

3^{er} ENCUENTRO DE LA SOCIEDAD CHILENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

19 de enero de 2012, Santiago de Chile



LA VIABILIDAD DE ERRADICAR LA POBREZA: Un examen conceptual y metodológico

Juan Carlos Feres; Pablo Villatoro
CEPAL

juancarlos.feres@cepal.org
pablo.vilatoro@cepal.org

INTRODUCCIÓN

2

■ EL CONTEXTO:

- Avances en la reducción de la pobreza en varios países de la región durante los últimos años.
- Metas de erradicación de la pobreza en un futuro cercano y acotado temporalmente (Brasil, Chile, Venezuela).

■ OBJETIVOS

- Examinar la viabilidad de la erradicación de la pobreza a la luz de distintos enfoques conceptuales, de factores institucionales y de comportamientos individuales.
- Analizar la aptitud de distintos enfoques de medición para constatar la erradicación de la pobreza, en base a la revisión de experiencias internacionales.

¿ERRADICACIÓN DE QUÉ POBREZA?

3

- No hay una definición universalmente aceptada de pobreza.
- La pobreza es una construcción histórica: su significado y estándares cambian en el tiempo.
 - Reducción de la pobreza absoluta, mayor visibilidad de la pobreza relativa.
- La relatividad-historicidad de la pobreza impacta en la viabilidad de que se la interprete como erradicada.

MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

4

- La pobreza es multidimensional.
- Pero por dificultades conceptuales y operativas, lo habitual es la medición monetaria.
- La constatación de la meta en base a un umbral monetario puede ser cuestionada...
- ...ante la persistencia de otra expresión visible de la privación.

