

UNA REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ENTRE 1991 Y 1994

Pedro Francke B.

Introducción

Uno de los principales problemas que enfrenta el Perú es el de la pobreza, que afecta a alrededor de la mitad de los peruanos.

La reducción de la pobreza se ha convertido en uno de los principales objetivos nacionales, habiéndose planteado el gobierno actual la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema en este quinquenio.

Enfrentar un fenómeno requiere tener el mejor conocimiento posible del mismo, y por ello la medición de la pobreza ha adquirido una importancia mayor. Sin embargo, las dificultades que se enfrenta en esta tarea no son a menudo comprendidas adecuadamente. Se asume muchas veces las cifras como si fueran absolutas y tuvieran una gran exactitud, lo que no necesariamente es cierto.

En este trabajo se busca presentar algunas de las dificultades metodológicas existentes en esta tarea y proponer alternativas al respecto. La metodología propuesta se aplica realizando una estimación de la evolución de la pobreza entre 1991 y 1994 diferente a las utilizadas recientemente. De esta manera se busca aportar a una mejor comprensión de este fenómeno y a la lucha por su erradicación.

La presentación del trabajo será la siguiente: en el capítulo I, se revisa los problemas que surgen al comparar las mediciones de pobreza entre 1991 y 1994. En el capítulo II se presentarán reestimaciones considerando el conjunto de una canasta de subsistencia; en el capítulo III, se presentarán reestimaciones de la evolución de la pobreza medida únicamente en base al acceso a una canasta de alimentos determinada. Finalmente, se recapitulan los retos que los resultados representan para la medición e interpretación de la pobreza.

1. Una crítica a la comparabilidad de las medidas de pobreza entre 1991 y 1994

La medición de la pobreza mediante la ‘línea de pobreza’

Un punto fundamental que hay que recalcar es que la medición de la pobreza tiene siempre un fundamento sujeto a discusión, debido a que no existe un consenso respecto de a quiénes debemos considerar pobres y cómo medir su nivel de pobreza. Ello depende de valoraciones éticas que van desde la forma de conceptualizar el problema, hasta la determinación de la forma operativa de medirlo.

La opción más utilizada en las últimas décadas ha sido establecer una ‘línea de pobreza’; es decir, un valor monetario de consumo por debajo del cual se considera que las personas se encuentran en una situación de pobreza. Dicho valor monetario debería alcanzar al hogar para que cubra el conjunto de sus necesidades básicas. Este método fue propuesto por M. Orshansky (1965) y es el que se utiliza en el Perú para determinar los indicadores de pobreza.

La medición de esta línea de pobreza tiene dificultades, sin embargo, porque es discutible la determinación exacta de cuánto requiere una familia de ropa, transporte, vivienda, así como otros elementos usualmente menos considerados pero no por ello irrelevantes como el entretenimiento. A ello se añade un problema conceptualmente menos difícil pero que en el Perú presenta dificultades operativas, cual es el de su valorización posterior ¹.

En virtud de ese problema, el método más comúnmente utilizado para estimar una ‘línea de pobreza’ consiste en:

- a) establecer una canasta normativa de alimentos que satisfaga las necesidades nutricionales de la persona,
- b) calcular la relación entre el consumo total y el valor del gasto en alimentos, tomando como referencia un estrato social cercano a quienes tienen un gasto en alimentos que les permitiría cubrir la canasta alimentaria definida. Esta relación se suele llamar coeficiente **a** (la inversa del coeficiente de Engel).
- c) multiplicar ambos cálculos y obtener así el valor de una canasta total.

El supuesto implícito es que las necesidades no alimenticias son valorizadas de acuerdo al gasto que en ellas realizan quienes apenas logran cumplir sus necesidades nutricionales.

Este método ha merecido una crítica por la circularidad del razonamiento: la línea que define la pobreza se calcula en función a quienes son pobres (BCR 1990)². En efecto, la canasta que cubre las necesidades no alimenticias define la pobreza, pero a su vez es definida por un concepto que se considera análogo a la pobreza: el gasto de los que apenas cubren sus necesidades alimenticias.

Cabe señalar que este procedimiento se hace en el Perú estableciendo diferentes canastas para cada región,

¹ Debido a la carencia de encuestas de precios para las zonas rurales.

² Un problema puntual en el Perú es que se ha considerado, dentro del gasto en alimentos, el realizado en tabaco y bebidas alcohólicas. Ello se debe a una agrupación de rubros de gasto en consumo antiguamente utilizada por el INEI; pero no justificada desde el punto de vista de las necesidades. Dado el muy reducido peso del gasto en tabaco dentro de la canasta de consumo, sin embargo, su efecto sería muy pequeño.

diferenciación cuyo significado no ha sido suficientemente esclarecido desde un punto de vista conceptual.

Las comparaciones intertemporales y sus problemas

La medición de la pobreza tiene importancia por dos cuestiones asociadas a la misma, antes que por el dato en sí. La primera es el llamado ‘perfil de la pobreza’: conocer quiénes son los pobres es muy útil para poder precisar las mejores políticas para combatir la misma. La segunda es conocer cuál es la evolución de la pobreza en el tiempo, para poder evaluar la eficacia de diferentes políticas para reducirla.

Sin embargo, cuando se quiere hacer comparaciones intertemporales de pobreza, se encuentran otros problemas. Al respecto, un aspecto conceptual que es necesario abordar previamente es si nuestra ‘canasta’ de necesidades debe permanecer estática en el tiempo. Tener luz eléctrica no es indispensable para preservar la vida ni habría sido considerada una necesidad básica para hacer un estudio de la pobreza en el Perú del siglo pasado, pero sí parece una necesidad fundamental el día de hoy. Sin ir tan lejos, cincuenta años atrás no había vacuna contra la polio, y hoy es sin duda una necesidad fundamental. Existe una tendencia a que el desarrollo nos lleve a considerar como necesidades a elementos a los que antes no se les daba esa importancia.

