

# La medición de la pobreza en América Latina

Julio Boltvinik\*

## Métodos predominantes

Para medir la incidencia de la pobreza en América Latina se suelen emplear dos métodos: el de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Para aplicar el primero se requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) establecer una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad); c) calcular el costo de la CNSE, que se constituye en la LP; d) comparar esta última con el ingreso del hogar (o con su consumo), y e) clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la LP. Se consideran pobres a todas las personas que pertenecen a un hogar pobre.

El método de las NBI requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad y componente; c) fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificar como pobres los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas.

La aplicación empírica de estos métodos presenta diversas modalidades, unas resultantes de opciones metodológicas y otras de las limitaciones de información. De finales del siglo pasado a 1950, aproximadamente, predominaron en el mundo los métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de canastas normativas de satisfactores esenciales (CNSE) completas: desde los primeros trabajos de Rowntree<sup>1</sup> hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos —sobre todo en América Latina— que describe Franklin.<sup>2</sup> Rowntree, quien comenzó con una canasta destinada exclusivamente a mantener la eficiencia física y la salud, modificó en sus últimos estudios su enfoque, al tomar cada vez más en cuenta las necesidades sociales o convencionales a partir de la observación del comportamiento de los hogares. A medida que las canastas definidas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o supervivencia, para incluir otras necesi-

1. B.S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life*, Londres, 1902; *The Human Needs of Labour*, Londres, 1937; *Poverty and Progress*, Londres, 1941, y B.S. Rowntree y G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State*, Londres, 1951.

2. N.N. Franklin, "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", en *International Labour Review*, vol. 75, núm. 4, abril de 1967.

\* Director del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe del PNUD. Se reproduce, con algunos cambios editoriales, el capítulo II de su obra, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, editada en junio de 1990 por ese organismo. Las posiciones señaladas en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD.

dades, se consideró que ello requería observar ciertas pautas sociales. En 1954 Townsend señaló que "la principal falla en los estándares usados ha sido su falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores".<sup>3</sup> Por ello propuso "aislar, de entre aquellos hogares que satisfagan requerimientos nutricionales, al 25% [...] que lo logre con los menores ingresos, o más bien los menores ingresos menos uno o dos costos fijos involuntarios, como renta y seguros compulsivos. El gasto medio total de estos hogares, menos los costos fijos, de acuerdo con el tamaño de los hogares, puede considerarse como la línea de pobreza." En 1965 Orshansky elaboró el procedimiento en que se basa la línea oficial de pobreza en Estados Unidos.<sup>4</sup> El procedimiento es similar al propuesto por Townsend excepto por que se parte de una canasta normativa alimentaria (CNA) y se observa el coeficiente de Engel para el conjunto de los hogares. El costo de la CNA se multiplica por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la LP. El método que usualmente se utiliza en América Latina se asemeja al de Orshansky, aunque algunas modalidades se parecen al propuesto por Townsend.

Este procedimiento, que podríamos llamar de la CNA, consiste en: a) definir dicha canasta, calcular su costo y considerar éste como la línea de indigencia o de pobreza extrema; b) multiplicar esta línea por un factor para obtener la LP. El factor se estima con base en el cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales (nótese que el método es una especie de híbrido entre el propuesto por Townsend y el de Orshansky).

En algunos casos, sin embargo, se ha definido una CNSE completa, por ejemplo, en México.<sup>5</sup> Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores de 2.0 a 2.5 para transformar la de indigencia en línea de pobreza, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar *a posteriori*) resultó mayor en el caso de México: 3.5. Obviamente se obtienen incidencias de la pobreza muy distintas con ambos procedimientos. La diferencia es algo más de fondo que estadística. Mientras el método de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explicita detalladamente. Sin embargo, debe señalarse que Altimir, en su muy co-

3. Peter Townsend, "Measuring Poverty", en *British Journal of Sociology*, vol. V, núm. 2, junio de 1954, p. 135.

4. Molly Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", en *Social Security Bulletin*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1, Washington, enero de 1965, pp. 3-29.

5. Un equipo de trabajo adscrito a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), bajo la dirección del autor de este ensayo, desarrolló, en 1981-1982, la CNSE. Véase Julio Boltvinik "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México, Siglo XXI Editores*, México, 1986, pp. 17-64.

nocido trabajo, sostiene que “el procedimiento de trazar líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación *requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo*”.<sup>6</sup> Este establecimiento normativo sólo puede basarse, a nuestro juicio, en el desarrollo de una CNSE completa. Esto acercaría ambos procedimientos. Sin embargo, Altimir agrega: “. . . aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares”.<sup>7</sup> Lo anterior le lleva a proponer “utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido”, en el supuesto de “que los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas”. No obstante, consciente de lo fuerte que resulta tal suposición, añade: “Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios público gratuitos”.<sup>8</sup> ¿Debemos entender, en esta apertura parcial de la caja negra, que las necesidades básicas se reducen a alimentación, vivienda y gastos complementarios a los servicios públicos gratuitos? Así se desprendería del trabajo empírico, lo que, sin embargo, se contradice con su cita aprobatoria del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial del Empleo que enumera, como parte de las necesidades básicas, las siguientes: alimentación adecuada, alojamiento, vestido, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de salud, de educación y de cultura, y empleo libremente elegido (como medio y como fin).

Al comentar la lista, Altimir señala que “ésta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado” y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento o los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud.<sup>9</sup> Esta lista, aunque limitada, es mucho más amplia que la que se emplea para verificar el supuesto sobre el que se basa el factor para transformar las líneas de indigencia en pobreza.

En lo que se refiere a las mediciones con el método de LP, señalaremos sus limitaciones inherentes así como las que corresponden a la variante basada en la CNA. En cuanto a las propias del método, independientes de sus variantes, deben destacarse dos. En primer término, que no toma en cuenta el estado específico de satisfacción o no de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta al de *satisfacción potencial de las necesidades básicas*. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y no ser considerado pobre si su ingreso estuviera por encima de la LP. Esta medida se basa en una concepción individualista de las necesidades. En segundo lugar, que aunque uno se incline por una concepción individualista, en la que no existen necesidades sociales, y por tanto pierde sentido hablar de necesidades básicas, el método de LP tiene otra limitación que puede considerarse más grave, puesto que no está

ligada a inclinaciones ideológicas. Ésta consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: el ingreso corriente; los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; la propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); el tiempo disponible para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo en el hogar, y los activos no básicos.

En algunos rubros es posible sustituir algunos derechos de acceso. Con un mayor ingreso se pueden atender privadamente algunas necesidades, como salud y educación, o sustituir la falta de algunos activos de consumo (como rentar una vivienda cuando no se es propietario). Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo. Con ingresos adicionales no es posible sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación. En los países de América Latina no hay un mercado amplio para rentar vivienda popular (y mucho menos enseres domésticos), de manera que la única opción práctica para la inmensa mayoría es la compra de una vivienda y de los enseres domésticos. Algunos servicios públicos como agua y drenaje —particularmente en las ciudades— no permiten soluciones individuales, o, cuando éstas son viables, requieren una inversión muy alta. En la medida en que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza, por lo que, en general, independientemente de la forma en que se haya construido, tiende a subestimarla.

En cuanto a las limitaciones de la variante de la CNA cabe señalar que el procedimiento en su conjunto tiene un grado importante de razonamiento circular. En efecto, el criterio de selección del estrato de referencia es que sea el primer grupo —empezando por los más pobres— cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas. La canasta alimentaria se define con los hábitos de consumo de dicho grupo y como factor de expansión de la línea de pobreza se elige el derivado del comportamiento empírico de este grupo. Al hacerlo así no sólo está suponiéndose que al satisfacerse los requerimientos alimentarios de este grupo también se cubren las demás necesidades básicas, sino que también este grupo de población no es pobre. Es decir, se hace un supuesto de lo que debería ser un resultado empírico.<sup>10</sup>

Una segunda deficiencia radica en que la definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante —hogares que no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias aun dedicando a ello todo su ingreso— es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinar, pues se requieren, al menos, combustible y algunos enseres de cocina; porque no se consumen con las manos directamente de la olla y se requieren, al menos, algunos implementos para comerlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito en todos los países de la región, y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias. Además empíricamente el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres —al menos en las ciudades— se sitúa

6. Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile, 1979, p. 42 (subrayado de J.B.).

7. *Ibid.*, pp. 42-43.

8. *Ibid.*, pp. 45-47.

9. *Ibid.*, pp. 17-18.

