

# **Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza**

Grupo de Río

## **Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza**

Santiago de Chile, diciembre de 2007

***Nota a la edición en español***

*La presente edición del “Compendio de mejores prácticas en la medición de pobreza” del Grupo de Río es una traducción del documento original en inglés “Compendium of best practices in poverty measurement”, publicado en Río de Janeiro, en septiembre de 2006 (ISBN: 85-240-3908-6). Los procesos de traducción e impresión fueron llevados a cabo por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del proyecto “Strengthening the capacity of Latin American and Caribbean countries to fulfill the Millennium Development Goals”, con apoyo financiero de la Cuenta para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.*

# Índice

Agradecimientos .....	5
Prefacio .....	7
<b>Capítulo 1 Introducción</b> .....	13
1.1 Pobreza: Una perspectiva histórica .....	13
1.2 Pobreza y políticas .....	22
Bibliografía .....	28
<b>Capítulo 2 El enfoque de la línea de pobreza</b> .....	31
2.1 Temas comunes .....	32
2.1.1 La unidad de análisis, equivalencias y economías de escala .....	32
2.1.2 Recursos .....	36
2.1.3 Fuentes de información para la medición de los recursos .....	43
2.2 Líneas de pobreza absoluta .....	48
2.2.1 Estándares: la línea de pobreza .....	48
2.2.2 Fuentes de información .....	57
2.2.3 Recursos .....	59
2.2.4 Desafíos, opciones y deficiencias .....	60
2.2.5 Tema especial: estado de salud y medición de pobreza .....	63
2.3 Líneas de pobreza relativa .....	68
2.3.1 Estándares .....	70
2.3.2 Recursos y fuentes de información .....	73
2.4 Líneas de pobreza subjetiva .....	75
2.4.1 Estándares .....	75
2.4.2 Fuentes de información .....	80
2.4.3 Desafíos, opciones y deficiencias .....	82
Bibliografía .....	84
Anexo: Agregación .....	87
A. Axiomas para los índices de pobreza .....	87
B. Índices de Pobreza .....	88
Referencias .....	90
<b>Capítulo 3 Medición de pobreza mediante la agregación de indicadores de privación</b> .....	91
3.1 Estándares .....	93
3.1.1 Selección de necesidades básicas e indicadores .....	93
3.1.2 Umbrales para cada necesidad .....	96
3.1.3 Agregación de estándares individuales .....	99
3.2 Unidad de referencia .....	103
3.3 Desagregación geográfica .....	104
3.4 Actualización de estándares .....	104
3.5 Fuentes de información .....	105
3.6 Tema especial: pobreza infantil .....	106
Bibliografía .....	110
<b>Capítulo IV Combinación de la línea de pobreza y los índices de privación</b> .....	111
4.1 Estándares .....	112
4.2 Unidad de análisis .....	120
4.3 Tipología de los resultados combinados de pobreza .....	121
4.4 Fuentes de información .....	123
Bibliografía .....	124
<b>Capítulo V Desafíos operacionales</b> .....	127
5.1 Medición y políticas .....	128
5.1.1 Datos de pobreza para distintas necesidades .....	128
5.1.2 Políticas relacionadas con el enfoque de línea de pobreza .....	130
5.1.3 Políticas relacionadas con el enfoque de privación .....	132
5.2 Comparaciones internacionales .....	133
5.3 Estrategias de información .....	140
Bibliografía .....	145

**Recuadros**

Recuadro 2.1	Escalas de equivalencia .....	34
Recuadro 2.2	Construcción de líneas de pobreza con equivalencia de consumo y economías de escala .....	35
Recuadro 2.3	Uso de la información de encuestas y censos para estimar la pobreza a nivel microeconómico .....	45
Recuadro 2.4	La práctica de la cepal en el uso de cuentas nacionales para ajustar los ingresos del hogar .....	47
Recuadro 2.5	Comparaciones internacionales entre la línea de pobreza absoluta y la línea de pobreza “un dólar al día” .....	62
Recuadro 2.6	Los indicadores de laeken .....	70
Recuadro 2.7	Comparaciones internacionales de pobreza relativa .....	72
Recuadro 2.8	Algunos los resultados de la comparación entre mediciones de pobreza subjetiva y objetiva .....	81
Recuadro 4.1	Definición de ingreso en la república de irlanda y el reino unido.....	114
Recuadro 4.2	Una propuesta para identificar la línea de pobreza combinada .....	119

**Gráficos**

Gráfico 2.1	Gastos en salud deducidos del ingreso .....	65
Gráfico 2.2	Gastos en salud agregados a la línea de pobreza .....	65
Gráfico 2.3	Línea de pobreza subjetiva.....	76
Gráfico 2.4	Línea de pobreza de leyden .....	78
Gráfico 4.1	Grupos en recursos combinados y encuestas de privación .....	121

**Cuadros**

Cuadro 3.1	Indicadores y umbrales en algunos estudios latinoamericanos .....	98
Cuadro 3.2	Formas de privación e indicadores de privación .....	107
Cuadro 4.1	Índices de privación seleccionados .....	119
Cuadro resumen	Posición óptima del umbral de pobreza obtenido con los modelos ANOVA y de regresión logística.....	120
Cuadro 5.1	Propuesta de definiciones operacionales de privación (para niños).....	139

# Agradecimientos

En este compendio se resumen los resultados de un prolongado esfuerzo. Dos presidentes anteriores del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Simón Schwartzman y Sergio Besserman, dirigieron el Grupo de Río desde 1996 hasta 2002. Eduardo Pereira Nunes ha sido el Presidente desde 2003 y ha dirigido la preparación del compendio. El personal del IBGE colaboró intensamente en las actividades del Grupo y en la organización de sus reuniones. A través de su División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, la CEPAL ha operado como secretaría del Grupo bajo los Secretarios Ejecutivos Gert Rosenthal, José Antonio Ocampo y José Luis Machinea. A su vez, la Unidad de Estadísticas Sociales de dicha división ha actuado como secretaría técnica bajo la supervisión de Juan Carlos Feres, su jefe, y el desempeño de Simone Cecchini, Xavier Mancero y Fernando Medina. Junto a Pedro Sáinz, consultor del IBGE, estos miembros del personal prepararon los informes de las reuniones y jugaron un papel activo en la escritura del compendio. Wasmália Bivar y Zélia Bianchini, del IBGE, colaboraron en el borrador final.

El texto del compendio fue preparado mediante un esfuerzo compartido por el IBGE y la CEPAL, por intermedio de su Unidad de Estadísticas Sociales y algunos miembros del Grupo. El Profesor Peter Townsend aceptó generosamente escribir la introducción, sobre la base de artículos escritos por él, que aparecen en la Enciclopedia de Ciencias Sociales (editada por Adam Kuper y Jessica Kuper) y de Pobreza Mundial: Nuevas políticas para derrotar a un viejo enemigo (editado por Peter Townsend y David Gordon). El capítulo 2 fue preparado por el IBGE, la CEPAL –a través de su División de Estadísticas y Proyecciones Económicas– y Luis Beccaria, con la colaboración de Ian Dennis (EUROSTAT), Philip Giles (Estadísticas Canadá), Charles Nelson (Oficina del Censo de los Estados Unidos), Javier Herrera y Rubén Suárez (Organización Pan Americana de la Salud). Los capítulos 3 y 4 fueron escritos principalmente por Luis Beccaria y Dave Gordon, respectivamente. Los miembros del personal del IBGE y la CEPAL mencionados anteriormente escribieron el capítulo 5 con la colaboración de Justin Griffin (Instituto Australiano de Salud y Bienestar) y Madior Fall (Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos de Francia).

Además, se recibieron valiosos comentarios de los siguientes participantes del Grupo: John Forsey (Departamento Australiano de Estadísticas), Justin Griffin (Instituto Australiano de Salud y Bienestar), Elaine Squires (Departamento para Trabajo y Pensiones del Reino Unido) y Carmen Ureña (Instituto Nacional de Estadística de España).

Luis Beccaria, con la colaboración de la Unidad de Estadísticas Sociales de la CEPAL, estuvo a cargo de la edición sustantiva del compendio. Pedro Sáinz coordinó el trabajo de la secretaría técnica y participó activamente en la etapa final del bosquejo, primero en su calidad de Director de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL y luego como consultor del IBGE.

Otros participantes de las reuniones que colaboraron activamente con el trabajo del Grupo fueron George Adewoye, Patricia Alexander, Paul Alkemade, Tereza Cristina Nascimento Araujo, Jairo Arrow, María de la Luz Avendaño, Miriam Babita, Lidia Barreiros, Teresa Bento, Alicia Bercovich, Yonas Biru, Dabilani Buthali, Elisa Lustosa Caillaux, Miguel Cervera, Cathy Cotton, Carlos Daroch, Scott Drimie, Güzin Erdogan, Pieter Everaers, Andrew Flatt, Julia Gaitán Monje, Pascual Gerstenfeld, Alison Hale, Gordon Harris, Ricardo Henriques, Norman Hicks, Flores Rosaline Hirschowitz, Selim Jahan, Robert Johnston, P.D. Joshi, Gisele Kamanou, Harry Kroon, Haeduck Lee, Gerardo Leyva, Tânia Lustosa, Martha Malard Mayer, Paulo de Martino Jannuzzi, Robert Mayo, Maureen McDonald, Michael McPeak, Lene Mejer, Marcia Maria Melo Quintsrl, Freddy Mercado, Alberto Minujin, Jackie Oatway, Mark Orkin, Alberto Padilla, Ricardo Paes de Barros, Anna Maria Medeiros Peliano, Daniel Petetta, Horst Posselt, John Reed, Sonia Rocha, Reynaldo Ruiz, Siddig A. Salih, Judy Schneider, Stefan Schweinfest, Paloma Seoane, Kathleen Short, M. Khalid Siddiqui, Denise Britz do Nascimento Silva, Lenildo Fernandes Silva, Lídia Vales de Souza, Agus Sutanto, Novoselova Svetlana, Berta Teitelboim, Lourens Trimp, Joann Vanek, José Vences, Michael Ward, Maryanne Webber y David Wilson.

# Prefacio

En su sesión de 1996, y siguiendo una recomendación de un grupo de expertos, el Grupo de Trabajo de la Comisión de Estadísticas decidió realizar, en mayo de 1997, el Seminario sobre las Estadísticas de Pobreza en Santiago, Chile, y crear un Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río), que fuera presidido por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria.

El Grupo de Río sobre Estadísticas de Pobreza se creó con el fin de analizar la situación de las estadísticas de pobreza y estudiar posibles cursos de acción en orden a mejorar estas mediciones y tender hacia procedimientos más estandarizados. Se incluyó en la categoría de “grupos de ciudad”, lo que le da un amplio grado de libertad funcional.

Un gran número de países e instituciones participan en este grupo de ciudad. En total, 22 países y 18 instituciones regionales o internacionales fueron representados en una o más de las siete reuniones que tuvieron lugar entre 1997 y 2004.<sup>1</sup>

La decisión de hacer un compendio de las mejores prácticas no se tomó desde un principio, sino que surgió como consecuencia del trabajo realizado por el Grupo. Las deliberaciones de las tres primeras reuniones se basaron en una amplia agenda que cubría diversos aspectos de la medición de la pobreza y temas relacionados. Después

---

<sup>1</sup> Países: Argentina, Australia, Bielorrusia, Bolivia, Botswana, Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, México, Nigeria, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Turquía y Uruguay. Instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Centro Townsend para la Investigación Internacional de la Pobreza, Comisión Económica para África (ECA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el siglo XXI (PARIS 21), División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Proyecto de Estudio de Ingresos de Luxemburgo.

de un extenso diálogo, el Grupo llegó al consenso de que el nivel actual de desarrollo y la muy desigual disponibilidad de instrumentos estadísticos en los distintos países no conducían a la preparación de un manual aplicable universalmente. Sin embargo, también era obvio que a pesar de la heterogeneidad de sus metodologías y grados de sofisticación, la mayoría de los países estaban involucrados en la medición de la pobreza. La actividad en este campo tuvo un fuerte impulso durante aquellos años, a medida que en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social y luego en la Declaración del Milenio se enfocó sistemáticamente la atención no sólo en la necesidad de obtener cifras de pobreza, sino más aún, cifras comparables.

Con esto en mente, el Grupo se embarcó en un esfuerzo mayor para recopilar información respecto de diferentes experiencias y luego sistematizar esa información. Se concluyó que muchas de las prácticas calzaban bastante bien en un número reducido de categorías. Pero también se observó que los países menos desarrollados estadísticamente tenían que utilizar “atajos” en términos de procedimientos y cálculos, debido a su carencia de infraestructura estadística y experiencia. Por lo tanto, el Grupo decidió que en vez de describir aquellos atajos en detalle, era más útil concentrarse en especificar las mejores prácticas en el campo, de modo que los países en desventaja pudieran evaluar los pasos o etapas necesarias para avanzar hacia mejores medidas. Esto se tradujo en la decisión de hacer un compendio de buenas prácticas y establecer un plan sistemático de trabajo para lograr ese objetivo.

Desde la quinta reunión en adelante, se recopiló y clasificó información sobre diversos enfoques de medición y procedimientos. Esto incluía la identificación de conceptos similares que se denominaban en forma diferente, investigación sobre instrumentos estadísticos disponibles, y la identificación de deficiencias y problemas operativos que necesitaban ser resueltos. En la última reunión, se esbozó un índice tentativo y un grupo de autores primarios empezó a preparar los primeros borradores. El trabajo editorial sustantivo en inglés se terminó a fines del 2005.

El hecho de que la mayoría de los miembros del Grupo provinieran de oficinas de estadísticas nacionales condujo la compilación de material hacia prácticas de medición implementadas en relación con su contexto institucional (aunque no necesariamente representaban las cifras oficiales del país en cuestión). Esto excluía de la discusión a aquellos temas o propuestas que pertenecían exclusivamente a la esfera académica, aun cuando se reconocía que allí tenían su origen los enfoques de medición más difundidos hoy en día. Además, la falta de recursos limitaba la participación de muchas instituciones nacionales diferentes de las oficinas estadísticas, tales como ONG o agencias sociales



de gobierno. No obstante, se considera que el compendio es representativo de las prácticas mejor desarrolladas en la medición de la pobreza.<sup>2</sup>

En este contexto, en la definición de una “buena práctica” se consideran los siguientes aspectos:

- (a) Tiene una definición clara del estándar relevante y sus unidades de medida.
- (b) Se basa en una fuente de información existente que cumple con los estándares de calidad mínimos.
- (c) Se ha aplicado más de una vez, idealmente para el mismo país o región. Sin embargo, si los cálculos se han realizado sólo una vez pero en muchos países, también puede calificar.
- (d) Produce información que es un insumo útil para las políticas públicas o que está relacionada con aspectos comprendidos en el campo de acción de esas políticas.

Como consecuencia, este compendio ofrece un “menú” de enfoques y metodologías con respecto a la medición de la pobreza. También se discuten en él los aspectos más importantes relacionados con su implementación. En casos donde no se han adoptado métodos de medición, este menú debería permitir al lector elegir entre las opciones disponibles, basándose en sus necesidades y restricciones. Sin embargo, también se intenta proporcionar una pauta general para el mejoramiento de los métodos de medición que no se hayan aplicado completamente.

El compendio contiene una introducción y cinco capítulos. En la Introducción, escrita por el profesor Peter Townsend, se recuerda el importante papel que cumple el campo académico en promover el progreso de la profesión y defender el derecho de libertad de opinión que las Naciones Unidas propugnan. También se expresa el aprecio del Grupo por la contribución académica mundial en cuanto a lograr que los conceptos abstractos sean funcionales para los objetivos de las políticas.

En el capítulo 1 se proporciona una visión general sobre la importancia de las medidas de pobreza en el actual contexto político global y social. Los capítulos 2 al 4 se han estructurado en torno de tres

---

<sup>2</sup> Se puede encontrar una descripción de las prácticas de medición de la pobreza en diferentes regiones del mundo en los sitios web de los talleres regionales organizados por la División de Estadística de las Naciones Unidas entre 2003 y 2004 en África ([unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ECOWAS.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ECOWAS.htm)), América Latina y el Caribe ([unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ECLAC.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ECLAC.htm)), Asia y el Pacífico ([unstats.un.org/unsd/methods/poverty/ReportManilaWorkshop\(15Nov2004\).doc](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/ReportManilaWorkshop(15Nov2004).doc)), y Asia Occidental ([unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ESCWA.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/Workshop%20ESCWA.htm)).

enfoques principales en la medición de la pobreza; el capítulo 2 se refiere al enfoque de la línea de pobreza, que incluye las perspectivas absoluta, relativa y subjetiva; el capítulo 3 corresponde al enfoque de las necesidades básicas insatisfechas o de indicadores de privación; y en el capítulo 4 se revisan las prácticas que involucran el uso de una combinación entre líneas de pobreza e indicadores de privación. Es importante recalcar que esta clasificación de prácticas es sólo una posibilidad analítica entre muchas otras, pero es la que los miembros del Grupo de Río consideran como el marco operativo adecuado en la discusión de las diversas metodologías disponibles. Finalmente, el capítulo 5 se refiere al vínculo entre política social y medición de pobreza, mencionando brevemente algunos de los elementos que se requieren para las comparaciones internacionales y el mejoramiento de las fuentes de información.

En forma más específica, el capítulo 2 se refiere a las prácticas en las que un hogar se clasifica como pobre si sus recursos son menores que el valor de un umbral monetario dado (“línea de pobreza”). La línea de pobreza representa el valor agregado de todos los bienes y servicios considerados esenciales para satisfacer las necesidades básicas del hogar. Se presentan tres perspectivas diferentes. El punto principal de divergencia de estos enfoques tiene que ver con cuáles necesidades básicas se consideran. En el punto de vista “absoluto” se consideran sólo las necesidades más elementales del hogar en relación con la subsistencia de sus miembros. De acuerdo con la visión “relativa”, las necesidades básicas de una persona son determinadas por lo que el individuo requiere para formar parte de la sociedad y, por lo tanto, en dicha visión se incluyen otros aspectos además de la mera subsistencia. Finalmente, la perspectiva “subjetiva” deja en los individuos mismos la determinación del costo de satisfacer las necesidades básicas.

En el capítulo 3 se examina el uso de los indicadores de privación. Este enfoque identifica como pobres a las personas u hogares que no cumplen con los estándares establecidos para un conjunto de indicadores de privación relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas. Una de sus principales diferencias con el enfoque de línea de pobreza es que mide la satisfacción efectiva de necesidades, más que la disponibilidad de recursos para satisfacerlas.

En el capítulo 4 se discute el uso de una combinación entre líneas de pobreza e índices de privación. Inicialmente, el Grupo consideró la posibilidad de tratar este enfoque como una extensión de los dos anteriores e incluirlo en uno de los capítulos precedentes. No obstante, finalmente se decidió discutir este tema en un capítulo separado, porque mediante las prácticas que en él se describen se procura integrar las medidas de línea de pobreza e indicadores de privación más que simplemente tabular sus resultados en forma cruzada, y porque algunos

países han estado persiguiendo una estrategia combinada como su enfoque oficial para la medición de la pobreza.

El capítulo final es de una naturaleza distinta a la de los tres anteriores. Mientras en los capítulos 3 y 4 se proporciona un análisis técnico de los enfoques y no se hace referencia específica a su adecuación en circunstancias particulares, en el capítulo 5 se exploran algunas de las consideraciones a evaluar cuando se decide qué método específico adoptar y se examina la relación entre métodos de medición y políticas públicas. También se revisan algunas de las prácticas existentes para la generación de cifras de pobreza internacionalmente comparables. Finalmente, se discuten algunas estrategias para el mejoramiento de las estadísticas de pobreza.



# Capítulo 1

## Introducción

Profesor Peter Townsend<sup>3</sup>

En el avance hacia la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mundial, lograr una mejor definición del problema y proporcionar un enfoque internacionalmente comparable para su medición son elementos muy importantes. Un paso necesario en este proceso es tomar un conjunto de prácticas actuales en la medición de la pobreza y examinar sus ventajas y limitaciones. Esta tarea la ha realizado el Grupo de Río y los resultados de su trabajo se presentan en este compendio, que contribuirá a que se alcancen mejores acuerdos sobre las mediciones de pobreza y su importancia en la creación de políticas más efectivas. Asimismo, ofrecerá a aquéllos con menos experiencia en el campo, la posibilidad de aprender más sobre opciones metodológicas, requerimientos de información y costos.

Los temas que trataré en esta Introducción se relacionan con una perspectiva histórica del concepto de pobreza, con referencia a lo que considero como las características básicas de la evolución de la pobreza en los últimos 25 años y cómo las políticas a nivel nacional e internacional han influido en esa evolución.

### 1.1 Pobreza: Una perspectiva histórica

Comprender los distintos enfoques para la medición de la pobreza requiere de una mirada a sus acontecimientos y circunstancias históricas. Sobre la base de estudios históricos acerca de la pobreza y las innovaciones introducidas en la investigación y la acción, puede haber un intercambio racional entre una mayoría de personas conducente a un acuerdo científico y público. Si se logra, podrá traducirse en grandes beneficios en el futuro.

---

<sup>3</sup> Esta introducción ha recurrido en parte importante a las contribuciones del autor en Social Science Encyclopaedia (Adam Kuper y Jessica Kuper, eds.) y World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy (Peter Townsend y David Gordon, eds.).

Desde el principio, la pobreza se relacionó con el ingreso, y el ingreso ha permanecido en el centro del significado del concepto. En esta coyuntura, se necesita una explicación. Mantener esa característica del concepto puede representar ventajas. Pero “ingreso” no es un concepto menos problemático que “pobreza” y debe ser elaborado en forma precisa y cuidadosa. Una vez hecho esto, los científicos podrán comprender por qué ha habido tentaciones de desviarse hacia otros significados. Es un ejercicio difícil y costoso. Si para llegar a una medición completa pero precisa, el ingreso equivalente de los bienes, los servicios públicos gratuitos y los subsidios al empleo se tiene que agregar al ingreso en efectivo, entonces la tarea de ensamblar una medición exacta se vuelve atemorizante. Me voy a esforzar en explicarlo.

Primero, será útil resumir la conclusión. Cuando las personas carecen o se les niega el ingreso y otros recursos, incluido el uso de bienes y la recepción de bienes y servicios en especies equivalentes al ingreso, para lograr las condiciones de vida —es decir, las dietas, bienes materiales, infraestructura, estándares y servicios— que los habiliten para desempeñar los roles, participar en las relaciones y seguir el comportamiento usual que se espera de ellos en virtud de pertenecer a la sociedad, se puede decir que están en la pobreza. Se hallan en situación de privación debido a su pobreza. La clave para comprenderla es la definición y medición de las dos variables que aparecen íntimamente relacionadas: “ingreso” y “privación”.

La determinación de una línea de pobreza no se puede basar en una selección arbitraria de un nivel de ingreso bajo. Sólo los criterios científicos independientes del ingreso pueden justificar dónde se debe fijar la línea de pobreza. La multiplicidad y severidad de diversos tipos de privación pueden constituir aquellos criterios. El objeto de la investigación es, por lo tanto, definir un umbral de ingreso bajo el cual la gente se encuentra cada vez más privada. Las dos medidas no se deciden fácilmente. La medición relevante de “ingreso” debe incluir el valor de los bienes e ingreso en especies que puedan ser tratadas como equivalentes al ingreso —a veces se utiliza “recursos” para denotar esta interpretación más amplia.

En segundo lugar, la medición de privación múltiple se debe decidir sobre la base de la evidencia sobre todas y cada una de las esferas de la actividad humana (nuevamente, esferas escogidas en forma no arbitraria): en el trabajo, donde se ganan los medios que determinan ampliamente la posición de un individuo en diferentes esferas de actividad; en la casa, el vecindario y la familia de una persona; durante un viaje; y en un rango de actividades sociales e individuales fuera del trabajo, y en el hogar o en el barrio donde las personas realizan diversos roles para cumplir con obligaciones sociales.

El grado de privación material y social relativo al ingreso es la base del método de “privación relativa” para establecer el umbral de ingreso que requieren los hogares compuestos de distintas formas para superar la pobreza. La aplicación de este método permite llegar a conclusiones sobre las tendencias relativas a la pobreza en y a través de distintos países (Townsend, 1979, p. 31; 1993, pp. 33-36). En el siglo XXI, este enfoque puede permitir lograr un consenso científico e internacional acerca del concepto y sus usos.

Existen antecedentes históricos que se tienen que rastrear y se deben hacer evaluaciones para llegar a la conclusión anterior. Durante muchos siglos comprender y aliviar la pobreza ha sido una preocupación importante de los seres humanos. En Inglaterra, antes de la época de Isabel I (Lambarde, 1579), se promulgaron diversas leyes para regular y mantener a los pobres, y el primer grupo registrado de “Comisionados para los Pobres” comenzó a trabajar en 1630 (HM, 1630). Se intentó lograr las condiciones en Inglaterra y de procurar las condiciones correspondientes en Europa (véase, por ejemplo, Eden, 1797; Himmelfarb, 1984; y Woolf, 1987). Al final del siglo XVIII, los gobiernos y los grupos dominantes se sintieron obligados de mala gana a definir las necesidades de los pobres en relación con su ingreso. En Gran Bretaña y gran parte de Europa, aquellos encargados de áreas pequeñas tales como parroquias, desarrollaron formas internas y externas de alivio de la pobreza mucho antes de la revolución industrial.

Las economías recientemente basadas en las industrias manufactureras y en un sistema de salario trajeron nuevos problemas relacionados con el cálculo y la regulación de las sumas que debían recibir los pobres dentro y fuera de las instituciones para los pobres. Los costos para mantener las instituciones y a sus internos habían sido causa de preocupación para los grupos líderes, lo que derivó en la formulación de un nuevo esquema para manejar a los pobres que comenzó a aplicarse en 1834, en Gran Bretaña. El principio de “menos aceptable” jugó un rol crucial en el pensamiento tanto de los políticos como de aquellos encargados de las investigaciones científicas.

“La primera y más esencial de todas las condiciones, un principio que es universalmente admitido, aun por aquéllos cuya práctica está en desacuerdo, es que la situación [de los pobres] en general no debería ser en realidad o en apariencia tan aceptable como la situación del trabajador independiente de la clase social más baja” (Report from His Majesty’s Commissioners, 1834, p. 228).

Los contribuyentes deseaban que los costos de mantener a los pobres fuertes y sanos y a los que no estaban en condiciones, se mantuvieran lo más bajo posible. Aquellos encargados de la economía y muchos empleadores deseaban que los pobres estuvieran preparados

para aceptar los salarios más bajos que se ofrecían. La historia de la pobreza no ha sido una búsqueda desapasionada si se considera la cantidad precisa de recursos requeridos para superar las condiciones de vida en privación, sino una lucha constante entre la investigación imparcial y las certezas prejuiciadas de aquéllos que han acumulado intereses fijos valiosos. Se llegó a compromisos con respecto al ingreso necesario y al nivel apropiado de investigación. En algunas ocasiones se proporcionó un alivio limitado en forma de pan y otros beneficios en especies, y algunas veces en efectivo, o una combinación de efectivo y pan, especialmente para los pobres no institucionalizados. Las necesidades y, por lo tanto, los beneficios para satisfacer las necesidades dependían de las percepciones sobre cuántos pobres eran “merecedores”. Pero con la iluminación y la evolución del Estado industrial moderno, hubo demandas de racionalización de los métodos y cantidad de alivio que se consideraba habitual.

Por tales razones, los gobiernos y administradores se preocuparon de definir las necesidades mínimas de los internos institucionales y de los pobres sanos y fuertes fuera de las instituciones. Asimismo, buscaron justificar sus decisiones en las investigaciones científicas independientes. El trabajo temprano de nutricionistas en Alemania, los Estados Unidos y Gran Bretaña abordó tales interrogantes. En Alemania, por ejemplo, apareció el trabajo de Kuczynski y Zuntz (Leibfried, 1982; Hoffmann y Leibfried, 1980; y Leibfried y Tennstedt, 1985). En los Estados Unidos, el trabajo histórico de Aronson (1984) también reveló la poderosa influencia de dichos antiguos nutricionistas. La escala y la variedad de nutrientes para mantener la vida se convirtió en un área importante de interés público. Había llegado una nueva etapa de trabajo relativamente científico en relación con la pobreza.

Desde la época de 1880 al presente, tres conceptos alternativos de pobreza han evolucionado como base para un trabajo internacional y comparativo. Dependen principalmente de las ideas de subsistencia, necesidades básicas y privación relativa. En Gran Bretaña, el estándar de “subsistencia” se desarrolló en dos etapas: primero, en conjunto con el trabajo de los nutricionistas mediante encuestas realizadas por empresarios tales como Rowntree (1901 y 1918) y luego en los años de la guerra (1939-1945) mediante un informe sobre seguridad social escrito por Sir William (más tarde Lord) Beveridge (Beveridge, 1942). Anteriormente, bajo las antiguas Leyes de los Pobres, las necesidades de éstos habían sido medidas en términos de cantidades de pan o de harina para el pan, o su equivalente en efectivo, y en algunas parroquias se habían vuelto una práctica común las asignaciones por la adición de otras necesidades (véase en Report from His Majesty’s Commissioners, 1834, p. 228). Ahora, como resultado del trabajo impulsado por los



nutricionistas, las familias eran definidas como pobres cuando sus ingresos no eran “suficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener tan sólo la eficiencia física” (Rowntree, 1901, p. 86). Se consideraba en pobreza a una familia cuyo ingreso menos el arriendo estaba por debajo de la línea de pobreza. Aunque al calcular el nivel de ingreso se incorporaba una asignación para vestuario, combustible y algún otro ítem, ésta era muy pequeña y la alimentación representaba la mayor porción para subsistencia.

Las investigaciones de Rowntree, Bowley y otros durante la época de 1890 y en las primeras décadas del siglo XX influenciaron las prácticas científicas y las políticas internacionales y nacionales para el resto del siglo. Ejemplos son las medidas estadísticas adoptadas para describir condiciones sociales, al principio dentro de países individuales, pero luego con aplicación amplia realizada por agencias internacionales tales como el Banco Mundial. La interpretación particular de Beveridge sobre la “subsistencia” se realizó en los años de posguerra, después de 1945, como una forma de justificar los bajos valores para la asistencia nacional y el seguro nacional que se estaban adoptando. La idea de subsistencia se exportó en forma libre a los Estados miembros del antiguo Imperio Británico. De esta forma, los salarios de los negros en Sudáfrica fueron en parte legitimados por la “línea de referencia de pobreza” (Pillay, 1973; Maasdorp y Humphreys, 1975). Para formular planes de desarrollo, los territorios anteriormente colonizados tales como India y Malasia trabajaron intensamente en la conceptualización de la subsistencia (India, 1978; Malasia, 1986). En los Estados Unidos, la “subsistencia” permanece como la pieza clave –aun cuando se formule de manera elaborada– de las medidas gubernamentales de pobreza (Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos, 1976; Fisher, 1998; Citro y Michael, 1995).

El uso de “subsistencia” para definir la pobreza fue posteriormente criticado (Rein, 1970; Townsend, 1979). La crítica principal era que, dentro de ese enfoque, las necesidades humanas son interpretadas como necesidades predominantemente físicas –es decir, alimento, techo y abrigo– más que como necesidades sociales. De acuerdo con este argumento, las personas no son simplemente organismos individuales que requieren reposición de fuentes de energía física. Son seres sociales de quienes se espera que realicen roles socialmente exigentes como trabajadores, ciudadanos, padres, vecinos y amigos (Lister, 1990). Además, no son simples consumidores de bienes físicos, sino productores de aquellos bienes y también se espera que actúen en distintos roles en sus diversas asociaciones sociales. Dependen de servicios públicos e infraestructura que se proporciona en forma colectiva. Estas necesidades se aplican universalmente y no solamente en sociedades industriales ricas.

La carencia de instituciones sociales y servicios elaborados en países con bajos ingresos y sus escasos recursos dirigen nuestra atención hacia si las necesidades materiales de subsistencia más básicas pueden o no ser satisfechas en esos países. Satisfacer necesidades tales como saciar el hambre se acepta ampliamente como una prioridad. Dichas necesidades se han incluido en la clasificación de pobreza “absoluta”. En investigaciones posteriores se ha observado, sin embargo, que el adjetivo “absoluto” debería ser reemplazado por “extremo” o “crítico”. Y las necesidades físicas, al ser examinadas, resultan estar sujetas a cambios rápidos debido a los giros en los patrones de actividad y la construcción social de las sucesivas formas de consumo material. Los bienes materiales no son, después de todo, fijos o invariables. E incluso la cantidad y tipo, así como el costo del alimento que se come, dependen de los roles que las personas juegan y de las costumbres alimenticias que observan socialmente. De este modo, en el análisis final, las necesidades materiales están socialmente determinadas de diferente forma.

En la década de 1970 empezó a ejercer influencia una segunda formulación, la de “necesidades básicas”. Se decía que las necesidades básicas incluían dos elementos. Primero, ciertos requerimientos mínimos de una familia para consumo privado: alimentación adecuada, techo y abrigo, como también ciertos muebles y equipamiento doméstico. Y segundo, servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad sin restricciones, tales como agua potable confiable, medidas sanitarias, transporte público y salud, educación e infraestructura cultural (ILO, 1976, pp. 24-25; 1977). Especialmente en zonas rurales, el concepto de necesidades básicas se extendió a la tierra, herramientas para la agricultura y acceso al cultivo.

El concepto de “necesidades básicas” jugó un papel fundamental en sucesivos planes nacionales impulsados por las grandes potencias y por agencias internacionales (véase, por ejemplo, Ghai y otros, 1977; 1979) y en informes internacionales (véase, por ejemplo, UNESCO, 1978; y el Informe Brandt, 1980). Evidentemente, el término es una extensión del concepto de subsistencia. Además de las necesidades materiales para la supervivencia y eficiencia física individual, existen la infraestructura y los servicios –salud, medidas sanitarias y educación– requeridos por las comunidades locales y por toda la población.

El atractivo del concepto de “subsistencia” era su campo limitado y, por lo tanto, sus implicancias limitadas para aplicar planes y acciones políticas. Parecía más fácil restringir el significado de pobreza a las necesidades físicas y materiales que incluir también el no cumplimiento de roles sociales, dado el dominante énfasis en el individualismo dentro del renacimiento de la economía neoclásica y el pluralismo-liberal. Por otra parte, la atracción del concepto “necesidades básicas” ha estribado

en el énfasis puesto en establecer por lo menos algunas precondiciones para la sobrevivencia de la comunidad y la prosperidad en todos los países. Por ejemplo, las iniciativas tomadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su propósito de expandir el acceso a la salud y la educación básica, o encarar las necesidades de los niños, han significado un avance en este proceso. En algunas oportunidades, estas organizaciones se han involucrado en luchas importantes.

Sin embargo, mientras más se reconocen los aspectos sociales de las necesidades, más imperativo se hace aceptar la relatividad de las necesidades con respecto tanto a los recursos nacionales como mundiales, porque a medida que transcurre el tiempo éstos pasan mayoritariamente a estar bajo el control de empresas transnacionales y de agencias internacionales. Mientras más se limita el concepto de pobreza a bienes físicos e infraestructura, más fácil se vuelve argumentar que el crecimiento de la riqueza a nivel nacional es suficiente para tratar con el fenómeno y que es innecesaria una combinación compleja de crecimiento, redistribución y reorganización del comercio y de otras relaciones institucionales que involucren la reconstitución de instituciones tradicionales y la adición de asociaciones sociales nuevas.

En la última parte del siglo XX, un grupo de científicos sociales se volcó hacia una tercera formulación social del significado de pobreza – aquella de privación relativa (Townsend, 1979, 1985 y 1993; Chow, 1982; Bokor, 1984; Mack y Lansley, 1984; Ferge y Miller, 1987; Desai y Shah, 1988; Luttgens y Perelman, 1988; Saunders y Whiteford, 1989; Lister, 1991; Scott, 1994; Nolan y Whelan, 1996; Øyen, Miller y Samad, 1996). Algunos de estos investigadores apreciaron que los informes subjetivos de las personas sobre sus condiciones y experiencias tenían una correlación bastante razonable con la ardua observación objetiva y ofrecían un atajo que era, sin embargo, confiable para aquellos métodos de investigación, que sin duda eran caros y tomaban tiempo (véase especialmente, Gordon y otros, 2000). Aunque la pobreza “subjetiva” y la “objetiva” son por supuesto distintas en principio, se superponen en la exposición detallada. En los métodos de indagación a menudo se asume que existe un continuo entre las dos y que se pueden seleccionar algunos puntos de ese continuo para su escrutinio particular y para la extracción de información.

La “relatividad” se aplica tanto a los recursos como a las condiciones sociales y materiales. Las sociedades están atravesando por cambios tan rápidos que un estándar de pobreza desarrollado en algún momento del pasado es difícil de justificar bajo las nuevas

condiciones. La gente que vive en el presente no está sujeta a las mismas leyes y obligaciones, ni a las costumbres que prevalecían en épocas anteriores. La globalización está interrelacionando implacablemente a los pueblos y sus estándares de vida, al mismo tiempo que las desigualdades están aumentando en la mayoría de los países. Existen, por lo tanto, importantes objeciones a la simple actualización de cualquier parámetro histórico de la pobreza sobre la base de algún índice de precios. Por muchos años, la “relatividad” de los significados de pobreza ha sido reconocida, por lo menos en parte, si no completamente. Adam Smith, por ejemplo, reconoció las formas en que se definían por costumbre las “necesidades” en la primera parte del siglo XIX, citando como ejemplo las necesidades de los trabajadores de ponerse una camisa (Smith, 1812).

Tampoco es suficiente describir la pobreza como una condición aplicable a aquéllos cuyo ingreso disponible es bajo con relación al de otros. Esto significa fallar en la distinción conceptual entre desigualdad y pobreza. La pobreza se puede entender de mejor manera como una condición que abarca no sólo a aquéllos que son víctimas de una mala distribución de recursos, sino más exactamente a aquéllos cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas demandas y costumbres sociales que se imponen a los ciudadanos de esa sociedad, en primer lugar. Éste es un criterio que se presta para la observación científica de la privación, la medición y el análisis.

La motivación de impulsar la idea de pobreza como “privación relativa” se puede considerar científica e internacional. Existen instancias en que el concepto de “subsistencia” minimiza el nivel y profundidad de la necesidad humana, así como el concepto de “necesidades básicas” se limita principalmente a las infraestructuras físicas de las comunidades del Tercer Mundo. Como ocurre con cualquier formulación, hay problemas al definir la pobreza en forma operacional. Mediante el enfoque de “privación relativa” se visualiza un umbral de ingreso, de acuerdo con el tamaño y tipo de familia, bajo el cual el alejamiento o la exclusión de la pertenencia activa a la sociedad se vuelven desproporcionadamente marcados. Si ese umbral existe o no, depende de la evidencia científica que se pueda recopilar en su favor y si los enfoques sociológicos y económicos se pueden reconciliar (para una introducción a la controversia, véase Townsend, 1979, capítulo 6; Desai y Shah, 1988; Desai, 1986; Sen, 1983 y 1985; Townsend, 1985; y Townsend, 1993, capítulo 6).

La reconciliación está un poco lejana. A pesar de la influencia de las contribuciones de Sen a los estudios sobre el desarrollo, durante dos décadas sus ideas sobre las capacidades no han “penetrado la corriente principal del análisis de la pobreza entre los economistas” (Kanbur, 2003). Existen formas de empobrecimiento, por ejemplo, a través de la

exclusión social, en que las capacidades individuales para superar la pobreza no son relevantes. Aquellas capacidades se identifican como originadas dentro del individuo más que en grupos o naciones en forma colectiva o determinadas en forma externa. Las capacidades son además distintas a las percepciones. Las percepciones ofrecen una corrección invaluable a la investigación independiente y al análisis de comportamiento y condiciones de vida.

Aun cuando los juicios e informes subjetivos de cortes transversales de la población pueden ofrecer un atajo para los cálculos representativos sobre la pobreza (véase, por ejemplo, Gordon y otros, 2000; Nolan y Whelan, 1996; Mack y Lansley, 1984), la observación objetiva elaborada del comportamiento y de las condiciones sociales y materiales permanece como la tarea necesaria y fundamental. Se requiere observación científica detallada y extensa para demostrar el grado y seriedad de la no participación por parte de aquéllos con ingresos bajos y provisión escasa de otros recursos, porque la gente juega distintos roles durante su vida y puede presentar complejos patrones de asociación.

Los intentos de las organizaciones financieras internacionales para definir la pobreza en forma operacional han resultado ser expedientes de corto plazo, más que de un valor continuo. De esta forma, el Banco Mundial adoptó una medida práctica de 370 dólares por año por persona a precios del año 1985 (la línea de pobreza de “un dólar al día”) para todos los países en vías de desarrollo más pobres. Ésta fue conveniente en forma temporal como un crudo indicador, pero posteriormente no fue convertida a la medición que el Banco consideraba necesaria en 1990.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 se logró un consenso con respecto a los enfoques de la pobreza, que fue expuesto en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y en el Programa de Acción de la Cumbre, bajo la firma de 117 países (Naciones Unidas, 1995). En la planificación para derrotar a la pobreza, los gobiernos estuvieron de acuerdo en emitir informes frecuentes sobre el grado de pobreza en sus propios territorios, que se basarían en medidas de pobreza “absoluta” y “total”. Esto presenta el potencial de obviar el problema creado por la actual búsqueda de distintas mediciones regionales de pobreza y actuar como puente para investigaciones comparables en países con diferentes niveles de desarrollo, lo que proporcionará mediciones genuinas de los niveles de pobreza extrema y total en el mundo y de la falla o éxito de las distintas políticas para aliviar la pobreza. La consistencia en el significado a través de todas las sociedades se ha convertido en el tema científico más relevante del siglo XXI.

Durante la última parte del siglo XX, los informes sobre pobreza en los países pobres eran más críticos y más convincentes y radicales teóricamente que aquéllos sobre pobreza en los países ricos. El autoengaño ideológico respecto de la ausencia de pobreza fue una característica significativa de un número de sociedades ricas después del período 1939-1945. Pero el proceso de polarización social en la mayoría de los países, en combinación con la globalización, sugiere que la supuesta ausencia o extremadamente pequeña cantidad de pobreza existente en algunos de aquellos países había sido una ilusión conveniente que no se podía seguir manteniendo. La tendencia a restringir los significados de la pobreza a regiones particulares del mundo ha debilitado el poder del concepto. La divergencia de significados ha producido –o reflejado– una divergencia en las metodologías de medición, modos de explicación y estrategias de mejoramiento. Como ha demostrado el trabajo reciente sobre pobreza infantil, los datos empíricos para todos los países se pueden clasificar en forma consistente en relación con múltiples formas de privación social y material (Gordon y otros, 2003).

Como se aprecia en este documento, el estado actual de la medición de la pobreza no avanza necesariamente junto con la evolución del tratamiento conceptual del problema descrito en esta sección. Las críticas de ciertos enfoques presentados en esta perspectiva histórica no se deberían transferir en forma mecánica a la medición operacional. La línea de pobreza “absoluta” (o extrema) se ha convertido en un método ampliamente conocido para medir la suficiencia mínima de recursos, y su aplicación se ha apartado crecientemente de la idea de “subsistencia”, dando más lugar a las necesidades que son determinadas socialmente. El enfoque de las necesidades básicas también ha cubierto nuevas áreas de privación más cercanas a la noción de necesidades sociales. De hecho, en la definición de las líneas de pobreza absoluta o extrema y de las necesidades básicas insatisfechas, muchos miembros del Grupo de Río han introducido métodos que capturan elementos de relatividad en la definición de los estándares. Más aún, y desafortunadamente, existen muchos países en los que gran parte de la población sufre de hambre y experimenta las privaciones relativas a la subsistencia y donde algunas necesidades básicas elementales siguen siendo desatendidas.

