



LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA 2006

URUGUAY

METODOLOGÍA Y RESULTADOS

LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA 2006

URUGUAY

METODOLOGÍA Y RESULTADOS

PRESENTACIÓN

Esta publicación presenta los aspectos metodológicos que han orientado las labores para la determinación de las nuevas líneas de pobreza e indigencia en el país urbano a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006. Los resultados obtenidos a partir de estos trabajos han permitido actualizar las líneas que el INE viene publicando con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995 y que se conocen como Línea 1996 y Línea 2002.

En virtud de la cantidad de opciones metodológicas en cada una de las etapas para la elaboración de las líneas, en esta instancia el INE decidió convocar a una Comisión de Expertos en temas de Pobreza que, conjuntamente con los técnicos del INE, analizaron las opciones disponibles, las evaluaron a la luz de los datos de la última Encuesta y los contrastaron con los resultados de las Líneas 1996 y 2002, a los efectos de garantizar que las nuevas líneas resultaran indicadores confiables de la situación y evolución de la pobreza y la indigencia en el Uruguay. La tarea no ha resultado sencilla, y no en todos los casos ha sido posible llegar a consensos, pero sí a una propuesta que satisface los objetivos de estos indicadores: cuantificar periódicamente la incidencia de la pobreza y la indigencia en el país, tanto desde el punto de vista técnico estadístico, como desde la visión de la academia (representada en la Comisión por los investigadores del área económica de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República), como también desde la visión de los organismos internacionales que elaboran recomendaciones para la construcción de indicadores (representados en este caso por la Oficina en Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Este trabajo ha sido posible gracias a la colaboración de los entrevistados en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006, que brindaron los datos requeridos con seriedad y dedicación, atendiendo con responsabilidad a las exigencias que demanda una encuesta de esta magnitud.

Corresponde agradecer también al personal a cargo de las diferentes tareas de la Encuesta, a los investigadores del área económica de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República que participaron de la Comisión de Expertos, a la Oficina en Montevideo de la CEPAL y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su apoyo técnico y financiero a través del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (Proyecto URU/05/004).

Alicia Melgar
Directora Técnica

INTRODUCCIÓN

La medición de la pobreza es un tema complejo. El método del ingreso, mediante el cálculo de las Líneas de Pobreza e Indigencia, es una de las aproximaciones posibles a la cuantificación de la pobreza. Se quiere enfatizar en esta noción de aproximación, por cuanto las diferentes dimensiones de la pobreza no pueden cuantificarse a través de un único indicador. Tal lo que se desprende de algunas definiciones que se encuentran en la literatura especializada:

“La pobreza constituye una situación difícil de aprehender y contextualizar como objeto de estudio. Su esencia histórica y el dinamismo que la caracteriza obligan al estadístico y al analista social, así como al planificador y ejecutor de políticas sociales, a una permanente revisión de conceptos. De hecho, la definición de pobreza en un estudio particular debe recoger las especificidades del análisis, dependiendo de los objetivos que se persigan (comparación internacional, análisis social, focalización de políticas). En la concepción más tradicional, la pobreza se define por la insuficiencia de recursos para acceder a un grupo de necesidades básicas, las cuales se establecen a partir de convencionalismos sociales.”¹

“La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.”²

“Pobreza es, ante todo, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.”³

La pobreza también puede definirse “sobre la base de las necesidades fundamentales, consideradas relativamente fundamentales, enfoque que se origina en una visión de los derechos humanos y la justicia social. Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestimenta, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. En este caso la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas.”⁴

En el Informe 2008 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se insiste sobre el carácter multidimensional de la pobreza: “En conjunto, los resultados alcanzados a la fecha resaltan, una vez más, la naturaleza multifacética de

¹ “Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)” – OPP-FAS-INE.

² “La dimensión de la pobreza en América Latina” – Oscar Altimir, CEPAL, 1979.

³ Oscar Altimir, op cit.

