

*Instituto Nacional de Estadística
Uruguay*

*Comisión Económica para América Latina
y el Caribe – Oficina de Montevideo*

INFORME DE RELATORIA

Esta relatoría fue elaborada en el marco del Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay (INE / BID / CEPAL).

A.- ORGANIZACION Y DOCUMENTACION DEL TALLER

1.- Lugar y fecha

El Taller Regional de Expertos sobre medición de la Línea de Pobreza en Uruguay se desarrolló en Montevideo, del 12 al 13 de Marzo de 1996. La organización del mismo estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, en el marco del Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay (INE/BID/CEPAL).

2.- Asistencia¹

Especialmente invitados por los organizadores, asistieron a la reunión reconocidos expertos sobre el tema representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como de Argentina, Brasil, México y Uruguay.

3.- Documentación

Se presentaron a discusión los siguientes trabajos elaborados en el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay, con excepción de los dos últimos, que fueron realizados por expertos de la División Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL y de México, respectivamente:

- Requerimientos Nutricionales de la Población Urbana de Uruguay
- Determinación de la Línea de Pobreza
- Evaluación de la Captación del Ingreso de los Hogares
- Limitaciones del Ingreso Per Cápita (Adulto Equivalencias y Economías de Escala)
- Cuantificación de la Pobreza por el Método del Ingreso para Uruguay Urbano
- Escalas de equivalencia: su impacto en el nivel y distribución del bienestar (notas metodológicas basadas en datos de Uruguay)
- Factores Asociados a los Errores de las Mediciones de Pobreza

4.- Organización del taller

Se trabajó sobre la base de un programa previamente elaborado, con tiempos prefijados para la exposición de los documentos y los comentarios, así como para el debate de los mismos por parte de los participantes.

5.- Acto de Apertura

En la sesión de apertura hicieron uso de la palabra los Sres. Ruben Kaztman, Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo, Adrián Fernández, Director del Instituto Nacional de Estadística y Ariel Davrieux, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quien dio oficialmente inicio a la reunión.

El Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo destacó la trascendencia de reuniones como la presente, dada la preocupación de los países por dar respuesta a los cambios que se están procesando en el funcionamiento de las economías, con consecuencias en el bienestar de la población. En estas

¹ La lista de participantes se incluye en el Anexo I.

circunstancias, la erradicación de la pobreza se ubica en el eje de las preocupaciones por el desarrollo de estas sociedades, por lo que los resultados de su medición y en especial el indicador de línea de pobreza (en adelante LP), se ha constituido en una especie de barómetro social de la región. Paralelamente al crecimiento de la sensibilidad política sobre el tema surge la necesidad de afinar la metodología empleada, especialmente cuando cada vez es mayor el reconocimiento de que las líneas de pobreza deben modificarse en función de las variaciones de los estándares de consumo: en primer lugar, por la redefinición permanente de los umbrales que corresponden a la necesidad de considerar los niveles aceptables y dignos de vida y en segundo lugar, por cambios en la composición de los estratos debido a movimientos en la escala social.

El Director del Instituto Nacional de Estadística señaló la importancia de la reunión para el esclarecimiento de aspectos metodológicos de la LP y las dificultades en las mediciones de pobreza al no encontrar recomendaciones internacionales únicas que permitan la construcción de indicadores comparables entre países. La evolución en el nivel de vida de las sociedades latinoamericanas, y en particular de la uruguaya, muestran que los resultados de los trabajos pioneros de CEPAL que se han continuado utilizando, requieren ser actualizados. Por ejemplo en lo que refiere al coeficiente 2 con el que se estima la línea de pobreza a partir del costo de la Canasta Básica de Alimentos (en adelante CBA). Aún para los estratos más pobres de hogares, los gastos en bienes y servicios "no alimentarios" representan más del 50% del presupuesto y por lo tanto, el desafío consiste en llegar a acuerdos sobre la adecuación de los cálculos a la realidad actual y fundamentalmente, continuar con la adecuada divulgación de los resultados. La importancia de estos indicadores de pobreza, tanto para los especialistas como para el público en general, en atención a su significación para el análisis y las políticas sociales, requiere transmitir con claridad la metodología utilizada.

Por su parte, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, definió los objetivos del taller como fundamentales para esclarecer las diferentes definiciones con que se aborda el tema de la pobreza y expresó su interés en que los resultados permitan comparaciones internacionales, y posibiliten a su vez la utilización interna para diagnosticar y evaluar el impacto de las políticas sociales. Asimismo, enfatizó el interés por resultados prácticos a partir de las deliberaciones, debido a la importancia que tendrán los mismos en la toma de decisiones, particularmente para el Gabinete Social. A continuación deseó a todos los participantes una muy fructífera reunión.

B.- RESUMEN DE LOS DEBATES

La Sra. Grosskoff, Coordinadora del Programa de Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica, inició la sesión expresando que el objetivo de la reunión era presentar los trabajos realizados en Uruguay sobre medición de pobreza a través del "método del ingreso" en el marco del programa bajo su dirección. Los referidos trabajos fueron elaborados en base a los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH). La Encuesta abarcó 1.916 hogares del Departamento de Montevideo y 1.833 hogares en 5 ciudades del Interior del Uruguay: Colonia, Durazno, Maldonado, Rivera y Salto, en el período junio de 1994-mayo de 1995. La Sra. Grosskoff señaló que era propósito del taller centrar la discusión en los aspectos metodológicos más que en la presentación de resultados.

Durante el desarrollo de los trabajos, que han seguido en términos generales la línea metodológica aplicada por CEPAL, han surgido interrogantes, soluciones alternativas que desde el punto de vista operativo conducen a resultados diferentes, así como aspectos metodológicos a evaluar. Algunas de las interrogantes planteadas fueron:

- ¿Cuál es la variable de clasificación más adecuada para el ordenamiento de los hogares?
- ¿Cuál es la partición de la muestra que se debe utilizar para la selección del estrato de referencia (deciles, quintiles)?
- ¿Cuáles son los criterios de selección del estrato de referencia a tener en cuenta para la construcción de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Línea de Pobreza (LP)? ¿Deben ser todos no pobres?
- ¿Existe un razonamiento circular en su determinación? La selección del estrato, ¿podría estar a priori determinando el porcentaje de pobreza en una sociedad?
- ¿Existen economías de escala en los hogares que invalidarían los cálculos per cápita que consideran a todos los miembros del hogar con igual peso?
- ¿Se debería revisar el coeficiente de extrapolación que se viene utilizando para estimar la LP a partir del costo de la CBA?
- ¿Cuál es la robustez estadística del método, ya que en ciertos casos se observa que cambios en algunos supuestos o criterios de cálculo alteran las estimaciones de pobreza?

Durante las sesiones de trabajo se desarrollaron y discutieron los aspectos metodológicos centrales vinculados con estos temas y otros que fueron surgiendo en el debate.

1.- Resumen de las presentaciones y los comentarios por tema

1.1.- Selección del estrato de referencia

1.1.1. Breve síntesis de las exposiciones

La primera exposición, realizada por la Sra. Bove, se basó en el documento "*Requerimientos nutricionales de la población urbana de Uruguay*" y presentó brevemente la forma utilizada para estimar las necesidades de energía y proteínas para una persona promedio. Combinando las recomendaciones internacionales vigentes y los datos observados para la población uruguaya sobre talla, estructura sociodemográfica y categorías de actividad física por área geográfica (Montevideo y el Interior Urbano) se estimaron los requerimientos calóricos promedios. Estos cálculos se realizaron a partir del peso ideal para la talla observada y para cinco estratos de hogares ordenados por su ingreso per cápita.

Los requerimientos estimados alcanzaron a 2.150 Kcal diarias para Montevideo y 2.172 Kcal diarias para el Interior, no observándose diferencias muy significativas a través de los quintiles de la distribución del ingreso.

Se presentaron datos del **consumo aparente de alimentos** estimados a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994-95 (EGIH), poniendo especial énfasis en la comparación entre Montevideo y el Interior, tanto para el gasto como para el contenido calórico promedio y por deciles de ingreso. El interés del análisis se centró en justificar la elaboración de dos Canastas Básicas de Alimentos, una para cada área geográfica, basándose fundamentalmente en la diferencia

de costo y composición por tipo de bien más que en el nivel calórico de las mismas.

La segunda exposición, basada en la parte I del documento "*Determinación de la Línea de Pobreza*", estuvo a cargo del Sr. Gerstenfeld quien se refirió a la **evaluación del contexto socioeconómico para la selección del estrato de referencia** y el examen de los argumentos que la sustentan.

En primer lugar, realizó algunas precisiones conceptuales sobre la línea de pobreza y el estrato de referencia a utilizar para su cálculo. Explicitó luego los criterios básicos que debe satisfacer dicho estrato, señalando: que el promedio de consumo calórico implícito en el gasto en alimentación debe superar los requerimientos nutricionales estimados para la población, y que la estructura de gastos de consumo en otros bienes y servicios no debe presentar evidencias de privaciones en la satisfacción de las necesidades más básicas.

Los argumentos para la selección del segundo decil de hogares ordenados según su ingreso per cápita, como estrato de referencia tanto para Montevideo como para el Interior del País, se presentaron en dos categorías, según fueran previos o posteriores a la estimación de la LP.

Respecto a la primera categoría de argumentos se expusieron evidencias sobre la suficiencia del consumo calórico implícito en el gasto en alimentación del segundo decil, así como sobre el cumplimiento del requisito de presentar una estructura del gasto no alimentario sin consumos deprimidos y sin restricciones importantes en la libertad de elección de los bienes y servicios que lo componen. Asimismo, se demostró que la suficiencia del consumo calórico implícito en el gasto en alimentación del segundo decil no resultaba de promediar una importante proporción de hogares con infraconsumo alimentario y otra con superávit nutricional.

Con referencia a la segunda categoría de argumentos, el Sr. Gerstenfeld presentó información sobre la estructura socioeconómica del segundo decil en Montevideo y en el Interior Urbano, comparándola en cada caso con algunos de sus indicadores sociales y de necesidades básicas insatisfechas, con los del resto de los hogares.

