

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

**FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y
CIENCIAS SOCIALES**



MEDICIÓN DE LA POBREZA

**INFORME DE SUFICIENCIA
PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

INGENIERO ECONOMISTA

ELABORADO POR:

MIRALLES MIRALLES, DENISSE AZUCENA

LIMA – PERÚ

2002

INDICE

CARTA SOLICITUD DE ASESOR	
CURRICULUM VITAE	II
COPIA AUTENTICADA DE DIPLOMA DE BACHILLER	V
CERTIFICADO DE ESTUDIOS DEPURADO	VI
COPIA AUTENTICADA DEL CERTIFICADO DE NOTAS DE LA ACTUALIZACIÓN PROFESIONAL DE CONOCIMIENTOS 2001	VII
HOJA DE NO ADEUDOS	VIII
RECIBO DE PAGOS	IX
INFORME DE SUFICIENCIA	XII

A la Universidad Nacional de Ingeniería

MEDICIÓN DE LA POBREZA

INDICE

I. Introducción	3
II. Concepto de Pobreza	5
III. Principales enfoques de medición de la pobreza	7
3.1 Líneas de Pobreza	7
3.2 Necesidades Básicas Insatisfechas	12
3.3 Método Integrado de Medición de la Pobreza	14
3.4 Índice de Pobreza Humana	15
IV. Medición de la Pobreza en el Perú	18
4.1 Métodos de Medición de la Pobreza	19
V. Experiencia internacional en la medición de pobreza	24
VI. Conclusiones	27
VII. Referencias Bibliográficas	29

I. Introducción

En la presente monografía se plantea la pregunta básica de todo estudio sobre pobreza ¿Quiénes son los pobres? o ¿Cuándo una persona puede ser considerada pobre?; además, se exponen diversos enfoques conceptuales y esquemas metodológicos para abordar el tema.

Pobreza es un concepto difícil de definir que está asociado a un conjunto de males sociales, el problema central es como definir la pobreza y capturar sus dolorosas realidades, estableciendo medidas que indiquen su extensión, profundidad y variación. El logro de este objetivo, permitirá monitorear la ocurrencia de cambios en la situación de los pobres y, concluir si las políticas aplicadas han sido efectivas.

Históricamente, el estudio científico de la pobreza se remonta a comienzos del siglo XX. Antes de esa fecha se habían realizado algunas estimaciones sobre pobreza, pero fue Booth¹ entre 1892 y 1897 el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición de la pobreza, elaborando un mapa de pobreza de Londres. Posteriormente en 1901, Rowntree² realizó un estudio para medir la pobreza en York, y utilizó un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales. A partir de entonces se han desarrollado nuevos conceptos sobre la medición del bienestar y nuevas metodologías para medir la pobreza.

Para analizar la pobreza primero que nada es necesario definirla; una vez establecidos los aspectos que abarca el término "pobreza", su medición requiere de indicadores cuantificables, que guarden relación con la definición elegida. Sea cual fuere ésta y el o los indicadores utilizados, el proceso de medición exige dos elementos: la identificación de las personas

¹ Charles Booth nacido en Liverpool, Inglaterra el 30 de marzo de 1840.

² Benjamín Rowntree nacido en York, Inglaterra el 7 de julio de 1871.

que se considere pobres y la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza.

La mayoría de los intentos por diferenciar a los pobres de aquellos que no lo son se han centrado en consideraciones económicas – de ingreso o consumo. La popularidad que ha alcanzado este enfoque se debe esencialmente a que permite una rápida y fácil identificación de los pobres lográndose generar comparaciones entre grupos. Un primer tema de debate surgió acerca de si la pobreza es absoluta o relativa, es decir si alguien es pobre porque su nivel de bienestar es inferior al de la mayoría o si hay un umbral mínimo de bienestar que de no alcanzarse determina que alguien es pobre.

También surgen conceptos alternativos como el enfoque de las capacidades y realizaciones, donde el ingreso se convierte en una medida incompleta de la pobreza, como el enfoque de la exclusión social, donde la pobreza se manifestaría en la falta de acceso al nivel de vida y bienestar considerado como aceptable para una determinada sociedad. En otros casos, estos conceptos alternativos han asumido cierta semejanza con el enfoque basado en ingreso o consumo. Por ejemplo, el enfoque de las necesidades básicas parte identificando ciertas necesidades que serían esenciales para la subsistencia, luego define umbrales mínimos de satisfacción y, finalmente, combinando una medición basada en necesidades básicas insatisfechas, con medidas basadas en ingreso, llega a proponer un enfoque que llama “método integrado”.

