

La pobreza y desigualdad en América Latina

Introducción

Hernán Letcher**

En América Latina en general y en Argentina en particular existe una tradición histórica en la medición de la incidencia de la pobreza basada en dos enfoques distintos: (i) las necesidades básicas insatisfechas (NBI); y (ii) la pobreza por ingresos. Ambos enfoques y el establecimiento de procedimientos y metodologías comunes en América Latina han sido en gran medida incitados por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL). El enfoque de NBI fue introducido y utilizado extensivamente en los años 1980 (Feres, Manzanero, 2001) y fue dando lugar al uso del concepto de pobreza por ingreso a medida que los costos y técnicas de encuestas de gastos e ingresos en los hogares fueron mejorando (Altimir, 1982). La influencia de la CEPAL en la adopción de la metodología de la pobreza por ingresos en América Latina ha sido significativa al punto de conseguir una relativa armonización metodológica entre los países (Feres, Manzanero, 2001).

El enfoque de la medición de la pobreza por NBI combina información censal sobre las condiciones de las viviendas de los hogares (materiales de construcción y hacinamiento), acceso a servicios sanitarios, nivel de educación y capacidad económica de los miembros del hogar (usualmente sólo el jefe del hogar). Las autoridades, en el caso de Argentina el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), registran la porción de hogares que no pueden satisfacer una, dos, tres o más de las necesidades básicas establecidas (Naciones Unidas, 2005). En definitiva, este enfoque establece la cantidad de hogares que no pueden cumplir sus necesidades básicas por cada criterio y en realidad no permite la elaboración de un índice sintético. De hecho, una de las críticas a esta metodología es la dificultad de establecer un índice sintético ausente de arbitrariedad.

En la Argentina, la pobreza por NBI se viene midiendo hace un tiempo y en base a los últimos censos, la pobreza por NBI en 1980 fue 22.3%, en 1991, 16.5%, en 2001 fue 14.3% y en 2010 fue 9%.¹

A medida que las encuestas de gastos e ingresos de los hogares se fueron sistematizando la mayoría de los países del mundo optaron por medir pobreza por medio de la medición por ingresos. En América Latina y en Argentina predomina la metodología de medición por una línea de pobreza objetiva que refleja el costo de las necesidades básicas que debe satisfacer un hogar. A esa línea de pobreza se le contrastan los ingresos y los hogares que no disponen de los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades son considerados pobres.

En los países desarrollados se ha optado también por la medición de la pobreza por ingresos, pero en este caso usan una línea de pobreza relativa y no objetiva. Esta línea se establece en relación con el ingreso promedio de toda la población. La línea es, entonces, un ingreso, menor al promedio, establecido de manera arbitraria por debajo del cual los hogares que no disponen de dicho ingreso son considerados pobres. Cabe resaltar de esta metodología que no hay canasta

**Observatorio de Precios, Pobreza y Vulnerabilidad del Centro de Economía Política Argentina-CEPA.

¹ http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66

de consumo y que el enfoque deja aparecer una cierta consideración por cuestiones de equidad de ingresos al considerar el fenómeno de la pobreza.

Cualquiera de los métodos de medición de la pobreza arriba descritos depende de dos cuestiones que revisten un ingrediente de arbitrariedad innegable: (i) la ubicación de la línea o los criterios de “corte” en términos de necesidades que deben cumplirse para que los hogares no sean considerados pobres; y (ii) las características de homogeneidad de todos los hogares que se sitúan por debajo de la línea.

Ambas deficiencias de los métodos de medición de la pobreza más comunes en América Latina y el mundo, han despertado recientemente la necesidad de explorar la multidimensionalidad de la pobreza en mayor profundidad, volviendo a la esencia del enfoque por NBI. En este sentido, los índices de pobreza multidimensional (IPM) intentan mejorar el enfoque reduciendo la arbitrariedad tanto en el “corte” establecido a partir del cual los hogares son considerados pobres, y considerando de manera diferenciada el grado de pobreza o privación al que están sometidos estos hogares.

El IPM del Alkire y Foster (2007) introduce una serie de mediciones que combina el número de privaciones y su nivel, e información sobre la profundidad de la pobreza y la distribución de la misma. Además, la metodología permite una variedad de maneras de ponderar las privaciones y un esquema de “corte” por dimensión y por combinación de dimensiones.