## 1.2 Pobreza y políticas

El nivel de recursos mundiales es enorme y aún en crecimiento. En 1985, el PIB promedio mundial por persona era de 13,60 dólares al día y de aproximadamente 16 dólares al día en 2002 (también medido a precios de 1985). Con estas cifras se demuestra que hay campo

considerable para que las políticas de redistribución eleven a todos sobre el estándar de pobreza de un dólar por persona al día del Banco Mundial.

Sin embargo, ha habido un deterioro en términos de problemas sociales mundiales, como lo ilustra el aumento de la masa de pobreza en algunas regiones, en ocasiones como una consecuencia directa de conflicto evitable o guerra y del crecimiento generalizado de la polarización social. La pobreza masiva se ha mantenido o ha crecido en algunos países de América Latina y en África subsahariana, especialmente en aquéllos que anteriormente eran colonias y que han sufrido guerras civiles y, en algunas instancias, genocidios. La pobreza masiva ha llegado a muchos países de la antigua Unión Soviética, de acuerdo con lo demostrado por un flujo de informes nuevos (UNDP, 1998; Atal, 1999; Braithwaite y otros, 2000; UNICEF, 2001). En palabras de un grupo de investigadores: “los ingresos bajaron, la pobreza ‘explotó’ y la red de seguridad organizada alrededor de la protección proporcionada por las empresas se ‘evaporó’” (Braithwaite y otros, 2000, p. 164).

Subyacente a este informe de cambios existe una división o estratificación social intensa, que se manifiesta en la creciente desigualdad entre y dentro de los países. En un informe de mediados de 1999, el PNUD concluyó que la desigualdad de ingreso había aumentado “en la mayoría de los países de la OCDE durante los años 80 y a comienzos de los 90. De 19 países, sólo uno experimentó una ligera mejoría” (PNUD, 1999, p. 37). En la información sobre la desigualdad de ingresos en Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se “indica que estos cambios fueron los más rápidos de los que ha habido constancia jamás. En menos de un decenio, la desigualdad de ingreso medida por el coeficiente de Gini aumentó de un promedio de 0.25-0.28 a 0.35-0.38, sobrepasando los niveles de la OCDE” (PNUD, 1999, p. 39). “En China las disparidades van en aumento entre las regiones orientadas a la exportación de la costa y el interior: el índice de pobreza humana es apenas inferior al 20% en las provincias costeras, pero superior al 50% en Guizhou, en el interior” (PNUD, 1999, p. 3).

Otros países del este y sur de Asia, tales como Indonesia y Tailandia, que habían logrado alto crecimiento mientras aumentaban la distribución de ingresos y reducían la pobreza en décadas anteriores, estaban experimentando en forma similar más desigualdad (PNUD, 1999, p. 36). En América Latina, entre 1980 y 1999, el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza aumentó de 40,5% a 43,8% (CEPAL, 2004). La brecha entre países, así como dentro de ellos, también se ha acelerado: el promedio de ingreso del 20% de la población más rica era

30 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre en 1960, pero se ha elevado a 74 veces en 1997 (PNUD, 1999, p. 36).

Las causas de la persistente y creciente pobreza no han sido suficientemente investigadas, y gran parte del análisis se ha basado en la muy simplista suposición de que, debido a que los países industrializados tienen niveles de pobreza más bajos que los países en desarrollo, el crecimiento del PIB global por sí mismo mitigará la pobreza. En recientes análisis del Banco Mundial realizados por Dollar y Kraay (2000) se intenta demostrar que “el ingreso de los pobres aumenta uno a uno con el crecimiento global”, es decir, por cada 1% de aumento en el PIB, los ingresos del 20% más pobre también aumentan un 1%. De estos análisis, ellos concluyeron que el gasto público en educación y salud es poco beneficioso para los pobres. No obstante, análisis científicos de la misma información utilizada por Dollar y Kraay, realizados por otros investigadores, han demostrado –sin ninguna sorpresa– que no existe una relación simple entre el crecimiento del PIB y los ingresos de la gente pobre (Foster y Székely, 2001). En América Latina, las cifras a largo plazo (1980-1999) para siete países, incluidos los más poblados, refutan claramente el argumento de que los pobres han mantenido su ya baja cuota de la distribución del ingreso (Sáinz y La Fuente, 2001). De hecho, la existencia de un efecto de “goteo” del crecimiento se ha vuelto difícil de demostrar (Newman y Thomson, 1989).

Para comprender el deterioro de las condiciones de vida de gran parte del mundo, se necesita aceptar un elemento básico que es el impacto creciente de desarrollos internacionales sobre subgrupos nacionales y poblaciones locales. Con esto quiero decir que los problemas familiares relacionados con el género, la edad, las discapacidades y la prole, por ejemplo, muestran ahora estar bajo una fuerte influencia de determinantes internacionales. También sostengo que los problemas locales, tales como conflictos en urbanizaciones, drogas, cierre de fábricas y la privatización insatisfactoria de servicios, se generan o se agrandan con el mercado global y otros factores internacionales.

Las principales políticas de ciertas agencias internacionales, corporaciones transnacionales y gobiernos nacionales para los que se había construido un poderoso consenso durante los años ochenta y noventa, incluyen la estabilización, liberalización, privatización y focalización, y la adopción de programas de redes de seguridad social como resultado de la influencia mundial de la teoría monetarista. Por ejemplo, los llamados programas de estabilización y ajuste estructural, que fueron promovidos y apoyados por agencias internacionales, han provocado la disminución de los subsidios en alimentos, combustibles y otros bienes, reducciones en el empleo público, recortes en los sueldos del sector público y otras medidas deflacionarias. Esto no sólo genera



recesión, sino también resultados distributivos que son más adversos en los países más pobres que en los países industrializados, donde los sistemas de remuneraciones están firmemente institucionalizados y autoprotectidos, y donde los esquemas de seguridad social establecidos desde hace mucho tiempo proporcionan un mejor colchón en caso de una depresión económica. Las políticas tendientes a recortar el gasto público y focalizarse en los grupos más pobres han incrementado la desigualdad y perpetuado la pobreza, especialmente en países donde, debido al comercio globalizado y la creciente influencia de corporaciones transnacionales, ha habido una concentración de la riqueza particularmente rápida.

Para reconocer qué políticas han ocasionado mayor desigualdad dentro y entre los países tenemos que comprender la similitud de los programas que están influyendo en el desarrollo alrededor del mundo, al tiempo que reconocemos que éstos están calculados para fluctuar en extensión y fuerza en diferentes regiones. Tanto los gobiernos como las agencias internacionales están a menudo ansiosos por adoptar nuevos nombres para políticas conformistas (más que “convergentes”), especialmente cuando se empieza a acumular evidencia de que no están funcionando.

Un segundo elemento a considerar es la concentración del poder jerárquico. Debido a la desregulación y privatización de los gobiernos, a menudo a instancias de las agencias internacionales, el control de los mercados laborales se ha desviado desde los Estados hacia las corporaciones transnacionales. Existen serias deficiencias de las leyes empresariales y sociales, tanto nacionales como internacionales, en relación con las transnacionales. Pese a que dichas corporaciones son capaces de contribuir en forma positiva al desarrollo social, una evaluación ha revelado que pocas de ellas están dando buenos resultados y las actividades de algunas han sido claramente dañinas (Kolodner, 1994). En libros recientes sobre corporaciones transnacionales (véase, por ejemplo, Kortzen, 1996) se han estado reuniendo antecedentes que a los gobiernos y a las agencias internacionales les será difícil ignorar.

Una característica de las fusiones entre empresas y la absorción de fuerzas laborales extranjeras en subsidiarias corporativas tiene que ver no sólo con el tamaño de la fuerza laboral responsable de la administración, sino también con el desarrollo y extensión de la jerarquía de pago y derechos existente en dichas corporaciones. Hay muchos estratos en una fuerza laboral que consisten en decenas de miles de empleados que trabajan tiempo completo, media jornada, en forma permanente y temporal en 50, 60 o incluso más países. Esto puede ser caracterizado como un aumento del control vertical, a la vez que disminuyen la participación y el intercambio horizontal. Además, la

jerarquía en evolución comprende nuevos grupos ocupacionales, rangos y clases, que se manifiestan tanto en el nivel internacional como en el nacional y local.

La privatización es otro elemento que ayuda a explicar el creciente grado de polarización social. Se ha argumentado que la privatización va a intensificar la competencia del mercado global, reducir el costo del Estado y los impuestos gubernamentales, y dar mayor libertad a las empresas privadas para manejar sus problemas como deseen. Sin embargo, los que proponen esta idea han adoptado una interpretación muy estrecha del bien económico y han tendido a ignorar el hecho de que el desarrollo económico es una parte integral del desarrollo social. En estudios académicos, como los realizados en el Reino Unido, no se ha podido proporcionar evidencia de que la privatización sea exitosa en términos de crecimiento y precios. De hecho, hay ejemplos en ambas direcciones (véase, por ejemplo, Parker y Martin, 1997).

El último elemento que quiero mencionar se refiere a las deficiencias en la focalización y en las redes de seguridad social. En los programas de ajuste estructural se ha hecho un esfuerzo por compensar las desiguales consecuencias sociales de la liberalización, la privatización y los recortes en el gasto público con propuestas para focalizar la ayuda en los grupos más vulnerables de la población. Por algunos años, y aun en gran medida hoy, esto se ha presentado dentro del contexto de las pruebas de medios. Incluso si la cobertura fuera pobre, grandes sumas de dinero se ahorrarían si los “casi pobres” no fueran subsidiados por fondos públicos.

Los críticos han concluido ahora que muchos de los países que formaron parte de programas ampliados de ajuste estructural “han experimentado profundas crisis económicas: crecimiento bajo o incluso en declinación, deudas externas mucho más grandes y el estancamiento que perpetúa la pobreza sistémica”. En algunos estudios del Fondo Monetario Internacional se proporciona una “evaluación devastadora de las consecuencias económicas y sociales de su asesoramiento en docenas de naciones pobres” (Kolko, 1999, p. 53).

La conclusión es completamente aplicable tanto a los países ricos como a los pobres. La lucha principal de los próximos años va a ser acerca de la restricción de la seguridad social o “bienestar”, en favor de los beneficios sujetos a pruebas de medios. Quienes han reunido evidencia para distintos países europeos durante muchos años señalan que las políticas de pruebas de medios son pobres en cobertura, administrativamente costosas y complejas, conducen a divisiones sociales, son difíciles de compatibilizar con incentivos al trabajo y tienden a desalentar formas de ahorro.

Se han formulado propuestas de políticas para manejar estas tendencias negativas. Por ejemplo, Townsend y Gordon (2002) proponen una serie de acciones como parte de la construcción de una estrategia antipobreza. No voy a discutir las aquí, ya que exceden la naturaleza y los objetivos de este compendio, excepto una que tiene relación directa con el tema abordado.

Una mejor definición y medición de pobreza constituye un paso importante para eliminarla. Por lo tanto, se debería concertar una línea de pobreza internacional que defina un umbral de ingreso (incluido el valor del ingreso en especie) normalmente requerido en distintos países para superar la privación material y social. Como primer paso, debe ser cumplido el acuerdo adoptado en 1995 en Copenhague (Naciones Unidas, 1995) de introducir (y monitorear) mediciones de pobreza absoluta y total en cada país. Una estrategia antipobreza efectiva sólo se puede desarrollar sobre una base como ésta. Una segunda recomendación consiste en que las políticas antipobreza se deben monitorear y evaluar en forma regular. Hay que dar pasos adicionales para cumplir con los acuerdos relativos a las medidas antipobreza adoptados en 1995 en Copenhague durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y para regularizar la publicación de los informes gubernamentales anuales antipobreza, así como de los informes correspondientes de las Naciones Unidas y de las principales agencias financieras internacionales.

La evaluación de los fenómenos relacionados con la pobreza y su repercusión en las condiciones de vida requiere del estudio de sus consecuencias en la distribución primaria del ingreso, el mercado laboral, el nivel y composición del gasto público social y los patrones de consumo, incluido el valor que la población le atribuye a la satisfacción de las necesidades. El compendio preparado por el Grupo de Río sobre Estadísticas de Pobreza incluye una revisión profunda de los procedimientos para mejorar aquellas mediciones que se están utilizando, junto con una guía que cubre los recursos y costos involucrados.

## Bibliografía

- Aronson, N. (1984), *The Making of the U.S. Bureau of Labor Statistics Family Budget Series: Relativism and the Rhetoric of Subsistence*, Evanston, Department of Sociology, Northwestern University.
- Atal, Y. (ed.) (1999), *Poverty in Transition and Transition in Poverty: Recent Developments in Hungary, Bulgaria, Romania, Georgia, Russia, Mongolia*, New York, UNESCO and Benjamin Books.
- Beveridge, William (1942), *Social Insurance and Allied Services (The Beveridge Report)*, London, Modern History Source Book.
- Bokor, A. (1984) "Deprivation; dimensions and indices", in: *Stratification and Inequality*, R. Andor and T. Kolosi (eds.), Budapest, Institute for Social Sciences.
- Braithwaite, J., C. Grootaert and B. Milanovic (2000), *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*, Basingstoke, Macmillan.
- Brandt, W. (Chairman) (1980), *North-South: A Programme for Survival*, London, Pan Books.
- Chow, N.W.S. (1982), *Poverty in an Affluent City: A Report of a Survey of Low Income Families in Hong Kong*, Chinese University of Hong Kong.
- Citro, C.F. and Michael, R.T. (eds.) (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*, Panel on Poverty and Family Assistance, National Research Council, Washington D.C., National Academy Press.
- Desai, M. (1986), "On defining the poverty threshold", in: *Excluding the Poor*, P. Golding (ed.), London, Child Poverty Action Group.
- Desai, M. and A. Shah (1988), "An econometric approach to the measurement of poverty", in: *Oxford Economic Papers*, N° 40, 505-522.
- Dollar, D. and A. Kraay (2000), "Growth is good for the poor", in: *World Bank Policy Research Working Paper series*, N° 2587, Washington, D.C., World Bank.
- Drewnowski, J. and W. Scott (1966), *The Level of Living Index*, Report N° 4. Geneva, Research Institute of Social Development, United Nations.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2004), *A Decade of Social Development in Latin America, 1990-1999 (LC/G.2212-P)*, Santiago, Chile.
- Eden Sir F. M. (1797), *The State of the Poor: or an History of the Labouring Classes in England from the Conquest to the Present Period*, 3 vols., London.
- Ferge, Z. and S. M. Miller (eds.) (1997), *The Dynamics of Deprivation: A Cross-National Study*, London, Gower Press.
- Fisher, G.M. (1998), "Setting American standards of poverty: a look back," *Focus*, vol. 19, N° 2.
- Foster, J. and M. Székely (2001), "Is economic growth good for the poor?", paper presented at the WIDER Development Conference on Growth and Poverty, Helsinki, 25-26 May [online] [http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-1/foster\\_and\\_szekely.pdf](http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-1/foster_and_szekely.pdf).
- Ghai, D., M. Godfrey and F. Lisk (1979), *Planning for Basic Needs in Kenya*, Geneva, International Labour Office.
- Ghai, D.P. and others (1977), *The Basic Needs Approach to Development: Some Issues Regarding concepts and Methodology*, Geneva, International Labour Office.
- Gordon, D. and P. Townsend (eds.) (2001), *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*, Bristol, Policy Press.
- Gordon, D. and others (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Himmelfarb, G. (1984), *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, London, Faber and Faber.
- HM (1630), *Orders for the Relief of the Poor*, London, imprinted by R. Barker.
- Hoffman, A. and S. Leibfried (1980), *Regularities in the History of Subsistence Scales - 100 Years of Tradition and the Deutscher Verein*, Bremen, Research Centre on Social Movements and Social Policy, University of Bremen.

- ILO (International Labour Organization) (1976), *Employment Growth and Basic Needs: a One-World Problem*. Report of the Director General of the ILO, Geneva.
- \_\_\_\_\_ (1977), *Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment*. Conclusions of the World Employment Conference 1976, Geneva.
- India, Government of (1978), *Five Year Plan 1978-83*, New Delhi, Planning Commission.
- Kanbur, R. (2003), *Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University.
- Kolko, G. (1999), "Ravaging the poor: the International Monetary Fund indicted by its own data", *International Journal of Health Services*, vol 29, N° 1.
- Kolodner, E. (1994), "Transnational corporations: Impediments or catalysts of social development?", *Occasional Paper series*, N° 5, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Korten, D.C. (1996), *When Corporations Rule the World*, London, Earthscan Publications.
- Lambarde, W. (1579), *Eirenarchaor of the Office of the Justice of the Peace (Laws relating to the poor, rogues and vagabonds before the Elizabethan Poor Laws*, London, imprinted by Ra. Newbery and H. Bynneman.
- Leibfried, S. (1982), "Existenzminimum und Fürsorge-Richtsätze in der Weimarer Republik", *Jahrbuch der Sozialarbeit*, N° 4.
- Leibfried, S. and F. Tennstedt (eds.) (1985), *Regulating Poverty and the Splitting of the German Welfare State*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Lister, R. (1991), "Concepts of poverty", *Social Studies Review*, N° 6, 192-195.
- \_\_\_\_\_ (1990), *The Exclusive Society: Citizenship and the Poor*, London, Child Poverty Action Group.
- Luttgens, A. and S. Perelman (1988), *Comparing Measures of Poverty and Relative Deprivation: An Example for Belgium*, Mannheim, European Society for Population Economics, University of Mannheim.
- Maasdorp, G. and A.S.V. Humphreys (eds.) (1975), *From Shanty Town to Township: an Economic Study of African Poverty and Rehousing in a South African City*, Cape Town, Juta.
- Mack, J. and S. Lansley (1984), *Poor Britain*, London, Allen and Unwin.
- Malaysia, Government of (1986), *Fifth Malaysia Plan 1986-1990*, Kuala Lumpur, Government Printer.
- Newman, B. and R.J. Thomson (1989), "Economic growth and social development: a longitudinal analysis of causal priority", *World Development*, vol. 17, N°4
- Øyen E., S.M. Miller and S.A. Samad (eds.) (1996), *Poverty: A Global Review*, Oslo, Scaninaviajn University Press.
- Parker, D. and S. Martin (1997), *The Impact of Privatisation*, London, Routledge.
- Pillay, P.N. (1973), "Poverty Datum Line Study Among Africans in Durban", *Occasional Paper*, N° 3, Department of Economics, University of Nepal.
- Rein, M. (1970), "Problems in the definition and measurement of poverty", in: *The Concept of Poverty*, P. Townsend (ed.), London, Heinemann.
- Report from His Majesty's Commissioners (1834), *Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws*, London, Fellowes.
- Rio Group (2002), *Expert Group on Poverty Statistics*. Fifth meeting, Rio de Janeiro, Brazilian Geographical and Statistical Institute (IBGE).
- Rowntree, B.S. (1918), *The Human Needs of Labour*, London, Longmans (new edition, 1937).
- \_\_\_\_\_ (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, London, Macmillan.
- Sáinz, P. and M. La Fuente (2001), "Participation by the poor in the fruits of growth", *CEPAL Review*, N° 75 (LC/G.2150-P/I), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), December.
- Saunders, P. and P. Whiteford (1989), *Measuring Poverty: A Review of the Issues*, Report prepared for the Economic Planning Advisory Council, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Scott, J. (1994), *Poverty and Wealth: Citizenship, Deprivation and Privilege*, London Longmans.

- Sen, A. (1985), "A reply", Oxford Economic Papers, N° 37.
- \_\_\_\_\_ (1983), "Poor relatively speaking", Oxford Economic Papers, N° 35.
- Smith, A. (1812), An Inquiry into the Natural Causes of the Wealth of Nations, London, Ward, Lock (first published 1776).
- Townsend, P. (1993), The International Analysis of Poverty, New York, Harvester Wheatsheaf.
- \_\_\_\_\_ (1985), "A sociological approach to the measurement of poverty - a rejoinder to Professor Amartya Sen", Oxford Economic Papers, N° 37.
- \_\_\_\_\_ (1979), Poverty in the United Kingdom, London, Allen Lane and Penguin Books.
- Townsend, P. and D. Gordon (2002), World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy, Bristol, Policy Press.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1999), Human Development Report 1999, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998), Poverty in Transition, New York.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1978), Study in depth on the concept of basic human needs in relation to various ways of life and its possible implications for the action of the organizations, Paris.
- UNICEF (United Nations Children's Fund) (2001), "A decade of transition. The Monee Project: CEE/CIS/Baltics", Regional Monitoring Report, N° 8, Florence, Innocenti Research Centre
- United Nations (1995), "Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development", Report of the World Summit for Social Development (A/CONF.166/9), New York.
- United States Department of Education and Welfare (1974), The Measure of Poverty. A Report to Congress as mandated by the Education Amendments of 1974, Washington, D.C., Government Printer.
- Woolf, S. (1986), The Poor in Western Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries, London, Methuen.
- World Bank (1990), World Development Report 1990: Poverty, Washington, D.C.
- Otras lecturas:
- Atkinson, A. (1989), Poverty and Social Security, London, Wheatsheaf.
- George, V. (1989), Wealth, Poverty and Starvation, London, Wheatsheaf.
- Scott, J. (1994), Poverty and Wealth: Citizenship, Deprivation and Privilege, London, Longmans.
- Sen, A. (1988), Poverty and Famines: An Essay in Entitlement and Deprivation, London, Wheatsheaf.

# Capítulo 2

## El enfoque de la línea de pobreza

Éste es probablemente el método más ampliamente utilizado y el adoptado en los primeros intentos por lograr evaluaciones cuantitativas sobre la pobreza. De acuerdo con este enfoque, un hogar –que es la unidad generalmente considerada– se clasifica como pobre si su ingreso o gasto es menor que el valor de una línea de pobreza dada. La línea de pobreza es un concepto normativo, ya que representa el valor agregado de todos los bienes y servicios considerados necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la unidad. Por lo tanto, este enfoque requiere, primero, determinar la línea de pobreza y, después, obtener información respecto de la distribución de los recursos de los hogares (ingresos o gastos). Luego, se pueden sintetizar una o más dimensiones de pobreza (incidencia o severidad, por ejemplo) utilizando índices alternativos.

Con respecto al establecimiento de la línea de pobreza, se pueden identificar tres enfoques básicos:

- La línea de pobreza absoluta
- La línea de pobreza relativa
- La línea de pobreza subjetiva

De acuerdo con el primero de estos enfoques, con la línea de pobreza se identifica la cantidad de dinero necesaria para adquirir los bienes y servicios que satisfagan los estándares mínimos dados para cada una de las necesidades básicas.

Como se menciona en la Introducción, se discute sin embargo con frecuencia que los criterios reguladores utilizados para identificar a las unidades pobres deberían ser de naturaleza relativa. En el segundo enfoque se adopta, precisamente, la visión de que la línea de pobreza se debería referir explícitamente a la situación promedio de la sociedad. Una persona es pobre si satisface sus necesidades en forma inaceptable respecto de lo que es usual en su sociedad. Por esto, la línea de pobreza se establece generalmente como una proporción del

ingreso o del gasto promedio o mediano de toda la población. No necesariamente sucede que las líneas de pobreza absoluta sean bajas y las líneas relativas sean altas. Una diferenciación importante entre las líneas de pobreza absoluta y relativa depende también de cómo cambian sus valores a medida que cambia la distribución.<sup>4</sup>

El enfoque de la pobreza subjetiva difiere de los dos anteriores en el sentido que considera que la percepción de las personas sobre lo que constituye el presupuesto mínimo necesario es el mejor estándar de comparación para los ingresos o gastos reales. En este enfoque se realiza una encuesta a una muestra representativa para medir la opinión de la población con respecto a la definición de la línea de pobreza.

Cada uno de estos tres enfoques para construir la línea de pobreza se discute en forma extensa en las secciones 2, 3 y 4, respectivamente, de este capítulo. Previamente, se analizan los recursos y otros aspectos comunes a los tres enfoques.

## 2.1 Temas comunes

### 2.1.1 La unidad de análisis, equivalencias y economías de escala

Como sucede generalmente con todos los métodos de medición de pobreza, el hogar (o familia) –pero no el individuo– es la unidad de análisis. Los diversos métodos separan a los hogares (o familias) entre pobres y no pobres, y una persona se considera pobre si él/ella pertenece a un hogar (o familia) pobre.<sup>5</sup> Ésta constituye uno de las limitaciones que comparten los diversos métodos. Surge del hecho de que la asignación de recursos intrahogar es muy difícil de medir, lo que hace imposible evaluar la pobreza en un nivel individual. En el caso del enfoque de línea de pobreza, esta limitante se vincula al uso de los recursos del hogar como el indicador de bienestar, porque la cantidad de recursos asignados a cada miembro no se puede determinar en forma apropiada.<sup>6</sup>

Dado que se usa dicha unidad de análisis, es esencial que el estándar de necesidades ponga a los hogares (o a las familias) de distinto tamaño y composición en un piso igual. De otro modo, la medida tiene el potencial de ser sesgada. Parece obvio que la línea de pobreza

---

<sup>4</sup> Véase Foster (1998).

<sup>5</sup> Cuando la pobreza se define a nivel de familia (por ejemplo, en Estados Unidos), todos los miembros de una familia tienen el mismo nivel de pobreza, pero ello no necesariamente se cumple para todos los miembros del hogar.

<sup>6</sup> Por lo tanto, el análisis de las disparidades intra-hogar no es posible, particularmente las desigualdades relativas al género y la edad que puedan existir.



de un hogar de dos personas tiene que ser menor que la de un hogar con cuatro personas, ya que el costo monetario para satisfacer las necesidades del último es mayor. La alternativa más simple para vincular el valor de la línea de pobreza con el tamaño del hogar es utilizar una línea de pobreza *per capita*, como se hace actualmente en la mayoría de las prácticas. Sin embargo, con esta simplicidad se asume que el costo monetario para satisfacer las necesidades de un individuo es homogéneo y que no hay economías de escala en el consumo. Esto va en contra de la evidencia de que los niños necesitan un presupuesto menor que el de los adultos para satisfacer sus necesidades de comida y abrigo (es decir, existen equivalencias de unidad de consumidor). Además, no es compatible con la idea de que dos personas que viven juntas pueden cubrir sus necesidades en términos de calefacción y vivienda sin necesidad de gastar el doble de lo que gastaría una persona que vive sola (economías de escala o costo marginal decreciente cuando aumenta el tamaño del hogar).

Lamentablemente, nadie sabe con precisión cómo varían las necesidades con respecto al tamaño y composición de la familia. Sin embargo, dado que las unidades de equivalencia y las economías de escala son esenciales para las medidas de pobreza, se han desarrollado diversos métodos para medirlas y para usarlas en estimaciones de pobreza.

De este modo, las líneas de pobreza pueden ser, y han sido, creadas para reflejar diferencias en las necesidades individuales (generalmente de acuerdo con la edad y sexo de los miembros del hogar) y en las economías de escala en el consumo. Bajo esta opción, se obtienen valores de la línea de pobreza para diferentes tamaños y composiciones de familia. A objeto de considerar el tamaño y composición del hogar, se puede construir una línea de pobreza para una familia de referencia y luego adaptarla a otras estructuras familiares usando una escala de equivalencia (véase el recuadro 2.1), o se pueden construir distintas líneas de pobreza en forma separada para cada estructura familiar (véase el recuadro 2.2). En el último caso, la escala de equivalencia es resultado del proceso más que una formulación a priori.

Se debe entender que las escalas de equivalencia y las economías de escala son importantes, y las suposiciones subyacentes se deben revisar y validar en forma regular.

## Recuadro 2.1

## ESCALAS DE EQUIVALENCIA

Las escalas de equivalencia representan índices que miden el costo de vida relativo de familias de distintos tamaños y composiciones, comparado con una unidad de referencia, generalmente un adulto o una familia de cuatro miembros. Usualmente se tienen en cuenta dos elementos: la equivalencia de unidad del consumidor (que considera las necesidades de los miembros del hogar de acuerdo con sus características) y las economías de escala (disminución del costo marginal al agregarse nuevos miembros al hogar).

Una manera muy directa de aplicar escalas de equivalencia es a través de una fórmula explícita funcional. Se da un primer ejemplo mediante la expresión  $n^\theta$ , donde  $n$  es el número de miembros del hogar y  $\theta$  es el parámetro para las economías de escala ( $\theta = 0$  corresponde a economías de escala absolutas;  $\theta = 1$  corresponde a la ausencia de economías de escala). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) utilizan en forma regular este tipo de escala (con  $\theta = 0,5$ ) en la medición de la pobreza relativa.

Otro ejemplo de escala paramétrica que considera las equivalencias de la unidad del consumidor es la escala OCDE, que se puede escribir como  $[1,0 + 0,7(A-1) + 0,5K]$ ; es decir, el primer adulto tiene un valor de 1,0, cada adulto adicional es equivalente a 0,7 del primer adulto, y cada niño menor de 14 años equivale a 0,5 del primer adulto. En forma similar, en la Medida de la Canasta de Mercado (*Market Basket Measure*) de Canadá, la persona mayor en la familia recibe un factor de 1; la segunda mayor, un factor de 0,4; todos los otros miembros de la familia de 16 años o más, un factor de 0,4; y todos los otros miembros de la familia menores de 16 años, un factor de 0,3.

Para la construcción de la línea de pobreza de los Estados Unidos se propuso una interesante fórmula funcional (Citro y Michael, 1995). Esta escala tiene la fórmula  $(A + pK)^F$ , donde  $A$  es el número de adultos en la familia,  $K$  es el número de niños,  $p$  es la proporción de las necesidades del niño comparadas con las de un adulto y  $F$  es el factor de las economías de escala.

Existen numerosas metodologías para calcular los valores de las equivalencias de escala sobre la base del comportamiento observado. El método Engel, por ejemplo, asume que dos hogares gastan la misma proporción de sus presupuestos en alimentación (un *proxy* para su nivel de bienestar), de manera que la relación entre los gastos totales de los dos hogares arrojará un índice del costo de mantención del primer hogar en comparación con el segundo; este índice constituye la escala de equivalencia. En lugar de gasto en alimentación, Rothbart (1943) sugirió utilizar un grupo de bienes consumidos sólo por adultos, denominado "bienes para adultos". Ambos métodos han sido criticados en la literatura por sus limitaciones (Nicholson, 1976; Deaton y Muellbauer, 1986; Tsakloglou, 1991; Gronau 1988). Otros métodos más complejos para el cálculo de las escalas de equivalencia incluyen a Prais y Houthakker (1955), Barten (1964) y Gorman (1976).

Sin embargo, estos métodos econométricos enfrentan un problema de identificación que limita el cálculo exacto de las escalas de equivalencia (Deaton, 1997).

La definición de valores para los parámetros de las escalas de equivalencia es aún un tema de debate. La escalas de equivalencia actualmente en uso son más el producto de un consenso que la representación exacta de las diferencias del costo de la vida entre distintos tipos de familias.

**Referencias:**

- Barten, A. P. (1964), "Family composition, prices and expenditure patterns", in: *Econometric Analysis for National Economic Planning: 16th Symposium of the Colston Society*, Hart, Mills y Whitaker (eds.), Londres.
- Citro, C. F. y R. F. Michael (eds.) (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Deaton, A. y J. Muellbauer (1986), "On measuring child costs: With applications to poor countries", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 4.
- Gorman, W.M. (1976), "Tricks with Utility Functions", in: *Essays in Economic Analysis*, M.J. Artis and A.R. Nobay (eds.), Proceedings of the 1975 AUTE Conference, Sheffield, Cambridge University Press.
- Gronau, R. (1988), "Consumption technology and the intrafamily distribution of resources: Adult equivalence scales reexamined", *Journal of Political Economy*, vol. 96, N° 6.
- Nicholson, J.L. (1976), "Appraisal of different methods of estimating equivalence scales and their results", *Review of Income and Wealth*, vol. 22, N°1.
- Prais, S. J. y H. S. Houthakker (1955), *The Analysis of Family Budgets*, Cambridge University Press.
- Rothbart, E. (1943), "Note on a Method of Determining Equivalent Income for Families of Different Composition", in: *Wartime Patterns of Saving and Spending*, Charles Madge, Cambridge University Press, appendix 4.
- Tsakoglou, P. (1991), "Estimation and comparison of two simple models of equivalence scales for the cost of children", *The Economic Journal*, vol. 101.

**Recuadro 2.2****CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA CON EQUIVALENCIA DE CONSUMO Y ECONOMÍAS DE ESCALA**

Aunque existe relativamente poca experiencia, las equivalencias de la unidad del consumidor y las economías de escala se pueden incorporar al proceso de construcción de la línea de pobreza. En el caso de la línea de pobreza alimentaria, las equivalencias de unidad de consumo tienden a considerarse más relevantes que las economías de escala. Debido a que la línea de pobreza alimentaria representa el costo monetario de ingerir un cierto número de calorías, las equivalencias se derivan directamente de los requerimientos específicos de acuerdo con la edad y sexo.

Respecto de la línea de pobreza no alimentaria, se describen dos enfoques como una ilustración de las posibilidades en esta área:

- **Propuesta del INDEC para una nueva línea de pobreza en Argentina**

En la metodología explorada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se calculan diferentes multiplicadores de Orshansky, distinguiendo entre rubros que tienen sólo economías de escala, rubros que tienen sólo equivalencias de unidad de consumidor y rubros que no tienen ninguna de ellas.

En el caso de los rubros con solamente economías de escala, tales como las cuentas y el equipamiento de la casa, el componente no alimentario es  $FPL_{jh} * \alpha_{jh}$ , donde  $\alpha_{jh} = [\text{gasto en equipamiento de los hogares de tamaño } h \text{ en la población de referencia} / \text{gasto en alimentación de los hogares de tamaño } h \text{ en la población de referencia}]$ .

En el caso de los rubros con solamente equivalencias de unidad de consumidor, que son aquéllos utilizados únicamente por algunos de los miembros de la familia, el gasto en bienes no alimentarios está dado por  $FPL_{AE} * \alpha_{ji} * n_i^j$ , donde  $FPL_{AE}$  es la línea de pobreza en unidades equivalentes a adultos y  $n_i^j$  es el número de personas del hogar  $i$  que utilizan el bien  $j$ ;  $\alpha_{ji}$  se calcula como  $[(\text{gasto en el bien } j \text{ del grupo de referencia}) / (\text{número de personas en el grupo de referencia que consume el bien } j)] / [(\text{gasto en alimentación del grupo de referencia}) / (\text{número de adultos equivalentes en el grupo de referencia})]$ .

- **Propuesta de Kakwani y Sajaia (2004) para una línea de pobreza en Rusia**

En lugar de calcular multiplicadores de Orshansky, Kakwani y Sajaia (2004) estiman la suma total de gastos no alimentarios a ser asignada a cada hogar de acuerdo con la siguiente metodología. La línea de pobreza no alimentaria promedio (MNFPL) es la suma del gasto promedio en un número dado de componentes ( $j$ ); por ejemplo: vestuario, vivienda, mobiliario, etc.:

$$MNFPL = \sum_j (MNFPL)_j$$

donde  $(MNFPL)_j$  es el promedio del  $j$ -ésimo componente.

El consumo total del  $j$ -ésimo componente de la  $i$ -ésima familia está dado por

$$(NFPL)_{ij} = k(MNFPL)_j n_i^{(\theta-1)}$$

donde  $n_i$  es el tamaño de la familia,  $\theta_j$  es el parámetro de economías de escala y  $k$  es una constante. Si  $\theta_j$  es igual a 1, a cada hogar se le asignará el mismo gasto *per capita* de  $(MNFPL)_j$ , que implica cero economías de escala para el  $j$ -ésimo componente. Si  $\theta_j$  es igual a 0, a la familia se le asignará el gasto *per capita* de  $(MNFPL)_j/n_i$ .

El parámetro  $k$  se determina de modo tal que el promedio de  $(NFPL)_{ij}$  en todos los hogares es igual  $(MNFPL)_j$ . De esta forma, el ajuste a las economías de escala no cambia el promedio poblacional de cada componente. La línea de pobreza no alimentaria *per capita* para el  $i$ -ésimo hogar está dada por

$$(NFPL)_i = \sum_j (NFPL)_{ij}$$

#### Referencias:

- Beccaria, Luis (2001), "Equivalent scales in Argentina", artículo presentado en la Cuarta Reunión del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 15-17 de octubre.  
Kakwani, N. y Z. Sajaia (2004), "New poverty thresholds for Russia", inédito.

### 2.1.2 Recursos

La clasificación de un hogar como pobre o no pobre se determina comparando, por un período de tiempo dado, los recursos familiares disponibles con el valor de la línea de pobreza. Los recursos de un hogar para obtener cierto estándar de vida están representados ya sea por el ingreso total o por el consumo total en un período dado, generalmente un mes o un año.

En la medición de la pobreza no se ha llegado a un consenso respecto del indicador más adecuado para medir el nivel de vida. En el debate se combinan argumentos conceptuales y consideraciones prácticas en relación con la calidad de las mediciones, haciendo muy difícil llegar a una solución definitiva. Aun cuando el propósito de este compendio no es discutir sobre la extensa lista de argumentos en favor del ingreso o del consumo, se pasa revista a algunas consideraciones generales.<sup>7</sup>

Desde la perspectiva conceptual, si se supone que el nivel de utilidad de una persona depende exclusivamente de su consumo presente, entonces el consumo presente es el indicador de bienestar más adecuado, independiente de su fuente de financiamiento.<sup>8</sup> Por consiguiente, el ingreso debe considerarse sólo como un *proxy* del nivel de vida. Según esta visión, el ingreso corriente puede sobredimensionar el nivel de vida (cuando la familia está ahorrando no todo el ingreso se traduce en consumo actual) o subdimensionarlo (cuando el consumo actual no está limitado por el ingreso, mediante el uso de ahorros o préstamos) (Atkinson, 1991).

No obstante, es discutible si el bienestar debe medirse sólo en términos de una función de utilidad determinada únicamente por el consumo presente. Existen, además, argumentos teóricos para preferir el ingreso en vez del consumo como indicador del nivel de vida. Por ejemplo, considerando que el nivel del consumo futuro también es un determinante, el ingreso tiene la ventaja de incluir el ahorro actual, que se convertirá en consumo futuro (Altimir, 1979). Además, el ingreso refleja más las oportunidades del consumidor que los resultados reales. Por lo tanto, proporciona una mejor base para comparar el bienestar enfocándose en el acceso a los recursos, y no sólo en su uso (por ejemplo, tener un gasto reducido de consumo en forma voluntaria no indica pobreza). Asimismo, el ingreso es un mejor indicador si la pobreza se define en términos de derechos mínimos a los recursos, donde “las personas son consideradas con derecho, como ciudadanas, a un ingreso mínimo, cuya utilización es un asunto de ellos” (Atkinson, 1991).

Desde una perspectiva empírica, existe evidencia de que “el consumo no está estrechamente ligado a las fluctuaciones de los ingresos a corto plazo, y que el consumo es más continuo y menos variable que el ingreso” (Deaton y Zaidi, 2002). Esto convierte al consumo en un mejor indicador que el ingreso, especialmente cuando el período de recopilación de información es breve. Esto no significa que el

---

<sup>7</sup> Para mayor información sobre ingresos versus consumo como indicadores de bienestar, ver, por ejemplo, Atkinson (1991), Chaudhuri y Ravallion (1994), Fields (2001) y Glewwe y van der Gaag (1990).

<sup>8</sup> No obstante, no es el concepto de consumo medido en estudios empíricos, la forma como se investigan los gastos.

consumo no está sujeto a fluctuaciones estacionales, pero éstas son supuestamente menores que las variaciones estacionales del ingreso. Sin embargo, la volatilidad de los gastos puede ser alta bajo ciertas circunstancias, por ejemplo cuando la población hace compras en grandes volúmenes y poca frecuencia, o en las sociedades basadas en la agricultura cuyos ingresos y gastos están altamente relacionados con los ciclos de producción. Los problemas de estacionalidad e inestabilidad relativos al ingreso y al consumo tienden a disminuir a medida que se amplía el período de recopilación de información.

Aun si los ingresos fueran más volátiles que los niveles de gasto (dado que estos últimos se pueden sustentar –como ya se mencionó– con los ahorros acumulados o con préstamos), esto generalmente ocurre en el corto plazo y no refleja las circunstancias reales subyacentes. No obstante, algunos grupos –tales como hogares con un alto nivel de riqueza o, probablemente, hogares de personas mayores– pueden en algún momento planificar la complementación de sus ingresos (por ejemplo, ingresos por jubilación) reduciendo sus ahorros.

Otro elemento práctico en el debate involucra las dificultades para obtener información precisa de parte de los encuestados. De acuerdo con Deaton y Grosh (2000), “también se piensa generalmente que los encuestados son más renuentes para compartir información sobre sus ingresos y (en mayor medida) sobre sus bienes que sobre su consumo, lo que significa que están más dispuestos a dar respuestas deliberadamente inexactas a las preguntas acerca de sus ingresos que a dar el mismo tipo de respuestas a preguntas sobre su consumo”. Sin embargo, la medición del consumo también presenta varios obstáculos. Algunos se relacionan con las dificultades para cuantificar los gastos fuera del hogar, que son crecientemente relevantes en el presupuesto de los hogares; otros se vinculan con el efecto de las grandes compras – es decir, la adquisición de elementos domésticos que se utilizarán por un período mayor que el período de referencia. Los sesgos adicionales derivan de errores de recordación de parte de los encuestados, tales como el efecto telescopio, en el que los hogares tienden a recordar ciertas adquisiciones como realizadas más recientemente de lo que realmente fueron, o la tendencia a olvidar ciertos gastos (Instituto Nacional de Estadística de España, 1996).

Un elemento adicional que se ha considerado en la elección del ingreso en vez de consumo es la correspondencia del primero con un marco conceptual completo, tal como es el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial, 1993). No existe un instrumento similar para evaluar la consistencia del consumo familiar, ya que el Sistema de Cuentas Nacionales sería incompleto para ese propósito (por ejemplo, no registra la posesión de

bienes durables de los hogares, que son un elemento central en la construcción del agregado de consumo).<sup>9</sup>

Al final, la elección del ingreso o del consumo depende mayormente de las características particulares del país donde se está midiendo la pobreza. La disponibilidad de información y su frecuencia son a menudo más relevantes que los temas conceptuales. Ejemplos de factores relevantes incluyen la completitud de la definición de la variable; la capacidad para medir la variable seleccionada en forma regular (por ejemplo, anualmente); y la existencia de grandes diferencias en la periodicidad de los gastos de consumo en bienes durables y no durables y las dificultades para medirlos en forma exacta. Por otra parte, los supuestos relativos a los ahorros, auto producción o ingreso permanente pueden variar en forma considerable entre los grupos de bajo ingreso o consumo en diferentes países y regiones. El consumo y el ingreso están también sujetos a diferentes sesgos de medición (Medina, 1998).<sup>10</sup> Todos estos elementos hacen muy importante que los usuarios tengan consciencia de la exactitud, calidad y precisión de los datos empleados.

### 2.1.2.1 Los ingresos como recursos

El concepto de ingreso más ampliamente aceptado por la comunidad estadística internacional es el que se incluye en las cuentas nacionales (de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993). Los aspectos operativos de este concepto se han discutido extensamente en el Informe del Grupo de Canberra (Canberra Group, 2001).<sup>11</sup> Muchas oficinas o agencias de estadísticas a cargo de las cuentas nacionales están trabajando para implementar las recomendaciones de este Grupo.

