



LOS OBJETIVOS DE **¡más allá de** DESARROLLO DEL MILENIO **¡los promedios**



Borrador - Favor de no circular.

In Focus “Dollar a Day: How much does it say?”

(Centro Internacional de Pobreza / PNUD, Septiembre 2004), traducido al español por Voluntarios de las Naciones Unidas- Servicio de Voluntariado en Línea (UNV).

1) ¿Qué queremos decir cuando hablamos de un dólar por día?

PALABRAS DEL COMPILADOR

“Son pobres aquellos que disponen de medios apenas suficientes como para llevar una existencia decorosa e independiente... teniendo en cuenta el nivel de vida estándar del país,” escribía Charles Booth en 1889. En *Life and Labour of the London Poor*, su ensayo sobre los pobres de Londres, Booth definía un ‘umbral de pobreza’ de 21 chelines por semana por debajo del cual una familia media “sobrevivía a costa de grandes privaciones”. Más tarde otro inglés, Seebhom Rowntree, publicó un famoso estudio sobre la pobreza en York que contribuyó a popularizar el término ‘umbral de pobreza’, asociado por el autor al nivel de “pura subsistencia más que de vida”.

Como vemos, la idea de expresar el umbral de bienestar en términos monetarios no es reciente. En la década de 1960 cada vez más estados comenzaron a adoptar líneas de pobreza *nacionales*, que en el caso de la mayor parte de los países industrializados estaban definidas en términos relativos, mientras que con frecuencia eran umbrales absolutos para identificar al conjunto de bienes capaces de satisfacer las necesidades básicas.

Debido a las diferencias entre niveles de vida y al hecho de que los datos y los criterios de medición no eran homogéneos, durante muchos años resultó difícil comparar los niveles de pobreza de distintos países o agregarlos en escala regional o mundial. Para valorar las tendencias generales de la pobreza era frecuente recurrir a los datos de determinados países o grupos de países. En 1990 el Banco Mundial propuso un umbral o línea de pobreza *internacional* de 1 dólar por día a paridad de poder adquisitivo de 1985. Esta línea atrajo de inmediato la atención y se generalizó definitivamente años más tarde, cuando fue adoptada por la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas como indicador de la reducción de la pobreza extrema en todo el mundo.

El umbral internacional simbólico de 1 dólar por día ha demostrado ser sumamente intuitivo, aunque en realidad no hable de dólares de ningún país conocido. Fijar otra cantidad de dólares o un valor en *kwacha*, en *baht* o en cualquier otra divisa no habría tenido el mismo impacto. Por otra parte, como a mediados de los ochenta 1 dólar diario coincidía aproximadamente con las líneas de pobreza de algunos de los países más pobres, tenía sentido adoptarlo como patrón. Después de todo, ¿quién podía sostener que ser pobre en un país pobre *no era* un buen criterio para definir la pobreza en todo el mundo?

Naturalmente la línea de pobreza de 1 dólar diario no está exenta de problemas. Algunas de sus limitaciones, comunes a todas las líneas de pobreza basadas en parámetros monetarios, reflejan la falta de consenso acerca de hipótesis y opciones metodológicas clave a lo largo del proceso de construcción. El desafío es grande porque se trata de establecer un patrón con validez universal que sirva para hacer comparaciones internacionales.

A diferencia de lo que sucede con el PIB y otros indicadores del bienestar de un país, ninguna medida convencional de la pobreza goza de aceptación universal. Por ello es importante tanto explorar la sensibilidad de los parámetros de pobreza en relación con las definiciones y las hipótesis que subyacen a las estadísticas como utilizar patrones e indicadores de nivel alternativos. En última instancia, las líneas de pobreza no son ni más ni menos que herramientas *heurísticas* cuya bondad dependa de las finalidades para las que se utilizan.

En este número de *In Focus* hemos reunido una serie de críticas a la línea de 1 dólar diario. Los artículos de T. N. Srinivasan (Universidad de Yale), Sanjay Reddy (Columbia University), Nanak Kakwani (UNDP) y Martin Ravallion (Banco Mundial) explican el origen de la línea, analizan sus ventajas y sus limitaciones, proponen patrones alternativos válidos para realizar comparaciones internacionales y presentan nuevas estimaciones basadas en líneas alternativas a la del Banco.

A través de diferentes puntos de vista sobre la utilidad del “dólar diario” esperamos contribuir a la determinación de instrumentos más adecuados para monitorear los Objetivos de Desarrollo del Milenio y valorar el grado de pobreza que aflige a tantos habitantes del planeta. (Alejandro Grinspun)

2) LAS DISCUTIBLES ESTIMACIONES DE LA POBREZA MUNDIAL

T. N. Srinivasan, Universidad de Yale, EE.UU.

Medir la pobreza internacional utilizando como unidad 1 dólar diario no significa prácticamente nada porque no se toma en consideración el ‘consumo’ de una canasta común de bienes y servicios ni se aplican factores de conversión que reflejen los precios y el peso relativo de los componentes de la canasta de los pobres.

Para que las estimaciones sobre la pobreza mundial sean significativas es necesario mejorar el diseño de los estudios, afinar los datos contables nacionales y profundizar el análisis de las unidades familiares.

Los indicadores de pobreza responden a tres necesidades fundamentales. En primer lugar sirven para describir el grado de pobreza y el perfil socioeconómico de los pobres en un momento y un lugar determinados: un país, una región, todo el mundo. Las descripciones se emplean como patrones para medir los resultados obtenidos por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales que tienen como objetivo declarado la reducción de la pobreza. En segundo lugar, los indicadores permiten analizar los factores que determinan la pobreza y son esenciales para formular políticas capaces de contribuir directa o indirectamente a mitigarla. Y en tercer lugar, pueden servir para suscitar el apoyo de la opinión pública a las políticas nacionales e internacionales de reducción de la pobreza.

En los primeros dos casos, la utilidad de los indicadores de pobreza se reduce cuando los datos están agregados en el espacio o en el tiempo. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando se elaboran datos de períodos muy largos en los que se han producido transformaciones sistemáticas importantes o datos de regiones muy grandes que presentan variaciones muy marcadas. También se observan problemas análogos cuando se toma como base la *unidad familiar*. Si las estimaciones se llevan a cabo agrupando los datos de todos los miembros de la familia, es difícil realizar un análisis válido de las condiciones de algunos de ellos, por ejemplo, las mujeres y los niños.

En general, los indicadores nacionales o internacionales agregados tienden a ocultar la relación que existe entre los factores que determinan la pobreza y los resultados, que a su vez suelen variar en función de las unidades agregadas. La agregación limita la eficacia de las políticas, dado que ésta tiende a ser mayor cuanto más claros son los objetivos y los destinatarios.

Sin embargo, aun admitiendo que son completamente incapaces de cumplir con las primeras dos finalidades, las mediciones de la pobreza mundial sirven probablemente para lograr la tercera. Decir que en el mundo hay millones de personas que se acuestan con el estómago vacío o que viven con menos de un dólar diario es un buen anzuelo para atraer la atención. Que una cumbre mundial se plantee el objetivo de reducir el número de pobres a la mitad para 2015 nos da la medida de la bondad de sus propósitos, pero está demostrado que las declaraciones no tienen mucho valor a la hora de movilizar los recursos necesarios para mitigar la pobreza. A pesar de las promesas reiteradas, algunos de los países más ricos del mundo siguen incumpliendo el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a iniciativas oficiales en favor del desarrollo y es poco probable que cambien de actitud por el simple hecho de disponer de mejores estadísticas sobre la pobreza.

