



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
21 de diciembre de 2017  
Español  
Original: inglés

---

### Comisión de Estadística

49º período de sesiones

6 a 9 de marzo de 2018

Tema 4 c) del programa provisional\*

**Temas de información: estadísticas de la pobreza**

### Informe del Banco Mundial sobre estadísticas de la pobreza

#### Nota del Secretario General

De conformidad con la decisión 2017/228 del Consejo y la práctica habitual, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Banco Mundial sobre las estadísticas de la pobreza. Dado que la reducción de la pobreza es un objetivo de los programas de desarrollo tanto nacionales como internacionales, las estadísticas de la pobreza son fundamentales para dar seguimiento a los progresos logrados en materia de desarrollo. El informe tiene cuatro finalidades: a) determinar qué conceptos, definiciones, métodos y tipos de datos usan comúnmente los gobiernos para medir la pobreza nacional, con especial hincapié en la pobreza monetaria; b) reseñar la historia y el fundamento de las medidas internacionales de lucha contra la pobreza y explicar la forma en que las estadísticas internacionales de la pobreza se basan en los datos, los métodos y las definiciones nacionales; c) evaluar la disponibilidad de las estadísticas de la pobreza, poniendo de relieve las lagunas en los datos, y examinar los problemas que entrañan la comparabilidad y el desglose; y d) describir los medios de mejorar las estadísticas de la pobreza nacionales e internacionales para poder informar mejor sobre los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

\* E/CN.3/2018/1.



# Informe del Banco Mundial sobre las estadísticas de la pobreza

## I. Introducción

1. La reducción de la pobreza es uno de los objetivos principales de la agenda internacional para el desarrollo. La primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio era reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que vivían en la pobreza extrema. El primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por la Asamblea General en su resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, es poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para 2030<sup>1</sup>. Los gobiernos nacionales, los organismos de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales también se han comprometido a reducir, y finalmente erradicar, la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Por esta razón, el seguimiento del número de personas que viven en la pobreza se ha vuelto cada vez más importante para los gobiernos y las oficinas de estadística nacionales, así como para las organizaciones internacionales.

2. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 enuncia las medidas nacionales e internacionales para combatir la pobreza. A la meta 1.1 (“Erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”), corresponde el indicador 1.1.1, que mide la “proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)” (véase la resolución 71/313 de la Asamblea General, de 6 de julio de 2017, anexo). Reflejando el reconocimiento de que los países tienen diferentes conceptos de la pobreza, la meta 1.2 tiene por objeto reducir para 2030 “al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Esta meta se mide con los indicadores 1.2.1, (“Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad”) y 1.2.2 (“la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”). El desglose por grupos y el seguimiento de la pobreza en “todas sus dimensiones” plantean problemas para los actuales enfoques de las estadísticas de la pobreza, problemas que no presentaban los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3. Aunque las encuestas de hogares y las mediciones de la pobreza nacionales constituyen el fundamento de todas las estadísticas de la pobreza, nacionales e internacionales, se observa considerable heterogeneidad en la forma en que se mide la pobreza y en las estadísticas resultantes, no solo entre países, sino también dentro de un mismo país a lo largo del tiempo. En el presente informe se reseñan los métodos corrientes de medición de la pobreza y se dan ejemplos de la forma en que los datos y métodos nacionales sirven de base para la medición internacional de la pobreza. Uno de los fines perseguidos es examinar los métodos para medir la pobreza usados comúnmente por las oficinas de estadística nacionales y las organizaciones internacionales y evaluar la medida en que las estadísticas de la pobreza disponibles responden a las Objetivos relacionados con la pobreza y los requisitos de presentación de informes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el presente informe, empero, no se hace un examen exhaustivo de diversas conceptualizaciones ni de los métodos utilizados, puesto que en él se trata principalmente de la medición de la

---

<sup>1</sup> Para más detalles, véanse <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/> y el informe del Consejo Económico y Social de 5 de mayo de 2017 (E/2017/64), titulado “Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones mediante la promoción del desarrollo sostenible, la ampliación de las oportunidades y la respuesta a los desafíos conexos”.

pobreza monetaria. El creciente uso de medidas no monetarias merece un informe aparte.

4. La disponibilidad de estadísticas de la pobreza a nivel nacional e internacional mejoró considerablemente durante el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero persisten importantes lagunas. En particular, dado que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se centran en no dejar a nadie atrás y en el desglose por subgrupos, como el sexo, la edad, la situación laboral y la ubicación geográfica, plantean varios problemas nuevos de medición y de obtención de datos. Si bien, en general, se dispone de más datos, estos no siempre son comparables en un mismo país a lo largo del tiempo o entre distintos países, debido a los diferentes métodos de medición. Es evidente que será de importancia vital seguir invirtiendo en las encuestas de hogares y reforzando la capacidad para hacer esta labor.

5. El presente informe contiene: un examen de los conceptos, definiciones y métodos corrientes de medición de la pobreza (sec. II); un esbozo de los datos necesarios para medir la pobreza nacional (sec. III); una reseña de la historia de la medición internacional de la pobreza y consideración de las razones por las cuales las estadísticas internacionales de la pobreza dependen de las definiciones, los métodos y los datos nacionales (sec. IV); una evaluación de la disponibilidad de estadísticas de la pobreza, las lagunas en los datos y las dificultades que plantean la comparabilidad y el desglose (sec. V), y una reseña de los medios de mejorar las estadísticas de la pobreza a nivel nacional e internacional, especialmente en cuanto a la presentación de informes sobre el progreso realizado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (sec. VI).

## II. Conceptos y métodos: sinopsis<sup>2</sup>

6. Para medir la pobreza, es fundamental definir una o más dimensiones del bienestar a fin de determinar el grado de privación de las personas en esa esfera. En la presente sección se examinan a) los conceptos subyacentes de la medición del bienestar tanto monetario (consumo e ingresos) como no monetario y b) la forma en que los países suelen estimar la pobreza en función del bienestar monetario.

### A. Medidas del bienestar

#### 1. Medidas monetarias del bienestar

7. Si bien el bienestar y la pobreza son conceptos intrínsecamente multidimensionales, en las estadísticas nacionales e internacionales de la pobreza generalmente se usan el consumo y los ingresos como medidas del bienestar. El consumo y los ingresos se refieren a los recursos que la gente utiliza o controla. La medida del consumo se basa en el valor estimado de los alimentos y los artículos no alimenticios que consumen los hogares. Los artículos no alimenticios suelen consistir en ropa, servicios, transporte y el valor de uso estimado de la vivienda y los bienes duraderos. En la medida en que los precios de mercado reflejen, al menos en parte, el valor relativo que atribuye la gente a esos bienes, la valoración del consumo será un

<sup>2</sup> Si bien la Comisión de Estadística decidió crear un Grupo de Expertos sobre la Pobreza (Grupo de Río) en su período de sesiones de 1996, la medición de la pobreza no ha sido objeto de examen por la Comisión en fecha reciente. En septiembre de 2006, el Grupo de Río publicó un *Compendio de las mejores prácticas en la medición de la pobreza* (Río de Janeiro, septiembre de 2006), donde se presentan diversas perspectivas sobre la medición, interpretación y utilización de las estadísticas de la pobreza.

indicador útil del bienestar general<sup>3</sup>. Puesto que estas medidas abarcan muchos bienes diferentes (o, en el caso de los ingresos, la capacidad de adquirir esos bienes), cabe considerar que las medidas reflejan los aspectos multidimensionales del bienestar, en el sentido de que el precio de cada bien atribuye un “peso” relativo a cada dimensión.

8. Sin embargo, no todos los componentes del bienestar pueden adquirirse en los mercados; estos son imperfectos y para ciertas dimensiones del bienestar no hay mercado, o sea que las condiciones mencionadas en la nota de pie de página 3 no se dan en la práctica. Así pues, una medida monetaria por sí sola no puede reflejar plenamente las dimensiones clave del bienestar, como la esperanza de vida, los bienes y servicios públicos disponibles, la seguridad y la libertad. En algunos casos, esos aspectos pueden medirse directamente, con enfoques multidimensionales para evaluar la pobreza, como se verá a continuación.