En este trabajo se presenta los enfoques aludidos, analizando sus fortalezas. Las secciones que siguen presentan una definición de pobreza, los principales métodos de medición y, finalmente, se ofrecen las conclusiones centrales del análisis.

II. Concepto de Pobreza

El término “pobreza” tiene distintos significados en las ciencias sociales. En un trabajo reciente, Paul Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretar esta palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación. Así, según Spicker la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones.

La mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a “necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia de recursos”; para estas opciones, los indicadores de bienestar más aceptados han sido la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible. La elección de esas variables obedece a su congruencia teórica respecto al concepto de bienestar utilizado, y a la limitada información disponible en las encuestas más comunes.

La interpretación de “necesidad” se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad; por lo tanto, bajo este enfoque se limita la atención a artículos específicos. En cambio, el término “estándar de vida” no se refiere exclusivamente a privaciones predeterminadas, sino también al hecho de vivir con menos que otras personas. Una persona no necesita té, periódicos o conciertos, pero si su ingreso no le permite adquirir esas cosas, puede ser considerada pobre.

La pobreza puede ser interpretada como “insuficiencia de recursos”, es decir, la carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita. Bajo esta última interpretación, la satisfacción de las “necesidades” no basta para que una persona deje de ser pobre, pues esa satisfacción puede no haber sido procurada por medio de recursos propios.

Varios de los métodos más utilizados, para la medición de la pobreza, guardan una relación preferente con estos conceptos. Así, el método de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en América Latina se conoce como de las “necesidades básicas insatisfechas”, está basado primordialmente en una concepción de la pobreza como “necesidad”. En este enfoque no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas.

El “método de líneas de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas”, en tanto, se relaciona con la definición de “estándar de vida”. En él, se considera pobres a las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo.

Por su parte, el método “relativo” está ligado con la interpretación de pobreza como “insuficiencia de recursos”, ya que la satisfacción de necesidades específicas es irrelevante, y lo que importa es que los recursos disponibles permitan llevar una “forma de vida aceptable” de acuerdo a los estándares sociales prevalecientes.

III. Principales enfoques de medición de la pobreza

La mayoría de los intentos por definir y medir la pobreza se han centrado en consideraciones económicas, específicamente en el ingreso o consumo. A estas variables se han ido agregando otras, dando con ello origen a diversos enfoques conceptuales y medidas de pobreza.

3.1 Líneas de Pobreza

La definición de una "línea de pobreza" expresa la existencia de un nivel de ingreso o consumo bajo en el cual se estima que una persona o familia no ha alcanzado el nivel de bienestar mínimo. La línea de pobreza permite distinguir quienes son considerados pobres en una sociedad de aquellos que no lo son. El uso de las líneas de pobreza permite determinar la incidencia de la pobreza en una determinada sociedad. Este concepto (de incidencia de la pobreza) hace referencia a cuán extendida es la pobreza. Normalmente es expresada en términos porcentuales.

3.1.1 Línea de Pobreza Absoluta.

Benjamin Rowntree es considerado un pionero en los estudios de pobreza. A partir de sus estudios sobre pobreza en la ciudad de York en Inglaterra hacia fines del siglo XIX, llegó a definir que una familia está en situación de pobreza cuando los ingresos totales son insuficientes para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia. Lo mínimo necesario hacía referencia a "...alimento, vestuario, habitación, calefacción, combustible y utensilios para cocinar y lavar, todo comprado a los precios más bajos y en las

mínimas cantidades necesarias para asegurar la subsistencia física exclusivamente...”³.

De acuerdo a esta metodología habría un umbral, determinado por un ingreso mínimo, bajo el cual las personas son consideradas pobres. Ese ingreso mínimo sería la línea divisoria que permitiría clasificar a la población entre pobres y no pobres. Adicionalmente, dado que este enfoque se centra en el presupuesto mínimo necesario para la mínima manutención física y salud, ha sido considerado como una medida de subsistencia y por esa vía de pobreza absoluta.

La línea de pobreza absoluta expresa el nivel de ingreso o consumo mínimo que una persona o familia necesita para la subsistencia. Este nivel de subsistencia mínimo está básicamente determinado por las necesidades alimentarias mínimas; es decir, el consumo de calorías y proteínas mínimas necesarias para mantener la actividad física y la estructura y costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga el requerimiento calórico y proteico mínimo. En varios países también se considera un cierto monto de ingreso o consumo orientado a satisfacer necesidades no alimentarias. Todos los que, en términos de su ingreso o consumo, se ubican bajo este parámetro de subsistencia mínima son considerados pobres.