Para Adam Smith, las necesidades se definían tomando en cuenta no solamente los bienes indispensables sino también aquellos “cuya carencia es considerada indecorosa según las costumbres del país incluso para las personas decentes de ínfimo rango”. La noción de “decoro” es obviamente subjetiva y varía en el tiempo y en el espacio.

Además, a la hora de definir un indicador general de pobreza válido, no hay que olvidar que existen aspectos de la pobreza no directamente relacionados con los ingresos, tales como las carencias de salud e instrucción o los obstáculos para ejercer los derechos de ciudadanía, que no tiene sentido combinar con los indicadores de consumo. Algunos promedios, tales como la esperanza de vida al nacer, describen simplemente la experiencia de mortalidad de la totalidad de la población en un determinado momento. Por otra parte, la esperanza de vida y el grado de alfabetización varían demasiado lentamente, por lo cual se pueden utilizar para monitorear los avances de la lucha contra la pobreza solamente en períodos muy largos.

Todo indicador que identifica a un individuo como pobre debe ser pluridimensional. El hecho de que alguien sea pobre no depende solamente de una serie de indicadores económicos y no económicos. La pobreza depende en igual o incluso en mayor medida de la posibilidad individual de acceder al mercado laboral, al crédito, a los seguros, a la participación política y a las interacciones sociales. A pesar de ello, los indicadores de pobreza más difundidos, incluida la línea del dólar diario, son unidimensionales y suelen limitarse a medir el gasto en consumo.

El método más sencillo para trazar una línea de pobreza basada en el consumo es partir de la canasta de bienes y servicios consumidos por una unidad familiar ‘pobre’ que se considera representativa tanto por su tamaño como por la edad y el género de sus miembros. La línea se calcula asignando un precio a cada componente de la canasta. Como no podría ser de otra manera, el contenido de la canasta y las cantidades que se consumen son totalmente arbitrarios. Sin embargo, dada una canasta para la unidad familiar de referencia, es posible hacer ajustes en función del tamaño y de la composición de las diferentes unidades con el fin de fijar la línea de pobreza. Una unidad familiar será pobre si no tiene los recursos necesarios para comprar un componente de su canasta al precio al que se lo ofrecen.

Disponiendo de estadísticas adecuadas, no es difícil estimar la cantidad y los porcentajes de pobres que hay en un lugar determinado. Todo lo que necesitamos es que la composición de la canasta no varíe en el espacio y en el tiempo, y que los datos acerca de los precios y los recursos específicos de las unidades familiares se recojan de forma sistemática. Para poder trazar la línea de pobreza de una determinada unidad familiar tendríamos que conocer cuánto pagan sus miembros cada vez que compran un bien o un servicio. Pero como ningún estudio recoge datos tan pormenorizados, no es para nada práctico actualizar las líneas de pobreza volviendo a calcular el valor de una canasta *determinada* según los precios propios de una unidad familiar, una región o un momento determinados.

En lugar de ello se prefiere tomar un índice de precios agregado y ajustar la línea de pobreza sobre la base de los precios anuales hasta fijar una diferente para cada año y/o región. Pero es improbable que los pesos relativos y los precios de los bienes que han servido para construir dicho índice reflejen los pesos relativos o los precios de los mismos bienes dentro de la canasta consumida por la unidad familiar pobre que se considera representativa. Las

estimaciones oficiales de la pobreza en la India, que se actualizan sobre la base de los índices de precios, muestran tendencias divergentes entre la reducción de la pobreza urbana y la reducción de la pobreza rural entre 1987-88 y 1993-94. Rehaciendo los cálculos con los pesos relativos y los precios obtenidos analizando los datos de las unidades familiares, las diferencias desaparecen. Esto demuestra que utilizar un índice no es lo mismo que utilizar directamente los precios.

En un país como la India, en el que las diferencias geográficas y culturales son tan grandes, no tendría prácticamente ningún sentido querer definir una canasta de pobreza común para todas las regiones. Y si de todas formas fuera posible definirla, el valor de la línea de pobreza nacional para un determinado año tendría que ser igual al valor de la canasta a los precios en *divisa local* en ese momento. La ventaja de este método es que nos permite prescindir de la tasa de cambio.

Existen muchas razones para pensar que no tiene sentido medir la pobreza mundial con el metro del dólar diario. En primer lugar porque no se nos dice cuál es la canasta básica común y los precios de los bienes y servicios comparativamente importantes para los pobres no están expresados en las divisas locales a paridad de poder adquisitivo (PPA).

El hecho es que el umbral del dólar diario carece de fundamentos analíticos sólidos. Las líneas de pobreza expresadas en divisa local que se utilizaban en 1985 se convirtieron en dólares de los Estados Unidos aplicando los PPA que estaban en vigor en ese momento. Y como casi todos los resultados se acercaban a 1 dólar diario en moneda constante de 1985 a PPA, este valor terminó considerándose representativo de las líneas de pobreza del momento.

Aún suponiendo que las líneas de pobreza en moneda local de 1985 representaran el valor de las respectivas canastas de pobreza nacionales, no se puede sostener que el patrón internacional de 1 dólar diario de los Estados Unidos a paridad de poder adquisitivo en 1985 fuera representativo de las líneas de pobreza nacionales, ni siquiera para el año base. Más aún, si afinamos los PPA para reflejar la situación con mayor precisión modificando por ende el año base, los cálculos de la pobreza terminan siendo un disparate.

Como no existe una canasta de pobreza aceptada en todo el mundo, no tiene sentido limitarse a convertir el dólar diario en la divisa local aplicando el PPA porque se reflejan las variaciones en el mercado internacional de precios que no tienen ninguna importancia para los pobres. La variación del precio internacional de un bien repercute sobre el PPA y es capaz de hacer subir o bajar la línea de pobreza de un país aunque el bien en cuestión no sea consumido por los pobres.

A pesar de todo ello, el número de pobres se sigue calculando sobre la base del umbral del dólar diario para poner en resalto que la pobreza no ha disminuido ni en el mundo en general ni en países como la India y China, en los que vive la mayor parte de los pobres de la Tierra y han registrado tasas de crecimiento económico históricamente excepcionales.

Mientras el crecimiento económico se estima sobre la base de los datos contables de cada país, la pobreza se estima a partir de estudios sobre el consumo de las unidades familiares. Está documentado que el consumo estimado por la contabilidad nacional difiere del que estiman los estudios sobre las unidades familiares. Esta diferencia subsiste sea en países desarrollados como Estados Unidos que en países en desarrollo como la India. Los intentos de combinar los datos de la contabilidad nacional con las estadísticas sobre consumo familiar no han sido satisfactorios, en buena medida porque los marcos conceptuales y los parámetros de medición no son los mismos. Lo inquietante es que las discrepancias tiendan a aumentar con el tiempo.

