 y 2016.  
Ingresos per cápita y ejercicios con distintas escalas de equivalencia



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En suma, en todas las especificaciones analizadas 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. Cuando se mide la pobreza siguiendo la metodología CEPAL 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. En el caso de Argentina, Brasil y Uruguay esto puede deberse a la propia evolución de la pobreza, que se sitúa en niveles bajos al final del período, en especial para las personas mayores. Esto puede distorsionar el cálculo del ratio de las incidencias por grupos etarios.

### C. Las transferencias monetarias y sus efectos en pobreza

La mayor incidencia de la pobreza entre los menores de 18 años y la idea de que las intervenciones en etapas tempranas de la vida tienen efectos de largo plazo en los resultados de las personas, han disparado un conjunto de dispositivos de política pública orientados a la atención específica de este tramo etario. Más allá de las transferencias en especie orientadas a esta población, tales como los servicios de educación o salud, se consolidaron o pusieron en marcha en el período analizado en todos los países del MERCOSUR programas de transferencias de ingreso dirigidas a hogares con menores de 18 años<sup>13</sup>.

En Argentina, el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue un programa de transferencias condicionadas que tuvo vigencia entre los años 2002 y 2008. Su objetivo era unificar los distintos programas existentes en un contexto de grave crisis económica, política y social. La población meta se componía por aquellas familias con jefes de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años, personas con discapacidad o mujeres embarazadas. En el año 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, un programa de transferencias de ingresos que tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Tiene un fuerte énfasis en garantizar el derecho a la protección social, ya que cuenta con una institucionalidad que habilita mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder. La población meta son las familias con hijos menores de 18 años, personas con discapacidad y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, empleados domésticos con ingresos menor al salario mínimo y monotributistas sociales. El monto de la transferencia depende de la cantidad de menores de edad que habitan el hogar. El 80% del monto previsto se abona mensualmente a los titulares del beneficio y el 20% restante se reserva en una caja de ahorro, suma que podrá cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación requeridas.

El programa Bolsa Familia, por su parte, se origina en Brasil en el año 2003 por la unificación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales y se focaliza en las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Existen seis tipos de beneficios que componen el monto que una familia recibe mensualmente por el programa Bolsa Familia. La elegibilidad para cada uno de esos beneficios depende de los ingresos y de la composición familiar. El Bono Básico está destinado exclusivamente a familias en situación de extrema pobreza, y no depende de la composición familiar. El Bono Variable se concede a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que tengan niños y adolescentes de hasta 15 años, con un máximo de cinco de estos beneficios por familia. El Bono Variable Adolescente es concedido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que tengan jóvenes

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que existen otros programas, como el programa Familias por la Inclusión Social en Argentina o Abrazo en Paraguay que no se incluyen en este estudio ya que no se cuenta con información sobre los mismos.



entre 16 y 17 años entre sus miembros; cada familia puede recibir hasta dos de estos beneficios. El Bono Variable Embarazadas consiste en un pago durante nueve meses a mujeres embarazadas entre 14 y 44 años en situación de extrema pobreza. El Bono Variable Niños Lactantes consta de un beneficio durante a lo sumo seis meses para niños entre 0 y 6 meses en familias en situación de extrema pobreza. Finalmente, el Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza está destinado a familias que, incluso recibiendo los demás beneficios, no sobrepasan la línea de la extrema pobreza.

En Paraguay, Tekoporã es un programa de transferencias condicionadas que busca desde 2005 brindar protección social a hogares en situación de pobreza y mejorar la calidad de vida de sus participantes. Desde un comienzo el foco fue la facilitación del ejercicio de los derechos a alimentación, salud y educación, aunque luego se buscó incorporar a personas con discapacidad severa en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, así como a comunidades indígenas. El programa cuanta con cinco componentes. Al beneficio básico para todas las familias beneficiarias del programa se le suman apoyos para hijos hasta los 18 años y mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años, personas con discapacidad y familias indígenas en situación de pobreza que cuentan entre sus integrantes con embarazadas, niños de y/o adolescentes en relación de dependencia, así como personas con discapacidad.

Finalmente, en Uruguay, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) fue un programa temporal que estuvo vigente entre 2005 y 2007 lanzado por el gobierno uruguayo para paliar la crisis económica que afectó a ese país. El programa incluía transferencias monetarias condicionadas y una serie de otras intervenciones en diversos ámbitos para familias en situación de extrema pobreza. Fue reemplazado en 2008 por el Plan de Equidad que amplía la base de beneficiarios de PANES y crea el programa de Asignaciones Familiares, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable. La transferencia depende de la composición familiar (número de hijos, edad, discapacidad). El monto de la transferencia es variable según el avance en el sistema educativo formal.

Por su parte, la Tarjeta Uruguay Social (TUS) es un beneficio que se otorga desde 2006 y está destinada a hogares en extrema pobreza, a aquellos hogares beneficiarios del PANES que contaban con integrantes menores de 18 años o embarazadas y a personas trans. Su objetivo principal es permitir que las personas más desprotegidas accedan a los productos de la canasta básica y tengan la posibilidad de alimentarse y comprar artículos de primera necesidad de acuerdo a las características de su núcleo familiar. Este programa también está inserto en el Plan de Equidad luego del cierre del PANES.

