

Llegar a los pobres

La evidencia en África confirma cuán difícil es focalizar bien los esfuerzos dirigidos a luchar contra la pobreza

Caitlin Brown, Martin Ravallion y Dominique van de Walle

Se ha dicho con frecuencia que la brecha mundial de pobreza agregada —el monto monetario total que sitúa a todas las personas pobres por debajo del umbral de pobreza— es moderada si se utilizan los umbrales de pobreza tradicionales de los países de bajo ingreso. Por ejemplo, Annie Lowrey escribió en la revista del *New York Times* del 23 de febrero de 2017 que “según una estimación reciente..., la brecha mundial de pobreza... corresponde aproximadamente al monto que los estadounidenses gastan en billetes de lotería cada año, y a casi la mitad de lo que el mundo gasta en ayuda externa”.

De ello a veces se deduce que solo es necesaria una pequeña suma de dinero para eliminar la pobreza mundial, es decir para lograr que todos los pobres alcancen el umbral internacional de pobreza que los separa del resto de la población no pobre.

Sin embargo, eliminar la pobreza es mucho más difícil de lo que podría deducirse del tamaño de la brecha de pobreza agregada. Identificar quién es pobre y en qué medida es una tarea particularmente difícil. Por lo tanto, el cálculo mencionado en esa revista podría estar muy alejado de la realidad. Algunas personas que son realmente pobres no reciben fondos suficientes, porque estos acaban en manos de otros. Dada esta información imperfecta sobre los niveles

de vida, el monto de dinero necesario para eliminar la pobreza puede dispararse rápidamente.

Nos hemos centrado en evaluar si los datos normalmente disponibles y habitualmente utilizados por las autoridades económicas en África subsahariana —la región más pobre del mundo según la mayoría de los indicadores— son adecuados para determinar de manera fiable quién es pobre.

Identificar los hogares pobres

Con frecuencia, identificar los hogares pobres es complicado por la falta de datos fiables. En muchos casos es difícil, o incluso imposible, evaluar el nivel de vida de toda la población. En los países de ingresos más elevados, los registros de la recaudación tributaria ayudan, pero estos no son una opción disponible en muchas economías en desarrollo, debido a que muchos hogares trabajan en el sector informal o en la agricultura tradicional. Los gobiernos se ven en muchos casos obstaculizados por limitaciones relacionadas con la medición fiable de todos los ingresos, y estas limitaciones pueden ser graves en los países pobres. Además, los datos a nivel de hogares pueden ser un indicador deficiente del nivel de vida de las personas dentro del hogar.

Para superar este obstáculo, los gobiernos en todo el mundo han recurrido cada vez más a algún tipo



de verificación indirecta para identificar los hogares pobres. La idea es simple: Se asigna una puntuación a cada hogar basada en un conjunto (normalmente reducido) de características fácilmente observables de los hogares que pueden indicar si un hogar es pobre. Estas características pueden incluir el tamaño del hogar; el género de la cabeza del hogar; la composición demográfica del hogar; el tipo de vivienda en la que vive la familia; de qué está construida la vivienda, y los activos que posee el hogar (por ejemplo, si tiene artículos básicos como una radio o teléfono). Se asigna a cada característica una ponderación basada en la relación estadística observada con el consumo de los hogares basado en encuestas muestrales representativas a nivel nacional.

La eficacia del método de verificación indirecta (es decir, en qué medida las características pueden sustituir a los datos directos sobre el ingreso o el consumo) ha generado mucho debate entre los investigadores y los profesionales del oficio. Los partidarios de este método señalan que es fiable; los críticos afirman que arroja previsiones

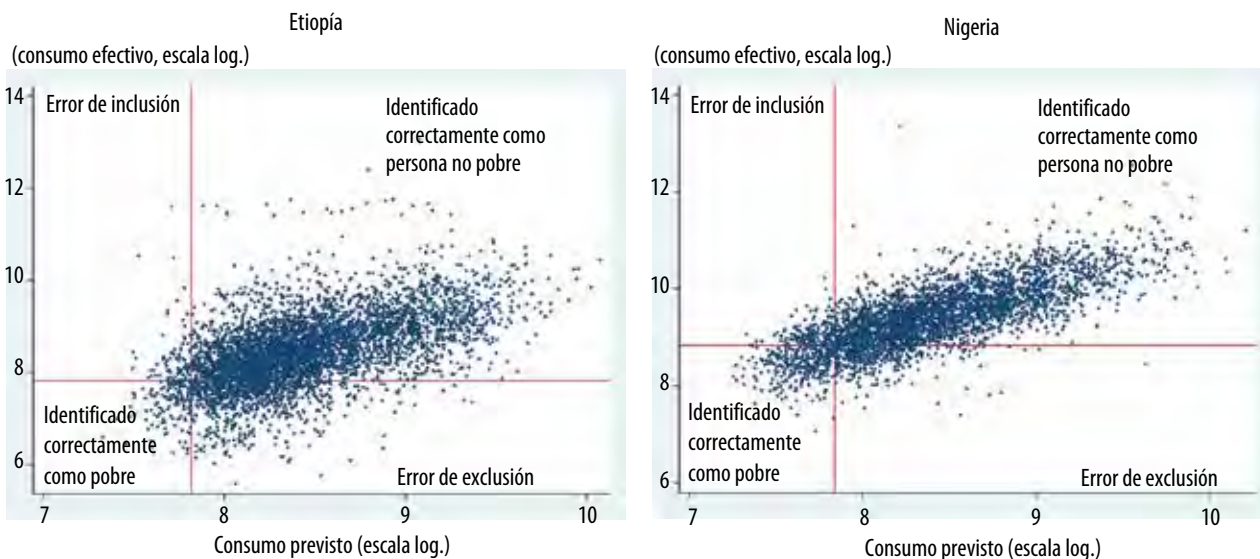
insatisfactorias sobre quién es pobre y quién no. También provoca inquietud la falta de transparencia y las divisiones dentro de las comunidades, en las que hogares similares reciben un trato muy diferente en base a una puntuación poco transparente derivada de un método de verificación indirecta.

Estudiamos el desempeño de este popular método en varios países africanos. Según nuestros resultados, el método tiene fortalezas y deficiencias. Lo bueno es que la verificación indirecta puede reducir sustancialmente la inclusión de hogares no pobres en un programa de lucha contra la pobreza; en la mayoría de los casos estudiados, el error de inclusión puede reducirse al menos a la mitad. Lo malo es que esto se produce a expensas de una sustancial exclusión de los pobres. Y cuando el objetivo es reducir la pobreza, las autoridades económicas deberían preocuparse por las exclusiones.

Una razón clave que explica las elevadas tasas de errores de exclusión es que el método de verificación indirecta es menos eficaz cerca de los extremos de la distribución del consumo de los hogares. Las

Fallas de los indicadores

En Nigeria y Etiopía, el método de verificación indirecta es más eficaz a la hora de excluir de los programas de lucha contra la pobreza a los hogares no pobres que a la hora de identificar a aquellos que son pobres. Ocurren errores similares en la mayoría de los países de bajo ingreso.



Fuente: Brown, Caitlin, Martin Ravallion y Dominique Van de Walle. 2016. "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa", National Bureau of Economic Research Working Paper 22919.

Nota: Las líneas rojas representan el umbral de pobreza que divide los hogares con el 20% de consumo más bajo (pobres) de aquellos que se consideran hogares no pobres. El error de inclusión (cuadrante superior izquierdo) se produce cuando un hogar no pobre se identifica como pobre y el error de exclusión (cuadrante inferior derecho) cuando un hogar pobre se identifica incorrectamente como no pobre. El método de verificación indirecta se basa en las características de los hogares en lugar de la información sobre el ingreso o el consumo para determinar si un hogar se considera pobre. