

Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú

EDITORIAL

El objetivo de la presente publicación es divulgar los conceptos y métodos de medición de la pobreza en el Perú y en la región, con las respectivas comparaciones que realiza el INEI junto a otras instituciones nacionales e internacionales.

El estudio de las condiciones de vida de la población peruana concita la permanente preocupación del Estado peruano y la Comunidad mundial. El INEI, tras constantes encuestas y muestras periódicas que ejecuta en la población y sus viviendas, pone a disposición los enfoques, indicadores y métodos sobre la medición de la pobreza.

Dicho fenómeno, tan antiguo como la humanidad, vigente y progresivo en el actual contexto, es motivo de permanente preocupación en los sectores del gobierno, que luchan por su erradicación. En razón de atender las observaciones e interrogantes planteadas, es que damos a conocer a los empresarios, profesionales, investigadores y otros, las técnicas más utilizadas. A ello, se suma las comparaciones con otros métodos de medición, usados por diferentes instituciones privadas.

La pobreza no tiene una definición clara ni universal, pero está asociada a muchos aspectos de la población humana, entre ellas, las carencias, la insatisfacción de las necesidades básicas, una insuficiencia de ingresos y privación de bienes y servicios, entre otros. Estadísticamente, pobres son quienes están por debajo de la variable determinada que refleja el bienestar.

Las fuentes vinculadas al estudio de la pobreza, como CEPAL, Banco Mundial (BM), INEI y CUANTO coinciden en señalar que la pobreza ha disminuido en el Perú, revelando una mejora en las condiciones de vida de la población en los últimos años.

¿Qué es la Pobreza?

La pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo socialmente aceptado. En una primera aproximación, la pobreza se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Luego, se considera un concepto más amplio que incluye la salud, las condiciones de vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos, y aspectos más extensos como la identidad, los derechos humanos, la participación popular, entre otros.

La Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO de 1998, indica que la pobreza afecta a 9 millones 347 mil personas las que constituyen el 37,3% de la población total del país.

EN ESTE NUMERO

- La Pobreza. Enfoques de Medición
- Métodos de Medición de la Pobreza
- La experiencia internacional en la Medición de la Pobreza
- Datos sobre la Medición de la Pobreza
- Indicadores Complementarios sobre Condiciones de Vida
- Niveles de Pobreza por Regiones

Enfoques para la medición de la pobreza

Existen tres grandes enfoques para medir la pobreza. El primero es el de la pobreza absoluta; el segundo, denominado de pobreza relativa, y el tercero, el de exclusión social.

El enfoque de la **pobreza absoluta** toma en cuenta el costo de una canasta mínima esencial de bienes y servicios y considera como pobres a todos aquellos cuyo consumo o ingreso está por debajo de este valor. El enfoque de la **pobreza relativa** considera al grupo de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de un determinado nivel. Por ejemplo, en algunos países

se considera como pobres a todos aquellos que tienen remuneraciones inferiores a la mitad del ingreso promedio. Este criterio es empleado fundamentalmente en las sociedades que han logrado erradicar la pobreza absoluta.

El enfoque de la **exclusión social**, de absoluta vigencia en Europa, presta atención a las personas que no pueden acceder a determinados servicios, como por ejemplo el empleo, la educación superior, la vivienda propia, el empleo y otros.

MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

Principales Definiciones sobre la Pobreza

Las principales definiciones sobre la pobreza empleadas en el Perú son:

Pobreza total:

Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales.

Pobreza extrema:

Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.

Línea de pobreza total:

Es el costo de una canasta mínima de bienes (incluido los alimentos) y servicios.

Línea de pobreza extrema:

Es el costo de una canasta mínima de alimentos.

Brecha de la pobreza:

Es la diferencia promedio entre los ingresos de los pobres y el valor de las líneas de pobreza. La brecha puede estar referida a la pobreza extrema o a la pobreza total.

Severidad de la pobreza:

Este es un indicador de desigualdad entre los pobres, cuya medición es compleja. Es el valor promedio de los cuadrados de las diferencias entre los ingresos de los pobres y la línea de la pobreza.

Población con necesidades básicas insatisfechas:

Es aquella que tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha. En otra sección se analizan estas necesidades.

Cada uno de los métodos presta atención a los aspectos diferentes de la pobreza, unos a los aspectos económicos, otros a los aspectos sociales, razón por la cual los resultados puntuales no son necesariamente coincidentes.