Por último, presentó los fundamentos para definir estratos de referencia por separado para Montevideo e Interior Urbano, utilizando el segundo decil de hogares correspondientes a cada área geográfica. Hizo referencia a las significativas diferencias que presentan estas áreas en cuanto a: niveles de ingreso, estructura de necesidades derivadas de sus distintos estilos de vida y diferencias en la oferta de los bienes y servicios.

1.1.2. Síntesis de los comentarios y debates

En primer término hubo acuerdo sobre la pertinencia de utilizar los deciles de hogares ordenados por el ingreso corriente per cápita del hogar (o sea no incluyendo los ingresos extraordinarios), como una alternativa más adecuada que la de considerar el gasto per cápita como variable de ordenamiento. La mayor diversidad en la estacionalidad de los diferentes componentes del gasto, en combinación con los criterios utilizados en el relevamiento de la información del mismo (semana, mes, trimestre, etc.), llevan a que la estimación del gasto de consumo a nivel de hogar tenga una menor precisión que el ingreso como aproximación al bienestar puntual en cada caso.

También se consideró apropiada la partición del conjunto de hogares en deciles, frente a la posibilidad de trabajar con quintiles, en la medida que los tamaños de la muestra lo permitieran. Por su parte el Sr. Medina, destacó un argumento adicional, señalando que de utilizarse quintiles la

marca de clase representaría menos a cada hogar de ese grupo, debido a que la ampliación del grupo aumenta su heterogeneidad.

En cuanto al estudio "*Requerimientos nutricionales de la población urbana de Uruguay*", se destacó su avance respecto de trabajos anteriores, particularmente debido al análisis que realiza de la composición familiar y de los tipos de actividad física para diferentes estratos socioeconómicos, considerando los hogares en cada uno de los cinco quintiles de la distribución de ingresos de los hogares. El Sr. Feres precisó que una vez obtenida la talla promedio observada en la población, el peso a considerar para el cálculo de los requerimientos nutricionales debería ser normativo, sugiriendo usar el Índice de Quetelet que proporciona el peso ideal para cada nivel de talla.

Por otra parte, tomando en cuenta las virtudes de los argumentos presentados, hubo consenso sobre la pertinencia de considerar, en el caso uruguayo, al conjunto de hogares del segundo decil como estrato de referencia para la determinación de los alimentos que deben componer la CBA, así como para calcular el coeficiente de extrapolación para llegar a la LP.

Posteriormente se debatió sobre el carácter normativo de la CBA. En general se concluyó que tiene tanto componentes normativos (por ejemplo, los requerimientos calóricos y proteicos) como componentes no normativos (por ejemplo la estructura de bienes alimenticios que se incluyen en la CBA derivados de la preferencia de los consumidores observada en el estrato de referencia). Para el Sr. Altimir, en alimentación se es básicamente normativo y no se deben aceptar las ineficiencias del consumo. En su opinión, el estrato de referencia debe satisfacer las necesidades básicas con el mínimo presupuesto. Por lo tanto, dado que en el segundo y tercer decil se consumen casi las mismas calorías pero con mayores precios en el tercero, planteó que se debe asumir que los hogares del tercer decil son ineficientes para satisfacer sus necesidades energéticas, reafirmando la razonabilidad de considerar a los hogares del segundo decil como el estrato de referencia. La elección de un estrato de mayores ingresos implicaría acercarse a un concepto de pobreza relativa, más pertinente para países con un mayor grado de desarrollo que Uruguay.

En cuanto al costo de satisfacción de las necesidades no alimentarias, se consideró que debía resultar casi exclusivamente de consideraciones no normativas, a partir del comportamiento observado en los hogares que conforman el estrato de referencia. Esta consideración se denomina de aquí en adelante de tipo relativa (al estrato de referencia), para distinguirla de la normativa.

Por su parte, el Sr. Fernández destacó la pertinencia para los países de América Latina de aplicar metodologías que estimen los niveles absolutos de pobreza, a diferencia de las que se utilizan en países de mayor desarrollo y con problemáticas sociales distintas.

Por último, hubo consenso en la conveniencia de tomar en cuenta el impacto intertemporal de los cambios económicos y sociales en las necesidades de la población, puestos en evidencia a través de los hábitos de consumo. Esto hace necesario observar la realidad con mayor frecuencia y dar prioridad a las consideraciones relativas en la determinación del coeficiente de extrapolación.

1.2.- Construcción de la Canasta Básica de Alimentos

1.2.1. Breve síntesis de las exposiciones

Las exposiciones se basaron en el documento "*Determinación de la Línea de Pobreza*", partes II y III.

La Sra. Bove presentó la metodología utilizada para la especificación física de la CBA y la comparación con la que viene utilizando CEPAL hasta la fecha para Uruguay, la que tiene como base los datos de la encuesta de gastos realizada en la década pasada (años 1982-83).

Para la construcción de la CBA se dio prioridad a los hábitos de consumo de la población seleccionada. A partir de los alimentos básicos consumidos -y no de una dieta ideal- se realizaron las adecuaciones necesarias para satisfacer los requerimientos nutricionales. Ello significó reducir en forma proporcional las cantidades de cada rubro de consumo a fin de ajustar la cantidad realmente consumida en el estrato de referencia a los niveles nutricionales requeridos. Estos son menores a los reales en un 9% en Montevideo y en un 5% en el Interior Urbano del país.