DINÁMICAS DE LA POBREZA

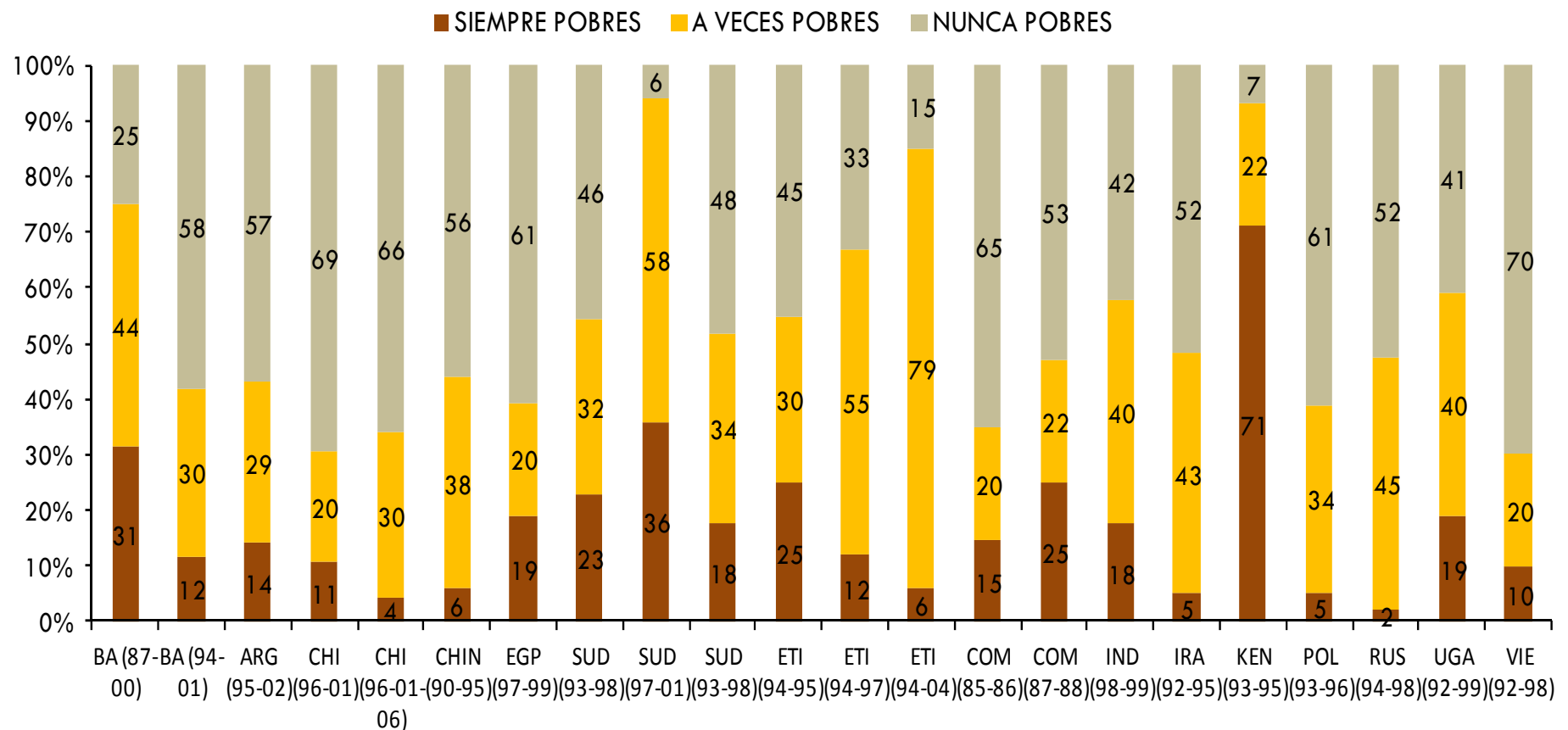
5

- Los estudios longitudinales indican una volatilidad considerable en los flujos de entrada y salida de la pobreza monetaria.
- Una foto de la pobreza monetaria está expuesta a:
 - Identificar como pobres a quienes coyunturalmente tienen ingresos bajos, pero que no tienen un estándar de vida precario.
 - Clasificar como no pobres a quienes temporalmente no tienen ingresos bajos pero que si tienen un bajo estándar de vida.
- Los estudios longitudinales muestran tanto persistencia como transitoriedad de la pobreza.

La evidencia longitudinal internacional muestra que la pobreza transitoria es más prevalente que la pobreza persistente.

6

POBREZA TRANSITORIA Y PERSISTENTE EN ESTUDIOS LONGITUDINALES EN DISTINTOS PAÍSES (Valores en porcentajes)



Fuente: elaboración propia, en base a Dercon y Shapiro (2007), Baulch y Hoddinott (2000), Cruces y Wodon (2003), Denis, Prieto y Zubizarreta (2006), Davis y Stampini (2002), Sen (2003), Kabeer (2004), Haddad y Ahmed (2003), Adato, Carter y May (2004), Salehi-Isfahani (2003), Barrett y otros (2006), Luttmer (2001) y Baulch y Massett (2003).

LAS DIFERENCIAS DE AGENCIA

7

- Supongamos que un Estado decide proveer una renta mínima que garantice la superación de la pobreza (extrema o total).
- Enfoque centrado en los medios (bienes primarios) y no en los resultados de bienestar.
- No considera las diferencias individuales (y grupales) en la conversión de medios (transferencias) en funcionamientos.
- Grupos con distintas funciones de conversión (o que difieren en su “agencia”):
 - Discapacitados
 - Enfermos crónicos
 - Personas de calle
 - Minorías étnicas
 - Residentes de zonas rurales muy aisladas

EL RESIDUO ESTADÍSTICO

8

Pobreza friccional: desacople oferta/demanda de transferencias públicas	Error de medición: pobreza observada \neq pobreza real
<ul style="list-style-type: none">▪Exclusión por no cobertura▪Exclusión por errores de selección<ul style="list-style-type: none">▪Asimetrías de información▪Refractariedad a participar, restricciones de acceso a transferencias▪Cambios demográficos en las familias▪Reducción de ingresos de otras fuentes	<ul style="list-style-type: none">▪Errores de no cobertura▪Falta de respuesta (total o parcial)▪Error de respuesta (Ej., subdeclaración de ingresos)▪Fluctuaciones de ingresos que no reflejan el nivel de vida

¿QUÉ SIGNIFICA ERRADICAR LA POBREZA?

9

- Erradicar = arrancar de raíz, extirpar una formación patológica.
- La principal garantía es una política que interrumpa definitivamente sus dinámicas de reproducción.
- La erradicación de la pobreza solo puede darse por garantizada cuando sus probabilidades de reproducción son virtualmente inexistentes.
- Una foto de pobreza cero en un momento del tiempo no es garantía de erradicación.