Este tipo de políticas afectan directamente el ingreso disponible de los hogares beneficiarios. Los programas antes descritos pueden afectar de forma inmediata la condición de pobreza monetaria de las personas. Dado que la mayoría de estos programas están destinados a hogares con menores de 18 años, podrían impactar en perfil etario de la pobreza analizado en la sección anterior. Por ello, en esta sección se pone el foco en los efectos de los programas de transferencias monetarias como estrategia de combate a la pobreza en los países del MERCOSUR. Para tener una primera aproximación al efecto de los programas en la pobreza, se construye un ingreso contrafactual que no considera las transferencias por estos programas y se estima la pobreza con estos ingresos. Debe tenerse en cuenta que este procedimiento solo ilustra sobre los efectos de primera vuelta de las transferencias, de lo que sucedería con la pobreza el día después de retirar las transferencias. No se toman en cuenta otros efectos que implican ajustes de comportamiento de los hogares en caso de que no existieran estas transferencias que podrían modificar su ingreso, por ejemplo aumentar la oferta de trabajo del hogar (de adultos y/o de adolescentes) para compensar la pérdida ingresos.

Para estimar el efecto de los programas de transferencias monetarias sobre la incidencia de la pobreza es necesario identificar a los hogares beneficiarios y también el monto que los hogares cobran. En los países del MERCOSUR no todas las encuestas de hogares preguntan acerca de los diferentes programas, por lo que el abordaje depende en cada caso de la información disponible.

En el caso de Tekoporã de Paraguay y los programas de Uruguay, la información acerca de los beneficiarios y los montos se identifica directamente en las encuestas. En Argentina, los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar también se identifican directamente en las encuestas, pero los montos no se preguntan en la encuesta, por lo que es necesario imputarlos a partir de la información contenida en la base de datos de programas de protección social no contributiva de CEPAL<sup>14</sup>. Por su parte, los ingresos derivados del programa de Asignación Universal por Hijo en Argentina y Bolsa Familia de Brasil deben ser identificados indirectamente. En el primer caso, se sigue una metodología similar a la de Maurizio y Vázquez (2014). Se utiliza una variable que recoge el monto del subsidio o ayuda social recibida del gobierno, iglesias u otras instituciones. Se considera que un hogar es receptor de la AUH si cumple dos condiciones: que el hogar tenga al menos un miembro menor de 18 años y que el ingreso total del hogar por subsidios o ayuda social esté dentro de un intervalo cuyo límite inferior está dado por la transferencia que cobra un hogar con un niño receptor y el límite superior la transferencia de un hogar con 5 niños receptores. Asimismo, para tomar en cuenta la tendencia de las personas a redondear los valores se utilizan valores redondeados<sup>15</sup>. En Brasil el método de identificación es similar, basado en el trabajo de Osorio y Soares (2014). Entre 2011 y 2015 la encuesta de hogares no preguntaba directamente por la percepción de Bolsa Familia, sino que en dichos años la encuesta incluye una pregunta que captura todos los ingresos derivados de programas sociales. Por lo tanto, al igual que en el caso anterior, se identificaron los hogares como receptores del programa si el ingreso total asociado a programas sociales se encontraba en un intervalo plausible de ingresos de Bolsa Familia. En 2016 la identificación de los ingresos derivados de este programa se realiza de forma directa.

Varios elementos de diseño influyen en el efecto de las transferencias sobre la incidencia de la pobreza: en particular, la generosidad del monto, la cobertura, la ubicación de los beneficiarios en la distribución. Existen importantes diferencias en este sentido entre los países de la región. Por ejemplo, la cobertura en términos de hogares de las transferencias es sensiblemente más baja en Argentina y Paraguay que en Brasil y Uruguay, pero en todos los casos es decreciente con el quintil de ingresos (gráfico 15). Mientras que en Uruguay más del 15% de los hogares del primer quintil de ingresos reciben las transferencias consideradas, esta cifra apenas supera el 5% en Paraguay.

Por su parte, la proporción de personas en hogares que perciben transferencias tiene un comportamiento similar cuando se observa por quintiles de ingresos. Dicha proporción asciende a 15,5%, 19,7%, 10,2% y 25,7% cuando se considera la población total en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respectivamente. Sin embargo, los registros administrativos de los mencionados países presentan guarismos superiores en todos los casos. Los registros administrativos indican que la proporción de personas en hogares que perciben la Asignación Universal por Hijo asciende a 26,8% en Argentina. En Brasil y Paraguay la proporción de personas en hogares que perciben Bolsa Familia o Tekoporã es 26,1% y 11,6% respectivamente. Por su parte, en Uruguay un 19,4% de las personas viven

---

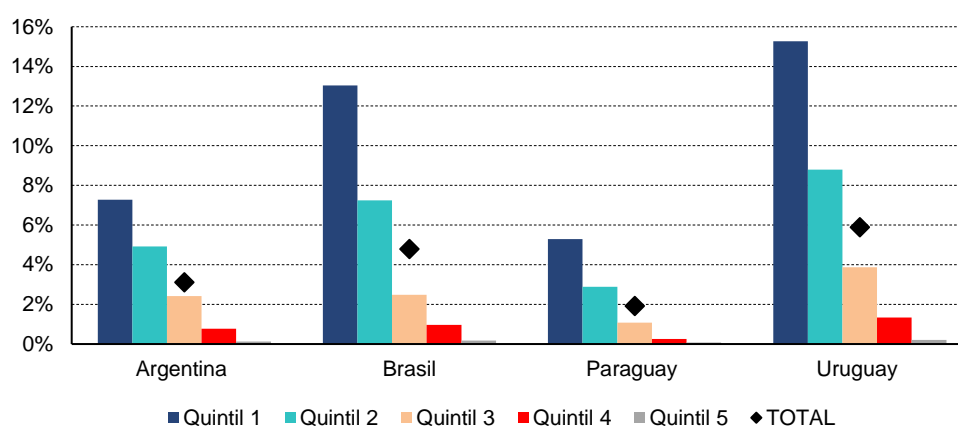
<sup>14</sup> <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

<sup>15</sup> Maurizio y Vázquez (2014) utilizan la misma variable y clasifican a los hogares como beneficiarios cuando los montos declarados coinciden con los valores establecidos en el programa. De esta forma, tienen en cuenta que algunos hogares declaran el monto total del beneficio, mientras que otros declaran el monto que realmente percibían por mes (80% del beneficio). Asimismo, consideran valores cercanos a la suma del beneficio con el objetivo de tener en cuenta la tendencia por parte de los hogares a redondear los valores y la posibilidad de errores en las declaraciones. Finalmente, para comprobar que el monto era correcto, el total del beneficio recibido por el hogar se comparó con el número de hijos.

en hogares que perciben asignaciones familiares, mientras que un 10,7% viven en hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social.