Adicionalmente se realizaron ajustes en la composición de la canasta de alimentos tomando en cuenta la problemática nutricional que afecta el país. Se redujeron los alimentos ricos en grasa en atención a la alta incidencia en la morbi-mortalidad derivada de las enfermedades cardiovasculares. Se aumentaron aquellos con alto contenido de hierro (pescados), los que aportan vitamina C para mejorar la absorción del hierro y los que aportan fibras (frutas y hortalizas).

La selección de los bienes para la composición de la CBA se basó en la frecuencia de adquisición, el porcentaje del gasto que representa y la cantidad física adquirida por hogar y persona. De este modo se elaboraron canastas específicas, una para Montevideo y otra para el Interior Urbano, que incluyen los alimentos de consumo frecuente en el hogar más las comidas fuera del hogar. Ambas CBA quedaron conformadas por 59 ítems alimenticios.

Los costos de transporte, los márgenes de utilidad, las formas de comercialización y la calidad de los productos inciden en los diferenciales de precios entre Montevideo y el Interior Urbano. Considerando además la existencia de hábitos alimenticios distintos, se estimó conveniente contar con una CBA diferente para estos dos contextos geográficos.

La Sra. Grosskoff expuso las alternativas de composición y valoración de la CBA. En primer lugar destacó los resultados del análisis de sensibilidad en el costo de la CBA derivado de diferentes alternativas de selección de los bienes alimenticios, considerando cambios en los grados de libertad de elección de los consumidores del estrato de referencia.

Señaló que las estrategias consideradas van desde la CBA más restrictiva, que excluye las comidas fuera del hogar y que no ajusta las cantidades por aspectos normativos, hasta la CBA menos restrictiva que incluye las comidas fuera del hogar, los alimentos consumidos con baja frecuencia y el ajuste en las cantidades por consideraciones normativas. El costo de esta última CBA resultó ser un 16% mayor que el de la primera.

Respecto a la valoración de la CBA, la Sra. Grosskoff indicó que se hizo el ejercicio de comparar el costo resultante de usar los precios implícitos en los consumos del estrato de referencia -que surgen del cociente entre el gasto y la cantidad adquirida- con el costo de utilizar los precios relevados para el cálculo del Índice de Precios de Consumo (IPC). En Montevideo los resultados fueron similares, mientras que en el Interior Urbano las diferencias fueron mayores. Como el cálculo del IPC se realiza con información sólo de Montevideo, dichas diferencias probablemente reflejen la menor pertinencia del IPC para el Interior Urbano.

1.2.2. Síntesis de los comentarios y debates

En las deliberaciones predominaron los acuerdos respecto al mecanismo por el cual se construyó y valoró la CBA. En particular, se aportaron argumentos en favor de no incluir en su composición aquellos bienes alimenticios de baja frecuencia de consumo en los hogares del estrato de referencia. Se fundamentó en el hecho de que esos bienes presentan costos por caloría significativamente superiores a los frecuentes y surgen de comportamientos esporádicos que se alejan del patrón de consumo predominante.

A los efectos de la valoración de la CBA, se destacó lo apropiado de utilizar los precios implícitos observados para cada uno de los alimentos, tomando en cuenta que la calidad de la EGIH 1994-95 - constatada en los diferentes controles a que fue sometida-, lo permitía. Si bien no se registran diferencias importantes entre valorar la CBA con precios predominantemente extraídos del IPC o con precios implícitos, ésta última opción resulta conceptualmente más adecuada, en la medida que refleja con mayor precisión los precios de mercado a los que está accediendo la población del estrato de referencia.

Por otra parte, se examinó la pertinencia del uso del IPC para la actualización en el tiempo de la CBA. Entre las alternativas al IPC general, se mencionó la posibilidad de usar el IPC del 40% más pobre, indicador calculado por la Universidad de la República en el Uruguay. O un índice aún más específico, como el mencionado por el Sr. Feres para el caso de Chile. El INE de ese país calcula un índice de precios con la estructura de gastos del primer quintil de hogares, y con una estratificación de establecimientos de venta más orientada a la población en pobreza. Se acotó que se observan algunas diferencias en las variaciones a corto plazo, aunque en el largo plazo (2 años) la evolución es similar.

En este marco se debatió sobre el sentido de incurrir en el costo de relevar los precios de dos canastas para estimar variaciones, concluyéndose que resultaba caro para la utilidad que brindaría. En cambio, se señaló que una alternativa de bajo costo y altamente conveniente por su pertinencia, sería la de construir un índice de precios para la CBA utilizando un subconjunto de la información de precios relevada para el IPC, ya sea a nivel de subrubro como de ítem alimenticio, mecanismo de actualización que ya se instrumentó en el caso de Uruguay.

La Sra. Semorile sugirió estudiar alternativas tales como abandonar las marcas específicas de los alimentos del IPC y relevar un espectro más amplio de calidades que permita cubrir aquellas más acordes a los bienes de la CBA. Para ello sería necesario ampliar la cantidad de establecimientos informantes para incluir los que están más asociados a los consumos del estrato de referencia y elaborar un índice para la CBA con sus precios.