EL INDICADOR Y LAS POLÍTICAS

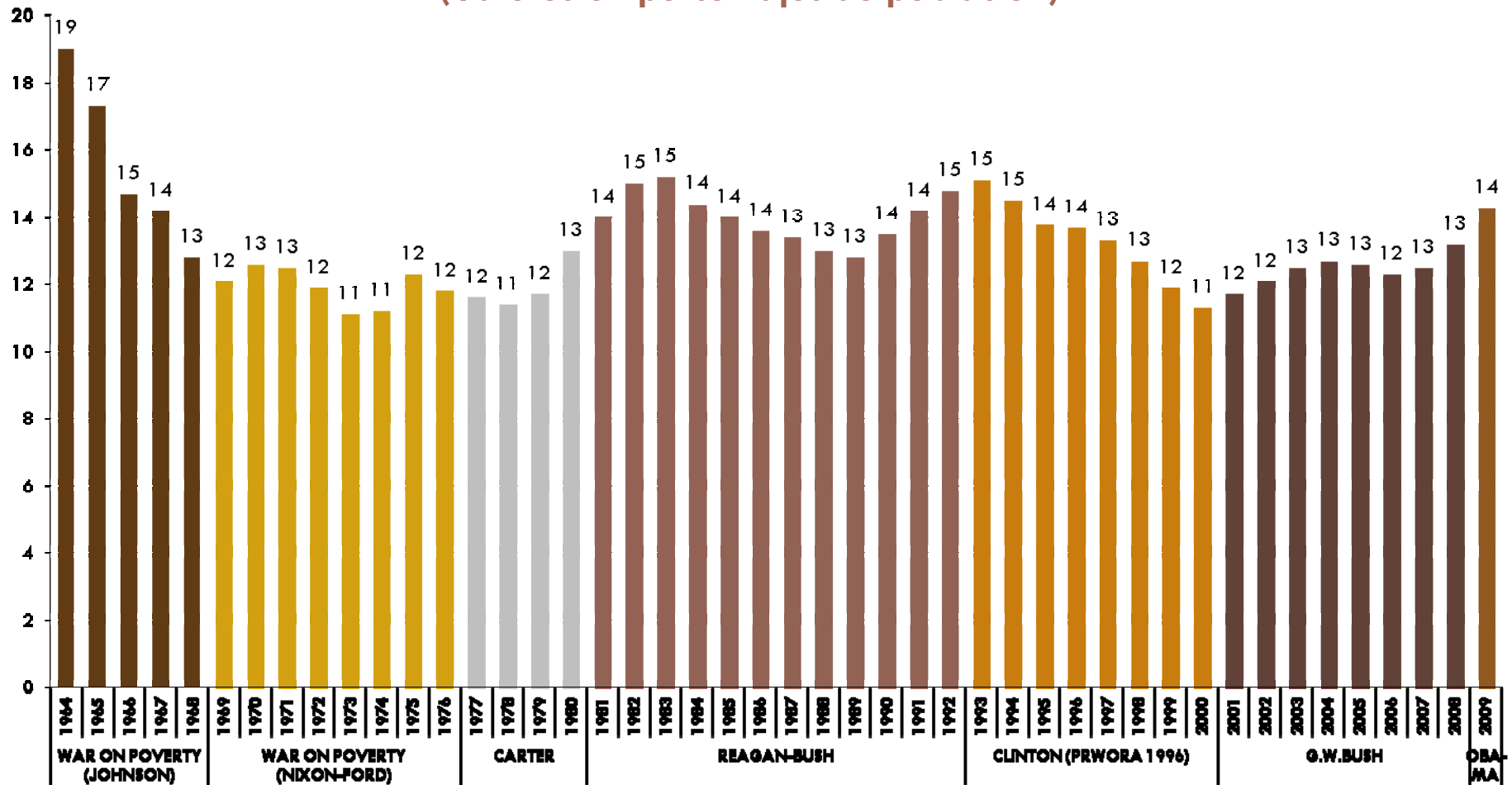
10

- Hay incentivos para seleccionar políticas que maximicen el impacto sobre el indicador.
- La evaluación solo monetaria puede llevar a una estrategia desbalanceada, orientada a la supresión estadística del síntoma.
- El fracaso en el logro de la meta puede llevar a contraer el sistema de bienestar (Ej. EEUU).

La pobreza se redujo en la primera fase de la “War on Poverty”, pero luego evolucionó menos positivamente.