No hay duda de que la manera de estimar la pobreza mundial deja mucho que desear. Habría que experimentar nuevos métodos de recolección de datos e investigar mejor hasta qué punto las medidas del consumo se ven afectadas por las características del estudio, vale decir, por la longitud del período de referencia, la estructura de los cuestionarios o entrevistas, el

número de individuos que responden en cada unidad familiar o la cantidad de visitas que se realizan en una misma unidad. Paralelamente se debería poner en marcha un serio programa de revisión de los procedimientos con los que los datos de la contabilidad nacional se reconcilian con los estudios sobre las unidades familiares.

Y por sobre todas las cosas, es preciso elaborar métodos más eficientes para fijar líneas de pobreza que sean internacionalmente comparables. Lo ideal sería contar con una canasta de pobreza bien definida que reflejara los requisitos esenciales para gozar de una vida saludable y funcional de acuerdo con la edad, el género, la ocupación y otras características individuales.

Como el procedimiento no es muy práctico, una alternativa aceptable podría ser la definición de varias canastas de pobreza con distintos bienes y servicios. Definir varias canastas es por otra parte inevitable, aunque sólo sea en virtud de la existencia de diferentes climas y hábitos alimentarios.

Aplicando a un determinado subconjunto de la población un estudio bien diseñado y una canasta adecuada no sería difícil definir su línea de pobreza específica para ese momento sobre la base de los precios que deben pagar los pobres. Desgraciadamente no existe un método sencillo para determinar cuántas canastas se necesitarían para capturar todas las variantes posibles. En todo caso, aunque tengamos más de una combinación canasta-línea de pobreza para cada región o subconjunto de la población, el problema del número de índices volverá a aparecer apenas comencemos a trazar una línea de pobreza representativa de todas las líneas regionales.

Identificar una línea de pobreza representativa y comparable para todos los países y todas las regiones parece ser una tarea imposible. Por ello, como además de no tener valor normativo, el cómputo de la pobreza mundial carece de importancia práctica a la hora de analizar las causas que determinan la pobreza, es preferible abandonar la búsqueda de un patrón internacional y concentrarse en las líneas de pobreza nacionales.

Las políticas de movilización de los recursos tienden a imponer la adopción de líneas de pobreza internacionales aparentemente comparables que en realidad no lo son. En estos casos, un buen compromiso podría ser mantener la línea del dólar diario existente expresada en *divisa local* reconociendo que se trata de un umbral arbitrario. Las líneas de pobreza deberían ajustarse de acuerdo con la inflación local y no con la variación del PPA. De esta manera se evitarían por lo menos los errores macroscópicos que se introducen al aplicar PPA retocados periódicamente.

T. N. Srinivasan, "Comment on 'Counting the World's Poor' by Angus Deaton" [Comentario a 'Contar los pobres del mundo' de Angus Deaton], *The World Bank Research Observer*, 2001.

Definir la canasta para la unidad familiar de referencia debería ser el punto de partida para trazar la línea de pobreza.

Además de no tener valor normativo, la línea de 1 dólar diario carece de importancia práctica para analizar el fenómeno de la pobreza mundial.

3) HACIA UNA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA MUNDIAL BASADA EN LA CAPACIDAD

Sanjay Reddy, Columbia University, EE.UU.

Los enfoques con los que actualmente estimamos la pobreza mundial no están basados en criterios sensatos para identificar a los pobres. Como consecuencia de ello, los datos sobre el alcance y las tendencias de la pobreza son inciertos.

En este ensayo se describe un criterio de identificación de los pobres de un país o una región que permite obtener estimaciones comparables y agregables. Está basado en la capacidad

básica que cada individuo debería poder alcanzar independientemente del ingreso y del lugar en el que vive.

Valorar el alcance de la pobreza es el resultado de dos tareas conceptualmente distintas. La primera es *identificar* qué individuos de una población son pobres y en qué medida lo son. La segunda es *agregar* esta información para poder determinar el grado de pobreza que aflige a la población en su conjunto.

Todos los métodos para estimar la pobreza que conocemos pertenecen a la familia de los índices monetarios y comienzan trazando una línea de pobreza internacional definida por un cierto número de unidades de la divisa del país de referencia en lugar de basarse en un modelo de las necesidades humanas. Una vez trazada la línea, hay que aplicar una serie de factores espaciales y temporales de conversión para traducir el denominador común internacional en la divisa de cada país en un momento dado. Las líneas de pobreza locales obtenidas con este procedimiento se comparan con los datos sobre el ingreso o el consumo de las unidades familiares para saber hasta qué punto la porción individual de recursos está por debajo de la línea de pobreza. Por último, las cantidades estimadas de pobres se comparan y se suman con el fin de establecer cuántos pobres hay en cada región y en todo el mundo.

Pese a su aparente sencillez, el método basado en los indicadores monetarios plantea dos tipos de problemas prácticos que se resuelven solamente abandonándolo.

En primer término, las líneas de pobreza internacionales basadas en criterios monetarios no tienen un fundamento teórico sólido y son inadecuadas a la hora de identificar a los pobres o de valorar el impacto de las políticas. Las famosas líneas de 1 dólar diario ó 2 dólares diarios, por ejemplo, se han definido de manera arbitraria en términos de un hipotético 'dólar internacional' y no indican cuánto se necesita para satisfacer las necesidades mínimas en ningún país real. Esto es evidente antes que nada en el país de referencia, Estados Unidos, donde el mero costo de lo necesario para cubrir las necesidades nutricionales está muy por encima de cualquiera de las dos líneas de pobreza mencionadas.

El segundo problema, derivado de la falta de un modelo de las necesidades humanas, consiste en la imposibilidad de traducir la línea de pobreza de manera coherente para todos los países a lo largo del tiempo. Lo que sucede es que no es posible identificar un 'equivalente' en unidades locales de la línea de pobreza internacional sin definir qué necesitamos adquirir con él. Desgraciadamente este aspecto no es contemplado por el enfoque monetario.

En su lugar se recurre al cálculo de la capacidad de consumo a paridad de poder adquisitivo (PPA) para convertir la línea de pobreza internacional en unidades nacionales supuestamente 'equivalentes' que posteriormente se ajustan a lo largo del tiempo aplicando los índices de precios al consumo. Los métodos que se utilizan en la actualidad para calcular los PPA de dos países cualesquiera emplean datos agregados de numerosos países en relación con los precios de una amplia gama de bienes. Esto significa que en los cálculos suelen incluirse los precios de *países y bienes* absolutamente no relevantes.

Por ejemplo, para calcular el PPA entre Zambia y Estados Unidos con el que se determina el equivalente de la línea de pobreza internacional en la divisa de Zambia, se toman en cuenta precios de otros países tales como Brasil o Japón. De manera análoga en estos cálculos suelen entrar los precios de bienes que difícilmente son importantes para los consumidores pobres. Cuando en los países pobres el precio relativo de dichos bienes de consumo es bajo (como en el caso de los servicios no exportables y a diferencia de lo que sucede con los cereales que cotizan en el mercado internacional), se puede llegar a la conclusión errónea de que el costo teórico que hay que pagar para evitar la pobreza es más bajo que el costo real. Con Thomas Pogge hemos descubierto, por ejemplo, que en los países pobres el costo del consumo general es del 30 al 40% más bajo que el de la comida. Esto quiere decir que utilizar PPA basados en el consumo general para la conversión de las líneas de pobreza internacionales

puede llevar a obtener líneas de pobreza en moneda local más bajas que si se hubieran empleado PPA mejor calibrados.

El impacto de estos problemas se ve agravado por los límites propios de los datos que se utilizan para calcular los PPA. Para países de la importancia de China no disponemos de estudios de precios que nos permitan determinar los valores de PPA. En otros países, como por ejemplo la India, dichos estudios se llevaron a cabo en un pasado demasiado remoto. El resultado es que las diferencias entre los PPA estimados para ambos países son extremadamente grandes, por lo que toda previsión actual relacionada con el alcance o con la tendencia de la pobreza regional o mundial es necesariamente poco fiable.

Más aún, es suficiente cambiar el año de referencia de la línea de pobreza internacional para que la pobreza estimada de un país y un año varíe de manera considerable. Algo parecido sucede cuando se compara la pobreza de distintos países o regiones. En estos casos la variabilidad puede llegar a ser mucho mayor que la que el efecto del 'número de índices' nos autoriza a esperar. El problema es que los datos que se utilizan para construir los PPA reflejan la estructura de la economía mundial en un determinado año de referencia. En otras palabras, nuestros juicios acerca de la extensión de la pobreza en distintos países y regiones dependen fundamentalmente de factores arbitrarios.

Recientemente han aparecido tres propuestas para estimar con mayor precisión la pobreza mundial. La primera supone identificar el conjunto de capacidades básicas dependientes del nivel de ingreso a las que el individuo debe poder acceder para no ser considerado pobre. Una vez establecidas y aceptadas en todo el mundo, se determinan los recursos necesarios para alcanzarlas dentro de cada país. La correspondencia entre cada línea de pobreza nacional y las capacidades elementales 'globales' se verifica a través de un proceso de diálogo entre autoridades nacionales e internacionales. En virtud del procedimiento empleado para trazarlas, las líneas de pobreza resultantes hacen referencia a un criterio común para identificar a los pobres y por tanto tiene sentido comparar y agregar estimaciones de diferentes países. Gracias a este criterio de identificación común se elimina el PPA, que como hemos visto es una de las principales fuentes de error e incertidumbre que caracterizan a las estimaciones actuales de la pobreza mundial.

Algunos autores sugieren que se adopte un patrón internacional basado en los requisitos nutricionales mínimos.* Se trata de trazar para cada país una línea de pobreza que represente el costo necesario para adquirir localmente dicha cantidad de comida corregido con el de las necesidades no alimentarias. El enfoque se concentra en la capacidad de alimentarse de forma adecuada expresada en calorías. Esta alternativa no difiere conceptualmente de la primera propuesta, aunque sus autores no parecen dispuestos a admitir que gracias a ella las líneas de pobreza internacionales de naturaleza monetaria y el PPA resultan completamente irrelevantes a efectos de estimar la pobreza mundial.

La segunda propuesta consiste en construir PPA mejor calibrados recogiendo más y mejor información sobre los precios de los bienes que consumen los pobres. La propuesta, que actualmente está siendo implementada por el Banco Mundial en colaboración con el Programa Internacional de Comparación de Precios, promete reducir el impacto de los precios de bienes no significativos sobre el cálculo del PPA que sirve para estimar la pobreza en el mundo, eliminando así uno de los principales defectos del enfoque monetario, pero probablemente no conseguirá rectificar otros límites importantes tales como el cómputo de los precios de países no relevantes, la falta de una línea de pobreza internacional definida con criterios sensatos y la poco razonable dependencia del año base.

Para construir un PPA verdaderamente significativo es necesario concentrarse en los bienes que consumen los pobres, pero no es posible averiguar qué bienes consumen los pobres o qué hay que consumir para no serlo si no se define *quiénes* son pobres. Salir de este círculo vicioso supone definir un concepto de pobreza basado en un modelo de las necesidades humanas en el que no es necesario recurrir al PPA.

La tercera propuesta ha sido formulada por Angus Deaton y consiste en fijar una línea de pobreza internacional, determinar sus 'equivalentes' en moneda local para un cierto año base y mantener constante el valor real durante un período razonablemente largo. Antes de fijar su línea de pobreza, cada país tendría la posibilidad de ajustar el equivalente en divisa local de la línea internacional consultando a las agencias internacionales con el fin de corregir los 'errores graves'. De ahí en adelante, las líneas resultantes podrían actualizarse año tras año aplicando los índices de precios nacionales.

Deaton se proponía dos objetivos: superar la aparente rigidez de los patrones de pobreza internacional conocidos introduciendo ajustes que reflejen el contexto nacional y atenuar las distorsiones causadas por las variaciones periódicas del año base de la línea internacional prolongando el intervalo entre dos revisiones. Pero más allá de las buenas intenciones, la propuesta contiene algunos elementos discutibles.

Si cada país pudiera ajustar sus líneas de pobreza nacionales de acuerdo con un modelo común de las necesidades básicas, dejaría de existir el denominador común para identificar a los pobres independientemente de donde vivan. Las estimaciones de la pobreza global pasarían en el mejor de los casos a la simple suma de las personas que se consideran pobres en virtud de las definiciones que se aplican en cada país. En el peor, no significarían prácticamente nada. Puesto que en última instancia cada país podría fijar la línea de pobreza que considera pertinente, la importancia de la línea internacional y del PPA sería puramente simbólica y seguir hablando de líneas de 1 ó 2 dólares diarios sería un engaño. Por otra parte, no ajustar los equivalentes en moneda local sería como seguir aplicando con todos sus defectos el procedimiento que utilizamos actualmente.

Los países tendrían la alternativa de ajustar los equivalentes en moneda local para adecuarlos al mismo modelo de capacidades humanas básicas. Pero en esta la propuesta no se distingue demasiado de la primera que hemos analizado.

Por tanto tenemos que reconocer que la primera solución, es decir, coordinar los datos de pobreza nacionales para que reflejen un modelo común de capacidades básicas, es la mejor. Mientras no exista un criterio común para identificar a los pobres independientemente de donde vivan, carecerá de sentido comparar la pobreza estimada en los distintos países o calcular totales regionales o mundiales.

Para poder implementar la primera propuesta a nivel global es preciso promover la adopción del enfoque basado en la capacidad por parte de todos los países. Algunos ya han comenzado a utilizarlo. Naturalmente, es fundamental que *todos* adopten el mismo enfoque.

El Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas es un brillante ejemplo de cómo se pueden obtener datos coherentes y comparables cuando se trabaja en colaboración y se invierten en el proyecto el tiempo y los recursos necesarios. Es hora de que realizar un esfuerzo análogo para coordinar y mejorar los procedimientos con los que estimamos la pobreza mundial.

Poner en marcha mecanismos consultivos transparentes es la clave para colocar los cimientos de edificios de datos duraderos, creíbles y significativos que permitan elaborar estadísticas nacionales sobre la pobreza no solamente más sólidas, sino también agregables y comparables.

Thomas W. Pogge y Sanjay G. Reddy, "Unknown: The Extent, Distribution and Trend of Global Income Poverty" [Incógnitas: alcance, distribución y tendencias de la pobreza global], www.socialanalysis.org, 2003.

Actualmente nuestros juicios acerca del alcance de la pobreza en el mundo dependen de factores arbitrarios.

La cooperación internacional en el ámbito de Naciones Unidas puede contribuir a la elaboración de mejores estadísticas nacionales y mundiales sobre la pobreza.