9. Los ingresos y el consumo suelen tratarse como si fueran intercambiables, pero es importante distinguir entre ellos, tanto conceptualmente como en cuanto a la fiabilidad de las estimaciones que producen. Los ingresos permiten medir las *oportunidades* de consumir y ahorrar para el futuro. El consumo, que refleja el *aprovechamiento* de esas oportunidades, es una medida más directa del bienestar material. Por consiguiente, los ingresos y el consumo pueden considerarse medidas complementarias del bienestar. Sin embargo, normalmente se considera que el consumo es conceptualmente la medida preferida del bienestar monetario cuando se mide la pobreza<sup>4</sup>. El siguiente ejemplo demuestra la importancia de estas distinciones conceptuales: es muy poco probable que alguien viva con un consumo cero, pero muchas personas que no perciben ningún ingreso durante cierto tiempo pueden no ser pobres. Dada la prevalencia de los ingresos nulos en los datos de las encuestas, la distinción entre consumo e ingresos es especialmente importante cuando se habla de “poner fin” a la pobreza, objetivo quizá inalcanzable si se mide con los ingresos.

10. A pesar de la preferencia conceptual por el consumo, la fiabilidad de la *medida* del consumo y los ingresos varía considerablemente. En las economías muy informales, por ejemplo, en que los agricultores de subsistencia constituyen buena parte de la población, la presunción típica es que la respuesta de la gente a las preguntas sobre lo que consume son mucho más fiables que la respuesta a las preguntas sobre los ingresos. En cambio, en los países donde la mayoría de la gente participa en los mercados de trabajo estructurados y percibe una remuneración periódica, los ingresos mensuales pueden ser un indicador más fiable que el recuerdo de todo lo que se ha consumido recientemente.

11. Cuando se combinan los datos de los ingresos y el consumo para analizar la pobreza, los hogares suelen tomarse como unidad del análisis<sup>5</sup>; sin embargo, el hecho de que los hogares de diferente tamaño y composición tengan distintas necesidades no es trivial. Es importante que las evaluaciones del bienestar tengan en cuenta el modo en que las necesidades varían entre los grupos de edad y, posiblemente, según

<sup>3</sup> La teoría económica sugiere que si los mercados fueran completos y perfectamente eficientes (por ejemplo, si no hubiera mercados desaparecidos, bienes públicos o externalidades), los precios reflejarían la estimación social del valor, y el valor del consumo total bastaría para medir el bienestar.

<sup>4</sup> Bruce D. Meyer y James X. Sullivan, “Measuring the well-being of the poor using income and consumption”, *Journal of Human Resources* vol.38, Número especial sobre la volatilidad de los ingresos y sus consecuencias para los programas de asistencia alimentaria (2003), págs. 1180 a 1220. <https://doi.org/10.2307/3558985>.

<sup>5</sup> Angus Deaton y Salman Zaidi. 2002. *Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis*, *Living Standards Measurement Study (LSMS) Working Paper*, núm. 135 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002). Puede consultarse en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14101>.

el sexo de los miembros del hogar<sup>6</sup>. Además, las necesidades pueden depender del tamaño del hogar, dado que los hogares más grandes pueden economizar en la compra de algunos productos, especialmente los bienes de consumo duraderos<sup>7</sup>.

## 2. Medición del bienestar en múltiples dimensiones

12. Si bien las medidas monetarias del bienestar son las preferidas actualmente por los gobiernos para medir la pobreza, el reconocimiento de que el bienestar tiene múltiples dimensiones no solo es casi universal, sino que ha sido recogido en el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir la pobreza en todas sus formas y dimensiones. La meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (y el indicador 1.2.2) habla explícitamente de reducir a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza “en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Además, incluso más allá de los Objetivos y metas específicos de reducción de la pobreza, cabe considerar que muchos otros Objetivos de Desarrollo Sostenible abarcan dimensiones del bienestar pertinentes para la medición de la pobreza<sup>8</sup>.

13. El bienestar de una persona puede medirse, más allá de los ingresos o el consumo, en función de la salud, la nutrición, la alfabetización, la libertad, la seguridad y el bienestar subjetivo (por ejemplo, felicidad y satisfacción con la vida). El examen de la amplia gama de metodologías propuestas para evaluar las múltiples dimensiones de la pobreza de manera integral está fuera del alcance del presente informe<sup>9</sup>. Sin embargo, habida cuenta de la atención que se presta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la pobreza, directa e indirectamente, es útil reseñar varios enfoques comunes para conceptualizar y medir la pobreza multidimensional.

14. Uno de los dos conjuntos amplios de métodos usados para medir la pobreza multidimensional evalúa las dimensiones por separado y suele basarse en diversas encuestas y datos administrativos. En este caso suele hablarse de “métodos marginales”, donde cada privación puede presentarse una al lado de otra; por esta razón, se dice a veces también que constituyen “enfoques de tablero”. Si bien el enfoque puede medir la proporción de personas que viven por debajo de determinado umbral en cierta dimensión, no indica cuántas personas sufren distintas privaciones. Cada indicador o dimensión se evalúa de forma independiente; sin embargo, puesto que el enfoque no revela la distribución conjunta, no puede indicar quién es “pobre en múltiples dimensiones”. El examen de cada dimensión por separado también puede revelar tendencias opuestas, lo que puede dar lugar a la ambigüedad de las evaluaciones de los cambios del bienestar o la pobreza en general. Para hacer frente

<sup>6</sup> Brigitte Buhmann y colaboradores, “Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database”, *Review of Income and Wealth*, vol. 34, núm. 2 (junio de 1988), págs.115 a 142. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.1988.tb00564.x>.

<sup>7</sup> Peter Lanjouw y Martin Ravallion, “Poverty and household size”, *Economic Journal* vol. 105, núm. 433 (noviembre de 1995), págs.1415 a 1434. <https://doi.org/10.2307/2235108>.

<sup>8</sup> Véase el informe de 8 de mayo de 2017 del Secretario General al Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2017 (E/2017/69) titulado “Más allá del producto interno bruto: la pobreza multidimensional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, donde se tratan los enfoques para reducir la pobreza multidimensional.

<sup>9</sup> Para más información, véase Sabina Alkire y colaboradores, “*Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford, Oxford University Press, 2015), cap. 3, titulado “Overview of methods for multidimensional poverty assessment”; y Francisco H.G. Ferreira y Maria Ana Lugo, “Multidimensional poverty analysis: looking for a middle ground”, *World Bank Research Observer*, vol. 28, núm. 2 (agosto de 2013), págs.220 a 235), que ha servido de base a la presente sección.

al problema de cómo interpretar señales contradictorias procedentes de distintas dimensiones, los múltiples índices pueden combinarse en una sola medida; sin embargo, este método sigue sin revelar las carencias conjuntas, que muchos consideran fundamentales para evaluar la pobreza multidimensional.

15. Un segundo enfoque general no se limita a tener en cuenta múltiples medidas, consideradas una al lado de otra, sino que se centra, en cambio, en las privaciones superpuestas y con frecuencia utiliza diagramas de Venn para ilustrar los traslajos. Otra versión de este enfoque se basa en técnicas estadísticas que condensan la información sobre covarianza de todas las dimensiones en una clasificación escalar. Esto incluye la aplicación de técnicas como el análisis factorial, el análisis de los componentes principales, el análisis de correspondencias múltiples y el análisis de conglomerados para evaluar las correlaciones de las privaciones y determinar qué grupos de personas hacen frente a niveles similares de privaciones conjuntas. Entre otros enfoques cabe mencionar el análisis del dominio estocástico de las privaciones conjuntas y el análisis de conjuntos difusos, que también examina las privaciones conjuntas, pero incorpora la ambigüedad que conlleva la determinación de quiénes sufren privaciones. Todos estos enfoques exigen la obtención de indicadores para cada dimensión respecto de cada hogar en un solo conjunto de datos, normalmente mediante una encuesta politemática.

16. Un método utilizado en muchos países es el método de agregación o recuento, propuesto por Alkire y Foster, que agrupa dimensiones superpuestas<sup>10</sup>. En primer lugar, este método determina cuáles son las dimensiones de la pobreza; a continuación, establece los indicadores de cada dimensión y, finalmente, el umbral de cada indicador por debajo del cual se considera que las personas sufren privaciones. Se suman entonces las dimensiones en que cada persona sufre privaciones teniendo en cuenta la “importancia” atribuida en la ponderación. El umbral de privación, en función del número de privaciones ponderadas, se utiliza para determinar qué personas sufren pobreza multidimensional. La proporción de la población que sufre privaciones constituye el índice de recuento de la privación multidimensional. El método del simple recuento ha sido criticado por no satisfacer la “monotonidad dimensional”, que exige que el índice cambie si una persona deja de estar privada en una dimensión. Por esta razón, Alkire y Foster proponen un índice de recuento ajustado que multiplique el índice de recuento simple por la privación media entre los pobres.

17. Dado que cualquier país que disponga de encuestas politemáticas debería poder, en teoría, obtener un conjunto de medidas de la pobreza multidimensional, las encuestas bien diseñadas serán de importancia vital para el seguimiento del avance hacia ese Objetivo.

## **B. Umbrales de pobreza de las medidas monetarias**

18. Una vez que se define una medida del bienestar, es preciso establecer el umbral de pobreza por debajo del cual se considera que una persona es pobre. Existen varios métodos para fijar el umbral de pobreza, tres de los cuales se describen a continuación.

---

<sup>10</sup> Sabina Alkire y James Foster, “Counting and multidimensional poverty measurement”, *Journal of Public Economics*, vol. 95, núms. 7 y 8 (agosto de 2011), págs. 476 a 487.

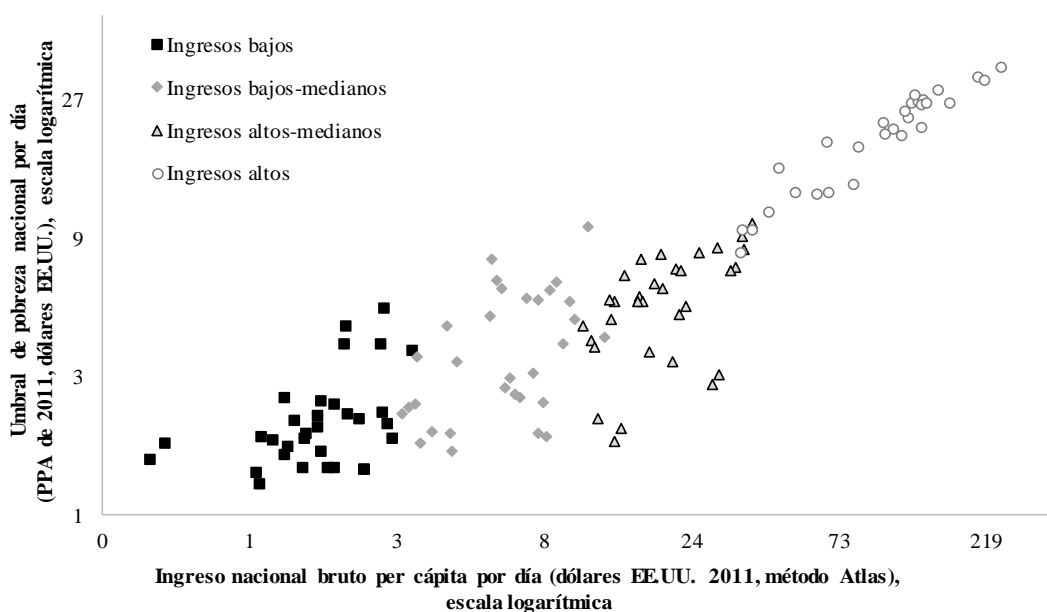
## 1. Umbrales de pobreza absoluta

19. *Costo de las necesidades básicas.* El método del costo de las necesidades básicas, usado frecuentemente para fijar el umbral nacional de la pobreza, empieza por estimar el costo de adquirir suficientes alimentos para una nutrición adecuada, que suele ser de 1.800-2.300 calorías por persona por día, y a continuación añade un componente de consumo no alimenticio esencial, como la vivienda, la ropa y otros bienes y servicios. Este componente suele evaluarse examinando la cantidad de dinero gastada en artículos no alimenticios por quienes consumen la cesta mínima aceptable de nutrición. El umbral de pobreza es la suma del costo de los alimentos básicos y el costo de los bienes no alimenticios básicos.

20. *Método de la ingestión calórica de alimentos.* Otro método utilizado por algunos países es el método de la ingestión calórica de alimentos, que evalúa la relación entre los gastos (o los ingresos) y la ingestión calórica. El umbral de pobreza se define como el promedio del gasto total en alimentos y bienes no alimenticios de quienes satisfacen las necesidades calóricas básicas. La ingestión calórica de alimentos es útil cuando no se dispone de información detallada sobre el precio de los alimentos consumidos.

21. Los umbrales de pobreza del costo de las necesidades básicas y la ingestión calórica de alimentos suelen considerarse absolutos. Actualizados periódicamente para tener en cuenta las fluctuaciones de los precios, estos umbrales siguen representando el mismo nivel de bienestar material o de las necesidades absolutas. Sin embargo, esos umbrales de pobreza absoluta suelen ser más altos en los países más ricos y, de hecho, a medida que los países se vuelven más ricos también suben los umbrales (véase la figura I), lo cual sugiere que incluso las definiciones de la pobreza absoluta tienen cierto grado de relatividad.

Figura I  
Umbrales de pobreza en todo el mundo



Fuente: Dean Jolliffe y Espen Beer Prydz, “Estimating International Poverty Lines from Comparable National Thresholds”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 14, núm. 2 (junio de 2016), págs. 185 a 198.

## 2. Umbrales de pobreza relativa

22. El carácter relativo de los umbrales de pobreza se evidencia cuando se establecen como una proporción constante de la distribución general de los ingresos o el consumo de una sociedad, a menudo el 50% o el 60% de la mediana de los ingresos o el consumo o de su valor medio<sup>11</sup>. Si bien los umbrales de pobreza relativa son comunes en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países miembros de la Unión Europea, pueden resultar algo confusos cuando todo el mundo mejora pero la pobreza no disminuye. Concretamente, si el umbral de pobreza relativa es una proporción fija de la media o la mediana de los ingresos, y si los ingresos de toda la población aumentan en la misma proporción, la pobreza se mantendrá igual.

## C. Medidas de la pobreza

23. Si se cuenta con una medida del bienestar y un umbral de pobreza es posible calcular la pobreza de una sociedad, un grupo o el mundo entero. El instrumento más popular es el índice de recuento de la pobreza, que mide la proporción de la población cuyos ingresos o consumo están por debajo del umbral de pobreza. El índice también suele usarse en las medidas no monetarias de la pobreza para reflejar el porcentaje de la población que no alcanza un umbral definido, por ejemplo, el número mínimo de años de educación.

24. Una segunda medida es la “brecha de pobreza”, que depende tanto del número total de pobres como de la distancia entre el nivel de vida medio de los pobres y el umbral de pobreza. La brecha de pobreza expresa el déficit medio de los ingresos como proporción del umbral de pobreza, donde el promedio se refiere a toda la población y considera que los que no son pobres tienen un déficit igual a cero. Por ejemplo, para una brecha de pobreza de 0,05, el déficit medio es del 5% del valor del umbral de pobreza. Si se multiplica la brecha de pobreza por el valor del umbral de pobreza y la población, se obtiene una estimación del déficit de ingresos de los pobres. La brecha de pobreza es una de las medidas de la pobreza de Foster-Greer-Thorbecke<sup>12</sup>.

25. Ambas medidas pueden calcularse para las personas y los hogares. Si bien los datos sobre el nivel de vida y la pobreza suelen basarse en el consumo o los ingresos *per capita* de los hogares, la pobreza se define normalmente en términos de individuos y, por consiguiente, se expresa generalmente en función del número total de personas pobres de un país.

## III. Fuentes de datos

### A. Encuestas de hogares

26. Las encuestas de hogares son la fuente de datos más importante para las estadísticas de la pobreza nacionales e internacionales. Y lo que es aún más fundamental, las encuestas de hogares proporcionan los datos necesarios para

<sup>11</sup> El indicador 10.2.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mide “la proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad”.

<sup>12</sup> James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke, “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica*, vol. 52, núm. 3 (mayo de 1984), págs. 761 a 766.



elaborar los indicadores del bienestar utilizados para medir la pobreza, como el total de los gastos de consumo o de los ingresos. Las encuestas sobre el consumo también reúnen datos sobre la ingestión calórica, que muchos países emplean para establecer el umbral de pobreza. En la medición de la pobreza, los módulos esenciales son los relativos a las pautas de consumo por los hogares de bienes alimenticios y no alimenticios y de servicios, y los que recogen información sobre los ingresos procedentes del empleo, el autoempleo y las actividades empresariales. Las encuestas de hogares también suelen ser una importante fuente de datos sobre precios, ya se deriven del módulo de consumo de los hogares o de distintos módulos de precios (véase la subsección B, a continuación).