El Banco Mundial, con la finalidad de hacer comparaciones internacionales, ha establecido una línea de pobreza de US\$1 al día por persona, basado en el índice de precios de Estados Unidos de 1985 y actualizada en 1993. Sin embargo, el propio Banco Mundial señala que debe tenerse cierta cautela al hacer estas comparaciones internacionales. Así la línea de pobreza de US\$1

³ Extraído de Mauricio Olavarría, 2000. Pag. N°4.

es normalmente usada en Africa y el Sudeste Asiático, una línea de US\$2 diarios por persona es usada en América Latina, una cercana a US\$4 se aplica en Europa del Este y Asia Central y una de US\$0.60 se emplea para el caso de China (World Bank, 1996).

En la construcción de la línea de pobreza se dan las siguientes etapas⁴ :

- Definir el requerimiento de proteínas y calorías que satisface la necesidad alimentaria mínima.
- Definir una Canasta Básica de Alimentos, basada en el consumo real de la población, que satisfaga los requerimientos calóricos y proteicos.
- Calcular el costo de la Canasta Básica de Alimentos, basada en los precios de mercado. Este cálculo arroja la Línea de Indigencia y la Línea de Pobreza.

3.1.2 Línea de Pobreza Relativa.

Como reacción a esta aproximación, surgió más tarde un enfoque que ve a la pobreza en términos relativos. Se basa en la idea que las necesidades no son fisiológicamente establecidas sino culturalmente determinadas.

Las medidas de pobreza relativa expresan lo que se entiende por mínimos niveles aceptables de vida en una sociedad determinada. El nivel de pobreza se establece donde los ingresos o recursos no son suficientes para proveer los bienes y servicios que permiten vivir una vida que es tolerable de acuerdo al estilo de vida de una

determinada clase. El Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea (1984) usa un enfoque similar, al definir como pobres a "...las personas, familias y grupos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en el Estado Miembro de la Comunidad en que ellos viven..."⁵.

3.1.3 Pobreza Absoluta versus Pobreza Relativa.

El enfoque absoluto de pobreza es esencialmente usado en los países subdesarrollados y en aquellas zonas del mundo donde la pobreza y la carencia extrema afecta a grandes segmentos de la población. En cambio, los países que han logrado mejores niveles de desarrollo se han crecientemente volcado hacia un enfoque relativo de la pobreza. En estos países, en la medida que han ido superando niveles de subsistencia física mínima, sus preocupaciones se han ido centrando en temas como la distribución del ingreso, oportunidades y alcanzar niveles de calidad de vida socialmente aceptables para todos y cada uno de los ciudadanos.

En esta discusión teórica de la pobreza absoluta versus la pobreza relativa, Amartya Sen ha hecho interesantes aportes, "...para él, la pobreza es primeramente un fenómeno absoluto, que se expresa en términos relativos en referencia a los recursos. La carencia absoluta en términos de las capacidades de una persona se relaciona con su carencia relativa de bienes, ingresos y recursos. Lo absoluto de una necesidad no es mantenerla fija en el tiempo, la línea de la pobreza se determina en función de algunas variables que pueden cambiar en el tiempo. Existe una diferencia entre

⁴ Extraído de Olavarría, 2000. Pag.Nº17.

⁵ Extraído de Olavarría, 2000. Pag.Nº19.

lograr relativamente menos que otros y lograr absolutamente menos por enfrentar más carencias que otros. El hecho que una persona tenga un menor estándar de vida respecto de otro es una prueba de desigualdad, pero no es una prueba de pobreza. En consecuencia, si en una sociedad hay un cierto número de ciudadanos que no satisface sus necesidades alimentarias o hay hambre, entonces en esa sociedad hay pobreza, independiente de sus grados de desigualdad..."⁶.

De esto se desprende que mientras las carencias son absolutas, la forma de resolverlas es relativa, ya que variará de acuerdo al tiempo y lugar.

3.1.4 Algunos Problemas con las Líneas de Pobreza.

Hay ciertos problemas metodológicos presentes en la construcción de las líneas de pobreza. Los más importantes son:

- *El ahorro.* El ahorro puede afectar las estimaciones de pobreza cuando se basan en datos sobre consumo, ya que puede ocurrir que el consumo de una familia se ubica bajo la línea de pobreza, no obstante que su ingreso se ubica por sobre la línea, destinando la diferencia a ahorro. El caso contrario también ocurre, cuando el ingreso de las familias ha caído bajo la línea de pobreza, pero su consumo se mantiene por sobre la línea como consecuencia de completar su ingreso real con ahorro pasado o con endeudamiento.
- *Encuestas de hogares.* Las estimaciones de pobreza basadas en ingreso se fundamentan en encuestas de hogares, donde los

⁶ Extraído de Olavarría, 2000. Pag.N°6.

entrevistados pueden no declarar todo o parte de sus ingresos, al igual que con sus niveles de consumo.