11

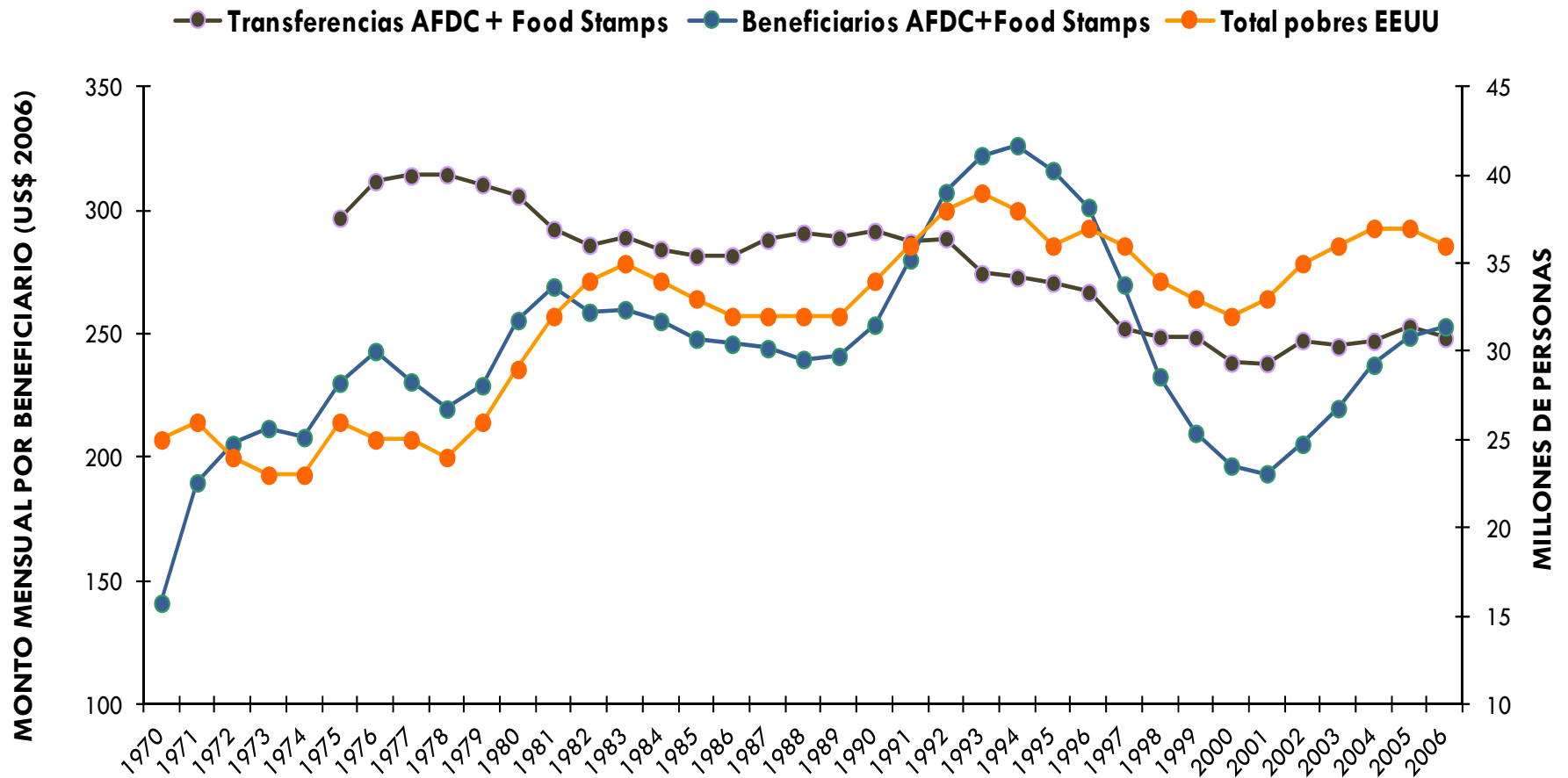
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESTADOS UNIDOS, 1964-2009 (Valores en porcentajes de población)



Fuente: elaboración propia, en base a <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/hstpov2.xls>

En 1996 se promulgó PRWORA, iniciativa que recortó el bienestar en EEUU e impulsó políticas de “Workfare”.

EEUU: BENEFICIARIOS Y TRANSFERENCIAS AFDC/TANF y FOOD STAMPS, 1970-2006



Fuente: elaboración propia, en base a <http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators08/apa.shtml#ftanf2>

APTITUD DE LOS DISTINTOS ENFOQUES PARA VERIFICAR LA META (1)