⁴ “Equidad, desarrollo y ciudadanía” - CEPAL

la pobreza, la interacción de sus diversas causas y manifestaciones, y la amplia gama y el carácter de mutuo fortalecimiento de las medidas que deben ser tomadas. Los pobres no solamente son los que reciben menores ingresos sino los más privados de salud, educación y de otros aspectos del bienestar humano. Las madres pobres tienen más probabilidad de morir en el parto; los hijos de familias pobres tienen mayor probabilidad de malnutrición y son por tanto más susceptibles de morir precozmente por enfermedades infantiles; los niños y niñas pobres reciben menos educación y algunos ni siquiera se educan; las inequidades de género son más pronunciadas entre la población pobre, excluida de los reconocidos beneficios y oportunidades del desarrollo. Estas características, por su parte, perpetúan la pobreza de ingresos. Para la población pobre, más que para el resto, es probable que sus ingresos se vean perjudicados por conflictos, desastres naturales y vaivenes económicos, como también por las recientes alzas de precios de los alimentos y los efectos cada vez más visibles del calentamiento global.”

“La pobreza relativa es otra medida de bienestar económico expresada en términos de ingresos, consumo o bienestar. Si utilizamos el enfoque de ingresos relativos, se considera que una persona es pobre cuando carece de cierto nivel de ingresos derivado de los ingresos medios o medianos de una determinada sociedad.Esta línea de pobreza se utiliza actualmente de manera generalizada en la investigación internacional sobre la pobreza (PNUD 2000).”⁵

“La segunda dimensión de la definición y medición de la pobreza, es la pobreza de capacidades, que se centra en factores diferentes de los ingresos, el consumo y el bienestar (Sen, 1987, 1992 y 1999) y recientemente, hecha operativa por el PNUD (2000, 2000a) ha facilitado enormemente el proceso de definir a los pobres y los no pobres con una visión que va más allá de los ingresos y de la capacidad de consumo. Más allá de las explicaciones del bienestar económico, la idea de la pobreza de capacidades analiza a aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de suficiente bienestar humano. Las capacidades de las personas pueden asumir múltiples dimensiones, como la educación, la salud y otros, y produce un mayor impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios.”⁶

“La última dimensión de la definición y medición de la pobreza es la exclusión social.(...) Un individuo con ingresos adecuados y una capacidad adecuada para producir cierto funcionamiento puede que aún sea pobre si, por ejemplo, se ve excluido de las principales actividades económicas, políticas, cívicas y culturales que se encuentran inscritas en la noción misma de bienestar humano”.⁷

Los primeros trabajos sobre medición de la pobreza en América Latina, utilizando el método del ingreso, se iniciaron en los años 70 con los trabajos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL. En el caso del Uruguay, la CEPAL ha publicado⁸ estimaciones de las tasas de pobreza y su evolución con los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1982-1983 y de las Encuestas de Hogares.

A partir de los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994-1995 el INE aborda la tarea de elaborar líneas de pobreza e indigencia adaptadas a la realidad del Uruguay, manteniendo, hasta donde resulta apropiado, las recomendaciones de la metodología elaborada por CEPAL.

⁵ Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones. Udaya Wagle. Ver <http://www.oei.es/salactsi/wagle.pdf>

⁶ Udaya Wagle, op cit.

⁷ Udaya Wagle, op cit.

⁸ En el Panorama Social de América Latina.

En uno de los documentos del “Taller Regional de Expertos sobre Medición de la Línea de Pobreza en Uruguay” del año 1996 se decía: *“La disponibilidad de datos recientes sobre pautas de consumo de los hogares, motivó el desarrollo de una experiencia nacional que aporte propuestas metodológicas y resultados, con el objetivo de brindar al país herramientas ajustadas a su realidad, para realizar mediciones actualizadas de la pobreza por el método del ingreso. Se puso un especial énfasis en la selección del estrato de referencia, en la determinación del costo de las necesidades alimentarias y en la construcción de una Canasta Básica de Alimentos, a partir del análisis pormenorizado del nivel y estructura del gasto de los hogares..... Para estimar el costo de las necesidades no alimentarias, a partir de dicha encuesta, se realizó un análisis de los distintos componentes del gasto de los hogares y, particularmente, de la proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total en los hogares del estrato de referencia.”*⁹

Este trabajo tiene por finalidad realizar una actualización de las líneas de pobreza e indigencia en Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural disperso a la luz de las alternativas metodológicas disponibles, mediante la cuantificación del costo de una canasta básica de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los hogares. Este trabajo es posible en virtud de la información que proporcionó la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006 (ENGIH 2005-2006), la cual tenía, como uno de sus objetivos principales, la actualización de las líneas.¹⁰