A ello se suma otro problema: aún si las necesidades son las mismas ¿ los bienes y servicios que satisfacen estas necesidades también son los mismos ? Por ejemplo, en el caso de la necesidad nutricional ¿ no pueden variar los gustos de la gente, o tal vez adecuarse el consumo de las familias a los cambios en los precios relativos ?

Pero aún obviando ese problema, existe otro adicional: el de los precios. Siempre que se hace una comparación intertemporal de valores hay que considerar la variación de los precios. El problema es que bajo el método anteriormente reseñado no existe una canasta definida totalmente: hay una canasta alimenticia, y un ‘otros’ cuya composición no está definida. La construcción de un índice de precios, en este marco, tiene dificultades.

Aún solucionando estas dificultades, la metodología planteada mantiene un problema: qué sucede si, aún considerando estas correcciones de precios, la composición del gasto entre alimentos y otros rubros varía. En este caso, para una determinada fecha tenemos dos líneas de pobreza a precios reales: la calculada con el coeficiente a (gastos totales/gastos alimenticios) del período corriente, y aquella calculada con el coeficiente a del período base.

La medición de la pobreza en el Perú no ha sido hecha manteniendo criterios para una comparación intertemporal, sino tomando cada año como independiente de los anteriores. En otras palabras, se ha

mantenido una misma canasta alimenticia que se ha valorizado para cada año; a partir de este valor se ha calculado qué decil de la distribución del ingreso de cada región alcanza ese nivel de gasto en alimentos, se ha obtenido el coeficiente a y se ha calculado la línea total. El problema es que, de esta manera, los coeficientes a obtenidos han sido muy diferentes, lo que ha motivado que las líneas de pobreza evolucionen de manera muy distinta. Esto implícitamente significa evaluar la pobreza en base a diferentes canastas. Esto no es negativo o censurable en sí mismo; el problema es que ese cambio en la canasta no responde a valoraciones éticas de la sociedad, sino a un comportamiento del consumo de determinado estrato social que puede o no responder a cambios en necesidades reales.

Esa lógica de medición debería implicar que la línea de pobreza esté directamente relacionada con los ingresos, produciendo comparaciones sesgadas. En efecto, si los ingresos de la población mejoran, su porcentaje de gasto en alimentos se reduce, lo que eleva el valor de la línea de pobreza y produce estimaciones de la pobreza más elevada. Como se verá más adelante, los datos para el Perú entre 1991 y 1994 muestran resultados contrarios a lo esperado.

Simultáneamente, ha habido otro problema: la inflación de la canasta alimenticia de pobreza ha sido significativamente mayor al promedio, sin que esté suficientemente claro que dicha mayor inflación refleja adecuadamente el nivel de precios que enfrentan los pobres. En efecto, entre la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1991 y la ENNIV 1994, de acuerdo a los datos de Cuánto S.A., la canasta alimenticia habría subido de precio en un 187,1 por ciento, mientras que la inflación calculada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es de 158,8 por ciento para todo el consumo y de 158,2 por ciento para los alimentos³. La diferencia es del orden del 10 por ciento, cantidad que tiene implicancias sustanciales para la medición de la pobreza. Por ejemplo, la diferencia es similar a la que se obtendría si los ingresos de toda la población no hubieran crecido 18 por ciento en promedio en este período, sino sólo 7 por ciento⁴.

Problemas estadísticos en la medición del consumo

Otro rango de dificultades se presenta en la estimación del gasto de consumo de las familias. Usualmente para la medición de la pobreza se utilizan encuestas de hogares en las cuales éstos indican cuánto gastan en los distintos componentes de su consumo⁵. Esta información se utiliza, tanto para calcular el coeficiente

³ Incluyendo los consumidos fuera del hogar.

⁴ Ver al respecto Yamada y Ruiz (1996).

⁵ En general se prefieren los datos del consumo a los del ingreso porque las respuestas son más confiables, al ser la suma del consumo de diferentes rubros y no asociarse tan directamente a aspectos como el tributario que incentivan a las personas a una subdeclaración ante el temor de que los datos sean utilizados en su perjuicio. Los datos del consumo serían también más estables, y se asocian al llamado 'ingreso permanente'.

a cuanto para compararla con la línea y determinar los indicadores de pobreza.

El problema principal en este caso viene dado por los componentes del consumo que son bienes durables, tanto viviendas como otros bienes duraderos tales como carros, refrigeradoras, etc. Es evidente que dos familias idénticas, con el mismo ingreso, pero teniendo una de ellas casa propia y la otra viviendo en una alquilada pueden estar atravesando situaciones muy distintas, y esa diferencia puede hacer la diferencia entre ser pobre o no. En el caso de los bienes duraderos que no son viviendas, algunos autores han calculado los valores de depreciación (Glewwe, 1987), pero ello no se ha utilizado para la medición de la pobreza absoluta ⁶.

En el caso de las viviendas, lo que se ha hecho en el Perú es – para los propietarios de viviendas – imputar un gasto de consumo de las mismas como si las estuvieran alquilando. Para ello, se pregunta a las familias en cuánto alquilarían sus viviendas si tuvieran que hacerlo⁷. En la encuesta de 1985 – 86, ello permitió a Glewwe estimar la renta imputada en base a una metodología de precios hedónicos.