En la práctica, las mayores dificultades para calcular el ingreso familiar estriban en cómo evaluar y distribuir los servicios públicos gratuitos recibidos por los hogares, junto con otros bienes, servicios y

---

<sup>9</sup> De acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales, “el consumo final consiste en la utilización de bienes y servicios para la satisfacción directa de las necesidades y deseos humanos, individual o colectivamente” (párrafo 1.53). En este contexto, “en la práctica, el Sistema mide el consumo de los hogares sólo por los gastos y las adquisiciones. Esto significa que la única forma en que podría reconocerse la utilización repetida de los bienes durables por los hogares sería en ampliar la frontera de la producción, postulando que los bienes durables se utilizan gradualmente en procesos de producción hipotéticos cuyos resultados son servicios. Seguidamente, estos servicios se podrían registrar como si fueran adquiridos por los hogares en el curso de períodos sucesivos de tiempo. Sin embargo, en el Sistema, los bienes durables no se tratan de esta manera” (párrafo 9.40).

<sup>10</sup> Evidencia empírica asociada a la precisión estadística de la medición del ingreso y los gastos en las encuestas de presupuesto se puede encontrar en Instituto Nacional de Estadística de España (1996) y Medina (1999).

<sup>11</sup> El Grupo de Canberra sobre Estadísticas del Ingreso de los Hogares es un grupo de expertos formado en 1996, dentro del campo de acción de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas. Su objetivo es mejorar las estadísticas nacionales de la distribución del ingreso de los hogares y aumentar la calidad de las comparaciones internacionales en esta área.

empleo no valorados en el mercado. Los bienes de producción y consumo personal (especialmente alimentos en áreas rurales), y los ingresos imputados para las viviendas ocupadas por los dueños y trabajadores familiares sin pago son ejemplos relevantes de estas formas de ingreso no monetario. Los valores imputados no difieren según la elección de un indicador de recursos (ingreso o consumo). Por ejemplo, el alquiler imputado representa simultáneamente un aumento del ingreso y del consumo de un hogar dado. Para mantener la consistencia, cada concepto que se agrega a los recursos familiares como un valor imputado debería incluirse también en el valor de la línea de pobreza.

En las prácticas más extendidas, dos dimensiones dan cuenta de la mayoría de las diferencias en la estimación de los ingresos. La primera es si se debe incluir sólo ingreso monetario o aceptar ingresos imputados en diferentes grados. La segunda se relaciona con el concepto de ingreso disponible, que depende del grado de discrecionalidad en el uso del ingreso y en los tipos de transferencias pagadas y recibidas por el hogar.

Un primer prototipo utilizado en muchos países consiste en considerar sólo los ingresos monetarios recibidos por las familias. Esta definición incluye salarios, ingreso por trabajo independiente, transferencias recibidas (tales como ingresos por programas de asistencia pública), pensiones (así como pagos por discapacidad y supervivencia), ingresos de activos (intereses, dividendos, arriendos y regalías), ayuda educacional, pagos para la mantención de los hijos, pensiones alimenticias y ayuda financiera proveniente desde fuera del hogar, así como otras formas de ingreso monetario. No incluye el efecto de los impuestos o beneficios no monetarios (tales como arriendo con subsidio o cupones para la compra de alimentos), ingresos por arriendo imputados a los dueños de viviendas o valores imputados por servicios y bienes públicos gratuitos.

Esta definición de recursos se usa actualmente en las mediciones de pobreza de, por ejemplo, los Estados Unidos, la Comunidad Europea y muchos países de América Latina. Con respecto a la exclusión de impuestos, la mayoría de la gente pobre no paga impuestos directos, por lo menos en los países en vías de desarrollo.<sup>12</sup> En cualquier caso, esta definición de ingreso no es tan completa como el concepto recomendado por el Grupo de Canberra.

Un segundo prototipo incluye también, sólo componentes monetarios, pero excluye a algunos gastos no discrecionales con el fin

---

<sup>12</sup> Esto es relevante para las mediciones absolutas de pobreza, pero para mediciones relativas de pobreza, todas las redistribuciones gubernamentales de ingreso tienen un impacto significativo en la determinación de los umbrales de pobreza.



de llegar al concepto de ingreso disponible. En este caso, el ingreso total se refiere al ingreso proveniente de todas las fuentes monetarias, incluidas transferencias gubernamentales, menos impuestos a la renta pagados, contribuciones sociales (tales como seguro de empleo o contribuciones a planes de pensiones registrados) y pagos para la mantención de los hijos y el/la cónyuge. Como el ingreso remanente debería ser gastado por los miembros del hogar a su discreción, también se descuentan otros gastos no discrecionales, tales como el cuidado de los hijos relacionado con el trabajo (*work-related child care*) y los gastos médicos de bolsillo. Este prototipo se encuentra, por ejemplo, en el concepto de ingreso de la Medida de la Canasta de Mercado de Canadá (*Market Basket Measure*).

Un tercer prototipo persigue un concepto bastante más amplio de ingreso, que implica traspasar el límite monetario imputando rubros sin valor comercial (tales como los ingresos imputados a las viviendas habitadas por sus dueños y el autoconsumo) e incluye transferencias no monetarias, en línea con los más amplios conceptos de ingreso disponibles en las cuentas nacionales. La disponibilidad reducida de metodologías operativas y datos limita la posibilidad de incluir un valor imputado por bienes y servicios públicos gratuitos; no obstante, en algunos países desarrollados se han considerado estos recursos en la medición de la pobreza.

La tendencia general en el uso del ingreso como un indicador de recursos es moverse hacia el concepto de ingreso disponible y la imputación de ingresos no monetarios. De esta forma, dos familias con un ingreso monetario autónomo similar, que reciben distintas transferencias o tienen diferente acceso a bienes y servicios gratuitos o subsidiados, no serían consideradas igualmente capaces de enfrentar la pobreza. La tendencia descrita permite mejorar la medición de los efectos de la economía no de mercado y de las políticas redistributivas.

Un buen ejemplo de esta tendencia se encuentra en las recomendaciones de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, que apuntan hacia una definición más completa de los recursos que la que se usa en la actual medición oficial de pobreza de los Estados Unidos (ingreso monetario total antes de impuestos). La medida recomendada incluye a todas las fuentes de ingreso monetario en conjunto con el valor de los beneficios no monetarios (tales como cupones para alimentos, almuerzos gratuitos en las escuelas y arriendos subsidiados). Dada la importancia de la libertad de elección, el panel de la Academia Nacional de Ciencias también recomienda que los gastos necesarios se debieran descontar del ingreso. En estos gastos se incluyen impuestos a la renta y sobre salarios, cuidado infantil y otros gastos relacionados con el trabajo, pagos por mantención de los hijos, y costos médicos de bolsillo. El último ítem ha incitado al debate en los

Estados Unidos, donde las diferencias en el tratamiento de los costos de salud pueden tener un cuantioso impacto en las mediciones de la pobreza.<sup>13</sup>

Los países de la Comunidad Europea han estado mejorando la definición del ingreso utilizado para medir la pobreza mediante una modificación en la fuente de información, que permitirá un cumplimiento más amplio de las recomendaciones del Grupo de Canberra. Comenzando por una definición de ingreso que comprende el ingreso monetario neto del trabajo, el retorno privado de las inversiones y propiedades, y las transferencias sociales recibidas en forma directa, la nueva fuente permite que la definición de ingreso familiar disponible incluya el ingreso del trabajo en especie, el arriendo imputado y el valor de los bienes consumidos de producción propia.

De acuerdo con el Informe del Grupo de Canberra, muchos países en vías de desarrollo están haciendo un esfuerzo por expandir el contenido de los instrumentos estadísticos y aumentar el alcance del concepto de ingreso.

### **2.1.2.2 El consumo como recursos**

Siguiendo a Deaton y Zaidi (2002), la construcción del agregado consumo se puede descomponer en cuatro categorías principales: ítem alimentarios, ítem no alimentarios, bienes durables y vivienda. Aunque la mayoría de las encuestas de gastos domésticos contienen estas cuatro categorías, el número y el tipo de ítem específicos incluidos en cada una puede variar considerablemente.

El agregado de consumo de alimentos se obtiene como la suma del consumo de alimentos de todas las fuentes posibles, incluidos los alimentos comprados en el comercio, los alimentos de fabricación casera, los ítem alimentarios recibidos como regalos o remesas de otros hogares y los alimentos recibidos como pago por parte de los empleadores. El valor total de las comidas fuera del hogar también se debería agregar al agregado del consumo de alimentos.

La construcción del agregado no alimentario debe excluir ciertos ítem. Tal es el caso de los impuestos (que se consideran como una deducción del ingreso y no un gasto), gastos mayores que no son parte del patrón regular de consumo del hogar, regalos y remesas enviados a otros hogares, y gastos ocasionales (tales como los gastos efectuados en matrimonios o funerales). La exclusión de los gastos de salud es un tema sujeto a debate.

---

<sup>13</sup> Véase la sección 2.2.5 sobre la inclusión de los gastos en salud para la medición de la pobreza.

En relación con los bienes durables, el óptimo es tener un registro sobre el precio actual del ítem, el precio en el momento de la compra y la fecha de compra. Con esta información se puede calcular una tasa de depreciación para cada bien durable, con el fin de determinar el valor que se debe asignar como gasto en el período de medición relevante. Cuando hay menos información disponible, se deben hacer ciertas suposiciones.

La adquisición de una casa es un gasto grande y relativamente raro y no debería incluirse en el consumo total. En su lugar, el agregado de consumo refleja el valor monetario del servicio entregado por la vivienda al propietario, es decir, el arriendo, ya sea real o imputado. La literatura propone diferentes procedimientos para calcular esta información cuando no está disponible en la encuesta. Los gastos en agua, electricidad, gas y otras cuentas se deben incluir en la categoría vivienda.

### **2.1.3 Fuentes de información para la medición de los recursos**

#### **2.1.3.1 Encuestas de hogares en que se incluye el ingreso**

Los datos sobre el ingreso de los hogares pueden provenir de diversos tipos de encuestas. Las encuestas de ingresos y gastos son generalmente las más precisas, y se utilizan regularmente en algunos países para la medición de la pobreza (incluidos países más desarrollados y unos pocos países en vías de desarrollo). Sin embargo, dados sus altos costos, tales encuestas son poco frecuentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo y resultan, por lo tanto, inadecuadas para el monitoreo de la pobreza en el mediano o corto plazo.

Las encuestas de empleo, utilizadas normalmente para medir el desempleo, son muy frecuentes. Sus principales desventajas en la medición del bienestar son la restringida cobertura geográfica, tamaños reducidos de muestra y cuestionarios cortos. Estas características limitan su capacidad para capturar la información apropiada con respecto a los ingresos. No obstante, su alta frecuencia y costo relativamente bajo las han convertido en una fuente comúnmente utilizada en la medición de la pobreza.

Otra fuente de información habitual sobre los ingresos familiares, especialmente en países en vías de desarrollo, son las encuestas de propósitos múltiples. Estos estudios son muy heterogéneos en su contenido y calidad, pero generalmente recopilan información sobre las características del hogar, empleo, educación, acceso a servicios básicos e ingresos del hogar, y pueden incluir módulos adicionales sobre salud u

otros temas específicos de interés. Esta fuente es normalmente menos frecuente que las encuestas de empleo, pero es la opción predilecta para medir la pobreza, especialmente cuando se utiliza el ingreso como indicador de bienestar.<sup>14</sup>

El concepto de ingreso medido en las encuestas de propósitos múltiples varía entre países, pero la mayoría se concentra en cifras monetarias. El ingreso laboral es común a todas, pero existen claras diferencias en la medición de otros componentes, tales como las contribuciones a la seguridad social o las ganancias por negocios familiares. Las transferencias monetarias públicas y privadas se capturan en grados muy heterogéneos. La renta por propiedad de capital es uno de los componentes medidos de manera más débil en la mayoría de los países, pero su importancia para los hogares pobres no es significativa en la generalidad de los casos. No son frecuentes las preguntas específicas diseñadas para calcular el ingreso imputado por viviendas ocupadas por sus dueños.

### **2.1.3.2 Encuestas de hogares en que se incluye el gasto**

Las encuestas de ingresos y gastos son la fuente más exacta de datos sobre gastos. Generalmente recopilan información sobre los montos pagados por los ítem adquiridos, y algunas de ellas registran, además, las cantidades compradas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la poca frecuencia o inexistencia de estos estudios en la mayoría de los países en desarrollo las hace inapropiadas para la medición de la pobreza.

Una de las fuentes de información más comunes cuando se utiliza el consumo como el indicador de bienestar son las Encuestas de Hogares para la Medición de Condiciones de Vida (LSMS, por su nombre en inglés) desarrolladas por el Banco Mundial. Éstas son básicamente una encuesta familiar multipropósito, con la característica de que siempre recogen información sobre el consumo familiar. Esto hace posible utilizar una misma fuente de información para calcular tanto el valor de la línea de pobreza como el de los recursos familiares.

En las encuestas se incluyen preguntas sobre los ítem de consumo comprados durante un período corto de referencia, como las últimas dos semanas, y en un mes representativo.<sup>15</sup> De ser éste el caso,

---

<sup>14</sup> De hecho, muchas encuestas multipropósito se plantearon originalmente como estudios de empleo.

<sup>15</sup> El período de referencia y otras características de diseño de las encuestas, tales como el tipo de cuestionario y su extensión, han sido identificados como factores clave en la medición de la pobreza. El capítulo 5 del próximo Manual sobre Estadísticas de Pobreza (Handbook on Poverty Statistics), que está siendo preparado por la División de Estadística de las Naciones Unidas, revisa algunas de las evidencias relativas a la medición de los gastos. Cita ejemplos en los cuales el gasto promedio aumentaba en forma significativa

se tiene que decidir cuál de las dos medidas se utilizará. El período de referencia más extenso puede ser menos sesgado, pero también puede tener mayor varianza que el período menos extenso. Además, aunque el período menos extenso pueda ser más preciso para medir ciertos tipos de gastos, en él no se consideran las compras realizadas fuera de su extensión. Muchas prácticas tienden a preferir la información medida en un período de referencia más extenso. Para los gastos no alimentarios, las encuestas usualmente proporcionan períodos de referencia más largos, dependiendo de la periodicidad de la compra.

Este programa de encuestas se estableció en 1980 para explorar maneras de mejorar el tipo y calidad de la información familiar recopilada por las oficinas gubernamentales de estadísticas en los países en vías de desarrollo. Las dos primeras encuestas LSMS se realizaron en Costa de Marfil en 1985 y en Perú en 1985-1986. Otras encuestas LSMS se hicieron en Ghana en 1987-1988 y en Bolivia, Jamaica y Mauritania, en 1988. Actualmente existen numerosas experiencias que usan el consumo como indicador de bienestar, tal es el caso de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú en América Latina o India e Indonesia en Asia.

Estas fuentes se analizan en más detalle en la sección 2.2.2 de este capítulo.

### Recuadro 2.3

#### USO DE LA INFORMACIÓN DE ENCUESTAS Y CENSOS PARA ESTIMAR LA POBREZA A NIVEL MICROECONÓMICO

Medir la pobreza en áreas geográficas pequeñas se ha convertido en una prioridad para muchos gobiernos nacionales y locales. Las encuestas de hogares son, en general, representativas sólo para grandes contextos subnacionales y por eso no se pueden utilizar con tal propósito. Muchos investigadores han propuesto una forma de superar esta limitante mediante la combinación de esta fuente de información con los censos poblacionales, que usualmente son una fuente de información deficiente sobre los recursos del hogar, pero permiten una desagregación muy detallada de los datos.

El método consiste en estimar los ingresos o gastos en la encuesta utilizando un conjunto de variables explicativas, que también está disponible en el censo. La ecuación con los parámetros calculados se aplica luego a los datos del censo a fin de obtener la predicción del valor del ingreso o gasto para cualquier subgrupo de población (para una descripción detallada de la metodología, véase a Hentschel y otros, 1998; y Elbers, Lanjouw y Lanjouw, 2003).

El método propuesto se ha aplicado en forma oficial en algunos países

cuando se utilizaba un cuaderno de registro diario en lugar de un cuestionario de recordatorio y además cuando se usaba un cuestionario largo en vez de una opción más corta, entre otros.

para la construcción de mapas de pobreza. Por ejemplo, la Oficina de Estadística de Sudáfrica (2000) obtuvo los gastos mensuales del hogar de la encuesta de ingreso y gasto de 1995 (que previamente se había fusionado con la información de la encuesta de hogares anual de 1995 para obtener información sobre logros educacionales y acceso a servicios), y luego los comparó con los datos equivalentes del censo de 1996.

En los Estados Unidos se realizan en forma anual mediciones de pobreza basadas en modelos para áreas subnacionales (condados y distritos escolares), sobre la base de la información de las encuestas actuales, datos de pobreza del censo más reciente y datos administrativos (de fuentes tales como la devolución de impuestos). Para mayor información, véase <http://www.census.gov/hhes/www/saipe/index.html>.

Este método debe considerarse como un complemento a las múltiples experiencias acumuladas en la construcción de mapas de pobreza a partir de la satisfacción de las necesidades básicas. (Por ejemplo, la Oficina de Estadística de Sudáfrica también dibuja mapas de pobreza basándose en un índice de infraestructura familiar y un índice de circunstancias familiares). Esta práctica se describe en detalle en el capítulo 3 sobre necesidades básicas insatisfechas.

#### Referencias:

- Hentschel, J. y otros (1998), "Combining census and survey data to study spatial dimensions of poverty", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1928, Washington, D.C.
- Elbers, C., J.O. Lanjouw y P. Lanjouw (2003), "Micro-level estimation of poverty and inequality", *Econometrica*, vol. 71, N° 1.
- Statistics South Africa (2000), *Measuring Poverty in South Africa*, Pretoria. [online]<http://www.statssa.gov.za/Publications/PovertyReport/PovertyReport.zip>.

### 2.1.3.3 Cuentas Nacionales

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) proporciona un sólido marco conceptual para la generación de agregados económicos, y además mantiene un registro de todas las transacciones en la economía de un país. El SCN puede, de este modo, utilizarse para verificar la consistencia de la información medida por las encuestas de hogares.

El ingreso y los gastos totales medidos por las encuestas en general no son iguales a las cifras del SCN, y generalmente los subestiman. Utilizando información de 127 países, Deaton (2004) muestra que la razón entre el consumo *per capita* estimado por las encuestas y el valor de la misma variable tomada de las cuentas nacionales es 0,86. También agrega que "el ingreso medido en la encuesta es en promedio mayor que el consumo medido en las encuestas, pero es en la mayoría de los casos menor que el consumo de las cuentas nacionales".

Existen diversas razones para la discrepancia entre las encuestas y las cuentas nacionales. Entre las más importantes están la no respuesta (ya sea específicamente para la parte del cuestionario sobre ingresos o el rechazo a ser entrevistado), la subdeclaración en las preguntas sobre el ingreso de la encuesta y las diferencias en la definición de las variables medidas entre las dos fuentes.

Algunos países de América Latina y la CEPAL han mantenido una extensa práctica de evaluar las diversas fuentes de ingreso medidas en las encuestas de hogares y ajustarlas en forma ascendente de modo que coincidan con los totales de la Cuenta de Hogares de las Cuentas Nacionales (véase el recuadro 2.4). Esto se hace para mejorar la “comparabilidad” conceptual de la variable de recursos entre los países y reducir la inestabilidad de los resultados que aparece con los cambios en la metodología de la encuesta.<sup>16</sup> Las diferencias agregadas se distribuyen proporcionalmente entre los hogares, implicando que la divergencia entre ambas fuentes de información es neutral a la distribución, supuesto que ha recibido críticas.<sup>17</sup>

Ajustar la información sobre ingresos o gastos de las encuestas de hogares a las Cuentas Nacionales se considera como una opción secundaria, actualmente sujeta a mucho debate. Las oficinas nacionales de estadística deberían tener como objetivo principal mejorar su fuente de información primaria, las encuestas de hogares.

#### Recuadro 2.4

##### LA PRÁCTICA DE LA CEPAL EN EL USO DE CUENTAS NACIONALES PARA AJUSTAR LOS INGRESOS DEL HOGAR

Una de las características sobresalientes de las mediciones de pobreza absoluta realizadas por la CEPAL es el ajuste de ingresos medidos en las encuestas de hogares a las Cuentas Nacionales. Esta práctica ha sido justificada por dos razones centrales. La primera es fortalecer la comparabilidad de los datos sobre ingresos en las encuestas, que de otra forma se ve seriamente limitada como resultado de las importantes diferencias en el concepto de ingreso medido, no sólo entre países, sino también en un mismo país a través del tiempo. La segunda es reducir el sesgo debido a la subdeclaración en las encuestas.

El proceso consiste básicamente en elevar cada fuente de ingreso mediante una constante, de modo que coincida con el agregado correspondiente en la Cuenta de Hogares de las Cuentas Nacionales (ambas expresadas en términos *per capita*). En general, este procedimiento se aplica únicamente cuando el total de la fuente en la encuesta es menor que el total de Cuentas Nacionales.

En este método se asume que la subdeclaración de ingresos depende más del tipo de ingreso que del nivel de ingreso del hogar, y además que dicha

<sup>16</sup> El proceso de ajustar los ingresos para que coincidan con las Cuentas Nacionales es diferente a la corrección por no-respuesta de la encuesta, y generalmente se realiza después de esta última. Existen muchos métodos disponibles para imputar valores faltantes (por ejemplo, mediante regresión lineal, “*hot-deck*” y métodos de imputación múltiples). También es posible calibrar los factores de expansión de las encuestas de modo que coincidan con los parámetros demográficos. La corrección por no-respuesta no tiene como objetivo producir cifras de ingreso que sean compatibles con las Cuentas Nacionales.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Korinek, Mistiaen y Ravallion (2005).

subdeclaración tiene una elasticidad de ingreso unitaria. La única excepción son los ingresos por propiedad en efectivo cuya diferencia con las Cuentas Nacionales es imputada completamente al quintil más alto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", Estudios e informes de la CEPAL, N° 81 (LC/G.1653-P), Santiago, Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 91.II.G.10.

## 2.2 Líneas de pobreza absoluta

### 2.2.1 Estándares: la línea de pobreza

#### 2.2.1.1 Construcción de la línea de pobreza

Las líneas de pobreza absoluta representan el costo de comprar una canasta de elementos esenciales que permiten alcanzar los umbrales absolutos de satisfacción de ciertas necesidades básicas. La definición de la canasta normativa debería, por lo tanto, en primer lugar, decidir los umbrales absolutos para cada una de las necesidades básicas; segundo, definir el tipo y cantidades de bienes y servicios requeridos para alcanzar esos estándares; y, tercero, poner precio a esos bienes y servicios.

En casi todas las experiencias conocidas, la determinación de la línea de pobreza no ha seguido estrictamente estos pasos consecutivos. El valor del conjunto de bienes normativos ha sido estimado directamente sólo en el caso de una o –menos frecuentemente– unas pocas necesidades básicas. Para todas las otras necesidades, se ha calculado en forma indirecta un valor agregado correspondiente al presupuesto normativo. Esto significa que no se hace un esfuerzo específico por definir umbrales para muchas de las necesidades básicas. Este procedimiento se adopta principalmente por consideraciones prácticas. No obstante, también refleja, por una parte, las dificultades para alcanzar un consenso general sobre lo que debería ser considerado como necesidades básicas y su nivel de satisfacción y, por otra, la relevancia de un valor de ingreso agregado donde las posibilidades de sustitución podrían permitir la satisfacción de las necesidades básicas.

En la mayoría de los casos, el cálculo directo de la canasta normativa –que requiere de la definición de estándares absolutos– se limita a los alimentos. En este caso, la suficiencia de la ingesta de alimentos tiene un umbral inherente contra el que puede ser equiparado (específicamente, la satisfacción de requerimientos nutricionales), mientras que no existe un criterio obvio para la evaluación de las necesidades no alimentarias. Dada la diferencia usual en los métodos empleados para establecer los componentes alimentarios y no alimentarios de la línea de pobreza, éstos se analizan posteriormente en forma separada.



Los diversos métodos presentados en este capítulo difieren con respecto a cuán normativos o cuán positivos son. Esta distinción se puede aplicar en dos dimensiones separadas: el umbral de satisfacción de la necesidad y la selección de los ítem para la satisfacción de la necesidad. La canasta de alimentos proporciona una clara ilustración de estos aspectos. En la mayoría de las metodologías mencionadas aquí, las líneas de pobreza alimentaria son normativas en el primer sentido, ya que representan el costo de satisfacer un estándar nutricional, que es una norma impuesta en forma externa. Sin embargo, cuando se trata de seleccionar los contenidos de la canasta, existen numerosas alternativas que fluctúan entre ser primordialmente normativas (una canasta que conduce a las personas a comer más sanamente) y principalmente positivas (una canasta que respeta los hábitos de consumo, incluso si no son saludables o económicamente eficientes). Como regla general, mientras menos normativo sea el criterio utilizado por una metodología, más se acercará al enfoque relativo de medición de pobreza.

**(a) Línea de pobreza alimentaria (LPA)**

La nutrición adecuada es una de las necesidades humanas más básicas, y por lo tanto, es un elemento central en la construcción de líneas de pobreza absoluta. Además, la alimentación es la única categoría común a todas las prácticas de los países u organizaciones analizadas en este informe.

Las prácticas para construir una línea de pobreza absoluta se pueden clasificar en dos grupos:

**(i) LPA normativa:**

Representa el costo de una canasta que proporciona nutrición adecuada y es saludable, pero cuyo propósito principal no es la medición de la pobreza y puede no representar los hábitos de los consumidores.

**(ii) LPA semi-normativa:**

Representa el costo de una canasta familiar anclada en ciertas pautas nutricionales, en concordancia con los hábitos de consumo y los precios de mercado que enfrenta la población.

En los métodos de medición pertenecientes a la primera categoría se emplea una canasta familiar producida con propósitos distintos a la medición de la pobreza. Aunque las canastas hayan sido construidas siguiendo métodos similares a los semi-normativos descritos más adelante, se agrupan separadamente debido a que el investigador no tiene la opción de modificar las características de la canasta. Las únicas prácticas disponibles presentadas en el Grupo de Río que se relacionan

con esta categoría son la línea de pobreza actual de los Estados Unidos (desarrollada por el Departamento de Agricultura de ese país)<sup>18</sup> y la Medida de la Canasta de Mercado de Canadá (*Health Canada's Nutritious Food Basket*).<sup>19</sup>

La segunda categoría se refiere a aquellas prácticas en la cuales la línea de pobreza alimentaria representa el costo de alcanzar los requerimientos nutricionales respetando simultáneamente los hábitos observados del consumidor (en distintos grados). Es el método más difundido para la medición de la pobreza absoluta en el mundo, aunque se aplica con muchas variaciones metodológicas.

A continuación se describe la estructura general para la construcción de una línea de pobreza alimentaria en que se respetan los hábitos del consumidor.

### **Paso 1: Determinación de requerimientos energéticos**

Los cálculos de los requerimientos de energía (calórica) para la población analizada generalmente se basan en recomendaciones internacionales acordadas (FAO/OMS/UNU, 1985 y 2004). De acuerdo con ellas, la tasa de metabolismo basal (es decir, “el requisito calórico mínimo necesario para mantener vivo a un individuo en reposo”) se calcula inicialmente, utilizando información sobre la talla y el peso de la población. Luego, las kilocalorías requeridas diariamente se calculan para diferentes grupos de personas definidas de acuerdo con el sexo, edad y nivel de actividad.<sup>20</sup>

El cálculo completo de los requerimientos calóricos descritos anteriormente es raramente realizado por la misma institución que

---

<sup>18</sup> La línea oficial de pobreza de Estados Unidos se basa en el más económico de cuatro planes de alimentación nutricionalmente adecuada, diseñados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, y pensados solamente para su uso en el corto plazo. Para una descripción detallada de cómo se desarrollaron las líneas de pobreza de Estados Unidos, ver Fisher (1992) y Orshansky (1963, 1965).

<sup>19</sup> De acuerdo con la información disponible, el proceso de construcción de la canasta puede, de hecho, considerar las preferencias y los gustos de la población. La canasta Canadiense “no es ‘una dieta ideal’ ni la dieta más barata que cumple con los requerimientos nutricionales. Más bien representa una dieta nutricional que es consistente con las compras de alimentos de los hogares comunes de Canadá. La canasta contiene comidas saludables que a las ‘personas les gusta comer’. Está diseñada para ser ‘socialmente aceptable y contener suficiente variedad para ser nutricionalmente adecuada y sabrosa en el largo plazo’. No excluye alimentos procesados ‘básicos más costosos tales como yogurt o pan... ya que una familia normalmente no prepararía estos alimentos con los ingredientes en bruto” (Hatfield, 2002, citando a Lawn, 1998).

<sup>20</sup> Para mayores detalles, ver CEPAL (2000).

construye las líneas de pobreza.<sup>21</sup> En muchas prácticas se utilizan los valores estimados ya calculados por otra institución del país.

Dados los requerimientos calóricos establecidos para distintos tipos de personas, se pueden determinar los requerimientos totales para un hogar. Algunas veces se calcula un promedio ponderado de los requerimientos calóricos para toda la población, tomando en cuenta la estructura de ésta. Esto resulta en seguida en un requerimiento calórico promedio por persona.

### **Paso 2: Selección de un grupo de referencia**

Construir una canasta de alimentos que sea compatible con un cierto patrón de consumo requiere encontrar el grupo de referencia cuyos hábitos serán representados. En un extremo, toda la población podría ser utilizada como grupo de referencia, pero esto redundaría en una enorme dispersión en la estructura de la canasta. Por lo tanto, se selecciona un subgrupo más pequeño que corresponda a aquellas familias cuyo consumo nutricional se aproxima al umbral mínimo.

El criterio internacional prevaleciente para seleccionar el grupo de referencia es elegir un grupo (estadísticamente representativo) de hogares que satisfaga, en promedio, los requerimientos calóricos con el ingreso más bajo. Este procedimiento requiere calcular el consumo calórico de cada hogar (el que, a la vez, requiere transformar el gasto del hogar obtenido en la encuesta en cantidades de comida consumida y luego en calorías) y clasificarlo de acuerdo con el monto del ingreso o gasto (ya sea *per capita* o adulto-equivalente).

En relación con la conversión de gastos en cantidades y calorías, es importante insistir en que las encuestas utilizadas como fuente de información sobre el consumo alimenticio de la población pueden registrar datos sobre las cantidades compradas y los gastos asociados, o sólo pueden registrar los gastos. En este último caso, los valores monetarios tienen que convertirse a cantidades usando información sobre precios, la que se obtiene generalmente del índice de precios al consumidor (IPC). A continuación, las cantidades para cada tipo de alimento se transforman en su equivalente calórico. Este proceso requiere información sobre los contenidos nutricionales de cada alimento.

Otro tema que se debe considerar es cómo proceder cuando se requiere seleccionar grupos de referencia para más de un contexto subnacional. Se incluye información sobre este tema más adelante en la sección 2.2.1.2 de este capítulo, correspondiente a desagregación geográfica.

---

<sup>21</sup> CEPAL es una de las pocas instituciones que ha desarrollado completamente esta práctica. La experiencia se describe en CEPAL (1991).

También se han utilizado métodos alternativos para la selección de un grupo de referencia, en los que el consumo calórico del grupo no se considera (por ejemplo, seleccionando los primeros dos deciles en la distribución de ingresos) o en los que la posición del grupo está determinada por las mediciones de pobreza anteriores.

**Paso 3: Contenido y costo de la canasta de alimentos**

Para determinar el costo de la canasta de alimentos se pueden identificar dos procedimientos distintos: construir una canasta de alimentos explícita y luego asignarle un precio, o calcular el costo de la canasta de alimentos sin detallar su contenido.

Este último método, empleado en algunos países de Asia, toma el costo por caloría directamente de la población de referencia. En este caso, la línea de pobreza alimentaria se obtendría como el requerimiento calórico (en promedio o para cada hogar) multiplicado por el costo por caloría que corresponde al grupo de referencia elegido.<sup>22</sup> En esta opción se respetan plenamente los hábitos del consumidor, limitando de esta forma el uso de elementos normativos.

El primer procedimiento, sin embargo, es el más común, siendo intensamente utilizado en América Latina, África y algunas regiones de Asia. En este caso, se construye una canasta familiar promedio (es decir, se especifican las cantidades de distintos productos) para el grupo de referencia. Algunos países usan la canasta con su número original de productos, en tanto que otros seleccionan los ítem más representativos para cada categoría de alimento y luego ajustan sus cantidades de acuerdo con la estructura de consumo del grupo de referencia. Las categorías de alimentos normalmente incluyen cereales, tubérculos, azúcar, legumbres, verduras, frutas, carnes, pescados y mariscos, leche y productos lácteos, huevos, bebidas, aceites y grasas. En cualquier caso, se deben tomar algunas decisiones con respecto al tipo de bienes a incluir en la canasta:

Si el objetivo deseado es obtener una canasta mínima, puede ser necesario reemplazar alimentos escasamente consumidos o extremadamente costosos por los ítem más comunes y menos costosos de la misma categoría. Un ítem que requiere de atención especial –dado que puede ser eventualmente reemplazado– es la comida consumida en restaurantes. Otros alimentos que no son una fuente saludable de calorías (tales como bebidas gaseosas o bebidas alcohólicas) también pueden necesitar consideración especial.

---

<sup>22</sup> Ver National Economic and Social Development Board (2004), Kakwani y Sajaia (2004) y Vidyaratne (2004).

La canasta de alimentos se puede construir para cumplir no solamente con los requerimientos calóricos, sino también con otros parámetros de calidad nutricional. Todos estos procesos introducen en la canasta elementos normativos y, por lo tanto, ésta no será completamente representativa de los hábitos del consumidor.

Una vez que el contenido de la canasta ha sido establecido, se tiene que valorar. Cuando la encuesta utilizada para construir la canasta contiene información sobre cantidades y gastos, los valores unitarios implícitos pueden utilizarse para costear cada ítem de la canasta. Cuando no es el caso, será necesaria una fuente externa, por ejemplo, el IPC desagregado por producto. Esta posibilidad implica que los ítem incluidos en la canasta tienen que ser comparables con aquéllos de la canasta del IPC. Especialmente en países en vías de desarrollo, por lo general la información sobre precios se encuentra disponible únicamente para las ciudades principales o para toda el área urbana, lo que hace necesario desarrollar una estrategia para calcular precios rurales.

El producto resultante del proceso completo es una canasta de alimentos detallada que especifica cantidades de cada alimento, su costo total y el costo final por caloría. Esta información se utiliza de distintas maneras para generar la línea de pobreza alimentaria (LPA). Lo más común es que la LPA represente el costo *per capita* de la canasta (que proporciona el requerimiento calórico promedio de la población), pero también se podría expresar en términos adulto-equivalentes (considerando las diferencias en la composición de los hogares).

#### **(b) Línea de pobreza no alimentaria**

Respecto de la canasta de alimentos descrita anteriormente, en la mayoría de las prácticas se utiliza el nivel nutricional para proporcionar un criterio objetivo sobre lo que se considera un mínimo. Para los bienes no alimentarios no se dispone usualmente de un valor de referencia similar. No es, por consiguiente, muy común determinar las cantidades y los precios de los ítem de la canasta, debido a que dependen en alto grado de las recomendaciones externas de los expertos, que están sujetas a un elevado nivel de debate.

Una de las pocas excepciones es la Medida de la Canasta de Mercado de Canadá, que es uno de los ejemplos más completos sobre el establecimiento de estándares normativos para los bienes no alimentarios. Otras experiencias incluyen a aquéllas de México<sup>23</sup> e Indonesia.<sup>24</sup> La Medición de la Canasta de Mercado incluye en forma explícita vestuario, vivienda y transporte. La canasta de vestuario se

---

<sup>23</sup> El trabajo sobre una "Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales" realizado por COPLAMAR de México en 1982 se describe en Boltvinik (1984) y Boltvinik y Marin (2003).

<sup>24</sup> Véase Maksum (2004).

formula para proporcionar un ropero completo de vestimenta esencial, con un prorrateo para los ítem que normalmente duran más de un año. Se identifican las cantidades y el costo en dólares, sobre la base del IPC. En el caso de vivienda, la canasta consta de arriendo para una familia de referencia, incluidos servicios (electricidad, calefacción y agua) y algunas comodidades (refrigerador, cocina, lavadora y secadora). La unidad de arriendo se basa en el promedio de las unidades de dos y tres dormitorios. Los arriendos con subsidio se incluyen en el cálculo, pero aquéllos que no pagan arriendo se excluyen.

Finalmente, la canasta incluye un componente para satisfacer las necesidades básicas de transporte de los miembros de la familia de referencia para acudir al trabajo, ir al colegio, ir de compras y para participar en actividades de la comunidad. En las áreas con servicio de transporte público, la canasta incluye los costos de los pasajes; de otro modo, incluye el costo de comprar un automóvil usado una vez cada cinco años, además de los gastos de funcionamiento del vehículo.

El enfoque que más se utiliza para establecer la línea de pobreza no alimentaria se basa en el coeficiente de Engel (la proporción del gasto dedicada a la comida), observado para un grupo de referencia de la población. El enfoque consiste en multiplicar el inverso de este coeficiente por el costo de la canasta de alimentos, de modo que el costo de la canasta no alimentaria se obtenga directamente de los hábitos de consumo de la población de referencia. Esta metodología se basa en el trabajo original realizado por Mollie Orshansky al establecer las líneas de pobreza de los Estados Unidos; por ello se denomina algunas veces como el multiplicador de Orshansky.<sup>25</sup>

Utilizar este procedimiento tiene diversas implicancias conceptuales. Primero, “supone que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas”, algo que no es necesariamente apoyado por la evidencia empírica (Feres, 1997). Segundo, Streeten (1989) indica que “puede existir una inconsistencia en esta manera de llegar a una línea de pobreza. Los requerimientos mínimos de alimentación se derivan en forma normativa, calculando cuánto costarían los requerimientos mínimos; mientras los ítem no alimentarios se determinan observando en realidad cuánto gasta la gente. Para eliminar la inconsistencia, tendríamos que asumir que lo que la gente realmente llega a gastar es lo que necesita gastar en los ítem no alimentarios, un supuesto claramente irreal”.

---

<sup>25</sup> Ver Orshansky (1963) y Orshansky (1965). Sin embargo, “la metodología del ‘multiplicador de Orshansky’ para la obtención de los umbrales era normativa, no empírica —es decir, estaba basada en una suposición normativa que involucraba patrones de consumo (de 1955) de la población total, y no en el comportamiento empírico del consumo de los grupos con bajos ingresos” (Fisher, 1992).

En la práctica, existen numerosas opciones para aplicar la metodología descrita, incluidas las siguientes:

- Uso de un valor único para el total de gastos no alimentarios o diferentes valores para cada categoría no alimentaria.
- Uso del mismo grupo de referencia que para la selección de la canasta de alimentos o un grupo de referencia diferente.<sup>26</sup> En la primera opción se utilizan los hábitos de consumo no alimentarios del grupo de referencia identificado como satisfaciendo sus requerimientos nutricionales. También es posible seleccionar otro grupo de referencia para la construcción de la línea de pobreza no alimentaria, tal como los hogares con un nivel de gastos en alimentos cercano a la línea de pobreza alimentaria.
- Uso de un rango de líneas de pobreza no alimentaria.<sup>27</sup> Bajo esta opción se calculan los límites inferior y superior de la línea de pobreza no alimentaria, como se explica en Ravallion (1998). El límite inferior es dado por el gasto en los ítem no alimentarios de los hogares con ingresos totales aproximadamente iguales a la línea de pobreza alimentaria.<sup>28</sup> El límite superior es dado por el gasto en los ítem no alimentarios de los hogares con un gasto alimentario aproximadamente igual a la línea de pobreza alimentaria.
- Uso de un multiplicador fijo en lugar del multiplicador observado en el presente (CEPAL, Chile, Estados Unidos)

### 2.2.1.2 Desagregación geográfica

Dadas las diferencias dentro del país con respecto a precios y patrones de consumo, algunas veces es conveniente trazar líneas de pobreza para contextos subnacionales y llegar a cifras de pobreza nacional que reflejen estos estándares diferentes.

---

<sup>26</sup> La primera alternativa se usa frecuentemente, incluyendo a CEPAL y la mayoría de los países de América Latina. La segunda opción ha sido utilizada en algunos países asiáticos y africanos, tales como Camboya, Gambia, Sri Lanka y Vietnam.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la línea de pobreza no alimentaria de Sri Lanka se basa en este método (ver Vidyaratne, 2004).

<sup>28</sup> La línea de pobreza adoptada por China desde 1998 es similar al "límite inferior" propuesto. En este caso particular, se calculó mediante una regresión de la proporción del gasto destinada a la comida con respecto al logaritmo del gasto dividido por la línea de pobreza alimentaria, como lo sugieren Ravallion y Bidani (1994) (ver Park y Wang, 2001).

Al hacer la estimación de líneas de pobreza para estos contextos, se debe considerar una cantidad de variables. Tal vez lo más importante es decidir cómo se seleccionará el grupo de referencia. Una opción es elegir grupos de referencia independientes para cada contexto, clasificando las observaciones para cada subgrupo desde el principio (como si el proceso estuviera siendo implementado en diferentes países). Este procedimiento ha sido criticado porque no se consideran las diferencias en el estándar de vida entre contextos; por lo tanto, si la población de las áreas urbanas tiene gustos más caros, la línea de pobreza urbana será excesivamente más alta que en las áreas rurales. Una alternativa que se propone es igualar el poder adquisitivo de los ingresos en diferentes regiones mediante un índice de paridad del poder adquisitivo (PPA) regional, antes de seleccionar el grupo de referencia. A continuación, se elegirá sólo un grupo de referencia nacional. Una vez que se ha elegido el grupo, se separan las observaciones de acuerdo con el contexto al que pertenecen. Sin embargo, no está claro si en efecto este proceso equipara el nivel de bienestar entre las áreas geográficas, y abre terreno al debate sobre cómo deben calcularse los deflatores de precios.

En cualquier caso, cuando hay información disponible, claramente se deberían utilizar diferentes grupos de referencia y construir diferentes canastas alimentarias y no alimentarias para cada contexto subnacional. Esta posibilidad está ampliamente determinada por la disponibilidad de información. No es inusual descubrir que las encuestas con información detallada sobre el consumo en los hogares tienen una cobertura geográfica limitada. Además, la información detallada sobre precios está a menudo disponible solamente para áreas urbanas e incluso áreas metropolitanas, lo que limita en forma notable la construcción y actualización de las líneas de pobreza para distintos contextos geográficos.

### **2.2.1.3 Actualización de la línea de pobreza**

Las líneas de pobreza pueden ajustarse ya sea manteniendo fijas las cantidades de las canastas y actualizando sus precios de mercado o determinando canastas nuevas. Las canastas construidas según los hábitos de consumo se basan normalmente en encuestas de ingresos y gastos que se hacen cada 5 o 10 años en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Salvo que la pobreza sea medida en forma exclusiva en esos años, será necesario actualizar el valor de la línea al año en que se recoja información sobre los ingresos para mantener la consistencia entre ellos. Generalmente, se usan los IPC desagregados en tantos ítem como sea necesario y posible. En la mayoría de los casos, el valor total de la canasta alimentaria se actualiza de acuerdo con la variación del índice de precios alimentarios, y en algunas ocasiones se aplica un criterio similar al costo del resto de los ítem.