En el Capítulo 1 se explicitan los objetivos y fundamentos. En el Capítulo 2 se presenta la Línea de Pobreza 2006: primero se aborda la cuestión de la selección del Estrato de Referencia, luego se especifica la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y por último se explica el tratamiento de la Canasta Básica No Alimentaria. En el Capítulo 3 se establece el procedimiento para la actualización de la Línea de Pobreza. En el Capítulo 4 se estima la incidencia de la pobreza y de la indigencia en el período 2001-2008. En el Capítulo 5 se presentan las características de los hogares rurales. El Capítulo 6 resume los fundamentos metodológicos de la LP 2006.

⁹ “Determinación de la Línea de Pobreza” – Rosa Grosskoff, Isabel Bove, Pascual Gerstenfed y Álvaro Carella – INE-CEPAL.

¹⁰ Los objetivos de la ENGIH 2005-2006 se encuentran en www.ine/biblioteca/engih/engih_resultados.htm Metodología y Principales Resultados pág13

1 OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS

La construcción de indicadores de la pobreza, sea por el método del ingreso (líneas de pobreza y de indigencia) o por el de las necesidades básicas insatisfechas, se realiza con el propósito de cuantificar la proporción de individuos o de hogares pobres, así como para conocer sus características y su distribución geográfica, cuantificar la brecha que los separa de los no pobres, y también para conocer las desigualdades dentro de la subpoblación pobre, lo que en la literatura se conoce como severidad de la pobreza.

Desde el punto de vista de los indicadores, los temas más relevantes son:

- Cómo definir el conjunto de individuos o de hogares “pobres”.
- Cómo cuantificar este conjunto.
- Qué indicador o batería de indicadores son los más apropiados para las mediciones.
- Qué limitaciones tienen los indicadores.
- Cómo deben interpretarse los resultados.
- Cuál es la unidad de análisis apropiada para cuantificar la pobreza: ¿personas u hogares?

Si bien éstas son cuestiones que debe resolver principalmente la Estadística, es evidente que los problemas más interesantes son objeto de otras ciencias –la Sociología, la Psicología, la Economía y el Derecho– por cuanto dichos problemas tienen que ver con la existencia de barreras sociales, sus causas y las formas más eficaces para derribarlas o reducirlas.

Respecto del primer tema, cómo definir el conjunto de individuos o de hogares “pobres”, no existe una definición aceptada universalmente, porque la noción de pobreza puede ser relativa o absoluta, remitir a lo monetario o a lo no monetario, etc.

La opción metodológica del INE para la medición de la pobreza es el método del ingreso. Para esto es necesario definir una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA) y una Canasta Básica Total per cápita (CBT) con las cuales se definan los umbrales, Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP). Si el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la LI o la LP el hogar se define como indigente o pobre respectivamente. Esta metodología se aplica en el país desde los años 90 en que por primera vez se construyen la CBA y la CBT para Montevideo y para el Interior Urbano y es ampliamente utilizada por los países de la región y por la CEPAL.

El método del ingreso lleva implícitos ciertos supuestos:

- Que el ingreso per cápita es un indicador adecuado para predecir si un hogar (y las personas que lo componen) logra cubrir o no los requerimientos psicofísicos de alimentación, vestimenta, vivienda, salud, educación, transporte y esparcimiento.
- Que el ingreso del hogar se utiliza en forma equitativa, es decir, se distribuye de tal manera que contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros del hogar.
- Que existe un valor o umbral del ingreso per cápita (LP) por debajo del cual las personas del hogar no logran cubrir sus requerimientos psicofísicos y, por tanto, se los puede clasificar como pobres.
- Que si los ingresos no alcanzan para cubrir todos los requerimientos psicofísicos entonces, en primer lugar, se destinan a satisfacer sus necesidades de alimentación.

- Que existe un valor o umbral del ingreso per cápita (LI) por debajo del cual las personas del hogar no logran cubrir sus necesidades de alimentación (línea de indigencia).
- Que es posible determinar una canasta básica alimentaria (CBA) y valorar su costo para el consumidor, a los efectos de determinar la línea de indigencia.
- Que es posible encontrar una relación que vincule la línea de pobreza con la línea de indigencia.