Sin embargo, en 1991 y 1994 se observó que los valores que se obtenían eran extraordinariamente altos en relación al resto del consumo. Lamentablemente, ello fue tratado de diferente manera en cada año. En 1991, simplemente se eliminó ese componente del consumo. En 1994, este problema fue enfrentado por el Instituto Cuánto – a quien tenemos que agradecer no sólo haber hecho la encuesta sino también el tedioso trabajo de calcular los gastos de consumo – estableciendo un límite al gasto en alquileres igual al 30 por ciento del gasto en consumo total. Esto habría permitido corregir algunas exageraciones, pero incluso en ese caso el 30 por ciento parece elevado considerando que el gasto en todo el rubro ‘alquileres, combustible y electricidad’ de acuerdo al INEI es del 9 por ciento del consumo en promedio en Lima, y no deja de ser arbitrario.

La circularidad señalada del método del coeficiente de Engel, sin embargo, reduce el impacto de estos problemas en una medida como el ‘porcentaje de pobres’. En efecto, eliminar del cálculo del consumo la renta imputada o cualquier otro rubro (por ejemplo, los gastos en vestido) no afecta mucho el cálculo, debido a que se reducen en similar proporción el gasto de consumo de los hogares y la línea de pobreza.

⁶ Glewwe sólo desarrolla una medición de desigualdades y analiza las características de un sector definido por pobreza relativa (el 10% y el 30% de menor consumo).

⁷ Hay también un problema de subjetividad de la encuesta: la forma de preguntar debería ser reformulada, ya que puede entenderse distinto si se habla de “en cuánto alquilarían la vivienda” (que puede entenderse más como un deseo personal) que “en cuánto creen que podrían alquilar la vivienda” (que se refiere más al precio de mercado).

Lo que sucede es que si se deja de contabilizar un rubro del consumo, el coeficiente a se reduce, dado que a se calcula dividiendo el gasto total entre el gasto en alimentos del estrato que apenas cubre sus necesidades alimenticias. Así, si el gasto total es menor mientras que el gasto en alimentos no se altera, lógicamente el coeficiente a tiene que reducirse. Y esa reducción en la línea de pobreza es similar a la reducción del gasto total que tienen precisamente este estrato cuyo consumo es similar a la línea de pobreza y que por ello es crítico para determinar el porcentaje de pobres⁸. Esto resalta, a su vez, los problemas que tiene este método.

Estos dos problemas son relevantes

En el Cuadro 1 se puede observar información que revela que los dos problemas antes mencionados, son relevantes. Un primer elemento a tener en cuenta es la importancia de la renta imputada. La información muestra que en 1994 la renta imputada de acuerdo a los cálculos de Cuánto en el estrato de referencia – como porcentaje de la línea de pobreza – ascendía a 17,4 por ciento en Lima, 13,6 por ciento en el resto de la costa urbana, 12 por ciento en la sierra urbana y 6 por ciento en la sierra rural. La relación parece razonable: la gente valora más sus casas en las zonas urbanas y, particularmente, en Lima.

8

Sin embargo, es probable que los efectos sean mayores sobre otras medidas más adecuadas de pobreza, como la brecha de ingresos o el FGT, que depende más de la situación del conjunto de los pobres.

Cuadro 1

COMPARACIÓN DE LAS CANASTAS 1991 Y 1994

(en Nuevos Soles de Lima Metropolitana)

	Lima Metropolitana	Costa Urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
VALOR DE LA CANASTA				
1991 1/	600,4	533,4	514,4	413,6
1994 con renta imputada	1 741,0	1 723,2	1 663,0	1 245,3
1994 sin renta imputada	1 482,9	1 516,9	1 484,9	1 174,9
PORCENTAJE DE RENTA IMPUTADA	17,4%	13,6%	12,0%	6,0%
INFLACION IMPLICITA	147%	184%	189%	184%
PORCENTAJE DEL GASTO EN ALIMENTOS				
1991 1/	52,9%	59,5%	56,0%	69,6%
1994 con renta imputada	52,3%	52,9%	53,1%	70,9%
1994 sin renta imputada	61,4%	60,1%	59,4%	75,1%
INDICES DE LAS LINEAS RESPECTO DE LIMA				
1991 1/	1,0	0,9	0,9	0,7
1994 con renta imputada	1,0	1,0	1,0	0,7
1994 sin renta imputada	1,0	1,0	1,0	0,8

1/ No incluye renta imputada por uso de vivienda propia.

Otra forma de ver este problema es viendo el porcentaje del gasto de consumo que se destina a alimentos (que, como se ha señalado, es básico para el cálculo de la línea de pobreza). Este porcentaje muestra variaciones fuertes entre las regiones, pero más variable aún es su evolución en el tiempo. En 1991, este

porcentaje era en Lima de 53 por ciento, algo mayor en las demás zonas urbanas, y llegaba al 70 por ciento en la sierra rural.

Entre 1991 y 1994, este porcentaje sube significativamente en Lima hasta 61 por ciento, sobrepasando a las demás zonas urbanas en las que crece en menor proporción. Cabe señalar que este resultado es contraintuitivo: dada la Ley de Engel, lo que se espera es que cuando el ingreso de la población sube y la pobreza cae, como sucedió entre 1991 y 1994, este porcentaje se reduzca, y no aumente. Este resultado, sin embargo, no fue percibido en los datos procesados por Cuánto, debido a la inclusión de la renta imputada en 1994, que hizo que el porcentaje del gasto en alimentos permaneciera casi constante.

En la sierra rural sucede algo parecido: el porcentaje de gasto en alimentos se eleva en más de 5 puntos porcentuales, pero ello no se observa por la inclusión de la renta imputada. En la costa y sierra urbanas, se muestra un aumento pequeño en el porcentaje, pero al haberse incluido la renta imputada, se apreciaba una ligera caída, que habría sido consistente con el crecimiento económico.