También se observan diferencias importantes cuando se considera el peso de las transferencias en los ingresos. Para el 2016, en Argentina el ingreso derivado de la Asignación Universal por Hijo representaba un 12,5% del ingreso total de quienes recibían el beneficio. Del mismo modo, en Brasil y Paraguay los ingresos de Bolsa Familia y Tekoporã también superaban el 10% de los ingresos totales de los hogares beneficiarios, llegando a ser 17,6 y 13% respectivamente<sup>16</sup>. Por su parte, entre los hogares que reciben Asignación Familiar y/o Tarjeta Uruguay Social en Uruguay, el ingreso derivado de los mismos representaba en 2016 un 7,9% del total de los ingresos totales.

**Gráfico 15**  
Proporción de hogares que cobran transferencias por quintil de ingresos. 2016

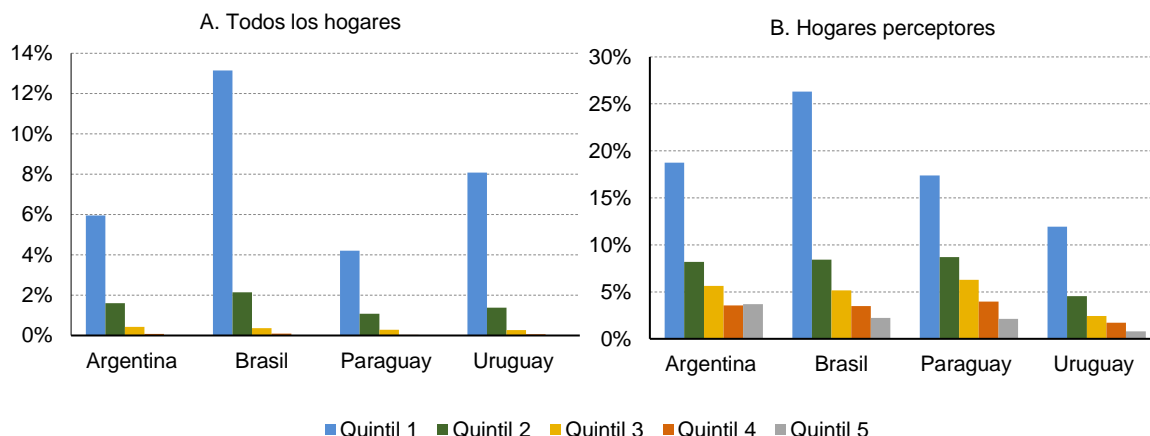


Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El gráfico 16 muestra el peso promedio de las transferencias en los ingresos por quintil, considerando a toda la población, cobre la transferencia o no (panel izquierdo), y considerando solo a los hogares que reciben transferencias (panel derecho). De este modo, los resultados del panel izquierdo muestran tanto las diferencias en la generosidad de las transferencias como en la cobertura, mientras que los del derecho se concentran en la generosidad. El peso de las transferencias en el total de la población cae con el quintil en los 4 países, y se vuelve casi inexistente a partir del tercer quintil. Nuevamente, se observan resultados más fuertes en Brasil y Uruguay. Sin embargo, los resultados son diferentes en Uruguay cuando se considera solamente a los perceptores, que pasa a ubicarse en el último lugar. Esto indica que en este país, las transferencias tienen una cobertura mayor pero un monto menor en términos de los ingresos de los hogares.

<sup>16</sup> El peso de estos programas en el PIB (en base a registros administrativos y presupuestales) es inferior al 1% en todos los países. En Argentina este gasto representó el 0,62% del PIB, mientras que en Paraguay representó solo el 0,16%, en Brasil el 0,44% y en Uruguay el 0,45%. Datos tomados de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, CEPAL.

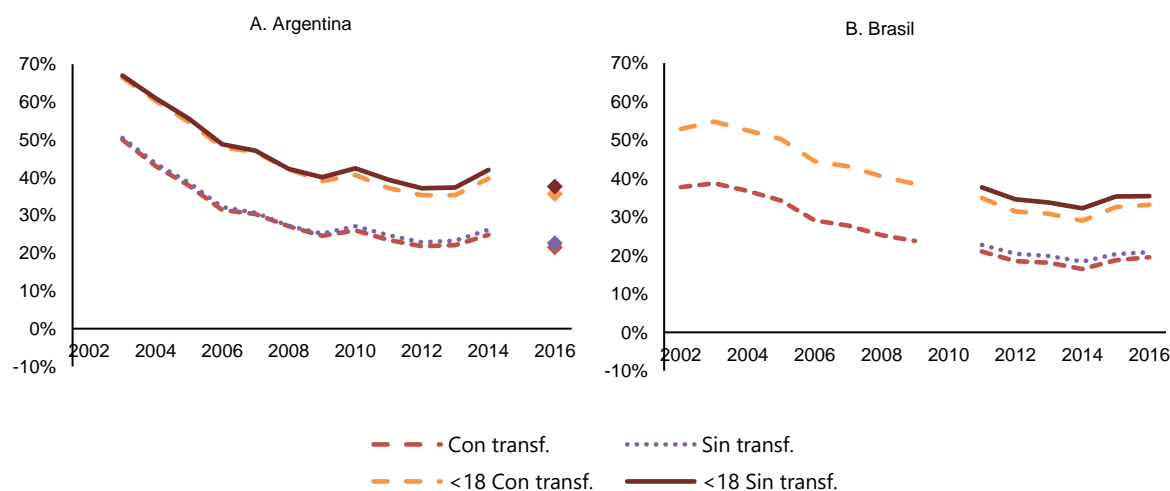
**Gráfico 16**  
**Peso de las transferencias en los ingresos, por quintil de ingresos, 2016**