Algunos de estos supuestos son más fáciles de asumir que otros, pero estos otros sólo se han de cumplir en términos estadísticos. El método del ingreso identifica la pobreza con la “insuficiencia de recursos”, los bajos ingresos, cuando en realidad el disponer de buenos ingresos no es impedimento para que una persona o un hogar sean pobres. Si los ingresos del hogar se destinan mayoritariamente al juego, la bebida o las drogas, esta situación puede conducir a la pobreza lo mismo que un nivel de ingresos insuficiente.

No hay una metodología única para la construcción de la CBA y la CBT. En particular, la CBA puede construirse con criterios exclusivamente normativos o de acuerdo a los hábitos de alimentación de la población. Para llegar a la CBT a partir de la CBA se puede tomar coeficientes de Orshansky (CO)¹¹ fijos o variables.

La construcción de las líneas 2006 se basa exclusivamente en los hábitos de consumo de la población del estrato de referencia, sin introducir componentes normativos. Respecto a la actualización de la CBT a lo largo del tiempo se utilizan índices de precios específicos (para alimentos y bebidas y para los bienes y servicios no alimentarios) lo que en la práctica significa que el CO varía a lo largo del tiempo según la evolución de los precios relativos. Los análisis realizados para la determinación de la Línea de Pobreza 2006 muestran la presencia de ciertas economías de escala en los gastos no alimentarios para los estratos de referencia seleccionados para las diferentes zonas geográficas.

¹¹ El Coeficiente de Orshansky es el inverso del Coeficiente de Engel (proporción del gasto en alimentación sobre el gasto de consumo total).

2 DETERMINACIÓN DE LAS LÍNEAS DE POBREZA E INDIGENCIA

2.1 Comentarios generales

Se presentan a continuación algunas definiciones necesarias para la determinación de las Líneas de Indigencia y Pobreza, así como para la construcción de los cuadros estadísticos que figuran en estas secciones y en los Anexos. La principal fuente de datos, en todos los casos, es la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005 – 2006. Adicionalmente, a los efectos del análisis comparado, se utilizaron los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos 1994-1995 y de las Encuestas de Hogares desde 1994 a 2008.

Población de referencia: para el cálculo de la Canasta Básica Alimentaria en diferentes versiones de prueba y en la versión definitiva, así como para la selección del Estrato Poblacional de Referencia se utilizaron los hogares residentes en Montevideo (tanto urbano como rural), en el Interior Urbano y en el Interior Rural disperso. Esta decisión fue tomada en acuerdo con la Comisión de Expertos, atendiendo a las características diferenciales observadas en los hogares de estas tres zonas geográficas del país.

Ingreso corriente del hogar con valor locativo: se define como la suma de todas las percepciones corrientes¹² en especie y en efectivo, percibidas por todos los miembros del hogar. En la ENGIH 2005-2006 los ingresos se computaron líquidos y no nominales, es decir, ya descontados los aportes a la Seguridad Social. El ingreso corriente del hogar se calcula con Valor Locativo¹³, con excepción de los hogares residentes en el Interior Rural disperso¹⁴.

Ingreso corriente per cápita con valor locativo: se define como el ingreso corriente del hogar con valor locativo, dividido el número de integrantes del hogar. La clasificación de la población en deciles o quintiles se realizó ordenando los hogares de acuerdo a esta variable y por área geográfica.

Gasto de consumo final de los hogares¹⁵: es el realizado por los hogares residentes, en bienes y servicios de consumo; se excluyen del mismo el gasto en activos fijos, en la adquisición de viviendas o de objetos valiosos¹⁶. Se incluyen todos los gastos de consumo con destino al hogar, por cualquiera de las formas de adquisición (compras al contado, con tarjeta, a crédito, mediante trueque, autoproducción o autosuministro o salario en especie).

¹² Ingresos Corrientes son los que se perciben de forma regular. Es decir, se excluyen aquellos ingresos percibidos de forma esporádica, como herencias, indemnizaciones cobradas por seguros o premios provenientes de juegos de azar.