Al IPM sugerido por Alkire y Foster (2007), Bourgingon y Chakravarty (2003) agregan la noción de privaciones relativas, es decir que se entiende que mucha privación en una dimensión puede ser compensada con menos privación en otra dimensión. De tal forma que por medio de una función de elasticidad de sustitución entre dimensiones introducen la posibilidad de un grado de sustitución entre las dimensiones.

Además de la búsqueda de un enfoque que permita considerar mayor dimensionalidad a la aprehensión y medición del fenómeno de la pobreza, las limitaciones del enfoque tradicional por ingresos también han despertado trabajos que profundizan dimensiones específicas. De las cuales dos resultan relevantes para la Argentina actual: la pobreza energética y la pobreza de adultos mayores.

La pobreza energética ha sido una dimensión de la pobreza explorada con mayor énfasis en Europa a raíz de aumentos tarifarios de los servicios domésticos desde los años 90 y que han resultado en muertes en inviernos y veranos extremos en todo el continente, concitando un fuerte rechazo social. Como consecuencia en 2000, se norma el concepto de “pobreza energética” en el Reino Unido y la Unión Europea sugiere políticas para su mitigación en 2011 (Sacco, 2017).

La pobreza energética es una dimensión de la pobreza y se mide por medio de ingresos insuficientes. Conceptualmente la energía entra como parte de la canasta básica total (CBT) que en la medición tradicional se obtiene al multiplicar la canasta básica alimentaria (CBA) por la inversa del coeficiente de Engel (ICE). En la metodología de la pobreza energética se descuenta de los ingresos del hogar el monto de la CBA y se supone como norma que si de los ingresos restantes más del 10% deben ser destinados a cubrir gastos energéticos los hogares en esta situación son pobres.

A raíz de los aumentos tarifarios de los servicios domésticos en 2016 y 2017, el concepto de pobreza energética tiene mayor vigencia, las deficiencias de la metodología por ingresos en general y las falencias de la metodología y procedimiento actual del INDEC requieren mayor atención en este tipo de enfoque.

De la misma manera que la profundización de una dimensión de la pobreza puede traer valiosa información a la hora de evaluar fenómenos socioeconómicos y definir políticas públicas, el análisis más profundo del impacto de la pobreza en un grupo social dado, puede ayudar a entender mejor las consecuencias de las políticas públicas desarrolladas o el contexto económico.

El enfoque tradicional y la metodología actual del INDEC se basan en el comportamiento de consumo de la población de referencia sin distinguir efectivamente dentro de esta población sus diferencias, en particular entre distintos grupos etarios. Es conocido que los adultos mayores por ser en su gran mayoría inactivos tienen ingresos de fuente y evolución distinta de la mayoría de la población y comportamientos de consumo diferenciados.

La metodología tradicional por ingresos sólo advierte que los adultos mayores tienen requerimientos calóricos menores que los adultos activos y por consiguiente su canasta básica alimentaria debería ser de menor costo monetario. No obstante, el patrón de consumo de los adultos mayores no es analizado específicamente dentro de la metodología tradicional y si bien este grupo etario puede requerir menor ingesta calórica para sobrevivir no está claro que el costo de estas calorías sea la misma que la de la población general.

Sin embargo, la mayor deficiencia de la metodología tradicional recae sobre la composición y valoración de la canasta básica total (CBT) que también se basa en el consumo de la población de referencia sin distinguir los distintos grupos etarios. Para los consumos no alimentarios es más fácil entender la desviación que pueden experimentar en su patrón de consumo los adultos mayores en relación con la población promedio, a título de ejemplo el gasto en consumo de servicios de salud y medicamentos es mayor; y el gasto en vivienda es menor; puesto que en la Argentina 84% de los adultos mayores son propietarios sus gastos en el rubro vivienda es menor en promedio a la población de referencia promedio (INDEC, 2012). Como consecuencia de estas constataciones en Estados Unidos se ha desarrollado el "Elder Index" que es un índice de medición de la pobreza de adultos mayores en el cual se norma no sólo el componente alimentario de la canasta sino también la mayoría del componente no alimentario (Gerontology Institute, University of Massachusetts, Boston, 2012); a diferencia de la metodología tradicional por ingresos en la cual la dispersión de los consumos no alimentarios impide la normalización de los mismos y por ello, en general, se utiliza la inversa del coeficiente de Engel para establecer la canasta básica total a partir de la canasta básica alimentaria.

