

# INDICE

# ECONOMIA

ARTICULOS	ENRIQUE DE LA PIEDRA. La pobreza: diversidad de enfoques para un solo problema	9
	W. PAUL STRASSMANN. Restaurantes, snack bares y tiendas al menudeo familiares: su contribución al ingreso y al empleo en Lima.	63
	ROSEMARY THORP. Políticas de ajuste en Perú, 1978-1985: los efectos de una crisis prolongada	81
	MAXIMO VEGA-CENTENO Y MARIA ANTONIA REMENYL. Análisis económico de los terremotos: enfoque metodológico e implicaciones de política.	117
RESEÑAS	IVAN RIVERA. Macroeconomics de Robert Barro	175

# LA POBREZA: DIVERSIDAD DE ENFOQUES PARA UN SOLO PROBLEMA

ENRIQUE DE LA PIEDRA \*

## 1. EL PROBLEMA

La pobreza es un fenómeno presente en mayor o menor grado en todas las sociedades latinoamericanas. Si bien puede tomar diferentes formas según los diversos escenarios en que se encuentre, su trasfondo de deshumanización de la persona y de desperdicio del potencial productivo nacional es uno solo.

Según cálculos realizados en la CEPAL,<sup>1</sup> en 1980 la pobreza era la condición de 130 millones de personas en América Latina, es decir, 35<sup>o</sup>/o del total de la población. (Véase el cuadro 1). Si bien entre 1970 y dicho año hubo un progreso en términos de la proporción de la población que era pobre —la cual se redujo en cinco puntos porcentuales—, el número de pobres creció en 18 millones de personas. La evolución en lo que resta de este siglo será similar: seguirá cayendo el porcentaje de pobres (a 30<sup>o</sup>/o en el año 2000), pero estos sumarán 170 millones de personas. En cuanto a su composición por áreas, la pobreza está sufriendo un proceso de urbanización progresiva: si bien el número de pobres que viven en las áreas rurales se mantendrá aproximadamente constante, éstos serán 40<sup>o</sup>/o del total a fin de siglo, luego de haber sido 51<sup>o</sup>/o en 1980 y 58<sup>o</sup>/o en 1970.

Estas tendencias generales se reproducen a nivel de cada país en forma similar, aunque la importancia de la situación en cuanto a su extensión sea muy variable (véase nuevamente el cuadro 1).

El problema de la pobreza en el caso específico del Perú puede apreciarse en el cuadro 2. En lo que se refiere a regiones geográficas, según datos

---

\* El autor elaboró este artículo durante su permanencia en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina de la CEPAL.

1. Véase Altimir (1979) para los cálculos relativos a 1970 y de la Piedra (1982) y Proyecto de Pobreza Crítica (1983) para las proyecciones de ellos a 1980 y al año 2000.

de 1971-1972, la Sierra presentaba la peor situación tanto en términos de intensidad (63% de sus habitantes eran pobres) como de su participación en el total (65% de todos los pobres vivían en la Sierra). Dado que en dicha región predomina la población rural, no es de sorprender que según áreas, sea la rural la más castigada por la pobreza. Esta situación puede apreciarse claramente en el mapa de pobreza del Perú (véase la figura 1). El problema de pobreza en el Perú, en los años mencionados, era el problema de la mitad de su población, algo que con seguridad es ahora más intenso ante la grave y larga crisis económica del país.<sup>2</sup>

El punto que interesa destacar en este trabajo, sin embargo, es uno de tipo metodológico. En efecto, en los estudios recién mencionados, al igual que en cualquier trabajo sobre el tema de la pobreza, se enfrentan dos etapas ineludibles al inicio de la investigación. La primera consiste en la necesidad de especificar claramente el concepto de pobreza considerado, en base al cual se identifiquen los hogares o familias pobres. En segundo lugar, es menester especificar los índices por medio de los cuales, una vez identificados los pobres, se pueden analizar sus características y la evolución de éstas en el tiempo.

Este trabajo pretende, entonces, sistematizar la enorme diversidad de opiniones en dichas áreas. La sección 2 constituye una introducción al tema, las tres secciones que le siguen se ocupan de la primera etapa mencionada y la sección 6 de la segunda. La sección 7 presenta una metodología práctica de diseño de líneas de pobreza, cuya intención es apreciar cómo muchas veces es necesario aceptar determinados compromisos entre los requisitos teóricos, los recursos disponibles y los objetivos del estudio.

- 
2. Diversos trabajos tratan específicamente el tema de la pobreza en el Perú. Couriel (1981) es la obra más completa al respecto. En Banco Central de Reserva (1982) puede encontrarse un resumen del trabajo sobre el mapa de pobreza del Perú, elaborado en dicha institución para 1972. Este mapa está basado en los datos censales de dicho año y está desagregado a nivel provincial; existe también un mapa de pobreza elaborado con datos de 1981, aunque a nivel departamental. Así mismo, el Departamento de Estudios del Sector Social del Banco ha publicado estudios relativos a diversos departamentos del país conteniendo mapas de pobreza a nivel distrital. Alberti (1981) se concentra en el análisis de dos grupos de población —los macheteros de las haciendas azucareras de la costa norte y los campesinos de Písaq, Cuzco— para investigar en forma profunda la relación entre los aspectos políticos y económicos globales con las estrategias de supervivencia de dichos grupos pobres. Thomas (1980) presenta un interesante y detallado estudio de la pobreza en el Perú a nivel regional. Grados, Miranda y More (1980) es un resumen de una investigación sobre la pobreza en la ciudad de Lima. Ortiz y Robinson (1984), por su parte, analizan la pobreza en el departamento de Ayacucho.

## CUADRO 1

## AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA POBREZA, 1970-2000

	1970	1980	2000
<b>Número de Personas Pobres (Millones)</b>			
Argentina	1.9	2.2	2.3
Brasil	46.7	52.6	65.6
Colombia	9.4	11.1	15.6
Costa Rica	0.4	0.5	0.7
Chile	1.6	1.8	2.1
Honduras	1.7	2.4	4.5
México	17.4	20.2	24.3
Panamá	0.6	0.7	0.9
Perú	6.7	8.6	14.7
Venezuela	2.8	3.7	6.3
<b>Total América Latina</b>	<b>112</b>	<b>130</b>	<b>170</b>
<b>Porcentajes de la Población</b>			
Argentina	8	8	7
Brasil	49	43	35
Colombia	45	43	41
Costa Rica	24	22	19
Chile	17	16	14
Honduras	65	64	64
México	34	29	21
Panamá	39	37	32
Perú	50	49	48
Venezuela	25	24	23
<b>Total América Latina</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>30</b>

-----  
Fuente: De la Piedra (1982), Cuadros 1 y 2

CUADRO 2

POBREZA EN EL PERU, 1971 - 1972

I. SEGUN REGIONES

	Porcentaje de las familias de la región	Participación en el total
Total Perú	49.5	100.0
Lima	28.5	11.6
Resto de la Costa	33.7	13.9
Sierra	63.0	64.6
Selva	56.9	9.9

II. SEGUN AREAS

	Porcentaje de las familias del área	Participación en el total
Total Perú	49.5	100.0
Urbano	35.5	32.8
Lima	28.5	11.6
Resto Urbano	41.1	21.2
Grandes ciudades	(36.0)	(8.1)
Centros poblados	(45.0)	(13.1)
Rural	61.0	67.2

Fuente: Couriel (1981), cuadros 12 y 13.

## 2. LOS DIFERENTES TIPOS DE DEFINICIONES DE POBREZA

Aunque el estudio de la pobreza no es nuevo,<sup>3</sup> sigue siendo un tema siempre controvertido. Sin embargo, tal como se ha señalado, toda investigación sobre pobreza debe, necesariamente, empezar por precisar claramente el concepto de pobreza utilizado, pues éste determinará en forma crucial qué situación es considerada como de pobreza y cuál no.

Las diferentes estimaciones de la magnitud de la pobreza para la misma situación y, en general, gran parte de las diferencias entre uno y otro estudio sobre la pobreza, surgen de la diversidad de definiciones posibles. Por ejemplo, Galofré<sup>4</sup> ha señalado que después de varios años del "war on poverty" de los Estados Unidos, y a pesar del considerable aparato administrativo y de información existente en ese país, la diversidad de enfoques hace que los estimados sobre el total de pobres hayan oscilado entre 20 y 70 millones de personas en ese país. El mismo autor señala también que así como un estudio para Chile encontró que la pobreza alcanzaba a 21<sup>o</sup>/o de la población, otra investigación que utilizó los mismos indicadores pero que usó un criterio distinto para establecer estándares mínimos encontró que los pobres eran el 60<sup>o</sup>/o de la población. En realidad, tal como consta en una publicación del Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas,<sup>5</sup> con los métodos comúnmente utilizados es posible mostrar, para la misma situación, que la pobreza está muy extendida, que es insignificante, que se está reduciendo, o que está aumentando.

La falta de consenso sobre la conceptualización de la pobreza se debe tanto al subjetivismo que rodea su estudio y apreciación como a las diferencias entre los contextos en que cada situación de pobreza se da. De hecho, es incorrecto considerar una única norma absoluta de pobreza independientemente de las características propias de cada país.<sup>6</sup> El umbral de pobreza

---

3. Véase, por ejemplo, Ginsburg (1972), quien cita fragmentos relativos a la pobreza de los siguientes autores, publicados originalmente en los años indicados de los siglos XVIII y XIX: A. Smith (1776), Paine (1792), Malthus (1817), Owen (1817), J.S. Mill (1865), Marx (1860), George (1880), Engels (1887), Riis (1890) y Papa León XIII (1891).

4. Véase, Galofré (1981 a), p. 47.

5. Véase, Scott (1981), p. 13.

6. Aunque de hecho en algunos casos se ha hecho. El Banco Mundial, por ejemplo, utilizaba dos líneas de pobreza (50 y 75 dólares) comunes a todos los países (véanse Chenery *et al* (1974), p.10 y Banco Mundial (1975), p. 19-20. Sin embargo, en tal caso puede resultar justificado, pues se trataba de obtener una imagen de la pobreza a nivel mundial, aunque sólo fuera muy aproximada. Para un examen crítico de la actividad del Banco Mundial en este respecto, véase Ayres (1983), cap. 4.

—o “línea de pobreza”— se define necesariamente en relación con las convenciones sociales y los niveles de vida de una sociedad determinada.<sup>7</sup>

En términos generales, toda definición de pobreza pretende conducir a la identificación de situaciones en que determinadas personas o familias gozan de un acceso inferior al deseable a los bienes y servicios que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, la tarea de delimitar el alcance de los términos de aquella aserción es difícil: ¿qué significa “acceso inferior al deseable”, es decir, cuál es el grado en que las necesidades básicas deben satisfacerse —dado que no hay un nivel de “subsistencia” único que pueda considerarse como el mínimo absoluto—?, ¿cuáles son las necesidades “básicas”?, ¿quién “debe” dar respuesta a todas estas preguntas?

Existen básicamente dos formas de conceptualizar la pobreza a través de las cuales se trata de encontrar las respuestas necesarias para obtener una definición útil, de pobreza. La primera es el criterio subjetivo de pobreza y la segunda es el criterio objetivo, el que a su vez tiene dos variantes: la absoluta y la relativa.

El criterio subjetivo de pobreza se basa en que cada persona o familia evalúa su propia situación, y es esta percepción la que la identifica como pobre o como no pobre.

Por su parte, el criterio objetivo de pobreza, en sus dos variantes, apela a criterios externos a la familia (ingreso, consumo de ciertos bienes y servicios, etc.) para identificar situaciones de pobreza. En el caso de aplicarse el punto de vista absoluto, se recurre a la fijación de estándares mínimos de satisfacción de las necesidades básicas. Si las características propias de una persona o familia la hacen ubicarse por debajo de ellos, será considerada pobre. En cambio, el punto de vista relativo identifica las situaciones de pobreza en relación a lo que ocurre en la sociedad en general, es decir, una persona o familia es considerada pobre solamente en relación al resto, pues la pobreza, según este punto de vista, no puede entenderse en términos aislados.

Aquellos criterios de definición de pobreza centran su interés en la situación individual de los “pobres”, como quiera que se los defina. Sin embargo, existen también otros criterios. Uno de ellos es el llamado de “externidad”. Estudiar la pobreza desde este punto de vista significa centrar la atención en los efectos externos que los pobres ocasionan sobre el resto de la sociedad, más que en las necesidades mismas de aquéllos. En tal caso, la línea de pobreza, es decir, el nivel de ingreso que actúa como “frontera” entre po-

---

7. Atkinson (1975) señala, por ejemplo, el hecho de que un individuo considerado pobre en los Estados Unidos puede gozar de un ingreso mayor al del individuo promedio de la India.



bres y no pobres, debería definirse como un “índice de la desutilidad para la comunidad de la persistencia de la pobreza”.<sup>8</sup> Otro de los diversos criterios sugeridos es el enfoque de “recursos comunitarios”, caso en el cual la pobreza está referida a la situación de la comunidad como un todo —o al grupo de pobres como un ente único— y no a las situaciones individuales. En este caso se ha de recurrir a atributos comunitarios (por ejemplo, composición por calificación laboral de la población, tasa de desempleo, niveles salariales, acceso a la infraestructura económica y social) como indicadores del nivel de bienestar de sus miembros.<sup>9</sup>

Se observa, pues, que aun en términos muy generales hay una amplia gama de posiciones que pueden tomarse para conceptualizar el fenómeno de la pobreza, en gran parte debido al problema de los juicios de valor involucrados. Es que, tal como lo señaló Gunnar Myrdal, todo estudio de un problema social, por limitado que sea su alcance, es y debe estar determinado por juicios de valor. Una ciencia social desinteresada no ha existido nunca y, por razones lógicas, no podrá nunca existir.<sup>10</sup> Es en última instancia la visión del mundo del investigador la que lo hará inclinarse hacia uno u otro criterio. Por lo tanto, dado que difícilmente se puede afirmar que una definición en particular sea “la mejor”, buscarla será imposible: cualquier definición de pobreza podrá ser atacada y defendida desde muchos ángulos, dependiendo de la perspectiva del crítico. Así, la acción contra la pobreza deberá empezar una vez que se haya obtenido una definición que responda en la mejor forma posible a los requisitos teóricos, a las limitaciones de datos y a los objetivos del estudio.