1.3.- Análisis de las Necesidades Básicas no Alimentarias

1.3.1. Breve síntesis de las exposiciones

Las exposiciones se basaron en el documento *“Determinación de la Línea de Pobreza”* parte IV.

En la primera exposición, la Sra. Grosskoff detalló el trabajo realizado en la determinación del inverso del coeficiente de Engel (coeficiente de extrapolación para estimar la LP a partir de la CBA), y luego el Sr. Carella abordó el análisis realizado sobre los sesgos en la estimación del valor locativo.

En el primer caso se presentaron los principales argumentos por los cuales se consideró pertinente calcular dicho coeficiente a partir de la estructura del gasto de consumo en el estrato de referencia. Los valores del coeficiente alcanzan a 2.99 para Montevideo y a 2.65 para el Interior Urbano, cifras significativamente diferentes del valor 2 que viene utilizando la CEPAL en la comparación regional, a partir de sus cálculos para Uruguay con la anterior EGIH de 1982-83.

En la segunda exposición se hizo hincapié en que uno de los componentes de más peso en el gasto no alimentario del hogar es el rubro vivienda, en el que incide significativamente el valor locativo de las habitadas por sus propietarios. Se destacó la necesidad de analizar el sesgo de sobreestimación del valor locativo cuando el dato es proporcionado por el propio hogar, presentándose resultados de dos métodos utilizados para indagar la probable sobreestimación. Uno de tipo descriptivo que compara el alquiler promedio versus el valor locativo medio de conjuntos de viviendas con similares tamaños en habitaciones y ubicación geográfica. El otro método implica una ecuación econométrica cuya variable dependiente es, según el caso, el valor locativo o el alquiler, y las independientes son los metros cuadrados de superficie de la vivienda, la calidad de la misma y la zona geográfica.

1.3.2. Síntesis de los comentarios y debates

El debate se inició retomando el concepto de LP, entendiéndose que ésta representa un intento de establecer una norma bajo la cual el hogar sufre privaciones, asociadas a un déficit de participación en el estilo de vida de la sociedad.

El Sr. Fernández señaló que los hogares de ingresos más bajos son los que hacen más uso de los servicios públicos gratuitos, y que a su juicio, los mismos se deberían valorar antes de estimar los hogares que realmente son pobres, para computarlos tanto en el ingreso como en el gasto de los hogares.

Por su parte, el Sr. Feres planteó una visión diferente. Señaló que la LP apunta a estimar el costo de un presupuesto de consumo privado con arreglo al sistema institucional vigente en el país. Agregó que de todas maneras la asignación del consumo de bienes y servicios públicos, según su experiencia, modifica la composición del conjunto de hogares pobres, pero muy poco su magnitud.

El Sr. Altimir estuvo de acuerdo con esta última posición, fundamentalmente debido a que puede resultar peligroso agregar estimaciones de variables de naturaleza bien diferentes como son las de acceso a servicios públicos y la imputación de su valor, y las de gasto efectivo. Consideró que de todas maneras se debería seguir alerta a los procesos de sustitución de servicios públicos por privados, y que ante importantes aumentos de éstos últimos, sería conveniente reconsiderar el criterio hoy más aceptado.

Respecto al coeficiente de extrapolación se estuvo de acuerdo en que la mayoría de los países de América Latina ya registran coeficientes significativamente mayores que 2, según lo observado en los resultados de la gran mayoría de las encuestas de gasto e ingresos llevadas a cabo en la región en esta década. En varios países dicha situación ya se observa desde los ochenta. Sin embargo, para poder realizar comparaciones internacionales la CEPAL ha mantenido el coeficiente igual a 2. El Sr. Feres señaló que en la CEPAL se constató que varios países ya presentan coeficientes mayores a 2 y menores a 3, por lo que en un futuro el coeficiente se ajustará a las nuevas realidades.

Según el Sr. Gerstenfeld, una evidencia cuantitativa concreta sobre la razonabilidad de los

coeficientes propuestos para Uruguay surge al observar que en el primer decil de Montevideo el coeficiente ya registra un valor de 2,44. O sea, ya es casi 2,5 aún en un estrato cuyo alto nivel de carencias críticas no se discute, máxime si se tiene en cuenta por ejemplo, que más del 30% de los hogares de ese decil presentan hacinamiento, un indicador de necesidad básica insatisfecha que resulta muy discriminante en el caso uruguayo.

Finalmente se concluyó que se pueden calcular diferentes medidas según los objetivos de cada una: un coeficiente de extrapolación para mantener la comparabilidad internacional, y otro para el seguimiento de los niveles de pobreza desde una perspectiva nacional, para lo cual además se deben elaborar series de tiempo que permitan la comparación entre sus distintos momentos.

En este sentido, la Sra. Melgar manifestó que se puede contar con más de un indicador, que los usuarios tienen que acostumbrarse a examinar la metodología, y tomar el indicador y la medición que mejor se ajusta a sus objetivos. Por su parte, el Sr. Kaztman resaltó la importancia de detectar algunas otras carencias críticas y constatar en que medida los criterios empleados para la construcción de la línea de pobreza producen resultados congruentes con los que se obtienen considerando dichas carencias.