Finalmente, una tercera forma de ver los problemas generados es mediante el análisis de la 'inflación implícita' en estos cálculos; es decir, la relación de precios que debería haber entre 1991 y 1994 si consideráramos que la canasta que define la pobreza debe ser la misma. Las cifras de Cuánto (con renta imputada para 1994) indican que la inflación implícita se encuentra entre 190 por ciento para Lima y 223 por ciento en las demás zonas urbanas (frente a 187 por ciento del IPC del INEI). Si no se considera la renta imputada (para poder comparar), la inflación implícita oscila entre 147 por ciento para Lima y 189 por ciento para la sierra urbana. Nótese que en la medida que la inflación implícita es más baja, también es más baja la línea de pobreza, y por lo tanto también es menor cualquier índice de pobreza. Sin embargo, las diferencias entre regiones no tienen mayor sustento desde el punto de vista de medición de la pobreza, y las diferencias con el IPC del INEI parecen excesivas.

2. Ajustando la línea mediante un índice de precios

Como se ha indicado, el método más directo para hacer una medición de la pobreza que sea comparable intertemporalmente es ajustar la canasta mediante un índice de precios. El problema es que la construcción de un índice de precios requiere de una canasta completamente definida, algo de lo que carecemos.

Hay en este caso varias opciones:

- a) utilizar la variación de precios de la canasta alimenticia, o
- b) utilizar el Índice de Precios al Consumidor⁹, o
- c) construir un índice de precios que considere la canasta alimenticia y el rubro 'otros', estimados con las ponderaciones de los pobres.

Utilizar sólo los precios de la canasta alimenticia para una canasta que tiene otros elementos no parece adecuado, y aplicar el IPC es aplicar un índice que es propio del consumo del conjunto de la población – y no sólo de los pobres – y que no guarda relación con una definición normativa de la pobreza. Por ello nos ha parecido preferible la tercera opción. El cálculo se realizó a partir de los índices de los nueve grandes grupos del consumo. En el Anexo 1 se presentan cuadros detallando los resultados para cada dominio y para los deciles relevantes.

Implícitamente, esta opción asume que la canasta 'completa' que define la pobreza está dada por la canasta alimenticia normativa más la cantidad de los otros componentes del consumo en los que efectivamente gastan aquellos que se encuentran en el umbral de sus necesidades alimenticias. Esto es compatible con la lógica del método de medición.

Lógicamente, además, debe tratarse de definiciones metodológicas del gasto de consumo que sean compatibles. Debido a los problemas con la renta imputada se ha optado por excluir este rubro del gasto, situación que dista de ser óptima pero que parece la mejor dentro del conjunto posible.

Los cálculos de las canastas por cada dominio se presentan en el Anexo 2. La comparación con las canastas de Cuánto para 1994 indican que el valor de la canasta de Lima sería sustancialmente mayor, y los valores de las canastas de las otras regiones serían ligeramente menores.

Los resultados para el porcentaje de pobres se muestran en el Cuadro 2. La variación total de la pobreza entre 1991 y 1994 bajo esta forma de medición no varía mucho: si la medición realizada por el Instituto Cuánto indicaba una reducción de la pobreza de 7 puntos porcentuales o 12,7 por ciento, la nueva medición arroja una reducción de 6,6 puntos porcentuales u 11,9 por ciento.

⁹

Este es el método actualmente utilizado en los Estados Unidos por el departamento de estadísticas de la seguridad social.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN DIFERENTES FORMAS DE ACTUALIZACIÓN DE CANASTA

	1991	1994		Variaciones 1991-1994			
		Según	Canasta	Según <i>I. Cuánto</i>		Canasta revalorizada	
		<i>I. Cuánto</i>	Revalorizada	Puntos porcentuales	Porcentaje	Puntos porcentuales	Porcentaje
Lima Metropolitana	47,6	37,6	45,1	-10,0	-21,0	-2,5	-5,2
Costa urbana	54,5	48,9	47,2	-5,6	-10,3	-7,3	-13,4
Costa rural		66,2	68,5				
Sierra urbana	53,4	41,6	38,0	-11,8	-22,1	-15,4	-28,8
Sierra rural	72,7	68,2	63,9	-4,5	-6,2	-8,8	-12,1
Selva urbana		38,8	48,8				
Selva rural		69,7	73,1				
DOMINIOS ENNIV 1991	55,2	48,2	48,6	-7,0	-12,7	-6,6	-11,9
NACIONAL		49,6	50,8				

Sin embargo, la variación por regiones encontrada es muy diferente. Si en Lima la pobreza caía en 10 puntos porcentuales, bajo la nueva medición cae en sólo 2,5 puntos porcentuales. Lima pasa, así, de ser una de las regiones con mayor reducción de la pobreza, a ser la de menor reducción de la misma. En todas las demás regiones, la reducción de la pobreza es entre 2 y 4 puntos porcentuales más.

Las mediciones del índice de pobreza FGT

En diversos trabajos se ha señalado, sin embargo, que la medición de la pobreza mediante el porcentaje de pobres no es suficiente, porque no toma en cuenta la profundidad de la pobreza.

Una medida que incluye la profundidad de la pobreza son los índices llamados FGT, que son las iniciales de quienes lo propusieron (Foster, Greer y Thorbecke). El índice FGT1 considera tanto el porcentaje de pobres como el porcentaje promedio que les falta para llegar a la línea de pobreza. El índice FGT2, adicionalmente, considera la desigualdad entre los pobres dándole un mayor peso a los más pobres, peso que es proporcional a la diferencia de su gasto con la línea de pobreza.