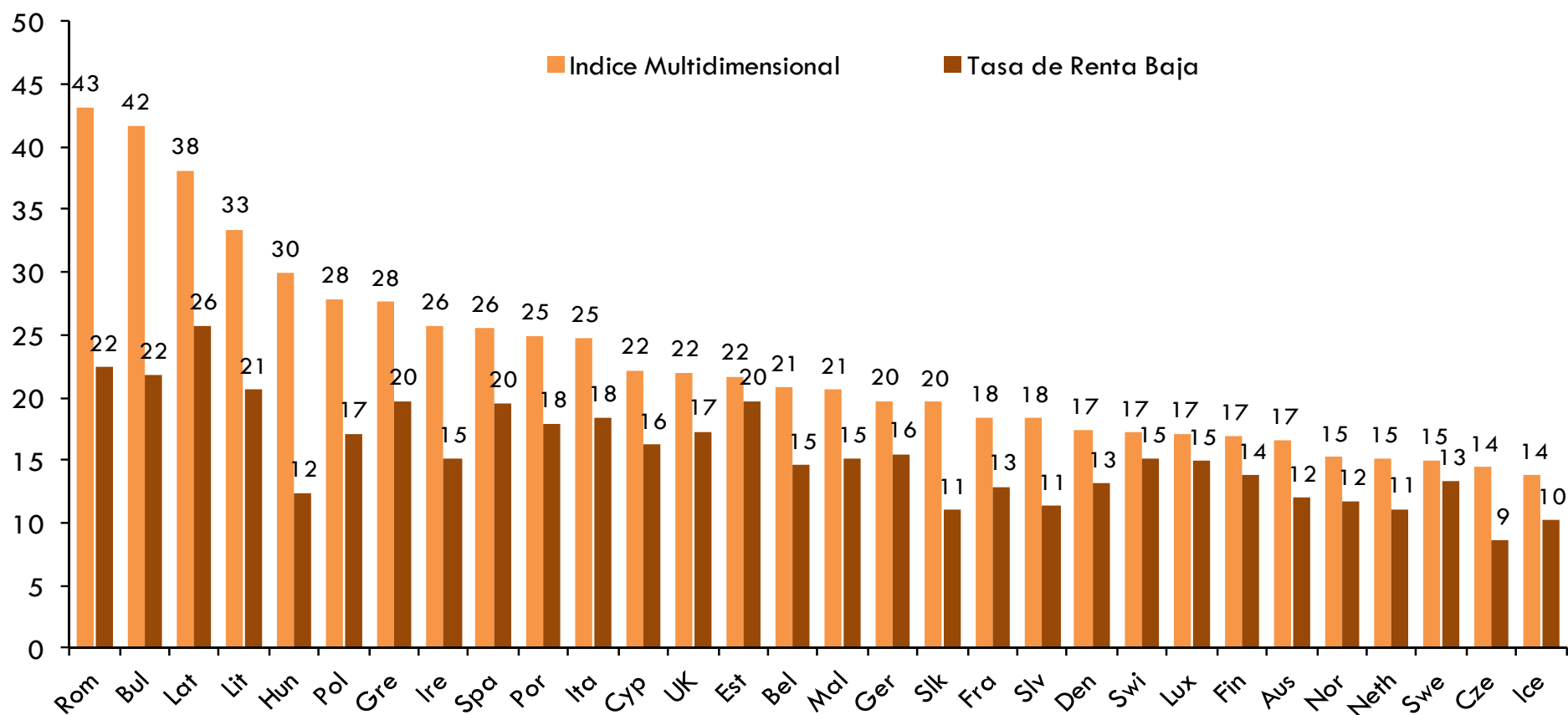
13

- Las medidas de umbrales fijos captarán mejor las diferencias en el estándar de vida que los indicadores de privación relativa.
- Estos últimos variarán muy poco ante cambios en el estándar de vida, si la distribución del ingreso permanece constante.
- Los indicadores absolutos son menos sensibles a la pobreza entendida como falta de participación o integración social.

La tasa de renta baja discrimina poco según los estándares de vida, sobre todo en los países de menores ingresos de la UE

14

UNIÓN EUROPEA: POBREZA MEDIDA A TRAVÉS DE LA TASA DE RENTA Y DE UN ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA, CIRCA 2010 (Valores en porcentajes)



Fuente: elaboración propia, en base a http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

APTITUD DE LOS DISTINTOS ENFOQUES PARA VERIFICAR LA META (2)

15

- Los indicadores monetarios son más sensibles al comportamiento del ciclo económico
- Mientras que los tipo NBI captarán mejor una pobreza más persistente en el tiempo.

APTITUD DE LOS DISTINTOS ENFOQUES PARA VERIFICAR LA META (3)

16

- Con un umbral de pobreza muy bajo es plausible verificar un valor de pobreza cero en un punto temporal.
- Pero esto puede ser cuestionado por la inadecuación del concepto de pobreza (Ej. críticas al umbral US\$1.25 PPA).
- Además, un índice de recuento cero se puede revertir en el tiempo, como resultado de contracciones económicas.

Un umbral muy bajo parece “proteger” contra el residuo estadístico...