La frecuencia con que se debe modificar la canasta misma depende no sólo de la información disponible, sino también de la importancia de los cambios en los patrones de consumo. Éstos pueden experimentar modificaciones considerables cuando ha pasado un período largo desde que se calculó la última línea de pobreza, o cuando ha habido un cambio económico significativo. Las canastas normativas elaboradas por expertos deberían ser apropiadas para períodos más extensos, ya que no están tan estrechamente relacionadas con los hábitos de consumo.

## **2.2.2 Fuentes de información**

### **2.2.2.1 Información sobre patrones de consumo**

El insumo principal para la construcción de una línea de pobreza absoluta es la información sobre los patrones de consumo alimentario y no alimentario de los hogares. Las dos fuentes principales para ello son las encuestas de ingresos y gastos (o encuestas de presupuesto) y las encuestas LSMS, que se presentan en la sección 2.1.3 de este capítulo.

Aunque ambas categorías de encuestas no son homogéneas y varían considerablemente entre regiones y países, se puede hacer una comparación general de algunas de sus características:

- Nivel de desagregación:  
Las encuestas de ingreso y gasto generalmente tienen un nivel de detalle más amplio (número de categorías y tipos de ítem) que las encuestas LSMS, especialmente en los ítem alimentarios. En el cálculo del contenido nutricional de los bienes alimentarios es deseable un alto grado de detalle, dado que no todos los tipos de pan o carne son igualmente nutritivos.
- Gastos o cantidades:  
Las encuestas LSMS generalmente contienen información sobre las cantidades consumidas de cada ítem y el gasto en cada uno, en tanto que muchas encuestas de ingreso y gasto no la tienen. La misma fuente de información debería, idealmente, proporcionar datos sobre cantidades y precios para evitar la necesidad de una fuente externa.

- **Período de recolección:**  
Las encuestas de ingreso y gasto por lo general recogen información durante un año completo, permitiendo la detección de patrones estacionales de consumo. Las encuestas LSMS también se pueden realizar en un período de 12 meses, aunque muchas de ellas tienen períodos más cortos de recopilación (Scott, Steele y Temesgen, 2005).
- **Instrumento de recolección:**  
Las encuestas LSMS utilizan informantes directos o autoinformantes, a quienes se les hacen preguntas de tipo retrospectivo. Algunas encuestas de presupuesto también usan preguntas retrospectivas, pero muchas se basan en los cuestionarios de gastos diarios del hogar en los que los hogares registran su consumo diariamente. La ventaja de estos últimos es que minimizan la dependencia de la memoria del encuestado, pero pueden no ser prácticos cuando los miembros del hogar son analfabetos.

La comparación de otros aspectos de estas encuestas, tales como la frecuencia, cobertura geográfica, tamaño de muestra o calidad de información, depende de las características de cada caso particular. La calidad de este tipo de encuesta debería ser superior en los países con oficinas nacionales de estadística bien organizadas y con un programa estable de encuestas de presupuesto; sin embargo, muchos países en vías de desarrollo no presentan estas características.

De esta forma, muchos elementos hacen que sea preferible utilizar, cuando esté disponible, una encuesta de ingreso y gasto para construir una línea de pobreza absoluta. Esto resulta relativamente obvio dado que las encuestas de presupuesto están diseñadas para capturar la estructura de ingreso y consumo de los hogares, mientras en otros tipos de encuestas habitualmente se persiguen otros propósitos. No obstante, la elección de una encuesta específica se debería basar en las características de las fuentes de información disponibles en cada país en particular.

#### **2.2.2.2 Información sobre requerimientos nutricionales**

Los estándares internacionales más recientes para las necesidades de energía y proteínas de grupos específicos definidos sobre la base de la edad, sexo y actividad física se derivan de las recomendaciones provistas por un grupo de expertos en el año 2001 (véase FAO/OMS/UNU, 2004), que reemplazaron a las publicadas anteriormente (FAO/OMS/UNU, 1985).

Computar el contenido nutricional de cada producto alimentario requiere, además, de tablas de conversión elaboradas en cada país o,

cuando no están disponibles, de tablas más generales desarrolladas por agencias especializadas.

### **2.2.2.3 Información sobre precios**

Los precios de los productos alimentarios son estimados en forma periódica por las oficinas nacionales de estadística, como parte de su cálculo del IPC. Habitualmente, hay tres tipos de precios disponibles para cada producto: mínimo, promedio y máximo. De éstos, se prefiere la segunda opción para la estimación de cantidades cuando las encuestas de gasto no las proporcionan, así como para actualizar el costo de la canasta. Generalmente se utiliza información adicional de fuentes nacionales para calcular los precios de productos no incluidos en la canasta del IPC.

## **2.2.3 Recursos**

Una vez que se han establecido los estándares, la próxima decisión clave es cuál medida de recursos se debe usar para distinguir a aquéllos que son pobres de los que no lo son. En la sección precedente se menciona una amplia gama de consideraciones con respecto a la definición de recursos como ingreso o consumo. Hacemos ahora algunos comentarios sobre la coherencia necesaria entre la definición de recursos y las necesidades representadas por la línea de pobreza. De particular interés son la imputación del beneficio económico de tener una casa, la inclusión de beneficios no monetarios o en especie, y la deducción de ciertos gastos no discrecionales (tales como impuestos a la renta, contribución a la seguridad social y costos de salud) que conducen al concepto de ingreso disponible.

Los propietarios de una vivienda derivan un beneficio económico de vivir en sus propias casas, y este beneficio debería ser reconocido al estimar los recursos. La medición de este beneficio es difícil, sin embargo, y claramente representa uno de los desafíos de elaborar una definición de los recursos que ponga a los propietarios y a los arrendatarios en pie de igualdad.

Muchas personas obtienen cantidades significativas de recursos de componentes distintos al ingreso en efectivo, y su medición plantea diversos problemas. Primero, dado que estos beneficios habitualmente no son pagados en forma directa al receptor, pueden no ser registrados en las encuestas de ingreso. Se deben utilizar métodos de imputación para computar sus cantidades de dinero, lo que agrega otra fuente de incertidumbre. Segundo, mientras los beneficios recibidos como ingreso monetario se puedan usar para satisfacer cualquier necesidad que una familia pueda tener, los componentes no monetarios o en especie generalmente no es posible utilizarlos para satisfacer otras necesidades.

Esto puede conducir a mayores dificultades de medición, particularmente si el valor de los beneficios de salud se incluye en la definición de recursos. Si los ingresos en especie son integrados como parte de los recursos del hogar, es extremadamente importante que la cantidad correspondiente de bienes y servicios recibidos gratuitamente – o a bajo costo– también se incluya en la línea de pobreza.

Además, en algunos países no todos los ingresos son tributables. En los Estados Unidos, por ejemplo, los ingresos relacionados con el trabajo y la propiedad están sujetos a impuestos a la renta, pero muchos tipos de transferencias no lo están. Por lo tanto, bajo una definición de ingreso total antes de impuestos, los trabajadores están en peores condiciones de lo que aparentan (porque gran parte de sus ingresos está sujeta a impuesto). También las personas con empleo tienen más posibilidades de efectuar ciertos gastos que las que no trabajan (cuidado de los niños, por ejemplo). Para poner distintos tipos de familias e individuos en una situación comparable, la definición de recursos debería considerar tanto los impuestos como el cuidado de los niños y otros gastos relacionados con el trabajo.

## **2.2.4 Desafíos, opciones y deficiencias**

Las líneas de pobreza absoluta se basan en la premisa de que es posible definir un conjunto de necesidades relevante para todas las familias e individuos que viven en un país e identificar una definición de recursos necesarios para satisfacer estas necesidades.

Antes de confrontar desafíos operacionales, necesitamos reconocer que un tema conceptual importante de carácter general –es decir, relevante no sólo para el enfoque de la línea de pobreza absoluta, sino también para los otros– permanece sin resolver: la definición de necesidad. La subsistencia física o supervivencia está en un extremo. Tal medición sólo identificaría bienes y servicios que le permitieran a una persona permanecer viva. En el otro extremo está la noción de inclusión social, de acuerdo con la cual todos –además de permanecer vivos– deberíamos tener derecho a la dignidad personal y ser capaces de funcionar en sociedad en la medida queelijamos. ¿Cómo se escoge el punto en el espectro entre la subsistencia física y la inclusión social que es la línea de pobreza? La respuesta depende de las normas culturales de la sociedad; estas normas varían geográficamente (a veces dentro de los países, pero por cierto entre países) y temporalmente. Algo que hoy se aprecia como una necesidad puede no haber sido tal hace un siglo o dos. Sería difícil, por lo tanto, definir hoy una medida de pobreza absoluta en un país específico. Generalizar esto con relación al ámbito internacional y establecer que debe ser consistente en el tiempo aumenta considerablemente el nivel de dificultad.

Con respecto a la definición de estándares, un tema que está atrayendo la atención en forma creciente es el punto en que se deben aplicar los criterios normativos. Un enfoque completamente normativo debería usar una canasta enteramente basada en recomendaciones de los expertos, pero si la canasta no es representativa de los hábitos del consumidor, puede no mostrar los costos reales para lograr, por ejemplo, una nutrición adecuada. En contraste, las canastas pueden semejar cercanamente los hábitos de consumo de la población, manteniendo una cierta consistencia con los parámetros (recomendaciones nutricionales, en el caso de la canasta alimentaria). Sin embargo, los patrones de consumo parecen estar separándose progresivamente de lo que los expertos consideran una buena nutrición, mostrando una preferencia por alimentos de bajo contenido nutricional y con un alto costo por caloría, que difícilmente podrían ser aceptados como componentes adecuados para una canasta alimentaria básica.

Un enorme desafío operacional para establecer un conjunto consistente y no sesgado de estándares de necesidades y recursos es que las circunstancias varían ampliamente entre los países. La línea de pobreza debería reflejar el mismo nivel de satisfacción de las necesidades o nivel de bienestar en cualquier región del país. Esto implica elaborar líneas de pobreza que reflejen tanto los patrones de consumo local como la estructura local de precios. Sin embargo, como ya se mencionó, sólo en unos pocos países se recoge información sobre el consumo fuera de las áreas urbanas, e incluso dentro de ellas las diferencias geográficas no siempre pueden ser evaluadas. Existe, además, una falta de información respecto de las variaciones de precios a lo largo de las distintas áreas de un país. De hecho, la mayoría de los países (incluidos muchos países desarrollados) no tienen un conjunto completo de índices oficiales de precios subnacionales que podrían servir para ajustar los umbrales de la pobreza. Este aspecto plantea una limitante importante a los datos de pobreza cuando, por ejemplo, se usan para asignar recursos entre las regiones.

Incluso si los avances en el tratamiento conceptual de los aspectos mencionados anteriormente se traducen en mejores mediciones de pobreza, un desafío fundamental tiene relación con mejorar la disponibilidad y calidad de la información. Como se indicó, las encuestas de gastos no son elaboradas con la frecuencia necesaria en la mayoría de los países en vías de desarrollo, por lo que la medición de ingresos enfrenta diversos problemas. La calidad de las estimaciones de componentes monetarios ha demostrado ser deficiente, particularmente en algunos productos. Además, los componentes no monetarios importantes ni siquiera están registrados.

**Recuadro 2.5****COMPARACIONES INTERNACIONALES ENTRE LA LÍNEA DE POBREZA ABSOLUTA Y LA LÍNEA DE POBREZA “UN DÓLAR AL DÍA”**

Las comparaciones del grado de pobreza entre distintos países se basan cada vez más en la línea de pobreza de “un dólar al día”. De hecho, el primer objetivo de desarrollo del Milenio relacionado con la erradicación de la extrema pobreza se formuló como “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día”. Esta línea de pobreza ha sido extensamente utilizada por el Banco Mundial para medir la pobreza a nivel mundial, como un punto de referencia internacional explícito que teóricamente aplica el mismo estándar a todos los países. Se origina en un trabajo de Ravallion, Datt y van de Walle (1991), quienes hicieron un esfuerzo por cuantificar la pobreza absoluta en el mundo en vías de desarrollo, utilizando la mediana de las 10 líneas de pobreza nacionales más bajas disponibles en ese momento para estos investigadores. La línea de pobreza original se estableció en 1 dólar al día, a los precios de paridad del poder adquisitivo (PPA) de 1985. Este trabajo fue actualizado más tarde por Chen y Ravallion (2000), quienes aplicaron el mismo principio y usaron el mismo grupo de países. La nueva línea de pobreza se fijó en 1,08 dólar por día, a los precios de 1993 (32,74 dólares al mes).

El uso de esta línea de pobreza no está libre de crítica. Se ha dicho que la línea no tiene significado en términos de qué necesidades se pueden o no satisfacer con esa cantidad en cualquier país. Esta ausencia de una noción fundamental de requerimientos humanos hace imposible “identificar el ‘equivalente’ de la línea de pobreza internacional en unidades de moneda local sin algún concepto respecto a qué pretenden lograr estas unidades” (Reddy, 2004). El uso de los factores de paridad del poder adquisitivo (PPA) para alcanzar “comparabilidad” también es severamente cuestionado no sólo por la importante carencia de información sólida en la cual basar la estimación, sino también porque los métodos disponibles de cálculo de los factores de PPA entre dos países hacen uso de información irrelevante sobre otros países (Reddy, 2004).

La aplicación de esta línea de pobreza para hacer estimaciones en un país dado es bastante directa, una vez que se ha obtenido información sobre el factor de conversión de PPA del año de la encuesta. Los factores de PPA de consumo disponibles actualmente usan 1993 como año base, y no se ha publicado ninguna metodología oficial sobre cómo actualizar estos factores. Un método rudimentario es actualizar los factores de 1993 multiplicándolos por la inflación acumulada de los Estados Unidos entre 1993 y el año de la encuesta y luego dividir el resultado por la inflación en el país local.

**Referencias:**

- Chen, S. y M. Ravallion (2000), “How did the world’s poorest fare in the 1990s?”, World Bank Working Paper, N° 2409, Washington, D.C. (también publicado en *Review of Income and Wealth*, vol. 47, N° 3, septiembre de 2001).
- Ravallion, M., G. Datt y D. van de Walle (1991), “Quantifying absolute poverty in the developing world”, *Review of Income and Wealth*, vol. 37, N° 4.
- Reddy, S. (2004), “A capability-based approach to estimating global poverty”, In *Focus*, UNDP International Poverty Centre, septiembre.

## 2.2.5 Tema especial: estado de salud y medición de pobreza<sup>29</sup>

Como se ha señalado, en la mayoría de las medidas de pobreza absoluta disponibles en la actualidad no se consideran en forma directa las necesidades no alimentarias. Se asume comúnmente que el multiplicador de Orshansky, que expresa el costo de las necesidades no alimentarias en relación con el costo del consumo alimentario, considera esos gastos en forma apropiada. No obstante, las grandes variaciones y la disminución de la importancia del consumo de alimentos en los presupuestos del hogar en distintos países y grupos de ingresos, junto con las grandes variaciones y el aumento de la importancia de los gastos de salud en los presupuestos del hogar, limitan la relevancia del uso de un solo multiplicador para hacerse cargo de las necesidades no alimentarias.

Aun cuando existen diversas dificultades metodológicas y conceptuales para definir las necesidades de salud y para utilizar los gastos de salud observados, es habitualmente aceptado entre expertos usar información sobre gastos médicos de bolsillo (GMB) para medir las necesidades de salud –en lugar del valor de las primas de los seguros públicos y privados. La utilidad de esta variable para medir la pobreza varía entre países. Debería ser menos relevante, por ejemplo, en ciertos países europeos donde el gobierno asume una gran parte de los costos en salud y los GMB son bajos, pero muy conveniente en los países de América Latina.<sup>30</sup> Por otra parte, no se ha llegado a un consenso sobre cómo incorporar los GMB a una medida unificada de la pobreza de ingreso. A este respecto, las recomendaciones de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de 1995 para el desarrollo de una

---

<sup>29</sup> La mayoría de los temas presentados aquí fueron tratados por el panel de expertos en la medición de pobreza de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos (Citro y Michael, 1995). También se analizaron en el Taller “Improving the Measurement of Poverty in the Americas: Health-Adjusted Poverty Lines (HAPL)” (Washington, D.C., 29-30 Septiembre 2003), organizado por la Organización Panamericana de la Salud en cooperación con la CEPAL, el Banco Mundial y la Oficina del Censo de los Estados Unidos (2003) (disponible en <http://www.paho.org/english/dpm/shd/hp/hapl-workshop.htm>). La información adicional proviene de “Experimental Poverty Measures: Summary of a Workshop” (2005) (disponible en <http://www.nap.edu/books/0309095204/html/>). Este Taller, que evaluó el estado actual de las acciones tomadas en respuesta a “Measuring Poverty: A New Approach, 2005”, fue organizado por el Comité de Estadísticas Nacionales con el apoyo de la Oficina del Censo de los Estados Unidos véase: [http://www7.nationalacademies.org/cnstat/Workshop\\_on\\_Experimental\\_Poverty\\_Measures.html](http://www7.nationalacademies.org/cnstat/Workshop_on_Experimental_Poverty_Measures.html)).

<sup>30</sup> Entre los países de las Américas, la porción de gastos médicos de bolsillo varía desde alrededor de un 2 por ciento en Canadá y en algunos países caribeños de habla inglesa hasta alrededor del 6 por ciento, en los Estados Unidos, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica y Trinidad y Tobago, 10 por ciento en Argentina y 14.3 por ciento en Uruguay. De igual forma, la porción de GMB entre los diferentes grupos socio-económicos entre los países varía ampliamente. (Obtenido de la base de datos de Indicadores Básicos de Salud OPS 2004. Documento metodológico [próximo]).

nueva línea de pobreza en ese país sugerían que las mediciones de la pobreza de ingreso debían ir separadas de las medidas de necesidades de salud.

La dificultad de hacerse responsable por los gastos en salud en una medición unificada de pobreza yace básicamente en dos de sus características principales: (a) los gastos en salud varían ampliamente en la población y en el tiempo, y (b) es difícil poner un valor monetario a los beneficios médicos recibidos por la población. Otro punto de controversia metodológica es si en la medición de pobreza se deberían incluir gastos médicos reales (imputados) o esperados (promedio), considerando la distribución altamente sesgada de los gastos en salud. Un punto relacionado es que una parte importante de la población carece de seguro médico y, por lo tanto, tiende a privarse de la atención médica que no puede pagar, aunque sea necesaria.

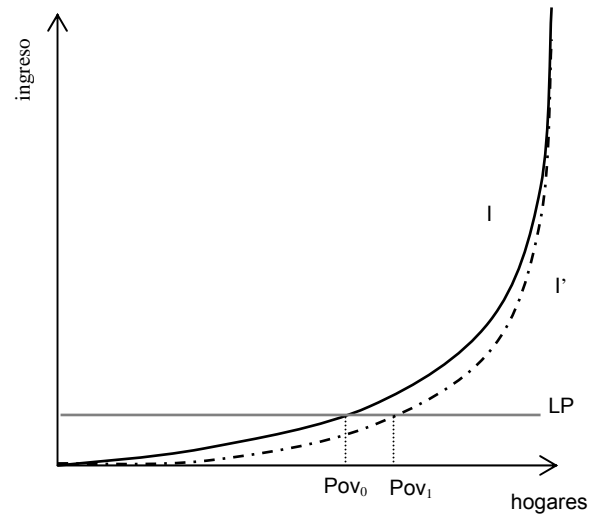
Existen dos enfoques básicos para incluir los GMB del hogar en la medición de la pobreza absoluta, aunque no se ha llegado a acuerdo respecto de cuál de ellas es mejor. Un enfoque es excluir los GMB del ingreso del hogar a fin de lograr una mejor medición del ingreso disponible para satisfacer las necesidades del hogar (véase el gráfico 2.1). El otro enfoque consiste en incluir los costos de satisfacer las necesidades de salud como un componente de las necesidades básicas (véase el gráfico 2.2).

En los gráficos 2.1 y 2.2, la distribución de los recursos del hogar (o ingreso) se describe en la línea  $I$ , y el umbral que define la cantidad mínima de recursos para satisfacer las necesidades del hogar es representada por la línea  $LP$  (línea de pobreza). Las intersecciones de las líneas de recursos ( $I$ ) y la línea de pobreza ( $LP$ ) definen en el eje horizontal la proporción de la población que está por debajo y sobre la línea de pobreza ( $POV_0$ ). En el gráfico 2.1 se ilustra el caso en que los GMB se deducen del ingreso. El impacto de deducir los gastos en salud del ingreso sobre el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza (la diferencia entre  $POV_1$  y  $POV_0$ ) variará entre países. Depende de la importancia relativa de los GMB (el cambio de  $I$  a  $I'$ ) y de la pendiente de la distribución del ingreso en el umbral inicial de pobreza. En el gráfico 2.2 se ilustra la metodología alternativa, en la que se agregan al paquete de bienes básicos las necesidades de salud. El efecto de aumentar la línea de pobreza ( $LP$ ) en el porcentaje del gasto privado en salud (GMB) será un desplazamiento hacia arriba de  $LP$  hasta  $LP'$ . La magnitud de este cambio, y por tanto la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, fluctuará en cada país dependiendo de la porción del porcentaje de GMB en los presupuestos del hogar.



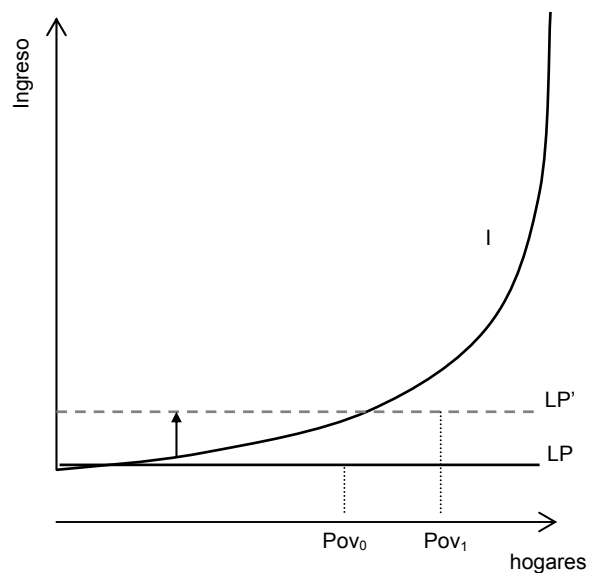
**Gráfico 2.1**

**GASTOS EN SALUD DEDUCIDOS DEL INGRESO**



**Gráfico 2.2**

**GASTOS EN SALUD AGREGADOS A LA LÍNEA DE POBREZA**



***Dos ejemplos de la inclusión de la salud en la medición de pobreza absoluta: Estados Unidos y Perú***

Se han realizado estudios para los Estados Unidos y Perú a fin de incorporar los gastos de salud en el análisis de la pobreza. En el caso de los Estados Unidos, las estimaciones se incluyeron en una sección especial de las mediciones alternativas de pobreza en el informe del año 2002 sobre pobreza en ese país, publicado por la Oficina del Censo de los Estados Unidos.<sup>31</sup> Se aplicaron tres enfoques: GMB deducidos del ingreso; GMB considerados en el umbral de pobreza; y el método combinado, que utiliza los dos anteriores.

○ Método GMB deducidos del ingreso:

En el primer método, la variable del ingreso o recurso disponible se estima deduciendo de los ingresos monetarios y no monetarios (tales como cupones de compra de alimentos, subsidios habitacionales) los impuestos, los gastos relacionados con el trabajo y los gastos médicos de bolsillo (GMB). En los GMB se incluyen los gastos del hogar en primas de seguros de salud, copagos por servicios de salud, y medicamentos, drogas, suministros médicos y servicios médicos no cubiertos por el seguro. Los GMB reales obtenidos en la Encuesta de Gasto del Consumidor se imputan a 44 tipos de familias (subdivididas por edad, tamaño de la familia, raza, estado de pobreza y seguro), aplicando un modelo en dos etapas basado en: (a) la probabilidad de incurrir en un GMB, y (b) el monto de GMB. El objetivo principal es replicar la distribución asimétrica de los GMB reales. Estos recursos redefinidos se obtienen antes de comparar el ingreso con el umbral de la familia, que en este caso excluye el cuidado médico como una necesidad.

○ Método GMB en el umbral de pobreza:

En el segundo método, el umbral de pobreza se incrementa de acuerdo con los GMB esperados (promedio), en lugar de restar los GMB reales de los recursos. Para reflejar un nivel mínimo de recursos necesarios de acuerdo con el tamaño de la familia, en la medición se considera la presencia de miembros de edad mayor en la familia, estado de salud auto informado y las diferencias en la cobertura de los seguros entre las familias. En 1999, los GMB representaban entre un 6% y un 14% de un umbral en que se incluye el costo de los alimentos, vestuario, vivienda y servicios públicos. Las diferencias en las estimaciones dependen de la fuente de información (la Encuesta de Panel de Gastos Médicos versus la Encuesta de Gastos del Consumidor) y de si se utilizaron los gastos médicos ajustados o no ajustados por la media o la mediana para estimar las necesidades de atención en salud.

---

<sup>31</sup> Oficina de Censo de los E.E.U.U (2003).

- o Método combinado:

Finalmente, en el tercer método se combinan los dos enfoques previos. Se calcula la diferencia entre los GMB esperados y reales para cada familia y se deduce la diferencia del ingreso familiar.

Al comparar las tasas de pobreza oficiales en el año 2002 con las tasas obtenidas utilizando los tres métodos alternativos se revelan tres conclusiones principales: (a) todas las mediciones alternativas producen una tasa de pobreza más alta que la medición oficial (12,1%); (b) el resultado del primer método (12,4%) fue el más cercano a la tasa oficial; y (c) los métodos segundo y tercero produjeron el mismo resultado (13,0%) y la mayor diferencia con el método oficial. Los cálculos realizados para el año 2000 confirman esta tendencia: 11,3% para la tasa oficial; 12,2% para el primer método; y 12,7% para los métodos segundo y tercero.

Las estimaciones para Perú fueron parte de un proyecto conjunto OPS-Banco Mundial para mejorar la medición de la pobreza en América Latina y el Caribe. El estudio apuntaba básicamente a sensibilizar la medición de la pobreza monetaria con los gastos en salud (Herrera y Yamada, 2003). A diferencia del método usado en los Estados Unidos, que se basa en los datos de ingresos, la línea de pobreza en Perú se calcula utilizando la información del gasto total, que incluye datos sobre los gastos en salud y se obtiene de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 del 2002).

En el estudio se utilizaron dos métodos para estimar el impacto de los gastos de salud sobre la medición de la pobreza: un ajuste indirecto, en que los gastos en salud se dedujeron de los gastos totales, y un ajuste directo, que incluía los gastos de salud necesarios en los umbrales. El ajuste indirecto se hizo deduciendo los gastos en salud de los gastos totales y recalculando el inverso del coeficiente de Engel para obtener una nueva línea de pobreza ajustada, utilizada luego para recalcular los niveles de pobreza absoluta. La línea de pobreza ajustada fue un 8% más baja que la línea original, mientras que la incidencia de pobreza permaneció sin cambio en alrededor del 55%.

Con el método de ajuste directo se procuraba identificar el nivel mínimo de gasto para satisfacer las necesidades de salud. Se utilizaron datos auto informados sobre la satisfacción de los individuos con su condición de salud actual, junto con la información correspondiente sobre el gasto real en salud y la incidencia sociodemográfica y de enfermedades crónicas entre hogares e individuos, a fin de encontrar un patrón de niveles mínimos requeridos en gastos de salud. Los cálculos econométricos generaron luego una nueva línea de pobreza absoluta que incluía las necesidades mínimas de salud e indicadores de pobreza. La consideración de los gastos en salud se tradujo en cambios

importantes: a partir de la información de la ENAHO para el año 2002, la incidencia de la extrema pobreza (índice de recuento) sube de 23,9% a 37,7%; el índice de brecha de la pobreza (FGT1) aumenta de 7,5% a 13,7%; y el índice FGT<sub>2</sub> se duplica de 3,3% a 6,7%.<sup>32</sup>

## 2.3 Líneas de pobreza relativa

La práctica de usar líneas de pobreza relativa se basa en la noción de que la pobreza se tiene que evaluar con respecto al estándar de vida de una sociedad específica. Desde esta perspectiva, la pobreza representa la incapacidad de participar en la vida normal de esa sociedad debido a la carencia de recursos.<sup>33</sup>

En tanto las líneas de pobreza absoluta han dominado la práctica de la medición de la pobreza en los países en vías de desarrollo, las líneas de pobreza relativa se consideran más relevantes en varias naciones desarrolladas.<sup>34</sup> Algunas de las anteriores –tales como los Estados Unidos– sí utilizan un enfoque de línea de pobreza absoluta.<sup>35</sup> En la Comunidad Europea, sin embargo, se considera menos pertinente una noción absoluta de pobreza por dos razones básicas. Primero, el desafío clave para Europa es asegurar que toda la población comparta los beneficios de una prosperidad en promedio alta, mientras que las partes menos desarrolladas del mundo están tratando de alcanzar estándares de vida básicos. Segundo, aquéllo que se considera como estándares de vida mínimos aceptables depende enormemente del nivel general de desarrollo social y económico, que tiende a variar en forma considerable en los Estados de la Unión Europea.

El atractivo de la medición relativa se puede apreciar en el siguiente ejemplo monetario. Asúmase que un individuo tiene una única oportunidad de elegir entre dos Estados del mundo, A y B en el cuadro. La elección económica racional podría ser la situación B (mayor ingreso absoluto para el individuo), sin embargo, las investigaciones sobre el

---

<sup>32</sup> Para una definición de los índices, véase el Anexo al final del Capítulo.

<sup>33</sup> Peter Townsend, quien hizo contribuciones pioneras a la visión relativista de la pobreza, escribió: “Se puede decir que los individuos, las familias y los grupos en la población están en la pobreza cuando carecen de los recursos para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades, y tener las condiciones de vida y las comodidades que se acostumbra, o que por lo menos se motivan y aprueban ampliamente, en las sociedades a las cuales pertenecen. Sus recursos están tan dramáticamente por debajo de aquéllos poseídos por el individuo o la familia promedio que están, en efecto, excluidos de los patrones de vida, las costumbres y actividades comunes.” Véase Townsend (1979: 15).

<sup>34</sup> Véase Ravallion (1994: 37-42) y Sen (1983: 153-169).

<sup>35</sup> Las recomendaciones de la Academia Nacional de Ciencias para la medición de la pobreza en los Estados Unidos van en la dirección de una medición “híbrida” de pobreza con un componente relativo, como se explica posteriormente.

comportamiento sugieren que muchos individuos podrían preferir la situación A en la práctica (mayor ingreso en relación con otros).

	Propio	Otros
A	€ 100 000	€ 67 000
B	€ 110 000	€ 165 000

No obstante, las mediciones puramente relativas pueden derivar en resultados paradójicos:

- Con crecimiento económico rápido y desigualdad constante, la pobreza absoluta puede disminuir drásticamente dado que el estándar de vida de todos mejora (“una ola ascendente levanta todos los botes”), pero las mediciones relativas no mostrarán cambios (o incluso empeorarán, si el crecimiento está distribuido en forma desigual). A la inversa, si los estándares de vida declinan, la pobreza relativa puede no registrar cambios e incluso mostrar una mejoría. Sin embargo, es probable que esta disonancia sea un fenómeno temporal en tanto que las percepciones se adaptan a la nueva situación.
- Una definición relativa hace muy difícil –o prácticamente imposible– eliminar o incluso reducir la incidencia de la pobreza de acuerdo con el estándar escogido. En algunas ocasiones, esto puede ser difícil de explicar a los elaboradores de políticas. Utilizar una línea relativa, sin embargo, no es equivalente a medir la desigualdad, y no implica que la pobreza esté, por definición, “siempre con nosotros” (Foster, 1998). Por ejemplo, si el enfoque relativo se caracteriza por una evaluación del número de personas con ingresos bajo el 60% de la mediana, la respuesta puede ser cero (Sen, 1983, p. 156).<sup>36</sup>

Además, desde una perspectiva puramente relativa, es complicado juzgar cuán exitoso es un programa antipobreza en el nivel microeconómico y clasificar los méritos relativos de diversas estrategias dado que las ganancias compartidas por todos tienden a ser descontadas (Sen, 1983, p.156).

<sup>36</sup> La meta de reducir la pobreza relativa, como la asume, por ejemplo, la Unión Europea, es más severa que reducir la pobreza absoluta, ya que el crecimiento económico no es útil si no va acompañado por una mejoría en la distribución del ingreso.

### 2.3.1 Estándares

En un enfoque relativo de medición de la pobreza se utiliza información presente en la distribución de recursos y se define la línea de pobreza como una proporción de alguna noción de estándar de vida, tal como el promedio, la mediana o algún otro cuantil. De este modo, la línea de pobreza relativa varía “uno a uno” con el estándar de vida, por cuanto un incremento de un 1% en el estándar de vida se equipara con un aumento de un 1% en la línea de pobreza.<sup>37</sup>

La más estable de tales medidas es la mediana, ya que evita el riesgo de contaminación con valores extremos potencialmente menos robustos en cualquiera de los extremos de la distribución del ingreso. Tales distribuciones raramente son simétricas y el promedio es generalmente más alto que la mediana.

La mediana es la medida básica usada como referencia para establecer el umbral estándar de riesgo de pobreza en los países de la Unión Europea (60% de la mediana del ingreso).<sup>38</sup> En la práctica, la Eurostat calcula y publica diversos umbrales de riesgo de pobreza utilizando diversos porcentajes (por ejemplo, 40, 50, 60 o 70%) de la mediana y de la media. La línea se elabora con propósitos analíticos, dado que es menos útil para el monitoreo de las políticas que tienen lugar en el nivel de los Estados miembros; sin embargo, las consideraciones de información impiden actualmente las mediciones basadas en umbrales subnacionales.

#### Recuadro 2.6

##### LOS INDICADORES DE LAEKEN

Dentro de la Unión Europea, el tema de la pobreza y exclusión social es objeto de interés recurrente, pero ha recibido una creciente atención política en los años recientes. En el modelo social europeo se ha mirado cada vez más la calidad de vida como un complemento o sustituto para el foco central de la riqueza económica. El Consejo Europeo adoptó una definición oficial en 1984, en que se considera pobres a “aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los excluyen de la forma de vida mínima aceptable en el Estado Miembro al que pertenecen”.

<sup>37</sup> El conjunto de indicadores de pobreza relativa de la Unión Europea (indicadores de Laeken) incluye un umbral alternativo de pobreza relativa que está “fijo en un punto en el tiempo”. En otras palabras, los ingresos presentes se miden frente a un umbral previo actualizado por la inflación de precios al consumidor.

<sup>38</sup> Este indicador de pobreza se usa en la Unión Europea como parte de un conjunto de indicadores sociales, y no por sí solo (véase el Recuadro 2.6).

Los esfuerzos por hacer operativa esta definición condujeron en el año 2001 a la adopción de 18 indicadores, conocidos como los indicadores de Laeken. Esta lista no se puede considerar como definitiva, ya que aún es una tarea en desarrollo. Los indicadores de Laeken se concentran en la habilidad del individuo para participar en la sociedad a que pertenece: es decir, es una medición relativa en que se reconoce que los patrones de comportamiento pueden cambiar y cambian con el tiempo y el espacio en respuesta a las circunstancias. Los indicadores de Laeken se agrupan en indicadores primarios, que consisten en un número restringido de indicadores líderes que cubren los temas generales considerados como los más importantes para llegar a la exclusión social, y los indicadores secundarios, que apoyan a estos indicadores líderes y describen otras dimensiones de exclusión social.

**Indicadores primarios**

1. Tasa de ingreso bajo después de las transferencias, con un umbral de ingresos bajos fijado en el 60% del ingreso mediano
2. Distribución del ingreso (relación de los quintiles de ingreso)
3. Persistencia de ingreso bajo
4. Brecha de ingreso bajo mediano
5. Cohesión regional
6. Tasa de desempleo de larga duración
7. Personas viviendo en hogares sin empleo
8. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen educándose o capacitándose
9. Esperanza de vida al nacer
10. Percepción del propio estado de salud

**Indicadores secundarios**

11. Dispersión en torno del umbral de ingreso bajo el 60% del ingreso mediano
12. Tasa de ingreso bajo anclada en algún punto del tiempo
13. Tasa de ingreso bajo antes de las transferencias
14. Distribución de ingreso (coeficiente de Gini)
15. Persistencia de ingreso bajo (basada en el 50% del ingreso mediano)
16. Proporción de desempleo de larga duración
17. Tasa de desempleo de muy larga duración
18. Personas con bajos niveles educativos

Fuente: European Economic Council, "On specific community action to combat poverty" (85/8/EEC, Council Decision of 19 December 1984), Official Journal of the EEC, N° L2, enero de 1985, p. 24.  
European Union, Social Protection Committee, Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion, octubre de 2001.

## Recuadro 2.7

## COMPARACIONES INTERNACIONALES DE POBREZA RELATIVA

La elección de un enfoque relativista en el interior de una nación se basa en la teoría del grupo de referencia, derivada de la noción de que la privación siempre debe ser definida en forma contextual. Los gustos y las preferencias están ligados al contexto, y la pobreza, por lo tanto, se iguala con la carencia de los recursos necesarios para participar en la forma de vida normal de la sociedad circundante. Sin embargo, las líneas de pobreza relativa centradas en la nación pueden ser problemáticas para las comparaciones internacionales. Las cifras de pobreza relativa basadas en la distribución del ingreso de cada país dependen de la forma de dicha distribución. Si la forma de la distribución del ingreso de dos países es la misma, la pobreza relativa también será la misma cuando sea determinada por el 50% o el 60% del ingreso mediano. Sin embargo, uno de los países podría ser significativamente más próspero en términos del producto nacional *per capita*, y la gente pobre en un país podría ser clasificada como rica en otro. Una de las maneras de enfrentar este problema es fusionando los países y aplicando un estándar común, o línea de pobreza relativa internacional.

Al comparar los datos de pobreza utilizando líneas de pobreza relativa internacionales se llega de hecho a conclusiones bastante distintas respecto de las alcanzadas sobre la base de líneas de pobreza relativa derivadas del ingreso nacional. Esto se aplica incluso a las comparaciones de países con etapas similares de desarrollo económico, como los miembros de la Unión Europea (usando información de fines de los años ochenta). Al aplicar un estándar de pobreza del 50% del ingreso promedio de cada país se revela una tasa de pobreza total de 13,9%. No obstante, si se utiliza una línea de pobreza igual al 50% del ingreso de 11 países de la Unión Europea, expresado en paridades del poder adquisitivo, la tasa total de pobreza aumenta al 17,4%. Bajo la línea de pobreza internacional, en los países de bajos ingresos, como Grecia y Portugal, sus tasas de pobreza se duplican con respecto a la línea nacional de pobreza (Atkinson, 1991).

País	Porcentaje de los pobres en Europa (línea de pobreza igual al 50% del ingreso promedio)	
	Ingreso nacional	Ingreso internacional <sup>a</sup>
Francia	21	12
España	18	26
Italia	15	16
Reino Unido	15	11
Alemania	11	3
Portugal	7	16
Grecia	5	10
Irlanda	2	3
Países Bajos	2	1
Bélgica	2	1
Dinamarca	2	1
Total	13,9	17,4

Fuente: A.B. Atkinson, "Comparing poverty rates internationally: lessons from recent studies in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, Nº 1, 1991.

<sup>a</sup> El ingreso promedio internacional se calcula sobre la base de promedios nacionales expresados en paridades del poder adquisitivo.



La Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos propuso una metodología en que se incorporan muchos elementos de la pobreza relativa para actualizar y reemplazar la línea de pobreza actual de los Estados Unidos (Citro y Michael, 1995). La línea de pobreza total se calcula como un porcentaje (alrededor del 80%) del gasto mediano en el país en una canasta que incluye gastos alimentarios y no alimentarios. En esta opción se emplean elementos que se asemejan al enfoque absoluto (la selección de categorías para las necesidades alimentarias y no alimentarias y el cálculo de un umbral independiente para cada uno); no obstante, la determinación de los umbrales es principalmente relativa.

En tanto se define una medición puramente relativa como una fracción de alguna medida estadística de tendencia central, también es posible seleccionar un híbrido entre una línea de pobreza relativa y una absoluta. Éste podría ser el promedio geométrico ponderado de un umbral relativo y uno absoluto,  $z = z_r^\rho z_a^{1-\rho}$ , donde  $z_r$  es la línea de pobreza relativa,  $z_a$  es la línea de pobreza absoluta, y  $0 < \rho < 1$ . Esta línea tiene la propiedad de que un aumento del 1% en la medida de tendencia central del estándar de vida conduce a un porcentaje  $\rho$  de aumento en la línea de pobreza. De este modo, con esta línea, el debate absoluto/relativo se convierte en una cuestión de ¿"cuán relativo?", con  $\rho$  como la variable de decisión relevante (véase Madden, 2000, pp. 182-184).

### 2.3.2 Recursos y fuentes de información

Dependiendo de las fuentes estadísticas disponibles, los umbrales basados en medianas podrían ser potencialmente aplicados a la información sobre gastos o ingresos. Las ventajas y deficiencias de cada una de estas variables se analizaron en la sección 2.1.2 de este capítulo.

La Unión Europea ha aceptado desde hace mucho tiempo que los ingresos son una base preferible. Esto no se pudo reflejar en la práctica hasta 1994, cuando se lanzó la encuesta pionera Panel de Hogares de la Comunidad Europea (European Community Household Panel (ECHP)); previo a esa encuesta, se utilizaba información sobre ingresos de las encuestas de presupuestos familiares. Junto con otras variables, en la ECHP se recoge información sobre el ingreso monetario neto que el hogar y sus miembros obtienen de todas las fuentes, incluidos el trabajo (empleo asalariado y empleo por cuenta propia), el ingreso privado de inversiones y propiedades, y las transferencias sociales recibidas en forma directa. En la definición de ingreso de la ECHP no se consideran las transferencias sociales indirectas, la renta imputada a los propietarios, el ingreso en especie, los pagos de intereses por préstamos y las transferencias a otros hogares. Esta encuesta longitudinal fue lanzada sobre la base de un acuerdo de caballeros previo a la adopción del Manual de Canberra y, por lo tanto, no permite

su cumplimiento total: su sucesora, la recopilación de información bajo las reglamentaciones de las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), permitirá mayor consistencia.<sup>39</sup>

Bajo las EU-SILC, el ingreso total disponible para cada hogar se calcula como sigue:

- (i) Ya sea sumando el ingreso neto recibido por todos los miembros del hogar de todas las fuentes componentes especificadas y deduciendo ciertos gastos. Esto incluye ingresos monetarios y en especie provenientes del trabajo (empleo asalariado y empleo por cuenta propia), ingreso privado (de inversiones, propiedades y otros, incluida la renta imputada), transferencias recibidas desde otros hogares, pensiones y otros beneficios sociales, menos los pagos realizados a otros hogares y pagos de intereses por préstamos.
- (ii) O sumando el ingreso bruto recibido por todos los miembros del hogar desde todas las fuentes componentes especificadas, y deduciendo los impuestos y las contribuciones por seguridad social y ciertos gastos.
- (iii) O como la suma de todos los componentes del ingreso personal de todos los miembros del hogar más los componentes de ingreso al nivel del hogar, de los cuales algunos son netos (netos del impuesto a la renta, netos de contribuciones sociales o netos de ambos) y otros son brutos; o de los cuales todos son netos, pero algunos son netos de impuestos en la fuente y otros netos de contribuciones sociales o netos de ambos, una vez que se han deducido los impuestos a la renta y las contribuciones a la seguridad social, los impuestos comunes a la riqueza, los pagos regulares de transferencias en efectivo entre hogares, los pagos de intereses por préstamos y las contribuciones de seguridad social por parte de los empleadores. En este caso, el impuesto a la renta podría incluir el repago/recibo por ajustes de impuestos, impuesto a la renta en la fuente y las contribuciones a la seguridad social para algunos componentes del ingreso, multiplicados por un factor intra-hogar de inflación por no respuesta.