10. El citado trabajo de Altimir difiere del procedimiento señalado en tanto que define la canasta alimentaria a partir de los hábitos promedio de la población.

alrededor de 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente que a una de pobreza; esto es, sirve para delimitar hogares que con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación no están en condiciones de adquirir la CNA. Sebastián Piñera señala: "Las familias en pobreza corresponden a aquellas que dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos".<sup>11</sup>

Las dos limitantes anteriores llevan a la conclusión ineludible de que lo que en esta variante metodológica se llama línea de pobreza es realmente una de pobreza extrema o de indigencia, esto es, que mide tan sólo la satisfacción potencial de la nutrición. Por tanto, la interpretación de los resultados empíricos debería ser en este sentido. El método también tiene problemas para lograr plena comparabilidad en el tiempo o entre países. El uso del mismo factor (digamos 2.0) en diferentes años para un país o para diferentes países en un mismo año no garantiza la comparabilidad a menos que los precios relativos entre los alimentos y otros productos sean iguales en el tiempo o entre países, o en un mismo país en distintos ámbitos geográficos.

En América Latina las estimaciones de la pobreza basadas en el método de las NBI se asocian con la elaboración de mapas de pobreza que aspiran a obtener resultados con una desagregación geográfica muy detallada. Una restricción al método aplicado es la disponibilidad de información de los hogares distribuidos por municipios o departamentos (estados). La fuente casi única de estos mapas de pobreza han sido los censos de población y vivienda. Así, los datos sobre las necesidades básicas cuya satisfacción es posible verificar, y la selección de variables e indicadores, se limitan a los captados en el cuestionario censal. De esta manera, en América Latina se ha generalizado la elaboración de mapas de pobreza a partir del análisis por hogar de los siguientes indicadores: a) hacinamiento; b) viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales); c) abastecimiento inadecuado de agua; d) carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores, y f) un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

La utilización de indicadores de vivienda y servicios para el medio rural presenta problemas conceptuales severos. Si se considera que el entorno rural es, en gran parte, todavía natural, el rechazo a las soluciones naturales para la dotación de agua, por ejemplo, puede ponerse en duda. En esa medida, los indicadores de NBI tendrían un sesgo antirural.

Como se aprecia, quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Por otra parte, se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar. Antes de utilizar estos indicadores se suele llevar a cabo una prueba estadística —casi siempre con base en una encuesta de hogares— para verificar que los que se seleccionaron discriminen adecuadamente entre hogares pobres y no pobres, tal como se les define en el método LP. Los hogares (y las personas que los conforman) que presenten uno o más indicadores por debajo del mínimo

11. Sebastián Piñera, "Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos", documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978, p. 9.

definido en cada caso, se consideran pobres. En algunos países se han definido como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Cabe hacer notar que la introducción del último indicador, el de capacidad económica, aleja el procedimiento de los mapas de pobreza del método "puro" de necesidades básicas insatisfechas. La discusión que sigue se hace como si este indicador no se utilizara.

### Contenido conceptual y algunos resultados ilustrativos de los métodos usuales

Una vez que se ha explicado en qué consisten los métodos más usuales para medir la pobreza, tanto en su concepción metodológica como en sus aplicaciones empíricas usuales, en seguida se intentará contestar las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el concepto implícito de pobreza en cada método?; b) ¿los conceptos —y los métodos de medición— son opuestos o complementarios?; c) ¿estiman cantidades de hogares similares como pobres?; d) ¿identifican a los mismos hogares como pobres?, y e) ¿evolucionan en el tiempo de manera similar?

El concepto de pobreza implícito en el método de las NBI es absoluto respecto a un conjunto de características (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas, y no excluye su carácter dinámico e histórico. Amartya Sen señala que "el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo".<sup>12</sup> En cambio, el método de LP en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de la pobreza respecto a las características de los alimentos (calorías y proteínas) y otro relativo en lo referente a bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia.<sup>13</sup> Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la "definición política de la pobreza que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales en el cual la sociedad siente alguna responsabilidad de dotar a todas las personas". Como ha dicho Sen, esta definición "tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica —incluso la muerte por hambre— puede verse, dadas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza."<sup>14</sup> Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando (hacia abajo casi siempre) las normas de las NBI o la altura de la línea de pobreza hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y políticamente aceptable.

Visto este aspecto en que ambos métodos coinciden parcialmente, examinaremos sus diferencias. Mientras el método de las NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el de LP no toma en cuenta el estado específico de satisfacción

12. Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", en *Oxford Economic Papers*, núm. 35, julio de 1983. Reproducido en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp. 325-345.