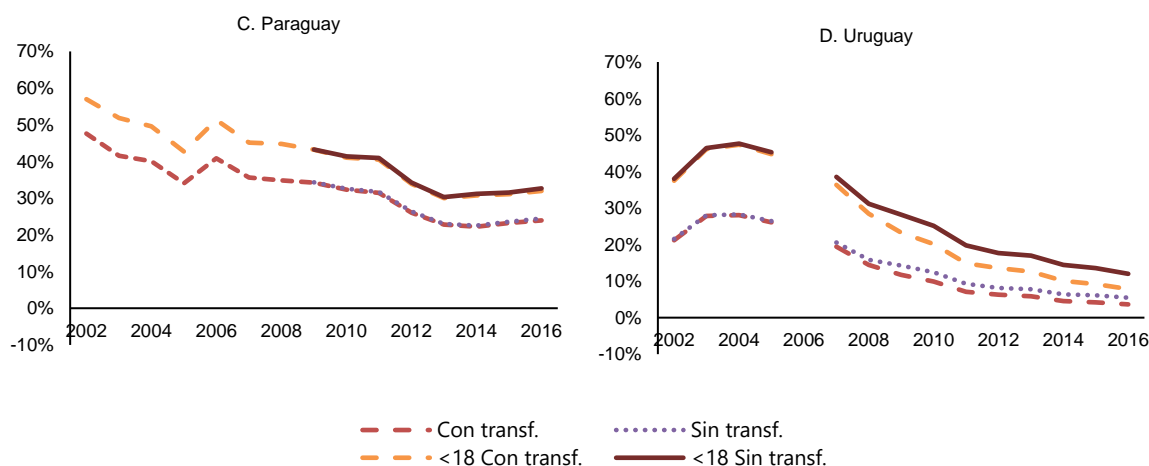


Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El Gráfico muestra la evolución de la pobreza total, medida con la línea CEPAL, con y sin transferencias. Producto de lo analizado anteriormente, las diferencias más relevantes se encuentran en Uruguay y Brasil, seguidos por Argentina. En Paraguay el efecto de las transferencias es muy bajo, debido principalmente a la baja cobertura de su programa. En 2016, la pobreza sería medio punto más alta en Paraguay de no existir los programas de transferencias condicionados. En Argentina y Brasil serían 1,1 y 1,3 puntos más alta, y en Uruguay 1,8 puntos mayor. Estos valores son relativamente estables en el período, pero su peso relativo es creciente, dado que la magnitud de la pobreza cae en todos los países.

**Gráfico 17**  
**Pobreza con y sin transferencias monetarias por país**





Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

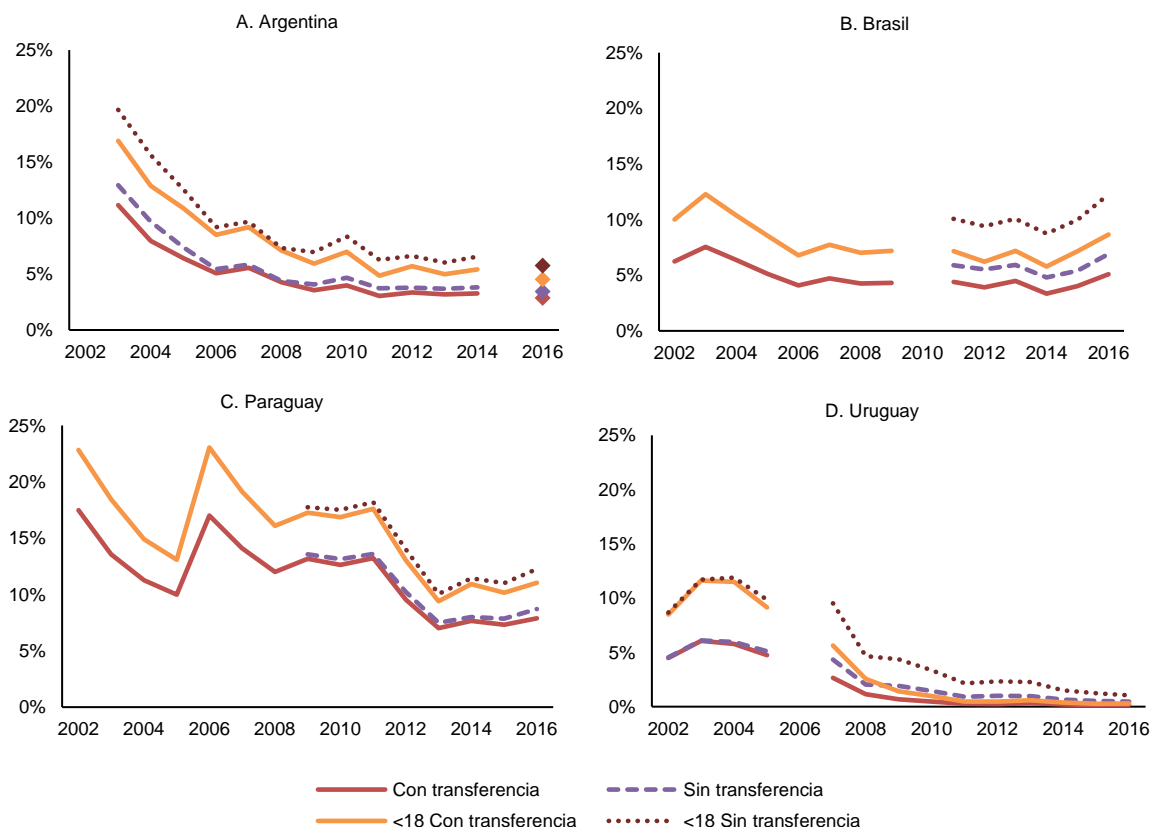
En el mismo gráfico se puede observar la dinámica de la pobreza con y sin transferencias para los menores de edad. En este caso las diferencias son mayores que cuando se toma en cuenta la población total. En efecto, de no existir los programas de transferencias la pobreza infantil sería, en 2016, 2 y 2,2 puntos más alta en Argentina y Brasil respectivamente. En Paraguay, al igual que el caso general, el efecto de las transferencias es mínimo. Por su parte, en Uruguay, sin la existencia de las transferencias condicionales, la pobreza infantil sería 5 puntos superior.