27. Por sí solo, el mero número o porcentaje de pobres es de escasa utilidad para los encargados de formular políticas. Sin embargo, cuando se combina con un perfil descriptivo de las características demográficas y socioeconómicas de los pobres, junto con los factores determinantes de la pobreza, ese conjunto más amplio de datos sobre la pobreza es de gran utilidad para formular políticas de reducción de la pobreza mejor concebidas. Por esta razón, la reunión de datos para las estadísticas de la pobreza se centra en las encuestas de hogares politématicas, que reúnen información sobre las múltiples dimensiones de los niveles de vida y las actividades económicas. Por ejemplo, si bien existen considerables diferencias de un país a otro en cuanto a lo que se incluye en el cuestionario, no es raro que una encuesta de hogares recoja información sobre el sector de empleo; variables sociodemográficas como la educación, la salud, la migración y la fecundidad, y, a veces, información antropométrica, como la altura y el peso de los niños. Estas encuestas de hogares politématicas son las principales fuentes usadas por los analistas para orientar a los encargados de formular políticas sobre los factores subyacentes de la pobreza y las posibles medidas para reducirla.

## **B. Datos sobre precios**

28. Los ajustes para tener en cuenta las variaciones de los precios en el tiempo y en el espacio son esenciales para corregir las comparaciones del bienestar material y asegurarse de que un umbral de pobreza determinado refleje el mismo nivel de bienestar en diferentes lugares y en diferentes momentos. A fin de mantener constante la medida del bienestar monetario (o del umbral de pobreza), se suelen utilizar índices de precios intertemporales. El más común es el índice nacional de precios de consumo (IPC), que mide el valor de la cesta de bienes y servicios consumidos normalmente por los hogares. A veces se usan otros coeficientes de deflación intertemporales calculados a partir de los datos sobre precios o valores unitarios procedentes de encuestas de hogares y otras fuentes, generalmente cuando no se dispone de datos sobre el índice de precios de consumo o son de dudosa exactitud.

29. Los precios pueden variar no solo con el tiempo sino también en el espacio, dentro de un mismo país. Por ejemplo, los alimentos y la vivienda son típicamente más baratos en las zonas rurales que en las urbanas. Por consiguiente, los analistas de la pobreza suelen hacer ajustes para tener en cuenta las diferencias de precios nacionales en el espacio (geográfico) en determinados momentos. Sin esos ajustes, puede subestimarse el nivel de vida en zonas con precios relativamente bajos y sobrestimarse donde los precios son más altos. Para reducir este tipo de error, muchos países ajustan los precios usando distintos umbrales de pobreza para las zonas urbanas y las rurales (u otras zonas geográficas subnacionales) o bien ajustan los datos agregados sobre el bienestar basados en el consumo y los ingresos para tener en cuenta las diferencias de precios.

30. La utilidad de los ajustes de los precios depende de la calidad de los datos sobre los precios, que se pueden reunir mediante encuestas de hogares, como parte de los datos recopilados para un módulo paralelo sobre los precios de consumo, o mediante encuestas especiales sobre precios, a veces como parte de la reunión de datos para el índice de precios de consumo.

### **C. Censos y datos demográficos**

31. La medición de la pobreza también depende de muchos otros aspectos del sistema estadístico nacional. Por ejemplo, los datos demográficos, obtenidos normalmente en los censos de población y vivienda, se utilizan en el muestreo para las encuestas de hogares y son esenciales para crear factores de ponderación (factores de ajuste que tienen en cuenta la probabilidad variable de que una persona sea incluida en el estudio) a fin de asegurarse de que las estimaciones de la encuesta sean representativas del país o de determinadas zonas geográficas. Si los datos del censo son obsoletos o de baja calidad, pueden dar lugar a muestras defectuosas y, por tanto, a grandes márgenes de error o incluso estimaciones sesgadas de la pobreza. Si los datos demográficos son deficientes, el cálculo de la pobreza puede errar por millones de personas. Los datos del censo también son esenciales para producir estimaciones de la pobreza más detalladas en determinadas regiones geográficas que las que suelen derivarse de las encuestas de hogares. La técnica de estimación en áreas pequeñas combina las estimaciones de la pobreza o del consumo derivadas de las encuestas de hogares con los datos del censo para imputar una medida de la pobreza desglosada por área geográfica utilizando variables comunes en las encuestas de hogares y los censos<sup>13</sup>.

## **V. Medidas mundiales de la pobreza monetaria**

32. Normalmente la medición de la pobreza es una operación nacional en que los gobiernos levantan encuestas de hogares, reúnen otros datos y los analizan, a veces con la asistencia técnica de organismos internacionales o regionales. Estas iniciativas exigen, en general, evaluar y comparar la pobreza en los países a través del tiempo y en determinados grupos y zonas geográficas. No obstante, a los efectos de las estadísticas y las comparaciones internacionales de la pobreza, los investigadores y las organizaciones internacionales se basan en los datos y las metodologías nacionales para producir estimaciones comparables a nivel internacional. Así pues, el proceso de producción y los métodos usados para las estadísticas nacionales e internacionales de la pobreza están estrechamente relacionados, y la medición de la pobreza internacional depende esencialmente de la disponibilidad de datos de las encuestas de hogares nacionales, así como de los métodos y las estadísticas nacionales de la pobreza.

### **A. Ajustes para tener en cuenta las diferencias de precios entre países**

33. Las medidas de los ingresos y el consumo procedentes de las encuestas de hogares nacionales, así como los umbrales de pobreza nacionales, se expresan

---

<sup>13</sup> Chris Elbers, Jean O. Lanjouw y Peter Lanjouw, “Micro-level estimation of poverty and inequality”, *Econometrica*, vol. 71, núm. 1 (enero de 2003), págs. 355 a 364.  
[https://doi.org/10.1111/1468-0262.00399\\_](https://doi.org/10.1111/1468-0262.00399_)

normalmente en unidades de la moneda local. Sin embargo, para comparar los niveles de vida entre países, el consumo o los ingresos deben expresarse en unidades comunes. Si bien una opción podría ser utilizar los tipos de cambio en el mercado, se reconoce en general que estos valores no reflejan con exactitud el poder adquisitivo relativo<sup>14</sup>. Por ejemplo, un dólar de los Estados Unidos convertido en otra moneda a los tipos de cambio de mercado normalmente adquiere más bienes y servicios en un país de bajos ingresos que en los Estados Unidos de América. Uno de los motivos es que los bienes no comerciados y (especialmente) los servicios, suelen ser más baratos en los países más pobres<sup>15</sup>. Así pues, la utilización de los tipos de cambio de mercado para convertir los datos del ingreso o consumo subestima el verdadero nivel de vida en los países de bajos ingresos.

34. Por consiguiente, la medición de la pobreza internacional utiliza los tipos de cambio basados en los factores de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA) para el consumo privado disponibles en el Programa de Comparación Internacional (PCI). Se trata esencialmente de tipos de cambio que aseguran que un dólar tenga el mismo poder adquisitivo, en lo que respecta a los bienes y servicios que puede adquirir, en todos los países y, de esa manera, garantizan la comparabilidad.

35. Los factores de la PPA convierten el valor del consumo indicado por la unidad monetaria local en una moneda común (es decir, en dólares de los Estados Unidos) de manera que sea posible la comparación entre países. En realidad, la PPA entra en el cálculo de la pobreza internacional en dos etapas: en primer lugar, se usa para estimar un umbral de pobreza internacional basado en los umbrales de pobreza nacionales (véase la sec. VI sobre las estadísticas internacionales de la pobreza). En segundo lugar, y a fin de evaluar la pobreza de cada país, se usan los factores de la PPA para convertir el umbral de pobreza internacional en monedas locales o, de manera equivalente, para convertir las distribuciones del consumo y los ingresos de las monedas locales en dólares PPA.

## **B. Definición y actualización de los umbrales de pobreza internacionales**

36. Los métodos especiales utilizados para medir la pobreza a nivel internacional han cambiado con el tiempo, pero uno de los principios rectores en todo momento ha sido el de basar las estimaciones en los métodos nacionales de medición de la pobreza y en los datos nacionales<sup>16</sup>. En general, el umbral de pobreza extrema internacional se fija de manera que refleje la forma en que los países más pobres del mundo calculan un umbral mínimo de vida acorde con las necesidades básicas de sus sociedades. Los umbrales nacionales de pobreza absoluta, cuando se establecen correctamente, se basan en las necesidades calóricas esenciales, pero también reflejan el contexto nacional y dejan suficiente margen para una considerable variación de las necesidades no alimenticias. A nivel nacional, los políticos, la sociedad civil y la prensa suelen

<sup>14</sup> Alan M. Taylor y Mark P. Taylor, “The purchasing power parity debate”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, núm. 4 (otoño de 2004), págs. 135 a 158.  
<https://doi.org/10.1257/0895330042632744>.

<sup>15</sup> Jacob A. Frenkel, “Collapse of purchasing power parities during the 1970s”, *European Economic Review*, vol. 16 (mayo de 1981), págs. 145 a 165.