- *Los sectores rurales.* Muchas veces en estos sectores las familias se auto abastecen de una serie de productos, sobretodo alimenticios, generando inexactitudes al momento de estimar el ingreso y el consumo.

3.2 Necesidades Básicas Insatisfechas

Un enfoque alternativo al de líneas de pobreza – absoluta o relativa – es el de las Necesidades Básicas, que surge como una crítica al enfoque de la pobreza basado en ingreso o consumo.

3.2.1 Definiciones Metodológicas

Para este enfoque, la pobreza se presenta cuando las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas. En consecuencia, se define un determinado conjunto de necesidades básicas, satisfacciones y un umbral mínimo de satisfacción bajo el cual habría insatisfacción y, por lo tanto, pobreza.

El enfoque de las necesidades básicas ha dado origen al método de medición de la pobreza de las “Necesidades Básicas Insatisfechas”, que define como pobres a toda la población que tiene una o más necesidades insatisfechas y los clasifica en diversas categorías de pobreza según la carencia o tipo de necesidad insatisfecha.

En América Latina se ha asociado este concepto a los “Mapas de Pobreza”, la construcción de estos mapas se realiza usando indicadores como: hacinamiento, materiales de construcción de la

vivienda, abastecimiento de agua, disponibilidad de servicios sanitarios, escolaridad, etc.

En este enfoque se trata de establecer si los hogares están satisfaciendo las necesidades consideradas básicas, donde los pobres serán aquellos cuyo consumo no alcanza el umbral de satisfacción de una o más necesidades básicas. "...Las variables normalmente usadas para determinar necesidades básicas insatisfechas son las que siguen (PNUD, 1990)..."⁷:

- Hacinamiento: determinado por la ocupación de tres o más personas por dormitorio del hogar.
- Materiales de la Vivienda: referidos a las paredes, techo, piso y al tipo de vivienda.
- Disponibilidad de servicios como electricidad, agua potable y servicios sanitarios.
- Asistencia a un establecimiento educacional de los menores en edad escolar.
- Capacidad económica del jefe de hogar, según nivel de escolaridad y dependencia de los ocupados.

3.2.2 Algunos Problemas.

Al analizar este método, es necesario tener presente la existencia de algunos problemas:

⁷ Extraído de Olavarría, 2000. Pag.Nº21.

- *Agregación.* Es difícil ponderar los indicadores que determinan las NBI, por ejemplo, la necesidad de vivienda usa más de un indicador y el uso de bajos umbrales estaría determinando sólo carencias extremas. Por otro lado, el supuesto básico de este enfoque es que todas las necesidades son igualmente importantes, lo que puede admitir discusión.
- *Comparar las estimaciones de la pobreza.* El uso de los mismos indicadores para sectores rurales y urbanos, puede generar inexactitudes en las estimaciones. La comparación a través del tiempo también genera problemas, ya que la información se obtiene de diversos censos.
- *Definición de los umbrales mínimos,* El método depende de la determinación de los umbrales mínimos, si se establecen en muy bajo nivel sólo se señalarían los grados más extremos de carencia.

3.3 Método Integrado de Medición de la Pobreza

Este método surge del cruce de los métodos de Línea de Pobreza y de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Clasifica a los hogares en cuatro categorías, de acuerdo a sus características halladas a partir de la medición según los dos métodos involucrados.

En el siguiente recuadro⁸, observamos que el grupo más vulnerable es aquel de los hogares en pobreza crónica, también observamos los hogares en pobreza reciente, los hogares con carencias inerciales y los hogares en condición de integración social.

⁸ Extraído de Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, 2001. Pag.Nº27.

Cuadro N°1

METODO INTEGRADO	Al menos una Carencia	Ausencia de Carencias
Ingresos bajo la Línea de Pobreza	Hogares en Pobreza Crónica	Hogares en Pobreza Reciente
Ingresos sobre la Línea de Pobreza	Hogares con Carencias Inerciales	Hogares en Condición de Integración Social

Fuente: Extraído de Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, 2001.