El Elder Index hoy es utilizado en muchos Estados de Estados Unidos diferenciándolo por localidad y normándolo según los datos obtenidos en cada Estado. Los resultados que arroja en general es que las necesidades de ingresos de los adultos mayores para cubrir sus necesidades básicas son mayores que el de la población general. En consecuencia, los programas sociales dirigidos a los adultos mayores en muchos Estados se está basando en este índice (Center for Health Policy Research, 2008).

Como se ha podido apreciar la medición de la pobreza engloba debates metodológicos profundos y extensos aun tratándose de la metodología tradicional por ingresos. La importancia de la medición para informar las consecuencias de las políticas públicas implementadas y trazarse metas de políticas en consabido. La necesidad y desarrollo del debate metodológico lo ha sido menos en los últimos tiempos en Argentina donde ha predominado la discusión política alrededor de las estadísticas del INDEC.

En este Dossier se intentan plasmar algunas de las cuestiones de metodología de medición de la pobreza que forman parte del debate y que de profundizarse servirían para mejorar las mediciones mismas y enriquecer el conocimiento alrededor de ellas. Se presentan artículos sobre la medición de la incidencia de la indigencia y la pobreza en Argentina y Colombia.

El artículo “Medición de pobreza en Colombia. Construcción, procedimientos y limitaciones”, de Carlos Becerra Chaparro, propone una mirada simplificada de las mediciones de pobreza realizadas por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en Colombia, a fin de poder reflexionar sobre su naturaleza, alcances y límites en una perspectiva regional.

Los restantes trabajos abordan la situación argentina con focos de atención diferentes e innovadores. En primer lugar, Andrés Pizarro, con su aporte “Análisis crítico de la medición de la pobreza en la Argentina: cambios en la metodología oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)”, es pionero en la discusión de los problemas de comparabilidad y las inconsistencias metodológicas internas planteadas a partir de los cambios metodológicos y de procedimientos adoptados por el INDEC en 2016.

Por su parte, los trabajos de Lionel Stiglitz y Gervasio Muñoz y de Eva Sacco abordan aspectos específicos e innovadores de la discusión en torno a la problemática de la pobreza y la desigualdad en el país. Los primeros, en un artículo titulado “Ciudad Expulsiva: impacto de la dinámica del mercado de alquileres en la generación de pobreza y el desplazamiento de inquilinos en CABA”, abordan una problemática con escasa difusión en el campo temático y disciplinar pero de indudable relevancia en una ciudad que, como señalan los autores, cuenta con una de las mayores tasas de hogares inquilinos en el país. El artículo Sacco, por último, “Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la región metropolitana: una mirada desde la pobreza energética”, constituye una propuesta no sólo novedosa (aplicar el concepto de pobreza energética al caso argentino), sino especialmente pertinente en el contexto de los fuertes aumentos tarifarios de electricidad y gas.

Bibliografía

- Alkire, S., Foster, J. (2007): “Recuento y medición multidimensional de la pobreza”, Documento de trabajo OPHI No. 7, Diciembre 2007 (Revisado en mayo 2008).
- Altimir, O. (1982): “The Extent of Poverty in Latin America”, World Bank Staff Working Papers N.522, World Bank, Washington D.C.
- Bourguignon, F. and Chakravarty, S. (2003): “The measurement of multidimensional poverty”, *Journal of Economic Inequality*, 1 (1): 25-49.
- Center for Health Policy Research (2008): “Federal Policy Guidelines Underestimates de Cost of Living for Older persons in California”, Center for Health Policy Research, UCLA: Los Angeles.
- INDEC (2012): “Encuesta Nacional sobre la Calidad de Vida de los Adultos Mayores, ENCAVIAM”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC. Serie de estudios número 46.
- Feres, J., Mancero, X. (2001): “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. Estudios Estadísticos y Prospectivos. Serie 4. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL.
- Gerontology Institute, University of Massachusetts, Boston (2012): “The National Economic Security Standard Index” (2012). Gerontology Institute Publications. Paper 75. http://scholarworks.umb.edu/gerontologyinstitute_pubs/75
- Sacco, E. (2017): “Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la región metropolitana: una mirada desde la pobreza energética”, *Cartografías del Sur*, N° 5: Universidad Nacional de Avellaneda.