<sup>16</sup> Para una crítica de este enfoque, véase Robert Allen, “Absolute poverty: when necessity displaces desire”, *American Economic Review*, vol. 107, núm. 12 (diciembre de 2017), págs. 3690 a 3721.  
<https://doi.org/10.1257/aer.20161080>.

debatir los requisitos para considerar que una persona es pobre, lo cual tiende a asegurar un consenso de lo que se entiende por necesidades mínimas.

37. Entre los primeros investigadores en estimar la pobreza internacional cabe mencionar a Ahluwalia, Carter y Chenery, que usaron el umbral de pobreza nacional de la India para estimar la prevalencia de la pobreza en el mundo, utilizando las cifras de la PPA de 1975<sup>17</sup>. Su cálculo se basó en los datos sobre el consumo y los ingresos de 25 países. No solo fue este el primer intento de medir la pobreza mundial contra un umbral de pobreza absoluta común, sino que se inició así, también, la práctica de medir la pobreza internacional partiendo de normas de pobreza nacionales y usando los tipos de cambio de la PPA para tener en cuenta las diferencias de precios, que no se reflejan en los tipos de cambio de mercado.

38. Desde la década de 1990, el Banco Mundial ha definido el umbral de pobreza internacional basándose en una muestra de los umbrales de pobreza nacionales de algunos de los países más pobres del mundo. En 1991, Ravallion, Datt y van de Walle examinaron 33 umbrales de pobreza nacionales y concluyeron que seis países (Bangladesh, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nepal y la República Unida de Tanzania) eran los más pobres de la muestra; todos se encontraban a menos de 1 dólar de distancia del umbral de pobreza de 31 dólares por persona y por mes, a los valores de la PPA de 1985. Esta fue la base del umbral de pobreza mundial de “un dólar por día”<sup>18</sup>.

39. Las estimaciones de la pobreza mundial se actualizan periódicamente con nuevos datos de encuestas de hogares y ampliando la cobertura de países, aunque con modificaciones considerables en los datos y las estimaciones. Estas modificaciones se hacen normalmente en respuesta a una nueva operación de reunión de datos sobre precios del Programa de Comparación Internacional, y la publicación subsiguiente de nuevos tipos de cambio de la PPA, que reflejan la información más reciente sobre los precios relativos en distintos países. En 2008, los datos sobre precios tomados de los datos de 2005 del Programa de Comparación Internacional, y nuevos datos sobre los umbrales de pobreza nacionales llevaron a la revisión del umbral de pobreza, que se elevó a 1,25, sobre la base del promedio de los umbrales de pobreza nacionales de 15 de los países más pobres, convertido a dólares de los Estados Unidos en valores de la PPA de 2005. En 2015, teniendo en cuenta los valores de la PPA de 2011, revisados recientemente en virtud de nueva información sobre los precios relativos en distintos países, se actualizó nuevamente el umbral de pobreza del Banco Mundial. El valor de los mismos 15 umbrales de pobreza nacionales (de los mismos países y años), a los valores de la PPA de 2011 sería, por término medio, de 1,88 dólares (1,90 en cifras redondas), que actualmente es el umbral de pobreza internacional utilizado por el Banco Mundial. En el cuadro 1 se indican esos umbrales nacionales convertidos según los factores de la PPA de 2005 y 2011. Al mantener sin cambios los umbrales de pobreza nacionales, puede considerarse que el umbral de pobreza se ha mantenido fijo con referencia a su definición, aunque su valor haya cambiado.

---

<sup>17</sup> Montek S. Ahluwalia, Nicholas G. Carter y Hollis B. Chenery, “Growth and poverty in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 6, núm. 3 (1979), págs. 299 a 341.

<sup>18</sup> Martin Ravallion, Gaurav Datt y Dominique van de Walle, “Quantifying absolute poverty in the developing world,” *Review of Income and Wealth*, vol. 37, núm. 4 (diciembre de 1991), págs. 345 a 361.

**Cuadro 1**  
**Nuevo cálculo del umbral de 1,25 dólares, basado en los valores de la PPA de 2005,**  
**utilizando los valores de la PPA de 2011**

<i>País</i>	<i>Umbral de pobreza años</i>	<i>PPA de 2005</i>	<i>PPA de 2011</i>	<i>Índice de precios de consumo de 2011 (2005 = 100)</i>	<i>Umbral de pobreza según la PPA de 2005</i>	<i>Umbral de pobreza según la PPA de 2011</i>
Malawi	2004-05	56,92	78,02	214,6*	0,86	1,34
Malí	1988-89	289,68	221,87	119,8	1,38	2,15
Etiopía	1999-2000	2,75	5,44	297,1	1,35	2,03
Sierra Leona	2003-04	1396,21	1767,19	203,9±	1,69	2,73
Níger	1993	267,33	228,75	116,3	1,10	1,49
Uganda	1993-98	744,62	946,89	178,0	1,27	1,77
Gambia	1998	10,34	10,83	129,3	1,48	1,82
Rwanda	1999-2001	236,75	246,83	157,8	0,99	1,50
Guinea-Bissau	1991	284,28	248,24	124,8	1,51	2,16
República Unida de Tanzania	2000-01	482,45	585,52	169,9	0,63	0,88
Tayikistán	1999	0,93	1,88	334,2*	1,93	3,18
Mozambique	2002-03	11,63	15,53	173,5	0,97	1,26
Chad	1995-96	327,57	251,30	112,4	0,87	1,28
Nepal	2003-04	26,47	25,76	164,8	0,87	1,47
Ghana	1998-99	0,45	0,79	295,2*	1,83	3,07
<b>Media</b>					<b>1,25</b>	<b>1,88</b>

*Fuente:* Francisco H.G. Ferreira y colaboradores, “A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 14, núm. 2 (junio de 2016), págs. 141 a 172.

*Nota:* Los asteriscos (\*) indican que esos países usan un índice de precios de consumo diferente del utilizado en los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

40. Esta revisión relativamente extensa y heterogénea de la PPA en distintos países y regiones dio lugar a algunos cambios en las cifras de la pobreza a nivel nacional. Sin embargo, a nivel mundial, la actualización del umbral de pobreza a los valores de la PPA de 2011 solo dio lugar a una ligera revisión de la tasa de pobreza mundial para 2011, que pasó del 14,5% (1.011 millones de personas), según el antiguo método (1,25 dólares por día a la PPA de 2005), al 14,2% (987 millones) según el nuevo método (1,90 dólares por día a la PPA de 2011). En comparación con la incorporación de la PPA de 2005 y la actualización del umbral de pobreza internacional de 1,08 dólares a 1,25 dólares según la correspondiente PPA, las revisiones más recientes fueron mucho menores.

### C. Alineación de las estimaciones agregadas

41. Dado que no se dispone de estimaciones de la pobreza derivadas de encuestas para cada país para cada año, la presentación de estimaciones agregadas de la pobreza para determinados años requiere ciertos ajustes de los datos disponibles. Las estimaciones agregadas internacionales de la pobreza para un determinado año de

referencia se ajustan recurriendo a los datos de las cuentas nacionales sobre el crecimiento de la economía. En el caso de países donde no se dispone de datos de encuestas de hogares para el año de referencia, se utilizan las tasas de crecimiento derivadas de los datos de las cuentas nacionales para proyectar o retrotraer el consumo o ingreso según sea necesario a fin de “alinear” las estimaciones con años de referencia, de modo que la pobreza pueda estimarse en el mismo momento para todos los países.

42. Los datos de las cuentas nacionales representan las actividades de los agentes económicos —particulares, empresas y gobiernos— al nivel más agregado. Estos datos, anuales por lo general, proporcionan la base para el cálculo del producto interno bruto (PIB) y los gastos de consumo final de los hogares. Las cuentas de los ingresos nacionales, sumamente normalizadas, están, con una frecuencia relativamente alta, ampliamente disponibles. Sin embargo, es sabido que las tasas de crecimiento tomadas de las cuentas nacionales y de las encuestas difieren sustancialmente, de manera que el uso del método de alineación durante períodos prolongados puede ser fuente de errores considerables y de incertidumbre en las estimaciones mundiales.