3.4 Índice de Pobreza Humana

3.4.1 Método de Cálculo del IPH.

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta su Informe sobre Desarrollo Humano, donde se evalúa el estado del “desarrollo humano”, definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección de las personas. Actualmente, el Índice de Desarrollo Humano abarca tres dimensiones fundamentales de la vida humana:

- ❖ Longevidad, que se mide a partir de la esperanza de vida al nacer y es la única variable que no se ha modificado durante la existencia del IDH.
- ❖ Conocimiento, que se mide por la Tasa de alfabetización en adultos (%) y por la Tasa de matrícula combinada en educación primaria, media y superior (%).
- ❖ Nivel de Vida, cuya medición se realiza por medio del ingreso per capita.

Una extensión más reciente al IDH es el Índice de Pobreza Humana (IPH), introducido en 1997⁹ para medir específicamente la pobreza. La idea básica es que la pobreza se manifiesta en las carencias de vida que enfrentan las personas, lo que excede la perspectiva del ingreso. En esta perspectiva la pobreza también incluiría la falta de las oportunidades básicas para el desarrollo humano que permitirían vivir una larga y saludable vida y disfrutar un nivel de vida decente. En consecuencia, los esfuerzos por reducir la pobreza deberían apuntar a todas sus manifestaciones y no sólo a la falta de ingresos.

En el Informe de 1998, se consideró necesario dividir este indicador en IPH-1 para los países en desarrollo y el IPH-2, aplicado a los países industrializados. A continuación una breve descripción¹⁰ de estos indicadores:

El IPH-1 se concentra en las carencias en tres aspectos esenciales:

- Longevidad, hace referencia al riesgo de morir a una temprana edad y se representa como el porcentaje de personas que se espera que mueran antes de los 40 años de edad.
- Educación, hace referencia al conocimiento – ser excluido del mundo de la lectura y las comunicaciones – y es representado por el porcentaje de adultos que son analfabetos.
- Nivel de vida, se relaciona con el nivel de vida y está representado por una combinación de tres variables: el porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud y

⁹ Introducido en el Informe sobre Desarrollo Humano por el PNUD, 1997.

¹⁰ Descripción obtenida de Olavarría, 2000. Pag.Nº24.

agua potable y el porcentaje de niños menores a cinco años que se encuentran en estado de desnutrición.

Para el cálculo del IPH-1, se obtiene la variable que hace referencia al nivel de vida (P_3), que es el promedio simple del porcentaje de personas con acceso a agua potable (P_{31}) y servicios de salud (P_{32}) y el porcentaje de niños menores a cinco años que se encuentran en estado de desnutrición (P_{33}). El cálculo de esta variable se expresa de la siguiente forma:

$$P_3 = (P_{31} + P_{32} + P_{33}) / 3$$

Luego, se realiza el promedio ponderado del porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán la edad de 40 años (P_1), del porcentaje de adultos que son analfabetos (P_2) y del ya obtenido P_3 que hace referencia al nivel de vida. De esto modo, el IPH se expresa en la siguiente fórmula:

$$IPH = \left[\frac{(P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)}{3} \right]^{\frac{1}{3}}$$

El IPH-2 toma en cuenta los siguientes tipos de carencias:

- Longevidad, considerando el porcentaje de personas que probablemente vivirán menos de 60 años.
- Educación, medido por el porcentaje de personas que son funcionalmente analfabetos, es decir, que tienen dificultades para escribir y leer adecuadamente, lo que genera dificultades para satisfacer las más básicas demandas de la sociedad.

- Nivel de vida, se considera la proporción de personas cuyo ingreso personal es menor al 50% del ingreso promedio del país.
- Exclusión social, medido a través del desempleo de largo plazo, esto es, aquellos que han estado desempleados por 12 meses o más.

3.4.2 Problemas con el IPH.

La manera como se estructura el índice, sobre la base de los promedios de tres variables, plantea dudas sobre la estimación de la pobreza en una determinada sociedad.

El IPH es una medida de la proporción de la población que queda excluida del progreso de la comunidad. El modo en que ha sido construido el índice ha hecho surgir fuertes críticas, ya que requiere de una arbitraria selección de ponderaciones.

IV. Medición de la Pobreza en el Perú

Como hemos visto, la pobreza es una condición en la que las personas tienen un nivel de satisfacción por debajo del mínimo socialmente aceptado. En una primera aproximación, la pobreza se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Luego, se considera un concepto más amplio que incluye la salud, las condiciones de vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos, y aspectos más extensos como la identidad, los derechos humanos, la participación popular, entre otros.

La Encuesta Nacional de hogares en el Perú¹¹ – ENAHO de 1998, indica que la pobreza afecta a 9 millones 347 mil personas las que constituyen el 37,3% de la población total de país.

