

MEDICIÓN DE LA POBREZA MÁS ALLÁ DEL INGRESO: EL MÉTODO AF

MEASUREMENT OF POVERTY BEYOND INCOME. THE AF METHOD.

Adriana Conconi*

Claudia Brun**

Nadie duda de la necesidad de luchar contra la pobreza. Tanto a nivel individual como a nivel de políticas públicas, en el marco nacional e internacional, hay una gran aceptación de la idea de que cada persona tiene el derecho a gozar de una vida digna. Tal consenso y la importancia que se le da a su erradicación se ponen de manifiesto, por ejemplo, a nivel global en lo que han sido los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ahora Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en donde, precisamente, el objetivo número uno es terminar con la pobreza en todas sus formas. Tales metas acordadas por los países miembros de las Naciones Unidas (ONU) tienen una importancia fundamental en el delineamiento de las políticas en materia de desarrollo y ayuda internacional.

Tampoco pareciera existir demasiado debate a la hora de pensar en la pobreza como un fenómeno multidimensional. Basta con ver la realidad de las personas que viven en situación de pobreza o escuchar sus propias experiencias para reconocer que sus privaciones se manifiestan de diferentes formas. Generalmente, éstas se relacionan con la falta de acceso a salud, condiciones precarias de vivienda y servicios, bajo nivel de educación, limitadas posibilidades de empleo, inadecuada

*Directora Técnica de IPM Nacionales, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Universidad de Oxford;

**Co-Directora Proyecto de Investigación, integrante del Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario

Contacto: adriana.conconi@qeh.ox.ac.uk

alimentación, inseguridad, humillaciones que sufren, violencia, falta de empoderamiento, etc.

Sin embargo, a pesar de estos acuerdos en la necesidad de combatir la pobreza y el reconocimiento de ser un fenómeno complejo con múltiples dimensiones, continúa existiendo un amplio debate en torno a cómo medirla. La importancia de esto radica en que la forma en que se mida va a determinar los números de pobreza que se obtengan y, por lo tanto, las recomendaciones de políticas que se realicen. Es decir, la metodología empleada en la medición de la pobreza tiene una implicancia práctica fundamental. Es por ello que medidas alternativas no son indiferentes entre sí, sino que por el contrario conllevan distintos resultados y, en definitiva, diferentes visiones subyacentes acerca de cómo combatirla.

En general, la mayoría de los países emplean metodologías unidimensionales para la medición de la pobreza, tomando al ingreso o consumo como *proxy* del nivel de vida. Los problemas de identificación y agregación (Sen, 1976) se resuelven definiendo una línea de pobreza¹ y luego eligiendo una medida o indicador que sintetice la información obtenida, dada la distribución del ingreso o consumo de la sociedad bajo consideración. De esta forma, todos los individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza son identificados como pobres. A su vez, las líneas de pobreza pueden definirse en términos absolutos o relativos, siendo las primeras generalmente utilizadas en los países pobres y en desarrollo, mientras que las segundas suelen emplearse en los países ricos, incluyendo un efecto social (Chen y Ravallion, 2013). En el caso de la agregación, suele usarse, a pesar de sus críticas², el recuento simple de individuos por debajo de la línea de pobreza o umbral escogido (conocido como Tasa de Incidencia o *Headcount Ratio*).

¹Usualmente, la misma refleja en términos monetarios necesidades alimentarias (requerimientos nutricionales mínimos requeridos por una persona) y no alimentarias (indumentaria, vivienda, etc.) consideradas básicas.

²Uno de los principales problemas que presenta el cálculo de la pobreza por medio de su simple recuento (*Headcount Ratio*) es que los hacedores de política pueden verse incentivados a emplear recursos en los individuos justo por debajo o cercanos al umbral (dado que es más fácil, implica menos recursos y en definitiva el Índice muestra una mejora), dejando igual a los más pobres y marginados. Este problema se soluciona con cálculos más sofisticados ponderando de diferente manera a las personas de acuerdo a cuán lejos se encuentren de la línea de pobreza. La medida que resume las mediciones monetarias alternativas es la familia de indicadores FGT (por los autores que la desarrollaron, Foster, Greer y Thorbecke).

La idea por detrás de estas medidas monetarias es que las mismas resumen los medios que una persona u hogar dispone para adquirir los diferentes bienes y servicios que permiten satisfacer sus distintas necesidades. Los problemas y críticas que presentan son varios (Ravallion, 1996). No obstante, dada su simplicidad y falta de acuerdo con respecto a una medida alternativa, son ampliamente utilizadas. También son empleadas para realizar comparaciones internacionales, definiéndose una línea de pobreza global. Precisamente, en octubre del corriente año el Banco Mundial ha ajustado la misma a \$1,90 por día³ (de \$1.25 por día utilizada anteriormente), recalculándola a precios del 2011 en base a la paridad de poder adquisitivo (PPA).

El problema con las medidas unidimensionales mencionadas es que no siempre reflejan adecuadamente la realidad. Al respecto, Bourguignon *et al.* (2010) estudia la tendencia en varios Objetivos de Desarrollo del Milenio (durante el periodo 1990-2006) y encuentra que las mismas no concuerdan con la tendencia observada en la medida de pobreza internacional de \$1 por día. Es decir, el ingreso no es una buena *proxy* de carencias no monetarias. Generalmente, la superposición entre pobreza monetaria y otro tipo de carencias, como desnutrición, compleción de educación primaria y mortalidad infantil, entre otras, varía mucho entre países, siendo las correlaciones entre las mismas muy bajas en algunos casos. Es decir, un hogar o persona puede ser pobre de acuerdo a mediciones basadas en el ingreso, pero no estar privado en otras dimensiones básicas, y viceversa, en donde las tendencias de estos indicadores en el tiempo no parecen mostrar un patrón claro.

Con la mejora en los datos disponibles y el mayor interés en superar las limitaciones de las mediciones monetarias, fueron surgiendo diferentes propuestas de medidas multidimensionales de pobreza.⁴ Una de las más importantes, es la presentada en 2007 por Sabina Alkire, Directora de OPHI, y el profesor James Foster (conocida esta metodología, precisamente, como AF), tomando como marco teórico el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Esta metodología permite incorporar

³La misma refleja el costo de bienes básicos, indumentaria y necesidad de vivienda convertidos a paridad de poder adquisitivo de cada país. Aquella persona que vive con menos de \$1.90 por día es considerada pobre.

⁴Cabe mencionar que América Latina cuenta con una larga tradición en medidas multidimensionales, principalmente representadas por los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desarrollados en los años 1960s-1970s.

múltiples dimensiones que se consideran relevantes para caracterizar pobreza en cada contexto y considerar los diferentes tipos de privaciones que los individuos sufren de forma simultánea, tales como la falta de empleo o educación, carencias en salud o en su vivienda, entre otras. Estos perfiles de privación son analizados para identificar quiénes son pobres, y luego utilizados para construir un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

La implementación de la metodología AF requiere, en primer lugar, tomar decisiones normativas, ya que es necesario tener en claro cuál es el propósito de la medida, identificando el marco institucional, para luego seleccionar las dimensiones e indicadores a incluir, sus umbrales y sus pesos o ponderaciones. De este modo, el primer paso es crear un perfil de privación para cada individuo considerando si está privado o no en cada indicador incluido en el índice de acuerdo a los umbrales elegidos. Por ejemplo, se puede identificar a un individuo como privado si el hogar en que habita no tiene acceso a agua potable o servicios sanitarios con cañería en el hogar; o si algún niño en el hogar no asiste a centros educativos; o si algún miembro del hogar está desnutrido.

Para identificar a los pobres, el método AF cuenta la proporción de privaciones simultáneas que cada individuo está experimentando en los diferentes indicadores incluidos en el análisis. Los indicadores pueden recibir pesos iguales o diferentes, de acuerdo a la decisión del analista. Los individuos son identificados como multidimensionalmente pobres si la suma ponderada de sus privaciones es igual o mayor a la línea de pobreza previamente escogida (o el porcentaje de indicadores ponderados en que una persona debe estar privada para ser considerada pobre) – como, por ejemplo, 20%, 30% o 50% del total de indicadores.