El Cuadro 3 muestra resultados de estos índices bajo la forma de cálculo señalada. Los resultados son

similares, aunque resalta que, a nivel agregado, el nuevo cálculo muestra una mayor reducción de estos índices de pobreza que la anteriormente obtenida, a diferencia de lo que sucede con el porcentaje de pobres. Esto se explica por la diferente evolución de la pobreza entre dominios: la mayor reducción de los índices en la zona rural y en las ciudades de provincias, que es donde a su vez la pobreza es más severa, generan este resultado.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA FGT ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN DIFERENTES FORMAS DE ACTUALIZACIÓN DE CANASTA

	1991	1994		Variaciones porcentuales	
		Según Canasta <i>I. Cuánto</i>	Según Canasta revalorizada	Según Canasta <i>I. Cuánto</i>	Según Canasta revalorizada
FGT 1					
Lima Metropolitana	0,15	0,11	0,14	-27,2	-6,8
Costa urbana	0,20	0,17	0,16	-13,5	-17,2
Costa rural		0,25	0,27		
Sierra urbana	0,21	0,15	0,13	-28,7	-37,8
Sierra rural	0,34	0,27	0,25	-20,0	-25,6
Selva urbana		0,13	0,17		
Selva rural		0,27	0,30		
DOMINIOS ENNIV 1991	0,21	0,17	0,17	-18,5	-19,1
NACIONAL		0,18	0,18		
FGT 2					
Lima Metropolitana	0,06	0,04	0,06	-35,9	-10,6
Costa urbana	0,09	0,08	0,08	-13,2	-16,3
Costa rural		0,12	0,14		
Sierra urbana	0,11	0,07	0,06	-37,1	-45,2
Sierra rural	0,19	0,14	0,13	-27,6	-32,4
Selva urbana		0,06	0,08		
Selva rural		0,14	0,16		
DOMINIOS ENNIV 1991	0,11	0,08	0,08	-23,9	-24,5
NACIONAL		0,08	0,09		

Interpretación

Estos cálculos pueden arrojar otras luces sobre la evolución de la pobreza en este período. Los datos anteriores indicaban que la pobreza se había reducido sustancialmente en Lima, que es la zona donde este problema tiene menor incidencia, y menos en las zonas rurales, donde la pobreza es más extendida y aguda.

La nueva información, sin embargo, indica todo lo contrario: la pobreza se ha reducido más en las zonas donde esta era mayor. Esto es consistente con la experiencia internacional y con lo que puede esperarse de las curvas de distribución de los ingresos: la reducción de la pobreza suele ser mayor cuando hay un mayor porcentaje de pobres, debido a que en esos casos hay una mayor concentración de la población con ingresos cercanos a la línea de pobreza que deja de ser pobre ante un crecimiento económico.

Esta información también es consistente con la expansión del gasto social en zonas rurales que habría habido entre 1991 y 1994, a partir de las obras y programas de FONCODES, así como por la construcción de carreteras.

La inexistencia de datos de producción o ingresos por departamentos o regiones del país impide una comparación directa entre estas variables y la evolución de la pobreza. Sin embargo, la nueva evolución sería consistente con un contexto de reformas en el cual el empleo en la industria y las instituciones estatales, concentradas en Lima, se habría visto negativamente afectado, al mismo tiempo que hay un crecimiento de los sectores primarios (pesquero, agropecuario, minero) que se ubican más en las provincias, razón por la que los avances respecto de la pobreza en éstas habría sido mayor.

3. Midiendo la pobreza por necesidades alimentarias

Una medición alternativa de la pobreza

Una alternativa a algunos de los problemas reseñados es la siguiente: calcular la pobreza a partir de comparar el gasto en alimentos con la canasta alimenticia, dejando de lado los demás gastos¹⁰.

Esta opción tiene algunas ventajas. La primera es que supera los problemas de pasar de la canasta alimenticia a la canasta total, y de la posible variación en el coeficiente respectivo. Evita los problemas de la medición del consumo de bienes duraderos. El ajuste de precios es también mucho más simple. Y tiene la ventaja de la simplicidad.

¹⁰ Este método es utilizado en BCR, op. cit.

Comparativamente, ambas mediciones parten de las necesidades alimenticias. La diferencia es que mientras el método de la 'línea total' considera las otras necesidades mediante un coeficiente calculado a partir del promedio de todo un grupo de hogares, el método de la 'línea alimentaria' se concentra en la necesidad nutricional, y no considera otras necesidades. Así, podría considerar como pobre a un hogar con altos ingresos pero que gasta mucho en cosas, no en comida.

Sin embargo, existe entre ambas opciones una diferencia que puede reflejar cuestiones de orden conceptual y no sólo de carácter empírico. Esta se refiere a cómo entender la pobreza. Una posibilidad es entenderla como la satisfacción efectiva de necesidades básicas, en cuyo caso el método señalado mide efectivamente la satisfacción de una necesidad que puede considerarse la 'más básica' de todas: la nutrición¹¹.

Otra forma de entender la pobreza es como la posibilidad de ejercer derechos sobre una canasta que satisfaga esas necesidades, más allá de que esos derechos sean efectivamente ejercidos o no. En este caso, que una persona esté desnutrida no implica necesariamente que se le considere pobre, dado que puede suceder que tenga los medios necesarios para estar bien nutrido pero decida no hacerlo. Lógicamente, este enfoque requiere necesariamente una forma de aproximación integral al problema de la pobreza y las necesidades, y no un enfoque que considere individualmente estas necesidades.

Por un lado, este último enfoque parece ser más comprensivo, en el sentido que mantiene un nivel de libertad en el individuo del que la sociedad no se hace responsable. Sin embargo, puede considerarse que el hogar que, teniendo la capacidad económica, no cubre sus necesidades nutricionales, se debe a 'ignorancia' y no a 'elección'. En este caso, la medición por el lado de la canasta nutricional estaría siempre reflejando un problema de pobreza: aunque ésta no sea causada por un problema de ingresos sino que puede tener otras causas (educación), ello no es óbice para considerar que el hogar sufre una privación.