* Véase el artículo de Nanak Kakwani en las páginas 9-11 de este número.

4) NUEVAS CIFRAS SOBRE LA POBREZA MUNDIAL

Nanak Kakwani, International Poverty Centre, UNDP

Debido a las limitaciones metodológicas de la línea de 1 dólar diario las cifras sobre la pobreza que publica el Banco Mundial son demasiado bajas.

En este artículo proponemos dos líneas de pobreza alternativas que permiten obtener datos agregables y comparables. La primera está basada en el costo local de la dieta que asegura a los pobres las calorías adecuadas. La segunda es la mediana de las líneas de pobreza nacionales de una muestra de 19 países pobres calculadas a finales de la década del noventa.

En ambos casos la pobreza estimada resulta considerablemente más alta que la que declara el Banco Mundial.

Cada sociedad tiene su propia definición del nivel de vida mínimo. Normalmente este umbral normativo se marca con una línea de pobreza que corresponde al nivel mínimo al que debería tener derecho cualquier miembro de la sociedad. Una persona se considera pobre cuando su nivel de consumo está por debajo del umbral.

En la medida en que la definición de lo que cada individuo tiene derecho a consumir varía de sociedad en sociedad, cada país tiene su propia línea de pobreza. En rigor no es posible comparar los índices de pobreza de distintos países porque es virtualmente imposible llegar a definir una canasta de pobreza común para todos ellos.

Sin embargo, las estimaciones globales basadas en patrones internacionales comunes son importantes para monitorear los niveles y la evolución de la pobreza en el mundo, además de constituir una herramienta eficaz para concienciar a la opinión pública acerca de la necesidad de luchar contra la pobreza y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El primer intento serio de estimar la pobreza mundial a partir de umbrales nacionales comparables se registró en 1990, año en el que el Banco Mundial publicó las estadísticas basadas en la línea de 1 dólar diario. Este indicador, que estaba calculado de acuerdo con los PPA de 1985, representa desde 1990 el nivel de vida mínimo absoluto por debajo del cual no es posible satisfacer las necesidades básicas.

El umbral del dólar diario se obtuvo a partir de las líneas de pobreza nacionales de una muestra de 33 países. Los datos procedían de distintas fuentes internas y externas y fueron extraídos con diferentes métodos. Muchos eran estimaciones de expertos independientes y no podían considerarse 'oficiales'.

Además, la muestra seleccionada por el Banco Mundial incluía países en los que la pobreza no constituía un problema muy grave, tales como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Japón. Algunos países tenían más de una línea. Cuando las líneas de la pobreza rural y urbana de un país no coincidían, los expertos del Banco Mundial optaron por la más baja aunque lo correcto habría sido calcular la media ponderada con respecto al número de habitantes de cada área.

Al principio el Banco Mundial trató de derivar un patrón internacional diseñando una función semilogarítmica válida para todos los países que fijara la relación entre la línea de pobreza y el consumo privado medio de un país expresados en dólares PPA de 1985. Como el análisis econométrico era poco convincente, se decidió calcular la línea de pobreza internacional

observando con lupa el diagrama de dispersión de la ecuación. Así se obtuvieron esos 31 dólares mensuales que equivalen a 1 dólar por día.

A finales de la década del noventa, el Banco Mundial dio a conocer los PPA para 1993. Habían sido calculados a partir de precios y canastas de consumo elaborados por el Programa Internacional de Comparación de Precios para 1993 y abarcaban muchos más países que los PPA anteriores. Fundamentalmente el PPA es un índice del costo de vida entre dos países que al tomar en cuenta los precios locales de bienes y servicios que no se comercializan en el mercado internacional, sirve para ajustar las diferencias.

Muchos críticos sostienen que al cambiar el año base de 1985 a 1993 se hizo bajar la línea de pobreza internacional en términos reales. Entre 1985 y 1993 la inflación en los Estados Unidos fue aproximadamente del 50%. Esto significa que 1 dólar de 1985 equivale a 1,50 dólares de 1993. Pero en lugar de utilizar esta línea, el Banco Mundial siguió calculando la mediana de las 10 líneas de pobreza más bajas de la muestra original de 33 países. Así obtuvo un nuevo umbral de 1,08 dólares PPA de 1993 al que sin embargo sigue denominando 'línea de pobreza de 1 dólar diario'.

El Banco Mundial sostiene que no es posible actualizar el umbral de pobreza internacional ajustándolo a la inflación en Estados Unidos porque entre 1985 y 1993 los PPA de los países pobres con respecto a Estados Unidos se devaluaron, supuestamente por efecto de las nuevas estadísticas de precios y de mejoras en los métodos de construcción de los PPA. Aunque el argumento es convincente, lo correcto habría sido estimar el porcentaje de devaluación para cada país pobre, y después determinar la línea de pobreza equivalente en dólares PPA de 1993.

Por lo demás, para los países pobres la línea de 1,08 dólares diarios no constituye un indicador internacional mucho más representativo que la de 1 dólar. La muestra original del Banco Mundial incluía solamente diez países pobres, mientras que en 1993 las diez líneas de pobreza más bajas no correspondían necesariamente a los países más pobres. Por ejemplo, se tomaron en cuenta Indonesia, Tailandia y Tunisia, un país relativamente rico que en 1993 registraba un consumo per cápita de 8 dólares PPA.

Una vez fijado el valor de la línea de pobreza internacional es posible calcular cuántos pobres viven en un país en un año determinado. Es suficiente calcular el equivalente de 1,08 dólares en divisa local aplicando los coeficientes de PPA de 1993 y ajustar la inflación entre 1993 y el año al que se refieren las estadísticas de consumo familiar del país elegido. Los índices de pobreza nacionales se pueden utilizar para establecer comparaciones entre países y se pueden sumar para estimar cuántos pobres había en total en un año en el mundo.

El cómputo de la pobreza global depende en definitiva de la bondad de indicadores tales como el PPA y el índice de precios al consumo. Por eso no hay que olvidar que el PPA fue diseñado con el fin de establecer comparaciones entre agregados de datos nacionales y no entre niveles de pobreza, por lo que se construye con los precios y los pesos relativos de bienes no representativos para la canasta de los pobres. En rigor, para no distorsionar el resultado, también deberíamos depurar a los países que han tenido hiperinflación, tales como los miembros del ex COMECON hasta mediados de los noventa.

Los esfuerzos realizados por el Banco Mundial para medir la pobreza global sobre la base de umbrales internacionales comparables son dignos de elogio. Lástima que el Banco no haya dedicado a la actualización de las base de datos y al perfeccionamiento de las metodologías utilizadas para elaborar los umbrales la atención que merecen. Las líneas nacionales que sirvieron para determinar el estándar de pobreza internacional original fueron construidas a mediados de la década de los ochenta. Desde entonces, algunos países han revisado sus líneas nacionales y otros han incluso modificado la metodología de cálculo. Por ello es importante fijar una línea de pobreza internacional que pueda considerarse representativa de los niveles de pobreza que se han registrado en los últimos años en los países de ingreso bajo.

Para hacerlo hemos compilado las líneas de pobreza nacionales de una muestra de 19 países de ingreso bajo, 15 de África Subsahariana y 4 de Asia. Después convertimos las líneas de pobreza nacionales elaboradas a finales de los noventa de la divisa local a dólares PPA de 1993 aplicando los índices de precios al consumo y los PPA de 1993. La mediana de nuestra muestra (IPC1) es de 1,50 dólares diarios, prácticamente el promedio entre 0,76 dólares de Nigeria y 2,52 de Gambia.