El método de la Línea de Pobreza - LP

Este método centra su atención en la dimensión económica de la pobreza y utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar. Al determinar los niveles de pobreza, se compara el valor per cápita de ingreso o gasto en el hogar con el valor de una canasta mínima denominada línea de pobreza. Cuando se utiliza el método de línea de pobreza por el consumo, se incorpora el valor de todos los bienes y servicios que consume el hogar, indistintamente de la forma de adquisición o consecución. La utilización del gasto de consumo tiene la ventaja de que es el mejor indicador para medir el bienestar, porque se refiere a lo que realmente consume un hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso. Otro aspecto favorable es que el consumo es una variable más estable que el ingreso, lo que

permite una mejor medición de la tendencia del nivel de pobreza.

Determinación de las líneas de pobreza

Con los datos de la ENAHO (Encuesta Nacional de Hogares), el INEI construye tres canastas mínimas alimentarias, una para cada región natural. Ellas aseguran el consumo de 2318 Kilo calorías diarias per cápita. Para cada área, se definió una población de referencia equivalente al 30%, con el fin de obtener información confiable en cada región. En la costa, se consideró a los hogares ubicados entre los percentiles 11 al 40; en la sierra del 42 al 71 y en la selva del 27 al 56.

Las canastas mínimas de consumo alimentario

se obtuvieron ajustando los consumos promedio reales de cada región hasta alcanzar los 2318 K calorías.

La valoración de las Canastas alimentarias

se realizó considerando los precios reales pagados por los hogares en sus lugares de residencia.

Las líneas de pobreza extrema

corresponden a los valores de las canastas mínimas alimentarias.

Las líneas de pobreza absoluta

se obtuvieron tomando como referencia el porcentaje de consumo en alimentos.

Determinación de la Pobreza en función del Ingreso

El ingreso comprende las remuneraciones por trabajo principal y secundario. También el ingreso en dinero o en especies, incluyendo el autoconsumo y autosuministro; así como las transferencias, donaciones y rentas de la propiedad. Incluye los ingresos extraordinarios y el valor imputado del alquiler de la vivienda.

De acuerdo a este método, existe una tendencia decreciente de la tasa de pobreza. En 1995, la población del país, con un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza, fue 47,8%. En 1996, este

indicador fue de 47,4% y en 1997, su valor se redujo a 43,5%. En 1998, fue de 40,3% .

PERU: PORCENTAJE DE POBREZA TOTAL EN FUNCION DEL INGRESO

Año	% de Población
1995	47,8
1996	47,4
1997	43,5
1998	40,3

De acuerdo a este método, el porcentaje de la población pobre es decir, con un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza total, habría descendido del 37,6 a 37,3 entre 1997 y 1998. Esto significa que habrían 9 millones 347 mil personas en tal situación. El nivel de pobreza más alto se encuentra en el área rural del país donde el 57,4% de sus habitantes se encuentra en dicha condición.

La pobreza extrema según este método, habría descendido de 15,9% a 15,6% entre 1997 y 1998. En 1998 estaría afectando a 3 millones 909 mil personas. La pobreza extrema, en el área rural, afecta al 36,1% de sus habitantes, y en el área urbana, al 4,6%.

Determinación de la pobreza en función del Gasto

El gasto de consumo, comprende todos los bienes y servicios que han sido consumidos, indistintamente de la forma de adquisición. Es decir, comprende las compras, los regalos, las transferencias, y los programas sociales.

Las importantes mejoras introducidas en la determinación del valor de consumo, a partir de la puesta en marcha del Programa MECOVI en 1997, han conducido a resultados no comparables respecto a los años anteriores a 1997. Por ello, sólo se dará a conocer los resultados correspondientes a 1997 y 1998.

PERU: PORCENTAJE DE POBREZA TOTAL EN FUNCION DEL GASTO

Año	% de Población
1997	37,6
1998	37,3

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual.

Este método presta atención fundamentalmente a la evolución de la pobreza estructural, y por tanto no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y permite una visión específica de la situación de pobreza, considerando los aspectos sociales.

Con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el INEI emplea los siguientes indicadores: Viviendas con características físicas inadecuadas; Hogares en hacinamiento; Vivienda sin servicio higiénico; Hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; Hogares con el jefe de hogar con primaria incompleta y con tres personas o más por perceptor de ingreso.

En el caso del método de las necesidades básicas insatisfechas el INEI determina el número de ellas en cada hogar y luego, presenta la proporción de personas que tienen por lo menos una NBI (Necesidad Básica Insatisfecha).