Así como desde el punto de vista de la conceptualización de la pobreza existen varios criterios, también los hay para señalar qué aspectos de la vida de una persona o familia deben ser estudiados para determinar si es o no pobre. Surgen entonces las definiciones “económicas” y las definiciones “amplias”.

Las definiciones económicas se basan en el supuesto de que el bienestar de una familia está relacionado en forma directa con su capacidad de consumir bienes y servicios. Cuanto mayor sea ésta, mayor es el nivel de bienestar (asumiendo que los otros aspectos relativos a la situación de la familia permanecen inalterados) cualquiera sea el criterio de pobreza adoptado (sub-

---

8. Véase, Rein (1970) para un ejemplo de este enfoque.

9. Ferman *et al* (1968) describen este enfoque. Para un trabajo reciente en este sentido, véase Herrick y Hudson (1981), capítulo 7.

10. Citado en Ginsburg (1972), p. xix.

jetivo, relativo o absoluto). Este tipo de definiciones normalmente usan el nivel de ingreso como indicador *proxy* de la capacidad de consumo, o como un índice resumen de indicadores múltiples de consumo. Diversas razones justifican que las definiciones económicas de pobreza sean las más comúnmente usadas. Tal como lo dicen Plotnick y Skidmore,<sup>11</sup> a pesar de que no se niega la importancia de estudiar y corregir las privaciones sociales, políticas y psicológicas enfrentadas por los pobres, los problemas que resultan de un bajo nivel de ingreso son tan severos que centrar la atención en las variables de ingreso es un buen compromiso entre los extremos del tratamiento conceptual comprensivo y la pertinencia práctica. Por otro lado, en términos puramente pragmáticos, las estadísticas censales nacionales pueden ser usadas para determinar situaciones de pobreza sólo si se usan definiciones económicas.

Sin embargo, existen diversas opiniones en el sentido de que aún cuando los aspectos económicos son fundamentales y que los problemas económicos forman parte importante de la precaria situación de los pobres, el considerar sólo eso es inadecuado.

Según dichas opiniones, los pobres, en forma individual y como grupo, poseen características sociales y psicológicas —relacionadas o no a su carencia de recursos económicos— que pueden permanecer como una desventaja seria para ellos aún si sus problemas económicos fueran aliviados. Ellas tienen su origen en factores tales como un sistema social con reducida actividad política, baja participación en instituciones sociales importantes, estructuras familiares débiles e inestables, horizontes temporales cortos, chauvinismo masculino y machismo, un sentimiento crónico de fracaso, de incapacidad, de dependencia y de impotencia para participar en los beneficios espirituales y materiales que brinda la sociedad.

Oscar Lewis ha caracterizado tal situación con el nombre de “cultura de la pobreza”,<sup>12</sup> identificando este término con un modelo conceptual específico que describe en términos positivos una subcultura —que tiende a autopropagarse— de la sociedad occidental moderna con su propia estructura y racionalidad, que se transmite de generación en generación, y que es una forma de vida que va más allá de la simple privación para convertirse en una respuesta adaptativa a un conjunto específico de problemas.

Si esta última es la visión elegida como fundamento del análisis, es necesario hacer el trabajo de precisar los aspectos no económicos que se tomarán en cuenta para identificar las situaciones de pobreza, los métodos que se usarán para medirlos y los niveles que serán considerados críticos. En es-

---

11. Véase, Plotnick y Skidmore (1975), p.41.

12. Véanse, Lewis (1968) y Harrington (1962).

te sentido surgen dificultades muy serias; ¿cómo se pueden cuantificar aspectos tales como la inferioridad de derechos, de oportunidades y de status; el sentimiento de los pobres con respecto a ello, su frustración y resentimiento; la inestabilidad; etc.?. ¿cómo decidir qué aspectos no materiales inciden sobre la situación de la pobreza y cuáles no?<sup>13</sup> Ampliar la definición de pobreza, pues, complica enormemente el trazado de la línea divisoria entre pobres y no pobres.

Se ha pasado revista a una serie de enfoques posibles del problema de la pobreza. Es necesario reconocer la existencia de dicha diversidad, tanto porque la caracterización del problema (es decir, cuántos pobres hay, cuán pobres son, dónde están, quiénes son) depende obviamente del criterio adoptado como porque —más importante aún— esto mismo determinará crucialmente las decisiones de política tomadas para enfrentar el problema y, por lo tanto, los resultados obtenidos.

En este trabajo nos remitiremos al estudio de las que hemos llamado definiciones económicas de la pobreza, sobre todo porque su nivel de aplicabilidad práctica es mucho mayor que aquél de las definiciones amplias. En las tres secciones siguientes se analizan en detalle las concepciones subjetiva y objetiva (en sus dos variantes, relativa y absoluta) de la pobreza, destacando los problemas y bondades de cada una.

### 3. *EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO*

Estudiar la pobreza desde un punto de vista subjetivo significa considerar que cualquier persona o familia puede dar su juicio acerca del grado en que satisface sus necesidades básicas o, en otras palabras, sobre el grado al cual ella misma piensa que sus medios le sirven para alcanzar sus fines. Dependiendo de ese juicio se le considerará pobre o no pobre.

En términos generales, para encontrar si una persona o familia se considera a sí misma como pobre o no, existen dos caminos: preguntarle directamente, u observar su comportamiento.<sup>14</sup>

---

13. Para un tratamiento de estos aspectos, véase, Hobsbawm (1968), p. 402, Plotnick y Skidmore (1975) pp. 40-44 y Rein (1970), p. 47.

14. Véase, Drewnowski (1977), pp. 185 y ss. para un tratamiento similar de la concepción subjetiva de la pobreza. Por otro lado, es bueno aclarar que en este trabajo no se ha incorporado un análisis sobre la unidad de análisis más conveniente: la persona, la familia o el hogar; así, estos términos se utilizarán más o menos indistintamente significando "unidad de análisis", para evitar el uso de un término tan árido como este. Sin embargo, debe quedar claro que en el trabajo práctico este análisis es ineludible: una vez identificada la unidad de análisis ésta deberá ser siempre la misma.

En el primer caso, cuando se le pregunta a la persona si es o no pobre, ésta describirá el grado en que piensa que satisface sus necesidades básicas, para lo cual tendrá que haber definido ella misma previamente cuáles son tales necesidades. En gran parte, este juicio será relativo, es decir, la persona o familia comparará su situación con la de aquéllos que la rodean.<sup>15</sup> Con este método lo que se hace en el fondo, en términos económicos, es pedirle a la persona que mida su utilidad total de acuerdo a su propia escala de utilidad.

Sin embargo, este método es muy poco útil para propósitos de política, debido a tres problemas. En primer lugar, la veracidad de la información proporcionada por la persona es cuestionable, tanto en lo que se refiere a los recursos con que dice contar, como a su juicio sobre el grado en que satisface sus necesidades básicas. En segundo lugar, la relevancia de esa información también es cuestionable, dado que muchos de los juicios emitidos estarán referidos a situaciones hipotéticas y no efectivamente vividas. Este es el caso de las respuestas a las preguntas del tipo ¿usted cree que usted sería pobre si...? Por último, dado que cada persona emplea su propia escala de utilidad para juzgar su situación, la comparabilidad de casos individuales se torna imposible.<sup>16</sup>

El segundo método es el de la observación del comportamiento de una persona o familia para, en base a él, definirla como pobre o no pobre. Este método consiste en buscar indicios en su comportamiento que muestren si ella se considera a sí misma como pobre. Así, pueden observarse sus actividades de consumo, de ahorro, de búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, etc.

Aunque la observación directa proporciona antecedentes más confiables que la declaración personal, es un método que también presenta grandes problemas. Por un lado, el individuo debe tener la posibilidad de realizar acciones que lo señalen como pobre, lo cual no siempre es así. Por ejemplo, el hecho de que un individuo de bajo ingreso no busque un empleo mejor no significa necesariamente que se considere a sí mismo como no pobre sino que puede ser que simplemente no tenga la oportunidad de hacerlo. Asimismo, el hecho de estar endeudado no prueba que se trate de un individuo de bajos ingresos. Por otro lado, las acciones que realice una persona que se considere pobre no siempre son exclusivas de los pobres. Pueden haber personas que no sean pobres, pero que no satisfagan, por uno u otro motivo, alguna necesi-

---

15. Véase, Downs (1968), p.8.

16. Cabe señalar que este método tiende a inscribirse dentro de las definiciones "amplias" de pobreza, pues la persona o familia tomará en cuenta todo tipo de factores para analizar su situación.

dad, o que busquen mejores empleos, etc. Por lo tanto, este enfoque tampoco provee una guía útil para la formulación de políticas, aunque permita hallar en algunos casos información de cierto valor.

Por último, además de los problemas particulares a cada uno de los dos métodos por medio de los cuales se trata de identificar la pobreza subjetiva, existen al menos tres dificultades comunes a ambos. Primeramente, el comportamiento de un individuo, observado o declarado, no necesariamente indica que sea pobre si es que él ignora que es pobre, es decir, si no sabe que sufre de carencias en ciertos aspectos básicos —cuidados médicos, alimentación suficiente, higiene, etc. (Los defensores de este método, sin embargo, argüirán que lo que se busca es identificar a las personas que se consideren pobres, lo sean o no según otros criterios). En segundo lugar, de todas maneras se necesita un criterio previo que permita elegir a los individuos o familias que serán objeto de análisis. Tal como lo señala Townsend,<sup>17</sup> es imposible determinar la importancia de la privación subjetiva sin hacer referencia a la privación efectiva. Por último, el criterio subjetivo permite identificar solamente situaciones individuales de pobreza, y no permite pasar al nivel agregado, necesario para la formulación de políticas.

#### 4. EL PUNTO DE VISTA RELATIVO

Las dos formas de conceptualizar la pobreza, tal como ya se ha indicado, son la subjetiva y la objetiva. A su vez, en el caso de esta última hay dos variantes, la absoluta y la relativa. Esta sección se dedica al análisis de la concepción relativa.

Tomar la pobreza como un concepto objetivo y relativo significa, en primer término, que la situación de pobreza o de ausencia de ella es determinada no por la persona o familia misma, sino por el investigador y, en segundo término, que el bienestar de ésta no depende del nivel absoluto de su consumo o ingreso, sino del que disfruta en relación con aquél de los otros miembros de la sociedad. Esta posición relativa determina si el individuo o familia es pobre o no. Obviamente, para un análisis de este tipo, lo primero será determinar su ámbito: la sociedad toda, la comunidad, la localidad.

Como cualquier intento de identificar situaciones de pobreza, la medición relativa de ésta busca definir las situaciones en que las necesidades básicas no son satisfechas. Sin embargo, no se toma un mínimo de satisfacción de cada una en términos de mera subsistencia como estándar, sino que éste se define en referencia al nivel medio de satisfacción en la sociedad.

---

17. Véase, Townsend (1974), p.26.

La forma teóricamente más correcta de llevar a cabo un estudio de la pobreza es la de analizar cada necesidad básica por separado. Así, se deberían definir puntos de corte entre pobres y no pobres en relación al nivel promedio en que cada una es satisfecha por el grupo de referencia. Los indicadores múltiples así obtenidos deberán reunirse después en un indicador compuesto. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los datos disponibles no son suficientes para realizar un análisis tan detallado, por lo que normalmente es necesario recurrir a otras formas de identificación de la extensión de la pobreza relativa.

Uno de estos criterios consiste en tomar un determinado porcentaje de la población total como la población pobre. Por ejemplo, se puede decir que los pobres son los que se encuentran en el 20% de menores recursos de la población. Este criterio enfrenta dos problemas básicos. El primero es que la elección de tal porcentaje será normalmente arbitraria, prejuzgándose así la magnitud del problema: ¿por qué 20% y no 30% ó 40%? En segundo lugar, sin embargo, el problema fundamental es que tal criterio no permite apreciar la verdadera evolución del problema, al haber siempre y en todo momento un mismo porcentaje de pobres, tornando entonces a la pobreza como algo no erradicable por definición.

El segundo criterio consiste en encontrar una "línea de pobreza" relativa. Una línea de pobreza es relativa si es que ella es definida como una proporción fija del promedio o de la mediana del ingreso de la población. Así al variar tal promedio o mediana, variará el valor del ingreso que separa a pobres y no pobres. No existe un procedimiento objetivo para elegir dicha proporción, convirtiéndose entonces tanto la situación específica de cada sociedad como el concepto de justicia social del investigador en los factores determinantes de la elección.

A menudo se propone considerar la línea de pobreza como equivalente al ingreso medio: la persona o familia cuyo ingreso se encuentre por debajo de éste será pobre.<sup>18</sup> De esta manera son pobres aquéllos que ganan al hacerse más igualitaria la distribución del ingreso y son no pobres aquéllos que pierden. Otras medidas propuestas incluyen el llamado "punto de Fuchs", es decir, tomar la mitad de la mediana del ingreso como línea de pobreza.<sup>19</sup> Stein sugiere una variación con respecto a esta medida consistente

---

18. Según Drewnowski (1977) éste sería el principio más obvio para determinar la línea de pobreza.

19. Véase, Fuchs (1969).

en tomar la mitad de la mediana de los ingresos de familias cuyo jefe de hogar es un trabajador plenamente ocupado (dando lugar a una línea de pobreza mayor a la que resulta de aplicar el punto de Fuchs).<sup>20</sup> Plotnick y Skidmore idearon la "razón de bienestar", la cual se obtiene al dividir el ingreso monetario corriente de cada familia por su línea de pobreza absoluta<sup>21</sup> correspondiente. Este coeficiente indica la fracción en que el ingreso de la familia supera o cae por debajo del nivel mínimo necesario, según éste es expresado por las líneas de pobreza. Se asume que las familias con una misma razón de bienestar, independientemente del nivel absoluto de su ingreso, disfrutan de un mismo nivel de bienestar y se definen como pobres, en un sentido relativo, a aquellas familias cuyas razones de bienestar están por debajo de una cierta fracción de la mediana de todas las razones.<sup>22</sup>

El criterio de la línea de pobreza relativa aparece como bastante más útil para identificar situaciones de pobreza que el criterio de tomar un determinado porcentaje de la población, pues al menos permite apreciar cambios en el número de pobres, aunque de todas maneras siga siendo arbitraria, en alguna medida, la relación que se postule entre el ingreso medio (o la mediana) y la línea de pobreza relativa.

El uso del concepto relativo de pobreza resulta adecuado, por su propia naturaleza, para el estudio de diferencias entre dotaciones de recursos o de capacidades de consumo, pero difícilmente permite poner el acento en las situaciones en que lo grave no es la privación relativa, sino la privación absoluta, es decir, donde incluso la supervivencia física puede estar en peligro. Así, el uso del concepto relativo de pobreza aparece como indicado en el estudio de sociedades afluentes, donde el problema de la supervivencia prácticamente no exista, pero donde haya grandes diferencias entre grupos de población. Como tal, es el enfoque normalmente recomendado en la literatura

---

20. Véase, Stein (1971). Cabe hacer hincapié, sin embargo, que en una sociedad de bajo nivel de ingreso el número de jefes de hogares y el de jefes de hogares "plenamente ocupados" será muy similar.

21. Véase la sección 4.

22. Véase, Plotnick y Skidmore (1975), pp. 42-43. La fracción de la mediana de los ingresos utilizada por los autores no fue 0.5 sino 0.44, pues este último valor constituye el inverso del promedio de la mediana de las razones de bienestar (2.25) y así el cálculo resulta en el mismo grupo de hogares pobres que bajo el concepto de línea de pobreza en el año base.

sobre pobreza proveniente de sociedades desarrolladas,<sup>23</sup> aunque, tal como es de esperarse, esto no siempre ha sido así.<sup>24</sup> fue sólo al desarrollarse las sociedades y ampliarse su base de recursos que desaparece la primacía del problema absoluto de pobreza como preocupación central de los investigadores y cobra mayor importancia el relativo.

Por lo tanto, para el análisis de sociedades como las latinoamericanas, donde además de la privación relativa hay casos en los que los requisitos mínimos para mantener la vida en condiciones humanamente decentes están ausentes, el enfoque relativo aporta poco en términos de ayudar a solucionar los problemas verdaderamente importantes. Así, es al estudio de la pobreza conceptualizada como un fenómeno absoluto que hay que dedicarse.

### 5. *EL PUNTO DE VISTA ABSOLUTO*

Tal como se dejó entender en la sección anterior, el camino más adecuado para el estudio de la pobreza en países donde está bastante extendida en grado severo, como es el caso de los países de América Latina, es el de conceptualizarla como un fenómeno absoluto.<sup>25</sup> Este concepto de pobreza es el que mejor permitirá diseñar políticas y planes destinados a atacar la pobreza y calcular su efecto y el de las condiciones económicas generales sobre el número de pobres.

Según la concepción absoluta de la pobreza, una persona o familia tiene derecho a llevar una vida en condiciones "decentes", compatibles con la dignidad humana, lo que implica la satisfacción a un grado suficiente de sus necesidades esenciales. Cuando esto no ocurre, la persona o familia es pobre. Se trata, entonces, de establecer estándares para los niveles de satisfacción de las necesidades al grado considerado suficiente, por debajo de los cuales se sea pobre.

---

23. Por ejemplo, Townsend (1974) dice que la pobreza puede ser definida objetivamente y tal definición aplicada consistentemente sólo en términos relativos. Véase Atkinson (1975) para una defensa igualmente decidida del enfoque relativo.

24. Townsend (1974) también señala que las definiciones operacionales previas de pobreza no fueron expresadas en términos totalmente relativos ni en forma comprensiva sino más bien que la preocupación se centraba en los conceptos absolutos de ingreso y mantenimiento de la eficiencia física.

25. Fields (1980) llega incluso a decir que los índices de pobreza absoluta pueden llegar a ser el criterio más importante de progreso en el proceso de desarrollo. Este es también el enfoque recomendado por el Banco Mundial; véase Banco Mundial (1980), Parte II.

El hecho de fijar los niveles mínimos aceptables de satisfacción de necesidades básicas significa poner el acento en el hecho de que muchas personas o familias no llegan a ellos y, por lo tanto, constituyen el grupo objetivo de las políticas contra la pobreza. Estas mediciones absolutas reconocen que aquellas personas o familias de bajos recursos obtienen beneficios reales de un incremento en su ingreso o nivel de consumo, independientemente del lugar que ocupan en la distribución del ingreso y de lo que ocurra con ésta.

El procedimiento tradicional para expresar el nivel mínimo aceptable de satisfacción de necesidades básicas consiste en establecer una línea de pobreza,<sup>26</sup> es decir, un nivel de ingreso que sirva de "frontera" entre los pobres y los que no lo son.<sup>27</sup> Si el total de ingresos de todo tipo de un individuo o familia es inferior a la línea de pobreza se le considera pobre.

Expresar la línea de pobreza en términos de ingreso no es, en realidad, sino presentar un indicador resumen de pobreza calculado en base a normas mínimas de satisfacción de cada necesidad básica en particular (alimentación, educación, salud, vivienda, etc.). La pobreza es un fenómeno multifacético y lo correcto para estudiarla es, pues, utilizar indicadores múltiples,<sup>28</sup> los cuales se reúnen después en uno solo bajo la forma de ingreso, a través de valorar cada una de las normas mínimas recién mencionadas y luego agregarlas. En otras palabras, se reconoce claramente el hecho de que lo importante es la satisfacción de las necesidades básicas y no el ingreso *per se*, siendo éste solamente el vehículo por medio del cual dicha satisfacción puede llevarse a cabo. Sin embargo, debido al hecho de que frecuentemente esto es olvidado y el ingreso pasa a ser el único objetivo de estudio y política; su uso como medida de la pobreza es atacado, aun por aquellos que no son partidarios de las definiciones amplias de pobreza.<sup>29</sup>

Sin embargo, no siempre es posible llevar a cabo el estudio detallado de cada necesidad básica para determinar el mínimo necesario, debido a limitaciones de datos o recursos. En tal caso el procedimiento tradicional ha sido concentrarse en la más importante de las necesidades humanas (la alimentación), calculando cuidadosamente el gasto mínimo adecuado y postulando, por medio de coeficientes de Engel (es decir, la razón gasto en alimen-

---

26. O "punto" de pobreza según otra terminología.

27. Método popularizado por el sociólogo inglés Charles Booth en su obra de 17 volúmenes, *Life and Labour of the People in London*, publicada entre 1891 y 1903.

28. Según Drewnowski (1977) éste es el único enfoque correcto.

29. Véase, por ejemplo, Scott (1981).

tos/ingreso) una relación entre dicho gasto y el gasto mínimo necesario en el resto de las necesidades básicas. Ya Rowntree lo hizo así en 1899<sup>30</sup> y hoy en día es un método ampliamente usado.<sup>31</sup>

Esta forma de diseñar la línea de pobreza, basada en estándares absolutos, tiene gran aceptación por dos motivos: parece estar de acuerdo con el sentido común y parece estar libre de juicios de valor, los cuales estarían siempre presentes en las otras definiciones de pobreza. Sin embargo, es bueno hacer hincapié en que esto último es más aparente que real. De hecho, hay multitud de juicios de valor detrás de la adopción de una línea de pobreza absoluta, como los hay detrás de cualquier definición de pobreza o cualquier definición económica. En un pasaje ya clásico, Mollie Orshansky ha escrito: "Contar a los pobres es un ejercicio en el arte de lo posible. Para decidir quién es pobre, los rezos resultan más relevantes que los cálculos pues la pobreza, como la belleza, está en los ojos del que la ve. La pobreza es un juicio de valor; no es algo que alguien pueda verificar o demostrar, excepto por inferencia y sugestión, aún con una medida de error. Decir quién es pobre es utilizar todo tipo de juicios de valor".<sup>32</sup> En efecto, el hecho mismo de elegir el con-

---

30. Tal como lo relata Townsend (1974), Seebohm Rowntree, haciendo un uso sagaz del trabajo de Atwater —un nutricionista que había experimentado con las dietas de prisioneros para encontrar cómo se relacionaban los consumos de nutrientes con la mantención del peso corporal— estimó las necesidades nutricionales medias de adultos y niños, tradujo éstas a diferentes alimentos y, posteriormente, al equivalente monetario de estos últimos. A estos costos de los alimentos Rowntree añadió sumas para vestuario, combustibles y artículos diversos del hogar de acuerdo al tamaño familiar.

31. Plotnick y Skidmore (1975) indican cómo en los Estados Unidos se establecieron las líneas de pobreza estimando primero los costos anuales de alimentación para familias de diferentes tamaños y composición, suponiendo que ellas consumían la dieta denominada "económica" diseñada por el Departamento de Agricultura. Una familia no rural de tres o más miembros fue considerada "pobre" si la adquisición del presupuesto "económico" de alimentación absorbía más de 33% de su ingreso monetario, una cifra deducida de los estudios de presupuestos familiares. Por lo tanto, los umbrales de pobreza fueron establecidos multiplicando el presupuesto de alimentación por un factor de 3. Para parejas, este factor fue de 3.88 y para individuos fue 5.92. Por otro lado, Vega-Centeno (1984) demuestra empíricamente la importancia del gasto en alimentos en las sociedades latinoamericanas.

32. Véase, Orshansky (1969). Pero hay que notar, como ha dicho la misma autora (véase Orshansky, 1968), que la iniciación de medidas destinadas a corregir las situaciones de pobreza no puede demorarse hasta que se determine el mejor criterio posible para definir la pobreza.

cepto absoluto de pobreza ya implica de por sí un juicio de valor, además de aquéllos que también estarán presentes en la selección de las necesidades que se considerarán básicas y de los valores considerados mínimos para su satisfacción.

El diseño de los estándares absolutos de pobreza se ve afectado por las condiciones culturales, sociales y políticas que marcan la formación del analista y que lo rodean. Esto introduce una medida de relatividad en lo que hasta ahora hemos venido llamando "absoluto". De esta manera, incluso dentro del seno de una misma sociedad, diferentes personas propondrán diferentes estándares y, por lo tanto, diferentes líneas de pobreza. Lo importante es que los juicios de valor usados en el análisis sean, en lo posible, claramente explicados.

Pero también son diferentes los contextos reales dentro de los cuales se dan las diferentes situaciones de pobreza.<sup>33</sup> Cada sociedad tiene sus propias características, lo cual implica que los estándares absolutos de satisfacción variarán de una a otra. Por ejemplo, las necesidades de vestimenta de los habitantes de las selvas tropicales diferirán marcadamente de las de aquéllos que habitan en las frías mesetas andinas, las necesidades de transporte del obrero urbano y las del campesino minifundista son igualmente muy diferentes, etc. Más aún, el propio nivel medio de afluencia de la sociedad en cuestión tiene que influir en la determinación de los mínimos aceptables. Es obvio, por ejemplo, que los mínimos aceptables en Europa o Estados Unidos serán mucho mayores que en los países de América Latina.<sup>34</sup> Igualmente existirán diferencias al interior de nuestros países entre las áreas urbana y rural. Esto último significa, además, que conforme crece el nivel de afluencia en una sociedad dada, tenderán a ser mayores los mínimos aceptables. En resu-

---

33. Sobre este punto y el anterior, véase Argüello y Franco (1982).

34. Resulta interesante reproducir el ejemplo de Miller (1965): "El condado de Tunica, estado de Mississippi, es el condado más pobre de los Estados Unidos. Alrededor de ocho de cada diez familias en este condado son pobres de acuerdo a los estándares nacionales; sin embargo, 52<sup>o</sup>/o tiene televisores, 46<sup>o</sup>/o tiene automóviles y 37<sup>o</sup>/o tiene lavadoras. Estas familias pueden estar privadas de esperanza y ser pobres en espíritu, pero sus posesiones materiales, siendo bajas de acuerdo a los estándares americanos, serían la envidia de la mayor parte de la humanidad en el mundo de hoy". Igualmente, en un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (véase BID, 1979) se señala que "el nivel de pobreza per cápita tal como se lo define en los Estados Unidos es considerablemente más alto que el ingreso per cápita promedio de muchos países latinoamericanos. A su vez, lo que generalmente sería considerado como ingreso bajo en América Latina podría ser relativamente alto en algunas partes de Asia y Africa".

men, las llamadas líneas de pobreza absolutas serán diferentes en lugares distintos y en diferentes momentos y cuando son calculadas por distintas personas.

¿Por qué, entonces, se les llama “absolutas”? La razón principal es que si bien los estándares mínimos que se adopten no son ni universalmente válidos ni inmutables, los valores de los indicadores no dependen, en primer lugar, del juicio o comportamiento de los pobres ni, en segundo lugar, de la posición relativa de éstos con respecto a otros.

En todo caso, es crucial lograr un acuerdo sobre los mínimos aceptables de satisfacción de necesidades básicas para la puesta en marcha de un estudio sobre la pobreza y para el diseño de políticas destinadas a combatirla. Para ello es necesario lograr un acuerdo, en primera instancia, respecto a las metas mínimas que una familia pobre debería alcanzar si su ingreso llega a ser igual a la línea de pobreza que se postule. Estas metas pueden ordenarse de diferentes maneras. Es particularmente ilustrativa la jerarquización señalada en una publicación de las Naciones Unidas,<sup>35</sup> la cual clasifica estas metas en tres niveles, siendo cada uno posterior en su satisfacción al anterior e implicando, por tanto, un mayor consumo. Dichos niveles son el fisiológico —o la mera supervivencia física—, el legal —o el cumplimiento con las normas mínimas de decencia humana existentes en la sociedad— y el social —es decir, alcanzar un mínimo de aceptación social y desarrollo personal. Al ser este último nivel bastante flexible, aun cuando dos investigadores llegasen a un acuerdo en líneas generales respecto a los dos primeros, subsistirán importantes divergencias en la línea de pobreza sugerida.<sup>36</sup>

La determinación de las normas mínimas utilizadas para diseñar la línea de pobreza debe resultar de combinar el conocimiento de los expertos con los patrones de consumo efectivamente observados de los pobres. El experto, por ejemplo, no puede tratar de imponer a los pobres el consumo de una dieta alimenticia, por nutritiva que sea, si de alguna manera no ha respetado sus gustos y hábitos en materia de alimentos. Por otro lado, el conocimiento del experto es vital por dos razones. Primeramente, sin él sería difícil *a priori* decidir quién tiene un ingreso similar a la línea de pobreza que se calculará, de manera tal de basar el análisis sólo en la observación detallada de sus patrones de consumo. En segundo lugar, el consumo de los pobres puede estar “desbalanceado”, satisfaciendo más allá de lo necesario alguna necesidad y estan-

---

35. Véase, Naciones Unidas (1969).

36. Ornatí (1967) reconoce esta misma jerarquía de necesidades, aunque usa una nomenclatura diferente: de subsistencia, de educación y de comodidad.

do en situación precaria en otra e, incluso, gastando en "lujos" sin antes haber satisfecho todas las necesidades básicas.