4.1 Métodos de Medición de la pobreza

Cada uno de los métodos presta atención a los aspectos diferentes de la pobreza, unos a los aspectos económicos, otros a los aspectos sociales, razón por la cual los resultados puntuales no son necesariamente coincidentes.

4.1.1 El Método de la Línea de Pobreza

Como hemos visto, este método centra su atención en la dimensión económica de la pobreza y utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar. Al determinar los niveles de pobreza, se compara el valor per cápita de ingreso o gasto en el hogar con el valor de una canasta mínima denominada línea de pobreza.

La utilización del gasto de consumo tiene la ventaja de que es el mejor indicador para medir el bienestar, porque se refiere a lo que realmente consume un hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso.

4.1.1.1 Determinación de las líneas de pobreza.

Con los datos de la ENAHO (Encuesta Nacional de Hogares), el INEI construye tres canastas mínimas alimentarias, una para cada región natural. Ellas aseguran el consumo de 2318 Kilo calorías

¹¹ Encuesta Nacional de Hogares 1998, Segundo Trimestre. Programa de Encuestas de Hogares (MECOVI).

diarias per cápita. Para cada área, se definió una población de referencia equivalente al 30%¹².

Las canastas mínimas de consumo alimentario se obtuvieron ajustando los consumos promedio reales de cada región hasta alcanzar las 2318 k calorías. La valoración de las Canastas alimentarias se realizó considerando los precios reales pagados por los hogares en sus lugares de residencia.

Las líneas de pobreza extrema corresponden a los valores de las canastas mínimas alimentarias. Las líneas de pobreza absoluta se obtuvieron tomando como referencia el porcentaje de consumo en alimentos.

4.1.1.2 Determinación de la Pobreza en función del ingreso

El ingreso comprende las remuneraciones por trabajo principal y secundario. También el ingreso en dinero, incluyendo el autoconsumo y autosuministro, así como las transferencias y rentas de la propiedad. Incluye los ingresos extraordinarios y el valor del alquiler de la vivienda.

De acuerdo a este método, existe una tendencia decreciente de la tasa de pobreza. En 1995, la población del país, con un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza, fue 47.8%. En 1996, este indicador fue de 47.4% y en 1997, su valor se redujo a 43.5%. En 1998, fue de 40.3%¹³.

¹² Metodologías Estadísticas, INEI 2000, Pag. N°2.

¹³ Metodologías Estadísticas, INEI 2000, Pag. N°3.

Cuadro N°2

PERU: Porcentaje de pobreza total en función del ingreso	
Año	% de Población
1995	47.8
1996	47.4
1997	43.5
1998	40.3

Fuente: Colección de Metodologías Estadísticas N°2, INEI 2000.

4.1.1.3 Determinación de la pobreza en función del Gasto

El gasto de consumo, comprende todos los bienes y servicios que han sido consumidos, indistintamente de la forma de adquisición (sea por compras, regalos, transferencias, o programas sociales).

De acuerdo a este método, el porcentaje de la población pobre es decir, con un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza total, habría descendido del 37.6 al 37.3 entre 1997 y 1998. Esto significa que habría 9 millones 347 mil personas en tal situación. El nivel de pobreza mas alto se encuentra en el área rural del país donde el 57.4% de sus habitantes se encuentra en dicha condición. La pobreza extrema según este método, habría descendido de 15.9% a 15.6% entre 1997 y 1998. En 1998 estaría afectando a 3 millones 909 mil personas. La pobreza extrema, en el área rural, afecta al 36.1% de sus habitantes, y en el área urbana, al 4.6%¹⁴.

Cuadro N°3

Perú: Porcentaje de pobreza total en función del gasto	
Año	% de Población
1997	37.6
1998	37.3

Fuente: Colección de Metodologías Estadísticas N°2, INEI 2000.

¹⁴ Metodologías Estadísticas, INEI 2000, Pag. N°3.

4.1.2 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Como hemos visto, el método de medición de las Necesidades Básicas insatisfechas (NBI) toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual.

Con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el INEI emplea los siguientes indicadores: Viviendas con características físicas inadecuadas; Hogares en hacinamiento; Vivienda sin servicio higiénico; Hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; Hogares con el jefe de hogares con primaria incompleta y con tres personas o más por perceptor de ingreso. En el caso de método de las necesidades básicas insatisfechas el INEI determina el número de ellas en cada hogar y luego, presenta la proporción de personas que tienen por lo menos una NBI (Necesidad Básica Insatisfecha).