17

PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DEL INDICADOR US\$1.25 PPA, 1986-299

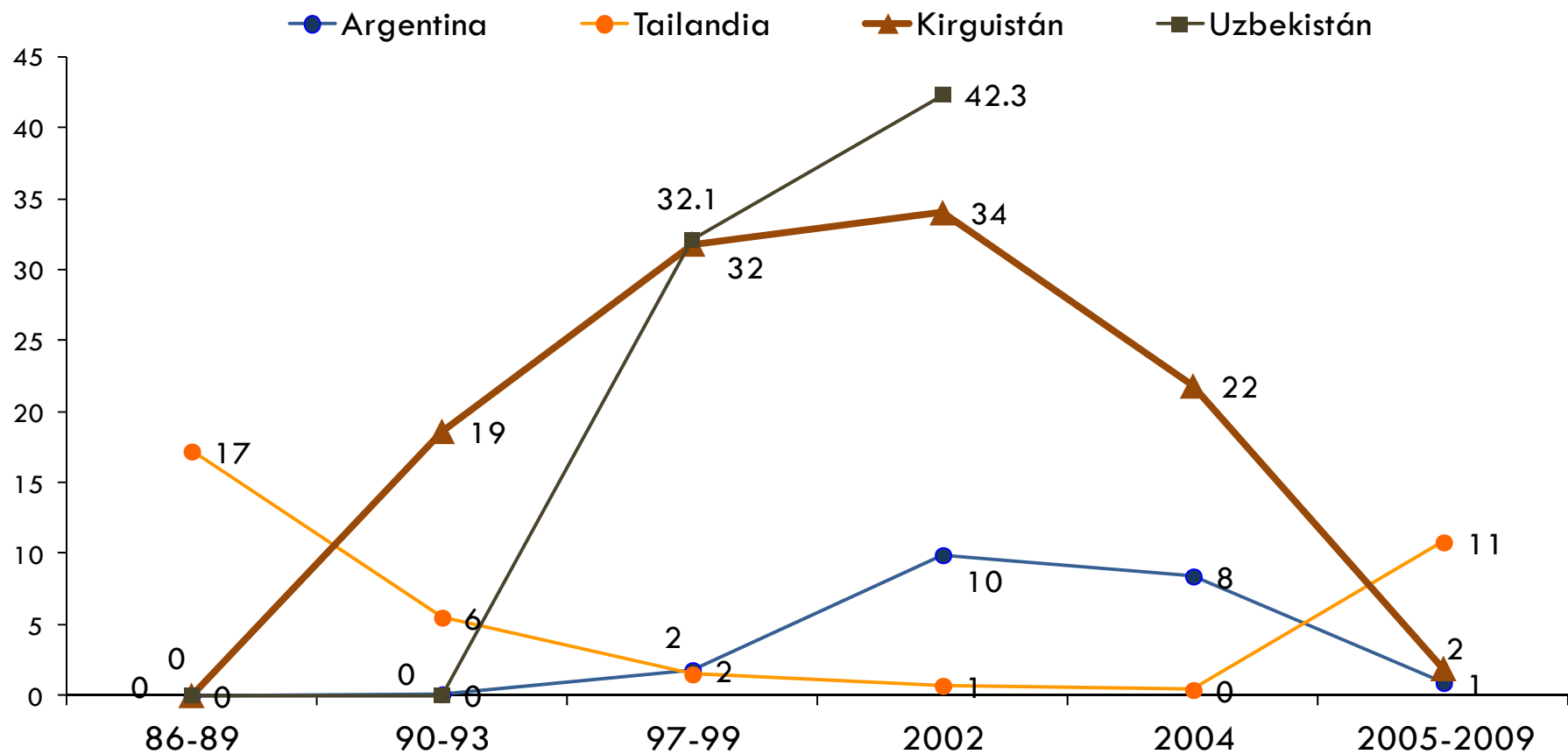
	86-89	90-93	94-96	97-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005-2009
CROACIA	0			0	0	0			0	0
R.CHECA	0	0	0							
HUNGRIA	0	0		0	0	0	0		0	0
ESLOVENIA	0	0		0			0	0	0	
URUGUAY	0	0.7	0.7	0.8	0.3	0		0		0

Fuente: elaboración propia, en base a <http://data.worldbank.org/topic/poverty>

Pero incluso con un umbral muy bajo, una tasa de pobreza cero no garantiza la erradicación de la pobreza en el tiempo