13. Meghnad Desai, "Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America". Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

14. Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", *op. cit.*, p. 332.

insatisfacción sino que, mediante un ingreso (o consumo) mínimo, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Aunque para arribar a la línea de pobreza se debería requerir una definición normativa de cada una de aquéllas, una vez establecida la línea se deja al hogar en libertad absoluta —valga la expresión— para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor que la línea de pobreza. Por otra parte, el método de las NBI, sobre todo si se lleva a sus últimas consecuencias y verifica la satisfacción-insatisfacción de cada una de las necesidades básicas (digamos de la lista citada), le deja al hogar muy poca libertad para asignar sus recursos. Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de las NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de que termine la primaria a fin de que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de "preferencias" del jefe del hogar (o de quien decide cómo se gastan los recursos) frente a la escala social de "referencias". Dicho de otra manera, el asunto nos remite al carácter individual o social de las necesidades. La legislación que hace obligatorias la educación primaria y las normas sanitarias prueba que en nuestros países se ha establecido —para algunas necesidades como educación y salud— una escala social de "preferencias".

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que hace hincapié en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo vivienda y educación). En cambio, el método de las NBI, como se suele aplicar a partir de los censos de población, destaca las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con inversión privada (vivienda y educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de las NBI lo hace en los de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de la LP definen poblaciones objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones objetivo identificadas por el método de las NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo conduce a la de políticas sociales.

De lo señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, sin embargo, que esta complementariedad es un resultado no buscado y que está sujeta a diversos problemas. Como resultado de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan el estado de las necesidades básicas que dependen de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos. Este carácter se refleja en algunos estudios recientes que han combinado ambos métodos basándose en encuestas de hogares en Argentina, Uruguay y Perú. Al analizarlos aprovecharemos para contestar nuestras preguntas sobre los resultados de ambos métodos en términos de incidencia de la pobreza y de su evolución.

Beccaria y Minujin,<sup>15</sup> combinando los métodos de LP y de NBI —con muy ligeras variantes respecto a los que arriba describimos como métodos dominantes en América Latina—, obtuvieron, con base en la encuesta permanente de hogares, los resultados que se presentan en los cuadros 1 y 2. Por su parte, Kaztman<sup>16</sup> hizo algo similar para Montevideo (sus resultados se presentan en el cuadro 3). Adicionalmente, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, ha estado promoviendo la aplicación integrada de ambos métodos en varios países de América Latina. A la fecha se han obtenido resultados para Perú, que se muestran en el cuadro 4, desagregados para el total nacional, urbano y rural. Los cuadros 1, 3 y 4 muestran las cuatro categorías resultantes de la combinación de los dos métodos: a) los pobres por ambos métodos; b) los pobres por LP y no pobres según las NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP, y d) los no pobres por ambos métodos. Igualmente, muestran el total de pobres que identifican cada uno de los métodos (totales de renglón y de columnas). Estos totales son de 21.9 y 15.8 por ciento en Buenos Aires (1976) respectivamente para LP y NBI. En Montevideo las diferencias entre ambos totales son aún más grandes: 20.5 y 11.1 por ciento en 1984 y 16.4 y 10.2 por ciento en 1986. En cambio, en Perú ambos métodos llegan a resultados muy similares en cualquiera de los ámbitos. Al observar el cuadro 2 se aprecia que estas diferencias alcanzan en ocasiones cerca de 600% en Buenos Aires (1974), siendo en este caso la cifra más alta la de NBI. Al analizar la evolución de la incidencia de la pobreza por ambos métodos se detectan cambios aún más contrastantes en el caso de Buenos Aires: a) con el NBI muestra una tendencia sistemática a la baja; b) con el de LP la incidencia fluctúa ampliamente sin mostrar una tendencia definida.

#### CUADRO 1

*La pobreza en el Gran Buenos Aires según los métodos de LP y NBI, 1976*  
(Porcentaje de hogares)

NBI			
LB	Pobres	No pobres	Total
Pobres	6.9	15.0	21.9
No pobres	8.8	69.2	78.1
Total	15.8	84.2	100.0
Suma de pobreza: 6.9 + 15.0 + 8.8 = 30.8			

Fuente: Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, documento de trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires, núm. 6, s.f.

En lo que respecta a la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general, apreciándose que: a) en las cinco observaciones (una para Buenos Aires, dos para Montevideo y dos para Perú —ámbitos urbano y rural—; véanse los cuadros 1, 3 y 4) de la suma de pobreza —la unión de ambos conjuntos— los hogares identificados como pobres por ambos métodos —la intersección de ambos conjuntos— es de alrededor de la tercera parte en Montevideo, menor a la cuarta parte en el caso de Buenos Aires, en el Perú

15. Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, documento de trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, núm. 6, Buenos Aires, s.f., 16 páginas.

16. Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, pp. 141-152.

CUADRO 2

*Evolución de la pobreza por LB y NBI en el Gran Buenos Aires, 1974-1982 (Porcentaje de hogares)*

Método	1974	1975	1976	1980	1982
Línea de pobreza	3.2	6.7	21.9	7.9	2.1
Necesidades básicas insatisfechas	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7
Ambos métodos	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4
Suma de pobreza	19.5	21.8	30.8	18.0	27.4

Fuente: Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, documento de trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, núm. 6, Buenos Aires, s.f.

urbano es de 40%, y en el rural es mayor a las tres cuartas partes. b) Los pobres por NBI tienen una probabilidad más alta de ser pobres también por LP (alrededor de 66% en Montevideo en ambos años y arriba apenas de 40% en Buenos Aires) que la situación contraria. En efecto, en estos tres casos la probabilidad de pobreza por NBI dada la pobreza por LP es de 40% o menos y en Buenos Aires es sólo de 31.5%. En cambio, en Perú, tanto urbano como rural, las probabilidades de ser pobre por NBI son más altas cuando se es pobre por LP, que la situación inversa.

Esta evidencia empírica muestra, además, que el supuesto de que "quienes se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas" es refutado por la evidencia empírica.

CUADRO 3

*La pobreza en Montevideo según los métodos de LB y NBI, 1984 y 1986 (Porcentaje de hogares)*

NBI	1984			1986		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
LB						
Pobres	7.5	13.0	20.5	6.7	9.7	16.4
No pobres	3.6	76.0	79.6	3.5	80.2	83.7
Total	11.1	89.0	100.1	10.2	89.9	100.1
	Suma de pobreza: 7.5 + 13.0 + 3.6 = 24.1			Suma de pobreza: 6.7 + 9.7 + 3.5 = 19.9		

Fuente: Elaborado con base en Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, pp. 141-152.

CUADRO 4

*Medición de la pobreza en Perú con los métodos LB y NBI, 1985-1986 (Porcentaje de personas)*

NBI	Total nacional			Total urbano			Total rural		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
LP									
Pobres	40.7	13.5	54.2	22.7	16.1	38.8	74.6	8.8	83.4
No pobres	16.5	29.3	45.8	18.6	42.6	61.2	12.4	4.2	16.6
Total	57.2	42.8	100.0	41.3	58.7	100.0	87.0	13.0	100.0
	Suma de pobreza: 40.7 + 13.5 + 16.5 = 70.7			Suma de pobreza: 22.7 + 16.1 + 18.6 = 57.4			Suma de pobreza: 74.6 + 8.8 + 12.4 = 95.8		

Fuente: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD.

ca, puesto que los no pobres por LP se hallan por definición arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos muestra carencias por NBI. Esta evidencia tiene consecuencias serias para la variante de CNA que obligarían a replantear todo el procedimiento.

### Conclusiones: hacia un método integrado de medición de la pobreza

Con base en la interesante, aunque limitada, evidencia empírica y en la exposición precedente, podemos derivar las conclusiones que a continuación se presentan.

Los métodos de LP y de las NBI, tal como se aplican usualmente en América Latina, y cuyos modelos iniciales son el trabajo de la CEPAL de LP para diez países con datos alrededor de 1970 y *La pobreza en Argentina*, del INDEC (1984): a) parten de diferentes conceptos de pobreza; b) resultan en diferentes mediciones de pobreza tanto por el total de hogares (o población) pobre que identifican, como por los hogares específicos identificados y por la evolución de la población pobre resultante; c) deben concebirse como métodos más complementarios que opuestos. Esto es así por el acento que el método de LP pone en el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público.

Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre es la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.

De lo anterior se deriva que, el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse —si se parte de los métodos de LP y de las NBI descritos— por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomado en forma parcial. En el cuadro 2 puede verse que en Buenos Aires la pobreza, así concebida, asciende rápidamente de 1974 a 1976, tiene un fuerte descenso de 1976 a 1980 y vuelve a elevarse en 1982. En cambio, en la visión parcial de las NBI se llega a la conclusión de un descenso sistemático de la pobreza en el período, y en el parcial de LP se exageran tanto los aumentos como las disminuciones. Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988. Mientras la dictadura sostuvo, basándose en datos de NBI, que había abatido significativamente la pobreza a partir del golpe de Estado, la oposición, basándose en el método de LP, mostraba que ésta había aumentado de manera importante.<sup>17</sup> Estas diferencias pueden ser particularmente agudas —como lo muestran los casos de Buenos Aires y de Chile— en épocas de crisis en las que se deterioran muy rápido los sueldos y salarios, mientras que el gasto público se sigue destinando a obras de infraestructura social y a créditos para vivienda o, al menos, para que la población pueda conservar las viviendas previamente adquiridas y las escuelas existentes continúen funcionando.