Para resolver el problema de agregación, el método AF propone una adaptación a la tradicional familia de indicadores FGT. En primer lugar, se calcula la *Incidencia* de la pobreza (o porcentaje de personas identificadas como multidimensionalmente pobres, H). Luego, se ajusta esta tasa con una medida de la *Intensidad* de la pobreza (o proporción de privaciones que sufren los pobres, en promedio, del total de indicadores ponderados considerados, A). Se obtiene de este modo el IPM o Tasa de Incidencia Ajustada, como el producto de estos dos componentes, incidencia e intensidad. Es decir, $IPM = H \times A$. El método AF es el único que, al incorporar al análisis la noción de intensidad de la pobreza, permite distinguir entre, por ejemplo, un grupo de individuos pobres que sufren en promedio dos privaciones, y un grupo de individuos pobres que experimentan carencias en todos los indicadores considerados de forma

simultánea. Esto es clave para la guía de políticas destinadas a la erradicación de la pobreza.

Una de las principales ventajas de la metodología AF es que es completamente flexible, y permite adaptarse al contexto en que se quiere medir pobreza. De este modo, el índice puede incorporar diferentes dimensiones (salud, educación, estándar de vida, violencia, riesgos ambientales, empleo, etc.) e indicadores y umbrales concretos dentro de cada una de ellas (dentro de salud, por ejemplo, se puede optar por incluir mortalidad infantil, nutrición, atención médica, vacunación completa de niños, etc.).

El método AF ha recibido mucha atención en años recientes, lo cual se debe a que su cálculo es muy sencillo, flexible e intuitivo, y provee una herramienta de gran utilidad para el diseño y monitoreo de políticas públicas. Desde 2010, OPHI calcula un IPM Global⁵ que consiste en una medida de pobreza multidimensional aguda que cubre más de 100 países en desarrollo. Este índice, que considera tres dimensiones (educación, salud y estándares de vida) y diez indicadores, es publicado en los Informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas desde 2010. En forma paralela, OPHI trabaja continuamente con gobiernos nacionales y organismos internacionales en el desarrollo de índices multidimensionales de pobreza a nivel nacional y local, que reflejen sus idiosincrasias concretas. Existen ya medidas oficiales de pobreza multidimensional en México, Colombia, Bután, Chile, El Salvador y Costa Rica, así como en la ciudad de Ho Chi Minh en Vietnam y el estado de Minas Gerais en Brasil. Muchos países en diferentes regiones del mundo están a su vez trabajando en medidas oficiales que serán lanzadas a lo largo de 2016 (Ecuador, Honduras, Paraguay, Pakistán, Perú, RD de Congo, República Dominicana, Túnez y Vietnam, entre otros).

Una las características del índice que atrae a hacedores de política es que puede ser desagregado por grupos y regiones (es posible, por ejemplo, diferenciar pobreza entre hombres y mujeres, mapear por zonas geográficas de acuerdo a su intensidad, etc.). Asimismo, también puede descomponerse por dimensiones e indicadores. De este modo, puede analizarse cuáles son las dimensiones e indicadores que más contribuyen a la pobreza en cada país, en cada región, y para cada grupo poblacional que se está estudiando. Esto permite orientar recursos

⁵ <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>

de manera más eficiente para combatir las carencias más fuertes en cada caso.

También puede utilizarse el IPM para monitorear cambios en la pobreza y su composición a lo largo del tiempo. De este modo, el IPM brinda información precisa respecto a la evolución de los diferentes indicadores considerados en el tiempo, lo cual permite identificar carencias crónicas para grupos poblacionales particulares y resulta en información fundamental para el monitoreo de políticas públicas.

En resumen, el método AF es un método de medición multidimensional de la pobreza que considera que la pobreza es un fenómeno que afecta muchas dimensiones de la vida de las personas más allá del ingreso y por lo tanto para combatirla, se necesita una adecuada medición de la misma, con una mirada más amplia. Este método se presenta, no como sustituto, sino como complementario de los métodos tradicionales. El objetivo es mostrar una imagen más completa y convincente de la realidad, pero bajo el conocimiento de que cuanto más información se disponga, más efectiva será cualquier política o intervención que busque aliviar las condiciones que experimentan y sufren las personas que viven en una situación de pobreza.

Referencias Bibliográficas

- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7), 476-487.
- Bourguignon, F. et al. (2010). The Millennium Development Goals: An Assessment. *Equity and Growth in a Globalizing World*, 17.
- Chen, S. y Ravallion, M. (2013). More relatively poor people in a less absolutely poor world. *Review of Income and Wealth*, 59(1), 1-28.
- Ravallion, M. (1996). Issues in measuring and modelling poverty. *The Economic Journal*, 106, 1328-1343.
- Sen, A. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2).