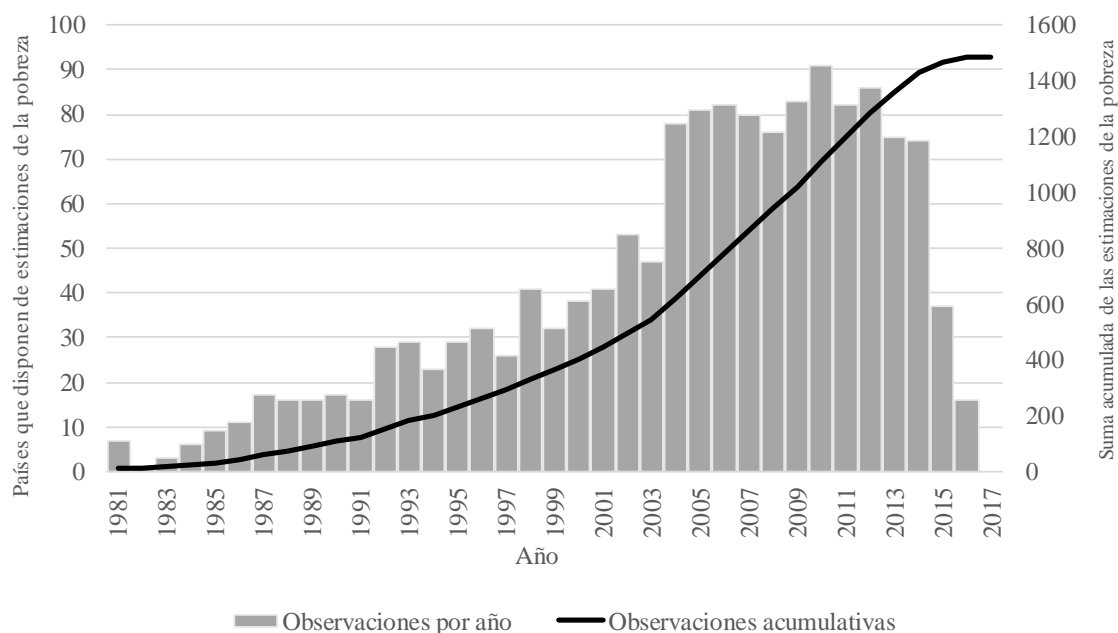
43. Como se ha señalado, los datos demográficos son fundamentales para garantizar que las estimaciones sean representativas tanto en términos de un marco de muestreo como de la correspondiente ampliación de los factores de ponderación para las encuestas por muestreo. Los datos demográficos son importantes también para garantizar la representatividad cuando se agregan estimaciones de la pobreza en distintos países. En la agregación de estimaciones de la pobreza para agrupaciones regionales, o de otra índole, de diferentes economías y países, el Banco Mundial utiliza su propia base de datos, que reúne las estimaciones demográficas procedentes de diversas colecciones internacionales y nacionales. No presenta estimaciones agregadas de la pobreza en función de los umbrales de pobreza nacionales, ya que estos no son comparables.

## **V. Disponibilidad y comparabilidad de los datos**

### **A. Estimaciones nacionales e internacionales**

44. En los últimos años ha aumentado la disponibilidad de datos para seguir de cerca los indicadores monetarios de la pobreza (véase la figura II). La base de datos del Banco Mundial sobre pobreza y equidad contiene estimaciones para 168 países, y cada año, durante el último decenio, se han vuelto disponibles nuevas estimaciones para unos 80 países. Actualmente se dispone de estimaciones de la pobreza a razón de 1.500 observaciones por país por año, más del triple del número disponible a comienzos del siglo XXI. La disminución de la disponibilidad de estimaciones en los últimos años se debió a los retrasos ocurridos entre el momento en que se levantaron las encuestas y el momento en que las nuevas estimaciones se incorporaron a las bases de datos internacionales.

Figura II  
Estimaciones nacionales de la pobreza por año, 1981-2017



*Fuente:* Base de datos sobre pobreza y equidad.

*Nota:* Estimaciones de la pobreza a nivel nacional disponibles por año (en función del umbral de pobreza nacional o internacional), sobre la base de la tabulación de SI.POV.DDAY y SI.POV.NAHC.NC.

45. Si bien el volumen de las estadísticas de la pobreza ha crecido rápidamente, varios países no tienen suficientes estimaciones para saber cómo evoluciona la pobreza a lo largo del tiempo; toda evaluación acabada de las tendencias de la pobreza en un país requiere datos frecuentes y comparables. Por ejemplo, para determinar si la pobreza en un país está aumentando o disminuyendo se necesitan por lo menos dos datos puntuales comparables dentro de un intervalo razonable. Muchos países, especialmente los ricos, disponen de cálculos anuales, pero para muchos otros las observaciones son mucho menos frecuentes. En un esfuerzo por hacer frente a este problema, se creó el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) para servir como proceso estructurado que permitiese a los países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) comprometerse voluntariamente a mejorar la calidad de los datos recopilados y difundidos por sus sistemas estadísticos, de conformidad con una serie de normas recomendadas. En una de esas normas, el Sistema General de Divulgación de Datos recomienda que las estadísticas de la pobreza se actualicen al menos con intervalos de tres a cinco años, lo cual constituye un elemento de referencia útil<sup>19</sup>. Sin embargo, de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, 68 (35%) no disponían de estimaciones de la pobreza entre 2011 y 2015, y otros 44 (23%) tenían una sola. Alrededor del 42% (81 Estados) tenían al menos dos estimaciones y podían satisfacer la recomendación del Sistema General de Divulgación de Datos.

46. Para una evaluación de los datos de las encuestas que pueden utilizarse para estimar las tendencias recientes de la pobreza, la base de datos mundial sobre la prosperidad compartida proporciona información útil. Esos datos requieren dos

<sup>19</sup> <http://dsbb.imf.org/pages/GDDS/TableB.aspx>.

estimaciones comparables de ingresos o consumo, derivadas de encuestas, dentro de un período de tres a siete años, aproximadamente de 2009 a 2014. En el conjunto de datos más reciente, se disponía de estimaciones para 95 economías, lo que representa alrededor del 62% de la población mundial; esto significa que aproximadamente el 38% vive en países donde actualmente no es posible observar las recientes tendencias de la pobreza. En el cuadro 2 se indica la disponibilidad de datos para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, reunidos en las regiones y los grupos utilizados en los Códigos Uniformes de País o de Zona para Uso Estadístico que prepara la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría. La disponibilidad es bastante menor en las regiones más pobres: el 81% de los países desarrollados tienen datos suficientes para calcular la evolución de la pobreza, pero en África menos del 30% (16 de 54 países, que representan el 35% de la población) tienen datos suficientes de este tipo. Entre los países menos adelantados, las encuestas de 14 de los 48 países representan apenas el 41% de la población.

Cuadro 2

**Disponibilidad de datos para comparar las tendencias de la pobreza, por región o agrupación, en el período aproximado 2009-2014**

<i>Región o agrupación (Códigos Uniformes de País o de Zona para Uso Estadístico (M49))</i>	<i>Número/porcentaje de países sobre los que se dispone de datos</i>	<i>Proporción de la población representada en los datos (porcentaje)</i>
África	16/54 (30%)	35
América	17/35 (49%)	89
Asia	21/47 (45%)	58
Europa	38/43 (88%)	99
Oceanía	1/14 (7%)	2
Países menos adelantados	14/48 (29%)	41
Países desarrollados	39/48 (81%)	84
Países en desarrollo	54/145 (37%)	57
<b>Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas</b>	<b>93/193 (48%)</b>	<b>62</b>

*Nota:* Tomado de la información disponible en la base de datos mundial sobre la prosperidad compartida, para el período aproximado 2009-2014 (<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-database-of-shared-prosperity>). La base de datos hace un seguimiento del crecimiento anualizado del consumo o los ingresos del 40% más pobre de cada país. La base de datos contiene estimaciones para 95 economías, 93 de las cuales son Estados Miembros de las Naciones Unidas, que se han utilizado en el presente análisis. En este, se usa la clasificación de los países por Códigos Uniformes de País o de Zona para Uso Estadístico (M49). Las cifras de población corresponden a 2015 o son las últimas disponibles (Banco Mundial, indicadores del desarrollo mundial).

## B. Calidad y comparabilidad de los datos

47. Aunque ha mejorado la disponibilidad de los datos, la disponibilidad de estimaciones comparables para el seguimiento de las tendencias recientes de la pobreza sigue siendo limitada. Cuando las encuestas no son comparables a lo largo del tiempo, no pueden usarse para determinar las tendencias de la pobreza. Las diferencias en la forma en que se levantan las encuestas en distintas épocas limitan la comparabilidad. Muchas veces, a medida que las economías evolucionan, las



encuestas se actualizan para reflejar mejor las pautas de consumo; puede suceder asimismo que se hagan cambios por otras razones, como las necesidades presupuestarias. Los cuestionarios se modifican frecuentemente con la intención de mejorar la medición, pero sin tener suficientemente en cuenta el peligro de crear series no comparables.