Es más, dado que no se trata simplemente de identificar a los pobres, sino de emprender las acciones necesarias para modificar su situación, entonces hay que insistir en que de los juicios formulados por expertos, los más relevantes son los señalados por quienes conciben, preparan y ponen en marcha los programas destinados a aliviar y erradicar la pobreza. La razón es sencilla: toda conceptualización de la pobreza que no tenga como fin la acción destinada a superarla, si bien puede resultar interesante, en gran medida es irrelevante.<sup>37</sup>

El problema de la determinación de las necesidades básicas y de los límites mínimos de satisfacción considerados aceptables es sólo la primera parte del trabajo de estimación de las líneas de pobreza absolutas. El segundo paso consiste en expresar todos aquellos mínimos en términos de un denominador común y reunirlos en una sola medida. En otras palabras, el segundo paso del análisis consiste en valorar los mínimos aceptables de cada necesidad en términos del gasto mínimo involucrado. Estos deberán ser luego sumados para expresarlos en términos del ingreso total mínimo necesario para abandonar la pobreza. Esto último constituye la línea de pobreza.

Para dar valores a los mínimos asociados con cada necesidad básica, aparte de haber establecido el monto necesario de bienes y servicios que deben ser consumidos, se debe especificar su precio y calidad. Especificar su calidad significa definir cuáles bienes y servicios se están considerando, aunque, si bien hay que ser explícitos en esto, no parece necesario llegar a extremos de excesivo detalle. Por su parte, los precios elegidos deben ser los realmente pagados por los grupos pobres, y no los precios promedio de la economía pues éstos no necesariamente coinciden con aquéllos. Idealmente, deben elegirse los precios vigentes en las áreas o lugares en que viven los pobres. Cabe notar, sin embargo, que dadas las limitaciones de un estudio sobre la pobreza en cuanto a datos, tiempo o recursos, puede no ser posible conseguir precios de esta naturaleza para todos los productos considerados.

Al determinar el valor de la línea de pobreza, los bienes y servicios considerados en ella que son provistos por el gobierno en forma gratuita o subsidiada deben incluirse al precio efectivamente pagado por los grupos pobres; es decir, su precio no deberá incluirse si es que son gratuitos o, en el caso de ser subsidiados, deberá incluirse solamente la parte no subsidiada. Sin embargo, surgen problemas cuando la disponibilidad de tales bienes y servicios no es universal. Se ha propuesto en este caso utilizar el costo para el Estado de

---

37. Véase, Drewnowski (1977), p. 193.

## LA POBREZA: DIVERSIDAD DE ENFOQUES

proveer una unidad más del bien o servicio en cuestión; esto, no obstante, no tiene sentido si el Estado se ve incapacitado de ofrecerlo a una mayor escala. Se podría usar también el valor de las alternativas privadas al bien o servicio público, aunque esto puede inflar el valor de la línea de pobreza en forma excesiva.<sup>38</sup>

Una vez especificado el valor de la línea de pobreza, una práctica común es mantenerlo constante en términos reales a través del tiempo, para lo cual su valor nominal es aumentado año a año mediante el uso del índice de precios al consumidor. Esto presenta dos problemas. Por un lado, dicho índice no toma en cuenta los mayores costos de adquisición que resultan normalmente de una mejora en la calidad de los bienes considerados en su cálculo. Por otro lado, sin embargo, una objeción más importante aún al uso del índice de precios al consumidor es que contradice lo expresado líneas arriba en el sentido de que es necesario utilizar en el cálculo los precios efectivamente pagados por los pobres. Idealmente habría que diseñar, a efectos del estudio de la pobreza, un "índice de precios al consumidor pobre". Pero dada la magnitud de una tarea de esa naturaleza, el uso del índice de precios al consumidor tal como está disponible será la mejor alternativa para modificar el valor de la línea de la pobreza de manera tal de mantenerla constante en términos reales.

Sin embargo, es necesario preguntarse si conviene mantener constante a lo largo del tiempo el valor de la línea de pobreza. En realidad, para períodos cortos (pocos años), su constancia real, es decir, el considerar siempre los mismos bienes y servicios, es conveniente y útil para analizar los cambios en el número de pobres que se dan como consecuencia de hechos específicos tanto en lo que se refiere a las condiciones económicas en general como a las políticas públicas. En cambio, en el mediano y en el largo plazo, el valor de la línea de pobreza deberá aumentar progresivamente debido a la elevación general del nivel de vida en la sociedad (aunque no necesariamente en la misma proporción), pues esto conduce a que las necesidades consideradas básicas incluyan nuevos aspectos, tanto en lo que se refiere a los mínimos aceptables como a la aparición de nuevas necesidades. Asimismo, en sociedades donde el proceso de migración rural-urbano es importante, ello lleva a la elevación progresiva del valor de la línea de pobreza pues ésta es mayor en las áreas urbanas. No sólo el nivel de precios es más alto en estas últimas

---

38. Véase, Naciones Unidas (1969), p. 68.

sino que hay un número mayor de necesidades que pueden considerarse básicas.<sup>39</sup>

Así pues, la línea de pobreza "absoluta" deberá tener un cierto grado de relatividad en el tiempo. Una línea de pobreza fija no reconoce la naturaleza relativa de las necesidades básicas: no es realista suponer una línea de pobreza fija en una sociedad en continuo cambio. Debido a razones económicas, sociales y psicológicas, en una sociedad donde la población en general disfruta de niveles crecientes de vida, los requisitos mínimos socialmente aceptados también tenderán a ser cada vez más altos.

Recuérdese, como ya se indicó más arriba, que estos argumentos no invalidan el carácter "absoluto" de la línea de pobreza. Aún cuando ésta sea ajustada hacia arriba de tiempo en tiempo, lo que se hace es considerar cada vez nuevos mínimos absolutos, determinados independientemente de la distribución de los aumentos de recursos en la sociedad, excepto en cuanto ésta afecte lo socialmente considerado como estándar mínimo. Siguen primando, en todo momento, los criterios de subsistencia y no los relativos a desigualdades. Fijar una línea de pobreza más alta implica que las políticas públicas estarán encaminadas a dotar a los pobres de un mayor nivel de recursos y no a reducir las desigualdades existentes.

Se desprende de lo dicho hasta aquí que el ideal será trazar no una línea de pobreza sino un conjunto de ellas, no sólo a través del tiempo, sino también para un mismo momento: deberán tomarse en cuenta los efectos de las diferencias entre área urbana y rural, entre diferentes tamaños de familia, entre diferentes estructuras familiares, etc., sobre las necesidades consideradas básicas. Esto, llevado a un extremo, significaría trazar una línea de pobreza para cada familia de la sociedad. Siendo que esto es imposible, se trata de, según las restricciones enfrentadas en el análisis, calcular líneas de pobreza para tipos de familia "representativos", tales como rurales y urbanas, o "grandes" y "pequeñas", etc. Esto, sin embargo, no se ha hecho en la mayoría de los casos, especialmente por falta de datos.

Como dice Rein<sup>40</sup> la historia del estudio de la pobreza es equivalente a la búsqueda de la piedra filosofal: está marcada por el esfuerzo de establecer una línea de pobreza no subjetiva o "científica". Los argumentos propor-

---

39. Esta actitud, sin embargo, no es compartida universalmente. Por ejemplo, Fields (1980) dice que el enfoque de la pobreza absoluta como aproximación al estudio del desarrollo económico requiere que se defina una medida (la línea de pobreza) que no varíe con respecto al tiempo. Más aún, dice que lo importante y crucial acerca de la línea de pobreza absoluta en un contexto dinámico de desarrollo es que se mantenga constante en términos reales, es decir, ajustando sólo por inflación.

40. Véase Rein (1970), p. 49.

cionados aquí demuestran la futilidad de dicho esfuerzo. Hay que reconocer que una línea de pobreza es siempre particular a la situación para la cual se diseñó y que depende de los juicios de valor del investigador. Reconocer y explicitar esto hace que todo estudio sobre la pobreza, especialmente si conduce a la acción, tenga valor aunque no sea "científico" en el sentido de exactitud y universalidad.

### 6. LA MEDICION DE LA POBREZA

En las tres secciones anteriores se expusieron las distintas concepciones de la pobreza. Una vez adoptada una de ellas como sustrato conceptual del análisis es posible proceder a la primera etapa del trabajo práctico, cual es la identificación de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza. La segunda parte, tema del cual nos ocuparemos en esta sección, consiste en "medir la pobreza", es decir, analizar su magnitud, señalando su extensión e intensidad.

Por "medir la pobreza" se entiende el caracterizarla en términos de tres variables: el número de pobres, la diferencia existente entre el ingreso de éstos y la línea de pobreza y, finalmente, la distribución del ingreso al interior del grupo de los pobres. No todas las medidas propuestas para el estudio de la pobreza incorporan los tres aspectos a la vez y, de hecho, las dos más comúnmente usadas no lo hacen. Estas, la incidencia de la pobreza y el déficit de pobreza, serán analizadas en el primer acápite de esta sección. El segundo acápite se refiere, por su parte, a los intentos de diseñar medidas más amplias de pobreza que sí incorporen los tres aspectos recién señalados.

#### a) *Incidencia de la pobreza y déficit de pobreza*

La medición del número de pobres o proporción de pobres en la población, conocida como "incidencia" de la pobreza, es el procedimiento más simple para construir un índice de pobreza. En términos analíticos, si  $x$  es una variable aleatoria que representa el ingreso, si  $F(x)$  es la función de distribución de probabilidad de  $x$ , y si  $x^*$  es el valor de la línea de pobreza, entonces  $F(x^*)$  es la proporción de pobres en la población, es decir, la de personas con un ingreso menor a  $x^*$ . Alternativamente, esta proporción, que designaremos como  $H$ , pueden expresarse como:

$$H = p/n \quad (1)$$

donde  $p$  es el número de pobres y  $n$  el tamaño de la población total.

Por su parte, el déficit de pobreza representa el monto total de ingre-

los corrientes que sería necesario transferir directamente y sin filtraciones a todos los pobres en conjunto para elevarlos, en un momento dado, al nivel de la línea de pobreza previamente especificada. Para cada individuo  $i$ , puede encontrarse su brecha de pobreza ( $d_i$ ):

$$d_i = x^* - x_i \quad (2)$$

donde  $x_i$  es su nivel de ingreso. Si  $d_i > 0$ , se trata de un individuo pobre y si  $d_i \leq 0$ , el individuo no es pobre. Para hallar el déficit agregado de pobreza ( $D$ ) se suman los valores de  $d_i$  para todos los pobres, es decir, sólo los valores positivos de  $d_i$ :

$$D = \sum_{i=1}^p d_i = p(x^* - \bar{x}_p); \quad d_i > 0 \quad (3)$$

donde  $\bar{x}_p$  es el ingreso promedio de los pobres.<sup>41</sup>

Para incorporar el número de pobres a la expresión del déficit agregado de pobreza, ésta se puede normalizar expresándola como el déficit porcentual con respecto a la línea de pobreza, por persona, es decir:

$$I = \sum_{i=1}^p \frac{d_i}{x_i} \frac{1}{p} = \sum_{i=1}^p \frac{(x^* - x_i)}{px^*} = \frac{x^* - \bar{x}_p}{x^*} \quad (4)$$

Normalmente, sin embargo, el déficit de pobreza se utiliza para encontrar una medida del esfuerzo global que una sociedad determinada necesitará realizar para erradicar la pobreza, por lo que generalmente se recurre al uso del déficit agregado de pobreza,  $D$ . Este, a su vez, debe ser expresado en relación a alguna otra magnitud para poder conferir una idea clara de la magnitud relativa de dicho esfuerzo.

Según el interés específico de cada estudio sobre la pobreza,  $D$  podrá expresarse como proporción de diversas magnitudes.<sup>42</sup> El caso más común

41. Este indicador, al igual que  $H$ , puede ser utilizado en conexión tanto con una conceptualización absoluta de la pobreza como también con una concepción relativa; asimismo, puede ser enfocado tanto desde el punto de vista de un sólo indicador de pobreza como desde el de indicadores múltiples.

42. Véase, Piñera (1982).

consiste en expresar el déficit de pobreza como proporción del ingreso total de la sociedad:

$$P_1 = \frac{D}{n\bar{x}} \quad (5)$$

donde  $\bar{x}$  es el ingreso promedio de toda la sociedad. La expresión (5) es bastante flexible en el sentido de que  $n\bar{x}$  puede representar el ingreso nacional, el ingreso nacional disponible, o el producto nacional dependiendo de cómo se mida  $\bar{x}$ . Si se usa el concepto de ingreso nacional, por ejemplo,  $P_1$  puede interpretarse en términos simples como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos de las personas para generar el monto de recursos corrientes que sería necesario transferir a los pobres para que abandonen su situación de pobreza.

El problema de un índice como  $P_1$  estriba en que la tasa de impuesto hipotética es aplicable a todos los miembros de la sociedad, incluidos los pobres. Obviamente, ello no tiene sentido. Así, se deben diseñar medidas que indiquen el monto de la transferencia necesaria como proporción del ingreso de las personas de mayores ingresos. Fishlow<sup>43</sup> propuso la siguiente medida:

$$P_2 = \frac{D}{n\bar{x} - p\bar{x}_p} \quad (6)$$

La expresión (6) señala el déficit agregado de pobreza como proporción del ingreso de la población no pobre. También se puede recurrir a representar el déficit como proporción del ingreso de una parte de los no pobres, es decir, como proporción del ingreso del  $z^o$ /o más rico de la población. Así,

$$P_3 = \frac{D}{k_z(n\bar{x})} \quad (7)$$

donde  $k_z$  es la participación del  $z^o$ /o más rico de la población en el ingreso.  $P_3$  puede interpretarse simplificadaamente como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos del  $z^o$ /o más rico de la población

---

43. Véase, Fishlow (1972).

para generar los recursos corrientes que, transferidos en su totalidad a los pobres, les permitiera abandonar su condición de pobreza. El índice  $P_3$ , así como también  $P_2$ , puede alterarse por una simple concentración del ingreso en los tramos altos sin que se afecte en forma alguna la situación de los pobres. Una variante de  $P_3$ , que ha sido sugerida, consiste en expresar el déficit agregado no como porcentaje del ingreso del  $z^0/o$  más rico, sino como porcentaje de éste deducido un monto equivalente al nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza.