---

<sup>39</sup> Las reglamentaciones del Parlamento Europeo y del Consejo No. 1177/2003 con fecha 16 Junio 2003, respecto a las estadísticas de la Comunidad sobre el ingreso y las condiciones de vida (EU-SILC): texto con relevancia EEA, Official Journal L165, 3.7.2003, pp. 1-9, y la implementación de regulaciones relacionadas de la Comisión Europea.

Los siguientes componentes del ingreso serán obligatorios sólo a partir de 2007: renta imputada, valor de los bienes consumidos de producción propia, intereses pagados en préstamos hipotecarios y contribuciones de los empleados a la seguridad social.

## 2.4 Líneas de pobreza subjetiva

La característica principal del enfoque subjetivo para la medición de la pobreza es que el umbral entre pobres y no pobres está determinado sobre la base de la percepción de las personas acerca de su propio bienestar. En lo que respecta al Grupo de Río, este enfoque no ha sido usado oficialmente en ningún país o por ninguna institución internacional como la metodología central para la medición de la pobreza; en cambio, ha sido empleado principalmente como un procedimiento complementario. En este compendio se incluye un breve examen de este enfoque subjetivo, a fin de evaluar su utilidad en el análisis de la pobreza.

En la medición de la pobreza, el enfoque subjetivo se puede utilizar en contextos monetarios (para determinar el valor de una línea de pobreza) o no monetarios (tales como las “necesidades insatisfechas” o los métodos de “indicadores de privación”). Siguiendo la estructura general de este compendio, en esta sección se aborda sólo el primer caso. El objetivo no es proporcionar una revisión detallada de los variados aspectos teóricos y empíricos involucrados en la aplicación de los métodos, más apropiada para el debate académico, sino entregar al lector una noción de las posibilidades operativas de este enfoque.

El tema de la pobreza subjetiva es parte de un campo más amplio de análisis sobre la percepción subjetiva de bienestar. El término “economía de la felicidad” se utiliza en algunas ocasiones para referirse a estos estudios, que se concentran en aspectos de la satisfacción con la vida y en cómo los distintos dominios de la existencia afectan al bienestar general. Estos temas no son tratados aquí, dado que nos enfocamos exclusivamente en la línea de pobreza subjetiva.<sup>40</sup>

### 2.4.1 Estándares

Las líneas de pobreza subjetiva tratan de captar las percepciones de la población. Se han diseñado diversos enfoques para investigar estas percepciones, analizar la información recopilada para la derivación del estándar o ambas cosas. En esta subsección revisamos tres de los métodos más establecidos, aunque también se han utilizado otras opciones.

---

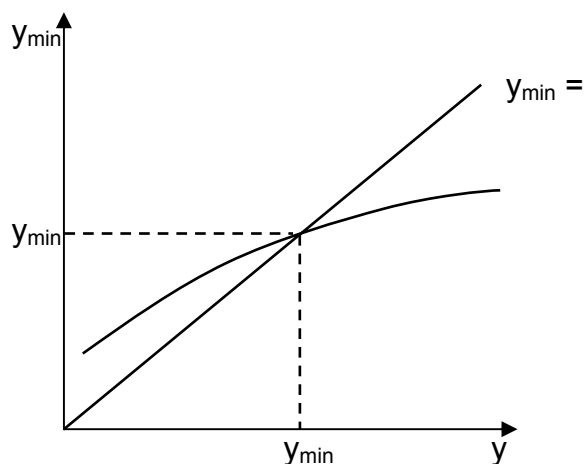
<sup>40</sup> Para un análisis más amplio sobre temas de felicidad, véase, por ejemplo, Frey y Stutzer (2002a y 2002b), Pradhan y Ravallion (1999), Rojas (2005) y van Praag y asociados (2003).

- **Pregunta sobre ingreso mínimo**  
(*Minimum income question (MIQ)*)

El método más conocido para medir la pobreza subjetiva fue propuesto inicialmente por Goedhart y otros (1977) y luego aplicado en diferentes contextos.<sup>41</sup> Se basa en una pregunta sobre ingreso mínimo, tal como “¿qué considera usted, en sus circunstancias, como un ingreso mínimo absoluto para su familia?”. La respuesta a esta pregunta, denotada por  $y_{\min}$ , representa el valor de la línea de pobreza para el encuestado.

El valor de  $y_{\min}$  depende, entre otros factores, del ingreso del encuestado. De hecho,  $y_{\min}$  es una función creciente de ingreso, como la que se muestra en el gráfico 2.3. En promedio, los encuestados con una buena situación económica tenderán a pensar que el ingreso mínimo es inferior a sus ingresos presentes, en tanto que lo opuesto ocurrirá con aquéllos que enfrentan dificultades financieras. Por lo tanto, se puede asumir que la respuesta más precisa con respecto al ingreso mínimo (es decir, la línea de pobreza subjetiva,  $y_{\min}^*$ ) es la que dan las personas que viven con tal ingreso (la intersección de las curvas en el gráfico).

**Gráfico 2.3**  
**LÍNEA DE POBREZA SUBJETIVA**



Fuente: A. Kapteyn, P. Kooreman y R. Willems (1988), “Some methodological issues in the implementation of subjective poverty definitions”, *Journal of Human Resources*, vol. 23, N° 2, 1988.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, van Praag y asociados. (1980 y 1982), Danziger y asociados. (1984), Garner y Short (2003).

En sus aplicaciones iniciales, como en Van Praag y otros (1980), las líneas de pobreza subjetiva se estimaban considerando sólo el tamaño de la familia como variable diferenciadora entre los hogares. En estudios posteriores se consideran otras características del hogar, tales como “la presencia de otras personas en el hogar además del sostenedor principal de la familia y cónyuge, la edad máxima de otras personas en el hogar y la región de residencia. Las características de la persona de referencia incluyen situación laboral, edad, logros educacionales, estado civil, género, y si la persona no está trabajando debido a una discapacidad” (Garner y Short, 2003).

En términos generales, este enfoque requiere de la estimación de los parámetros de una ecuación en la que el ingreso mínimo subjetivo depende del ingreso del encuestado y de otras características, tales como el tamaño de la familia; por ejemplo:  $\ln y_{\min} = a_0 + a_1 \ln \text{tamaño de familia} + a_2 \ln y + e$ .<sup>42</sup> La ecuación se resuelve luego para el caso en que el ingreso mínimo subjetivo es igual al ingreso presente,  $y = y_{\min}$ , obteniendo de esta forma el valor de la línea de pobreza:  $y_{\min}^* = \exp [(a_0 + a_1 \ln \text{tamaño de familia}) / (1 - a_2)]$ .

Para ser consistentes, este método requiere que el nivel de bienestar relacionado con el “ingreso mínimo absoluto” en la pregunta sea el mismo para cada encuestado. Esto ha sido probado por algunos autores utilizando la pregunta de evaluación de ingreso (IEQ) que se describe en seguida.

- Pregunta de evaluación del ingreso  
(*Income evaluation question* (IEQ))

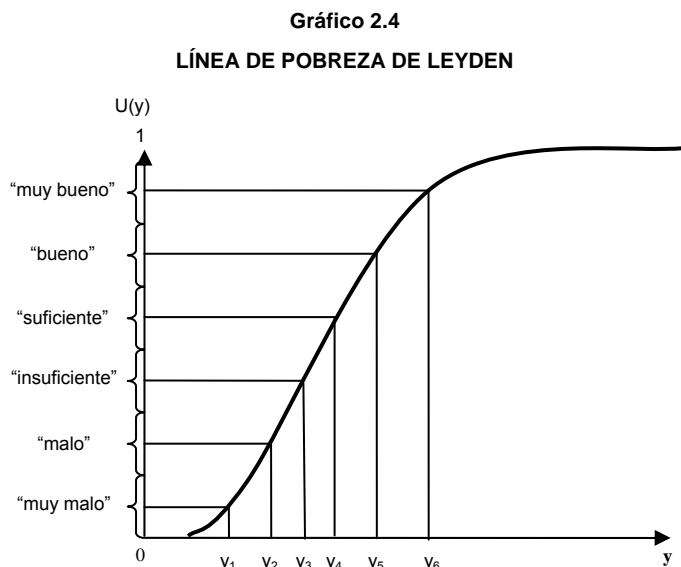
Una opción diferente, conocida como la línea de pobreza de Leyden, por su lugar de origen, se basa en una pregunta de evaluación del ingreso, como la siguiente (de Hagenaaars y Van Praag, 1985):

“Por favor trate de indicar lo que usted considera una suma apropiada de dinero para cada uno de los siguientes casos. Bajo mis (nuestras) condiciones, yo llamaría a un ingreso semanal/mensual/anual (por favor, haga un círculo alrededor del período apropiado) después de impuestos de:

alrededor de \_\_\_\_\_ muy malo  
 alrededor de \_\_\_\_\_ malo  
 alrededor de \_\_\_\_\_ insuficiente  
 alrededor de \_\_\_\_\_ suficiente  
 alrededor de \_\_\_\_\_ bueno  
 alrededor de \_\_\_\_\_ muy bueno”

<sup>42</sup> N.d.T. La expresión “ln” se refiere al logaritmo natural.

Si se iguala las categorías de respuesta a la media de seis intervalos iguales de cero a uno, las respuestas pueden ser representadas como en el gráfico 2.4. Algunos autores han demostrado que la relación entre el ingreso de un hogar y su función de evaluación (denotada por  $U(y)$  en el gráfico) corresponde aproximadamente a una distribución lognormal. Esta función es llamada “función de bienestar del ingreso”<sup>43</sup> del encuestado. Al ajustar una distribución lognormal a las respuestas, se puede calcular una ecuación para la evaluación individual del ingreso. En este enfoque, los pobres son aquellos individuos con un ingreso tal que su “función de bienestar del ingreso” está por debajo de un nivel de bienestar predeterminado, que es fijado por los políticos (Kapteyn y otros, 1988).



Fuente: A.J.M. Hagenaars y B.M.S van Praag, “A synthesis of poverty line definitions”, *Review of Income and Wealth*, vol. 31, N° 2, junio de 1985.

La función de bienestar del ingreso también ha sido utilizada en el contexto del enfoque MIQ, a fin de evaluar la solidez del supuesto de que las comparaciones interpersonales de bienestar son posibles. En particular, se usa para evaluar si la función personal del ingreso varía sistemáticamente con el ingreso y el tamaño de la familia (Van Praag y otros, 1980).

<sup>43</sup> En inglés: Welfare Function of Income (WFI).

- Pregunta sobre la adecuación del consumo  
(*Consumption adequacy question (CAQ)*)

Pradhan y Ravallion (2000) señalan algunas limitantes en el enfoque MIQ y proponen un método alternativo basado en una pregunta sobre la adecuación del consumo. Entre las desventajas del MIQ, los autores establecen que los hogares tienen diferentes conceptos de ingreso, que pueden no concordar entre ellos o con el concepto de ingreso esperado por la pregunta. Algunos hogares pueden considerar sólo su ingreso monetario, mientras otros pueden incluir otras fuentes de ingreso. Además, la noción de un ingreso mínimo puede ser interpretada de diferentes formas entre los hogares; algunos pueden pensar principalmente en necesidades alimentarias, mientras otros pueden considerar una gran parte de necesidades no alimentarias. Además, el método MIQ requiere que el encuestado tenga una buena noción de su ingreso total presente, supuesto que ha sido cuestionado (véanse Kapteyn y otros, 1988).

Para evitar estas limitaciones, los autores proponen usar sólo preguntas cualitativas: a los hogares se les pregunta si el estándar de vida del hogar es “menos que adecuado”, “sólo adecuado” o “más que adecuado” para las necesidades de la familia. La misma pregunta se formula para las categorías específicas de consumo, tales como alimento, vivienda, vestuario, salud, y educación. La línea de pobreza subjetiva se define como “el nivel del gasto total sobre el cual los encuestados responden (en promedio) que sus gastos son adecuados para sus necesidades” (Pradhan y Ravallion, 2000). El estándar no sale directamente de la información cualitativa, ya que se estima a través de procedimientos econométricos que la emplean. Específicamente, las líneas se computan a partir de los parámetros de un modelo que relaciona la probabilidad de alcanzar un estándar de vida adecuado con el gasto de los hogares y variables sociodemográficas. Estas últimas se recopilan simultáneamente con la información cualitativa sobre la adecuación del consumo.

Las respuestas a las preguntas permiten la estimación de diferentes líneas de pobreza. Una está basada en las respuestas relacionadas con el consumo de alimentos, por lo que es consistente con la idea de una línea de pobreza alimentaria (descrita en la sección de líneas de pobreza absoluta). Se obtiene una línea de pobreza diferente si se incluye cada categoría de gasto. El gasto mínimo en las categorías que carecen de información directa puede ser calculado con una curva de Engel.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Pradhan y Ravallion (2000) proporcionan una aplicación empírica de este método a los datos de Jamaica y Nepal. Lokshin, Umapathi y Paternostro (2004) aplican este método a los datos de Madagascar.

El método se basa en el supuesto de que los individuos son capaces de evaluar cualitativamente el grado de satisfacción que proporcionan diversos niveles de consumo (total o de ciertos productos) y de que las evaluaciones realizadas por diferentes personas pueden ser comparadas.

### **2.4.2 Fuentes de información**

Debido a que la estimación de las cifras de pobreza subjetiva depende no solamente de las percepciones, sino también de los ingresos o gastos presentes del hogar, la fuente principal de información es básicamente la misma que para las mediciones de pobreza objetiva: a saber, encuestas de hogares con información sobre los recursos monetarios de los hogares.

Después de las primeras experiencias en la medición de la pobreza subjetiva, que se basaban mayoritariamente en encuestas experimentales, muchos países desarrollados han incluido preguntas subjetivas en sus encuestas de hogares regulares. El Panel de Hogares de la Comunidad Europea entrega un buen ejemplo, al incluir una pregunta cualitativa (“Pensando en el ingreso mensual total de su hogar, ¿es su hogar capaz de llegar a fin de mes? con gran dificultad/ con dificultad/ con alguna dificultad/ con alguna facilidad/ fácilmente/ muy fácilmente”) y una pregunta sobre ingreso mínimo (“En su opinión, ¿cuál es el ingreso mensual neto más bajo que su hogar debería tener para llegar a fin de mes?”). En algunos países en vías de desarrollo, como Madagascar y Perú, también se han incluido módulos sobre el bienestar subjetivo en las encuestas de condiciones de vida.

En estos ejemplos se aprecia que es posible incluir preguntas subjetivas en una encuesta de hogares establecida. Esto parece además más conveniente y costeable que realizar una encuesta independiente de pobreza subjetiva, porque evita la duplicación de la información y de paso arroja cifras que son comparables con las mediciones de pobreza objetiva. Otro punto que se debe mencionar es que cuando se utiliza un método que requiere cifras de gasto (como en el CAQ), se necesita considerar que mientras los patrones de consumo cambian por lo general en forma lenta, las percepciones pueden variar más rápidamente a medida que cambia la distribución del ingreso o gasto. Si este es el caso, las encuestas de gasto tendrán que ser implementadas con mayor frecuencia a fin de dar seguimiento a la pobreza subjetiva, una situación que no parece alcanzable en muchos de los países menos desarrollados.



**Recuadro 2.8****ALGUNOS LOS RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN ENTRE MEDICIONES DE POBREZA SUBJETIVA Y OBJETIVA**

Existe creciente evidencia respecto de la comparación de las mediciones de la pobreza subjetiva y "objetiva" (absoluta o relativa). Esta evaluación se puede realizar por lo menos en dos dimensiones: el valor resultante de la línea de pobreza, trazada bajo cualquiera de los métodos analizados en esta sección, y la tasa de coincidencia entre ser pobre "objetivamente" y tener la auto percepción de ser pobre.

En este recuadro se revisa y resume una pequeña selección de trabajos. Sin embargo, es difícil sacar conclusiones generales debido a que ellas dependen en gran medida de la elección de métodos para medir la pobreza subjetiva y objetiva.

**España, 1991** (Ureña, 2000)

- Las líneas de pobreza subjetiva generadas bajo métodos alternativos produjeron tasas de pobreza bastante distintas: 4,9% (IEQ/ método de Leyden) versus 22,2% (método de Kapteyn).
- Las cifras de Leyden son más bajas que las cifras de la pobreza relativa (8,7% de los hogares, utilizando una línea de pobreza de 40% del ingreso *per capita* medio).
- 3,9% de los hogares se consideraron pobres, es decir, menos que los resultados de cualquiera de las otras dos líneas de pobreza subjetiva.

**Francia, 1994 y Eslovaquia, 1995** (Fall y otros, 2000)

- El porcentaje de los hogares que consideran que sus ingresos les permiten vivir con dificultad o con mucha dificultad es similar entre los países: 19% en Francia y 25% en Eslovaquia.
- En contraste, los hogares que se consideran pobres utilizando una "pregunta de ingreso mínimo" representan un 35% en Francia y el 71% en Eslovaquia.
- Las cifras subjetivas son notoriamente más altas que las tasas de pobreza relativa: 4,3% en Francia (50% del ingreso medio equivalente) y alrededor de 10% en Eslovaquia (60% del ingreso medio equivalente).

**Estados Unidos, 1995** (Garner y Short, 2003)

- Las líneas de pobreza subjetiva (para distintos tipos de hogares) varían en forma apreciable cuando se hace la pregunta de ingreso mínimo (MIQ) en términos de ingreso o de gasto. Este último produce cifras considerablemente menores que el primero.
- Ambos umbrales de la pobreza subjetiva son más altos que la línea oficial de pobreza absoluta del país y que la línea de pobreza propuesta por la Academia Nacional de Ciencias.

**Perú, 2001** (Herrera, 2001)

- El 35% de los hogares se consideran pobres, significativamente menos que el 55% que son pobres de acuerdo con una línea de pobreza absoluta.
- No obstante, la línea de pobreza subjetiva (estimada mediante el método MIQ) es muy similar a la línea de pobreza absoluta en cada contexto subnacional. En cuatro casos la línea de pobreza subjetiva es inferior a la línea de pobreza objetiva, mientras que lo contrario sucede en tres casos.

**Jamaica, 1993 y Nepal, 1995-1996** (Pradhan y Ravallion, 2000)

- La incidencia de pobreza subjetiva se estima utilizando dos alternativas del método CAQ, una basada solamente en la adecuación alimentaria, y la otra en los alimentos, vivienda y (sólo para Jamaica) vestuario. En Jamaica, el primer método produce líneas de pobreza superiores a la segunda y ambas son inferiores a las líneas de pobreza absoluta (en todos los contextos subregionales). En Nepal, el primer método produce cifras inferiores al segundo en la mayoría de los contextos subregionales y la comparación con la línea de pobreza objetiva da lugar a resultados combinados.
- A pesar de las diferencias en las líneas de pobreza, las tasas de pobreza resultantes son muy similares. Jamaica: 34,4% (método 1) y 31,5% (método 2) versus 31,5% (pobreza absoluta). Nepal: 43,6% (método 1) y 43,0% (método 2) versus 42,0% (pobreza absoluta).

**Referencias:**

- Fall, M., M. Horecký y E. Roháèová (2000), "Poverty in Slovakia and in France: A comparison", Second Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group) (LC/R.1960), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Garner, T. y K. Short (2003), "Personal assessments of minimum income and expenses: what do they tell us about 'minimum living' thresholds and equivalence scales?", in: *Inequality, Welfare and Poverty: Theory and Measurement*, Research on Economic Inequality, J. A. Bishop and Y. Amiel (eds.), vol. 9, Oxford, Elsevier Science, pp. 191-243.
- Herrera, J. (2001), "Pobreza subjetiva y objetiva en el Perú", artículo presentado en el Congreso Internacional de Americanistas, Santiago, Chile.
- Pradhan, M. y M. Ravallion (2000), "Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, N° 3, agosto.
- Ureña, C. (2000), "Contraste entre medidas objetivas y subjetivas de pobreza", Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group) (LC.R.1998), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.

**2.4.3 Desafíos, opciones y deficiencias**

Una ventaja del enfoque subjetivo de medición de pobreza citada regularmente es que se encuentra libre de arbitrariedad, debido a que la definición de la línea de pobreza se deriva de la población misma y no del investigador. Sin embargo, como se discute posteriormente, este enfoque requiere que el investigador haga ciertas suposiciones y tome algunas decisiones que pueden ser algo arbitrarias. Antes de entrar en este tema, es necesario enfatizar que el enfoque subjetivo no es sólo otra forma –una alternativa para el enfoque objetivo– de evaluar la pobreza, por cuanto conduce a la identificación de situaciones que podrían ser diferentes de aquéllas reconocidas mediante los métodos objetivos. Los individuos identificados como "no pobres" bajo un enfoque objetivo pueden sentirse pobres. Tales circunstancias son analíticamente interesantes porque pueden ayudar a explicar algunos comportamientos. De aquí que la pobreza subjetiva no es necesariamente una alternativa a la pobreza objetiva, sino que es complementaria.

El enfoque de pobreza subjetiva, como se mencionó anteriormente, no elimina la necesidad de que el investigador tome ciertas decisiones arbitrarias que puedan tener un efecto considerable sobre los resultados. Una de estas decisiones es el estilo de la pregunta subjetiva que se va a utilizar. La forma en que se hagan las preguntas puede cambiar las respuestas en forma significativa.<sup>45</sup> La experiencia también muestra que el mismo estilo se puede interpretar de distintas formas de acuerdo con el contexto cultural, incluso dentro de la misma región geográfica. Por ejemplo, en la Segunda Reunión de Grupo de Río, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) de Francia informó que la interpretación de la misma pregunta sobre ingreso mínimo era bastante menos restrictiva en Eslovaquia que en Francia, lo que redundaba en cifras excesivamente altas de pobreza subjetiva en el primer país.

Otro aspecto crucial es la dificultad para obtener respuestas precisas de parte de los encuestados. Kapteyn y otros (1988) muestran que “la gente en general sabe sólo aproximadamente el nivel de su ingreso real”, y que cometen errores sistemáticos al estimar sus propios ingresos. Por lo tanto, para obtener una definición de pobreza que esté basada en una medición exacta de ingreso, proponen incluir en el cuestionario un conjunto de preguntas sobre el ingreso. Lokshin y Ravallion (1999) desarrollan una idea similar, y argumentan que las determinantes sistemáticas del bienestar económico subjetivo se pueden analizar si las preguntas subjetivas se “hacen en el contexto de una encuesta socio-económica objetiva amplia”.

Al mismo tiempo, el enfoque subjetivo de medición de la pobreza proporciona elementos muy útiles para el análisis de la pobreza, los que efectivamente complementan otros enfoques de medición “objetivos”. Asimismo, genera información valiosa respecto de lo que la población piensa sobre su propio bienestar, entregando un “control de realidad” para los resultados obtenidos de otros enfoques. El enfoque subjetivo juega además un papel importante cuando se deben considerar múltiples dimensiones en el estudio del bienestar. Ha sido aplicado para identificar cuáles de estas dimensiones son relevantes para un análisis económico y qué indicadores son más adecuados para medir el grado de privaciones. De hecho, en muchas de las prácticas de medición de privaciones descritas en los próximos dos capítulos se utiliza un “enfoque consensual”, en que la percepción de la gente en relación con las necesidades de la vida se usa como información básica para identificar índices de privación. Otro uso de las mediciones subjetivas de la pobreza es la construcción de escalas de equivalencias.

---

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, Garner y Short (2003).

No obstante, los métodos subjetivos no representan una primera opción para la medición de la pobreza. Parece razonable invertir primero en mejorar un método objetivo, especialmente en el caso de los países en vías de desarrollo, que habitualmente tienen recursos limitados para la generación de estadísticas.

## Bibliografía

- Altimir, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL series, N° 27, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A.B. (1991), "Comparing poverty rates internationally: lessons from recent studies in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1.
- Boltvinik, J. (1984), "Satisfacción desigual de las necesidades", en: *La desigualdad en México*, Tello y Cordera (coords.), México, D.F., México, Siglo XXI Editores.
- Boltvinik, J. y A. Marin (2003), "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes", *Comercio exterior*, vol. 53, N° 5, mayo.
- Canberra Group (2001), *Final Report and Recommendations*, Ottawa.
- Chaudhuri, S. y M. Ravallion (1994). "How well do static indicators identify the chronically poor?", *Journal of Public Economics*, vol. 53, N° 3.
- Citro, C.F. y R.F. Michael (eds.) (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C., National Academy Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas y Banco Mundial (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, Washington, D.C.
- Danziger, S. y otros (1984), "The direct measurement of welfare levels: how much does it cost to make ends meet?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 64, N° 3, agosto.
- Deaton, A. (2004), "Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world)", inédito.
- \_\_\_\_\_ (1980), "The measurement of welfare: theory and practical guides", *Living Standards Measurement Study Working Papers*, N° 7, Washington, D.C., World Bank.
- Deaton, A. y M. Grosh (2000), "Consumption", en: *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from Ten Years of LSMS Experience*, M. Grosh and P. Glewwe (eds.).
- Deaton, A. y S. Zaidi (2002), "Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis", *Living Standards Measurement Study Working Paper*, N° 135, Washington, D.C., World Bank.
- Duc Tung, Phung (2004), "Poverty line, poverty measurement, monitoring and assessment of MDG in Vietnam", artículo presentado a la Conferencia Internacional sobre Estadísticas Oficiales de Pobreza 2004, Manila, 4-6 octubre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000), *Cuarto taller regional del Programa MECOVI: La medición de las pobreza, el método de las líneas de pobreza (LC/R.1985)*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Estudios e informes de la CEPAL N° 81 (LC/G.1653-P)*, Santiago, Chile. Publicación de las Naciones, N° de venta: 91.II.G.10.
- Fall, M., M. Horecký y E. Roháèová (2000), "Poverty in Slovakia and in France: A comparison", *Second Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group) (LC/R.1960)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- FAO/WHO/UNU (Food and Agriculture Organization of the United Nations/World Health Organization/United Nations University) (2004), *Human Energy Requirements*.

- Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation, FAO Food and Nutrition Technical Report Series, N° 1.
- \_\_\_\_\_. (1985), Energy and Protein Requirements. Report of a Joint Expert Consultation, WHO Technical Report Series, N° 724, Ginebra.
- Feres, J.C. (1997), "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso", Revista de la CEPAL, N° 61 (LC/G.1955-P/E), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Fields, G. (2001), *Distribution and Development: A New Look at the Developing Countries*, New York, Russell Sage Foundation.
- Fisher, G.M. (1992), "The development and history of the poverty thresholds", *Social Security Bulletin*, vol. 55, No. 4.
- Foster, J. (1998), "Absolute versus relative poverty", *American Economic Review*, vol. 88, N° 2.
- Frey, B. y A. Stutzer (2002a), "The economics of happiness", *World Economics*, vol. 3, N° 1, enero-marzo.
- Frey, B. y A. Stutzer (2002b), "What can economists learn from happiness research?", *Journal of Economic Literature*, vol. 40, N° 2, junio.
- Garner, T. y K. Short (2003), "Personal assessments of minimum income and expenses: what do they tell us about 'minimum living' thresholds and equivalence scales?", in: *Inequality, Welfare and Poverty: Theory and Measurement, Research on Economic Inequality*, J. A. Bishop y Y. Amiel (eds.), vol. 9, Oxford, Elsevier Science.
- Glewwe, P. y J. van der Gaag (1990), "Identifying the poor in developing countries: do different definitions matter?", *World Development*, vol. 18, N° 6.
- Hagenaars, A.J.M. y B.M.S. van Praag (1985), "A synthesis of poverty line definitions", *Review of Income and Wealth*, vol. 31, N° 2, junio.
- Hatfield, M. (2002), "Constructing the revised market basket measure", Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, April [online] <http://www11.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsdcaarb/publications/research/2002-002379/it-01-1e.pdf>.
- Herrera, J. (2001), "Pobreza subjetiva y objetiva en el Perú", artículo presentado en el Congreso Internacional de Americanistas, Santiago, Chile.
- Herrera, J. y G. Yamada (2003), "Líneas de pobreza ajustadas por necesidades de salud: El caso peruano", borrador para discusión, presentado en el taller PAHO/USCB/WB sobre Líneas de Pobreza Ajustadas por Salud, Washington, D.C., 29-30 septiembre.
- Kakwani, N. y Z. Sajaia (2004), "New poverty thresholds for Russia", inédito.
- Kapteyn, A., P. Kooreman y R. Willemse (1988), "Some methodological issues in the implementation of subjective poverty definitions", *Journal of Human Resources*, vol. 23, N° 2.
- Korinek, A., J. Mistiaen y M. Ravallion (2005), "Survey nonresponse and the distribution of income", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3543, Washington, D.C.
- Lawn, J. (1998), *National Nutritious Food Basket 1998*, Ottawa, Health Canada.
- Lokshin, M., N. Umapathi y S. Paternostro (2004), "Robustness of subjective welfare analysis in a poor developing country: Madagascar 2001", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3191, Washington, D.C., Enero.
- Madden, D. (2000), "Relative or absolute poverty lines: a new approach", *Review of Income and Wealth*, vol. 46, N° 2, pp. 182-184.
- Maksum, C. (2004), "Official poverty measurement in Indonesia", artículo presentado a la Conferencia Internacional sobre Estadísticas Oficiales de Pobreza 2004, Manila, 4-6 octubre.
- Medina, F. (1998), "El ingreso y el gasto como medida del bienestar de los hogares: una evaluación estadística", Segundo taller regional del programa MECOVI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_. (1999), "La precisión estadística del gasto de los hogares: Evidencia empírica para las Encuestas de Ingresos y Gastos de México 1984-1994", Tercer taller regional del programa MECOVI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

- National Economic and Social Development Board (2004), "Thailand's official poverty lines", artículo presentado a la Conferencia Internacional sobre Estadísticas Oficiales de Pobreza 2004, Manila, 4-6 octubre.
- Orshansky, M. (1965), "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, vol. 28, N° 1, enero.
- \_\_\_\_\_ (1963), "Children of the poor", *Social Security Bulletin*, vol. 26, N° 7, julio.
- Park, A. y S. Wang (2001), "China's poverty statistics", *China Economic Review*, vol. 12.
- Pradhan, M. y M. Ravallion (2000), "Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, N° 3, August.
- Ravallion, M. (1994), *Poverty Comparisons*, Chur, Switzerland, Harwood Academic Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Poverty lines in theory and practice", *Living Standards Measurement Survey (LSMS) Working Paper*, N° 133, Washington, D.C., World Bank.
- Ravallion, M. y B. Bidani (1994), "How robust is a poverty profile?", *World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 1.
- Ravallion, M. y M. Lokshin (1999), "Subjective economic welfare", *Policy Research Working Paper*, N° 2106, Washington, D.C., World Bank.
- Rojas, M. (2005), "The multidimensionality of poverty: A subjective well-being approach", artículo presentado en la Conferencia Internacional "The Many Dimensions of Poverty", Brasilia, 29-31 agosto 2005, International Poverty Centre.
- Scott, K., D. Steele y T. Temesgen (2005), "Living Standards Measurement Study Surveys", *Household Sample Surveys in Developing and Transition Countries, Studies in Methods, Series F*, N° 96, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Sen, A.K. (1983), "Poor, relatively speaking", *Oxford Economic Papers*, N° 35, julio.
- Spanish National Statistics Institute (1996), *Encuesta de presupuestos familiares: desigualdad y pobreza en España*, Madrid.
- Streeten, P. (1989), "Poverty: concepts and measurement", *Discussion Paper*, N° 6, Boston University, Institute for Economic Development.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane y Penguin.
- U.S. Census Bureau (2003), "Poverty in the United States: 2002" [online] <http://www.census.gov/prod/2003pubs/p60-222.pdf>.
- Van Praag, B.M.S. (1991), "Ordinal and cardinal utility: An integration of the two dimensions of the welfare concept", *Journal of Econometrics*, vol. 50.
- Van Praag, B.M.S., A.J.M. Hagenaars y H. van Weerden (1982), "Poverty in Europe", *Review of Income and Wealth*, vol. 28, N° 3, septiembre.
- Van Praag, B.M.S., P. Fritjers y A. Ferrer-i-Carbonell (2003), "The anatomy of subjective well-being", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 51.
- Van Praag, B.M.S., T. Goedhart y A. Kapteyn (1980), "The poverty line: A pilot survey in Europe", *Review of Economics and Statistics*, vol. 62, N° 3, agosto.
- Vidyaratne, D.B.P.S (2004), "Methodology for computation of poverty line and poverty statistics for Sri Lanka", artículo presentado a la Conferencia Internacional sobre Estadísticas Oficiales de Pobreza 2004, Manila, 4-6 octubre.

## Anexo: Agregación

El proceso de medición de pobreza generalmente abarca al menos dos etapas (Sen, 1984): (a) la identificación de los pobres, y (b) la agregación de la pobreza en una medida sintética. La primera etapa se realiza mediante cualquiera de los métodos de medición de pobreza analizados en este documento, y consiste en establecer quiénes serán considerados “pobres” o “no pobres”. La etapa de agregación consiste en sintetizar información en una cifra única.

Existen muchos índices disponibles para agregar la información del enfoque de líneas de pobreza, pero sólo tres se utilizan habitualmente en la mayoría de las prácticas: el índice de incidencia de pobreza, el índice de brecha de pobreza y el índice de severidad de la pobreza. Los tres pertenecen a la “familia FGT” de mediciones de pobreza, correspondientes a Foster, Greer y Thorbecke (Foster, Greer y Thorbecke, 1984).

En este anexo se describen brevemente los requerimientos teóricos para una “buena” medición de pobreza y algunos de los índices de pobreza más comunes.

### A. Axiomas para los índices de pobreza

En el análisis “axiomático” de los índices de pobreza, introducido por Sen (1976) y más tarde por otros autores, se establece que una “buena” medición de pobreza debe tener diversas características deseables. Las más relevantes son las siguientes:

- **Axioma focal:**  
En la medición de pobreza se debe ignorar la información relativa al ingreso de los no pobres.
- **Axioma de monotonidad:**  
Una medición de pobreza debe aumentar cuando el ingreso de una persona pobre disminuye. Esto significa que debería haber una correlación entre el índice y la distancia de los pobres con respecto a la línea de pobreza.
- **Axioma de transferencia:**  
Una transferencia de ingreso de cualquier persona pobre a una persona menos pobre debería incrementar el índice de pobreza. Este axioma significa que la medición de pobreza debería reflejar cómo se distribuyen los ingresos entre los pobres.
- **Monotonidad en subgrupos:**  
Si la medición de pobreza de un subgrupo de población dado crece y todo lo demás permanece constante, la medición de la pobreza debería aumentar para toda la población.

## B. Índices de Pobreza

### 1. Índice de recuento

El “índice de recuento” (H) mide la proporción de la población pobre. Se escribe como:

$$H = q / n,$$

donde n es el tamaño de la población y q el número de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Esta medida es claramente el índice de pobreza más conocido, y es muy fácil de interpretar y comunicar. El índice de recuento satisface el axioma focal y se puede descomponer aditivamente. No obstante, proporciona una visión muy limitada de la pobreza debido a que no ofrece información sobre “qué tan pobres son los pobres” (axioma de monotonicidad) y no considera los aspectos distributivos de la población pobre (axioma de transferencia).

### 2. Brecha de pobreza

La “brecha de pobreza” (PG) mide el déficit del ingreso relativo de la gente pobre con respecto al valor de la línea de pobreza, ponderado por la incidencia de pobreza. Se puede escribir como sigue:

$$PG = H \cdot I$$

donde I es “la proporción de brecha de ingreso”, definida como

$$I = \frac{z - \bar{y}}{z}$$

donde z representa la línea de pobreza e  $\bar{y}$  es el ingreso promedio de la población pobre.

La proporción de brecha de ingreso indica la distancia promedio entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza. No es un “buen” indicador de pobreza por sí solo: si, por ejemplo, la persona más rica entre los pobres aumenta su ingreso por sobre la línea de pobreza, el indicador mostrará un incremento en la pobreza porque el nuevo ingreso promedio de los pobres será menor, aunque el número de pobres haya disminuido. Este defecto se resuelve cuando la proporción de la brecha de ingreso se multiplica por el índice de recuento (H).

El índice PG también se puede escribir como:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]$$



El índice de brecha de pobreza satisface los axiomas focales y de monotonicidad y se puede descomponer aditivamente, pero no cumple con el axioma de transferencia.

### 3. Índice de severidad o FGT2

Foster, Greer y Thorbecke (1984) propusieron la siguiente familia paramétrica de mediciones de pobreza:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]$$

donde  $\alpha \geq 0$  se puede interpretar como un parámetro de “aversión a la desigualdad”, el que asigna diversas ponderaciones a la diferencia entre el ingreso de cada individuo pobre y la línea de pobreza.

Cuando  $\alpha = 0$ , esta medida es igual al índice de recuento; cuando  $\alpha = 1$ , es igual al índice de brecha de pobreza. A medida que  $\alpha$  aumenta sobre el valor de 2, se da cada vez mayor ponderación a los ingresos que están lejos de la línea de pobreza. De hecho, cuando  $\alpha \rightarrow \infty$ , la medición de la pobreza dependerá completamente de la distancia del ingreso de la persona más pobre respecto de la línea de pobreza.

Una medida que se ha usado ampliamente en la medición de la pobreza es  $P_\alpha$  con  $\alpha = 2$  (o  $FGT_2$ ), ya que satisface el axioma de transferencias (como también los axiomas focales y de monotonicidad). Cada índice de la familia FGT puede además ser descompuesto aditivamente. Para una población de tamaño  $n$ , dividida en  $m$  subgrupos de tamaño  $n_j$  y con distribución de ingresos  $y_j$ ,  $FGT_2$  está dado por la ecuación:

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

Las propiedades del índice FGT2 lo hacen muy útil para el análisis de pobreza, aunque no es tan fácil de interpretar como las mediciones de incidencia y brecha de pobreza. La literatura económica ofrece una larga lista de otros indicadores que satisfacen muchas de las propiedades deseables (algunas de las cuales se mencionan bajo el siguiente encabezado “Índice de Sen”. No obstante, según señala Foster (1984), de los índices disponibles en la actualidad, sólo la familia de índices FGT o algún método de renormalización (tales como Clark, Hemming y Ulph, 1981; o Chakravarty, 1981) satisfacen la monotonicidad en subgrupos.

#### 4. Índice de Sen

Antes de que la familia de índices de Foster, Greer y Thorbecke se hiciera conocida, Sen (1976) propuso otra medida de pobreza que satisface el axioma de transferencia:

$$S = H[I + (1-I)G_p]$$

donde  $G_p$  es el coeficiente de Gini para la distribución de ingreso de los pobres. Se debe considerar que cuando los ingresos de los pobres son todos iguales,  $G_p = 0$ , la medida de Sen se transforma en:  $S = H \cdot I$

Esta medida presenta dos desventajas en comparación con los índices FGT. La primera es que la suma de las contribuciones del subgrupo poblacional a la pobreza total puede no llegar al 100%. La segunda es que la pobreza total puede disminuir aun cuando aumente la pobreza en cada subgrupo.

Un número de variantes del índice de Sen mejoran sus limitaciones. Véase, por ejemplo, Kakwani (1980); Anand (1977) y Thon (1979). Existen además otras mediciones de pobreza basadas en los índices de desigualdad del ingreso, tales como Watts (1968); Blackorby y Donaldson (1980); Takayama (1979); y Clark, Hemming y Ulph (1981).<sup>46</sup>

#### Referencias:

- Anand, S. (1977), "Aspects of poverty in Malaysia", *Review of Income and Wealth*, vol. 23.
- Blackorby, C. y D. Donaldson (1980), "Ethical indices for the measurement of poverty", *Econometrica*, vol. 48, N° 4.
- Chakravarty, S.R. (1981), *On Measurement of Income Inequality and Poverty*, Ph.D. dissertation, Indian Statistical Institute.
- Clark, S., R. Hemming y D. Ulph. (1981), "On indices for the measurement of poverty", in: *The Economic Journal*, vol. 91.
- Drewnowski, D. (1977), "Poverty: Its meaning and measurement", *Development and Challenge*, N° 8.
- Foster, J. (1984), "On economic poverty: A survey of aggregate measures", in: *Advances in Econometrics*, R.L. Basmann. y G. Rhodes (eds.), vol. 3, JAI Press.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52.
- Kakwani, N. (1984), "Issues in measuring poverty", in: *Advances in Econometrics* R.L. Basmann. y G. Rhodes (eds.), vol. 3, JAI Press.
- \_\_\_\_\_ (1980), "On a class of poverty measures", *Econometrica*, vol. 48, N° 2.
- Sen, A. (1976), "Poverty: An ordinal approach to measurement", *Econometrica*, vol. 44.
- Takayama, N. (1979), "Poverty, income inequality, and their measures: Professor Sen's axiomatic approach reconsidered", *Econometrica*, vol. 47.
- Thon, D. (1979), "On measuring poverty", *Review of Income and Wealth*, vol. 25.
- Watts, H. (1968), "An economic definition of poverty", in: *On Understanding Poverty*, D. P. Moynihan (ed.), New York, Basic Books.

<sup>46</sup> Foster (1984) explica los índices citados en detalle, con la excepción del índice de Watts. Drewnowski (1977), propuso una medida adicional, pero su utilidad en situaciones prácticas es bastante limitada (Kakwani, 1984).

# Capítulo 3

## Medición de pobreza mediante la agregación de indicadores de privación

Un enfoque que se utiliza con frecuencia en muchos países se basa en el uso de indicadores de privación. En este método se definen unidades pobres –principalmente hogares– como aquellas que enfrentan la privación severa de las necesidades humanas básicas. Específicamente, se considera pobres a aquellas unidades que no cumplen con los estándares mínimos fijados para un conjunto de indicadores de privación relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas. Los indicadores describen ya sea resultados (tal como el estado nutricional) o el consumo, o bien el acceso a ciertos bienes y servicios que satisfacen esas necesidades.

En contraste con las líneas de pobreza monetaria, en las que el ingreso o gasto actúa como el indicador de bienestar, este enfoque se considera multidimensional, ya que emplea diferentes indicadores para representar dimensiones particulares del bienestar. Últimamente, la multidimensionalidad de la pobreza ha recibido creciente atención, lo que ha proporcionado conocimientos útiles, pero también suscitado desafíos metodológicos importantes (por ejemplo, con respecto al problema de la agregación, que se menciona más adelante).

El método de indicadores de privación ha sido ampliamente usado por instituciones oficiales internacionales y nacionales tanto en países en vías de desarrollo como desarrollados. Para ligar la discusión a un ejemplo concreto, en este capítulo nos concentramos en la práctica implementada en América Latina, conocida como el enfoque de las “necesidades básicas insatisfechas”. Sin embargo, sus principales características son también representativas de las prácticas de otros países.

Este método de indicadores de privación (IP) consiste en medir en forma directa los estados efectivamente logrados por la unidad (estado de salud o morbilidad, logros educacionales, nivel nutricional –es decir,

ideas similares a los funcionamientos en el enfoque de Sen) o en la medición del consumo de bienes que permiten obtener estos estados (es decir, cantidad de alimentos, características de la vivienda, asistencia a la escuela). Hasta cierto punto, la evaluación de bienestar implícita en este enfoque se relaciona con la utilidad, la que tiene una larga tradición en la economía. La utilidad, no obstante, se aprecia subjetivamente como una condición mental (es decir, el placer obtenido por el individuo), por lo que es difícil de estimar en los enfoques empíricos. Esto suscita la necesidad de criterios más objetivos. La consideración de ambos, la utilidad y los criterios objetivos de los resultados, apunta a medir resultados o logros reales. Una visión opuesta sostiene que sería mejor enfocarse en los medios que una unidad tiene para alcanzar resultados adecuados. Como indicó Sen, preocuparse de los medios hace posible tomar en cuenta la libertad que la gente experimenta cuando logra ciertos objetivos deseables.

De hecho, con este enfoque se pretende evaluar el bienestar mediante la calificación de los resultados, en la medida que se identifica la pobreza con la insatisfacción efectiva de las necesidades básicas. Difiere de métodos –tales como el método de línea de pobreza– diseñados para evaluar si la unidad posee los medios necesarios para satisfacerlas.

Este método se relaciona con la tradición de los indicadores sociales con que se procura calcular indicadores sintéticos mediante la agregación de indicadores individuales. Principalmente, se consideran a los países o las regiones dentro de un país como la unidad de análisis, y el objetivo es clasificarlas de acuerdo con su situación social. No obstante, la unidad bajo análisis es generalmente el hogar, como se plantea posteriormente.

Para identificar las unidades de pobreza bajo el enfoque IP, es necesario seguir una serie de pasos hasta cierto punto similares a aquéllos requeridos por el método de la línea de pobreza. En primer lugar, se deben definir las necesidades básicas. En segundo lugar, se deben determinar los indicadores de privación relevantes para cada necesidad básica. En tercer lugar, hay que establecer los estándares para cada indicador; éstos son los umbrales que denotan el valor mínimo –o máximo– vinculado a la satisfacción de la necesidad.

Hasta este punto, las similitudes con el procedimiento de la línea de pobreza son claras, debido a que ese método también requiere de la identificación de uno o más indicadores relacionados con cada necesidad y la fijación de umbrales. Los dos enfoques difieren, sin embargo, en que en el método IP se verifica si la unidad presenta carencias con respecto a cada indicador, es decir, si el valor de cada indicador en la unidad es mejor que el umbral. Por consiguiente, el

analista debe adoptar un criterio que sume, o promedie, los diferentes estados que una unidad puede tener considerando los diversos indicadores. El enfoque de línea de pobreza resuelve este problema recurriendo al ingreso o gasto: el estándar agregado es el valor de todos los bienes y servicios necesarios para satisfacer todas las necesidades básicas, y se contrasta con el nivel efectivo de ingreso o gasto del hogar. En términos de políticas, resolver una situación en que una necesidad básica no se satisface requiere de recursos específicos relevantes para esa necesidad. Por lo tanto, en algunas ocasiones se precisa de indicadores de pobreza basados exclusivamente en índices de privación para necesidades específicas.

### **3.1 Estándares**

Como se señaló anteriormente, este método requiere de la fijación de estándares para cada necesidad considerada básica. Se pueden identificar cuatro pasos en el proceso de lograr ese objetivo: (a) seleccionar las necesidades básicas; (b) identificar diversas dimensiones a evaluar en cada necesidad básica; (c) definir indicadores para cada una de esas dimensiones; y (d) fijar los umbrales, o los valores que indican privación, para cada indicador. Los estándares son, por lo tanto, los umbrales fijados para cada uno de los indicadores seleccionados. Los primeros tres puntos se analizan en la próxima subsección, en tanto que el cuarto se trata en la sección subsiguiente.

#### **3.1.1 Selección de necesidades básicas e indicadores**

La selección de las necesidades básicas es, en teoría, el primer paso necesario en el proceso de definición de estándares, como ocurre también en el caso del enfoque de líneas de pobreza. Por lo tanto, es necesario considerar las diferentes dimensiones de muchas de ellas. La vivienda es un ejemplo típico: es posible evaluar aspectos tales como la capacidad de un edificio para aislar a las personas del medio ambiente (en contra del frío, por ejemplo), asegurar la privacidad de sus miembros, o proporcionar ciertos servicios (tales como agua o alcantarillado). Finalmente, se tiene que elegir uno o más indicadores para cada una de estas dimensiones.

La falta de un marco conceptual de consenso amplio que guíe la selección de las necesidades básicas claramente es una limitación en el proceso para establecer estándares. No obstante, ésta no debería ser una restricción seria, porque es posible identificar un núcleo de necesidades muy relevantes sobre las que debería haber escaso desacuerdo. Nutrición, salud, educación, vivienda, vestuario y esparcimiento serán probablemente incluidas en cualquier lista, independientemente de la postura teórica del analista. Es posible que

surja mayor discusión en áreas como la participación política, no porque alguien las considere menos importantes, sino porque la pobreza se define habitualmente como la incapacidad para satisfacer necesidades básicas como resultado de una carencia de recursos económicos. Las limitaciones que los ciudadanos enfrentan cuando se tratan de involucrar en actividades políticas no siempre se deben a la falta de esos recursos.

La identificación de las dimensiones relevantes de cada necesidad básica implica mayores dificultades, ya que es posible considerar sólo algunos aspectos de las áreas mencionadas anteriormente (u otras similares) como básicas. Por ejemplo, en el caso de la educación, los indicadores pueden contemplar la adquisición de conocimiento o capacidades proporcionadas solamente por las escuelas primarias, o por la escuela primaria y secundaria. Probablemente, se deba analizar un rango más amplio de alternativas cuando, por ejemplo, se definan las dimensiones del esparcimiento.

Como ya se mencionó, los indicadores que finalmente se seleccionan en cada una de las dimensiones deberían medir resultados. Eso implica considerar variables como el estado nutricional (la ausencia de desnutrición, evaluada, por ejemplo, por medio de indicadores de peso y talla); el estado de salud, verificado mediante distintos exámenes; o logros educacionales, medidos por exámenes estandarizados. Sin embargo, en algunas ocasiones se deben utilizar indicadores más directos por razones prácticas, por ejemplo, el acceso a bienes o servicios que satisfagan las necesidades básicas.

En muchos estudios realizados en Europa por académicos y agencias de gobierno se adopta un enfoque consensual. Esto se trata específicamente en el próximo capítulo, ya que el índice de privación construido usando este procedimiento se emplea en el contexto europeo como parte de los métodos combinados. Basta con indicar aquí que este enfoque implica la selección de necesidades e índices de privación basados en la opinión de la población. Con este enfoque consensual, que se usó originalmente en un estudio influyente en el Reino Unido (Mack y Lansley, 1985), se enfatiza que la idea de pobreza requiere de aceptación pública, y que las necesidades tienen que ser socialmente percibidas.

Todos los miembros de un hogar deberían ser evaluados en las mismas dimensiones, aun cuando diversos indicadores puedan ser usados para diferentes miembros. Por ejemplo, en educación, los indicadores no serán los mismos para personas en edad escolar que para miembros de mayor edad. Si una dimensión no es considerada para algún miembro, es difícil comparar estados de pobreza entre personas u hogares.

En el proceso de selección de índices de privación se debe poner atención en la evaluación de su relevancia. No es suficiente que un indicador parezca reflejar adecuadamente la satisfacción de una necesidad dada de acuerdo con la intuición, o que la población lo considere relevante. Los indicadores deben ser evaluados estadísticamente para determinar si están relacionados con la privación de acuerdo con lo señalado por variables tales como el ingreso o cualquier otro factor claramente vinculado a la pobreza. Esto se puede hacer utilizando la misma fuente de información empleada en la medición de los indicadores u otra diferente. También es necesario asegurarse de que no sean redundantes, es decir, que aquellos indicadores seleccionados finalmente agreguen información efectiva sobre la privación total.

El proceso de establecer el conjunto de indicadores, en que se identifican en primer lugar las necesidades, luego las dimensiones y finalmente los indicadores, implica que los datos estadísticos se pueden recopilar en forma especial con el propósito de medir la pobreza. Éste sería el caso, por ejemplo, de la implementación de una encuesta de hogares *ad hoc*, que cubriera un amplio rango de temas, como en algunos estudios oficiales y académicos realizados en Europa. Aplicar el enfoque consensual obviamente requeriría de una encuesta especial, dado que no sólo se tendría que evaluar el estado real de los hogares y las personas con respecto a los índices de privación, sino también recoger su opinión sobre la relevancia de los distintos indicadores de privación. No obstante, un enfoque más común consiste en tratar de identificar hogares y personas pobres utilizando las encuestas y censos existentes. En tales casos, el rango de dimensiones e indicadores que se pueden seleccionar es bastante más restringido.

Éste fue el caso cuando se elaboraron las estimaciones oficiales de incidencia de pobreza usando el método IP en muchos países latinoamericanos, en un procedimiento conocido habitualmente como el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Con este método se pretendía producir mediciones sintéticas de pobreza, basadas en los índices de privación que se pudieran definir utilizando los datos del censo de población. El objetivo principal en las primeras experiencias (Chile y Argentina) era hacer uso de un conjunto de datos existentes para entregar cifras geográficamente desagregadas que pudieran utilizarse para clasificar la situación social de áreas pequeñas. Por lo tanto, las necesidades, dimensiones e indicadores estaban casi exclusivamente determinados por la cobertura temática de los censos de población y las variables específicas que éstos incluían. Por consiguiente, la vivienda y la educación son las necesidades básicas principales para las que se definieron los estándares: por ejemplo, tres o cuatro de los cinco o seis indicadores se relacionaban con estos temas.

Se argumentó que a pesar de lo limitado de la selección, el disfrute de una vivienda adecuada y las otras dimensiones consideradas estaban altamente correlacionadas con el ingreso, y que esta variable revelaba una condición social más favorable y estable que el ingreso. Se cree, además, que dichas dimensiones se relacionan con la satisfacción de otras necesidades básicas (es decir, actúan como indicadores de rastreo). Lamentablemente, esta correlación no es fuerte (véase la subsección siguiente), pero es razonable asumir que los hogares se deberían considerar pobres si están viviendo en una casa inadecuada – especialmente cuando se aplican umbrales bajos– y los hijos no están recibiendo educación básica. Sin embargo, límites más restrictivos son más apropiados para evaluar la satisfacción de las necesidades de vivienda. Además, otras necesidades y dimensiones significativas (algunas de las cuales, tales como nutrición y salud, ya fueron mencionadas) pueden no ser satisfechas por los miembros del hogar aun cuando la vivienda y la asistencia a la escuela sean adecuadas.

En el cuadro 3.1 se presentan los indicadores empleados en algunos de los estudios para países de América Latina. Respecto de la vivienda, las dimensiones que se consideran habitualmente son los materiales de construcción (que se supone dan cuenta de la calidad de la construcción), el hacinamiento y la disponibilidad de agua y sistemas de alcantarillado. En el caso de la educación, el único indicador se refiere a la asistencia a la escuela. Además, se incluye un indicador de capacidad económica.

Los indicadores seleccionados en América Latina conducen a una de las dificultades mencionadas anteriormente. Dos de ellas –la educación y la variable de la capacidad económica– no se pueden definir para algunos hogares: la primera, para aquéllos que no tienen hijos en edad escolar; la segunda, cuando ninguno de los miembros tiene empleo.

### **3.1.2 Umbrales para cada necesidad**

A objeto de identificar unidades de pobreza utilizando el enfoque IP, se debe definir un umbral de privación para cada uno de los indicadores seleccionados en función de las diferentes necesidades sociales consideradas. Éstos constituyen los estándares a comparar con la situación real del hogar o de cada uno de sus miembros. Con respecto a cada uno de estos estándares, por lo tanto, la unidad se clasifica como satisfaciendo o no satisfaciendo la necesidad.

El establecimiento de estándares para diferentes indicadores se puede basar en una visión absoluta o relativa. No es necesario reiterar aquí la discusión sobre este tema, pero sí importa recalcar que algunas personas que utilizan un método tipo IP consideran en forma explícita que están apuntando a la pobreza relativa. Éste es el caso del enfoque



consensual seguido en Europa, ya que los indicadores y los umbrales fueron seleccionados después de encuestar a la población. De hecho, el indicador y el umbral de privación fueron en algunas ocasiones definidos en forma simultánea.

En los países latinoamericanos, en contraste, se empleó el método NBI para evaluar situaciones de pobreza absoluta.

Hay buenas razones para considerar un enfoque absoluto en el caso de los indicadores de resultados, que son los más apropiados para el método IP. Un umbral es absoluto cuando se fija independientemente de la distribución real del indicador en la población. La evidencia relevante sugiere que los umbrales absolutos (en el sentido mencionado anteriormente) deberían establecerse para necesidades tales como nutrición, educación y salud. Existe, por ejemplo, consenso internacional sobre los umbrales de privación para ciertos indicadores. Sin embargo, la naturaleza de algunas otras necesidades y/o dimensiones podría hacer difícil proceder de esta forma dado que no hay criterios acordados razonablemente; la recreación y el vestuario son buenos ejemplos. Además, las variables adecuadas que son útiles para evaluar resultados están a menudo ausentes en algunos campos. En tales casos, habitualmente se emplean los indicadores de acceso a bienes, servicios o ambos. Sin embargo, puede que no siempre sea posible definir una relación entre un umbral en que se considere la relatividad inherente de este tipo de indicador, por una parte, y algún criterio absoluto, por otra.

Cuando no se pueden definir los criterios absolutos debido a la falta de estándares acordados o de indicadores de resultados, los umbrales deben reflejar un claro punto de quiebre en las prácticas habituales de la sociedad. Estos mínimos deberían cambiar en el tiempo sólo en forma discreta y ocasional, evitando reflejar meros cambios en la distribución.

Algunos estándares podrían ser, y han sido, definidos sobre la base de límites establecidos legalmente. Las leyes, e incluso la Constitución, generalmente establecen ciertos derechos y obligaciones para la población (por ejemplo, años de educación o número de días de vacaciones). Quizás de mayor relevancia son algunas políticas que pueden fijar ciertas metas que serán particularmente útiles en la medida en que reflejen la opinión de expertos.

Los umbrales para un mismo indicador pueden diferir entre personas con distintas características. Por ejemplo, en la discusión anterior sobre el enfoque de la línea de pobreza se menciona que los requerimientos de energía dependen del sexo, la edad y la actividad física. También pueden variar entre regiones: la altitud del área de residencia es una dimensión relevante para definir umbrales nutricionales.

Cuadro 3.1

## INDICADORES Y UMBRALES EN ALGUNOS ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela
<b>Vivienda</b>	Precaria; habitaciones en hoteles baratos; piezas de inquilinato	Ciudades principales: viviendas sin piso Otras ciudades: viviendas sin piso y material de paredes inadecuado	Viviendas sin piso y con materiales de paredes inadecuados	Viviendas rústicas en barrios pobres
<b>Hacinamiento</b>	Más de tres personas por cuarto	Más de tres personas por cuarto	Más de tres personas por cuarto	Más de tres personas por cuarto
<b>Servicios</b>	Sin baños	Ciudades principales: sin suministro de agua y sin sistema de alcantarillado; Otras ciudades: agua de riachuelos o pozos cercanos, sin baños	Simultáneamente: sin suministro de agua potable, sin pozos de agua, sin sistema de alcantarillado, sin electricidad	Urbana: sin ductos de agua dentro o fuera de la vivienda Rural: sin ductos de agua ni baños
<b>Educación</b>	Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela primaria	Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela primaria	Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela primaria	Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela primaria
<b>Capacidad de subsistencia</b>	Jefe de hogar con 3 o menos años de educación en hogares con 4 o más personas por ocupado		Jefe de hogar con tres o menos años de educación en hogares con tres o más personas por ocupado	Jefe de hogar con tres o menos años de educación con tres o más personas por ocupado

En algunos enfoques relacionados con el método IP se reconoce que establecer solamente un umbral es difícil para muchos indicadores. Se aprecia como cuestionable la implicancia de ese procedimiento, es decir, que no cumplir con el estándar es una característica de pobreza. En su lugar, se considera que ciertas condiciones se pueden vincular a la privación y no privación, mientras que otras no. La idea es que muchos indicadores presentan un continuo desde la no privación hasta la privación extrema.

Algunos analistas utilizan el concepto matemático de conjuntos difusos para tratar esta situación. Este enfoque se emplea cuando es

difícil decidir si una unidad o elemento dado es parte de un conjunto. Cuando se utiliza para la medición de la pobreza mediante indicadores de privación, se propone con este método utilizar indicadores de distancia de la privación, que clasifican los valores y categorías de las variables individuales de acuerdo con su cercanía respecto de una situación de privación o no privación. Se sugieren algunos procedimientos –hasta cierto punto arbitrarios– para normalizar los indicadores de distancia, permitiendo que sus valores varíen en el intervalo [1,0], donde cero denota, por ejemplo, la ausencia de privación y el valor uno refleja una situación indudablemente ligada a la pobreza. Como resultado, cada unidad de un indicador dado no es clasificada como cumpliendo o no cumpliendo con el estándar, sino más bien se hace una evaluación con respecto a cuán lejos o cuán cerca está de una situación de privación. No obstante, en la construcción de estos índices se enfrentan dificultades; por ejemplo, algunos indicadores son solamente binarios (una casa tiene o no tiene inodoro con descarga de agua), mientras que otros pueden considerar muy pocas categorías.

La selección de umbrales para los indicadores empleados en los estudios realizados en los países latinoamericanos se puede evaluar, en términos generales, como poco exigente. Esto se reconoció claramente en los estudios, pero se argumentó que para una evaluación adecuada era necesario considerar el procedimiento de agregación utilizado en estas experiencias. El tema se analiza con mayor detalle más adelante.

### 3.1.3 Agregación de estándares individuales

Un aspecto crucial del método IP es cómo decidir si una unidad es pobre cuando registra distintos estados (cumple/no cumple) para los distintos estándares. Al contrario de lo que se asume en algunos estudios, la correlación entre los estados de las unidades está lejos de ser perfecta; por lo tanto, se requiere de un procedimiento para agregar las situaciones de todos los indicadores. La sensibilidad de los resultados frente a esquemas alternativos de ponderación parece ser particularmente importante cuando se consideran relativamente pocos índices de privación. Éste es un punto de debate incluso con un conjunto más amplio de índices, aunque se podría esperar que un índice o escala que sea válido y confiable también debiera ser auto ponderado. El enfoque de la línea de pobreza “resuelve” este punto mediante el uso del dinero: el valor de todos los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas se suma y se compara con la cantidad agregada de recursos del hogar.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Algunos autores incluyen aspectos no monetarios en la medición de la pobreza mediante la redefinición del ingreso del hogar para dar cuenta del valor de los bienes y servicios consumidos por la unidad que no se obtienen en el mercado.

En principio, se pueden considerar tres niveles de agregación: los indicadores de una sola dimensión, las dimensiones de una necesidad dada, y las diversas necesidades. Alternativamente, uno de estos niveles se podría eliminar o –como ocurrió en muchos de los estudios en que se utilizó este enfoque– el proceso se podría enfocar solamente hacia la agregación de diferentes indicadores.

Un criterio de agregación seguido en algunos de los ejercicios basados en un método tipo IP considera pobres a aquellas unidades (hogares) que no cumplen con cierto número de estándares individuales dados. Por ejemplo, si cada uno de los indicadores seleccionados reflejara una necesidad humana básica, el hogar tendría que cumplir con todos ellos para ser clasificado como no pobre. Este criterio, llamado criterio de co-realización, se empleó en las estimaciones oficiales de América Latina. Esto implica que el acceso inadecuado a sólo uno de los bienes y servicios es suficiente para clasificar a una unidad como pobre; las necesidades son complementarias.<sup>48</sup> De hecho, entre 20% y 30% de todos los hogares (y entre 30% y 50% de todos los hogares identificados como pobres siguiendo este método), en siete países latinoamericanos, estuvieron en esta situación alrededor de 1990 (PNUD, 1990, tabla 3.9). En el estudio chileno se siguió básicamente el criterio de co-realización, pero en ciertos casos se requirió que más de un estándar no se cumpliera para que el hogar fuera clasificado como pobre.

Como se indicó anteriormente (y se mostró en el cuadro 3.1), los estándares establecidos en las experiencias latinoamericanas fueron poco exigentes. Esto fue, hasta cierto punto, justificado por el argumento de que el criterio de agregación –es decir, de co-realización– fue, por el contrario, más bien estricto, dado que los hogares tienen que cumplir con todos los estándares para ser considerados “no pobres”.

El criterio de co-realización es sustancialmente similar al criterio implícito en el enfoque de la línea de la pobreza. No obstante, el nivel básico de evaluación difiere entre los dos enfoques: en la línea de pobreza se considera la capacidad de satisfacer necesidades básicas, en tanto que en el método IP se evalúa su satisfacción real. El criterio de co-realización considera pobres a aquellos hogares que no pueden lograr todos los indicadores en forma simultánea, mientras que el enfoque de línea de pobreza estima como pobres a aquellas unidades con recursos insuficientes (ingresos o gastos) para comprar todos los bienes y servicios incluidos en la canasta normativa. Puesto de otra forma, en el segundo método, como en el IP, cualquiera unidad que no sea capaz de comprar un solo producto –es decir, que cumpla con todos los estándares menos uno– es clasificada como pobre.

---

<sup>48</sup> Si los indicadores fueran considerados como sustitutos perfectos, las unidades que cumplen con por lo menos un estándar serían pobres.

Otros enfoques –tales como aquéllos descritos en el capítulo siguiente– consideran como pobres a todos los hogares o personas que muestran privación en más de un número dado de indicadores. Éste es el caso del trabajo de Mack y Lansley, mencionado anteriormente, en que se identifica como pobres a los hogares si no cumplen con dos o más estándares. Este número fue seleccionado *ad hoc*, a medida que los autores observaban la distribución de puntajes y consideraban cómo se relacionaba con la distribución de los ingresos del hogar. El valor seleccionado del puntaje era un claro punto de quiebre. Es posible, sin embargo, definir un punto de corte de este tipo en forma más sistemática. Algunos estudios han utilizado métodos estadísticos en que se define el valor del puntaje relacionado con la mejor división de la población en dos grupos distintos de unidades, considerando una variable externa (tal como el ingreso).

Cualquier criterio que considere la cantidad de estándares que la unidad no pudo cumplir, especialmente el procedimiento de co-realización, enfrenta algunas dificultades metodológicas. Una es que la identificación de una unidad pobre depende del número de indicadores usados. Específicamente, la probabilidad de ser pobre aumenta con el número de indicadores. Otra deficiencia es la dificultad de medir la intensidad de la pobreza, ya que poco se puede decir sobre las diferencias en la privación entre las unidades. El número de estándares que no se cumplieron es en algunas ocasiones usado como un *proxy* para la intensidad.

Otra alternativa que ha sido sugerida para agregar los diferentes estados de los indicadores de una unidad dada es promediar los índices de privación. Ésta sigue, hasta cierto punto, los métodos utilizados para generar indicadores sintéticos de bienestar.

La idea sería estimar un índice total o agregado de privación para cada unidad  $i$  ( $DI_i$ ) del tipo

$$DI_i = \sum w_j d_{ij}$$

donde  $w_j$  es el peso o importancia dado al índice  $j$ , y  $d_{ij}$  es el índice de privación  $j$  para la unidad  $i$ . Este último asumiría valores de cero o uno, o se podría definir como un indicador de privación de distancia estandarizada, que refleja la distancia entre la unidad y el estándar. Cuando el valor de los estándares se fija en cero (como en el siguiente ejemplo), el índice se define como sigue:

$$d_{ij} = (z_j^* - z_{ij}) / z_j^*$$

donde  $z_{ij}$  es el valor del indicador correspondiente al indicador  $j$  para la unidad  $i$ , y  $z_j^*$  es el estándar. Este método es principalmente utilizado en relación con la idea de pobreza como un conjunto difuso.

Un procedimiento similar ha sido utilizado en ejercicios para medir la intensidad de la pobreza en el marco de un método IP.

Para adoptar este procedimiento, es necesario enfrentar dos tareas importantes: definir el conjunto de ponderadores ( $w_j$ ) y establecer la línea de pobreza agregada o el umbral de privación agregado.

En relación con la ponderación, se han propuesto y empleado diferentes criterios. El enfoque más simple es dar a cada indicador la misma importancia.<sup>49</sup> En otra propuesta utilizada en muchos estudios,<sup>50</sup> el peso asignado a una variable dada está inversamente relacionado con el nivel promedio de privación de ese índice; es decir, la importancia asignada a una necesidad dada (indicador) aumenta con la proporción de unidades que la satisface. Esto refleja la visión de que una persona le da más importancia a la no satisfacción de una necesidad cuando esa no satisfacción es relativamente poco común (es decir, cuando una porción importante de las unidades cumple con –o está más cercana al– estándar). Este criterio introduce una perspectiva relativa al método, aunque los estándares para los índices (o al menos la condición que representa la no pobreza en cada uno de ellos) pueden ser elegidos usando un enfoque absoluto.

Cuando se emplea un enfoque consensual para definir necesidades y estándares, la información sobre la opinión de la población, que se recogió para formular las definiciones, es utilizada también para establecer las ponderaciones. La importancia de cada índice es proporcional al número de personas que consideran necesario ese ítem.

Otro método ampliamente usado es ponderar cada ítem de privación mediante las cargas de una variable latente producida por un análisis factorial o de clase latente (por ejemplo, véase Filmer y Pritchett, 1999; 2001). En el método de Filmer y Pritchett (1998), que ha sido ampliamente usado por el Banco Mundial, un índice de bienes o de estándar de vida se pondera mediante un puntaje, que es el peso asignado a cada variable en la combinación lineal de las variables que forman el primer componente principal. Cada variable se normaliza mediante la media y la desviación estándar, y de esta forma los ponderadores corresponden al primer componente principal estandarizado de los bienes del hogar observados (Falkingham y Namazie, 2002).

Después de ponderar los indicadores individuales de privación, lo que da lugar a un índice de privación agregado para cada unidad, se debe definir un umbral para identificar las unidades pobres.

---

<sup>49</sup> Este enfoque es utilizado por Klasen (2000)

<sup>50</sup> Por ejemplo Townsend lo utilizó en su conocido estudio sobre el Reino Unido. Además, los analistas que emplean un enfoque de conjunto difuso para medir la pobreza generalmente consideran este criterio de agregación.

En este punto aparecen las principales dificultades, porque es difícil identificar criterios claros para tratar el tema. En algunos estudios se han definido las unidades pobres como aquellas con los menores valores del índice de agregación<sup>51</sup> que conforman una proporción dada de todas las unidades, mientras que en otros se usan valores (o una proporción dada de ellos) bajo el promedio o la mediana del índice de privación agregado.

Los analistas que utilizan un enfoque de conjunto difuso no enfrentan esta dificultad, debido a que están buscando un indicador que denote cuán lejos está cada hogar (o la unidad considerada) de no ser pobre. Por consiguiente, en lugar de proporcionar un índice de recuento, el promedio de los índices de distancia de privación revela cuán lejos está la sociedad de no ser pobre.

Ciertos métodos estadísticos, tales como los modelos de clase latente, aplicados a un conjunto de indicadores de privación binarios, también permiten la división de la población en dos (o más) grupos de unidades. En este caso, no sería necesario establecer ponderaciones o un umbral para un índice agregado.

### 3.2 Unidad de referencia

El método DI ha sido habitualmente empleado para identificar hogares pobres, aunque esta unidad no es necesariamente la única que se podría caracterizar. La preocupación frecuente por el hogar probablemente refleja la visión de que los recursos que definen las posibilidades de los miembros de satisfacer las necesidades básicas son combinados al nivel de esa unidad. Sin embargo, en la medida que los indicadores se relacionen con los individuos, es posible evaluar el grado en que los diferentes miembros del hogar alcanzan los umbrales y de esa forma analizar de manera general las diferencias intrahogar, así como en los hogares pobres.

Existen algunas limitaciones. Una deriva del hecho de que algunos indicadores se deben referir en forma razonable a todo el hogar; aquéllos relativos a la vivienda son los típicos. Otro factor que debilita la comparación intrahogar surge cuando no es posible identificar indicadores apropiados para todos los miembros en forma simultánea: por ejemplo, los indicadores relacionados con la escolaridad pueden referirse sólo a niños y personas jóvenes. Esta característica también introduce un problema para comparar la situación de privación agregada entre hogares con diferentes composiciones.

---

<sup>51</sup> 40% en el estudio de Klasen sobre Sudáfrica.

### 3.3 Desagregación geográfica

El conjunto de indicadores y umbrales puede variar entre las regiones de residencia de los hogares. Por ejemplo, en algunas zonas puede ser necesario incluir la disponibilidad de aparatos de calefacción. Es posible elaborar indicadores compuestos para evitar el problema de la falta de uniformidad en el conjunto de indicadores y, a la vez, considerar la heterogeneidad necesaria. En el ejemplo de la calefacción, se podría definir una variable compuesta para capturar la disponibilidad de equipamiento del hogar.

Los umbrales pueden y deben variar regionalmente. Esto probablemente sucederá con mayor frecuencia con los indicadores de acceso a bienes y servicios, dado que los productos más habituales disponibles en la región pueden diferir de otros en otras zonas. Éste también podría ser el caso de las comparaciones entre países, por ejemplo, en la Unión Europea.

En la experiencia de América Latina, la dimensión regional no fue ampliamente tomada en cuenta en la definición de umbrales. En algunos estudios sólo se consideraron las diferencias entre áreas rurales y urbanas, mientras que en otros se establecieron estándares nacionales. Esto implica que ciertos umbrales considerados adecuados para zonas rurales fueron usados para evaluar hogares urbanos, aunque los umbrales rurales son generalmente menos exigentes que los umbrales urbanos. En algunas experiencias europeas con el enfoque combinado se considera la dimensión regional en la selección de ciertos indicadores y en sus ponderaciones.<sup>52</sup>

### 3.4 Actualización de estándares

El tema de la actualización de estándares se relaciona estrechamente con la discusión sobre el uso de criterios relativos versus absolutos para establecerlos. Si se usaran los segundos, los cambios deberían ser poco frecuentes en el caso de umbrales correspondientes a indicadores de resultados, tales como requerimientos calóricos, logros educacionales o condición de salud. No obstante, aquéllos que reflejan acceso a bienes y servicios –años de escolaridad, por ejemplo, o características de la vivienda– se deben analizar con mayor atención y estar sujetos a actualizaciones más frecuentes.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Hallerod (1994).

<sup>53</sup> Los indicadores basados en la posesión de bienes de consumo durables son particularmente problemáticos en términos de actualización y por tener una vida útil algo corta. Estos ítem pueden convertirse rápidamente en bienes de uso difundido si el precio



Los problemas que derivan de este aspecto son bien ilustrados en la experiencia latinoamericana. Para las estimaciones realizadas con los censos alrededor de 1990, no se revisaron los estándares establecidos para la primera ronda, elaborada 10 años antes. Esto puede explicar, en parte, por qué más hogares cumplieron con los estándares en 1990 que en 1980, aunque la situación económica general se deterioró claramente. Sin embargo, las dificultades para hacer comparaciones en el tiempo basadas en el método usado en América Latina no se debían exclusivamente a la falta de estándares actualizados. Una desventaja sería la reducida lista de indicadores considerados y las dimensiones cubiertas. Éstas se refieren específicamente al acceso a bienes y servicios que pueden ser ampliamente mejorados por inversiones públicas.

### 3.5 Fuentes de información

La razón principal por la que el método NBI alcanzó una alta difusión en América Latina para producir cifras de pobreza fue la posibilidad de utilizar información de los censos de población. Esta característica lo convierte no sólo en un método de bajo costo para medir la pobreza, sino también en un atractivo indicador sintético para caracterizar áreas pequeñas. Lo segundo fue, quizás, un objetivo tan importante como la estimación de la incidencia total de la pobreza misma. En algunos países, esto condujo a la elaboración de mapas de pobreza, debido a que las agencias de gobierno necesitaban ser capaces de clasificar ciertas unidades administrativas (por ejemplo, municipalidades, condados o distritos), a fin de definir criterios apropiados para la asignación de programas sociales específicos. Pronto se empezaron a realizar estimaciones de la incidencia de pobreza a niveles aún más detallados –por ejemplo, al nivel del vecindario o incluso al nivel de la cuadra en las áreas urbanas. Alcanzar tal grado de desagregación geográfica sólo es posible con microdatos de los censos de población. Dadas estas posibilidades, el uso de los censos de población como una fuente de información para índices de privación destinados a medir la pobreza, no se restringe a América Latina.<sup>54</sup>

Un gran número de estudios también se basan en información de encuestas de hogares, principalmente en el campo académico además de las agencias oficiales, particularmente en Europa. Utilizar las encuestas de hogares hace posible considerar más variables que las que se incluyen habitualmente en los censos de población.

---

cae significativamente, dando de este modo una falsa imagen de mejoría en el estándar de vida.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo Gordon (1995).

Una limitación de esta fuente es que las encuestas generalmente no permiten una desagregación geográfica detallada.

Existe entonces una disyuntiva entre la desagregación geográfica y la amplitud de necesidades e índices que se pueden considerar. Las estimaciones basadas en encuestas de hogares se elaboran generalmente para áreas geográficas grandes, pero las encuestas recopilan información sobre más temas y con más detalle que los censos. Además, las encuestas de hogares se pueden diseñar en forma especial a fin de recoger la información necesaria para analizar la pobreza. En este caso, las variables a investigar reflejarán posturas teóricas dadas y por consiguiente producirán estimaciones que son más consistentes con los marcos conceptuales. Ésta es la única alternativa si el enfoque consensual se utiliza como la metodología para medir la privación.

De hecho, la experiencia permite observar que las encuestas regulares en algunas ocasiones incluyen preguntas sobre temas no habituales o incrementan el número de preguntas sobre un tema dado, en respuesta a la necesidad de mejorar la evaluación de la pobreza. Las encuestas de hogares de propósitos múltiples son particularmente apropiadas en esta instancia, ya que pueden incluir módulos específicos con miras a ese objetivo.

### **3.6 Tema especial: pobreza infantil<sup>55</sup>**

Bajo el auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el personal del Centro Townsend para la Investigación Internacional de la Pobreza (Universidad de Bristol) y la Escuela de Economía de Londres fueron los encargados de realizar la primera estimación científica de la pobreza infantil en el mundo en vías de desarrollo. En el proyecto se utilizó la definición de pobreza absoluta adoptada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y se empleó un enfoque de privación múltiple. Se desarrollaron indicadores de privación severa de las necesidades humanas básicas de alimentación, agua, servicios sanitarios, vivienda, salud, educación e información y que –hasta donde fue posible– reflejaron los estándares internacionales, como los establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas.

---

<sup>55</sup> Basado en Gordon y otros (2003).

**Cuadro 3.2**  
**FORMAS DE PRIVACIÓN E INDICADORES DE PRIVACIÓN**

<b>Forma de privación</b>	<b>Privación severa<sup>a</sup></b>	<b>Indicadores</b>	<b>Artículo de la CDN<sup>b</sup></b>
<b>Alimentación</b>	Desnutrición	Niños cuyas tallas y pesos para la edad eran inferiores en más de -3 desviaciones estándar de la mediana de la población internacional de referencia (por ejemplo, falla antropométrica severa)	24 (2) (c) SALUD
<b>Agua segura para beber</b>	Caminata larga hacia la fuente de agua (más de 200 metros), que está contaminada en algunas ocasiones	Niños que tenían acceso sólo a agua de superficie (por ejemplo, ríos) para beber o que vivían en hogares donde la fuente de agua más cercana estaba a más de 15 minutos (por ejemplo, indicadores de privación severa de calidad y cantidad de agua)	24 (2) (e) SALUD
<b>Instalaciones sanitarias</b>	Sin instalaciones sanitarias dentro o cerca de la vivienda	Niños que no tenían acceso a inodoro de ningún tipo en las inmediaciones de su vivienda (por ejemplo, sin inodoros privados o comunes o letrinas)	24 (2) (c) SALUD
<b>Salud</b>	Servicios de salud a más de una hora; sin inmunización contra enfermedades	Niños que no habían sido inmunizados contra ninguna enfermedad o niños pequeños que habían tenido una enfermedad reciente con diarrea y que no habían recibido ningún consejo o tratamiento médico	24 (1)/(2)(c) SALUD
<b>Vivienda</b>	Sin instalaciones, edificación no permanente, sin privacidad, sin piso, una o dos habitaciones, cinco o más personas por habitación	Niños en viviendas con más de cinco personas por habitación (hacinamiento severo) o sin piso (por ejemplo, piso de barro)	27 (3) ESTÁNDAR DE VIDA
<b>Educación</b>	Imposibilidad de asistir a la educación primaria o secundaria	Niños entre 7 y 18 años que nunca habían ido a la escuela y no estaban asistiendo en el presente (por ejemplo, ningún tipo de educación profesional)	28 (1) (a)/(b) EDUCACIÓN
<b>Información</b>	Sin acceso a radio, televisión, libros o periódicos	Combinación de: (a) acceso a información (si la madre había escuchado la radio, había leído el periódico, o había visto televisión la última semana), y (b) posesión de información (de una TV o radio)	13/17 INFORMACIÓN
<b>Acceso a servicios básicos</b>		Niños viviendo a 20 kilómetros o más de cualquier tipo de escuela o a 50 kilómetros o más de cualquier servicio médico con doctores	

<sup>a</sup> Criterios seleccionados.

<sup>b</sup> Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); derechos violados.

En el estudio se vinculaban los conceptos de pobreza infantil, privación y derechos infantiles. Se utilizaron algunos artículos de la CDN para delinear cómo un derecho fundamental a la libertad de la privación y la pobreza podía ser infringido.

Un aspecto importante del estudio fue la unidad de análisis. Siguiendo el modelo de la conceptualización de la CDN, en el estudio se adoptó un enfoque centrado en los niños, argumentando que sus necesidades difieren en grado y tipo de las de los adultos. Se aceptó que las necesidades de los niños y las de los adultos se traslaparían en ciertas áreas, y por lo tanto, sería difícil (si no imposible) separar las condiciones y experiencias de los niños de las de los adultos en la misma familia u hogar. No obstante, permaneció la necesidad de estudiar la pobreza infantil desde la perspectiva de los niños, dado que ciertas sugerencias o intervenciones de política tendrían en ellos un impacto diferente que en los adultos.

Los derechos de la CDN más relevantes para la pobreza fueron agrupados de acuerdo con las necesidades humanas básicas establecidas en la definición de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y se elaboraron indicadores para cada privación sobre la base de umbrales extremadamente severos (véase el cuadro 3.2).

Algunos de los derechos considerados tienen una calidad normativa y eso permite elaborar con facilidad indicadores que cuantifiquen si un derecho es infringido o no. Un ejemplo es el derecho del niño a la educación. En el artículo 28 de la CDN se establece “el derecho de un niño a la educación”, luego continúa especificando “educación primaria obligatoria y disponible gratuitamente para todos” y “el desarrollo de distintas formas de educación secundaria, hacerlas accesibles y disponibles para todos los niños”. En esta instancia, el indicador empleado por Gordon y otros (2003) para reflejar la privación severa de educación –es decir, “estar imposibilitado de asistir a la educación primaria o secundaria”– puede ser usado para dar cuenta de una violación al derecho a la educación.

Se da una situación distinta con otros derechos, como la salud. Mientras en el artículo 24 de la CDN se establece el derecho de los niños al “disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”, y anima al Estado a tomar “medidas apropiadas” para “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”, no hace referencia directa a la provisión de instalaciones sanitarias. Dado el lazo indiscutible entre una

sanidad pública precaria y la propagación de enfermedades, se debe señalar explícitamente que el mejoramiento de las medidas sanitarias sea incluido entre las estrategias para asegurar el derecho a la salud.

Gordon y otros (2003) reconocen que se pueden utilizar indicadores de privación o violación de derechos más directos en algunos casos, tales como la educación o la carencia de instalaciones sanitarias. En otros casos, la violación de ciertos derechos y la ocurrencia de la privación sólo pueden ser evaluadas a través de indicadores indirectos, tales como el estado nutricional y los indicadores antropométricos para reflejar la privación alimentaria severa (Nandy y otros, 2005) y la distancia respecto de una fuente de agua y el tipo de ésta para reflejar privación de agua.

Otro criterio en la selección de indicadores fue que debían ser indicadores de privación mucho más severos que los indicadores utilizados habitualmente por organizaciones internacionales. Los ejemplos incluyen “sin escolaridad” en lugar de “sin completar la educación primaria”; “sin instalaciones sanitarias” en lugar de “instalaciones sanitarias no mejoradas”; “sin inmunizaciones de ningún tipo” en lugar de “inmunización incompleta en contra de enfermedades comunes”; y “desnutrición medida como falla antropométrica bajo -3 desviaciones estándar de la mediana de la población de referencia” en lugar de “bajo -2 desviaciones estándar de la mediana de referencia”. Gordon y otros (2003) pecaron de cautelosos, estableciendo umbrales tan severos para cada uno de los siete indicadores, que difícilmente serían cuestionados por reflejar condiciones de vida aceptables. Como el estudio era sobre la pobreza infantil, con niños como la unidad de análisis, los umbrales reflejan circunstancias que pueden tener consecuencias adversas serias para la salud y el bienestar infantil.

El único aspecto de la pobreza absoluta que Gordon y otros (2003) no incluyeron en su estudio fue la privación severa de “acceso a servicios”. Esto se debió a la falta de información suficiente. En el estudio se utilizó información de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su nombre en inglés) más recientes de 46 países, que cubrieron sobre el 70% de los niños del planeta y proporcionaron al mundo en vías de desarrollo estimaciones regionales y nacionales de la pobreza absoluta entre los niños.

En cada uno de los siete indicadores se identifican situaciones de privación severa, y se podría asumir que los niños experimentan una o más privaciones severas debido a razones relacionadas con la pobreza. No obstante, pecando de cautelosos, Gordon y otros (2003) reconocieron que en algunas instancias ciertas privaciones podían ocurrir por razones distintas a la pobreza, tales como la discriminación (especialmente en niñas que experimentaban privación de educación) o

mala salud (desnutrición severa como resultado de enfermedad). Se propuso, por lo tanto, asumir que un niño se encuentra viviendo en la pobreza absoluta cuando él o ella sufre de privaciones múltiples; específicamente, si él o ella experimentan dos privaciones o más. En forma similar, un hogar con niños se define como viviendo en la pobreza absoluta si los niños de ese hogar sufren dos o más privaciones severas de las necesidades humanas básicas.

En el estudio se demostró que más de la mitad de los niños en los países en vías de desarrollo –algo más de mil millones de niños– experimentan una o más privaciones severas, y sobre un tercio –alrededor de 650 millones– viven en pobreza absoluta. Dos regiones, Asia del sur y África subsahariana, tienen tasas de privación severa sobre el 80%. Los niños de sectores rurales experimentan niveles más altos de privación severa que los niños de sectores urbanos. Por ejemplo, más del 90% de los niños de sectores rurales en Asia del sur y África subsahariana viven en condiciones de privación severa. El estudio revela, además, que las privaciones severas de vivienda y sanitarias son los mayores problemas que afectan a los niños en el mundo en vías de desarrollo, con el 34% de ellos sufriendo privación severa de vivienda y el 31% padeciendo de privación severa sanitaria. Estas estimaciones han sido actualizadas recientemente para incluir datos de las DHS más recientes, así como de la segunda ronda de las encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados del UNICEF.

## Bibliografía

- Falkingham, J. y C. Namazie (2002), "Measuring health and poverty: A review of approaches to identifying the poor", DFID Health Systems Resource Centre Issues Paper, [http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues\\_papers/Measuring\\_healthpoverty.pdf](http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues_papers/Measuring_healthpoverty.pdf).
- Filmer, D y L.Z. Pritchett (2001), "Estimating wealth effects without expenditure data –or tears: An application to educational enrolments in States of India," *Demography*, vol. 38, N° 1.
- \_\_\_\_\_ (1999), "The effect of household wealth on educational attainment: Evidence from 35 countries", *Population and Development Review*, vol. 25, N° 1.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Estimating wealth effects without income or expenditure data –or tears: Educational enrolment in India", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1994, Washington D.C., World Bank.
- Gordon, D. (1995), "Census based deprivation indices: Their weighting and validation", *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 49, suppl. 2.
- Gordon D. y otros (2003), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- Hallerod, B. (1994), "A new approach to the direct consensual measurement of poverty", in: *SPRC Discussion Paper*, N° 50, Social Policy Research Center (SPRC).
- Klasen, S. (2000), "Measuring poverty and deprivation in South Africa", *Review of Income and Wealth*, vol. 46, N° 1.
- Mark, J. y S. Lansley (1985), *Poor Britain*, London, George Allen y Unwin
- Nandy, S. y otros (2005), "Poverty, child under nutrition and morbidity: New evidence from India", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 83, N° 3.
- UNDP (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas) (1990), *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá.

# Capítulo IV

## Combinación de la línea de pobreza y los índices de privación

Los métodos en que se combinan las líneas de pobreza con los índices de privación para identificar a los pobres se han utilizado en algunos países y han sido empleados también en muchos estudios académicos. En algunos casos, se propusieron como una forma de integrar diferentes visiones normativas. En Europa, Peter Townsend y sus colegas (Townsend, 1979) definieron la pobreza como la insuficiencia de recursos a través del tiempo, y el resultado de la pobreza era la privación social y material. Ringen (1988) argumentó la posición contraria, postulando que la pobreza es la privación (medición directa de la pobreza) que resulta de la carencia de recursos (medición indirecta de la pobreza). La definición de los pobres como aquéllos que tienen bajo ingreso y sufren además los niveles inaceptables de privación, proporciona una solución operativa a este debate normativo.

En América Latina la tradición ha sido identificar como pobres a aquéllos que tienen bajo ingreso o sufren privación. El objetivo de este método es mejorar el logro de la satisfacción de las necesidades con respecto a los dos métodos ampliamente utilizados en la región, el índice de privación –específicamente, las necesidades básicas insatisfechas (NBI)– y la línea de pobreza. Ciertas necesidades son mejor evaluadas mediante los índices de privación, mientras otras lo son en forma adecuada por el ingreso.

Las versiones que combinan ambos métodos –de recursos y de privación– para medir la pobreza fueron usados primero por los académicos en Australia (Travers y Richardson, 1993) y luego incorporados en la encuesta australiana de gastos del hogar en 1998-1999 (véase Bray, 2001).<sup>56</sup> En forma similar, el Gobierno de Nueva

---

<sup>56</sup> El Ministerio de Seguridad Social de Australia (Departamento de Familia y Servicios a la Comunidad) recientemente dio respuesta a una pregunta parlamentaria sobre la pobreza, argumentando que los “enfoques tales como privación así como análisis

Zelandia ha utilizado una versión actualizada del método de pobreza consensual para medir el estándar de vida en algunas encuestas oficiales (Jensen y otros, 2002; Krishnan y otros, 2002). Mediciones de pobreza en que se combinan la insuficiencia de recursos y la privación se han utilizado en estudios académicos en muchos países del mundo industrializado y en vías de desarrollo.<sup>57</sup>

## 4.1 Estándares

Cuando se utiliza un método combinado se deben considerar dos estándares, uno relacionado con los recursos y otro que refleja la real privación que experimenta la población. Con respecto al primero, en el método combinado se usa el ingreso presente disponible como *proxy* para el manejo de recursos en el tiempo, como lo hace el enfoque de la línea de pobreza (véase el capítulo 2). Como indicó Townsend (1979), no obstante, los recursos deben incluir ingreso en efectivo (por ejemplo, salarios, ganancias por empleo propio, y otros), bienes capitales (por ejemplo, renta imputada, acciones, y otros), valor de los beneficios del empleo (por ejemplo, alimentos subsidiados, viajes, computadores, entre otros), valor de los servicios públicos (salud gratis, educación, subsidios habitacionales) e ingreso privado en especie (por ejemplo, alimentos producidos en el hogar, entre otros).<sup>58</sup>

En el caso de los índices de privación, algunas de las alternativas examinadas en el capítulo 3 se emplean en los métodos combinados.

En América Latina, la propuesta original, liderada por Kaztman (CEPAL/DGEC, 1988), era considerar pobres a todos los hogares con ingresos por debajo de la línea absoluta de pobreza o de las necesidades insatisfechas (véase el capítulo 3). Este enfoque fue empleado en algunos países (aunque no por instituciones oficiales) que

---

longitudinales de los ingresos del hogar, ofrecen mucho más potencial” que los actuales métodos de umbrales de ingreso bajo (CDFCS, 2003, p. 107).

<sup>57</sup> Bélgica (Van den Bosch, 1998), Dinamarca (Mack y Lansley, 1985), Finlandia (Kangas y Ritakilio, 1998), Alemania (Andreß y Lipsmeir, 1995), Grecia (Tsakoglou y Panopoulou, 1998), los Países Bajos (Muffels y asociados, 1992, 1993) y Suecia (Halleröd, 1994, 1995). En el mundo menos desarrollado, las versiones adaptadas de recursos combinados y mediciones de privación de pobreza se han utilizado en Rusia (Tchemina, 1996), Tanzania (Kaijage y Tibaijuka, 1996), Vietnam (Davies y Smith, 1998) y Yemen (Hashem, 1996).

<sup>58</sup> Sin embargo, las mediciones convencionales de ingreso monetario en encuestas sociales son invariablemente parciales e incompletas. Ninguna oficina nacional de estadísticas en Europa, por ejemplo, produce actualmente estadísticas de ingresos de los hogares que cumplen plenamente con las recomendaciones del Grupo de Cambera o el concepto de ingreso en SNA93. En particular, las estadísticas oficiales de ingresos de los hogares no incluyen estimaciones sobre el valor de los bienes y servicios públicos y rara vez incluyen estimaciones del valor imputado del patrimonio (tales como la vivienda propia ocupada por su dueño). La medición adecuada de los recursos en los hogares con miembros autoempleados es también bastante problemática.



ya habían establecido ambos, el estándar de ingreso –la línea de pobreza– y el índice de privación, como los criterios sobre las necesidades básicas insatisfechas en que se considera un número reducido de indicadores de privación individuales. Sin embargo, Boltvinik (1992) demostró que tal procedimiento puede resultar en conteo doble, dado que algunas necesidades se logran por medio de ambos estándares. Se sugirió, por lo tanto, que el gasto normativo sobre ciertos componentes se restara del valor de la línea de pobreza. Por ejemplo, si la vivienda o la escolaridad están mejor evaluadas mediante los índices de privación, los gastos normativos para aquellos ítem no deberían incluirse en el estándar de recursos. Los gastos reales de hogar en dichos componentes también deberían deducirse del ingreso real que se compara con la línea de pobreza.

Dos países europeos emplean en forma oficial enfoques combinados: la República de Irlanda, que utiliza el método de la pobreza consistente, y el Reino Unido, donde el método llamado “privación material y bajo ingreso combinado” es uno de los componentes empleados para medir la pobreza infantil.<sup>59</sup> En estos casos, las líneas de pobreza relativa se usan como umbral de recursos: 60% de la media y 70% de la mediana del ingreso equivalente disponible semanal, respectivamente.

El enfoque consensual se usa para seleccionar las necesidades y los ítem de privación individual que conforman el índice (véase el capítulo 3). Más específicamente, en ambos países, el Reino Unido y la República de Irlanda, se siguen tres pasos básicos en su enfoque. Primero, se identifican qué actividades sociales y elementos de consumo constituyen necesidades socialmente percibidas; segundo, se identifica a aquéllos que son forzados a vivir sin atender dichas necesidades debido a la carencia de recursos económicos; y tercero, se produce una escala de privación válida y confiable. El método irlandés y el del Reino Unido difieren en ciertos aspectos de la aplicación operacional de estos pasos –tales como la selección de los ítem y el método utilizado para combinarlos–, y ambos fueron influenciados por el trabajo de investigación de los académicos (véase Pantazis, Gordon y Levitas, 2005).

Se dio el primer paso construyendo una lista de bienes comunes del hogar y actividades habituales. En Irlanda, a los encuestados se les hace la siguiente pregunta: “Aquí hay una lista de las cosas que una persona puede tener que hacer o debe ser capaz de hacer. Primero, ¿me podría decir cuáles piensa usted que son necesidades, es decir, cosas que todo hogar (o persona) debería ser capaz de tener y de las que nadie podría prescindir?”<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Véase [http://www.dwp.gov.uk/ofa/related/final\\_conclusions.pdf](http://www.dwp.gov.uk/ofa/related/final_conclusions.pdf).

<sup>60</sup> Para detalles del cuestionario, véase <http://www.ucd.ie/issda/dataset-info/lii-details.htm>.

**Recuadro 4.1****DEFINICIÓN DE INGRESO EN LA REPÚBLICA DE IRLANDA Y EL REINO UNIDO**

En los 25 países de la Unión Europea (EU), incluidos el Reino Unido y la República de Irlanda, se utiliza la siguiente definición de pobreza: "serán consideradas pobres las personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) sean tan limitados que las excluyan del patrón de vida mínimamente aceptable en el Estado Miembro donde viven" (EEC, 1985). Para los propósitos de la Unión Europea, el concepto de "recursos" se define como: "bienes, ingreso en efectivo, más servicios de recursos públicos y privados" (EEC, 1981).

En este contexto, el concepto de ingreso empleado para medir la pobreza en la República de Irlanda es el ingreso semanal equivalente disponible del hogar, es decir, el ingreso del mercado más los pagos del bienestar social, menos los impuestos y las contribuciones a la seguridad social por parte del empleado. El período de tiempo utilizado para la mayoría de las fuentes de ingreso (ganancias, transferencias de la seguridad social, pensiones) es el período de pago presente (habitualmente, el de la semana pasada, quincena, o mes). Los ingresos por autoempleo, los de la agricultura y las rentas e ingresos de inversiones se registran sobre la base de las cifras anuales más recientes disponibles.

Para construir el ingreso del hogar, todas estas partidas se llevan a un promedio semanal. Se utiliza la siguiente escala de equivalencia para los ingresos, derivada de las escalas implícitas en las tasas de seguridad social irlandesas: primer adulto, 1; cónyuge, 0,66; segundo adulto, 0,66; adultos subsiguientes, 0,66; niños menores de 14 años, 0,33; y niños mayores de 14 años, 0,33.

En el Reino Unido, el concepto de ingreso utilizado es el ingreso semanal equivalente disponible del hogar. El ingreso total de un individuo se refiere al ingreso en el momento de la entrevista; se obtiene sumando los componentes de las ganancias, beneficios, pensiones, dividendos, intereses y otros pagos regulares. Si el último pago o cheque fue inusual (por ejemplo, incluía pago de vacaciones adelantadas o una devolución de impuestos), se le pregunta al encuestado por su pago normal. No se toma en cuenta si un empleo es temporal o permanente. Los pagos que se realizan antes de la semana se ajustan a la cifra semanal. El ingreso bruto semanal habitual del hogar es la suma del ingreso semanal bruto de todos los adultos y niños (que perciben ingreso) en el hogar. El ingreso neto semanal habitual se calcula restando los impuestos directos del ingreso bruto habitual semanal.

Los componentes principales son los siguientes:

- ganancias netas habituales del empleo;
- ganancia o pérdida de ingresos de los auto empleados (las pérdidas son tratadas como ingreso negativo);
- todos los beneficios de seguridad social (incluidos los beneficios de viviendas cedidas, Fondo Social, y subsidios de maternidad, por muerte y otros subsidios, excluidos los préstamos del Fondo Social) y créditos para impuestos;
- ingresos por jubilación y pensiones privadas;
- ingreso de inversiones;
- pagos de mantención, si una persona los recibe directamente;
- ingreso de préstamos educacionales y becas de estudio (incluidos, para los estudiantes, préstamos y contribuciones de los padres);
- el valor en efectivo de ciertas formas de ingreso en especie (alimentación sin costo en el colegio, leche de programas de bienestar sin costo, leche distribuida en la escuela sin costo, y licencia de TV sin costo para los mayores de 75 años).

Se considera el ingreso neto, descontando los siguientes ítem:

- pago de impuesto a la renta;
- contribuciones al seguro nacional;
- tasas domésticas / impuestos municipales;
- contribuciones a esquemas de pensiones para ocupados (incluidas todas las contribuciones voluntarias adicionales, y cualquier contribución a pensiones personales);
- toda la mantención y pagos por mantener a los niños, que se deducen del ingreso de la persona que hace el pago; y
- contribuciones de los padres a estudiantes que están viviendo lejos del hogar.

Para obtener los ingresos equivalentes se utilizó la escala modificada de la OCDE recomendada por Eurostat correspondiente a las familias con niños:

primer adulto:	1,0
cónyuge:	0,5;
segundo adulto:	0,5;
adultos subsiguientes:	0,5;
niños mayores de 14 años:	0,5, y
niños menores de 14 años:	0,3.

También se producen estimaciones usando escalas de equivalencia de McClements para otros grupos.

Fuente: C. Pantazis, D. Gordon y R. Levitas (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, The Policy Press, 2005.

#### Referencias:

European Economic Council (1981), *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Brussels, Commission of the European Communities.

\_\_\_\_ (1985), "On specific community action to combat poverty" (85/8/EEC, Council Decision of 19 December 1984), *Official Journal of the EEC*, N° L2, p. 24.

En forma similar, en el Reino Unido a los entrevistados de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social se les hizo la siguiente serie de preguntas:<sup>61</sup>

P.1 *"En estas tarjetas hay un cantidad de diferentes ítem que tienen relación con su estándar de vida. Por favor, podría indicar, poniendo las tarjetas en la caja apropiada, los estándares de vida que USTED siente QUE TODOS LOS ADULTOS deben tener en Gran Bretaña hoy en día. La CAJA A es para los ítem que usted crea que son necesarios, que todos los adultos deberían ser capaces de pagar y sin los cuales no podrían vivir. La CAJA B es para los ítem que pueden desearse pero que no son necesarios."*

<sup>61</sup> Para detalles del cuestionario de necesidades, véase <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/question/.htm>

- P.2 “Ahora, ¿puede hacer lo mismo para las siguientes actividades?”
- P.3 “Ahora, ¿puede hacer lo mismo pensando en los niños?”
- P.4 “Ahora, puede hacer lo mismo para las siguientes actividades de los niños?”

El segundo paso fue preguntarle a la gente qué ítem ya tenían o deseaban, pero no podían pagar. Por ejemplo, como se ilustra en el caso del Reino Unido, a los entrevistados en la Encuesta de Recursos Familiares se les pregunta (DWP, 2003): ¿“Usted y su familia tienen...”? o ¿“Usted y su familia pueden pagar...”? Las posibles respuestas son:

- [1] “Tenemos esto”
- [2] “Nos gustaría tener esto, pero no podemos pagarlo por el momento”
- [3] “No queremos/deseamos esto en este momento”

El primer paso para construir un índice de privación inicial fue incluir sólo a aquellos ítem que al menos el 50% de la población consideraba “necesidades de la vida que todos deben poder pagar” (de este modo, se asignaba al índice una validez política). Un criterio adicional era incluir sólo a aquellos ítem que la gente no tenía debido a falta de dinero, y no por una opción personal (resultando en un índice libre de preferencia). Esto responde a las críticas de Piachaud (1981) al índice de pobreza en el Reino Unido de Townsend, es decir, que los pobres pueden elegir vivir en la escasez y no ser forzados a hacerlo por falta de recursos.

El índice de privación fue luego mejorado para asegurar que todos los componentes fueran válidos, confiables y aditivos, usando diferentes métodos científicos en Irlanda y el Reino Unido. En Irlanda, el análisis de factor de 24 ítem de privación de la Encuesta de Pobreza, Distribución de Ingreso y Uso de Servicios del Estado de 1987 indicó que tres dimensiones de privación estaban presentes: (a) una dimensión básica de estilo de vida; (b) una dimensión de vivienda y durables, y (c) “otra” dimensión que incluía los ítem de privación asociados con participación social y actividades de esparcimiento. En la medición de la pobreza consistente en Irlanda sólo se usan los ítem de privación con correlaciones o cargas (*loadings*) altas en el factor de privación básico.<sup>62</sup> El grupo (*cluster*) de privación básico consta de ocho indicadores: no poder pagar la calefacción; una comida contundente una vez al día; ropa

---

<sup>62</sup> El análisis de factores en la información del Reino Unido ha fallado al identificar cualquier dimensión de privación básica similar a la presente en las encuestas de pobreza irlandesa (Calandrino, 2003, McKay y Collard, 2003).

nueva en lugar de ropa de segunda mano; una comida con carne, pollo o pescado cada dos días; un abrigo grueso; dos pares de zapatos; una comida asada o equivalente una vez a la semana; y caer en atrasos o deudas en el pago de los gastos diarios del hogar (Callan, Nolan y Whelan, 1993; Layte y otros, 2000).

Un hogar se considera en privación si sufre una o más de estas privaciones básicas.

Los 22 indicadores de privación usados en la medición de pobreza, de privación material y bajos ingresos en niños realizada en el Reino Unido son el subconjunto más válido y confiable conformado a partir de 30 medidas de privación para niños y 54 para adultos. Proviene de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social (Poverty and Social Exclusion (PSE) Survey of Britain) de 1999, el Estudio sobre las Familias y los Niños (The Families and Children Study) y el Estudio del Panel Familiar (The Household Panel Study) (véanse Gordon y otros, 2000; McKay y Collard, 2003; Pantazis, Gordon y Levitas, 2005). Después de que se seleccionaron los ítem de acuerdo con los criterios de validez política y libertad de preferencia mencionados anteriormente, se implementaron cuatro pasos adicionales para obtener el indicador de privación.

**a) Creación de un índice de privación científicamente válido**

Para construir un índice de privación válido, es necesario demostrar que cada uno de sus componentes es una medida válida de privación. En tanto esto puede ser un proceso complejo, el hecho de que la mayoría de la población considere todos estos ítem como necesidades de vida proporciona a priori una evidencia de validez (*face validity*). El “criterio de validez” del índice de privación se puede demostrar asegurando que cada componente individual del índice tiene proporciones de riesgo relativo estadísticamente significativas, con indicadores independientes, y que se sabe están altamente correlacionados con la pobreza, tales como:

- Mala Salud<sup>63</sup> (salud en los últimos 12 meses “no fue buena”; excluidas las enfermedades de largo plazo); y
- Mediciones de pobreza subjetiva (ingreso “muy por debajo” de la línea de pobreza; ingreso “muy por debajo” de la línea absoluta y total de pobreza).

**b) Creación de un índice de privación confiable**

Después de establecer que los componentes del índice de privación individual son todos de preferencia libre y política y

---

<sup>63</sup> La medición permite controlar por edad y género cuando se calcula el riesgo relativo de la mala salud para cada indicador de privación posible.

científicamente válidos, es necesario verificar que también forman una escala confiable. Esto se puede lograr mediante un modelo de prueba teórica clásico, calculando el alfa de Cronbach (análisis de confiabilidad del programa computacional SPSS) para cada ítem de privación y sacando todos los ítem del índice que pudieran incrementar alfa si el ítem fuera eliminado.

**c) Comprobación de que el índice revisado es aditivo**

Los componentes de cualquier índice de privación deberían ser aditivos. Es decir, una persona u hogar con un puntaje de privación de tres debería ser más pobre que una persona u hogar con un puntaje de privación de dos. Algunos componentes del índice pueden no ser aditivos; por ejemplo, es necesario verificar si un entrevistado que “no puede pagar” una actividad de esparcimiento (hobby) y un teléfono es más pobre que una persona que “no puede pagar” un teléfono, pero sí tiene un hobby. No existe una forma fácil de hacer esto, ya que el número de combinaciones posibles con un índice de 84 componentes es enorme (84 factorial). Es posible, sin embargo, verificar que dos componentes cualesquiera son aditivos mirando los efectos de interacción de segundo orden en un análisis de modelo de varianza (ANOVA), con el ingreso equivalente como la variable dependiente y todos los componentes del índice como variables independientes.

**d) Reducción del tamaño del índice**

Las etapas delineadas anteriormente resultan en un índice de privación de adultos que incluyó a 26 ítem y un índice de privación infantil que incluyó a 27 ítem. El número total de preguntas de privación se tuvo que reducir a no más de 20 por razones prácticas, y ambos modelos teóricos de pruebas clásicas para identificar las 20 preguntas más confiables y análisis de clase latente (LCA) produjo un conjunto (*set*) de indicadores de privación muy similar (McKay y Collard, 2003). En el cuadro 4.1 aparecen los índices que se seleccionaron finalmente.<sup>64</sup>

Luego, se calcula un puntaje. Una propuesta (véase el recuadro 4.2) es considerar como en privación a aquellos hogares con más de un número dado de indicadores que no se satisfacen debido a la falta de recursos.

---

<sup>64</sup> La lista contiene actualmente 22 indicadores. Los indicadores adicionales corresponden a una medición de deuda y al tipo de ambiente en que viven los niños, respectivamente. Estos están basados en las siguientes dos preguntas (de la Encuesta de Recursos de Familia): “A veces las personas no pueden pagar cada cuenta cuando se vence. Puedo preguntar, ¿está usted al día con las cuentas en esta tarjeta?, ¿está usted atrasado en alguna de ellas? y ¿su/sus hijo/s tiene/n un espacio exterior o instalaciones cercanas donde puedan jugar en forma segura?”

Cuadro 4.1

## ÍNDICES DE PRIVACIÓN SELECCIONADOS

Privación de adultos	Privación de niños
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mantener la vivienda adecuadamente calefaccionada</li> <li>▪ Dos pares de zapatos de cuero completo para cada adulto</li> <li>▪ Suficiente dinero para mantener la vivienda en buen estado</li> <li>▪ Vacaciones fuera de la casa por una semana al año, no quedándose con parientes</li> <li>▪ Reemplazar muebles en mal estado</li> <li>▪ Una pequeña cantidad de dinero para gastar cada semana en uno mismo, no en la familia</li> <li>▪ Ahorros regulares (de 10 libras al mes) para días de lluvia o para jubilación</li> <li>▪ Seguro para los bienes de la vivienda</li> <li>▪ Invitar amigos o familiares para un trago o una comida al menos una vez al mes</li> <li>▪ Una actividad de esparcimiento (hobby)</li> <li>▪ Reemplazar o reparar artículos eléctricos tales como el refrigerador o la lavadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vacaciones fuera de la casa por lo menos una vez al año con su familia</li> <li>▪ Nadar al menos una vez al mes</li> <li>▪ Un hobby o actividad de esparcimiento</li> <li>▪ Amigos para tomar té o una colación una vez cada 15 días</li> <li>▪ Suficientes dormitorios para que cada hijo mayor de 10 años de diferente sexo tenga su propio dormitorio</li> <li>▪ Equipo para actividades de esparcimiento (por ejemplo, equipo deportivo o una bicicleta)</li> <li>▪ Celebraciones en ocasiones especiales, tales como cumpleaños, Navidad u otras festividades religiosas</li> <li>▪ Grupo de juego/sala cuna/grupo de niños por lo menos una vez a la semana para niños en edad pre-escolar</li> <li>▪ Hacer un viaje de curso al menos una vez al semestre para los niños en edad escolar</li> </ul>

Recuadro 4.2

## UNA PROPUESTA PARA IDENTIFICAR LA LÍNEA DE POBREZA COMBINADA

De acuerdo con la propuesta de Gordon y otros (2000), la línea de pobreza con objetivos combinados puede ser definida como la división entre el grupo pobre y el grupo no pobre que maximiza la suma de cuadrados entre grupos y minimiza la suma de cuadrados intragrupos. Esto se puede hacer utilizando el modelo lineal general (en una de sus formas, como ANOVA, análisis discriminador o regresión logística), controlando el ingreso, cada privación y el tamaño y la composición del hogar.

Los valores de ingreso fuera de rango (*outliers*) deben identificarse y eliminarse antes del análisis GLM usando técnicas robustas y estándares de análisis de datos (por ejemplo, *boxplots*). Al hacerlo, se excluyeron del modelo final de umbral de pobreza todos los hogares con ingresos netos sobre 895 libras a la semana (cifra que equivale a un ingreso anual después de impuestos de más de 46.500 libras y un ingreso bruto anual de aproximadamente 77.500 libras).

Los modelos lineales generales (ambos ANOVA y regresión logística) se utilizaron para determinar el umbral científico de la pobreza, es decir, el puntaje de privación que maximiza las diferencias entre grupos y minimiza las diferencias dentro del grupo. Estas técnicas se aplicaron a la sucesión de grupos creados, aumentando el número de ítem que los encuestados no tenían, porque no disponían del ingreso para adquirirlos.

De este modo, el primer análisis se efectuó en grupos definidos por hogares que no carecían de ningún ítem, comparados con hogares que carecían de uno o más ítem (un puntaje de privación de uno o más). En forma similar, el segundo análisis se realizó en un grupo que comprendía hogares que carecían de uno o ningún ítem contra hogares que carecían de dos o más ítem, y así hasta completar todas las comparaciones posibles.

La variable dependiente en el modelo ANOVA era el ingreso neto del hogar. Las variables independientes eran los grupos de privación (construidos como se describió anteriormente), el número de adultos en cada hogar y el número de niños en cada hogar. Con los modelos de regresión logística, la variable dependiente fue el grupo de privación, y las variables independientes fueron el ingreso neto del hogar, el número de adultos y el número de niños. Los modelos ANOVA y de regresión logística condujeron al mismo resultado final –que un puntaje de dos o más en el índice de privación era la posición óptima para la línea de pobreza. En el cuadro siguiente se muestran los resultados.

#### Cuadro resumen

#### POSICIÓN ÓPTIMA DEL UMBRAL DE POBREZA OBTENIDO CON LOS MODELOS ANOVA Y DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

Modelo	ANOVA corregido (estadígrafo F)	De regresión logística ( <i>chi</i> -cuadrado)
Modelo nulo	26	
Puntaje de privación de:		
1 ó	45	145
2 ó	51	223
3 ó	45	205
4 ó	42	192
5 ó	36	170
6 ó	31	126

Nota: En el cuadro resumen se muestra que la posición óptima para el umbral de pobreza es un puntaje de dos o más privaciones.

Fuente: D. Gordon y otros, *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2000.

## 4.2 Unidad de análisis

Siguiendo los argumentos discutidos en los capítulos 2 y 3, el hogar es la unidad de análisis en los métodos combinados, es decir, se asume que los recursos se comparten en forma equitativa entre los miembros del hogar. En la investigación académica de la Encuesta de Exclusión Social y Pobreza del Reino Unido se ha demostrado que esta suposición es simplista y que muchos padres pobres están más privados que sus



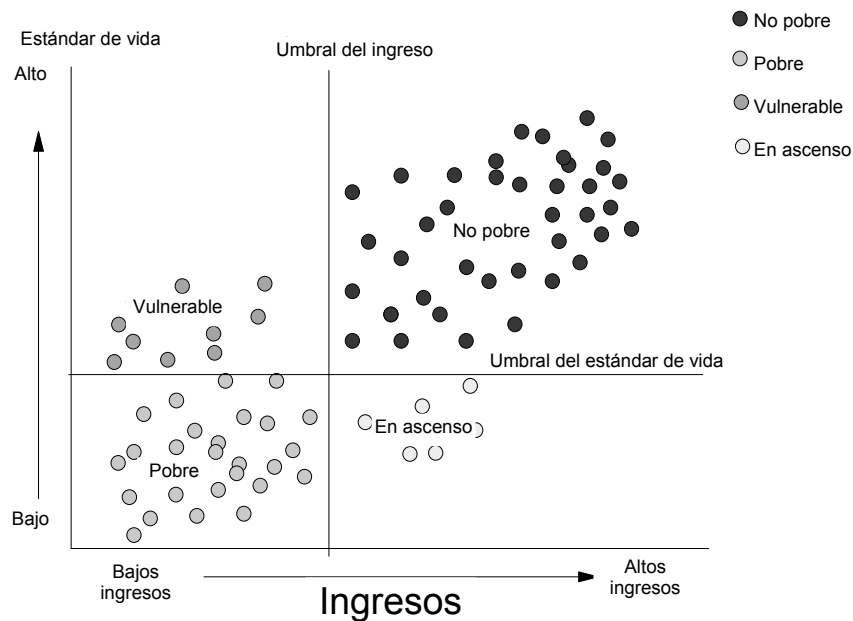
hijos debido a que con frecuencia hacen sacrificios para tratar de proteger a su prole de la pobreza (Gordon y otros, 2000; Adelman, Middleton and Ashworth, 2003)

En ambos países, Irlanda y el Reino Unido, un hogar particular se define en términos de residencia compartida y acuerdos de vida común, es decir, una persona viviendo sola o un grupo de personas no necesariamente familiares que viven en el mismo lugar y comparten los gastos de la casa (por ejemplo, comparten una comida la mayoría de los días o comparten la sala de estar).

### 4.3 Tipología de los resultados combinados de pobreza

Cuando los criterios de recursos y privación se emplean en forma simultánea, ambos umbrales definen cuatro grupos de hogares, como se indica en el gráfico 4.1.

**Gráfico 4.1**  
**GRUPOS EN RECURSOS COMBINADOS Y ENCUESTAS DE PRIVACIÓN**



**(i) Los pobres:**

Hogares con bajo ingreso y con privación. Este grupo de hogares son pobres en la medida que no tienen acceso a recursos adecuados, lo que los ha conducido a estar en privación.

**(ii) Los no pobres:**

Hogares con alto ingreso y sin privación. Este grupo de hogares es claramente no pobre: tienen recursos adecuados y un estándar de vida aceptable.

**(iii) Hogares con ingreso bajo pero sin privación**

Este grupo generalmente no es pobre, pero si su ingreso permanece bajo, se volverán pobres: están transitoriamente en situación de pobreza porque sus ingresos han caído bajo el umbral. Esta situación surge habitualmente cuando el ingreso baja abruptamente (por ejemplo, debido a la pérdida del empleo), pero las personas se esfuerzan para mantener su estilo de vida por lo menos por unos pocos meses, sacando dinero de sus ahorros y utilizando las ganancias acumuladas cuando el ingreso era más alto. Este grupo es en ocasiones llamado vulnerable (Kaztman, 1999) o pobres recientes (ECLAC/DGEC, 1988; Kaztman, 1996).

**(iv) Hogares con ingreso alto pero con privación**

Este grupo habitualmente no es pobre, y si su ingreso permanece alto, su estándar de vida va a aumentar: han salido de la pobreza. Este grupo está en la situación contraria a la del grupo anterior. Esto puede suceder cuando el ingreso de alguien que es pobre crece abruptamente (por ejemplo, debido al logro de un empleo), pero toma tiempo antes de que puedan comprar las cosas que necesitan para incrementar su estándar de vida. El ingreso puede aumentar o disminuir más rápidamente que el estándar de vida. Kaztman se ha referido a este grupo como ubicado en una situación de inercia de pobreza (CEPAL/DGEC, 1988).

Una encuesta de recursos transversales y de pobreza de privación puede proporcionar alguna información limitada, pero útil, sobre la dinámica de la pobreza, ya que permite la identificación de los pobres y los no pobres, y de aquéllos que están cayendo en la pobreza (es decir, personas u hogares con bajo ingreso, pero con estándar de vida alto) y de aquéllos que se escapan de la pobreza (es decir, personas u hogares con ingreso alto, pero estándar de vida bajo).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Se debe considerar que estas categorías son bastante generales y no pueden describir exactamente la situación de cada hogar en cada grupo. Por ejemplo, no siempre

## 4.4 Fuentes de información

El uso de dos criterios requiere de fuentes de información en que se investiguen ambos recursos (básicamente, ingreso) y datos para evaluar la privación. En la tradición de América Latina, la combinación de las líneas de pobreza absoluta y el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) fue posible sólo al utilizar encuestas de hogares. Como se analizó en el capítulo 2, estas encuestas generalmente miden el ingreso presente y además, las variables sobre vivienda y educación que posibilitan definir los mismos indicadores del método NBI que se diseñaron para ser usados con información de los censos de población.

Un enfoque consensual para evaluar la privación requiere de encuestas especiales. Los módulos de preguntas sobre privación e ingreso necesarios para producir una línea de pobreza combinada han sido incluidos en variadas encuestas en Europa. En el caso del Reino Unido, una Encuesta de Recursos Familiares es la encuesta primaria usada por el gobierno para elaborar estadísticas de pobreza. La información se recopila al nivel del hogar (por ejemplo, tipo de alojamiento, propiedad, costos del hogar) y al nivel individual (por ejemplo, ocupación, ingreso de distintas fuentes, pensiones). También están disponibles otras encuestas realizadas con fines académicos (Townsend, 1979; Mack y Lansley, 1985; Gordon y Pantazis, 1997; Gordon y otros, 2000; Hillyard y otros, 2003).

La encuesta “Viviendo en Irlanda” (*Living in Ireland*), que comenzó en 1994, es la encuesta primaria utilizada por el gobierno para monitorear el progreso hacia la eliminación de la pobreza persistente. Las encuestas anuales *Living in Ireland* forman el componente irlandés del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (ECHP), un proyecto que cubre la Comunidad Europea, coordinado por la Eurostat para conducir encuestas longitudinales comparables orientadas al análisis de la situación social, de las circunstancias financieras y estándares de vida de los individuos y de los hogares europeos. La información se recoge en el nivel del hogar (por ejemplo, tipo de alojamiento, propiedad, costos del hogar, información de privación) y en el nivel individual (por ejemplo, ocupación, ingreso de diferentes fuentes durante el año calendario pasado, salud). Las preguntas al nivel de hogar son dirigidas a un encuestado (la persona de referencia o la persona responsable del hogar). Las preguntas individuales se hacen a todos los mayores de 16 años de edad.<sup>66</sup>

---

se da el caso de que aquéllos con bajo ingreso y alto estándar de vida estén “hundiéndose en la pobreza”, dado que pueden haber sido clasificados en esta categoría debido a una subdeclaración de los ingresos o debido a fluctuaciones temporales de los mismos.

<sup>66</sup> Información detalla sobre la pobreza persistente se encuentra actualmente disponible a partir de las ondas de 1994, 1997 y 2000) de las encuestas *Living in Ireland*

Ejemplos de encuestas realizadas en otros países incluyen las preguntas de privación elaboradas por Halleröd (1994, 1995), que fueron incorporadas en las encuestas de nivel de vida de Suecia (ULF) y posteriormente en las encuestas EUROMODULE en 19 países europeos (Delhey y otros, 2002). En estas encuestas se incluye una lista resumida de preguntas sobre privación adaptada de la encuesta Gran Bretaña Pobre (Poor Britain) de 1983. Se incluyó, además, un subconjunto de preguntas de este cuestionario, resumido en la Encuesta de Panel de Hogares de la Comunidad Europea (European Community Household Panel) usada cada año en cada Estado miembro de la Unión Europea, aunque sólo la República de Irlanda usa estos datos para elaborar su estadística oficial y nacional de pobreza.

## Bibliografía

- Adelman, L., S. Middleton y K. Ashworth (2003), *Britain's Poorest Children: Severe and Persistent Poverty and Social Exclusion*, London, Centre for Research in Social Policy for Save the Children.
- Andreß, H.J. y G. Lipsmeir (1995), "Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten? Ein neues Konzept zur Armutsmessung", *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B, 31-32/95, 28 July.
- Boltvinik, J. (1992), "Índices de pobreza para los métodos NBI y MIP", en: *América Latina: El reto de la pobreza, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Bogotá, United Nations Development Programme (UNDP).
- Bray, J. R. (2001), "Hardship in Australia: An analysis of financial stress indicators in the 1998–99 Australian Bureau of Statistics Household Expenditure Survey", *Occasional Paper*, N° 4, Canberra, Department of Family and Community Services [online] [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/occasional\\_papers/\\$file/No.4.pdf](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/occasional_papers/$file/No.4.pdf).
- Calandrino, M. (2003), *Low-Income and Deprivation in British Families*, London, Dept. for Work and Pensions [online] <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP10.pdf>.
- Callan T., B. Nolan y C.T. Whelan (1993), "Resources, deprivation and the measurement of poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 22, N° 2, pp. 141-172.
- Callan T. y others (1989), *Poverty, Income and Welfare in Ireland*, Dublin, Economic and Social Research Institute.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Poverty in the 1990s: Evidence from the 1994 Living in Ireland Survey*, Dublin, Oak Tree Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Monitoring Poverty Trends: Data from the 1997 Living in Ireland Survey*, Dublin, Stationery Office/Combat Poverty Agency.
- CDFCS (Commonwealth Department of Family and Community Services) (2003), "Inquiry into poverty and financial hardship", *Occasional Paper*, N° 9, Commonwealth Dept. of Family and Community Services submission to the Senate Community Affairs References Committee, Canberra [online] [http://www.facs.gov.au/research/op09/OP\\_N°\\_09.pdf](http://www.facs.gov.au/research/op09/OP_N°_09.pdf).
- Davies, R. y W. Smith (1998), *The Basic Necessities Survey: The Experience of Action Aid Vietnam*, London, Action Aid.
- Delhey, J., y others (2002), "Quality of life in a European perspective: The EUROMODULE as a new instrument for comparative welfare research", *Social Indicators Research* vol. 58, N° 1.

---

así como también de la encuesta de 1987 *Survey of Poverty, Income Distribution and Usage of State Services* (Callan y otros 1989, 1996, 1999; Nolan y otros, 2002).

- Department for Work and Pensions (2003), *Measuring Child Poverty: Final Conclusions*, London, Department for Work and Pensions (DWP) [http://www.dwp.gov.uk/ofa/related/final\\_conclusions.pdf](http://www.dwp.gov.uk/ofa/related/final_conclusions.pdf).
- ECLAC/DGEC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay) (1988), *La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional* (LC/MVD/R.12/Rev.1.), Montevideo.
- Gordon, D. y others (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation [online] <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/welcome.htm>.
- Gordon, D. y C. Pantazis (1997), *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate, Aldershot.
- Halleröd, B. (1995), "The truly poor: Indirect and direct measurement of consensual poverty in Sweden", *Journal of European Social Policy*, vol. 5, N° 2.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Poverty in Sweden: A new approach to direct measurement of consensual poverty", *Umeå Studies in Sociology*, N° 106, University of Umeå.
- Hashem, M.H. (1996), "Goals for social integration and realities of social exclusion in the Republic of Yemen", *Research Series*, N° 105, Geneva, International Institute for Labour Studies (IILS).
- Hillyard, P. y otros (2003), *Bare Necessities: Poverty and Social Exclusion in Northern Ireland: Key Findings*, Belfast, Democratic Dialogue [online] <http://www.democraticdialogue.org/PSEtsvqxf.pdf.pdf>.
- Jensen, J. y otros (2002), *Direct Measurement of Living Standards: The New Zealand ELIS Scale*, Wellington, Ministry of Social Development.
- Kajjage, F. y A. Tibajuka (1996), "Poverty and social exclusion in Tanzania", *Research Series*, N° 109, Geneva, International Institute for Labour Studies (IILS).
- Kangas, O. y V.M. Ritakallio (1998), "Different methods – different results? Approaches to multidimensional poverty", in: *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, H.J. Andreß (ed.), Ashgate, Aldershot.
- Kaztman, R. (1996), "Virtues and limitations of census maps for identifying critical deficiencies", *CEPAL Review*, N° 58 (LC/G.1916-P/I), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), April.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Krishnan, V., J. Jensen y S. Ballantyne (2002), *New Zealand Living Standards 2000*, Wellington, Ministry of Social Development, Centre for Social Research and Evaluation.
- Layte, R., B. Nolan y C. Whelan (2000), "Targeting poverty: Lessons from monitoring Ireland's anti-poverty strategy", *Journal of Social Policy*, vol. 29, N° 4.
- Mack, J. y S. Lansley (1985), *Poor Britain*, London, Allen and Unwin.
- McKay, S. y S. Collard (2003), "Developing survey deprivation questions for the family resources survey", *DWP Working Paper Series*, N° 13, London, Department for Work and Pensions (DWP) [online] <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP13.pdf>.
- Muffels, R. (1993), "Deprivation standards and style of living standards", *The European Face of Social Security*, J. Berghman and B. Cantillon (eds.), Aldershot, Avebury.
- Muffels, R., J. Berghman y H. Dirven (1992), "A multi-method approach to monitor the evolution of poverty", *Journal of European Social Policy*, vol. 2, N° 3.
- Nolan, B. y otros (2002), *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey*, Dublin, Economic and Social Research Institute (ESRI).
- Pantazis, C., D. Gordon y R. Levitas (eds.) (2005), *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, The Policy Press.
- Piachaud, D. (1981) "Peter Townsend and the Holy Grail", *New Society*, vol. 10, September.
- Ringen, S. (1988), "Direct and indirect measures of poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 17, N° 3.
- Tchernina, N. (1996), "Economic transition and social exclusion in Russia", *Research Series*, N° 108, Geneva, International Institute for Labour Studies (IILS).
- Tsakoglou, P. y G. Panopoulou (1998), "Who are the poor in Greece? Analysing poverty under alternative concepts of resources and equivalence scales", *Journal of European Social Policy*, vol. 8.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books.

- Travers, P. y S. Richardson (1993), *Living Decently: Material Wellbeing in Australia*, Melbourne, Oxford University Press.
- Van den Bosch, K. (1998), "Perceptions of the minimum standard of living in Belgium: Is there a consensus?", in: *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, H.J. Andreß (ed.), Aldershot, Ashgate.

# Capítulo V

## Desafíos operacionales

En los capítulos anteriores, la presentación de las prácticas de los países en la medición de la pobreza se estructuró alrededor de cinco grupos, tres de los cuales corresponden a prácticas de la línea de pobreza, uno a la de los indicadores de privación y uno al enfoque combinado. Los temas discutidos en esos capítulos se refirieron a los diferentes enfoques, las decisiones técnicas que se debían adoptar y los requerimientos de información.

Otros temas –tales como los factores que explican la adopción de diversos métodos, sus implicancias para las comparaciones internacionales o la conveniencia y los costos de desarrollar instrumentos estadísticos comunes– se han dejado fuera intencionalmente a fin de separar el análisis técnico de los enfoques de su adecuación a circunstancias particulares. En este capítulo se abordan algunos de estos temas.

En la decisión de una agencia pública al elegir un enfoque particular de la medición de la pobreza se refleja no sólo una exigencia impuesta por el gobierno, sino también ciertas características del país, tales como el nivel de desarrollo, su geografía humana y física y la situación política. Aspectos tales como el grado de desarrollo del sistema estadístico y la influencia de organizaciones regionales e internacionales también juegan un rol importante. Por consiguiente, en la selección de un enfoque particular se combinan necesidades políticas y conocimiento de los recursos operacionales y técnicos del país.

En la primera parte del capítulo, por lo tanto, se explora la relación entre los métodos de medición y las políticas públicas, discutiendo cómo los diferentes tipos de políticas requieren de diversos tipos de información. En particular, se afirma que el requerimiento de datos de pobreza depende de la actitud política hacia la pobreza.

En la segunda sección se explora el tópico de las comparaciones internacionales. Las prácticas disponibles a menudo han sido diseñadas y promovidas por organizaciones internacionales o regionales. De acuerdo con sus mandatos, estas organizaciones han seleccionado indicadores útiles para estudiar y evaluar las metas y objetivos, y luego se han esforzado por producir cifras comparables. Sus logros, limitantes

y desafíos, así como algunos problemas y costos en mejorar las comparaciones internacionales, se examinan brevemente.

Finalmente, se tratan las estrategias para mejorar las estadísticas de pobreza, en términos de los diversos requerimientos que habitualmente tienen que cumplir: evaluar la incidencia del fenómeno y cooperar con el diseño de políticas y evaluación. La creciente conciencia que se tiene de la pobreza como objetivo de políticas en los escenarios nacionales e internacionales ha expandido ampliamente los requerimientos de información y, por consiguiente, los instrumentos estadísticos. Esto crea un dilema entre la cantidad y la calidad de los instrumentos estadísticos a utilizar, sus costos y las posibilidades que tienen de emplearlos los países —especialmente aquéllos en vías de desarrollo. La magnitud y calidad de los recursos disponibles en cada país influyen enormemente las posibilidades de realizar comparaciones internacionales.

## **5.1 Medición y políticas**

### **5.1.1 Datos de pobreza para distintas necesidades**

La información sobre la pobreza debería proporcionar evidencia para el diseño y la evaluación de las políticas. Un primer requerimiento se relaciona con evaluar la magnitud del problema. No da lo mismo si el problema afecta al 10, 50 o 70% de la población.

Una vez que esta información primaria está disponible, se requieren indicadores más detallados para diseñar y evaluar las mediciones antipobreza. Los perfiles de pobreza se hacen importantes, dada la necesidad de evaluar las diferencias en la incidencia entre regiones, estrato social o grupos etarios. En esta etapa, también es necesario preguntarse sobre las causas o factores relacionados con la pobreza. La relación entre la pobreza y el capital humano y físico (así como el capital social) usualmente necesita ser evaluada. La participación de personas económicamente activas en diferentes estratos productivos (trabajadores por cuenta propia, dueños de una pequeña cantidad de tierras, empleados de una firma grande) es otra parte importante de la información requerida cuando se evalúan las causas de la pobreza. Muchos de estos tipos de datos son también relevantes para la implementación y evaluación de políticas; sin embargo, este objetivo requiere además de la medición de otras variables, tales como la distribución de beneficiarios de ciertas políticas (por ejemplo, programas sociales o de empleo).

No es poco común que el desarrollo de estrategias de pobreza en muchos países haya tendido a abordar estos requerimientos en forma cronológica. En los casos en que la pobreza es un tema de política emergente, las mediciones de su incidencia generalmente preocupan



más en primer lugar. La selección de un método con este propósito tiende a ser influida por algunas características básicas del país y su nivel de desarrollo, así como por otros elementos externos como la influencia de organizaciones internacionales. Sólo cuando la pobreza ha sido reconocida como un área relevante para la intervención pública, aparecen los requerimientos de información más detallada. Esto puede derivar en un conflicto inicial entre el método de medición y el tipo de políticas para el alivio de la pobreza, que se resuelve gradualmente adaptando el primero para hacerlo compatible con el segundo.

Desde una perspectiva global acerca de la selección de un enfoque de medición de pobreza, las líneas de pobreza monetaria pueden ser relativamente menos importantes en países con ingresos *per capita* bajos, donde la población es mayormente rural y la economía de mercado es menos desarrollada. En estos casos, el enfoque de la privación es más adecuado para describir la magnitud de la pobreza. En países con gran proporción de población urbana y una importante economía de mercado, las líneas de pobreza absoluta pueden ser más apropiadas para estudiar la incidencia y evolución de la pobreza.

La combinación de los dos enfoques es deseable, aunque esto llegue a imponer una alta carga financiera e implique enfrentar restricciones técnicas e institucionales. Un buen ejemplo de esta alternativa es Europa, donde el ingreso relativo se combina con los indicadores relacionados con las privaciones (véase el capítulo 4). También se debe mencionar que en los países desarrollados, la conceptualización de la pobreza es más cercana a la noción de privación relativa.

La necesidad de mediciones complementarias de privaciones y líneas de pobreza también puede surgir en los países en vía de desarrollo con una alta heterogeneidad, debido a factores socioeconómicos, geográficos o demográficos. En este caso, el uso de un método simple puede captar la situación en forma adecuada para algunos estratos, pero no para otros.

Desafortunadamente, en una importante cantidad de países no se ha podido establecer una medición sólida debido a la falta de información o experiencia técnica, además de las limitantes financieras enfrentadas por los sistemas nacionales de estadísticas. En cualquier caso, el criterio general descrito anteriormente debería guiar la selección de un método.

Durante las reuniones del Grupo de Río se consideraron algunos criterios para clasificar y describir los requerimientos de información derivados de las políticas antipobreza adoptadas en diferentes países (véase Sáinz, 2002). En este capítulo se introduce una clasificación más simple, a fin de concordar con los enfoques discutidos en los capítulos

anteriores, y con su uso en políticas de diseño, implementación y evaluación.

## 5.1.2 Políticas relacionadas con el enfoque de línea de pobreza

### 5.1.2.1 Recursos monetarios

En términos generales, el enfoque de la línea de pobreza se relaciona estrechamente con el mercado laboral, debido a que el mayor componente de los recursos monetarios del hogar de grupos con bajos ingresos corresponde a los sueldos y salarios. Por lo tanto, este método será el más apropiado en los países donde los ingresos monetarios recibidos del empleo son dominantes en relación con otros recursos monetarios y no monetarios.

A menudo, el vínculo entre los recursos y el mercado laboral es particularmente estrecho en los países pobres donde la economía de mercado es importante. Entre los componentes clave del ingreso monetario se incluyen remuneraciones al trabajo asalariado, ganancias, transferencias e ingresos por propiedad. No obstante, los últimos son irrelevantes para los hogares pobres en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y las transferencias de parte del gobierno gravitan también escasamente, especialmente en naciones con un ingreso *per capita* bajo. No es necesariamente el caso para los países con ingreso medio, donde las pensiones de seguridad social podrían ser importantes. Se espera, por lo tanto, que el ingreso monetario o los gastos de los hogares pobres en la mayoría de los países pobres sean ampliamente determinados por el número de miembros con empleo y sus respectivas remuneraciones.

Teóricamente, el crecimiento de la economía es la fuente principal para incrementar el empleo y los ingresos. En la medida en que los aumentos en estas dos variables beneficien a los hogares pobres, la pobreza debería verse mitigada por el robustecimiento de la economía. Por esa razón, muchos analistas se concentran en el crecimiento económico cuando discuten sobre la evolución de la pobreza. Es común estimar la elasticidad de la pobreza con respecto al producto interno bruto (PIB), aunque existen dificultades –no siempre adecuadamente consideradas– al estimar esta relación, como la correspondencia del período de medición o cobertura geográfica entre el PIB y la incidencia de pobreza.

Considerar una relación simple entre el valor agregado total en la economía y la pobreza impide reconocer los muy distintos efectos que el primero tiene en el empleo y las ganancias de los diversos estratos sociales. El análisis de experiencias recientes de crecimiento muestra, por ejemplo, que el crecimiento económico afecta a la pobreza con

distintos desfases o rezagos de tiempo. Además, las características del proceso de crecimiento son de la mayor importancia. La evidencia de algunos países indica que la relación entre el crecimiento económico y el del empleo podría estar declinando. La productividad podría también estar expandiéndose a distintas velocidades para distintos tipos de empleos, creciendo menos en trabajos que son típicos de trabajadores pobres. La relación entre productividad y remuneraciones también podría estar cambiando. Estas modificaciones en la relación entre crecimiento e ingreso afectan a la distribución del ingreso y de esta forma cambia la relación entre el crecimiento económico y la pobreza. Conceptos tales como “crecimiento pro pobres” han sido introducidos como resultado de la necesidad de un análisis más pormenorizado y profundo de esa conexión.

Diversas características del proceso económico, como el grado de apertura de las economías y el rol de las corporaciones transnacionales, se han mencionado como condicionantes de la intensidad y características del crecimiento económico y, por consiguiente, de la evolución de la pobreza. A fin de analizar sus efectos, puede ser necesario tener datos desagregados, por ejemplo, por estrato social y área geográfica. El sistema estadístico debería proporcionar también información detallada sobre el mercado laboral, la estructura productiva e incluso las transacciones externas, a fin de caracterizar las acciones de diferentes agentes, tales como gobierno y empresas (públicas, privadas y transnacionales).

Cuando el ingreso monetario es dominante, la relación entre la pobreza y el mercado laboral continuará estando en el centro del análisis y de las políticas. Será necesario, sin embargo, realizar análisis más complejos en que se considere no sólo el crecimiento total, sino también la distribución del ingreso.

Los cambios en los precios relativos son otra variable importante que afecta a la pobreza. Se sabe que las canastas de consumo en diferentes estratos sociales pueden variar significativamente en términos de los bienes que incluyen. Además, las transformaciones económicas experimentadas por algunos países, tales como una mayor apertura comercial, no sólo afectan al mercado laboral, sino que también introducen cambios significativos en los precios relativos. Las políticas que pueden influenciar los precios relativos probablemente cambiarán el valor de la línea de pobreza y por ende, su incidencia.

Se debería prestar especial atención a los efectos de las políticas enfocadas en proporcionar oportunidades de empleo, especialmente a los grupos en desventaja, como los jóvenes o los indígenas. Apoyar económicamente a los mayores con pensiones bajas o sin pensión es

otra política vinculada al ingreso monetario de los grupos con alto riesgo de pobreza, especialmente en países en vías de desarrollo.

#### **5.1.2.2 Recursos no monetarios**

En la definición del ingreso o de los gastos relevantes para evaluar el estado de bienestar de un hogar no se incluyen exclusivamente componentes monetarios, sobre todo en ciertos países. Como se mencionó anteriormente, se deben agregar dos tipos de transacciones para obtener una estimación más amplia de los recursos del hogar. La primera cubre las transacciones no comerciales del sector privado, de las cuales los componentes más importantes son los servicios entregados al dueño de la vivienda, bienes de producción personal y servicios que se consumen en el hogar, y el valor del trabajo familiar sin remuneración. La segunda corresponde a los bienes y servicios proporcionados gratuitamente por el sector público.

Para medir el valor de los recursos recibidos por los hogares mediante servicios gratuitos (o subsidiados) entregados por el Estado, es necesario distribuir el gasto público agregado social entre los hogares. La inclusión del valor de bienes gratuitos (y subsidiados) y servicios entregados por el Estado como parte de los ingresos disponibles del hogar, es recomendada por el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93) y el Grupo de Canberra. No obstante, las dificultades involucradas en elaborar estas estimaciones son reconocidas y los países pueden optar por no calcular estos ítem. La magnitud, distribución y calidad de aquellos bienes y servicios obviamente juega un rol importante en el bienestar del hogar. Constituyen, además, uno de los temas más controvertidos en el debate de políticas.

La distribución del gasto público social entre los hogares plantea un desafío importante a las instituciones estadísticas. Algunos países han realizado encuestas especiales para tratar este problema. La información también se utiliza para proporcionar evidencia sobre un tema estrechamente relacionado: el de los efectos redistributivos —entre estrato social y regiones, por ejemplo— del gasto público total.

El gasto público puede ser un componente importante para los recursos totales disponibles de los hogares, particularmente en países desarrollados. Puede por lo tanto tener una influencia significativa en las estimaciones de la pobreza y la distribución del ingreso.

#### **5.1.3 Políticas relacionadas con el enfoque de privación**

Las políticas que apuntan a reducir o eliminar una o más privaciones se basan en la evaluación de niveles dados de bienestar en áreas tales como vivienda, educación y otras necesidades socialmente aceptadas. Por lo tanto, en contraste con las políticas que tratan de aumentar los

recursos agregados de los hogares (cuyos resultados se logran por medio del enfoque de la línea de pobreza), dominan el debate en este caso la especificidad de cada ítem de gasto público y el uso de estándares para evaluar la condición de privación.

Estas políticas están en el centro de las actividades de distintas agencias especializadas e instituciones de gobierno. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de vivienda, incluidos el acceso a agua potable y sistemas sanitarios, y las políticas relacionadas con salud, educación y nutrición. En todas estas políticas se requiere definir estándares mínimos específicos e identificar las brechas existentes. Como se analizó en el capítulo 3, éstos son precisamente los elementos necesarios para medir la pobreza mediante privaciones. La distribución del gasto público social y la planificación de las acciones de las agencias especializadas son componentes significativos de las políticas públicas, y con ellas se pretende reducir específicamente la privación en cada área relevante.

## 5.2 Comparaciones internacionales

Un objetivo importante de la comunidad internacional es la posibilidad de comparar los datos entre países, pero se trata de un tema muy complejo, con muchos requisitos normalmente difíciles de cumplir. De hecho, incluso las cifras que se consideran ampliamente comparables entre países, como los agregados de las Cuentas Nacionales, no siempre satisfacen esos requisitos. No sorprende, por lo tanto, que las prácticas en estimaciones de pobreza seguidas por diferentes países son a menudo comparables en forma más bien insatisfactoria.

La necesidad de estadísticas comparables de pobreza ha concitado creciente atención en la última década. El tema recibió un gran apoyo con la aprobación de la Cumbre de Copenhague (1995), donde se aprobó una definición de pobreza absoluta. La Declaración del Milenio de 2000 puso luego la “comparabilidad” en el centro del debate entre académicos y organizaciones internacionales, en la medida que estableció metas cuantitativas para mitigar la pobreza y adoptó indicadores específicos para hacer el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Desde una perspectiva conceptual, uno de los temas más complejos para la comparabilidad es clarificar qué se va a comparar. Existe un acuerdo bastante general de que los estándares de pobreza deberían reflejar el mismo estándar de vida. No obstante, no está claro cómo el estándar de vida se traduce en términos operacionales.

En la literatura económica se asume habitualmente que el estándar de vida puede ser representado mediante una función de utilidad, la que aumenta monótonicamente con la cantidad de bienes y

servicios consumidos por los individuos. Dado que la utilidad no es observable, se han adoptado diferentes enfoques para hacer las mediciones de pobreza consistentes con el enfoque de utilidad.

Por otra parte, Sen ha argumentado que el estándar de vida no se mide adecuadamente en términos de utilidad, sino más bien en términos de capacidades. “Capacidad se refiere a la libertad de las personas o grupo de personas para promover o lograr funcionamientos valiosos (siendo y haciendo)” (Alkire, 2002). Sen argumenta que la noción de utilidad no es representativa del estándar de vida, debido a que se trata de una reacción mental al logro de las capacidades: “Un hombre rico gruñón puede ser menos feliz que un campesino contento, pero tiene un estándar de vida más alto que el de aquel campesino; la comparación de estándar de vida no es una comparación de utilidades (Sen, 1984).

El ejemplo más conocido de un indicador para comparar bienestar entre los países basado en el enfoque de la capacidad es el índice de desarrollo humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano. Otras organizaciones internacionales elaboran índices para sus áreas de especialización que, en principio, son comparables entre países.

Ejemplos de este tipo de indicadores son: el índice producido por el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD) por su nombre en inglés); el índice de seguridad alimentaria (FSI); el índice de pobreza integrada (IPI); el índice de necesidades básicas (NBI), y el índice de bienestar relativo (RWI). No obstante, éstos son generalmente promedios a nivel del país, y no redundan en una medición de pobreza puesto que no se establece un umbral de privación. No son, por lo tanto, adecuados para identificar personas pobres u hogares dentro de un país, en contraste con los métodos descritos en este compendio.

La variedad de enfoques alrededor del mundo para definir la pobreza es otro asunto relevante. El marco de referencia proporcionado por la Cumbre de Copenhague entrega un firme punto de partida:

*La pobreza absoluta “es una condición caracterizada por la privación severa de las necesidades humanas básicas incluyendo alimento, agua segura para beber, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. Depende no sólo del ingreso sino también del acceso a servicios sociales”.*

*La pobreza total “tiene varias manifestaciones, incluyendo carencia de ingreso y recursos productivos suficientes para asegurar una subsistencia de manera sostenible; hambre y desnutrición; mala salud; falta de acceso o límite de acceso a la educación y otros servicios básicos; aumento de la morbilidad y la mortalidad por enfermedad; falta de vivienda o vivienda inadecuada; medioambientes no seguros; y*

*discriminación social y exclusión. Además, se caracteriza por una falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social, y cultural. Sucede en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en vías de desarrollo, bolsillos de pobreza entre la riqueza en los países desarrollados, pérdida de condiciones de subsistencia como resultado de una recesión económica, pobreza repentina como resultado de un desastre o conflicto, la pobreza de los trabajadores de bajo salario, y la extrema destitución de la gente que queda fuera de los sistemas de apoyo familiar, instituciones sociales y redes de seguridad.”*

*“Las mujeres soportan una carga desproporcionada de pobreza, y los niños que crecen en la pobreza están a menudo en desventaja permanente. La gente mayor, gente con discapacidades, indígenas, refugiados y las personas desplazadas internamente son también vulnerables a la pobreza. Además, la pobreza en sus variadas formas representa una barrera a la comunicación y al acceso a los servicios así como mayor riesgo de salud, y la gente que vive en la pobreza es particularmente vulnerable a las consecuencias de desastres y conflictos”* (Naciones Unidas, Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995 United Nations, Programme of Action of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 1995, A/CONF.166/9).

Para alcanzar estimaciones comparables de pobreza se deben considerar muchos temas metodológicos. El primero y más obvio es que las comparaciones son posibles sólo dentro de la misma definición de pobreza. La incidencia de la pobreza absoluta medida por ingreso en un país no se puede contrastar con la incidencia de necesidades básicas insatisfechas en otro país, ya que las dos metodologías conciben la pobreza desde diferentes perspectivas.

Incluso dentro del mismo enfoque, la selección de diferentes indicadores de bienestar (por ejemplo, ingreso o gasto) se traduce en cifras que no son análogas.<sup>67</sup> Las definiciones de ingreso también difieren, incluido el ingreso corriente disponible en efectivo, en especie, etc. En el caso de los gastos, las decisiones acerca de cuáles ítem incluir y cómo imputar valores a categorías de gasto no consideradas afectan a la comparabilidad de los resultados.

---

<sup>67</sup> Este Informe ha evitado explícitamente hacer recomendaciones en favor del ingreso o el gasto como el mejor indicador de bienestar, porque ninguno puede ser considerado preferible en cada circunstancia (como se discutió en el capítulo 1). En términos operacionales, algunas instituciones han preferido el consumo, mientras otras han optado por el ingreso. Se requiere de más investigación para evaluar la confiabilidad y la factibilidad financiera de sus respectivas mediciones en países pobres. Por ejemplo, la información sobre gastos puede ser particularmente sensible a ciertas características del diseño de la encuesta (como el período de recordación, cuestionarios, etc.) y es generalmente más costosa de recopilar que el ingreso.

Por ejemplo, el cálculo de la línea de pobreza absoluta requiere tomar decisiones sobre varios aspectos que pueden conducir a procedimientos operacionales que afectan a la comparabilidad de los resultados. Cuando se decide sobre los requerimientos de energía, que son determinados en forma exógena, es posible elegir un umbral promedio *per capita* o umbrales individuales. La conversión de los ítem alimentarios a calorías requiere tablas que se elaboran en cada país y que pueden variar significativamente entre ellos en cuanto a su nivel de detalle. Una cantidad dada de cualquier tipo de comida –digamos, 200 gramos de queso *gruyère*– puede resultar en diferentes niveles de consumo calórico, dependiendo de si la tabla disponible tiene o no un factor específico de conversión para el queso *gruyère*, el queso amarillo, o simplemente para una categoría general de queso. La selección del grupo de referencia involucra también un rango de criterios que afecta a su tamaño y posición en la distribución del ingreso, y por lo tanto, al costo implícito por caloría.

Además, las prácticas relativas a la selección de los ítem alimentarios y cantidades difieren ampliamente en términos de cómo ponderar los criterios para captar los hábitos de consumo y cómo introducir criterios normativos. Incluso para una canasta de ítem alimentarios dada, la amplia heterogeneidad en cuanto a la calidad y detalle de las fuentes de información sobre precios se traducirá en costos divergentes por caloría. Todos estos factores se relacionan sólo con la línea de pobreza alimentaria. La comparabilidad de las líneas de pobreza puede incluso verse más afectada por las diferentes opciones disponibles para establecer el costo de la canasta no alimentaria (véase el capítulo 2).

La comparabilidad internacional también se ve limitada por las diferencias en las fuentes de información. Las encuestas de hogares a través del mundo son muy heterogéneas en términos de su contenido y calidad, lo que dificulta comparar sus resultados. Esta característica representa una deficiencia mayor para las agencias internacionales que tratan de producir mediciones de pobreza comparables, debido a que en general no elaboran información básica *ad hoc*, sino que emplean encuestas nacionales. Lograr una mayor comparabilidad de las fuentes de datos requiere por ello de un gran esfuerzo de coordinación de las actividades estadísticas de los países.

El grado de especificidad de la medición de pobreza de un país que apunta a que ella sea internacionalmente comparable puede convertirse en un asunto complejo, como lo ilustra el ejemplo de la selección de una escala de equivalencia. Se acepta cada vez más que se tome en cuenta el tamaño y la composición del hogar en la medición de la pobreza mediante el uso de alguna escala de equivalencia o de un estándar (presupuesto) específico por hogar. Cuando se emplea una escala de equivalencia, incluso si se basa en un marco de referencia conceptual dado y usa un procedimiento de estimación particular, es



necesario incluir parámetros específicos de economías de escala del hogar para cada país. En contraste, la práctica actual de la Eurostat es emplear los mismos parámetros de economías de escala para cada país; esto implica que el parámetro no es igualmente representativo de las economías de escala del hogar en cada país.

En los párrafos precedentes se tocan sólo algunos de los temas que limitan la comparabilidad de las estimaciones de pobreza nacional. Sin embargo, se han llevado a cabo al menos cuatro intentos bien establecidos para elaborar mediciones de pobreza comparables a lo largo de los países.

La primera medición es la línea de pobreza de un dólar al día del Banco Mundial, que recientemente ha recibido creciente atención debido a que ha sido propuesta como el indicador para el seguimiento del primer objetivo de desarrollo del Milenio. En este enfoque se usa una línea de pobreza fija en términos reales, expresada en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPP), igual a aproximadamente un dólar al día.<sup>68</sup> El uso de poderes de paridad adquisitiva es necesario para considerar las diferencias de precios entre los países; de otra forma, el estándar de vida proporcionado por un dólar al día no se asemejaría en todos ellos, ya que sería más alto en aquéllos con precios más bajos y más bajo en aquéllos con precios más altos. Con este método se asume que el estándar de vida de la población puede ser comparado en forma consistente igualando el poder adquisitivo de las monedas. El Banco Mundial publica periódicamente cifras de pobreza de un gran grupo de países alrededor del mundo, basadas en la información sobre gastos e ingresos estimados por medio de encuestas de hogares nacionales.

Aunque la línea de pobreza de un dólar al día se ha convertido en el indicador más comúnmente elegido para cuantificar la pobreza a nivel mundial, está lejos de ser ideal. Como se detalló en el capítulo 2, algunas de las críticas se refieren a la falta de una noción de privación subyacente y a la inadecuación de los índices PPP para reflejar los precios relativos que enfrentan los pobres.<sup>69</sup>

En algunas propuestas se procura definir líneas de pobreza comparables internacionalmente que no dependan de índices de paridad adquisitiva u otros índices de precios. En particular, Reddy (2004) sugiere establecer un conjunto acordado de capacidades básicas dependientes del ingreso que una persona u hogar necesita tener para ser considerado no pobre. La línea de pobreza representaría el costo de lograr las mismas capacidades en cualquier país, y por lo tanto, sería

---

<sup>68</sup> El valor real es \$1.08 al día en precios de paridad de 1993.

<sup>69</sup> Incluso la unidad monetaria en la cual se expresa la línea de la pobreza limita su comunicabilidad con el público general, en contraste con las líneas de pobreza expresadas en precios corrientes actuales y en monedas nacionales.

directamente comparable. Sin embargo, las dificultades involucradas en llegar a un consenso respecto del conjunto de capacidades básicas, y de cómo deberían ser medidas, podría dificultar la correcta implementación de esta solución.

Un segundo enfoque ha sido adoptado por la CEPAL en el contexto de los países latinoamericanos. En este caso, las líneas de pobreza son construidas específicamente para cada país, siguiendo un procedimiento estándar descrito en el capítulo sobre la pobreza absoluta. La línea de pobreza representa el costo de una canasta que satisface los requerimientos nutricionales promedio de la población, más una suma adicional para satisfacer las necesidades no alimentarias. La CEPAL ha estado elaborando mediciones de pobreza para la mayoría de los países latinoamericanos desde los años ochenta.

Tercero, la Eurostat cuenta con una dilatada práctica en la estimación de indicadores de pobreza relativa para países europeos y otros países de la OCDE. En este caso, la línea de pobreza corresponde a un porcentaje de la mediana del ingreso, expresada en términos de adulto-equivalente. Específicamente, el número de adultos equivalentes en un hogar es igual a la raíz cuadrada del número de miembros del hogar.

Un elemento importante de la práctica europea es el uso de una encuesta común para recopilar información sobre el ingreso y las condiciones de vida de distintos tipos de hogares, lo que mejora la comparabilidad de los resultados. La encuesta llamada Panel de Hogares de la Comunidad Europea (ECHP, por su nombre en inglés) fue iniciada en 1994, e implementada en forma regular en un gran número de países de la Unión Europea hasta 2001. Después de un período de transición, la ECHP está siendo reemplazada por la Encuesta sobre Ingreso y Condiciones de Vida (Survey on Income and Living Conditions) (EU-SILC), que cumple en mayor medida con las recomendaciones del Grupo de Canberra.

El cuarto enfoque para desarrollar cifras de pobreza comparables internacionalmente se basa en los indicadores de privación. Un muy buen ejemplo se puede encontrar en las estimaciones de pobreza infantil elaboradas por Gordon y otros (2003), como se explica en el capítulo 3 (Indicadores de privación). Una característica interesante de este enfoque reside en la conceptualización de privación como un continuo – que va desde la no privación, pasando por la privación suave, moderada y severa, hasta la privación extrema al final de la escala– y proporciona definiciones operacionales para cada nivel (véase el cuadro 5.1). Al entregar una definición de privación severa, esta propuesta está en línea con la definición de la Cumbre Mundial de Copenhague.

Los temas discutidos en esta sección evidencian que hay muchas áreas para avanzar hacia el aumento de la comparabilidad de las cifras de pobreza.

**Cuadro 5.1**  
**PROPUESTA DE DEFINICIONES OPERACIONALES DE PRIVACIÓN**  
**(PARA NIÑOS)**

Privación	Suave	Moderada	Severa	Extrema
<b>Alimentación</b>	Dieta blanda nutricionalmente pobre	Episodios de hambre	Desnutrición severa	Inanición
<b>Agua segura para beber</b>	Sin agua suficiente en ocasiones debido a la carencia de dinero	Sin agua en la vivienda, pero disponible desde cañerías a menos de 200 mts. o menos de 15 minutos a pie	Caminata larga hacia la fuente de agua (más de 200 mts. o a más de 15 minutos); agua para beber no segura (Ej. agua al descubierto)	Sin acceso al agua
<b>Instalaciones sanitarias</b>	Tener que compartir instalaciones con otro hogar	Instalaciones sanitarias fuera de la vivienda	Sin instalaciones sanitarias dentro o cerca de la vivienda	Sin acceso a instalaciones sanitarias
<b>Salud</b>	Carencia ocasional de acceso a cuidado médico debido a dinero insuficiente	Cuidado médico inadecuado	Sin inmunización ante enfermedades; sólo cuidado no profesional limitado a los enfermos	Sin cuidado médico
<b>Vivienda</b>	Vivienda en mal estado; más de una persona por habitación	Pocas instalaciones en la vivienda; sin calefacción; problemas estructurales; más de tres personas por habitación	Sin instalaciones en vivienda ni estructura permanente; sin piso; sólo una o dos piezas; sin privacidad; más de cinco personas por pieza	Sin techo – sin vivienda
<b>Educación</b>	Enseñanza inadecuada debido a falta de recursos	Sin poder asistir a la escuela secundaria, pero puede asistir a la escuela primaria	Niño de 7 años o más que no ha recibido educación primaria o secundaria	Privado de aprender debido a persecución y prejuicio
<b>Información</b>	No puede comprar periódicos o libros	Sin televisión, pero puede pagar una radio	Sin acceso a radio, televisión, libros o periódicos	Privado de acceso a información por gobierno, etc.
<b>Servicios sociales básicos</b>	Acceso a servicios de salud y educación, pero ocasionalmente y de bajo estándar	Instalaciones cercanas para salud y educación inadecuadas (ej.: menos de 1 hora de viaje)	Instalaciones para salud y educación limitadas, a un día de viaje	Sin acceso a instalaciones de salud o educación

Fuente: D. Gordon y otros, Child Poverty in the Developing World, Bristol, The Policy Press, 2003.

Dada la enorme diferencia entre los distintos países en cuanto a desarrollo estadístico, buscar primero comparabilidad en las regiones parece ser más factible que apuntar a cifras globalmente comparables desde el principio. El caso europeo proporciona un buen ejemplo en que los países han establecido definiciones y mediciones comunes de pobreza, tanto como fuentes de información.

En el área de las fuentes de información, específicamente en las encuestas de hogares, una creciente homogenización en el interior de las regiones no debería ser excesivamente difícil. Además, de acuerdo con el ejemplo de Europa, América Latina proporciona una buena ilustración de similitudes intrarregionales que podrían acrecentarse. Las organizaciones internacionales y regionales deberían contribuir al desarrollo de estándares adecuados para las encuestas de hogares, a fin de avanzar en el proceso de armonización.

Las recomendaciones de los grupos de expertos internacionales tienen una repercusión importante en este tema. En particular, el Grupo de Canberra proporciona una referencia útil para mejorar la comparabilidad de las fuentes de información de ingresos. En su informe se analiza qué ítem deberían o podrían ser considerados, convirtiéndose en un insumo útil para lograr un acuerdo mínimo sobre los límites y contenido del concepto de ingreso.

### **5.3 Estrategias de información**

En los capítulos anteriores se describieron las fuentes de información necesarias para cada enfoque de medición de pobreza. Estos recursos son usualmente apropiados para brindar un panorama general de cuántos pobres hay y cuáles son sus principales atributos. No obstante, a medida que nos movemos hacia el área de las políticas de reducción de la pobreza, los requerimientos de información se hacen mayores y más complejos. En el diseño, implementación y evaluación de políticas de pobreza se podrían necesitar datos sobre áreas geográficas o grupos de población específicos, así como información complementaria acerca de sus características sociodemográficas o de su acceso a bienes y servicios particulares.

El Grupo de Río revisó algunas experiencias nacionales e internacionales con estrategias que apuntan a la generación de información útil no sólo para las mediciones y caracterización de la pobreza, sino también para la implementación y monitoreo de políticas. La mayoría de estas estrategias fueron desarrolladas por agencias especializadas que necesitan identificar a los potenciales beneficiarios de programas públicos y mantener un registro de su situación.

En esta sección se describen tres de estas experiencias nacionales (Australia, Chile y el Reino Unido) a fin de ilustrar diferentes alternativas para desarrollar y fomentar las fuentes de información en estrecha relación con las necesidades de hacer políticas. Todos los ejemplos se relacionan con la identificación de beneficiarios potenciales de asistencia pública y la evaluación de su situación y evolución. Las experiencias seleccionadas pueden presentar diferencias importantes entre ellas, pero ninguna se considera superior a las demás.

La primera experiencia es la del uso de información administrativa del Australian Institute of Health and Welfare's (AIHW), derivada de los programas sociales y de salud del gobierno. Esta fuente proporciona una riqueza de información sobre los beneficiarios de programas de gobierno, tales como su lugar de origen, qué necesitan, qué tienen, tiempo con el servicio y necesidades no satisfechas. Estos datos pueden también complementarse con encuestas oficiales de hogar, o dirigir encuestas a receptores de programas sociales u otros conjuntos de datos provenientes de registros administrativos. Por lo tanto, si hubiera programas sociales para mitigar la pobreza, la exclusión social o ambas, sería posible implementar registros de datos que informaran a los investigadores y evaluadores de programas sobre los beneficiarios de éstos, incluido hasta en qué medida llegan a la gente en pobreza o exclusión social, quiénes son, qué reciben y cómo se han beneficiado.

Una característica de particular interés es la integración de información de distintos programas públicos mediante el uso de los ítem administrativos comunes y mediante claves de vinculación estadística basadas en nombres y características demográficas. La integración de información permite comparar los datos producidos en diversos programas sociales y facilita la vinculación de dichos datos, asegurando que los ítem de información son comunes entre los conjuntos de datos vinculados. La vinculación de datos posibilita a los investigadores y evaluadores de programas examinar los patrones agregados de uso de los receptores de programas sociales o de salud, incluida la proporción de personas que vuelven a los programas o se cambian de programa después de dejar otro en particular (voluntariamente o de otra forma).

En el contexto australiano, por ejemplo, el AIHW ha utilizado datos vinculados para demostrar que los "clientes" del sistema de servicio para las personas sin vivienda (*homeless*) con planes de apoyo formal tienden a solicitar menos apoyo o alojamiento en el futuro que los clientes sin planes formales de apoyo. La información, por lo tanto, significa un enfoque exitoso para lograr una entrega de servicio que mitigue la pobreza, la exclusión social, o ambas. Este ejemplo representa una vinculación de información dentro de un programa social de recopilación de información. También tenemos el ejemplo de un proyecto anunciado en que se propone el uso de la vinculación de datos

en los programas sociales; en él se examinará hasta qué punto los niños bajo cuidado gubernamental se encuentran también en el servicio para los sin casa o en los sistemas de justicia juvenil (Nota: este proyecto está sólo en la etapa de propuesta). El análisis tiene el potencial de determinar intervenciones para promover la inclusión social de la gente joven que sale de los programas de cuidado del gobierno.

Éstos son datos recolectados de individuos por medio de sistemas administrativos, pero los resultados de interés son los derivados de los agregados. Entre los beneficios de este tipo de información están su bajo costo y su aplicabilidad directa a la evaluación de programas sociales. Además, acepta comparaciones entre diversas estrategias de entrega de servicio dentro o a través de programas sociales y la medición en el tiempo del uso del servicio por los beneficiarios dentro y entre programas sociales. No obstante, esta estrategia requiere de una organización significativa y buena voluntad entre un número de personas antes de que pueda ser implementada. También es necesario hacer un esfuerzo considerable para desarrollar estándares, apoyar a los proveedores de servicios, desarrollar sistemas de recopilación y respetar consideraciones éticas importantes. En particular, requiere de firmes salvaguardas para asegurar la eficacia ética de cada proyecto y proteger la privacidad y confidencialidad de los clientes de los sistemas de servicio social y de salud. Implementar este tipo de estrategia requiere también de la existencia de programas sociales bien estructurados, una condición difícil de cumplir en muchos países en vías de desarrollo. No obstante, si se están implementando programas para mitigar la pobreza y la exclusión social, es esencial considerar la aplicación de un sistema de recopilación de datos para informar a los gobiernos, administradores de programas y evaluadores, de los progresos del programa en ayudar a sus receptores.

La segunda experiencia nacional en el área de las estrategias institucionales corresponde al Departamento del Trabajo y Pensiones del Reino Unido (United Kingdom's Department for Work and Pensions), que desarrolló un mecanismo para el diseño y monitoreo de políticas desagregadas funcional y geográficamente, utilizando un extenso conjunto de indicadores. Las políticas empleadas para abordar la pobreza y los indicadores se publican anualmente en el informe Oportunidad para Todos (*Opportunity for All*).

El enfoque del Reino Unido se centra en la intervención en las etapas clave en el ciclo de vida (niños y gente joven, personas en edad de trabajar y personas mayores) y en políticas específicamente diseñadas para ayudar a las comunidades en desventaja. Monitorear estas políticas requiere de una serie de indicadores que se refieren a diferentes datos administrativos bien establecidos y a datos de encuesta de nivel nacional con especial énfasis en pequeñas áreas geográficas.

Entre estas fuentes está la encuesta de ingreso anual llamada Encuesta de Recursos de la Familia (*Family Resources Survey*), la información administrativa sobre educación, una encuesta sobre fuerza de trabajo e indicadores de salud obtenidos de distintas fuentes (tales como registros de nacimientos y muertes, estadísticas hospitalarias y encuestas de hogares).

La elaboración de los indicadores se ha vinculado estrechamente al proceso de construcción de políticas. Además, muchos de los indicadores se relacionan con las metas de los Acuerdos de Servicio Público (*Public Service Agreements*), que establecen un nivel de progreso a lograr dentro de un plazo determinado. Otro aspecto importante es la generación de datos de áreas pequeñas, que llega al nivel de barrio.

Chile ofrece un ejemplo interesante de uso de una fuente de datos, la ficha CAS para evaluar el nivel de privación y elegibilidad de los postulantes a subsidios gubernamentales. Las municipalidades recopilan información a nivel local en forma independiente, y el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) la procesa. Esto proporciona una fuente de información unificada para muchos programas y subsidios gubernamentales antipobreza, permitiendo de este modo un mejor monitoreo de los beneficios recibidos por la población. Este instrumento no se usa para medir la pobreza, lo que se hace por medio de una encuesta de hogares. Sin embargo, los dos instrumentos han sido implementados en forma complementaria, de modo que la evaluación general de la pobreza dada por la encuesta de hogares permite identificar el efecto de los programas públicos.

En conclusión, progresar en la producción de información adecuada para el monitoreo de la pobreza y condiciones generales de vida requiere de una activa participación de diferentes agencias nacionales y de una adecuada coordinación entre los productores y usuarios de datos. Las instituciones regionales e internacionales también juegan un rol importante en el desarrollo de estrategias para mejorar los datos. Su perspectiva es particularmente útil para avanzar hacia estadísticas más comparables, como se mencionó anteriormente.

Aunque hay estrategias de información interesantes que hacen uso de datos administrativos, las encuestas de hogares representan la fuente de información preferida para la medición de pobreza. La creciente demanda de estadísticas de pobreza, especialmente para propósitos de políticas, ha puesto presión a las encuestas existentes en cada país. El primer tipo de modificación que normalmente sufren en respuesta a las demandas es un aumento del número de preguntas en las encuestas existentes de empleo, o en las encuestas de propósitos múltiples, que en muchos casos se elaboraron respondiendo a múltiples

demandas previas. Otro enfoque común es hacer uso de las encuestas que fueron diseñadas con otros propósitos. Por ejemplo, las encuestas de ingreso y gasto, originalmente diseñadas para determinar las ponderaciones del IPC, se emplean regularmente para medir el ingreso y consumo del hogar, así como para elaborar líneas de pobreza. En algunos casos, se ha incrementado la periodicidad de la encuesta a fin de permitir su uso en los estudios de pobreza.

En muchos países se han implementado o se está implementando un sistema integrado de encuestas de hogares para racionalizar el uso de los recursos y a la vez atender lo mejor posible a las múltiples demandas, dentro de las cuales se destacan las de los estudios de pobreza. Una alternativa es construir una gran encuesta multipropósito para medir las distintas características de un hogar, pero este enfoque enfrenta una cantidad de dificultades y deficiencias conocidas. Sin embargo, los desafíos del sistema integrado son muchos, incluida la consistencia conceptual, la incorporación de múltiples requisitos en el diseño muestral, y el establecimiento de vínculos que permitan el uso simultáneo de diferentes encuestas, así como responder a muchas consideraciones de costo-eficiencia.

Un sistema integrado de encuestas debe, además, ser suficientemente amplio para captar las múltiples dimensiones de la pobreza y proporcionar al mismo tiempo suficientes datos a objeto de establecer los efectos individuales y conjuntos de una amplia variedad de políticas. Los procesos para desarrollar un sistema de esas características probablemente beneficiarán a la manera de concebir la integración entre la medición de la pobreza y las políticas.

En relación con las políticas públicas, es importante distinguir entre programas antipobreza específicos –habitualmente focalizados– y los gastos públicos sociales más amplios, de tipo universal. Mientras los primeros pueden crecientemente abordarse mediante las actuales encuestas de hogares, la medición adecuada del impacto del gasto público no monetario en servicios tales como educación y salud constituye un gran desafío. Las prácticas en uso van desde la implementación de encuestas específicas sobre el acceso de los hogares a servicios públicos, hasta la inclusión de nuevas preguntas en las encuestas existentes. Una característica central de estos esfuerzos es el reconocimiento de que la magnitud y distribución del gasto público es extremadamente importante para la mitigación de la pobreza y que es esencial tomarlas en cuenta en forma explícita.

La existencia de un sistema coordinado de encuestas, así como del mejoramiento continuo de cada una de ellas, beneficiaría la capacidad de los países para describir y analizar el nivel y características de la pobreza. Como se señaló en el capítulo 2 sobre



métodos de medición de pobreza monetaria, el ingreso y el consumo se pueden medir mediante diferentes tipos de encuestas, entre las cuales la del ingreso y el gasto son generalmente las más exactas y completas. Esta fuente de información es preferible en países donde estas encuestas están frecuentemente disponibles e incluyen información sobre las características sociodemográficas del hogar (lo que permite explorar la relación entre la pobreza por ingreso con la privación en otras dimensiones). No obstante, sus altos costos pueden restringir drásticamente su periodicidad y cobertura geográfica, siendo necesario recurrir a otras encuestas de hogares de propósitos múltiples.

Ambos tipos de encuestas pueden mejorarse considerablemente en cuanto a su capacidad para dar cuenta de los recursos del hogar a través del ingreso y el consumo. Como se mencionó en el capítulo 2, el Grupo de Cambera ha elaborado pautas para mejorar la medición del ingreso.

El uso de preguntas subjetivas emerge como un área que vale la pena explorar más. Las actuales encuestas de hogares pudieran complementarse con preguntas subjetivas de ingreso que podrían proporcionar alguna información sobre la percepción de las personas y permitir un “chequeo de consistencia” de las líneas de pobreza. Como se vio en los capítulos 3 y 4, el uso de las preguntas subjetivas no sólo se aplica al ingreso, sino también a la construcción de indicadores de privación, como en la experiencia del Reino Unido. Esta alternativa ofrece la posibilidad de identificar indicadores específicos de bienestar para una sociedad dada en un determinado momento. Aunque ésta es una línea muy interesante para avanzar, no se puede realizar agregando unas pocas preguntas a una encuesta existente. Se requiere más bien desarrollar una encuesta especial o al menos de módulos extensos agregados a las encuestas existentes.

## Bibliografía

- Alkire, S. (2002), “Dimensions of human development”, *World Development*, vol. 30, N° 2.
- Gordon, D. y otros (2003), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- Reddy, S. (2004), “A capability-based approach to estimating global poverty”, In *Focus*, UNDP International Poverty Centre, septiembre.
- Sáinz, P. (2002). “Policies for poverty alleviation: statistical demands”, Fourth Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group) (LC/R.2096), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile.
- Sen, A. (1984). “Poor, Relatively Speaking”, in: *Resources, Values and Development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- United Nations (1995), “Programme of Action”, in: *Report of the World Summit for Social Development (A/CONF.166/9)*, Nueva York.