Aplicando esta línea de 1,50 dólares hemos calculado el porcentaje y el número de pobres de cada región de la clasificación del Banco Mundial, estimando que en 2001 en todo el mundo vivían en la pobreza alrededor de 1,9 billones de personas, mientras que para el Banco Mundial no había más de 1,1 billones de pobres. La amplitud de la diferencia se explica con el hecho de haber empleado una línea de pobreza *típica* para los países pobres.

Paralelamente hemos elaborado un segundo umbral de pobreza internacional basado en los alimentos necesarios para satisfacer la cantidad de calorías mínimas de los pobres. Con datos de la FAO que reflejan las variaciones en función de factores tales como la población, la raza y el clima, hemos diseñado la línea típica para cada país de nuestra muestra sumando las respectivas líneas de pobreza alimentaria y no alimentaria expresadas en dólares PPA de 1993. La mediana entre 1,05 dólares de Burundi en 1998 y 1,63 dólares de Costa de Marfil es de 1,22 dólares diarios. Midiendo con la segunda vara (IPC2), en 2001 había en el mundo casi 1,4 billones de pobres.

Estos resultados hablan claro: perfeccionar las bases de datos y las metodologías de estimación es indispensable. Las estimaciones del Banco Mundial, que derivan de líneas de pobreza trazadas hace casi veinte años, son relativamente bajas además de poco representativas del momento actual. Para reflejar mejor la situación de los pobres del mundo en el nuevo milenio el Banco Mundial debe rehacer los cálculos.

Nanak Kakwani, "New Global Poverty Counts", Centre Working Paper No. 3, 2004. International Poverty

Porcentaje y número de pobres del mundo por regiones
basados en tres líneas de pobreza internacional, 2001

Porcentaje de pobres

Oriente Medio y Norte de África

Europa Oriental y Asia Central

América Latina y Caribe

Asia Oriental y Pacífico

Asia Meridional

África Subsahariana

Número de pobres

(en millones)

Oriente Medio y Norte de África

Europa Oriental y Asia Central

América Latina y Caribe

Asia Oriental y Pacífico

Asia Meridional

África Subsahariana

Banco Mundial PC1 PC2

X dólares/día Y dólares/día Z dólares/día

- Las estimaciones para 96 países basadas en tres líneas de pobreza se encuentran en www.undp.org/povertycentre



* Poverty estimates for 96 countries, based on the three poverty lines, may be found at www.undp.org/povertycentre.

Nuevas líneas de pobreza internacionales

Basadas en una muestra de 19 países de ingreso bajo a finales de los noventa

PAÍS AÑO DEL ESTUDIO LÍNEA DE POBREZA NACIONAL LÍNEA DE POBREZA BASADA EN LAS CALORÍAS

Alimentarias No alimentarias Totales

Bangladesh.....Zambia

Mediana

New international poverty lines, in 1993 PPP dollars, based on a sample of 19 low-income countries in late 1990s					
Country	Survey year	National poverty lines	Calorie-based poverty lines		Total
			Food	Non-food	
Bangladesh	2000	1.42	0.85	0.38	1.23
Burundi	1998	1.21	0.85	0.20	1.05
Burkina Faso	1998	0.99	0.85	0.50	1.35
Cameroon	1996	1.81	0.89	0.74	1.63
Ethiopia	2000	1.50	0.82	0.39	1.21
Ghana	1998	2.34	0.89	0.52	1.41
Guinea	1994	2.26	0.87	0.68	1.56
Gambia	1998	2.52	0.89	0.34	1.22
India	2000	1.00	0.88	0.41	1.29
Ivory Coast	1998	1.77	0.89	0.74	1.63
Kenya	1997	1.95	0.88	0.30	1.18
Laos	1998	1.09	0.82	0.28	1.10
Madagascar	2001	1.11	0.87	0.21	1.07
Mozambique	1996	1.73	0.90	0.35	1.26
Malawi	1997	1.86	0.85	0.30	1.16
Nepal	1996	1.11	0.87	0.34	1.21
Nigeria	1996	0.76	0.87	0.27	1.14
Uganda	1999	1.70	0.84	0.63	1.47
Zambia	1998	1.14	0.87	0.27	1.14
Median		1.50	0.87	0.35	1.22

5) LA RÉPLICA

MONITOREAR LOS AVANCES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Martin Ravallion, Banco Mundial

A partir de 1990 el Banco Mundial ha estimado la pobreza regional y mundial basándose en estadísticas sobre las unidades familiares y en líneas de pobreza internacional a paridad de poder adquisitivo. La más utilizada es la llamada 'línea de 1 dólar por día'.

Aunque desde entonces las bases de datos regionales e internacionales del Banco han mejorado de manera considerable, queda mucho por hacer para incrementar la calidad y la disponibilidad de la información.

Según las estimaciones más recientes del Banco Mundial, en 2001 había en el mundo 1,1 billones de personas que vivían con apenas 1 dólar diario. Estamos hablando de un quinto de la población de la Tierra, es decir, de un porcentaje decididamente alto. Por ello nos complace tomarlo como un signo de progreso. Hace 20 años había 400 millones de pobres más: en otras palabras, entre 1981 y 2001 el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar diario se redujo casi a la mitad.

Los mayores avances en la lucha contra la pobreza se han registrado en Asia Oriental, concretamente en China. En los demás países en desarrollo, entre 1981 y 2001 el número de pobres ha aumentado ligeramente.

Esto significa que se ha modificado la distribución de la pobreza mundial. Hay muchos menos pobres en Asia y muchos más pobres en el resto del mundo. El porcentaje de pobres que vive en África ha aumentado de manera significativa. Pero África no es solamente la región del

mundo en la que la pobreza tiene mayor incidencia. También es el continente en el que los niveles de pobreza son más bajos. Esta disparidad significa que un proceso de crecimiento económico tardará más tiempo en reducir la pobreza africana que la del resto del mundo en desarrollo.

¿Cómo hace estos cálculos el Banco Mundial? ¿Cuáles son las ventajas y los límites de sus estadísticas y sus métodos?

Los primeros resultados basados en el indicador internacional de 1 dólar diario fueron publicados por el Banco en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990. Desde entonces no han dejado de aparecer comentarios a estas cifras. Aunque con los años no ha cambiado el enfoque general con el que el Banco aborda la pobreza global, hemos logrado afinar tanto nuestros métodos como las bases de datos básicos que utilizamos en nuestros cálculos.

Nuestras estimaciones más recientes se basan en más de 450 estudios nacionales representativos de 100 estados en los que vive aproximadamente el 93% de la población de los países de ingreso bajo o medio. La mayor parte de estos estudios fueron llevados a cabo por las oficinas oficiales de estadísticas de cada país en el marco de su misión institucional. Durante el estudio de país más reciente, para obtener los datos acerca de quienes viven con menos de 1 dólar diario que exige el Banco fue necesario entrevistar a más de 1,1 millones de unidades familiares.