Por último, se puede relacionar la magnitud del déficit de pobreza agregado con el gasto público:

$$P_4 = \frac{D}{k_f(n\bar{x})} \quad (8)$$

donde  $k_f$  indica qué proporción del ingreso nacional es destinada a gasto público.  $P_4$  refleja en cierta forma la capacidad del sector público para abordar el problema de la pobreza. Dado que normalmente una parte importante de los gastos públicos, sin embargo, son muy rígidos, una forma alternativa e interesante de este índice consiste en expresar  $D$  como porcentaje de aquella parte del gasto público sobre la cual la autoridad política conserva un cierto grado de libertad con respecto a su utilización final.

Antes de concluir esta sección es necesario dejar en claro que la medida del déficit agregado de pobreza que teóricamente, como ya se ha señalado, es el monto de recursos corrientes que es necesario transferir a los pobres para que dejen de serlo, es distinto al monto de transferencias en que efectivamente sería imprescindible incurrir para eliminar la pobreza. Concretamente, la medida  $D$  subestima tales transferencias. Por un lado, la elevación permanente de los ingresos bajos requiere más inversión que transferencias corrientes de ingreso, siendo estas últimas lo que está implícito en medidas como  $P_1$  a  $P_4$ . En segundo lugar, cualquier transferencia hacia los pobres se reducirá inevitablemente por filtraciones hacia otros grupos. Los índices mencionados suponen que el monto de las filtraciones es nulo. Tercero, aún cuando los pobres recibiesen el total de la transferencia, también será inevitable una cierta diversión de recursos por parte de ellos hacia objetivos distintos de la satisfacción de las necesidades básicas. Por último, las medidas de déficit de la pobreza no incluyen el valor de los servicios públicos provistos en forma gratuita (al no estar incluido en las líneas de pobreza utilizadas).

### b) Las medidas globales de pobreza

Al empezar esta sección se indicó que ninguna de las dos medidas de pobreza que se analizaron en el acápite anterior, esto es, la incidencia (H) y el déficit (D ó I), incorporan en su estructura, en forma simultánea, las tres variables más importantes que caracterizan al grupo de los pobres: H ignora las diferencias de ingreso entre los pobres y D el número de pobres. Aunque se recalculase esta última medida y se obtenga I, sin embargo, ni ella ni H toman en cuenta las desigualdades de la distribución del ingreso al interior del grupo de los pobres. Esto significa, por ejemplo, que si un pobre transfiere dinero a otro pobre con un nivel de ingreso mayor, las medidas H, D o I no sufren variaciones, aunque es evidente que el nivel de bienestar es ahora menor. En este sentido, ambos índices, la intensidad y el déficit de pobreza, son índices burdos aunque de hecho el segundo representa un avance sobre el primero, especialmente cuando es expresado como el déficit porcentual por persona (I).

Sen<sup>44</sup> formuló dos axiomas que toda medida de pobreza debería satisfacer. El primero de ellos, o axioma de monotonicidad, dice que, *ceteris paribus*, una reducción en el ingreso de una persona que se encuentre por debajo de la línea de pobreza deberá aumentar el valor de la medida de pobreza. Por su parte, el segundo axioma, o axioma de transferencia, dice que, *ceteris paribus*, una transferencia pura de ingreso de una persona que se encuentre debajo de la línea de pobreza a cualquiera que tenga un nivel de ingreso más alto (aunque también sea pobre), deberá aumentar el valor de la medida de pobreza.

La proporción de pobres en la población (H) viola ambos axiomas, mientras que el déficit agregado de pobreza (D) y el normalizado (I) violan el segundo axioma. Así pues, diversos autores han tratado de encontrar una medida de la pobreza que tome en cuenta las tres variables ya señaladas como características de la pobreza y que cumpla con los dos axiomas de Sen.

Sen mismo deriva axiomáticamente una medida de pobreza de ese tipo, basándose en una concepción ordinal del bienestar. El índice de Sen es, en realidad, la suma ponderada y normalizada de los déficit de pobreza de todos los pobres. Su forma general es la siguiente:

---

44. Véase, Sen (1976).

$$P = A(x^*, p, n) \cdot \sum_{i=1}^P d_i v_i(x^*, \underline{x}) \quad (9)$$

donde  $\underline{x}$  es un vector de dimensión  $n$  que representa la configuración de ingresos de toda la sociedad,  $A(x^*, p, n)$  es el parámetro de normalización y  $v_i(x^*, \underline{x})$  son las ponderaciones utilizadas. Nótese que se define estas ponderaciones en términos de vector  $\underline{x}$  completo y no sólo de  $x_i$ .

Mediante la operacionalización de tres axiomas determinados, la expresión general (9) se transforma en el índice de pobreza de Sen, que llamaremos  $P_s$ .<sup>45</sup> En primer lugar, mediante el "axioma de ponderaciones de rango ordinales" se especifica cómo se determina el coeficiente de ponderación  $v_i(x^*, \underline{x})$  que recibe el déficit de pobreza de cada individuo  $i$ : éste es igual al rango que cada individuo ocupa en el ordenamiento interpersonal de bienestar de los pobres. En segundo lugar, mediante el "axioma de bienestar monótonico", se especifica cómo ordenar a los pobres según su nivel de bienestar. Se asume que este último depende del ingreso de tal manera que a un mayor ingreso corresponde un bienestar mayor. Es decir, si  $W_i(x)$  representa el nivel de bienestar del individuo  $i$ , entonces para  $i, j$  cualesquiera, si  $x_i > x_j$ , se cumplirá que  $W_i(\underline{x}) > W_j(\underline{x})$ , y por lo tanto que  $v_i(x^*, \underline{x}) < v_j(x^*, \underline{x})$ . Por último, mediante el "axioma de valor normalizado de pobreza" se especifica el proceso de normalización. Este dice que si todos los pobres tienen el mismo ingreso, entonces  $P = HI$ .

Según Sen, estos tres axiomas determinan unívocamente el siguiente índice de pobreza:

$$P_s = H \cdot [1 + (1 - I)G] \quad (10)$$

donde  $G$  es el coeficiente de Gini de la distribución de ingreso de los pobres.<sup>46</sup> El índice  $P_s$  es igual a la multiplicación de la proporción de pobres ( $H$ ) y del déficit de pobreza, este último ampliado por el coeficiente  $G$  ponderado por  $(1 - I)$ , es decir, ponderado por la relación del ingreso prome-

45. Takayama desarrolla sobre esta misma base una medida diferente de la pobreza, relacionada con la concepción relativa de esta última. Véase, Takayama (1979).

46. En realidad, ésta es la forma del índice cuando el número de pobres es grande. Para la expresión exacta de  $P_s$  y el proceso de su derivación, consúltese nuevamente Sen (1976), pp. 224-225.

dio de los pobres a la línea de pobreza.<sup>47</sup> En otras palabras, se toma en cuenta explícitamente la distribución de ingreso de los pobres. Así, el déficit de pobreza "verdadero" es la suma del déficit medido como diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de los pobres,  $I$ , y del "déficit" que resulta de la distribución desigual del ingreso de los pobres,  $(1 - I)G$ . Sólo si todos los pobres tienen el mismo ingreso es posible tomar como índice de la pobreza la simple multiplicación de  $H$  e  $I$ , pues en tal caso  $G = 0$ .

De la expresión (10) se desprende que si aumenta la proporción de pobres ( $H$ ), si aumenta el déficit de pobreza ( $I$ ) o si aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso de los pobres (representada por  $G$ ), aumenta el valor de  $P_s$ . En otras palabras, este índice cumple con todas las condiciones señaladas para un índice de pobreza.

Anand<sup>48</sup> desarrolla una expresión alternativa para  $P_s$ , que llamaremos  $P_a$ :

$$P_a = H \frac{I}{x^*} [x^* - \bar{x}_p (1 - G)] \quad (11)$$

En (11) se aprecia que el efecto de considerar  $G$  es que en lugar de tomar simplemente el déficit de pobreza promedio,  $x^* - \bar{x}_p$ , éste es ampliado para incluir la pérdida ocasionada por la distribución desigual del ingreso entre los pobres. La expresión  $\bar{x}_p (1 - G)$  es el llamado "ingreso equivalente igualmente distribuido", definido por Atkinson<sup>49</sup> como aquel nivel de ingreso por persona que si fuera distribuido equitativamente daría lugar al mismo nivel de bienestar social que la distribución de ingreso existente. Por lo tanto, el déficit de pobreza ponderado se calcula como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso equivalente igualmente distribuido de los pobres.

Cabe destacar, de acuerdo con Anand, que  $P_s$  y su equivalente  $P_a$  dependen del supuesto adoptado con respecto a la ordenación por rango del bienestar, el cual es bastante subjetivo. Si se toman otras funciones de bienestar, los sistemas de ponderación serán distintos, lo que resultará en diferentes ingresos equivalentes igualmente distribuidos. Así, se obtendrán también diferentes medidas de pobreza.

Nótese que  $P_s$  o  $P_a$  no dependen en absoluto de los cambios que se re-

47.  $1 - I = 1 - (x^* - \bar{x}_p) / x^*$ , es decir,  $\bar{x}_p / x^*$ .

48. Véase, Anand (1977).

49. Véase, Atkinson (1970).

gisten en los ingresos de las personas que se encuentran sobre la línea de pobreza. Sólo dependen de los ingresos de los pobres. Sin embargo, podrían ser calculados también en términos del enfoque relativo de la pobreza, para lo cual habría que fijar la línea de pobreza no a un nivel absoluto tal como  $x^*$ , sino como una proporción del ingreso medio de la población ( $\bar{x}$ ) o de la mediana.<sup>50</sup> Así tendríamos que  $x^* = k\bar{x}$ , donde  $k$  es una constante.

El rango de valores de  $P_s$  y  $P_a$  varía entre cero y uno. Son iguales a cero cuando todo ingreso es mayor que la línea de pobreza, implicando que no existen los pobres ( $p = 0$ ). Son iguales a uno cuando todo ingreso es cero, es decir, cuando  $\bar{x} = 0$  y  $p = n$ . En tal caso, la totalidad de la población es pobre y no tiene ingreso alguno.

Kakwani presenta el desarrollo de un índice de pobreza que también cumple con todas las condiciones necesarias.<sup>51</sup> Propone primeramente un índice, que llamaremos  $P_k$ , de la forma siguiente:

$$P_k = H \frac{(x^* - \bar{x}_p)}{\bar{x}} \quad (12)$$

$P_k$  puede interpretarse como el porcentaje del ingreso total que es necesario transferir a los pobres de tal manera que el ingreso de todos ellos sea igual a  $x^*$ , es decir, se trata de una expresión para el déficit agregado de pobreza. Tal índice, como ya se ha indicado, es insensible a cambios en la distribución del ingreso de los pobres, aunque sí cumple con el axioma de monotonidad de Sen. En otras palabras,  $P_k$  provee información adecuada sobre la intensidad de la pobreza sólo si todos los pobres tienen el mismo ingreso.

En vista de ello Kakwani propone otras medidas de la pobreza. La primera de ellas es la siguiente:

$$P'_k = H \frac{1}{\bar{x}} \cdot [x^* - \bar{x}_p (1 - G)] \quad (13)$$

Sólo si  $G = 0$ ,  $P'_k = P_k$ . El índice representado en la expresión (13) es análogo a los índices  $P_s$  y  $P_a$  discutidos más arriba, con la diferencia de que en lugar de representar el déficit de pobreza (ampliado por consideracio-

50. U otro concepto de ingreso que se estime conveniente.

51. Véase, Kakwani (1980).

**LA POBREZA: DIVERSIDAD DE ENFOQUES**

nes de distribución de ingreso) como porcentaje de la línea de pobreza, como hacen Sen y Anand, en  $P_k^i$  está representado como porcentaje del ingreso medio de la sociedad.

Kakwani propone un segundo índice que cumple con todos los requisitos, pero en el que la consideración de la desigualdad en la distribución del ingreso de los pobres se hace de manera distinta:

$$P_k^u = H \cdot \frac{1}{\bar{x}} \cdot \left[ x^* \frac{\bar{x}_p}{(1 + G)} \right] \tag{14}$$

$P_k^u$  resulta de ponderar  $\bar{x}_p$  por  $1/(1 + G)$  en lugar de hacerlo por  $(1 - G)$  como en el caso de  $P_k^i$ , resultando así menos sensible que este último a cambios en la distribución del ingreso de los pobres. Esta diferencia proviene del hecho de que en  $P_k^i$  (al igual que en  $P_s$  y  $P_a$ ) se ponderan los déficit de pobreza individuales según el número de personas que hay entre el individuo en cuestión y el individuo cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza, cuando todos los pobres están ordenados según su nivel de ingreso. En cambio, en  $P_k^u$  la ponderación usada para cada individuo pobre es proporcional al ingreso agregado de todos los que tienen un ingreso más alto que el suyo, pero menor que la línea de pobreza. Esto no hace sino corroborar la afirmación hecha más arriba en el sentido de que diferentes sistemas de ponderación resultan en diferentes ingresos equivalentes igualmente distribuidos y, por lo tanto, en diferentes medidas de pobreza.

En realidad, si  $g(G)$  es una función monotónica de  $G$  que satisface las condiciones siguientes:

$$0 \leq g(G) \leq 1 \tag{15}$$

$$g(G) = 1 \text{ si } G = 0 \tag{16}$$

$$g'(G) < 0 \tag{17}$$

y  $L$  representa  $\bar{x}$  o  $x^*$  según el caso, entonces cualquier índice de la forma:

$$H \cdot \frac{1}{L} \cdot [ x^* - \bar{x}_p \cdot g(G) ] \tag{18}$$

satisface las condiciones propuestas al comenzar esta sección. Evidentemen-

te, funciones tales como  $(1 - G)$  y  $1/(1 + G)$  satisfacen las restricciones (15) a (17).