Los resultados van en la misma línea que los encontrados en otros estudios, destacando el rol de estos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región (Coady et al 2004, Lindert et al 2006, Levy y Schady 2013). De todas maneras, se señala que los hogares que logran superar su situación de pobreza a través de estos programas se mantienen en una situación de vulnerabilidad dado que sus ingresos quedan apenas por encima de la línea de pobreza (Cetrangolo y Curcio 2017).

Es esperable que este tipo de transferencias tengan impactos más fuertes en la parte baja de la distribución de ingresos, afectando más fuertemente a la pobreza extrema, lo que se refuerza por el valor de la transferencia. Sin embargo, esto ocurre solo en el caso de Brasil y Paraguay, donde la pobreza extrema sin la existencia de las transferencias monetarias sería 1,8 y 0,8 puntos porcentuales respectivamente más alta en 2016 (gráfico 18). En Argentina, por su parte, la indigencia sería 0,6 más alta, mientras que en Uruguay la brecha es de 0,3 puntos porcentuales. De todas maneras, cabe destacar que en el caso de Argentina se observa un efecto mayor de las transferencias sobre la pobreza extrema al comienzo del período que luego se va diluyendo.

Por otra parte, al igual que en la pobreza, se observa un efecto mayor de las transferencias sobre la pobreza extrema de los menores de edad que sobre el resto de la población. En el caso de Uruguay, la indigencia en los menores de edad en 2016 sería 0,7 puntos porcentuales mayor en ausencia de las transferencias, es decir que sería 71% más alta. En Brasil la diferencia es de 3,6 puntos porcentuales, lo que implica que la indigencia infantil sería un 29% más alta de no existir las transferencias. Finalmente, en Argentina y Paraguay la pobreza extrema infantil sería 22% y 10% más alta respectivamente sin la existencia de las transferencias condicionales, lo que se traduce en una brecha de 1,2 puntos porcentuales en ambos casos.

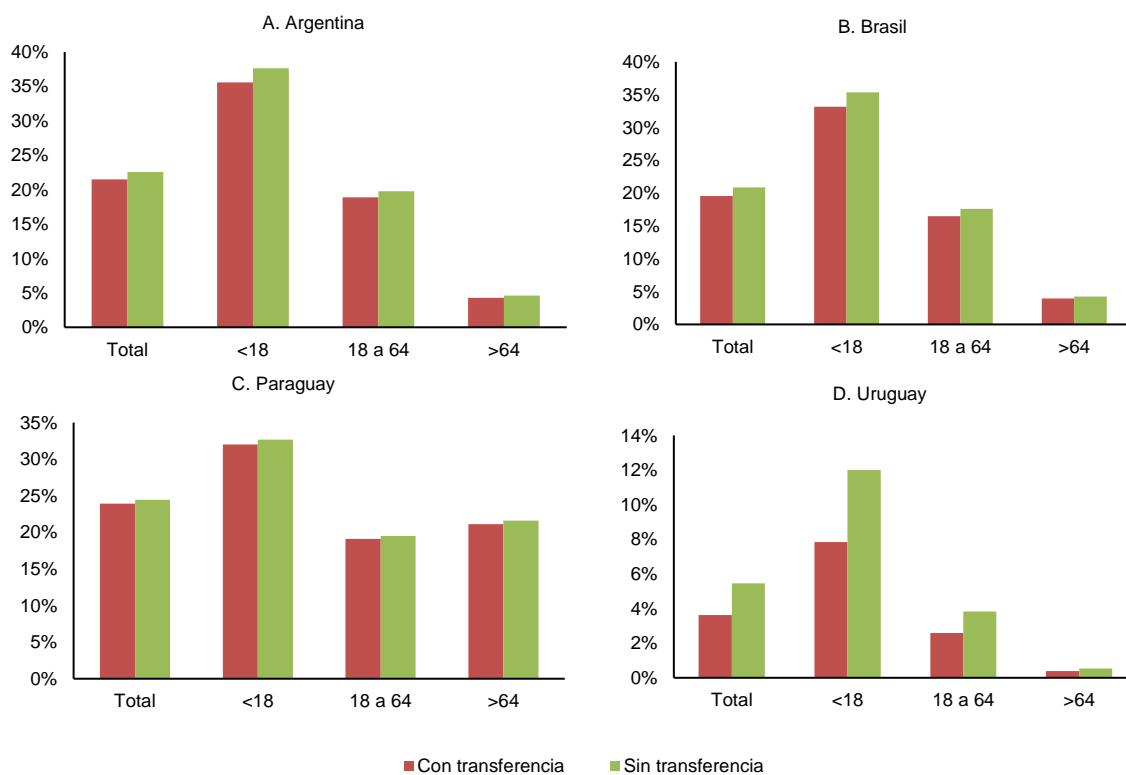
**Gráfico 18**  
**Pobreza extrema con y sin transferencias monetarias por país**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En Argentina, Brasil y Uruguay se observa también como las transferencias alteran el perfil etario de la pobreza (Gráfico 19), con efectos mayores para los menores de 18 años y efectos casi nulos entre las personas mayores. En el caso de Paraguay las variaciones son menores en términos absolutos y muy similares entre grupos. Por ejemplo, en 2016 en Argentina si no existieran las transferencias la pobreza entre los menores de 18 años sería 2 puntos superior, mientras que subiría 0,9 puntos para las personas entre 18 y 64 años, y tan solo 0,4 puntos para los mayores de 64 años. Las diferencias son muy similares en Brasil para los tres grupos etarios y son de 4,2 puntos para los menores de 18 años en Uruguay, manteniendo valores similares a Argentina para los otros dos grupos. Esto implica que en estos tres países, las transferencias condicionadas evaluadas reducen el ratio entre pobreza de niños y adolescentes y el de personas mayores.