1.4.- Evaluación de la captación del ingreso de los hogares

1.4.1. Breve síntesis de las exposiciones

Las exposiciones se basaron en los documentos *“Evaluación de la Captación del Ingreso de los Hogares”*, *“Limitaciones del Ingreso Per Cápita: Adulto Equivalencias y Economías de Escala”* y *“Escalas de equivalencia: su impacto en el nivel y distribución del bienestar”*.

Los Sres. Mendive y Fuentes presentaron un trabajo que analizó los sesgos en la estimación del ingreso a partir de la Encuesta Continua de Hogares de Uruguay. La experiencia indica que a causa de errores no muestrales, las encuestas tienden a subestimar el ingreso disponible de los hogares que resulta de las Cuentas Nacionales.

Se realizó el ejercicio de comparar para el mismo período de referencia, los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos y los de la Encuesta Continua de Hogares, discriminados por fuente y quintiles de ingreso. Se encontró que la estimación del ingreso a partir de la primera de ellas es un 11 % superior en promedio, lo que parece razonable si se tiene en cuenta que al confrontar gastos e ingresos para cada hogar es posible un mejor control de la calidad de los datos. El sesgo de estimación es diferencial por fuente y nivel de ingreso.

Por otra parte, se compararon los datos agregados de Cuentas Nacionales con la expansión de ingresos provenientes de la encuesta de hogares, encontrándose que los primeros son inferiores aún sin considerar la corrección del 11 % anotada precedentemente. Esto indica que en el caso de Uruguay no corresponde corregir los ingresos de las encuestas de hogares para el cálculo de pobreza.

En relaciones al tema de adulto-equivalencias para el análisis de la pobreza, el Sr. Fernández planteó la importancia que reviste su estudio. En los cálculos realizados para Uruguay se observa que los hogares numerosos, especialmente con niños (menores de 14 años), están sobre-representados entre los hogares pobres. Ello plantea al menos dos desafíos. Por un lado el de atender a las economías de escala en el consumo de aquellos bienes y servicios cuyo incremento no es proporcional al número de integrantes del hogar. Por otro, el de considerar las diferencias en los requerimientos de bienes y servicios según las características de los miembros. Ello es tenido en cuenta explícitamente en el

cálculo de la CBA y el Sr. Fernández propuso extender su consideración al resto de los bienes y servicios consumidos por los hogares. La corrección del ingreso del hogar de acuerdo a adulto-equivalencias (o fórmulas similares) eventualmente podría derivar, más que en una reducción del número de hogares indigentes o pobres, en un cambio en su composición.

En el trabajo que se presentó al Taller se incluye una propuesta para la estimación de las elasticidades de consumo de grupos de bienes y servicios de acuerdo a la composición y número de integrantes del hogar.

El Sr. León trató el tema de escalas de equivalencia desde el punto de vista de su impacto en el nivel y distribución del bienestar. Manifestó que es necesario analizar el impacto de distintos vectores de equivalencia que reflejan las economías de escala y la diferente composición de los hogares, antes de aplicar métodos econométricos a datos de encuestas de gastos e ingresos. Ello puede lograrse simulando distintas escalas de equivalencia en forma sencilla, utilizando datos sobre ingresos provenientes de las encuestas de hogares. La aplicación a datos de Uruguay (1992) revela que la adopción de adulto equivalencias diferentes al ingreso per cápita modifican el perfil de la pobreza, lo que puede tener consecuencias importantes para las políticas públicas.

1.4.2. Síntesis de los comentarios y debates

El debate se inició retomando los aspectos de medición del ingreso a través de las encuestas. La Sra. Melgar señaló que al comparar los datos de encuestas con Cuentas Nacionales en el caso de Uruguay, es necesario tener en cuenta la falta de cobertura del medio rural. Es conveniente, además, profundizar en los métodos de registro del valor locativo, que en la mayor parte de los casos es uno de los componentes sobreestimados del ingreso.

Por su parte el Sr. Medina indicó el peligro de utilizar modelos para imputar valor locativo. Señaló también que en todos los casos es necesario hacer el esfuerzo de expandir los datos por fuente, para compararlos con los de las Cuentas Nacionales. La cuenta de ingresos y gastos de los hogares no siempre está disponible en los países, y muchas veces el ingreso disponible se estima a partir de información insuficiente.

Se expresó que las correcciones por adulto equivalente están aún en una etapa muy experimental, y si bien el tema es muy interesante desde el punto de vista académico y también desde el punto de vista de las políticas sociales, es conveniente continuar investigando desde una perspectiva metodológica antes de aplicar las correcciones. A ello contribuiría la construcción de un modelo econométrico que permita detectar las economías de escala en los hogares en base a la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1994-95 de Uruguay. El Sr. Feres se sumó a esta posición, argumentando que antes de aplicar a la medición de pobreza los resultados sobre economías de escala y adulto equivalencias, se requiere profundizar en el análisis y poner a prueba el método, por lo menos como ha ocurrido con el de la LP.