Al igual que otras fuentes de datos, los estudios estadísticos no están exentos de problemas. Las diferencias metodológicas que condicionan, entre otras cosas, el diseño del cuestionario, pueden determinar discrepancias numéricas para nada despreciables. Por otra parte, los resultados suelen verse afectados por la calidad de las respuestas (es lo que ocurre, por ejemplo, cuando los entrevistados declaran tener ingresos inferiores a los reales) o por la dificultad de contar con la participación de algunos tipos de unidades familiares, tales como las de mayores ingresos.

Por este motivo algunos críticos del Banco prefieren construir sus propias medidas de pobreza con los datos de la contabilidad oficial, reemplazando los ingresos medios o el consumo medio de los estudios sobre las unidades familiares por el PIB per cápita o el consumo privado per cápita que reportan las estadísticas oficiales. Pero como éstas no dicen nada acerca de la porción de ingresos totales imputable a cada grupo, para poder medir la desigualdad no tienen más remedio que recurrir a los estudios del Banco.

La contradicción salta a la vista. ¿Cómo es posible confiar en el Banco para medir la desigualdad pero no la pobreza? Nadie niega que los estudios del Banco presentan límites, pero éstos no son una razón para pensar que anclando las medidas de pobreza a la contabilidad nacional las estimaciones serán más acertadas. Por ello el Banco Mundial sigue aplicando procedimientos ampliamente aceptados para los que los estudios sobre muestras de unidades familiares se consideran la mejor fuente de datos cuantitativos acerca de las condiciones de vida de la población, y al mismo tiempo se esfuerza por resolver los problemas de comparabilidad.

Para medir la pobreza a partir de los estudios de cada país el Banco clasifica a las unidades familiares por el nivel de consumo o por los ingresos individuales contabilizando también el consumo o los ingresos en especie (por ejemplo, los productos agrícolas autoproducidos por la familia). Actualmente la mayor parte de los cálculos se basa en el análisis de datos micro. Pudiendo elegir, preferimos utilizar el consumo en lugar de los ingresos porque consideramos que permite medir mejor el bienestar real. Sin embargo, reconocemos que el consumo está lejos de ser el indicador ideal porque es poco probable que refleje las diferencias de acceso a los bienes que están fuera del mercado o las desigualdades dentro de la unidad familiar. Por ello en nuestras publicaciones las medidas de pobreza basadas en el consumo o en los ingresos aparecen siempre acompañadas por indicadores que reflejan aspectos independiente de los ingresos, así como la distribución por debajo de la línea de pobreza.

Como cada estudio se realiza en la divisa del país en una fecha determinada, para convertir las líneas de pobreza internacional en la divisa local aplicamos factores de conversión de la paridad de poder adquisitivo (PPA). No sería correcto aplicar las tasas de cambio oficiales porque los bienes comercializados en el mercado internacional distorsionarían los resultados y se subestimarían los ingresos reales de aquellos países pobres en los que los bienes no comercializados en el mercado son más baratos.

Los cálculos originales con los que se obtuvo la línea de 1 dólar diario se basaban en los PPA de 1985 de las Penn World Tables y en los precios recogidos por el Programa Internacional de Comparación de Naciones Unidas, mientras que para las estimaciones más recientes se ha utilizado el consumo a PPA de 1993 publicado por el Banco Mundial.

Es importante observar que los PPA de 1985 basados en las Penn World Tables no son comparables con los que el Banco ha calculado para 1993 ni por los métodos ni por los datos básicos. En 1993 se extrajeron datos de precios de un conjunto de 110 países, mientras que en las Penn World Tables los países eran 65. Además, los métodos del Banco para medir la pobreza ofrecen una mejor aproximación a los diferenciales de costo de vida reales.

Pese a todo ello, nadie se atrevería a negar que, a la hora de hacer comparaciones, cualquier PPA presenta serios límites. Los estudios sobre los que se basan los cálculos de los PPA no están completos y hay países que no participan en el Programa Internacional de Comparación de Precios que produce los datos. Además, los precios PPA se basan normalmente en niveles de consumo medio nacional que suelen ser diferentes de los que se observan en las proximidades de la línea de pobreza. Para solucionar estos problemas, el Banco ha emprendido una actualización sistemática de los PPA basada en nuevos estudios sobre los precios básicos.

Una vez convertida la línea de pobreza internacional en la moneda local de 1993, el equivalente en moneda local de esa línea se convierte en los precios vigentes en la fecha de cada estudio utilizando los mejores índices de precios al consumo disponibles para cada país. Esto significa que para cada país el PPA se aplica una sola vez. Sin embargo, no debemos olvidar que los pesos relativos de los índices de precios al consumo de cada país pueden no coincidir con las porciones de presupuesto del consumidor que se encuentra en la línea de pobreza. En épocas de precios relativos fluctuantes, las comparaciones acerca de la incidencia de la pobreza en el tiempo pueden verse más o menos distorsionadas por la gama de alternativas de sustitución con la que cuentan quienes están en la línea de pobreza.

Por último, para estimar la pobreza regional en un año de referencia determinado, los estudios se disponen en orden cronológico y a los años para los que no hay estudios se les aplica un método de interpolación que tiene en cuenta el crecimiento del consumo privado per cápita registrado por la contabilidad nacional. Las cifras menos recientes del Banco vuelven a ser calculadas cuando se dispone de nuevos datos (por ejemplo, nuevos estudios de país o nuevas estadísticas de precios para estimar los PPA) y todos los cálculos se vuelven a revisar aproximadamente cada tres años. Naturalmente, las estimaciones de pobreza realizadas con diferentes PPA no se deberían comparar porque no tiene sentido. Al no querer reconocerlo, muchos críticos de los datos de pobreza del Banco Mundial han acabado confundándose.

El metro de 1 dólar diario original reconocía que los países tienen por naturaleza diferentes umbrales de pobreza que reflejan las diferencias entre los niveles de vida medios. Esto es evidente si se compara la distribución de las líneas de pobreza real de los 33 países con la del consumo medio. Generalmente los niveles de vida medios más altos no están asociados con las líneas de pobreza más altas de los países pobres. Sin embargo, hay un punto a partir del cual las líneas de pobreza no suben a medida que aumenta el consumo medio. La línea de 1 dólar diario se consideraba representativa de las líneas de pobreza que se observan en los países de ingreso bajo. Esta actitud deliberadamente prudencial reflejaba la voluntad de definir la pobreza agregada de los países en desarrollo de acuerdo con las percepciones dominantes en aquellos países que cuentan con los umbrales de pobreza más bajos.

Actualizar esta línea de acuerdo con los nuevos PPA plantea el siguiente problema: como las diferencias tanto entre los datos como entre los métodos de determinación del PPA para 1985 y 1993 son numerosas, no es posible limitarse a ajustar la inflación registrada en Estados Unidos en el mismo período porque se obtendría un resultado que está muy por encima de lo que se observa en la mayor parte de los países de ingreso bajo. El valor en dólares de las 33 líneas de pobreza originales debe recalcularse con los nuevos PPA para que siga siendo coherente con el objetivo de fijar un umbral que se pueda considerar típico de los países pobres.

Sobre esta base hemos optado por seleccionar una nueva línea internacional de 1,08 dólares diarios a PPA de 1993 que es la mediana de las diez líneas de pobreza más bajas del conjunto original de 33 países.