De acuerdo a este método, existe una tendencia decreciente de la tasa de pobreza desde 1993, en que el Censo de Población y Vivienda encontró que el 56,8% de

la población, indicaba al menos una NBI . Para los años siguientes, utilizando la Encuesta Nacional de Hogares, se encontró que en 1995, el 48,8% de la población total tenía al menos una NBI. En 1998, este indicador se redujo a 42,1%.. En el área rural este indicador llegó a 71,9% y en el área urbana fue de 25,9%. Según dominios el más alto se encontró en la Selva Rural con 74,4% y el más bajo en Lima Metropolitana con 18,8%.

PERU: PORCENTAJE DE POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Año	% de Población
1995	48,8
1996	47,8
1997	45,8
1998	42,1

El método de medición integrado

Este método combina los métodos de la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas.

Con este método se clasifica a la población en cuatro grupos: **Pobres crónicos** constituido por quienes presentan limitaciones en el acceso a las necesidades básicas y a su vez tienen ingresos o consumos deficientes; **Pobres recientes**, formado por quienes tienen sus necesidades básicas satisfechas pero cuyos ingresos o gastos están por debajo de la línea de pobreza; **Pobres inerciales**, aquellos que no presentan problemas en ingresos o gastos, pero si tienen al menos una necesidad básica insatisfecha.

Integrados socialmente, los que no tienen problemas de necesidades básicas ni de gastos o ingresos.

Presenta la ventaja de reconocer segmentos diferenciados entre los pobres para definir las políticas económicas y sociales. La población objetivo identificada por el método de la línea de pobreza (individuos con ingresos o consumos insuficientes) requiere de políticas salariales, de empleo, de generación de ingresos; es decir, de políticas económicas.

Por su lado, la población objetivo identificada por el método de las necesidades básicas insatisfechas requiere políticas que permitan el

acceso a servicios de agua, educación, viviendas adecuadas, entre otras, es decir, de políticas sociales.

Asimismo, en la medida que los indicadores utilizados por ambos métodos (NBI y LP) tienen comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, podría identificarse situaciones de pobreza estructural (bajo el enfoque del método de las NBI) y de pobreza coyuntural (bajo el enfoque del método de la línea de pobreza). Se debe acotar que con este método, el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor del que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra.

PERU: NIVELES DE POBREZA OBTENIDOS CON EL METODO INTEGRADO, 1997 - 98

%

CATEGORIAS	1997	1998
TOTAL	100,0	100,0
POBRES CRONICOS	27,1	25,6
POBRES INERCIALES	18,7	16,5
POBRES RECIENTES	10,4	11,8
(NO POBRES) INTEGRADOS SOCIALMENTE	43,8	46,1

FUENTE: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1997-1998.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA MEDICION DE LA POBREZA

Los tres métodos de medición de la pobreza, vale decir: línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y el integrado, son de amplio uso en América Latina.

CRITERIOS DIFERENTES

Cada país adopta sus propios criterios para la medición de la pobreza. Por ejemplo, en las necesidades básicas insatisfechas, Paraguay utiliza como indicadores el hacinamiento, la vivienda inadecuada y el saneamiento. Perú adiciona a estos, la asistencia escolar y la dependencia económica. Y Bolivia considera adicionalmente indicadores de salud.

Asimismo, cada país tiene sus propios criterios para definir sus líneas de pobreza.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), emplea el método de la línea de pobreza usando como línea el costo per cápita diario expresado en dólares.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), compara también el ingreso con las líneas de pobreza, haciendo algunas transformaciones en los datos con el fin de establecer cierta comparabilidad.

El Banco Mundial (BM), a diferencia de las anteriores instituciones, compara el consumo con las líneas de pobreza. Con el fin de tener comparaciones válidas, los datos de los países,

son ajustados a dólares per cápita diarios en términos de precios internacionales, siguiendo la paridad del poder adquisitivo.

El BM define una línea de pobreza internacional. Y las personas cuyo valor ajustado esté por debajo de esta línea, los considera

como pobres, de igual forma a quienes superan, como no pobres.

En la **Unión Europea (UE)**, se emplea fundamentalmente el concepto de pobreza relativa. Se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de ingresos de la Unión.

AMERICA LATINA: POBLACION EN SITUACION DE POBREZA 1997

País	Población en Situación de Pobreza %	Cobertura
HONDURAS	74	TOTAL PAIS
BOLIVIA	57	ZONA URBANA
ECUADOR	50	ZONA URBANA
EL SALVADOR	48	TOTAL PAIS
COLOMBIA	45	TOTAL PAIS
MEXICO	43	TOTAL PAIS
VENEZUELA	42	TOTAL PAIS
PERU	37	TOTAL PAIS
BRASIL	29	TOTAL PAIS
PANAMA	27	TOTAL PAIS
COSTA RICA	22	TOTAL PAIS
PARAGUAY	16	TOTAL PAIS
ARGENTINA	13	AREA METROPOLITANA
URUGUAY	6	ZONA URBANA

Nota: La cifra del Perú corresponde al año 1998.