**Gráfico 19**  
**Pobreza con y sin transferencias monetarias por grupo de edad por país. Año 2016**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).





## V. Cierre

El aumento observado en los ingresos de los países del MERCOSUR durante los últimos 15 años fue dispar y heterogéneo. En términos generales, el crecimiento favoreció a los sectores de menores ingresos de la economía, con variaciones relativas mayores para los primeros percentiles. A la vez, el crecimiento fue más importante en el primer período (2002-2010), con diferencias entre períodos especialmente importantes en Argentina y Brasil. Se observa entonces que en el segundo sub-período se dio una pérdida de dinamismo en las economías pequeñas del bloque y señales de deterioro en las grandes.

El crecimiento del ingreso impulsó la caída de la pobreza monetaria medida en términos absolutos para los cuatro países del MERCOSUR, evidenciada tanto en los indicadores nacionales como en el de la CEPAL y el del Banco Mundial. Esta caída está principalmente explicada por la mejora de los ingresos medios, especialmente entre 2002 y 2010, que fue acompañada por mejoras más moderadas en la distribución del ingreso. Entre 2010 y 2016 estos movimientos se suavizan, resultando en menores caídas de la pobreza en este período. Los movimientos más suaves de la distribución del ingreso, se identifican también en la estabilidad de la pobreza relativa. Esto lleva a que adquiera un peso mayor el grupo de quienes son pobres tanto en términos relativos como absolutos (Argentina y Paraguay) y la aparición de un grupo de personas identificadas como pobres en términos relativos pero que no lo son en términos absolutos (Brasil y Uruguay). La pobreza multidimensional también presenta una reducción en los cuatro países en el período considerado, pero la proporción de personas que son identificadas como pobres multidimensionales pero que no se encuentran bajo la línea de pobreza monetaria se mantiene relativamente constante en los cuatro países. Esto sugiere que la mejora de los ingresos de los hogares no fue acompañada por una mejora de similar magnitud en las dimensiones que componen el índice de pobreza multidimensional.

Las diferencias entre edades en el ingreso parecen favorecer a los adultos y adultos mayores en todos los países y durante todo el período. Esto es robusto a las diferentes metodologías de medición utilizadas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la evolución del ratio entre la pobreza de niños y adolescentes respecto a la de adultos mayores depende de la metodología de estimación: aumenta

fuertemente para la pobreza monetaria absoluta con ingresos per cápita pero aumenta de forma moderada al medir pobreza monetaria absoluta con escalas de equivalencia.

Los efectos en el ingreso y la pobreza de los programas de transferencias de ingreso dependen fuertemente del país, modificando los indicadores de pobreza solo en Brasil y Uruguay. Además, solo en el caso de Uruguay parecen tener efectos relevantes en la estructura de pobreza por edades.

Los resultados encontrados en este trabajo sugieren que es relevante profundizar en la identificación y medición de indicadores que permitan ilustrar sobre el bienestar de los hogares de la región. Pero especialmente en indicadores que se construyan a nivel individual, de modo de desarmar la “caja negra” que representan los hogares en la distribución de bienestar a sus miembros. Los indicadores monetarios tienen en este sentido una clara limitación.