En cuanto a los procedimientos de medición, es interesante anotar que la propia consideración del coeficiente a en el cálculo de la línea total tiene el mismo problema, con la diferencia que se hace para un grupo y no por individuo (el método de la 'canasta alimentaria' es equivalente al método de la línea total considerando que cada hogar tiene su propio coeficiente a igual a gastos totales/gastos alimentarios). Así, si el grupo considerado como referencia para la definición del coeficiente a tiene un gasto superfluo importante, ello sobrevalorará la línea de pobreza, sucediendo lo contrario si no realiza los gastos que se requieren para cubrir necesidades diferentes a la nutricional (caso de luz y el agua en las zonas rurales).

¹¹ Mantiene, sin embargo, el problema de considerar una canasta de alimentos fija, que incluye implícitamente no sólo la necesidad nutricional sino también otras necesidades.

Dado que la diferencia implícita se debe a que los coeficientes a se consideran grupalmente en el primer caso e individualmente en el otro, y dado que el grupo a considerar debe ser uno cercano a la línea de pobreza, las diferencias no deberían ser muy significativas.

En la comparación intertemporal, el método de la ‘línea alimentaria’ asume implícitamente que el coeficiente a puede variar en el tiempo, lo que podría responder a la inclusión de nuevas necesidades, a cambios en los precios relativos o a cambios en los bienes que permiten cubrir las necesidades.

En efecto, el supuesto que está detrás de la utilización del coeficiente a en el método de la ‘línea total’ es que, aquellos hogares que están cerca de cubrir sus necesidades alimenticias, también están en la misma situación respecto de sus necesidades no alimenticias. Es decir, sus gastos no alimentarios son también los que permiten cubrir sus necesidades no alimenticias sin que haya exceso. Si dicho supuesto se cumple, se debe cumplir en todo momento del tiempo, y por lo tanto las variaciones en el coeficiente corresponderían a variaciones en el valor de los bienes que permiten cubrir las necesidades.

Alternativamente, puede entenderse que la medición bajo la ‘línea alimentaria’ está midiendo la pobreza respecto de una sola necesidad, la nutricional, necesidad que constituye actualmente el principal problema social en el Perú con la mitad de los niños en situación de desnutrición crónica¹².

Los problemas en la comparación intertemporal bajo este método

Bajo este método alternativo de medición de la pobreza, se mantiene un problema para la comparación intertemporal, que es el de los precios. Ello porque incluso la canasta de alimentos no es sino una forma – entre varias posibles – de resolver el problema de las necesidades nutricionales en el cual el ajuste entre valores normativos y gustos de la población está resuelto de una manera ad-hoc. En otras palabras, la determinación de la canasta de alimentos utiliza simultáneamente dos tipos de criterios – contenido nutricional y consumo real de la población – sin que la combinación entre ambas responda a métodos numéricos establecidos con anterioridad.

Dado que existe una cierta diferencia entre la composición real de consumo de alimentos de los pobres y esta canasta alimentaria normativa, se pueden generar brechas entre el índice de precios que afecta a ambos en el Perú. Entre 1991 y 1994, mientras la inflación de la canasta alimentaria normativa fue de 187,1 por ciento, la inflación alimentaria medida por el INEI fue de 158,2 por ciento. Está pendiente la tarea de medir la inflación de la canasta de alimentos de los pobres, tarea cuya importancia se verá más adelante.

¹² Según el censo de talla en escolares de primer grado de 6 a 9 años llevado a cabo en diciembre de 1993.

Los resultados del porcentaje de pobres

En base a la metodología indicada de la canasta alimenticia, se ha calculado nuevamente los porcentajes de personas pobres para 1991 y 1994, cifras que se detallan en el Cuadro 4. Este cálculo se ha hecho considerando las dos opciones para la variación de precios de los alimentos planteadas en el acápite anterior.

Así, en un caso se ha mantenido la canasta alimenticia planteada por el Instituto Cuánto que ha servido de base para las estimaciones de pobreza para 1991 y 1994¹³, mientras que en el otro se ha aplicado el IPC para alimentos del INEI (ver detalles en Anexo 3).

Tal como se presumía, los resultados obtenidos para 1991 con el método de la ‘canasta global’ y con el método de la ‘canasta alimenticia’ son muy parecidos: en todas las regiones la diferencia en el porcentaje de pobres es menor a un punto porcentual, y en promedio es de menos de medio punto porcentual¹⁴.

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES ENTRE 1991 Y 1994 SEGÚN CANASTA TOTAL Y ALIMENTARIA

	1991		1994		
	Según consumo total	Según alimentos	Según consumo total	Según alimentos 1/	Según alimentos 2/
Lima Metropolitana	47,6	48,3	37,6	59,6	49,4
Costa urbana	54,5	55,2	48,9	59,6	51,4
Costa rural					
Sierra urbana	53,4	54,3	41,6	52,0	38,9
Sierra rural	72,7	71,7	68,2	69,6	57,5
Selva urbana					
Selva rural					
DOMINIOS ENNIV 1991	55,2	55,6	48,2	60,5	49,7
NACIONAL			49,6	60,8	

1/ Actualizada según los precios de la canasta de alimentos.

2/ Actualizada según el IPC de alimentos del INEI.

¹³ La canasta propuesta en 1994 difirió ligeramente de la utilizada originalmente para 1991, razón por la cual se recalcularon los indicadores de pobreza para 1991 con esta nueva línea.