18

PAÍSES SELECCIONADOS: POBREZA MEDIDA A TRAVÉS DEL INDICADOR DE US\$1.25 PPA, 1986-2009



Fuente: elaboración propia, en base a <http://data.worldbank.org/topic/poverty>

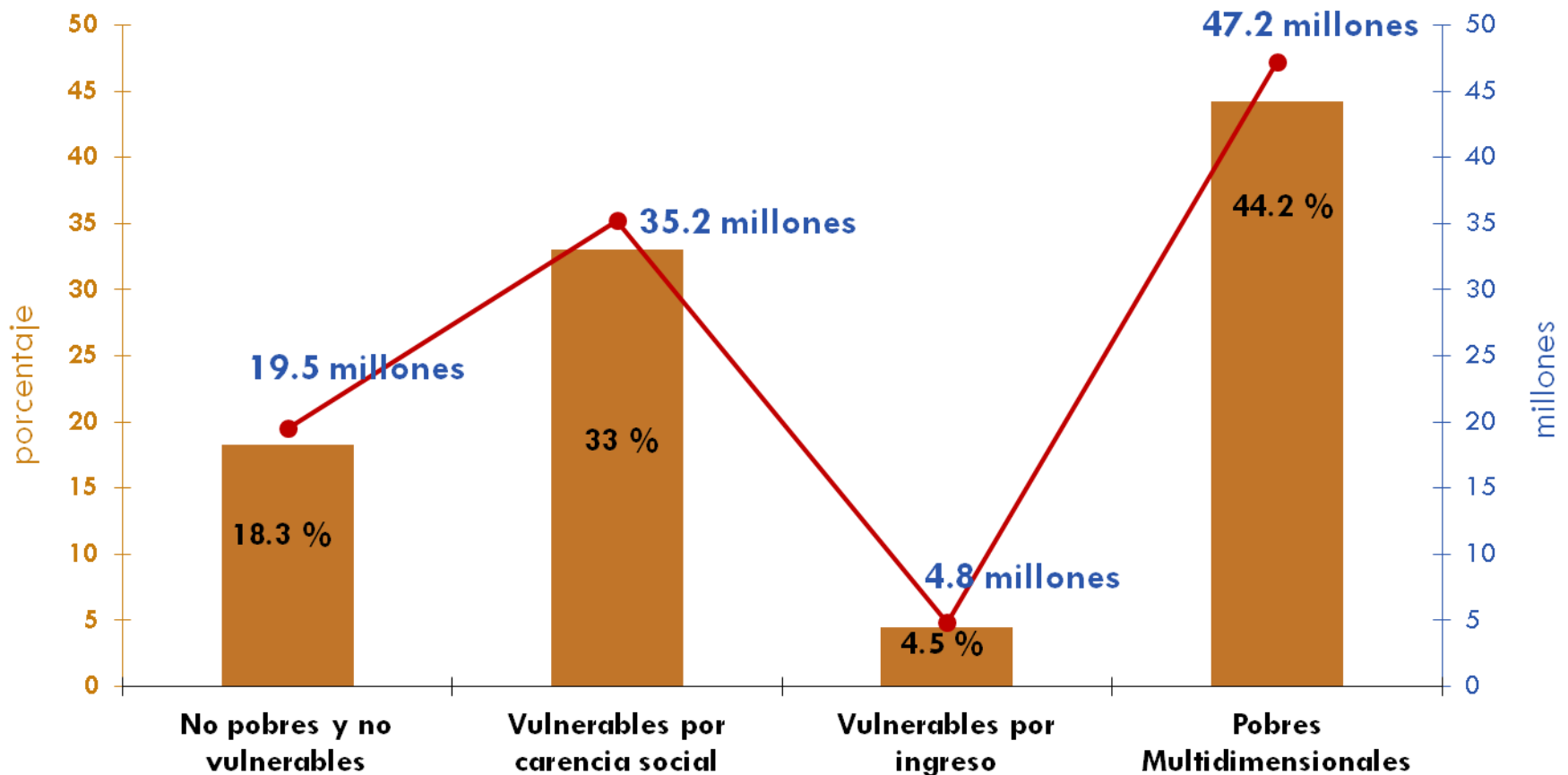
APTITUD DE LOS DISTINTOS ENFOQUES PARA VERIFICAR LA META (4)

19

- En el enfoque MD, el método de intersección generará mucho menos pobres que el método de unión.
- A mayor cantidad de dimensiones, mayor es la probabilidad de que un hogar sea identificado como pobre.

En México, con el método de unión, la pobreza afectaba al 81.7% de la población en 2008. Con el método de intersección, al 44.2%.

MÉXICO: POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y VULNERABILIDAD, 2008 (Valores en porcentajes de población y millones de personas)



Fuente: elaboración propia, en base a CONEVAL (2010).

LA INCIDENCIA DEL ERROR DE MEDICIÓN

(en los enfoques monetarios)

21

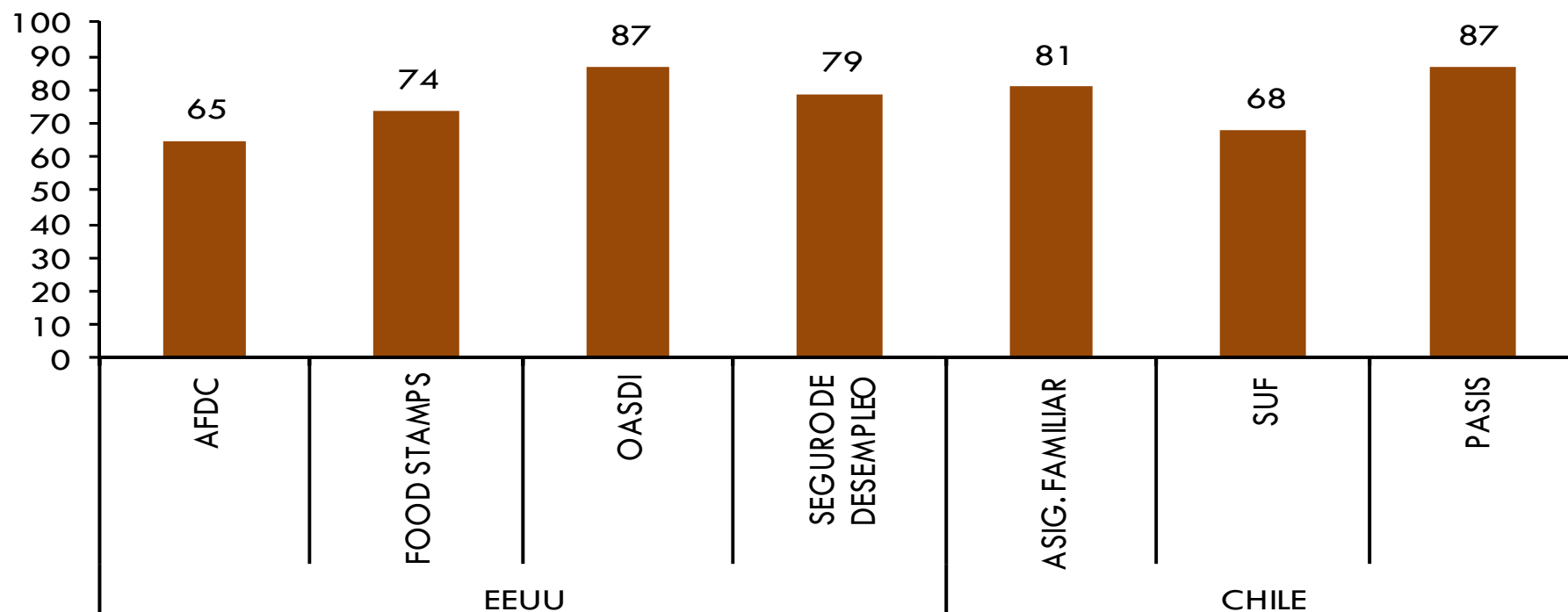
- Los errores pueden ser conceptuales (ej. omisión de componentes no monetarios de la renta).
- O relacionados con la falta de respuesta o con la baja fiabilidad de esta (principalmente subdeclaración).
- La omisión de la renta no monetaria, la falta de respuesta y la subdeclaración inflan las tasas de pobreza.
- Hay procedimientos para detectar y corregir los errores de medición.
- Pero estos deben ser seleccionados con cautela, puesto que podrían crear nuevos sesgos.

Hay evidencia que sugiere subdeclaración de la recepción de transferencias públicas asistenciales.

22

CHILE Y EEUU: REPORTE DE LA RECEPCIÓN DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS/^a, ENCUESTAS VERSUS REGISTROS

(Valores en porcentajes, promedios simples /b.)



Fuente: elaboración propia, en base a Feres (2009) y Meyer, Mok y Sullivan (2009).

Notas: /a. relación entre el total de población que declara en las encuestas recibir transferencias del programa y el total de beneficiarios del programa según registros administrativos; /b. EEUU: promedio simple de las tasas de reporte de recepción de transferencias entre 1967-2007, incluyendo datos de distintas encuestas (PSID, SIPP y ACS). Chile: promedio simple en base a los datos para 2003, 2006 y 2009, encuesta CASEN.

PARA TERMINAR

23

- Para una formulación y evaluación adecuada de una política anti-pobreza, es recomendable:
 - Formular metas de reducción y no de erradicación.
 - Utilizar un concepto de pobreza pertinente, que capture sus expresiones fundamentales...
 - Y que permita una acción política viable.
 - Basar la evaluación en un portafolio de indicadores sensibles a las políticas.
 - Construir y divulgar un relato pedagógico que explicita y justifique los conceptos y decisiones en las distintas fases de medición de la pobreza.