Al presentar el método de LP basado en una CNA se señaló que el factor usualmente adoptado para transformar la llamada línea de indigencia en línea de pobreza es de 2.0, mientras que construyendo una CNSE completa el factor implícito resultó de 3.5 en el caso de México. Como este factor también lo utilizan Beccaria-Minujin, Kaztman y el Proyecto Regional en el Perú, podemos pensar que estos trabajos subestiman el ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas y, por tanto, la incidencia de la pobreza por el método de LP. Paradójicamente, esta subestimación de la línea de pobreza es la que refuerza el carácter complementario del método de LP, así aplicado, con el de las NBI. En efecto, con una LP definida a partir de la CNSE completa, la renta de una vivienda adecuada con los servicios adecuados está suficientemente tomada en cuenta en la LP para volverla a considerar en las NBI.

Reiterando lo ya señalado, para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, un hogar requiere:

i) Un nivel de ingreso corriente para aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden con el consumo privado corriente.

ii) Derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje o similares, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir los que estén disponibles sobre bases mercantiles.

iii) Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, enseres domésticos). Esto requiere un patrimonio acumulado, gastos de mantenimiento y de reparación (o ingresos adicionales para cubrir la renta de activos accesibles por esta vía, como la vivienda). Los niveles educativos adquiridos pueden incluirse en este

rubro puesto que resultan de tiempo de trabajo invertido en el pasado.

iv) Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar o, en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios domésticos.

v) Por último, los hogares con activos que no proporcionan servicios de consumo básico pueden hacer frente a sus necesidades básicas mediante el desahorro.

En suma, la satisfacción de las necesidades esenciales requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados (incluyendo educación) y tiempo disponible. En algunos rubros existe la posibilidad de sustituir y elegir. Nada puede sustituir, sin embargo, el tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Pero en un momento dado pueden evaluarse los requerimientos de cada rubro a partir de la situación del hogar. Por ejemplo, si la casa es propia, no se tendrá que pagar renta. Si la mujer trabaja fuera del hogar y tiene hijos pequeños requerirá servicios para su cuidado, los que a su vez pueden obtenerse mediante un derecho de acceso, del pago por un servicio privado, o de los servicios gratuitos de un familiar. Igualmente hay un grado de sustitución entre tiempo de trabajo doméstico necesario y equipamiento del hogar.

Por tanto, una medición adecuada de la pobreza requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus interrelaciones. Unos ejemplos bastarán para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Con la incorporación de la mujer al trabajo asalariado, muchos hogares aumentan drásticamente su nivel de ingreso. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento notable tanto del PIB como del ingreso personal disponible en los hogares. El método de LP registrará una disminución importante de los hogares pobres. Sin embargo, una parte del crecimiento y del descenso de la pobreza tendrán un carácter espurio. Ciertamente se ha ampliado el mercado (el mundo de los valores mercantiles medidos por las cuentas económicas nacionales), pero en términos de bienestar, de satisfacción de necesidades básicas, la mejoría puede ser mucho más pequeña e incluso nula. En términos de nuestras cinco categorías, aumentó el ingreso monetario corriente pero disminuyó el tiempo disponible para el descanso, la educación, la recreación y el trabajo doméstico y del hogar. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible no utilizado, que puedan efectuar estas labores domésticas, será necesario contratar una persona o los servicios de una guardería o que la mujer duplique su jornada de trabajo. Además, en todos los casos será necesario realizar gastos en transporte, comidas fuera del hogar, etc. Como consecuencia, se tendrán ingresos monetarios más altos pero también más requerimientos de gasto monetario. El balance final puede ser positivo, neutro o negativo en el bienestar familiar. Igualmente, entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que tenga derechos de acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados. Una familia con un patrimonio acumulado (distinto al de activos de consumo asociados a necesidades básicas) no puede considerarse pobre así su ingreso corriente sea cero, pues puede satisfacer sus necesidades mediante el desahorro. Por ésta y otras razones resulta más conveniente usar el consumo que el ingreso como indicador de acceso corriente a bienes y servicios. □

17. Para información de ambas posturas véase Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *La pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.