1.5.- Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso

1.5.1. Breve síntesis de las exposiciones

La primera exposición, a cargo de la Sra. Rama, se basó en el documento *“Cuantificación de la Pobreza por el Método del Ingreso para Uruguay Urbano”*, presentándose los resultados de la

cuantificación de la pobreza en términos de hogares y personas para una serie de años. El análisis se complementó con indicadores que buscan una caracterización de los hogares pobres en términos de la severidad de su condición, tales como brecha de pobreza y otros índices de insuficiencia de ingresos.

Asimismo se analizó el perfil de los grupos objetivos y el acceso de los mismos a los servicios básicos del Estado: vivienda, salud, educación, alimentación y transporte. Se detalló también el resultado del enfoque bidimensional, que integra la medición por la LP con la de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El estudio fue realizado considerando tramos de población definidos como múltiplos de la LP, intentando reflejar diferentes grados de vulnerabilidad.

El Sr. Medina realizó una presentación sobre los “*Factores asociados a los errores de las mediciones de pobreza*”. Bajo el supuesto de que la línea de pobreza se estima a partir de datos muestrales, y que se puede clasificar a un individuo (o familia) según la posición relativa de sus ingresos respecto de dicha línea, fundamentó la necesidad de determinar la distribución de probabilidad de los índices de pobreza y coeficientes de concentración del ingreso, y comentar las restricciones que imponen el tamaño y diseño de las muestras. Trabajando en base a la teoría de inferencia clásica señaló que junto a los indicadores (estadísticos) apropiados para la medición de los índices de pobreza es necesario presentar sus respectivos errores de estimación, así como las estadísticas de prueba para la comparación espacial o temporal de esos indicadores. Por su parte hizo referencia a las diferentes distribuciones de probabilidad asintóticas desarrolladas y utilizadas por diversos investigadores en las últimas décadas.

Asimismo el Sr. Medina comentó las limitaciones originadas en los diseños muestrales aplicados por los diferentes países, ejemplificando la subestimación que se observa al calcular los indicadores y sus errores de estimación cuando se aplican las fórmulas del diseño aleatorio simple, cuando en realidad no corresponden.

1.5.2. Síntesis de los comentarios y debates

Al respecto se consideró que eran útiles los indicadores planteados para definir el perfil de los hogares bajo la línea. Se instó a seguir profundizando en los aspectos complementarios de diagnóstico y seguimiento con el fin de contribuir al diseño y la orientación de las políticas sociales.

También se expresó como deseable que la Encuesta Continua de Hogares integre indicadores sociales que iluminen otros aspectos, ya que se demuestra que la pobreza se reduce pero aumenta la heterogeneidad, lo que hace más complejo el diseño y la implementación de las políticas sociales. La consecuente necesidad de diversificar las políticas públicas hace imprescindible construir indicadores que ayuden al hacedor de las mismas.

Al respecto el Sr. Kaztman señaló que la LP es una medida gruesa a utilizar como punto de partida, pero resulta muy necesario contar con indicadores que permitan desagregar los hogares pobres para, por ejemplo, distinguir entre aquellos que muestran distinta capacidad para mejorar sus condiciones de bienestar en forma autónoma.

Por su parte, el Sr. Gerstenfeld agregó que para contar con indicadores útiles para el diseño de políticas relacionadas con las capacidades de la población para salir de la pobreza, no alcanza con

tener indicadores de promedios, sino que como mínimo se requiere conocer las proporciones de los atributos asociados a esas capacidades, además de otros indicadores más complejos y comprensivos. Respecto a analizar no sólo a los pobres sino también a los grupos vulnerables que están fuera de la pobreza pero próxima a ella, enfatizó que la línea de pobreza no es una delimitación tajante. La LP se ubica en una zona donde actúan una serie de factores (desempleo/empleo, aumento/disminución del tamaño familiar), que producen una alta movilidad de los hogares de un lado a otro de la LP. Por lo tanto resulta muy importante el análisis de los grupos próximos a la pobreza para mejorar el diseño de las políticas sociales.

2.- Resumen de las Conclusiones

Se llegó a un alto grado de acuerdo en cuanto a las conclusiones finales del Taller. La mayoría de los participantes elogiaron los trabajos presentados y manifestaron su satisfacción por los consensos alcanzados, tanto con respecto a las metodologías utilizadas como con los temas en que debería profundizar la agenda futura.

Se planteó que la LP puede ser concebida desde al menos tres perspectivas de análisis de la pobreza: **a)** un enfoque normativo, que apunta al cúmulo de criterios que permiten trazar una norma a partir de la cual se define la situación de pobreza; **b)** un enfoque analítico, referido a la caracterización del grupo delimitado con la LP; y, **c)** un enfoque práctico, orientado al uso de los resultados para la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales.

Se destacó que en el aspecto normativo, los trabajos presentados muestran solidez en el análisis; el estrato de referencia seleccionado resulta ser el adecuado y el tamaño del mismo también es razonable; la variable elegida para el ordenamiento de los hogares (ingreso per cápita) es la correcta, aunque el ideal sería poder aproximarse más al concepto de ingreso permanente. Se señaló que éste debe ser uno de los caminos a explorar en el futuro.