FUENTE: CEPAL Y OFICINAS NACIONALES DE ESTADISTICA DE AMERICA

Sobre pobreza, el Perú se ubica en un lugar intermedio entre los países de América Latina, con el 37% de su población en situación de pobreza. Esto lo confirman las estadísticas proporcionadas por la CEPAL y las Oficinas Nacionales de Estadística de los países de América. Los países con mayor proporción de población en condición de pobreza son Honduras, Bolivia y Ecuador con el 74%, 57% y 50%, respectivamente. Los menores porcentajes de la población en condición de pobreza se registran en Uruguay con 6% y Argentina con 13%.

INEI Y LA FUENTE DE DATOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

MEJORAS IMPLEMENTADAS CON EL PROGRAMA MECOVI

El INEI desarrolla la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), que es un programa continuo de encuestas, iniciado en 1995, y tiene por objetivo fundamental, proveer información sobre las condiciones de vida de la población peruana.

La encuesta generalmente comprende cuatro rondas anuales, que usualmente tienen lugar en los últimos dos meses de cada trimestre.

Desde 1998, el programa ha dedicado el Primer Trimestre a estudiar en cierta profundidad, aspectos de seguridad ciudadana o victimización. En cada segundo trimestre, se ha enfocado el acceso a programas sociales y el tercer trimestre, es especializado en empleo e ingreso. En el cuarto trimestre, se enfatiza en la medición del gasto con el fin de generar indicadores de pobreza.

El empleo y el ingreso son módulos de seguimiento en todos los trimestres, porque son considerados pilares para explicar los cambios en las condiciones de vida.

Los objetivos específicos de la ENAHO del cuarto trimestre, apuntan a obtener información sobre la composición de los hogares; indicadores sobre condiciones de la vivienda, e información que permita determinar el grado de acceso a la educación y sus factores limitantes. Busca determinar el grado de acceso a los servicios de salud y cuantificar el gasto de consumo de los hogares, así mismo sus componentes y destinos. También, a evaluar el grado de conocimiento y utilización de los programas sociales y proyectos de inversión social.

Los temas investigados son los siguientes: Características de la vivienda y del hogar, Características de los miembros del hogar, Educación, salud, Empleo, Ingreso, Gastos,

La muestra en 1997 y 1998, abarcó aproximadamente 6800 viviendas, La del año 1999 fue de 4000 viviendas. En estos 3 años se tuvo un panel que ha sido visitado en el cuarto trimestre de cada uno de los años señalados.

La ENAHO, permite hacer estimaciones para los siguientes dominios: Nacional, Urbano y Rural: Costa norte, centro y sur; Sierra norte, centro y sur; Selva y Lima Metropolitana.

El Programa de Mejoramiento de las Encuestas de Hogares: Programa MECOVI – Perú.

En 1997, el INEI puso en práctica el programa MECOVI, orientado a la revisión y mejoramiento de la metodología seguida en las Encuestas de Hogares así como efectuar una revisión de las formas de medición de las condiciones de vida. Este programa tiene el apoyo técnico y económico del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la asesoría técnica de la CEPAL.

El Programa MECOVI ha permitido al INEI, contar con el concurso de asesores internacionales y nacionales a fin de mejorar las diferentes fases de sus encuestas, desde el marco muestral hasta la etapa de investigaciones.

PROGRAMA MECOVI:

INVESTIGACIONES RECIENTES POR AREAS TEMATICAS

- Condiciones de Vida y Medición de la Pobreza
- Crecimiento Económico y Pobreza en Lima y Resto del País
- Patrimonio del Hogar y Condiciones de Vida en los Hogares del Perú
- Educación y Características Educativas de los Hogares
- Condicionantes Socio Económicos para el Acceso a los Servicios Educativos
- Salud y Gasto en los Hogares
- Impacto de los Servicios Públicos de Salud sobre la Productividad y la Pobreza
- Mortalidad Infantil, Pobreza y Condiciones de Vida
- Salud Reproductiva, Pobreza y Condiciones de Vida
- Análisis Dinámico del Desempleo en el Perú
- Sectores de Trabajo, Productividad y Dinámica Ocupacional
- Los determinantes del empleo y el desempleo en el Perú
- Evolución de las Determinantes del Empleo Adecuado en las PYMES
- Factores que Determinan el Ingreso de los Jóvenes y Mujeres
- Impacto de los Programas Sociales de Salud y Apoyo Alimentario en las Condiciones de Vida de la Población

INDICADORES COMPLEMENTARIOS SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA

El INEI, tiene en permanente medición, no sólo los indicadores de pobreza con los tres métodos usualmente utilizados, sino también emplean un conjunto de indicadores complementarios para obtener una visión global de las condiciones de vida de la población.