De acuerdo a este método, existe una tendencia decreciente de la tasa de pobreza desde 1993, en que el Censo de Población y Vivienda encontró que el 56.8% de la población, indicaba al menos una NBI. Para los años siguientes, utilizando la encuesta nacional de Hogares, se encontró que en 1995, el 48.8% de la población total tenía al menos una NBI. En 1998, este indicador se redujo a 42.1%. En el área rural este indicador llegó a 71.9%. y en el urbano fue de 25.9%. Según dominios el más alto se encontró en la Selva Rural con 74.4% y el más bajo en Lima Metropolitana con 18.87%¹⁵.

¹⁵ Metodologías Estadísticas, INEI 2000, Pag. N°3.

Cuadro N°4

Perú: Porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas	
Año	% de Población
1995	48.8
1996	47.8
1997	45.8
1998	42.7

Fuente: Colección de Metodologías Estadísticas N°2, INEI 2000.

4.1.3 El método de medición integrado

Este método combina los métodos de la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, clasificando a la población en cuatro grupos: Pobres crónicos constituido por quienes presentan limitaciones en el acceso a las necesidades básicas y a su vez tienen ingresos o consumos deficientes; Pobres recientes, formado por quienes tienen sus necesidades básicas satisfechas pero cuyos ingresos o gastos están por debajo de la línea de pobreza; Pobres inerciales, aquellos que no presentan problemas en ingresos o gastos, pero si tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. Integrados socialmente, los que no tienen problemas de necesidades básicas ni de gastos o ingresos¹⁶.

Presenta la ventaja de reconocer segmentos diferenciados entre los pobres para definir las políticas económicas y sociales. Así, permite identificar que la población objetivo de:

- El método de la línea de pobreza (individuos con ingresos o consumos insuficientes) requiere de políticas económicas (empleo, de generación de ingresos, etc.).

¹⁶ Ver Cuadro N°1.

- El método de las necesidades básicas insatisfechas requiere políticas sociales (acceso a servicios básicos, educación, viviendas adecuadas, etc.).

En la medida que los indicadores utilizados por el Necesidades Básicas Insatisfechas y las Líneas de Pobreza tienen comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, podría identificarse situaciones de pobreza estructural (bajo el enfoque del método de las NBI) y de pobreza coyuntural (bajo el enfoque del método de la línea de pobreza).

Cuadro N°5

Perú: Niveles de pobreza obtenidos con el método integrado		
Categorías	1997	1998
TOTAL	100.0	100.0
Pobres Crónicos	27.1	25.6
Pobres Inerciales	18.7	16.5
Pobres Recientes	10.4	11.8
(No Pobres) Integrados Socialmente	43.8	46.1

Fuente: Colección de Metodologías Estadísticas N°2, INEI 2000.

V. La experiencia internacional en la medición de pobreza.

Los tres principales métodos de medición de la pobreza, son de amplio uso en América Latina. Cada país adopta sus propios criterios para la medición de la pobreza. Según información del INEI¹⁷:

- Paraguay utiliza como indicadores el hacinamiento, la vivienda inadecuada y el saneamiento.
- Perú adiciona a estos, la asistencia escolar y la dependencia económica.

¹⁷ Metodologías Estadísticas, INEI 2000, Pag. N°5.

- Bolivia considera adicionalmente indicadores de salud.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), emplea el método de la línea de pobreza usando como línea el costo per cápita diario en dólares.
- La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), compara el ingreso con las líneas de pobreza, haciendo algunas transformaciones en los datos con el fin de establecer cierta compatibilidad.
- El Banco Mundial (BM), compara el consumo con las líneas de pobreza. Con el fin de tener comparaciones válidas, los datos de los países, son ajustados a dólares per cápita diarios en términos de precios internacionales. El BM define una línea de pobreza internacional, considerando como pobres las personas cuyo valor ajustado este por debajo de esta línea.
- En la Unión Europea (UE), se emplea fundamentalmente el concepto de pobreza relativa. Se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de ingresos de la Unión.

A continuación se presenta un ranking Latinoamericano de pobreza elaborado por el INEI, donde el Perú se ubica en un lugar intermedio entre los países de América Latina, con el 37% de su población en situación de pobreza. Los países con mayor proporción de población en condición de pobreza son Honduras, Bolivia y Ecuador con el 74%, 57% y 50%, respectivamente. Los menores porcentajes de la población en condición de pobreza se registran en Uruguay con 6% y Argentina con 13%.