¹⁴ La metodología aplicada considera la existencia de diferentes líneas de pobreza por dominios. Los datos nacionales resultan de un promedio ponderado de los indicadores por dominio.

Para 1994, las diferencias entre medir la pobreza con la canasta total y medirla sólo con la canasta alimenticia sí resultan significativas. Si consideramos la canasta normativa como fija, el porcentaje de pobres a nivel nacional varía de 50 a 61 por ciento, lo que representa una diferencia de 2 600 00 personas. Si consideramos la inflación del INEI, el porcentaje de pobres aumenta en sólo 1,5 puntos porcentuales.

Las diferencias son significativas en Lima bajo los dos métodos alternativos, donde el porcentaje de pobres calculado bajo el método de la 'línea de consumo total' es de 38 por ciento, pero alcanza el 60 por ciento con el método de la 'canasta alimentaria fija' y 49 por ciento si ajustamos la canasta alimentaria por el IPC respectivo. En las otras áreas urbanas, las diferencias son de alrededor de 10 puntos porcentuales si medimos por la canasta normativa, pero casi nulas si se ajusta la canasta alimentaria con el IPC del rubro. En cambio, en la sierra y selva rural las diferencias son menores a un punto porcentual manteniendo los precios de la canasta normativa.

Esto se debería al problema mencionado de la valoración de las viviendas, problema que se habría dado principalmente en Lima y las zonas urbanas, que es donde el mercado inmobiliario se ha dinamizado más y donde este rubro tiene mayor importancia dentro del consumo total.

También guarda relación con la evolución señalada del porcentaje de gasto en alimentos del estrato de referencia. El aumento de este porcentaje entre 1991 y 1994 en Lima tiende, como se ha señalado, a reducir la línea de pobreza, y por lo tanto el número de pobres, resultado que contradice la Ley de Engel.

Es importante también anotar que uno de estos resultados arroja una variación de la pobreza de signo distinto al previamente encontrado: mientras el método de la 'línea total' muestra una reducción significativa de la pobreza de 7 puntos porcentuales (ver fila 'Dominios Enniv 91'), el método de la 'línea alimentaria' manteniendo la misma canasta, muestra un aumento de 5 puntos porcentuales.

Las mediciones del índice de pobreza FGT

El estimado de estos índices de pobreza para ambos métodos de cálculo se muestra en el Anexo 4. Para 1991, de igual manera que en el caso anterior, las diferencias entre ambos métodos de medición no resultan significativas, encontrándose alrededor de un punto porcentual. Para 1994, sin embargo, también se encuentran diferencias significativas, que indican una evolución diferente de la pobreza. La dirección de los cambios es similar a la anteriormente señalada para el porcentaje de pobres.

También en este caso, las principales diferencias entre los dos métodos de medición se encuentran en Lima. Por ejemplo, el índice FGT2 para Lima mediante el método de la línea alimentaria es el doble del

calculado mediante el método de la línea total. En las demás ciudades y en las zonas rurales las diferencias son bastante menores.

4. Conclusiones

La medición de la pobreza guarda gran importancia para la aplicación de políticas adecuadas que permitan combatirla. A pesar de ello, es una tarea no exenta de dificultades metodológicas. Los problemas en la medición de la pobreza se agudizan cuando se trata de comparaciones intertemporales.

Este trabajo desarrolla una metodología más adecuada para la comparación intertemporal de la pobreza, a partir de actualizar la línea de pobreza con un índice de precios que se aproxime lo más posible a la canasta mínima.

Los resultados globales indican - en el caso del periodo 1991-1994 - que la pobreza se ha reducido en un monto similar a los estimados realizados por el Instituto Cuánto, pero que la composición de esa reducción entre dominios es muy distinta a la encontrada anteriormente. Así, se encuentra que esa disminución ha sido elevada en la sierra rural y menor en Lima.

Adicionalmente, se explora una metodología alternativa, dirigida exclusivamente a medir la capacidad de acceder a una canasta nutricional. En este caso, se observa que el índice de precios de esta canasta nutricional se ha elevado muy por encima de la inflación medida por el IPC del INEI. La utilización de este índice para actualizar el cálculo de la canasta alimentaria indica un fuerte aumento de la pobreza. Se ha buscado aproximarse al potencial problema de sobreestimación que puede tener esta medida, si consideramos que la definición de tal canasta no resulta de una metodología replicable. Una corrección de la canasta alimentaria con el IPC de alimentos indica resultados muy similares a los de la corrección de la canasta global con el IPC construido por nosotros.

Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1990), “La Pobreza extrema y los programas de asistencia directa”, Departamento de Estudios del Sector Social, mimeo.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1994) “Estrategias de alivio de la pobreza”, Departamento de Estudios del Sector Social, 1994.

GLEWWE, P. (1987) “La distribución del bienestar en el Perú 1985–86”, Living Standards Measurement Study N° 42, Banco Mundial.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (1993) “La magnitud de la pobreza en Lima en 1991”, Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales, noviembre de 1993, mimeo.

ORSHANSKY, M. (1965) “Counting the poor: another look at the poverty profile”. En Social Security Bulletin, vol. 28.

RAVALLION, M. y BIDANI, B. (1996) “How robust is a poverty profile?”, en The World Bank Economic Review, vol.8 N° 1.

SLESNICK, D. (1993) “Gaining ground: poverty in the postwar United States”. En Journal of Political Economy, N° 1 vol. 101, febrero.

YAMADA, G. y RUIZ, J.L. (1996) “Estabilización, reformas y recuperación económica en el Perú 1991 – 1994 y sus efectos en los gastos, ingresos y pobreza familiar ”, mimeo, CIUP.