Una de las categorías esenciales es la del acceso a los servicios básicos de la población. Así se encuentra que la proporción de viviendas con agua de red pública aumentó de 57,4% a 64,2% entre 1993 y 1997. Asimismo, el porcentaje de viviendas con

alumbrado eléctrico aumentó de 54,9% a 69,6% en el mismo período.

Otro aspecto importante es el equipamiento de los hogares. En este caso, hubo notables mejoras en el porcentaje de aquellos que tienen televisor a color, aumentando de 21,9% a 39,5%. Así mismo, la proporción de hogares con teléfono subió de 8,5 a 23,3% en el mismo período.

Otros Indicadores sociales que dan cuenta de una mejora en las condiciones de vida son: la tasa de analfabetismo, que se redujo de

12,8% a 10,7%; la mortalidad infantil que descendió de 57,0 por mil a 43,0 por mil; y la desnutrición crónica infantil bajó de 34,0% a 25,0%. Esto fue entre 1993 y 1996.

Si bien es cierto que no podemos establecer una tendencia de variación del nivel de pobreza con el método del gasto, los resultados obtenidos con el método del ingreso, de las necesidades básicas insatisfechas y las comparaciones de los indicadores concurrentes con el bienestar, permiten afirmar que la pobreza en el Perú ha venido en descenso.

INDICADORES CONCURRENTES CON EL BIENESTAR 1993 – 1997

Indicadores	1993	1997
Acceso a servicios básicos (% viviendas):		
Con agua de red pública	57,4	64,2
Con desagüe a red pública	40,0	50,8
Con alumbrado eléctrico	54,9	69,6
Equipamiento (% hogares)		
TV a color	21,9	39,5
Refrigeradora	27,2	42,7
Teléfono	8,5	23,6
Tasa de analfabetismo (%)	12,8	10,7
Mortalidad infantil (por mil)	57,0	43,0
Desnutrición crónica infantil (%)	34,0	25,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

NIVELES DE POBREZA POR REGIONES NATURALES Y AREA, 1998 (%)

AREA Y REGIONES	TOTAL	NIVELES DE POBREZA			NO POBRE
		POBREZA EXTREMA	POBREZA NO EXTREMA	TOTAL	
TOTAL	100,0	15,6	21,7	37,3	62,7
AREA					
URBANA	100,0	4,6	21,9	26,5	73,5
RURAL	100,0	36,1	21,3	57,4	42,6
REGIONES					
LIMA METROPOLITANA	100,0	2,0	19,2	21,2	78,8
RESTO COSTA	100,0	8,5	22,9	31,4	68,6
SIERRA	100,0	30,5	20,9	51,5	48,5
SELVA	100,0	17,2	26,9	44,1	55,9
REGIONES Y AREA					
COSTA URBANA	100,0	5,1	22,8	27,9	72,1
COSTA RURAL	100,0	19,9	23,2	43,1	56,9
SIERRA URBANA	100,0	8,6	24,2	32,8	67,2
SIERRA RURAL	100,0	42,9	19,0	62,0	38,0
SELVA URBANA	100,0	6,7	26,8	33,5	66,5
SELVA RURAL	100,0	26,2	27,0	53,2	46,8
LIMA METROPOLITANA	100,0	2,0	19,2	21,2	78,8

FUENTE: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1998.

PERU: DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LOS POBRES 1998

AREAS Y REGIONES	TOTAL (Millones)	%
Total	9'347	100, 0
AREA		
• Urbana	4'300	46, 0
• Rural	5'047	54 ,0
REGIONES		
• Lima Metropolitana	1'505	16, 1
• Resto costa	1'795	19, 2
• Sierra	4'589	49, 1
• Selva	1'458	15, 6

Fuente: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1998

PERU TIENE 9 MILLONES 347 MIL POBRES

De los 9 millones 347 mil pobres que tiene el Perú, **el 54% se ubica en el area rural** y el 46% restante en la costa. Tomando en cuenta las regiones naturales, **la mayor parte de los pobres se encuentra en la sierra** (49,1%), sumando 4 millones 589 mil personas.

En Lima Metropolitana, sólo se encuentra el 16,1% del total de pobres que tiene el Perú.