¹³ Valor Locativo: se refiere al monto declarado por el hogar propietario o usufructuario ante la pregunta: ¿Si tuviera que pagar un alquiler mensual, cuánto pagaría por la vivienda que ocupa? Ver “Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005–2006”, http://www.ine.gub.uy/engih/engih_obj.htm.

¹⁴ Este tratamiento diferencial en la definición del ingreso en el Interior Rural se fundamenta en la dificultad en obtener una buena estimación del Valor Locativo en el área rural donde es prácticamente inexistente un mercado de arrendamiento de viviendas, porque cuando hay arrendamiento el mismo corresponde a una explotación agropecuaria que incluye el campo y la vivienda.

¹⁵ Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

¹⁶ Los objetos valiosos son bienes durables caros que no se deterioran con el paso del tiempo, que no se utilizan con fines de consumo o de producción y que se adquieren fundamentalmente como depósito de valor.

Transferencias en alimentos: la mayor parte de las transferencias en alimentos recibidas por los hogares en la ENGIH 2005-2006 corresponden a Canastas otorgadas por el Instituto de Alimentación (INDA) o a almuerzos, desayunos y meriendas brindadas a alumnos de Escuelas Públicas o Centros CAIF. En la Encuesta se consultó al hogar acerca del tipo de canasta recibida o cantidad de almuerzos, desayuno y meriendas recibidas. Con la información obtenida de los distintos Organismos, se imputó en Oficina la cantidad en gramos, calorías y dinero correspondientes a cada caso, a los efectos de determinar la cantidad de calorías aparentes consumidas por el hogar y seleccionar el estrato de referencia.

Como parte de las labores de análisis de la Encuesta, se realizaron diversas pruebas para evaluar la calidad de los datos recogidos, mediante la comparación con datos del lado de la oferta y las comparaciones con las Encuestas de Gastos e Ingresos realizadas en las décadas del 80 y el 90. Se pudo concluir que la ENGIH 2005-2006, al igual que sus versiones anteriores, presenta subestimación en los gastos de consumo y que, en algunos bienes, la subestimación es mayor a la registrada en las encuestas precedentes.

La menor captación del gasto en la ENGIH 2005-2006, si se compara con la EGIH 1994-1995, podría explicarse por razones coyunturales, pero también por cambios en los hábitos de adquisición y consumo de alimentos.

En el Prólogo del documento “Los alimentos y bebidas en los hogares” (INE, 2008) se decía: “Aceptado que las Encuestas de Gastos subestiman una parte del gasto alimentario de los hogares, la pregunta pertinente es: ¿esta subestimación es constante a lo largo del tiempo o en la última Encuesta se presentaron factores que pudieron incrementar dicha subestimación? Esta pregunta se plantea porque el consumo calórico (Kcal) per cápita diario comparado de las dos últimas encuestas (1994-1995 y 2005-2006) muestra una reducción significativa: 11% en el caso de los hogares de Montevideo y casi 5% en los hogares del Interior. Este importante descenso en el período entre las dos encuestas podría explicarse por una mayor propensión al consumo de alimentos y bebidas light, por las recomendaciones médicas en relación con dietas más saludables y por la disminución de los desperdicios en los alimentos por el mayor equipamiento para su conservación (freezer, heladera con freezer). Pero el descenso observado también podría explicarse por una mayor apatía de los encuestados para brindar información fidedigna y también por los anuncios que desde el comienzo de los trabajos de campo de la última Encuesta hiciera el Ministerio de Economía y Finanzas acerca de la futura Reforma Tributaria. Los comentarios precedentes deben ser tenidos en cuenta a la hora de comparar datos de las dos últimas Encuestas, con la seguridad que los posibles sesgos de subestimación no invalidan los resultados generales obtenidos.”

Las pruebas que se realizaron para verificar si la subestimación es similar en los distintos estratos de población, ya sea comparando los resultados de ambas encuestas o a al interior de la ENGIH 2005 – 2006, se presentan en el apartado **2.2.5**.

En el Anexo 1 se presentan los valores para las principales variables de ingreso, consumo, características sociodemográficas y empleo, entre otras variables. Estas variables se desagregan por decil de hogares ordenados por ingreso per cápita con valor locativo para las zonas urbanas y por quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita sin valor locativo para el Interior Rural.