Cuadro N°6

América Latina: Población en situación de pobreza 1997		
Países	Población en situación de pobreza %	Cobertura
HONDURAS	74	Total País
BOLIVIA	57	Zona Urbana
ECUADOR	50	Zona Urbana
EL SALVADOR	48	Total País
COLOMBIA	45	Total País
MEXICO	43	Total País
VENEZUELA	42	Total País
PERU	37	Total País
BRASIL	29	Total País
PANAMA	27	Total País
COSTA RICA	22	Total País
PARAGUAY	16	Total País
ARGENTINA	13	Area Metropolitana
URUGUAY	6	Zona Urbana

Fuente: Colección de Metodologías Estadísticas N°2, INEI 2000.

VI. Conclusiones

La pobreza es un fenómeno complejo, cuyas causas centrales se relacionan con carencias vitales que los pobres enfrentan. Las carencias más recurrentes serían las relacionadas con la falta de acceso a la educación y servicios de salud, la vulnerabilidad que presenta ante situaciones de crisis, la exclusión social y la falta de voz y participación de los pobres.

La medición de la pobreza comprende varias etapas. En primer lugar, se debe especificar la definición de pobreza que se utilizará. “Necesidad”, “nivel de vida” y “carencia de recursos” han sido las definiciones más utilizadas; aunque estos términos engloban tanto aspectos tangibles como intangibles, en la práctica se han enfocado principalmente sobre los primeros. En este sentido, el indicador de bienestar preferido para “nivel de vida” suele ser el consumo; para el caso de “carencia de recursos”, el ingreso es el indicador de bienestar más apropiado.

La idea de pobreza excede la mera carencia de ingresos, siendo el ingreso sólo uno de los componentes de la pobreza; así, se debe determinar que variable presenta una alta correlación con los fenómenos normalmente asociados a la pobreza. Como se ha visto a lo largo de esta monografía la falta de ingresos mínimos esta normalmente asociada a la falta de acceso a la educación, a la mayor incidencia de enfermedades, a la falta de acceso a servicios de salud, a la exclusión social. En consecuencia, dadas estas correlaciones, el ingreso sería un método válido para identificar situaciones de pobreza, pero no necesariamente para medirla.

La teoría no permite elegir un método por sobre los demás, ya que todos tienen defectos y virtudes; la práctica es quien ha resuelto la elección de un método, de acuerdo al contexto en el que se aplica. En los países desarrollados donde el “núcleo absoluto” de pobreza ha ido cobrando menor

importancia, el análisis de la pobreza ha tomado un enfoque relativo. En países menos desarrollados, la “privación relativa” no es tan determinante como la imposibilidad de satisfacer necesidades mínimas, y por eso tiende a preferirse el método de costo de necesidades básicas o el método de necesidades básicas insatisfechas.

Finalmente, se debe asegurar que el método elegido permita un adecuado monitoreo de la ocurrencia de variaciones en la situación de los pobres para determinar si las políticas de superación de la pobreza deben orientarse únicamente a generar incrementos de ingresos que ubiquen a las personas por sobre la línea de la pobreza o si deben apuntar a subsanar las carencias que los pobres presentan, permitiendo el acceso a los servicios de educación y salud, su integración al núcleo central de la sociedad, mecanismos de protección social y el diseño de mecanismos de participación.

VII. Referencias Bibliográficas

- Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier; Enfoques para la Medición de la Pobreza. Santiago, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N°4 CEPAL, 2001. 46 pp.
- Olavarría, Mauricio; Pobreza Conceptos y Medidas. Santiago, Investigación del Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, Abril 2000. 37 pp.
- Feres, Juan Carlos; Notas Sobre la Medición de la Pobreza Según el Método del Ingreso. Santiago, Revista de la Cepal, N°61, 1997. pp.119-133.
- Spicker, Paul; Defining Poverty. Escocia, Artículo publicado por University of Dundee. 8 pp.
<http://www.sedesol.gob.mx/nove2001/symposium/pdf/pspiker.pdf>.
- The World Bank; Poverty reduction and the World Bank: Progress and challenges in the 1990s. Oxford University Press, Inc., New York, 1996. Web: www.worldbank.org.
- The World Bank; World Development Report 1997. Oxford University Press, Inc., New York, 1997. Web: www.worldbank.org.
- INEI; Encuesta Nacional de Hogares 1998, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) Dpto. de Desarrollo Sostenible - BID. Lima, INEI, 1998. Web: www.iadb.org/sds/pov/publication/gen_19_718_s.htm.

- INEI; Colección de Metodologías Estadísticas Año 1 N° 2. Lima, INEI, enero de 2000. 8 pp. www.inei.gob.pe.