Hay que agregar que el valor dado a  $L$  en (18) no es indiferente. En medidas tales como  $P_s$  o  $P_a$ , donde  $L = x^*$ , se resalta la intensidad de la situación de pobreza (al compararse el ingreso que deberían tener los pobres con el que efectivamente tienen). En cambio, si  $L = \bar{x}$ , como en los casos de  $P_k^i$  o  $P_k^n$ , se hace hincapié en la extensión de la pobreza al interior de una sociedad determinada. Así pues, no se trata de un simple cambio de punto de referencia sino que hay una diferencia conceptual sustantiva: el uso de  $x^*$  en  $P_s$  o  $P_a$  implica medir el grado de pobreza directamente, mientras que  $P_k^i$  o  $P_k^n$  en realidad lo miden indirectamente, al presentarlo en términos relativos al ingreso de toda la sociedad, incluidos los que no son pobres.

## 7. UNA METODOLOGIA PRACTICA DE DISEÑO DE LINEAS DE POBREZA

En las secciones anteriores se ha pasado revista a los aspectos conceptuales que norman el proceso de definición y medición de situaciones de pobreza. Sin embargo, tal como en el caso de cualquier análisis empírico, dichos aspectos deberán ser contrastados con las restricciones enfrentadas, adaptándolos a las disponibilidades de tiempo, datos y recursos, así como a los objetivos trazados para la investigación. Esta sección pretende mostrar este proceso, tomando como ilustración práctica el trabajo de diseño de líneas de pobreza llevado a cabo en la CEPAL (que fueron la base de los cálculos de pobreza para América Latina presentados en el cuadro 1), dada su coincidencia con los planteamientos aquí presentados.<sup>52</sup>

### a) La elección de la metodología

La primera etapa en todo estudio sobre la pobreza consiste en formular el criterio que permitirá identificar a los pobres en la sociedad o sociedades bajo análisis. Dado que el grupo de los pobres nunca es homogéneo sino que más bien está compuesto por una serie de grupos diversos, a veces en al-

---

52. Dicho trabajo se llevó a cabo en el marco de las actividades del Proyecto sobre la Medición y el Análisis de la Distribución del Ingreso en los países de América Latina, que fue realizado en forma conjunta por la CEPAL y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial. Véase, Altimir (1979) y Altimir (1981). Las referencias al trabajo de la CEPAL en esta sección están basadas en dichas publicaciones.

to grado, un objetivo principal será tratar de caracterizarlos de tal forma que las distintas situaciones puedan ser comparadas y agregadas. Sólo así se podrá apreciar la magnitud del problema global y formular políticas para el ataque de la pobreza que sean válidas para el conjunto de situaciones estudiadas.<sup>53</sup>

Así, se torna ineludible optar por el uso del concepto absoluto de pobreza. Si se utiliza el concepto relativo, los resultados obtenidos serán, como ya se ha dicho, válidos solamente al interior del grupo de referencia, tornándose imposible su comparación y agregación. Este problema se hace extremo en el caso de usarse el enfoque subjetivo. Por lo demás, en la elección del concepto absoluto de pobreza influye en forma determinante lo expresado en las secciones anteriores en el sentido de que en sociedades como las de América Latina el problema básico es uno de privaciones absolutas más que relativas.

En segundo lugar, las restricciones normalmente enfrentadas hacen, tal como ya se mencionó en la sección 4, que la metodología más recomendable para el cálculo de líneas de pobreza sea tomar como base las necesidades nutricionales mínimas. El grueso de los esfuerzos se dedica, entonces, a investigar cuál es la canasta de alimentos que cubre los requisitos mínimos de nutrición en cada sociedad, según los requerimientos dictados por los expertos, los patrones habituales de consumo y la disponibilidad y costo relativo de los distintos alimentos, para posteriormente valorarla y, estimando la relación existente entre el gasto en alimentos y el gasto en otros rubros, encontrar el valor de la línea de pobreza. Este puede expresarse, siguiendo la práctica de la CEPAL, en términos de ingreso por hogar por persona.

#### *b) Las necesidades nutricionales*

La construcción de la canasta mínima de alimentos —lo cual se hizo para once países de América Latina en el caso del trabajo de la CEPAL, con datos referidos a 1970— es resultado de cuatro etapas de trabajo: estimación de los requerimientos mínimos nutricionales, incorporación de consideraciones relativas a la disponibilidad efectiva de alimentos, modificaciones a la canasta con miras a reducir su costo por caloría y proteína, y, finalmente, la valuación monetaria de la canasta.

---

53. En el caso de la CEPAL, ésta fue responsabilidad del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina. Sus principales publicaciones incluyen CEPAL-PNUD (1980), Galofré (1981), Franco (1982), Molina (1982) y Proyecto de Pobreza Crítica (1984). De la Piedra (1984) contiene una reseña acerca del trabajo de la CEPAL en el tema de la pobreza en los últimos años.

i) *Estimación de los requerimientos mínimos nutricionales*

No es fácil llegar a un consenso acerca de cuáles son los requerimientos mínimos de nutrientes. Los estimados, en primer lugar, variarán de persona a persona, según el sexo, la edad, el grado y tipo de actividad, el clima y, adicionalmente en el caso de las mujeres, según si están o no embarazadas. En segundo lugar, la propia constitución física de los individuos ocasiona diferencias de requerimientos aún si las anteriores variables se mantienen constantes. Por último, las opiniones personales de los expertos influirán en las recomendaciones que ellos emitan.<sup>54</sup>

Respecto al primer aspecto, se pueden señalar como ejemplo las recomendaciones de FAO/OMS utilizadas en el trabajo de la CEPAL (véase el cuadro 3): los requerimientos de calorías en niños y jóvenes varían desde 1360 diarias entre uno y tres años hasta 3070 entre 16 y 19 años. En cuanto a la influencia de la actividad realizada, se puede citar un estudio<sup>55</sup> que determinó que los requerimientos diarios para hombres adultos varían entre 2250 en el caso de trabajo sedentario y 4250 en el caso de trabajos muy pesados.<sup>56</sup> Los requerimientos de proteínas (véase nuevamente el cuadro 3), vitaminas y minerales sufren variaciones similares.

Asimismo, como ya se anotó, aun en el caso de individuos con las mismas características físicas y de actividad se presentan diferencias en sus requerimientos. Por ejemplo, ya en 1920 se encontró<sup>57</sup> que, al revisar 109 casos individuales, el requerimiento promedio de proteínas era 44.4 gramos diarios por 70 kilos de peso, pero los requerimientos individuales variaban entre 21 y 65 gramos.

Por último, no se puede dejar de insistir en que diferentes expertos recomendarán muchas veces distintos requerimientos mínimos. Tales recomendaciones son en gran parte resultado de las opiniones personales de los exper-

---

54. Por otro lado se afirma que no existe un nivel de consumo de alimentos único y específico que sea esencial para la supervivencia física. Antes bien, lo que existe es un amplio intervalo a lo largo del cual la eficacia física de la persona varía gradualmente y en el mismo sentido que la variación del monto de nutrientes.

55. Véase, McKenzie (1970).

56. Incluso se ha dicho que las distintas actividades de esparcimiento también deberían tomarse en cuenta (por ejemplo jugar a las cartas vs. hacer deporte). Véase nuevamente McKenzie (1970).

57. H.C. Sherman, en un artículo en *Journal of Biological Chemistry*, 41, 1920; citado en Mc Kenzie (1970).

tos. Un estudio publicado en 1967 es muy ilustrativo al respecto.<sup>58</sup> En él se señalan las diferencias que había en los requerimientos mínimos en diversos países para diversos nutrientes. Sólo para señalar los dos casos más interesantes, se puede mencionar que mientras el requerimiento diario de vitamina C recomendado en los Estados Unidos era 70 mg., en Gran Bretaña era de 20 mg; asimismo, si bien en la Unión Soviética se recomendaba ingerir 3 mg diarios de tiamina, en los Estados Unidos el requerimiento diario recomendado era de sólo 0.8 mg.

CUADRO 3

NECESIDADES NUTRICIONALES UTILIZADAS EN EL TRABAJO DE LA CEPAL

I. NECESIDADES DE ENERGIA<sup>a</sup>  
(Calorías/persona diarias)

Edad	Niños ambos sexos	Adolescentes		Adultos		Aportación embarazo y lactancia
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Menos de 1 año:						1,090
1- 3	1,360					
4- 6	1,830					
7- 9	2,190					
10-12		2,600	2,350			
13-15		2,900	2,480			
16-19		3,070	2,310			
20-39				3,000	2,200	
40-49				2,850	2,090	
50-59				2,700	1,980	
60-69				2,400	1,760	
70 y más				2,150	1,540	

(Continúa)

58. J. Marks, *The Vitamins in Health and Disease*, Churchills, Londres, 1967; también citado en Mc Kenzie (1970).

## II. DOSIS INOCUAS DE PROTEINAS

*(Gramos / persona diarios)*

Edad y Sexo	Necesidades en proteínas de alta calidad <sup>b</sup>	Dosis ajustada <sup>c</sup>
Niños		
1- 3	16	23
4- 6	20	29
7- 9	25	35
Adolescentes varones		
10-12	30	43
13-15	37	53
16-19	38	54
Adolescentes mujeres		
10-12	29	41
13-15	31	45
16-19	30	43
Adultos varones	37	53
Adultos mujeres	29	41
Aportación por embarazo	5.5	7.9
Aportación por lactancia	17	24.3

- (a) Supuesta una población moderadamente activa y suponiendo pesos de 65 y 55 kgs. para hombres y mujeres adultos, respectivamente.  
 (b) Provistas por leche o huevo.  
 (c) Supone que las dietas de los países de América Latina tienen una calidad de alrededor del 70% con respecto a la de la leche o los huevos.

FUENTE: Altimir (1979), Anexo A.

¿Cómo se resolvieron estos problemas en el caso del trabajo de la CEPAL? En lo que respecta al último de los problemas mencionados, hay que señalar que en la mayoría de los casos las diferencias en requerimientos mínimos recomendados provienen de diferencias, a veces sustanciales, en la definición misma de ellos. El uso de una fuente común para todos los países eliminó este problema.<sup>59</sup> El segundo problema, el de las variaciones de requerimientos individuales, será importante en el estudio de casos de hogares aislados pero en un estudio que pretende presentar el cuadro global de una situación, es totalmente correcto trabajar con promedios. Por último, en el caso del primer problema, por la misma razón de trabajar con magnitudes globales, fue suficiente considerar la composición media de la población por sexo y edad, asumir un grado de actividad moderado —en la esperanza de que sea el promedio—, y un cierto peso representativo para los adultos (se consideró 65 kg. para los hombres y 55 kg. para las mujeres). La influencia del factor climático no se consideró por falta de datos.

De esta manera, según las recomendaciones FAO/OMS y las características de la población en lo que se refiere a sexo, peso y actividad alrededor de 1970, se establecieron los requerimientos mínimos medios por persona por día, en cada país, de calorías y proteínas, los cuales aparecen en el cuadro 4.

Es de notar que se especificaron requerimientos mínimos de calorías y proteínas. A pesar de que una ingesta adecuada de calorías normalmente implica una ingesta también adecuada de proteínas y otros nutrientes, se especificaron ambos requerimientos para facilitar una estimación más precisa de la canasta de alimentos mínima para cada país.

### *ii) Disponibilidad efectiva de los alimentos*

Si bien la canasta mínima de alimentación que satisfaría las necesidades nutricionales en cada situación se establece sobre bases predominantemente normativas, también es indispensable tomar en cuenta la disponibilidad relativa de alimentos en cada país (producción nacional más importaciones menos exportaciones), para evitar así proponer soluciones inalcanzables. Tal disponibilidad se refleja en la composición del consumo aparente de alimentos. Así, éste proporciona el punto de partida para la estimación de la canasta mínima.

En la investigación de la CEPAL, se seleccionaron para cada país alre-

---

59. Véase, FAO/OMS (1973). Tejo (1976) contiene la metodología específica utilizada en la CEPAL.

dedor de 40 alimentos que representaban más del 95<sup>o</sup>/o del consumo total aparente de alimentos y que pertenecían a todos los grandes grupos (cereales, tubérculos, azúcar, legumbres, verduras, frutas, carnes, pescado y mariscos, productos lácteos y huevos). El consumo aparente por persona de estos alimentos constituye la dieta media del país. A partir de ella, ajustando sus aportes energéticos y proteínicos a los requerimientos mínimos establecidos en cada caso, se obtuvo la dieta mínima normativa.

CUADRO 4

NECESIDADES MINIMAS MEDIAS DE ENERGIA  
Y PROTEINAS POR PERSONA  
(Alrededor de 1970)

	Necesidades de energía (calorías diarias)	Necesidades de proteínas (gramos diarios)
Argentina	2,348	43.3
Bolivia	2,346	41.3
Brasil	2,317	40.2
Colombia	2,291	40.8
Costa Rica	2,310	41.3
Chile	2,318	42.0
Ecuador	2,292	40.8
El Salvador	2,288	40.7
Guatemala	2,306	41.1
Haití	2,308	41.3
Honduras	2,287	40.7
México	2,285	40.8
Nicaragua	2,280	40.4
Panamá	2,306	41.4
Paraguay	2,272	40.4
Perú	2,304	41.1
República Dominicana	2,287	40.6
Uruguay	2,334	43.4
Venezuela	2,259	40.9

Fuente: Altimir (1979), cuadro 1.

### iii) *Minimización del costo de la canasta alimenticia*

En este proceso de obtener la dieta mínima normativa a partir de la dieta media, se trató de sustituir alimentos cuyo precio por caloría o proteína fuera alto por otros alimentos de menor precio por caloría o proteína. Tales sustituciones fueron hechas atendiendo a un conjunto de restricciones que pretendieron conciliar las normas nutricionales recomendadas con los hábitos alimenticios imperantes.<sup>60</sup>

El respeto de los aspectos básicos de los hábitos alimentarios de la población se logró mediante la adopción de los consumos efectivos de los estratos de menores ingresos como cotas mínimas a la sustitución de alimentos. Por otra parte, se puso especial cuidado de no superar en forma importante las medias del consumo aparente, pues éstas son indicativas de las disponibilidades de cada alimento en el país. Por último, en el diseño de la canasta mínima normativa se tomaron en consideración las recomendaciones nutricionales disponibles en términos de alimentos específicos en el caso de los países en que se ha formulado. Las canastas de alimentos así estimadas aparecen en el cuadro 5.