Desde el punto de vista de los propósitos analíticos y prácticos de la investigación del tema, se propusieron algunas categorías que podrían complementar la caracterización de la pobreza, mejorando el diseño de políticas sociales y económicas orientadas a su alivio y erradicación. Al respecto se argumentó sobre la conveniencia de examinar indicadores sobre la intensidad del problema, tales como la brecha de pobreza, de analizar las líneas de pobreza simultáneamente con las situaciones de necesidades básicas insatisfechas y de estudiar el acceso de esos hogares a bienes públicos.

Se enfatizó la necesidad de reconocer la dinámica social vinculada a los cambios tecnológicos, al crecimiento económico, y a otros factores que modifican el estilo de vida de la sociedad, y consecuentemente de ampliar tanto la perspectiva normativa como analítica para incorporar el impacto de esa dinámica en los hábitos de consumo de la población. En este sentido, se consideró que los cambios registrados en los hábitos de consumo en el Uruguay urbano actual, justificaban la elevación del coeficiente de extrapolación (inverso del coeficiente de Engel) a un nivel casi cercano a 3. También se concedió gran importancia a las correcciones para reflejar equivalencias y economías de escala, aunque se reconoció que el incipiente estado de avance de las investigaciones sobre el tema en la región lleva a que aún se lo mantenga dentro del terreno exploratorio y de

discusión, lo que hace conveniente postergar por el momento su incorporación al conjunto de criterios definitorios de la LP. Ello no impide que las correcciones por equivalencias y economías de escala se utilicen para una mejor identificación de grupos objetivos, cuando los propósitos de las políticas anti-pobreza así lo requieran.

Tomando en cuenta las eventuales discrepancias con los valores de la LP calculados e informados por la CEPAL, se discutió sobre la mejor forma de divulgación de los resultados de la medición en Uruguay. Al respecto se puso énfasis en una presentación didáctica del tema, que ayude al usuario a reconocer los matices derivados de la variedad de factores que debe considerar la investigación de la pobreza.

Se remarcó la importancia de mantener entre los países de la región, un debate continuo de los tópicos metodológicos medulares a la investigación de la pobreza, con miras a una gradual convergencia de criterios para su medición.

Por último, se mencionaron algunas de las acciones sobre las cuales sería conveniente concentrar los esfuerzos a futuro:

- fortalecer los sistemas de información estadística para ampliar el sistema de indicadores sociales y acortar los tiempos en la realización de investigaciones que aporten indicadores actualizados sobre los hábitos de consumo;
- construir índices específicos para la actualización de la CBA y la LP sobre la base de las ideas manejadas durante las reuniones;
- abordar con mayor profundidad y en forma sistemática el cálculo de las escalas de equivalencia en los diferentes países de la región e investigar el impacto de su uso en el diagnóstico de la pobreza;
- incorporar el cálculo de los márgenes de error de las estimaciones de pobreza, y presentar los resultados con sus respectivos intervalos de confianza.

Asimismo se expresó la preocupación general acerca del tiempo que normalmente transcurre entre encuestas sucesivas de consumo, lo que hace difícil la actualización de las estructuras de gastos de los hogares, y se enfatizó la importancia de acortar ese período.

ANEXO 1

LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA	Adriana Semorile Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
BRASIL	Tania Lustosa Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) Departamento de Población e Indicadores Sociales (DEPIS)
BRASIL	Marcia Maria Melo Quintslr Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)
MEXICO	Fernando Medina Hernández Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Director del Centro de Capacitación
URUGUAY	Alicia Melgar Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Directora
URUGUAY	Andrea Vigorito Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
URUGUAY	Renato Operti Oficina de Planeamiento y Presupuesto Programa Fortalecimiento del Area Social (FAS)
URUGUAY	Rosa Grosskoff Proyecto de Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica (INE / BID / CEPAL) Coordinadora Técnica
URUGUAY	Adrián Fernandez Instituto Nacional de Estadística (INE) Director Técnico
URUGUAY	María Dolores Fernandez Instituto Nacional de Estadística (INE) División de Estadísticas Sociodemográficas - Directora
URUGUAY	Marcia Rama Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-95 - Técnica
URUGUAY	Isabel Bove Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-1995 - Consultora Nacional

URUGUAY	Carlos Mendive Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-85 - Consultor Nacional
URUGUAY	Alvaro Carella Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-95 - Técnico
URUGUAY	Alvaro Fuentes Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-95 - Técnico
URUGUAY	Rodrigo Arim Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-95 - Asistente de Investigación
URUGUAY	Magdalena Furtado Instituto Nacional de Estadística (INE) EGIH 1994-95 - Asistente de Investigación
CEPAL	Pascual Gerstenfeld División Desarrollo Social
CEPAL	Ruben Kaztman Oficina de Montevideo - Director
CEPAL	Rafael Diez de Medina Oficina de Montevideo - Coordinador Técnico
CEPAL	Juan Carlos Feres División Estadística y Proyecciones Económicas
CEPAL	Arturo León División Estadística y Proyecciones Económicas
CEPAL	Oscar Altimir Secretario Ejecutivo Adjunto
UNICEF	Alberto Minujin Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Asesor regional

*Se terminó de imprimir en Imprenta Editorial Equis
Artigas 945/5 – Telefax (039) 85346 – Pando – Canelones
en el mes de abril de 1997*

Edición amparada el art.79 de la ley 13.349