Anexo 1
CÁLCULO DE INFLACIÓN POR ESTRATOS 1/
(período: octubre 1991-junio 1994)

	LIMA METROPOLITANA			COSTA URBANA			SIERRA URBANA			SIERRA RURAL		
	Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>	
		INEI	Promedio		INEI	Promedio		INEI	Promedio		INEI	Promedio
IPC Total												
Promedio	161.4%	2.6%	0.0%	157.9%	-0.8%	0.0%	157.4%	-1.3%	0.0%	153.3%	-5.5%	0.0%
Decil 1	155.7%	-3.0%	-5.6%	155.0%	-3.4%	-2.6%	154.7%	-4.1%	-2.7%	152.7%	-6.1%	-0.6%
Decil de referencia 2/	156.1%	-2.7%	-5.3%	157.0%	-1.5%	-0.6%	157.4%	-1.4%	-0.1%	153.1%	-5.6%	-0.2%
Deciles 1 a decil de referencia	155.9%	-2.8%	-5.4%	156.7%	-2.1%	-1.3%	156.5%	-2.3%	-1.0%	153.2%	-5.5%	-0.1%
Decil 10	161.7%	2.9%	0.3%	160.0%	1.5%	2.4%	157.9%	-0.8%	0.5%	153.4%	-5.3%	0.1%
IPC Excepto Alimentos												
Promedio	167.1%	8.96%	0.0%	161.8%	3.6%	0.0%	160.9%	2.7%	0.0%	151.5%	-6.7%	0.0%
Decil 1	158.2%	0.01%	-8.9%	157.6%	-0.6%	-4.2%	155.7%	-2.5%	-5.1%	147.8%	-10.3%	-3.6%
Decil de referencia 2/	158.2%	0.00%	-9.0%	162.0%	3.7%	0.1%	161.2%	3.0%	0.3%	150.6%	-7.6%	-0.8%
Deciles 1 a decil de referencia	158.0%	-0.15%	-9.1%	160.7%	2.5%	-1.1%	159.8%	1.6%	-1.1%	150.7%	-7.5%	-0.8%
Decil 10	165.1%	6.93%	-2.0%	164.0%	6.3%	2.7%	160.6%	2.5%	-0.2%	152.3%	-5.9%	0.8%

1/ Calculado en base a índices por grandes grupos del INEI y ponderaciones de la ENNIV.

2/ Decil 4 para Lima Metropolitana, decil 5 para costa y sierra urbana, decil 7 para sierra rural.

Memo:

inflación pobreza de Cuánto	187.1%
inflación INEI	158.8%
inflación INEI sin alimentos	158.2%

Anexo 2
LÍNEAS DE POBREZA PARA 1994 MANTENIENDO LA CANASTA DE 1991
(en nuevos soles de Lima Metropolitana anuales per cápita)

	CANASTA BASE 1991			CANASTA CUÁNTO 1994		DIFERENCIA PORCENTUAL Base 1991-Cuánto
	Canasta 1991 1/	Inflación canasta	A precios 1994 1/	Con renta imputada	Sin renta imputada	
Lima Metropolitana	600	173,5%	1.642	1.741	1.483	10,7%
Costa urbana	533	176,9%	1.477	1.723	1.517	-2,6%
Sierra urbana	514	175,7%	1.418	1.663	1.485	-4,5%
Sierra rural	414	176,0%	1.142	1.245	1.175	-2,8%

1/ No incluye renta imputada por uso de vivienda propia.

Anexo 3
COMPARACIÓN DE CANASTAS ALIMENTARIAS 1991 Y 1994

	<u>CANASTA ALIMENTARIA CUÁNTO</u>			Inflación		<u>CANASTA 1994 ACTUALIZANDO 1991</u>	
	1991 (en soles)	1994 (en soles)	Inflación Implícita	Calculada con pesos ENNIV	INEI	<u>CON IPC DE ALIMENTOS 1/</u> Valor	Difer. con Cuánto
Lima Metropolitana	317	911	187,1%	159%	154%	806	-11,5%
Costa urbana	317	911	187,1%	160%	154%	806	-11,5%
Sierra urbana	288	883	206,5%	160%	154%	732	-17,1%
Sierra rural	288	883	206,5%	162%	154%	732	-17,1%

1/ Se refiere al IPC de alimentos del INEI para Lima (158,2%).

Anexo 4
EVOLUCIÓN DE LOS INDICES DE POBREZA FGT ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN CANASTA TOTAL Y DE ALIMENTOS

	1991				1994					
	FGT1		FGT2		FGT1			FGT2		
	Consumo Total	Consumo Alimentos	Consumo Total	Consumo Alimentos	Consumo Total	Consumo Alimentos 1/	Consumo Alimentos 2/	Consumo Total	Consumo Alimentos 1/	Consumo Alimentos 2/
Lima Metropolitana	0,15	0,14	0,06	0,06	0,11	0,19	0,15	0,04	0,08	0,0614
Costa urbana	0,20	0,18	0,09	0,08	0,17	0,21	0,18	0,08	0,10	0,0802
Costa rural					0,25	0,24		0,12	0,11	
Sierra urbana	0,21	0,20	0,11	0,10	0,15	0,18	0,13	0,07	0,09	0,0607
Sierra rural	0,34	0,32	0,19	0,18	0,27	0,29	0,22	0,14	0,16	0,1137
Selva urbana					0,13	0,16		0,06	0,07	
Selva rural					0,27	0,29		0,14	0,15	
Dominios Enniv 1991	0,21	0,20	0,11	0,10	0,17	0,22	0,17	0,08	0,11	0,08
Nacional					0,18	0,22		0,08	0,11	

1/ Actualizado según los precios de la canasta alimentaria.

2/ Actualizado según el IPC de alimentos del INEI.