---

60. Tal como aparecen en Altimir (1979), estas restricciones fueron nueve, a saber: adoptar el consumo aparente de proteínas del huevo o el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, el que fuese mayor; completar con proteínas provenientes de la leche hasta el 15% de los requerimientos proteínicos o respetar el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos según cual presentase un mayor consumo de leche; que el consumo de carnes no fuese menor al equivalente a 5 gramos diarios per cápita de proteínas ni al consumo de los estratos de menores ingresos; mantener una ingestión de proteína de pescado similar al promedio del consumo aparente; que la ingestión de azúcar no fuese superior al equivalente de 270 calorías diarias per cápita o al consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, según cual fuese mayor; que el consumo de tubérculos no fuese inferior al efectivo de los estratos bajos, en los casos de tubérculos cuyo precio por caloría fuera superior al de los cereales o legumbres (ésto tuvo por objeto reconocer el papel complementario que tienen estos alimentos en los hábitos culinarios); adoptar la proporción de verduras del consumo aparente, y un máximo equivalente a 50 calorías diarias para frutas (cuya elasticidad ingreso es considerablemente superior a la de las verduras), ya que estos alimentos cumplen un papel clave en la provisión de minerales y vitaminas y en el logro de una dieta equilibrada; adoptar las mismas proporciones de calorías provenientes de los aceites y grasas que en el consumo aparente, dada su complementariedad culinaria con los otros alimentos, y el hecho de que sus precios por caloría tienden a ser comparables con los de los cereales; por último, que los cereales y legumbres no superasen el 60% de los requerimientos energéticos totales.

Cuadro No. 5

## CANASTAS MINIMAS DE ALIMENTOS ESTIMADAS

*(Gramos diarios per cápita)*

<i>Alimentos</i>	<i>País</i>	<i>Argen- tina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Colom- bia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Hondur- ras</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Vene- zuela</i>
Harina de trigo		6.6	3.6	2.2	3.0	7.4	4.4	1.9	3.0	4.4	4.9	1.1
Pan		285.9	94.8	69.5	98.8	330.0	140.6	65.5	96.8	142.6	341.4	163.9
Fideos		15.0	3.5	2.5	4.4	17.4	6.3	3.0	4.4	6.5	7.4	4.6
Arroz		23.1	174.7	123.1	96.7	108.9	108.1	19.4	18.6	125.0	33.9	68.3
Harina de maíz y derivados		12.7	43.3	22.6	—	—	—	31.4	27.8	19.6	—	30.6
Otros cereales y derivados <sup>a</sup>		—	—	149.1	174.4	—	142.8	279.8	245.3	58.4	—	122.1
Azúcar		69.8	82.7	103.4	103.4	69.8	81.4	69.8	69.8	69.8	77.5	77.5
Papas		167.1	65.7	101.4	25.7	105.7	142.8	2.9	71.4	205.7	80.0	38.6
Batatas		44.3	—	—	—	—	—	—	—	—	48.5	—
Yuca y otros tubérculos		—	187.2	96.3	21.1	—	137.6 <sup>b</sup>	39.4	—	97.2 <sup>b</sup>	—	74.3 <sup>b</sup>
Frijoles		15.3	58.9	10.3	37.8	13.8	27.9	44.3	40.5	11.4	—	14.7
Lentejas y otras legumbres		2.0	—	8.7	—	1.7	10.1	—	3.2	11.9	13.3	9.0
Tomates		26.3	26.3	5.3	10.5	10.5	10.5	10.5	42.1	5.3	10.5	42.1
Cebollas		18.9	5.4	5.4	13.5	16.2	45.0	2.7	8.1	21.6	18.9	16.2
Otras verduras <sup>c</sup>		44.4	19.4	30.6	13.9	61.1	41.1	30.6	8.7	43.2	33.3	—
Bananos		17.9	46.3	55.2	50.7	10.4	52.0	53.7	23.9	44.8	25.4	59.7
Naranjas		49.5	2.1	7.7	26.0	14.2	12.2	—	—	—	—	—

Otras frutas <sup>a</sup>	40.0	20.2	44.0	7.3	100.0	13.3	9.7	58.5	3.3	46.7	7.3
Carne de vacuno	143.6	34.7	33.3	30.7	27.1	28.4	24.4	22.7	18.2	132.4	28.4
Carne de cordero	16.6	—	—	—	5.8	—	—	2.5	9.1	39.4	—
Carne de cerdo	10.7	7.2	3.2	4.8	3.2	6.1	4.0	7.2	15.4	—	5.1
Carne de ave	10.7	5.7	2.5	4.1	8.2	2.5	8.2	9.0	1.6	6.6	10.7
Pescado fresco	3.7	13.3	2.3	5.7	12.0	3.3	1.0	3.0	23.7	3.7	13.3
Leche <sup>c</sup>	144.6	123.1	129.2	152.3	129.2	143.1	113.8	141.5	124.6	213.8	138.5
Mantequilla	2.2	1.3	1.0	2.9	2.7	1.0	1.5	1.1	2.0	2.9	1.0
Queso	4.9	1.0	2.1	3.1	1.8	1.6	0.8	2.8	4.1	6.5	4.1
Huevo <sup>f</sup>	18.1	18.1	10.4	13.9	16.0	6.3	16.0	14.6	6.3	14.6	17.4
Café y té	1.6	5.4	5.4	3.9	2.5	3.1	3.9	1.6	0.8	1.6	3.9
Aceite	28.4	13.9	8.4	17.4	22.6	5.2	10.9	16.9	12.0	9.7	21.5
Grasas	3.4	3.8	3.3	2.0	8.2	1.7	8.5	3.1	9.9	11.1	1.1

<sup>a</sup>Corresponde a sémola, maicena, tortillas, etc.

<sup>b</sup>Corresponde a fiames y otros.

<sup>c</sup>Corresponde a zanahorias, lechugas y otros.

<sup>d</sup>Corresponde a piñas, paltas o aguacates, uva, duraznos y otras.

<sup>e</sup>Medida en centímetros cúbicos.

<sup>f</sup>50 gramos equivalen a una unidad.

FUENTE: Altimir (1979), cuadro 4.

*iv) Valuación monetaria de la canasta mínima*

Una vez determinados los componentes de la canasta mínima de alimentos, es necesario valuarlos a fin de obtener el valor total del presupuesto mínimo de alimentación. Lo ideal sería poder usar para ello los precios efectivamente pagados por cada grupo de bajos ingresos. Sin embargo, tal información raramente existe, y cuando está disponible no es muy confiable, además de ser esporádica. Debido a ello, el valor monetario de las canastas mínimas de alimentos debe calcularse normalmente según los precios publicados en forma regular por los sistemas estadísticos nacionales. Lamentablemente, en la gran mayoría de los casos tales precios corresponden sólo a la ciudad capital del país y nunca se recogen en forma sistemática estadísticas sobre los precios vigentes en las áreas rurales.

En el trabajo de la CEPAL, como un esfuerzo para considerar los bienes específicamente al alcance de los pobres, se seleccionaron, para todos los alimentos incluidos en la canasta mínima, los precios de las variedades de menor calidad incluidas en las encuestas de precios minoristas. Con dichos precios se calcularon los presupuestos mínimos de alimentación, es decir, el valor de las canastas mínimas, para las ciudades capitales de cada país. Para poder obtener el presupuesto mínimo de alimentación a nivel nacional fue necesario calcular posteriormente el correspondiente al resto urbano y el correspondiente a las áreas rurales, estimando las diferencias regionales de precios en base a la escasa información existente.

En lo que se refiere a las diferencias de precios entre el capital de un país y el resto urbano, se constató que, en general, en las ciudades del interior los alimentos frescos y los alimentos básicos suelen tener precios menores que en las áreas metropolitanas, mientras que los alimentos extrarregionales, los importados y los industrializados tienden a registrar precios mayores. Ponderando estas diferencias por la composición de la canasta mínima, se obtienen presupuestos para el resto urbano algo menores que los estimados para la ciudad capital. Así, se consideró conveniente tomar para el resto urbano un presupuesto mínimo de alimentación 50% inferior al correspondiente a la ciudad capital en cada país.

La información referida a las diferencias entre áreas rurales y urbanas es más escasa aún. En lo que concierne a la parte comercializada del consumo de alimentos, los datos disponibles para algunos países de la región permitieron concluir que los precios pagados por alimentos frescos en las áreas rurales son sistemáticamente menores que los imperantes en las áreas urbanas, mientras que los precios de productos extrarregionales o industrializados son más altos. En lo que se refiere al autoconsumo los precios imputados a alimentos básicos aparentemente difieren rara vez en más de 20% de los registrados en

los mercados rurales. Así, en base a todo ello, se consideró adecuado tomar como valor de la canasta mínima normativa en las áreas rurales el 75<sup>o</sup>/o del valor que ella tiene en las ciudades capitales.

*c) Las otras necesidades*

Una vez determinado el valor de la canasta de alimentos mínima normativa, el trazado de las líneas de pobreza en base a las necesidades nutricionales requiere especificar la relación entre el gasto en alimentos y el gasto en las otras necesidades básicas de manera tal de obtener el valor total de la línea de pobreza.

Existen tres caminos para hallar el valor de la línea de pobreza una vez conocido el valor del presupuesto mínimo de alimentación<sup>61</sup>. El primero está basado en el uso de la proporción del gasto total que los hogares de bajos ingresos destinan a la alimentación (coeficientes de Engel). Para encontrar el valor de la línea de pobreza, el costo de la canasta mínima de alimentos se multiplica por el recíproco de aquella proporción.

El segundo método consiste en restringir los aspectos no alimentarios que se considerarán en el presupuesto mínimo a algunos cuantos rubros esenciales. Se estima la razón del gasto en cada uno de esos rubros al gasto en alimentación para los hogares de bajos ingresos. Seguidamente se aplican estas razones al costo de la canasta mínima de alimentos para calcular la parte no alimentaria de la línea de pobreza. Dado que no se toman en cuenta más que aquellas necesidades explícitamente consideradas, la línea de pobreza resultante será de menor valor que en el caso anterior.

Por último, el tercer método consiste en calcular la porción no alimentaria del presupuesto mínimo estimando directamente los gastos en que realmente incurren los hogares de bajos ingresos en la satisfacción de ciertas necesidades, los cuales son posteriormente sumados al costo de la canasta mínima de alimentos. En tal cálculo pueden incluirse modificaciones normativas según los juicios de los expertos en diversos campos.

El segundo y el tercer métodos dan lugar a resultados más exactos que el primero, pero también requieren bastante más información. Por su parte, el primer método, aun cuando puede resultar en la incorporación a la línea de pobreza de aspectos que no sean esenciales, presenta tres ventajas: se necesitan menos datos, permite integrar al análisis los patrones de consumo de los hogares de bajos ingresos en lo que se refiere a la asignación de sus recursos

---

61. Véase Anand (1977) para un tratamiento similar de este punto.

entre alimentos y otras necesidades y, por último, constituye una metodología que permite ser aplicada en forma uniforme en casos diversos.

Es lógico entonces que normalmente sea el primer método el elegido. La investigación de la CEPAL no escapó a esta práctica. Así, se procedió en primer lugar a identificar los hogares cuyo comportamiento en lo que se refiere a la asignación de sus recursos sentase la pauta para el trazado de la línea de pobreza. Se eligió aquel grupo de hogares cuyo gasto en alimentos fuese algo superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido. Así, la proporción del gasto destinada a la adquisición de alimentos por parte de dichos hogares fue adoptada como norma para estimar la relación entre el gasto en alimentos y los gastos requeridos para satisfacer las otras necesidades básicas que impliquen gasto privado. Esto supone que los hogares que cubren el costo de la canasta mínima de alimentos están adquiriendo una combinación adecuada de estos y que el resto de sus gastos cubre los requerimientos para satisfacer las otras necesidades básicas. En el cuadro 6 se indican los coeficientes a que se está haciendo referencia según las encuestas disponibles al momento de la investigación mencionada.

En el ámbito urbano de América Latina, el tipo de hogares en cuestión destina, en promedio, entre 40 y 50% de su gasto de consumo total a la compra de productos alimenticios. Por lo tanto, el valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se fijó como el doble del costo de la canasta mínima de alimentos.

En el caso de los hogares rurales la estimación de la proporción del gasto en alimentos se torna muy difícil debido a la escasez de datos y a la importancia del autoconsumo. Sin embargo, se puede afirmar que en las áreas rurales los alimentos constituyen una proporción mayor del volumen del consumo que en las áreas urbanas, aunque ello se ve compensado, en parte, por el menor valor unitario del autoconsumo de alimentos y por los mayores precios del resto de bienes. En todo caso, la escasa evidencia indica que los hogares rurales destinan a la alimentación algo más de la mitad de su gasto total. Por lo tanto, para estimar el valor de las líneas de pobreza rurales se adoptó como norma que el gasto total en bienes no alimentarios equivale a las tres cuartas partes del gasto en alimentos. Así, si bien en el caso urbano la canasta de alimentos se multiplicó por un factor de 2, en el caso rural este factor fue de 1.75.

#### *d) Las líneas de pobreza*

Así, las líneas de pobreza nacionales para 1970 (véase el cuadro 7) se calcularon como un promedio ponderado de las líneas de pobreza aplicables

**COEFICIENTES DE GASTO EN ALIMENTACION EN EL GASTO TOTAL DE LOS GRUPOS PERTINENTES<sup>a</sup>  
DE HOGARES Y DEL CONJUNTO DE LOS HOGARES URBANOS**

Cobertura	Año	Relación entre el gasto medio en alimentos del grupo perti- nente <sup>a</sup> y el presu- puesto mínimo	Porcentaje acumulado de hogares hasta el grupo pertinente; inclusive	Coeficientes de gasto en alimentos <sup>b</sup> (porcentaje)		
				Del grupo pertinente de hogares <sup>a</sup>	Del total de hogares	
Argentina	Gran Buenos Aires	1969-1970	1.4	19.3	38.1	25.8
Brasil	Río de Janeiro	1967	1.5	23.2	54.9	38.2
Colombia	4 ciudades principales	1967	1.1	40.0	47.7	36.8
	7 ciudades principales	1970	1.3	53.4	48.0	34.9
Chile	Santiago	1968-1969	1.3	20.0	39.3	28.0
Honduras	Distrito Central	1967-1968 <sup>c</sup>	.9	36.7	56.7	39.1
México	Urbano	1967	1.4	27.5	49.2	34.4
Perú	Lima	1968	1.2	10.0	44.5	29.1
	Lima	1972	1.3	20.0	51.9	34.8
Venezuela	Caracas	1966	1.1	10.0	39.4	23.6

<sup>a</sup> Seleccionados de las distribuciones de los hogares según la cuantía del ingreso con la desagregación disponible, de manera que representaran —o incluyeran— al grupo cuyo gasto en alimentos es inmediatamente superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido en cada caso.