## Bibliografía

- Alkire, S. & Foster, J. (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, OPHI Working Paper 7.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurements*, OPHI Working Paper 43.
- Alonzo, H. & Mancero, X. (2011). *Escalas de equivalencia en los países de América Latina*. Serie estudios estadísticos y prospectivos, Número 73. CEPAL, Santiago de Chile.
- Altimir, O. (1979). Dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL.
- Banco Mundial. (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, DC: World Bank.
- Biggeri, M., (2004). The capability approach and children well-being. Dipartimento di Scienze Economiche, Studi e discussioni No 141.
- Biggeri, M, Ballet, J & Comim, F., (2010). The Capability Approach and Research on Children: Capability Approach and Children's Issues en "Children and the good life New Challenges on research on children". Springer, vol 4, págs 75 a 89.
- Berumen, E., & Beker, V.A., 2011. Recent developments in price and related statistics in Argentina. *Statistical Journal of the IAOS* 27, 7–11.
- Castañeda, R. A., Garriga, S., Gasparini, L., Lucchetti, L. R., & 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.
- Cavallo, A. (2013). Online and official price indexes: Measuring Argentina's inflation. *Journal of Monetary Economics*, 60(2), 152-165.
- Cavallo, A., & Bertolotto, M. (2016). Serie completa de inflación de Argentina de 1943 a 2016, mimeo
- Cavallo, A., Cruces, G., & Pérez-Truglia, R. (2016). *Learning from Potentially Biased Statistics*, in Brookings Papers on Economic Activity.
- CEPAL (1991). *Panorama Social de América Latina 1991*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_. (2015). *Panorama Social de América Latina 2015*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Panorama Social de América Latina 2017*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2018). Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados, Metodologías de la CEPAL, Número 2, Santiago.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. The World Bank.
- Datt, G., & Ravallion, M. (1992). *Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s*. Journal of Development Economics, 38(April):275-95.
- 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.
- DGEEC (2018). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Günther, I., & Grimm, M. (2007). *Measuring pro-poor growth when relative prices shift*. Journal of Development Economics, 245-256.
- IBGE (2018). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro.
- INDEC (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Serie Metodología INDEC Número 22. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INE (2010). *Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay. Metodología y Resultados*. 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.
- Levy, S., & Schady, N. (2013). *Latin America's social policy challenge: Education, social insurance, redistribution*. Journal of Economic Perspectives, 27(2), 193-218.
- Lindert, K., Skoufias, E., & Shapiro, J. (2006). *Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean*. Social Safety Nets Primer Series, 203.
- Marco Navarro, F. (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Serie de Asuntos de Género-CEPAL.
- Maurizio, R., & Vázquez, G. (2014). Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *Revista Cepal*.
- Osorio, R. G., & Soares, S. S. (2014). O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família. *Campello T, Falcão T, Costa PV, organizadores. O Brasil sem miséria. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, 747-61.
- Ponthieux, S. (2013). *Income pooling and equal sharing within the household. What can we learn from the 2010 EU-SILC module?* Eurostat: Methodologies and working papers, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ravallion, M., & Chen, S. (1997). *What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?*. World Bank Economic Review, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Measuring pro-poor growth*. Economics letters, 78(1), 93-99.
- \_\_\_\_\_. (2012). More relatively-poor people in a less absolutely-poor world. Policy Research Working Paper No. 6114, Banco Mundial.
- 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. (2016). *The Economics of poverty*. Oxford University Press, Nueva York.

- Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales – CEPAL
- 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.



## **Anexo**

## **Anexo 1**

### **Descomposición de las diferencias de los resultados de pobreza según metodología CEPAL y Nacional para Argentina, Paraguay y Uruguay**

La principal diferencia en las metodologías analizadas corresponde al establecimiento del umbral de pobreza. Sin embargo, hay diferencias también —aunque de importancia mucho menor— en los agregados de ingresos de los hogares que se consideran en cada caso. En el caso de Argentina, Paraguay y Uruguay se puede analizar en detalle la diferencia entre la línea CEPAL y la nacional en base a las descomposiciones presentadas en CEPAL (2018).

En CEPAL (2018) se presentan tres descomposiciones sucesivas, que van profundizando en las razones de estas diferencias de las metodologías para el 2016. Primero se descomponen las discrepancias entre ambos indicadores en sus dos grandes componentes, la línea y el agregado de ingreso. En el caso de Argentina que la metodología oficial utiliza adultos equivalentes también se agrega este elemento. Segundo, se analizan los elementos que componen las líneas de pobreza: el requerimiento calórico promedio, el costo por kilocaloría implícito en la canasta básica de alimentos (CBA) y el coeficiente de Orshanksy. Por último, se evalúan las diferencias entre las dos metodologías en el costo por kilocaloría, que pueden estar explicadas por la composición de las canastas y los precios utilizados para valorar dichos bienes. En los tres casos analizados (año 2016), la incidencia de la pobreza es mayor con la metodología del país que con la de CEPAL, alcanzando una diferencia de 8,8 puntos porcentuales en Argentina, 4,9 puntos en Paraguay y 6,2 puntos en Uruguay.

Para realizar la primera descomposición se estima en la misma encuesta la pobreza con los ingresos de CEPAL pero con la línea del país (método “cruzado”). De este modo, se considera que la diferencia explicada por las líneas de pobreza resulta de comparar la incidencia de la pobreza con el método CEPAL y el método “cruzado”; y la diferencia debida a ingresos surge de la resta entre el método “cruzado” y la incidencia del método del país.

La línea CEPAL es mayor que la nacional en Argentina pero la diferencia de los ingresos disminuye la diferencia en la incidencia de la pobreza. Lo opuesto sucede en Paraguay y Uruguay, donde la línea CEPAL es menor que la nacional y los ingresos operan en sentido contrario, reduciendo la brecha. Las principales diferencias en los ingresos surgen del alquiler imputado. En Argentina esta partida no se considera en el agregado de ingresos de la metodología nacional, lo que implica que los ingresos considerados por la CEPAL sean superiores. En las metodologías nacionales de Paraguay y Uruguay esta partida es considerada en su totalidad, mientras que en CEPAL se trunca de modo que no represente como máximo el 50% del ingreso total del hogar. Esto explica parte de la diferencia de ingresos a favor del agregado usado por los institutos nacionales. La corrección por adulto equivalente realizada en Argentina no genera diferencias relevantes en comparación con los otros dos elementos.

El Cuadro A.1 resume los resultados de la descomposición de las diferencias en las líneas de pobreza. El requerimiento calórico de CEPAL es inferior a las metodologías nacionales en los tres casos, pero la magnitud de la diferencia es pequeña. El costo de la kilocaloría es el único componente que presenta diferencias entre países: es mayor que el nacional en Argentina, apenas inferior en Paraguay y significativamente inferior en Uruguay. Por último, el coeficiente de Orshansky de CEPAL es menor que el nacional en todos los casos, pero solo con magnitudes importantes en Paraguay y Uruguay. En suma, las diferencias entre la línea CEPAL y la nacional se explican por diferentes componentes en cada caso. En Argentina, se explica por el costo por kilocaloría mayor en CEPAL que en INDEC; en Paraguay se debe a la diferencia en el coeficiente de Orshansky, que es mayor en la



metodología nacional; y en Uruguay se explica tanto por el costo por kilocaloría como por el coeficiente de Orshansky que son menores en CEPAL que en la metodología propuesta por el INE.