48. Los cambios en los cuestionarios pueden tener importantes efectos en las estimaciones de la pobreza y dificultar la respuesta a preguntas sencillas, por ejemplo, si la pobreza ha disminuido o no. En un experimento realizado en la República Unida de Tanzania, por ejemplo, se asignaron al azar diferentes cuestionarios sobre el consumo a distintas submuestras<sup>20</sup>. El experimento demostró que las grandes variaciones registradas en el consumo, y en las consiguientes estimaciones de la pobreza, podían atribuirse a las diferencias en los cuestionarios. Por ejemplo, el cambio del período de rememoración para el consumo de una semana a dos (dejando todo lo demás igual) hizo que las estimaciones de recuento de la pobreza de la muestra experimental pasaran del 55% al 63%. Se comprobó que otras diferencias en los cuestionarios, como el largo de la lista de los artículos consumidos, o el orden en que los artículos figuraban en la lista, también podían comprometer la comparabilidad<sup>21</sup>.

49. A fin de mejorar la comparabilidad, a veces pueden utilizarse técnicas estadísticas como las técnicas de “imputación entre encuestas” para sortear las dificultades generadas por cambios en los cuestionarios<sup>22</sup>. Otra posibilidad es ensayar diseños experimentales para evaluar los efectos de los cambios en las encuestas de hogares y, al mismo tiempo, ayudar a restaurar la comparabilidad. Cada vez se aconseja a las oficinas de estadística con mayor frecuencia que, siempre que hagan cambios considerables en los cuestionarios, recurran a diseños experimentales, a fin de evaluar con mayor precisión la forma en que esos cambios influyen en la medición<sup>23</sup>.

50. Las diferencias en los métodos de las encuestas y los cuestionarios son aún mayores en los distintos países. Es posible conseguir cierto grado de armonización con posterioridad al estudio, pero muchas diferencias son irreconciliables. Varias iniciativas concebidas para armonizar las prácticas de diseño de las encuestas procuran mejorar la comparabilidad entre los países, pero esa armonización puede comprometer la comparabilidad dentro de un mismo país. En definitiva, los países y los organismos internacionales que consideran hacer cambios en los cuestionarios deben tener clara conciencia de las desventajas.

---

<sup>20</sup> Kathleen Beegle y colaboradores, “Methods of household consumption measurement through surveys”, *Journal of Development Economics*, vol. 98, núm. 1 (mayo de 2012), págs. 3 a 18.

<sup>21</sup> *Household Sample Surveys in Developing y Transition Countries*, Studies in Methods, Serie F, núm. 96 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.05.XVII.6). Puede consultarse en [https://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/Household\\_surveys.pdf](https://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/Household_surveys.pdf).

<sup>22</sup> Se encontrará uno de los primeros ejemplos de imputación entre encuestas en Andrew Gelman, Gary King y Chuanhai Liu, “Not asked and not answered: multiple imputation for multiple surveys”, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 93, núm. 443 (septiembre de 1998), págs. 846 a 857.

<sup>23</sup> Roger Tourangeau, “Recurring surveys: issues and opportunities” (2003), informe presentado a la Fundación Nacional para la Ciencia, basado en un taller celebrado los días 28 y 29 de marzo de 2003. Puede consultarse en [https://www.nsf.gov/sbe/ses/mms/nsf04\\_211a.pdf](https://www.nsf.gov/sbe/ses/mms/nsf04_211a.pdf).

## VI. Las estadísticas de la pobreza: el camino a seguir

51. En todo el mundo ya se han hecho progresos considerables en cuanto a la forma de medir y combatir la pobreza, pero es probable que con la expansión de las necesidades de presentación de informes internacionales y nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible también aumenten los requisitos.

### A. No dejar a nadie atrás: nuevas expectativas para las estadísticas de la pobreza

52. Si bien es posible que la presentación de informes desglosados “por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)” sea central para cumplir el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, no es menos cierto que plantea numerosos problemas relacionados con las estadísticas de la pobreza, que normalmente la miden a nivel de los hogares y se basan en el supuesto de que en estos los recursos se distribuyen por igual.

53. En su informe titulado *La pobreza y la prosperidad compartida 2016: Abordar la desigualdad*, el Banco Mundial publicó estimaciones desglosadas por subgrupos de niños (grupos de edad 0-4, 5-9, 10-14 y 15-17), regiones rurales y urbanas, y algunas ocupaciones, y actualmente está trabajando para que la presentación de informes desglosados sea la norma. Sin embargo, la falta de definiciones comparables de los grupos estudiados puede socavar la comparabilidad. Por ejemplo, los países suelen definir las zonas rurales y urbanas de manera diferente, y las encuestas también pueden reflejar la situación laboral de manera muy distinta. Por consiguiente, la armonización a posteriori de las definiciones y los instrumentos de las encuestas es importante para asegurar la comparabilidad de las estadísticas de la pobreza tanto nacionales como internacionales.

54. Las limitaciones de los datos dificultan el desglose por sexo en las estadísticas de la pobreza. Por ejemplo, hasta la fecha, el Banco Mundial no ha presentado informes sobre las estadísticas de pobreza desglosadas por sexo (masculino/femenino), conforme a lo sugerido en virtud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y por la Comisión sobre la Pobreza Mundial. La información sobre el consumo y los ingresos suele reunirse para el hogar en su conjunto. Es posible que se recojan algunos datos sobre los ingresos individuales, pero no es fácil desglosar muchos aspectos del consumo por individuos, y mucho menos por sexo. Por consiguiente, las estimaciones de las distribuciones de los ingresos y el consumo usadas para medir la pobreza suelen pasar por alto las desigualdades dentro de un mismo hogar y asignar a todos los miembros del hogar el mismo nivel de bienestar material. En particular, las estadísticas de la pobreza desglosadas por sexo que suponen una distribución igual dentro de los hogares pueden incurrir en serios errores. Actualmente se ensayan métodos experimentales para reflejar mejor las desigualdades dentro del hogar.

55. Otro problema de medición que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible es inherente al Objetivo de erradicar la pobreza para 2030 en función del umbral de pobreza internacional. La meta de asegurar que no haya nadie que viva en la pobreza extrema, según esa norma, hace imprescindible que las encuestas abarquen a los marginados, las personas sin hogar y demás personas que puedan no ser parte de las muestras corrientes. Por ejemplo, cuando el 30% de la población es pobre, excluir al 3% de la población de la muestra porque es de difícil acceso no modificará radicalmente el perfil general nacional de la pobreza, aunque la muestra no sea

plenamente representativa. Sin embargo, cuando se trata de la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es esencial abarcar a toda la población, especialmente los grupos marginados, que tienden a ser más pobres que el resto de la población, para determinar si realmente se está erradicando la pobreza.

56. De modo análogo, como se señala en la sección V, en varios países, especialmente los de bajos ingresos, los afectados por conflictos y los Estados frágiles, en que la pobreza tiende a ser generalizada, los datos necesarios para la medición de la pobreza suelen estar anticuados, ser escasos o no existir en absoluto. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son explícitamente de alcance mundial; por esta razón, han comenzado los esfuerzos por reunir de manera más eficiente las medidas nacionales de pobreza en los países de ingresos altos. Muchos de estos países no tienen umbrales de pobreza nacionales oficiales, sino que recurren a las normas regionales, como las medidas de pobreza relativa de la Oficina Estadística de la Unión Europea. Si bien tradicionalmente las mediciones hechas por las Naciones Unidas y el Banco Mundial de la pobreza internacional se han centrado en los países de ingresos bajos y medianos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible han estimulado nuevas formas de pensar. Recientemente, en lugar de suponer que no existe pobreza extrema en los países de ingresos altos, según se desprende del umbral internacional de pobreza, la agregación del Banco Mundial ha incluido estimaciones de encuestas de países de ingresos altos. Sin embargo, dado que muchos de esos países usan los ingresos como indicador monetario del bienestar, sus encuestas suelen comunicar ingresos nulos, lo cual da tasas de pobreza que quizás no sean comparables con los cálculos basados en el consumo.

## **B. Seguimiento de la pobreza en todas sus dimensiones**

57. El hecho de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se centren en la erradicación de la pobreza no solo para todos los grupos, sino también *en todas sus formas y dimensiones*, es prueba del reconocimiento de que la pobreza se manifiesta de muchas maneras. Como ya se dijo, los métodos nacionales e internacionales usados hasta la fecha para estudiar la pobreza miden principalmente la pobreza monetaria. Sin embargo, muchos países también estudian sistemáticamente otros aspectos de la pobreza, como la salud, la nutrición y la educación, y algunos han agrupado varias dimensiones en medidas únicas de la pobreza multidimensional, con hincapié, frecuentemente, en las “dimensiones superpuestas”, es decir, las que presentan traslapeo. El informe de la Comisión sobre la Pobreza Mundial destacó la necesidad de contar con un conjunto de “indicadores complementarios”, que se usarían junto con las estimaciones de la pobreza monetaria. La Comisión propone el uso de un tablero de esos indicadores y una medida de las dimensiones superpuestas.

