

Medida de la pobreza de ingresos: ¿dónde trazar la línea?

El candente debate sobre si el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza podrá o no alcanzarse está en gran parte motivado por la falta de consenso sobre el mejor modo de medir la pobreza. (Entre los principales participantes en este debate se encuentran Surjit Bhalla, Angus Deaton, Thomas Pogge, Sanjay Reddy, Martin Ravallion—que generalmente representa el punto de vista del Banco Mundial y Xavier Sala-i-Martin.) Por este motivo, las conclusiones sobre si el Objetivo de la pobreza podrá o no alcanzarse han de estar razonadas en términos de definiciones y, lo que es más importante, de metodologías.

La pobreza absoluta es el indicador principal utilizado para evaluar los progresos hacia la consecución del Objetivo. Este indicador mide la proporción de la población que sobrevive con menos de una cantidad específica de ingresos diarios. Esta cantidad específica es lo que se denomina el umbral de la pobreza (posiblemente la cuestión más polémica del debate). Alterar el umbral de la pobreza internacional en sólo unos pocos céntimos puede alterar enormemente las estimaciones de pobreza mundiales, “introduciendo” en la pobreza o “sacando” de ella, según sea el caso, a millones de individuos.

Las tasas de pobreza basadas en los umbrales de pobreza nacionales pueden reproducir la dinámica de la pobreza a lo largo del tiempo en un país dado. Los umbrales de la pobreza nacionales generalmente se basan en la cantidad que necesita un individuo en un país para gozar de un nivel de vida apropiado. Para sobrevivir en la Federación de Rusia se requieren productos de supervivencia mínimos diferentes a los necesarios para sobrevivir en Haití. Dado que los costos de los conjuntos de bienes de consumo empleados para estimar los umbrales de la pobreza varían de un país a otro, los umbrales de la pobreza también varían. Los conceptos y los criterios utilizados para definir los umbrales de la pobreza difieren también de un país a otro, haciendo de los umbrales de la pobreza nacionales un elemento problemático cuando el fin analítico es el de establecer comparaciones de pobreza a nivel internacional; como ocurre con el seguimiento de los progresos regionales y mundiales en la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio de la pobreza.

Una línea internacional de la pobreza – un concepto complicado pero necesario

Para comparar las tasas de pobreza entre distintos países, sería más adecuado utilizar datos sobre la pobreza basados en un umbral de la pobreza definido internacionalmente, al menos en teoría. Con dicho fin, el Banco Mundial utiliza un umbral de la pobreza extrema de aproximadamente \$1 diario (medido en términos de paridad del poder adquisitivo). Tras este enfoque se encuentra la suposición —basada en los umbrales de la pobreza nacional recogidos en un muestreo de países en desarrollo— de que, una vez realizados los ajustes oportunos relativos a las diferencias en el costo de la vida, \$1 diario es el consumo mínimo medio necesario para la subsistencia en los países en desarrollo. Pero este enfoque ha sido atacado por considerarse conceptual y metodológicamente impreciso en la tarea de representar los niveles de subsistencia mínimos en los países en desarrollo.

Algunos analistas ven la pobreza como un concepto marcado “por la sociedad”, implicando que se considera que una persona es pobre en relación con el resto de sus conciudadanos (Oster, Lake y Oksman

1978). Este punto de vista inevitablemente eleva el umbral de la pobreza a medida que aumentan los ingresos, debilitando el argumento a favor de un umbral de la pobreza común entre los países. Reddy y Pogge (2002) aportan un argumento similar frente al umbral de la pobreza de \$1 diario y proponen otro basado en una serie de capacidades mínimas definidas localmente. Por otra parte, Ravallion (2000, pp. 3245-52) defiende el umbral de la pobreza de \$1 diario basándose en su sencillez. Una de las principales ventajas de este umbral es que actúa como una herramienta retórica y de defensa: es intuitivamente atractivo porque sugiere el grado de privación de los pobres en los países en desarrollo. Pero por sus enormes contradicciones metodológicas y conceptuales, los datos sobre la pobreza calculados utilizando los umbrales de la pobreza internacionales son extremadamente problemáticos y pueden inducir a error en las tasas de pobreza.

Los problemas de comparar precios entre países

Uno de los principales problemas con los datos de pobreza de \$1 diario deriva de los ajustes subyacentes de las diferencias de precio internacionales. Asumiendo que \$1 (PPA en USD) diario es el precio medio correcto del paquete de consumo de subsistencia en los países en desarrollo —lo cual es mucho asumir— el precio de este paquete ha de convertirse a las monedas nacionales. Para ello, el Banco Mundial utiliza tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA): tasas de precios que comparan el precio de un paquete de productos en un país con el precio en otro país.