**Cuadro A.1**  
**Descomposición de los cambios en la línea de pobreza**

País	Requerimiento	Costo por kilocaloría (CKC)	Coeficiente de Orshansky (CO)
Argentina	Requerimiento CEPAL: 3% menor a requerimiento INDEC	CKC CEPAL: 18% mayor a CKC INDEC	CO CEPAL: 2% menor que CO INDEC (2016)
Paraguay	Requerimiento CEPAL: 0.4% menor a requerimiento medición oficial en área urbana, 1% menor en área rural	CKC CEPAL: 1% mayor a CKC medición oficial en área urbana, 7% mayor en área rural	CO CEPAL: 23% menor que CO medición oficial en área urbana, 14% menor en área rural (al año de la encuesta de EIG)
Uruguay	Requerimiento CEPAL: 3% menor a requerimiento medición oficial en área urbana, 8% menor en área rural	CKC CEPAL: 20% menor a CKC medición oficial en área urbana, 6% menor en área rural	CO CEPAL: 32% menor que CO medición oficial en área urbana, 2% menor en área rural (al año de la encuesta de EIG)

Fuente: tomado de CEPAL (2018).

En último lugar, se analizan las diferencias en el costo por kilocaloría. El nivel de detalle de la información que se requiere hace que este análisis solo pueda realizarse para Uruguay y Paraguay. Se distingue entre las diferencias que provienen de los productos consumidos dentro del hogar o de los consumidos fuera del hogar. Luego, al interior de los productos consumidos dentro del hogar, se descompone entre aquellos que son iguales entre la CBA definida por CEPAL y la del país, y aquellos que solo están presentes en una de las dos canastas. Cuando son iguales, pueden presentar diferencias en las cantidades asignadas a cada producto, en el precio asignado a cada producto y en los factores de conversión de cantidades a kilocalorías. Los resultados se muestran en el Cuadro A.2.

En Paraguay los diferentes componentes aportan en sentidos opuestos, generando diferencias totales pequeñas. El consumo fuera del hogar tiene un costo de la kilocaloría menor en CEPAL que en el dato oficial, mientras que el consumo dentro del hogar presenta un costo mayor en CEPAL. De éste último, tanto los productos distintos como los iguales presentan las mismas diferencias. Las descomposiciones (CEPAL 2018:170) muestran que el consumo dentro del hogar genera diferencias en el costo mayores para la metodología CEPAL, que son parcialmente compensadas por el consumo fuera del hogar. Analizando en detalle el consumo dentro del hogar, las diferencias surgen del costo por kilocaloría de los productos iguales. Dentro de ellos, el mayor efecto (a favor del costo de la CEPAL) surge del efecto cantidad, compensado por el efecto del factor de conversión a kilocalorías que favorece a la metodología nacional.

En el caso de Uruguay, todos los elementos van en el mismo sentido, con costos superiores en la metodología nacional. Al realizar la descomposición (ver CEPAL 2018: 175) se encuentra que la mayor diferencia surge del costo de la kilocaloría del consumo dentro del hogar y dentro de ello de productos diferentes. Entre los productos iguales, las mayores diferencias surgen de las cantidades.

**Cuadro A.2**  
**Diferencias en el costo por kilocaloría entre la medición oficial y la de CEPAL**

Paraguay		
	CKC	Participación
Canasta completa país	108	
Canasta completa CEPAL	109	
Diferencia total	1	
Consumo fuera país	296	3%
Consumo fuera CEPAL	192	3%
Diferencia	-104	
Consumo dentro país	103	97%
Consumo dentro CEPAL	107	97%
Diferencia	5	
Productos distintos país	134	4%
Productos distintos CEPAL	570	0%
Diferencia	436	
Productos iguales país	101	96%
Productos iguales CEPAL	107	100%
Diferencia	6	
Uruguay		
Canasta completa país	17	
Canasta completa CEPAL	13	
Diferencia total	-3	
Consumo fuera país	35	5%
Consumo fuera CEPAL	25	0%
Diferencia	-11	
Consumo dentro país	16	95%
Consumo dentro CEPAL	13	100%
Diferencia	-2	
Productos distintos país	36	8%
Productos distintos CEPAL	13	11%
Diferencia	-23	
Productos iguales país	14	92%
Productos iguales CEPAL	13	89%
Diferencia	-1	

Fuente: tomado de CEPAL (2018).

Los países en transición al desarrollo enfrentan una serie de brechas y trampas estructurales que les dificultan avanzar en el proceso de desarrollo. Entre ellas se destacan la trampa de la productividad, la trampa institucional, la trampa medioambiental y la trampa de la vulnerabilidad social. Respecto de esta última, son de particular relevancia los retos en materia de inclusión, acceso a bienes y servicios, reducción de la desigualdad y redistribución de la riqueza.

En este estudio se analizan los resultados de la nueva medición de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), considerando su evolución entre 2002 y 2016 y comparándola con mediciones alternativas. Se estudia el efecto del crecimiento y de la distribución del ingreso en la caída de la pobreza observada en los países en el período, y si esta caída se dio de forma similar para los diferentes grupos etarios. Además, se analiza el vínculo entre la evolución de los indicadores monetarios de pobreza y las transferencias no contributivas, que son los programas sociales que tienen una incidencia más directa en ella.

Los resultados muestran el importante aumento de los ingresos de los hogares en los últimos 15 años en los países del MERCOSUR, lo que impulsó una reducción de la pobreza medida a través del método del ingreso.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)