Existen diferentes tests para verificar la solidez de la línea del Banco. Por ejemplo, en la distribución de las líneas de pobreza local en función del consumo podemos identificar la línea (no lineal) y utilizarlo para predecir el valor de la línea de pobreza del país más pobre de la muestra. El resultado, 1,05 dólares diarios, no se aleja demasiado del dólar diario estimado por el Banco.

Otro test consiste en agrandar el conjunto de líneas de pobreza nacionales añadiendo otros países africanos, ya que en la muestra original África estaba poco representada. Todos los resultados que se han obtenido hasta el momento confirman la bondad del umbral de 1 dólar diario.

Hay un test muy interesante que se basa en una compilación largamente independiente de líneas de pobreza tomadas de una muestra de 19 países de ingreso bajo a finales de la década del noventa.* La mediana de la muestra, 1,50 dólares diarios, está muy por encima del promedio del Banco. Muchos sostienen que este nuevo metro internacional reflejaría mejor el concepto actual de pobreza.

Pero aunque la línea de 1,50 dólares diarios procede de una gama de líneas de pobreza más amplia que la que el Banco utilizó en 1989 para calcular la de 1 dólar diario, las distribuciones de ambas muestras son muy parecidas. Si tuviéramos en cuenta solamente la mediana de las diez líneas más bajas como calcula el Banco, la nueva muestra de países de ingreso bajo daría una línea de 1,11 dólares diarios que tampoco se aleja demasiado de la original. Sin contar que 1,50 dólares es exactamente la mediana de las 19 líneas más bajas en la compilación realizada por el Banco para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990.

Y como no hay diferencias apreciables entre estas dos muestras largamente independientes de líneas de pobreza separadas por un intervalo de 15 años, no tenemos motivos urgentes para elevar la línea de 1 dólar diario.

Por otra parte, tarde o temprano toda línea de pobreza es en alguna medida un punto de referencia arbitrario. Algunos especialistas preferirían utilizar un metro más generoso y otros han adoptado de manera más o menos explícita uno más bajo. Lo esencial es tomar diferentes líneas y observar qué repercusión tiene cada una de ellas tanto sobre las comparaciones entre regiones o países como sobre las conclusiones acerca de las tendencias globales. En 1990 el Banco hizo estimaciones para un rango de líneas de 0,75 a 4 dólares diarios, dejando de lado solamente la porción superior de la distribución del ingreso global.

Desde entonces ha optado por concentrarse en dos líneas, la de 1,08 y la de 2,15 dólares diarios (es decir, el doble de la primera). Comparándolas podemos observar que el conjunto de los más pobres (es decir, de quienes viven con menos de 1 dólar por día) ha progresado de manera muy despareja en las distintas regiones, mientras que entre 1981 y 2001 aumentó el número de personas que viven con menos de 2 dólares diarios. En última instancia, con estas medidas agregadas el Banco se propone valorar de manera razonablemente sistemática los avances de la lucha contra la pobreza absoluta de los países en desarrollo. Las líneas de 1 y 2 dólares diarios no fueron diseñadas por el Banco para que sirvieran como herramientas en el

debate sobre las políticas que se desarrolla dentro de cada país, ni mucho menos para decidir en qué orden se otorgarán los fondos para la ayuda al desarrollo de los programas de crédito del Banco. Sobre todo el segundo es un problema demasiado complejo que exige tomar en consideración tanto los aspectos de la pobreza que no están relacionados con el ingreso como las políticas y las instituciones que condicionan la capacidad de un país para absorber la ayuda disponible.

Las líneas del Banco son explícitamente patrones de pobreza *internacionales* que miden a todos los países con la misma vara haciendo caso omiso de las percepciones de pobreza relativas. Para el trabajo que realiza dentro de cada país y que va mucho allá del monitoreo de la lucha contra la pobreza global, el Banco utiliza en cambio líneas que se consideran más adecuadas a la percepción local de la pobreza.

A la hora de calcular la pobreza global, la preocupación principal del Banco es asegurar que dos personas que gozan del mismo nivel de vida medido en términos de acceso a determinados bienes sean tratadas de la misma manera independientemente del lugar en el que viven.

Shaohua Chen y Martin Ravallion, "How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?" [¿Cómo les ha ido a los más pobres del mundo desde comienzos de los ochenta?], *World Bank Research Observer*, Otoño de 2004.

* Véase el artículo de Nanak Kakwani en las páginas 9-11 de este número.

Pobreza mundial

Millones de personas que viven con menos de 1,08 dólares por día

Total

Total excluida China

Índices de pobreza

Porcentaje de personas que viven con menos de 1,08 dólares por día en 1993 PPA

Total

Total excluida China

Pobreza mundial

Millones de personas que viven con menos de 2,15 dólares por día

Total

Total excluida China

Índices de pobreza

Porcentaje de personas que viven con menos de 2,15 dólares por día en 1993 PPA

Total

Total excluida China

Global poverty counts Number of people living below \$1.08 a day (millions)			
	1981	1990	2001
East Asia	795.6	472.2	271.3
China	633.7	374.8	211.6
South Asia	474.8	462.3	431.1
India	382.4	357.4	358.6
Sub-Saharan Africa	163.6	226.8	312.7
Latin America and Caribbean	35.6	49.3	49.8
Middle East and North Africa	9.1	5.5	7.1
Eastern Europe and Central Asia	3.1	2.3	17.0
Total	1,481.8	1,218.5	1,089.0
Total excluding China	848.1	843.7	877.4

Poverty headcount indices % of people living below \$1.08 a day at 1993 PPP			
	1981	1990	2001
East Asia	57.7	29.6	14.9
China	63.8	33.0	16.6
South Asia	51.5	41.3	31.3
India	54.4	42.1	34.7
Sub-Saharan Africa	41.6	44.6	46.4
Latin America and Caribbean	9.7	11.3	9.5
Middle East and North Africa	5.1	2.3	2.4
Eastern Europe and Central Asia	0.7	0.5	3.6
Total	40.4	27.9	21.1
Total excluding China	31.7	26.1	22.5

Global poverty counts Number of people living below \$2.15 a day (millions)			
	1981	1990	2001
East Asia	1,169.8	1,116.3	864.3
China	875.8	824.6	593.6
South Asia	821.1	957.5	1,063.7
India	630.0	731.4	826.0
Sub-Saharan Africa	287.9	381.6	516.0
Latin America and Caribbean	98.9	124.6	128.2
Middle East and North Africa	51.9	50.9	69.8
Eastern Europe and Central Asia	20.2	22.9	93.3
Total	2,450.0	2,653.8	2,735.4
Total excluding China	1,574.2	1,829.2	2,141.8

Poverty headcount indices % of people living below \$2.15 a day at 1993 PPP			
	1981	1990	2001
East Asia	84.4	69.6	47.4
China	88.1	72.6	46.7
South Asia	89.1	85.5	77.2
India	89.6	86.1	79.9
Sub-Saharan Africa	73.3	75.0	76.6
Latin America and Caribbean	26.9	28.4	24.5
Middle East and North Africa	28.9	21.4	23.2
Eastern Europe and Central Asia	4.7	4.9	19.7
Total	66.7	60.8	52.9
Total excluding China	58.8	56.6	54.9

Millones de personas que viven con menos de 1 dólar/día por regiones

Asia Meridional

África Subsahariana

Asia Oriental

Resto del mundo

Population living under \$1 a day, by region (millions)