Pero el proceso para la obtención de estas tasas no es totalmente transparente. Además, producen umbrales de la pobreza imprecisos porque muchos de los precios en los que se basan se refieren a productos que los pobres no consumen (Reddy y Pogge 2002; Deaton 2003). Para empeorar las cosas, estas conversiones no tienen en cuenta las considerables diferencias de precio entre las zonas rurales y urbanas de los países. Por otra parte, los pobres tienen que pagar precios unitarios más altos por muchos productos y servicios al no poder permitirlos adquirirlos en grandes cantidades (Ward 2003).

Utilización de cuentas nacionales en lugar de encuestas de ingresos - ¿mejor o sesgado?

La línea de pobreza del Banco Mundial de \$1 al día se basa en encuestas de ingresos y presupuestos que ofrecen información sobre la distribución y sobre el nivel de ingresos (o de consumo) y, con un umbral de la pobreza específico dado, estos dos indicadores determinan el índice de pobreza de ingresos. Existe cierta controversia sobre si el nivel de ingresos derivado de estas estadísticas debería ser reemplazado por otra cifra total de consumo (Sala-i-Martin 2002; UNCTAD 2002a; Bhalla 2002). Los defensores señalan que, por distintos motivos, las estadísticas subestiman extremadamente los ingresos de los muy ricos en los países pobres (Székely e Hilgert 1999). Una manera de evitar este problema es conservar la información sobre distribución de ingresos de las estadísticas, pero calcular las tasas de pobreza basándose en los datos sobre cuentas nacionales acerca del consumo medio (normalmente más altos).

Sin embargo, aunque el enfoque de las cuentas nacionales pueda ser más coherente entre unos países y otros, los niveles de ingresos basados en las estadísticas no son necesariamente menos precisos que los que se basan en las cuentas nacionales. Los datos sobre las

cuentas nacionales acerca del consumo pueden resultar más completos, ya que incluyen productos como los servicios financieros, las rentas derivadas y los ingresos resultantes de la contribución de los empresarios a los fondos de pensiones. Sin embargo, los pobres no consumen estos productos, por lo que aunque las encuestas pueden subestimar los ingresos medios, esto no quiere decir que sobreestimen las cifras de pobreza. Además, a medida que los países se hacen más prósperos, los artículos que no contemplan las encuestas pueden sobrevalorar el crecimiento del consumo de los pobres.

¿Cuál es el resultado final? La utilización de cuentas nacionales en lugar de encuestas de ingresos para establecer los niveles de ingresos de los pobres puede conducir a una sobrestimación de las tasas de reducción de la pobreza. Además, la utilización de estas cuentas puede subestimar el número de pobres en todos los países menos los más pobres, donde, por el contrario, se corre el riesgo de sobreestimar los niveles de pobreza ya que las cuentas nacionales no reflejan importantes cifras relativas a actividades informales. La utilización de los niveles de ingresos de las encuestas evita estos problemas, ya que se centran directamente en los ingresos y los artículos de consumo que son pertinentes a los hogares pobres (alimentos, alojamiento, salud y educación).

No obstante, las estadísticas no están libres de graves problemas referentes a la medida y a la interpretación. Lo más importante, las estadísticas no son muy habituales en los países en donde más se necesitan, por los altos costos y la considerable experiencia necesaria para su diseño y aplicación. Además, utilizar tasas de pobreza basadas en las estadísticas para extraer conclusiones sobre los niveles de pobreza en los países —o aunque sólo sea cambios en la pobreza de un país a otro— puede inducir a error porque las definiciones, las metodologías, la cobertura y la precisión varían de un país a otro y a lo largo del tiempo.

Por todos estos motivos, deberían realizarse más esfuerzos a nivel tanto nacional como internacional para perfeccionar la recogida de precios tras las paridades del poder adquisitivo (actualmente el Banco Mundial se ha comprometido con este esfuerzo y espera publicar nuevos índices en 2005), para armonizar los métodos de diseño y de recogida en las estadísticas de ingresos y de consumo, y para llegar a un consenso acerca de los conjuntos locales de capacidades mínimas sobre los que basar los datos de la pobreza, para lo cual la información y el asesoramiento de los países y de las comunidades son esenciales.