<sup>b</sup> Con respecto al total de gastos, excluidos los gastos patrocinales no relacionados con la adquisición de bienes de consumo.

FUENTE: Altimir (1979), cuadro 7.

a la ciudad capital, al resto urbano, y al área rural. Estas líneas de pobreza constituyen, pues, el monto de ingreso necesario para poder realizar el consumo privado mínimo para satisfacer las necesidades básicas. En otras palabras, la línea de pobreza equivale al nivel de ingreso que es necesario tener para destinar a la alimentación el equivalente del costo de la canasta mínima normativa de alimentos, habida cuenta de la necesidad de destinar una determinada proporción del gasto total (50% en las áreas urbanas, algo menos en las áreas rurales) para la satisfacción del resto de las necesidades básicas.

Por otro lado, además de las líneas de pobreza, en el análisis de la CEPAL se definió para cada país, otra línea llamada "línea de indigencia" (véase nuevamente el cuadro 7). Esta se definió como exactamente igual al valor de la canasta mínima de alimentos, por lo que un hogar indigente es definido como aquel hogar que aunque destinara el total de sus recursos al consumo de alimentos no lograría adquirir la canasta mínima, es decir, ni siquiera lograría satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación. En otras palabras, los llamados indigentes están constituídos por el grupo de hogares pobres que se encuentra en peores condiciones. Distinguir entre pobres indigentes y pobres no indigentes permite entrever de alguna manera la desigualdad de ingreso al interior del grupo pobre.

La aplicación de las líneas de pobreza calculadas para 1970 dio como resultado las magnitudes relativas a la extensión de la pobreza que se aprecian en el cuadro 1. De acuerdo a los argumentos dados en la sección 5, estas líneas fueron actualizadas a 1980 y proyectadas al año 2000, asumiendo que su ritmo de aumento anual era igual a la cuarta parte de aquel mostrado —o proyectado, según el caso— por el ingreso por habitante.<sup>62</sup> La evolución de la pobreza resultante también está indicada en el cuadro 1.

Dos tipos de errores en la estimación de la magnitud de la pobreza pueden surgir al aplicar las líneas de pobreza calculadas según el procedimiento expuesto en esta sección. En primer lugar, el uso en forma uniforme de una determinada relación entre el gasto en alimentos y otros gastos para todas las regiones urbanas o para todas las regiones rurales de un país, con independencia de sus niveles de desarrollo relativo, lleva a subestimar la pobreza en aquellas en que el nivel de desarrollo relativo es mayor y donde, por consiguiente, la propensión a consumir alimentos es menor. En segundo lugar, aplicar la misma relación entre ambos tipos de gastos a todos los hogares sin tomar en consideración su tamaño y composición, llevará a subestimar la pobreza de

---

62. Véase, de la Piedra (1982). En OIT-PREALC (1980) hay un cálculo similar, aunque se consideró que la línea de pobreza crecía anualmente a un ritmo equivalente a la mitad de aquél mostrado por el ingreso por habitante.

## LA POBREZA: DIVERSIDAD DE ENFOQUES

los hogares de mayor tamaño y de integrantes de mayor edad, y a sobreestimar la pobreza de los hogares más pequeños y de integrantes más jóvenes. La relación entre gastos en alimentos y otros gastos es evidentemente un promedio, pero se sabe que tiende a ser mayor para los hogares grandes y menor en los hogares pequeños. Si bien para el análisis de un sólo país o para una investigación a escala microeconómica tales consideraciones son muy relevantes y tendrán importantes implicaciones en el diseño de las políticas para atacar la pobreza, en un estudio más amplio como el de la CEPAL no fueron tan importantes: al centrarse el interés en la comparación del mayor número posible de casos, conviene el uso de una metodología común a todos ellos y el análisis del problema a nivel macroeconómico, por lo que el uso de magnitudes promedio aplicables al conjunto de los hogares pobres es correcto.

CUADRO 7

### LÍNEAS DE POBREZA Y LÍNEAS DE INDIGENCIA, PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA A PRECIOS DE 1970<sup>a</sup>

(Dólares estadounidenses)

	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Rural	Pro-medio nacional	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Rural	Pro-medio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116
Ecuador	220	213	145	173	110	106	83	92
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77
México	185	179	122	157	93	89	70	82
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78
Uruguay	234	234	153	214	117	117	68	110
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130

<sup>a</sup> Se utilizan los tipos de cambio medios de importación en 1970.

Fuente: Altimir (1979), cuadro 11.

## 8. A MODO DE RESUMEN

Tal como se indicó en la primera sección, todo estudio de situaciones reales de pobreza implica necesariamente dos etapas previas a aquélla, ineludible, de emitir recomendaciones de política. Estas dos etapas son, primero, establecer claramente cuál es el concepto de pobreza que subyacerá a todo el análisis y, segundo, medir la extensión y severidad de la pobreza. La intención de este trabajo de carácter metodológico ha sido la de esclarecer los aspectos relacionados con tales etapas. En particular, las áreas de concentración fueron tres.

En primer lugar, se trató de sistematizar, analizar y comparar los diversos enfoques relativos a la conceptualización del fenómeno de la pobreza y de señalar cuál es el más apropiado en el caso de los países latinoamericanos. Así, se concluyó que dado que en éstos las situaciones de privación absoluta son de mayor importancia que las de carencias relativas, es el enfoque absoluto el que debe adoptarse; dicho enfoque fue analizado en detalle. En segundo lugar, se revisaron las principales formas de medición de la pobreza a la luz de los requisitos teóricos que deberían satisfacer, señalándose las características especiales de cada una, de manera tal de entender en su justa medida los cálculos que de ellas se desprendan. Por último, se desarrolló con cierto detalle una metodología de estimación de líneas de pobreza absolutas ilustrándola con un ejemplo práctico; el propósito fue mostrar la necesidad de combinar con flexibilidad la necesaria rigurosidad teórica con las restricciones impuestas por las limitaciones asociadas con el trabajo práctico.

La cabal comprensión de estos aspectos es un pre-requisito básico para alcanzar un alto nivel de entendimiento entre los investigadores del tema que nos ocupa. Sólo así se podrá avanzar hacia la formulación de políticas que logren una disminución rápida y constante de la desproporcionada intensidad con que la pobreza aqueja a nuestras sociedades.

## 9. REFERENCIAS

ALBERTI, Giorgio

(1981) *Basic Needs in the Context of Social Change. The Case of Perú*, OECD, París.

ALTIMIR, Oscar

(1979) "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos*

## LA POBREZA: DIVERSIDAD DE ENFOQUES

- (1981) *de la CEPAL*, No. 27, Santiago.  
“La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos”, *Revista de la CEPAL*, No. 13, Santiago.
- ANAND, Sudhir  
(1977) “Aspects of poverty in Malaysia”, *The Riview of Inco-ne and Wealth* 23 (1).
- ARGUELLO, Omar y FRANCO, Rolando  
(1982) “Pobreza: problemas teóricos y metodológicos”, en Franco (Coord.). *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, CEPAL - ILPES- UNICEF, Santiago.
- ATKINSON, A.B.  
(1970) “On the measurement of inequality”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 2.  
(1975) *The Economics of Inequality*, Oxford University Press, Londres.
- AYRES, Robert L.  
(1983) *Banking on the Poor*, The MIT Press.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU  
(1982) “Mapa de pobreza del Perú”, en *Reseña Económica*, Lima, diciembre.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
(1979) “Definition of low-income groups”, documento interno GP-77-1, Washington, D.C., 7 de febrero.
- BANCO MUNDIAL  
(1975) *The Assault on World Poverty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.  
(1980) *Informe sobre el desarrollo mundial, 1980*, Washington, D.C.
- CEPAL-PNUD  
(1980) *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*, Santiago.

COURIEL, Alberto

- (1981) *Estado, estrategia de desarrollo y necesidades básicas en el Perú*, DESCO, Lima.

CHENERY, Hollis *et. al.*

- (1974) *Redistribution with Growth*, Oxford University Press Londres.

DE LA PIEDRA, Enrique

- (1982) "La pobreza en América Latina: la situación actual, las perspectivas y el marco global de políticas", Santiago, diciembre (mimeo).

- (1984) "La pobreza en América Latina: el trabajo reciente de la CEPAL", en *Pensamiento Iberoamericano* 6, Madrid, diciembre.

DOWNS, Anthony

- (1968) *Who are the Urban Poor?*, Committee for Economic Development, Supplementary Paper 26, Nueva York.

DREWNOWSKI, Jan

- (1977) "Poverty: its meaning and measurement" *Development and Change* 8 (2), abril.

FAO/OMS

- (1973) "Necesidades de energía y proteínas". (Informe de un comité especial mixto FAO/OMS de expertos), Serie de Informes Técnicos No. 52, OMS, Ginebra.

FERMAN, Louis A., KORNBLUH, Joyce y HABER, Alan (eds.)

- (1968) *Poverty in America*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

FIELDS, Gary S.

- (1980) *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge University Press.

FISHLOW, A.

- (1972) "Brazilian size distribution of income", *American Economic Review*, LXII (2), mayo.

FRANCO, Rolando (Coord.)

- (1982) *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago.

FUCHS, Víctor

- (1969) "Comments on measuring the low-income population", en Lee Slotow (ed.), *Six papers on the size distribution of wealth and income*, Studies on Income and Wealth 33, NBER, Nueva York.

GALOFRE, Fernando

- (1981) "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", en Galofré (comp.) *Pobreza crítica en la niñez*, CEPAL-UNICEF, Santiago.

GINSBURG, Helen (ed.)

- (1972) *Poverty, Economics and Society*, Little, Brown and Company, Boston

GRADOS, Rómulo, MIRANDA, Jorge y MORE, Nelly

- (1980) "La pobreza de Lima Metropolitana", *Socialismo y Participación* 11, Lima.

HARRINGTON, Michael

- (1962) *The other America: Poverty in the United States*, The MacMillan Company, Nueva York.

HERRICK, Bruce y HUDSON, Barclay

- (1981) *Urban Poverty and Economic Development: A Case Study of Costa Rica*, St. Martin's Press, Nueva York.

HOBBSAWM, E. J.

- (1968) "Poverty" en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, The MacMillan Company and The Free Press, Nueva York.

KAKWANI, Nanak C.

- (1980) *Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications*, Oxford University Press.

LEWIS, Oscar

- (1980) "The culture of poverty" en Ferman *et. al. Poverty in America*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

MCKENZIE, J.D.

- (1970) "Poverty: food and nutrition indices", en Peter Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*, American Elsevier Publishing Company, Nueva York.

MILLER, Herman P.

- (1965) "The dimensions of poverty", en Ben B. Seligman (ed.), *Poverty as a Public Issue*, The Free Press, Nueva York.

MOLINA, Sergio

- (1982) "La pobreza . Descripción y análisis de políticas para superarla", *Revista de la CEPAL*, No. 18, Santiago, diciembre.

NACIONES UNIDAS

- (1969) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Social Policy and the Distribution of Income in the Nation*, Nueva York.

OIT-PREALC

- (1980) *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, Ginebra.

ORNATI, Oscar

- (1967) "The poverty band and the count of the poor", en Edward C. Budd (ed.), *Inequality and Poverty*, W.W. Norton & Co., Nueva York.

ORSHANSKY, Mollie

- (1968) "Counting the poor", en Ferman *et al. Poverty in America*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- (1969) "How poverty is measured", *Monthly Labor Review*, 92 (2), febrero.

ORTIZ, Alvaro, ROBINSON, David y PIÑERA, Sebastián

- (1984) "La pobreza en Ayacucho", *Socialismo y Participación* 28, Lima, diciembre.

- (1982) "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?",  
en Franco (ccord.). *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. CEPAL - ILPES - UNICEF, Santiago.
- PLOTNICK, Robert y SKIDMORE, Felicity  
(1975) *Progress Against Poverty. A Review of the 1964-1974 Decade*,  
Academic Press, Nueva York.
- PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA CRITICA EN  
AMERICA LATINA  
(1984) "La Superación de la Pobreza: una tarea urgente y posible",  
CEPAL/G 1308, Santiago, Mayo.
- REIN, Martín  
(1970) "Problems in the definition and measurement of poverty",  
en Peter Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*, American Elsevier Publishing Company, Nueva York.
- SCOTT, Wolf  
(1981) *Concepts and Measurement of Poverty*, UNRISD Report No.  
81, Ginebra.
- SEN, Amartya  
(1982) "Poverty: an ordinal approach to measurement", *Econometrica* 44 (2), marzo de 1976 y reproducido en A. Sen *Choice, Welfare, and Measurement*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- STEIN, Bruno  
(1971) *One Relief. The Economics of Poverty and Public Welfare*,  
Basic Books.
- TAKAYAMA, Noriyuki  
(1979) "Poverty, income inequality, and their measures: Professor Sen's axiomatic approach reconsidered," *Econometrica* 47(3), mayo.

TEJO, Pedro

- (1976) "Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina", CEPAL/EST/Borrador/150, Santiago, noviembre

THOMAS, Vinod

- (1980) "Spatial differences in poverty: The case of Peru", *Journal of Development Economics*, Vol. 7.

TOWNSEND, Peter

- (1974) "Poverty as relative deprivation: Resources and style of living", en Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality, and Class Structure*, Cambridge University Press.

VEGA-CENTENO, Máximo

- (1984) "Pobreza, niveles y patrones de consumo: un análisis a través de los países latinoamericanos", *Economía*, Vol. II, No. 13, Lima, junio.