58. Dado que los Objetivos de Desarrollo Sostenible fijan la meta y los indicadores para medir la pobreza en múltiples dimensiones en términos de las definiciones nacionales, es probable que las medidas y métodos usados por los países varíen considerablemente, al igual que los métodos y datos utilizados para el seguimiento de la pobreza monetaria nacional. Será preciso seguir trabajando para garantizar que se disponga de documentación completa, se cuente con un sistema para presentar esas estadísticas y se evalúe el grado de coordinación internacional necesario a ese respecto.

## C. Mejora de la disponibilidad y calidad de los datos

59. Aunque nunca se ha dispuesto de estadísticas internacionales de la pobreza en mayor cantidad ni de mejor calidad que ahora, las lagunas de los datos y la complejidad de asegurar la comparabilidad sugieren que existe un considerable margen de mejora. Una cobertura más frecuente y completa de las encuestas de hogares politématicas será un primer paso importante, pero para garantizar que las estimaciones de la pobreza sean más fiables y comparables, habrá que prestar atención no solo al número de las encuestas, sino también a su calidad, accesibilidad y comparabilidad.

60. Para mejorar la calidad de los datos, será necesario seguir centrándose en el mejoramiento de las normas y la capacitación para levantar encuestas de hogares; sin embargo, también habrá que redoblar los esfuerzos para ensayar nuevas tecnologías, como el registro de lugares y puntos geográficos con dispositivos portátiles del Sistema de Posicionamiento Global (GPS), el uso de cuestionarios digitalizados (tabletas), la integración de datos geoespaciales satelitales y otras innovaciones para mejorar la calidad de los datos<sup>24</sup>. La limitación del acceso a datos de buena calidad entorpece gravemente el empleo de esos datos para orientar los debates sobre políticas. Si bien la comunidad mundial ha hecho hincapié en la importancia de los datos abiertos, se necesitan esfuerzos aún mayores para llevar adelante este programa y llegar a un entendimiento común de lo que realmente significa la expresión *datos de acceso abierto*. Si bien parece tratarse de una tarea sencilla, de hecho los países siguen criterios muy diferentes para el acceso. En tanto que algunos ofrecen acceso público en línea, pleno e inmediato, a sus microdatos, otros pueden proporcionar acceso a esa información solo después del examen y la aprobación de una solicitud, o tras el pago de un derecho. Lamentablemente, sigue siendo cierto que muchos países continúan dando a conocer los datos solo en forma tabulada, o no los publican en absoluto. El valor de los datos de las encuestas para mejorar la política de la pobreza solo podrá aprovecharse plenamente con el libre acceso a los datos.

61. La comparabilidad es una cuestión de gran importancia para los países que tratan de ver qué cambios se producen con el tiempo o qué diferencias hay entre distintas partes de su territorio o en distintas submuestras de la población. La comparabilidad entre un país y otro también contribuye a mejorar las posibilidades de aprender de las experiencias adquiridas en los países vecinos y permite mejorar las evaluaciones globales de los progresos realizados en la reducción de la pobreza. Con este fin, el Grupo de Trabajo Intersecretarial sobre Encuestas de Hogares, cuya creación fue apoyada por la Comisión de Estadística en su 46° período de sesiones, celebrado en 2015 (véase E/2015/24, cap. I, sec. C, decisión 46/105), está aportando una importante contribución. El Grupo de Trabajo Intersecretarial tiene por misión fomentar la coordinación y la armonización de las actividades de las encuestas de hogares y mejorar la coherencia interna de las encuestas y su comparabilidad tanto en un mismo país como entre un país y otro. También son pertinentes para la labor de mejorar la calidad y la comparabilidad de las estimaciones de la pobreza basadas en los datos de consumo y gastos los trabajos del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Estadísticas de Agricultura y del Medio Rural, que ha elaborado directrices para la “medición del consumo de alimentos y los gastos correspondientes en encuestas de hogares sobre consumo y gastos”, que se presentarán a la Comisión de Estadística en

<sup>24</sup> Véase el capítulo 5, titulado “National profiles of poverty and shared prosperity, data, and measurement issues”, en Banco Mundial, *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity*” Concepts, Data, and the Twin Goals (Washington D.C., 2015). <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0361-1>.

su 49° período de sesiones<sup>25</sup>. Esos esfuerzos por establecer normas y documentar las buenas prácticas serán fundamentales para mejorar la calidad.

62. También es importante aceptar el hecho de que las estimaciones sean, casi por definición, inciertas. La Comisión sobre la Pobreza Mundial recomienda que se adopte el criterio del “error total” para el seguimiento de la pobreza internacional, reconociendo así que hay varias fuentes de imprecisión, como las inexactitudes de las estadísticas demográficas, los marcos de muestreo y las tasas de crecimiento usados para reunir las estimaciones de la pobreza en un año de referencia común; las inexactitudes en el cálculo de los tipos de cambio de la PPA y los índices de precios de consumo nacionales; y los problemas derivados de las variaciones en los métodos usados por los distintos países. Por consiguiente, el número exacto de pobres en el mundo solo puede estimarse con cierto grado de incertidumbre, como cabe esperar de una labor estadística de tal magnitud que no está suficientemente coordinada.

#### **D. Inversión en la obtención de más datos y de mejor calidad**

63. El levantamiento de encuestas de hogares para medir la pobreza es a la vez difícil y costoso: exige compromiso político, capacidad profesional y recursos suficientes. Se calcula que la realización de encuestas de hogares politématicas para estudiar la pobreza en 78 de los países más pobres (390 encuestas en total) costará 945 millones de dólares cada tres años, entre 2016 y 2030<sup>26</sup>. Y se necesitará una suma mucho mayor para hacer debidamente el seguimiento de los indicadores de pobreza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, especialmente si se pretende obtener datos que puedan desglosarse para dar una imagen más completa y asegurarse de que nadie quede atrás.

64. Además de los recursos financieros, si se consiguiera mejorar la coordinación entre los donantes que prestan apoyo a las encuestas, se podría aumentar la disponibilidad de datos sobre la pobreza<sup>27</sup>. Las organizaciones de desarrollo como el Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI (PARÍS21) alientan a los países a preparar estrategias nacionales de desarrollo estadístico, lo que a su vez puede orientar las inversiones de los donantes. Esas estrategias suelen incluir planes para el levantamiento periódico de encuestas de hogares. Si se llevan a la práctica esas estrategias nacionales según lo previsto, podrá aumentarse la frecuencia de producción de datos sobre la pobreza mediante una mejor coordinación de los instrumentos de las encuestas sin que ello afecte necesariamente al costo general de levantarlas.

65. Los recursos son imprescindibles para reunir más datos, pero por sí solos no bastan. La capacidad estadística de los países para el diseño de los cuestionarios de las encuestas y la elección de las muestras; la gestión de la labor sobre el terreno; el control de la calidad de los datos, y la depuración, el análisis y la difusión de los datos son esenciales para orientar las iniciativas encaminadas a erradicar la pobreza basadas en datos y en la realidad objetiva. Al emprender la creación de capacidad estadística

<sup>25</sup> Véase el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sobre estadísticas de agricultura y del medio rural (E/CN.3/2018/3).

<sup>26</sup> Kilic, Talip, Umar Serajuddin, Hiroki Uematsu y Nobuo Yoshida. 2017. “Costing Household Surveys for Monitoring Progress Toward Ending Extreme Poverty and Boosting Shared Prosperity.” Policy Research Working Paper WPS 7951. Washington, D.C.: Banco Mundial.

<sup>27</sup> Serajuddin, Umar, Hiroki Uematsu, Christina Wieser, Nobuo Yoshida y Andrew Dabalen. 2015. “Data Deprivation: Another Deprivation to End.” Policy Research Working Paper WPS 7252. Washington D.C.: Banco Mundial.

para poder cumplir la norma de las mejores prácticas internacionales e incorporar soluciones nuevas, validadas, innovadoras y económicas para la reunión de datos, habrá que reconocer la necesidad de mejorar tanto los datos de las encuestas de hogares como los datos complementarios, por ejemplo, sobre la población y los precios, si se aspira a que las estadísticas de la pobreza tengan sentido.

## **VII. Medidas que deberá adoptar la Comisión de Estadística**

66. Se invita a la Comisión de Estadística a tomar nota del informe.

---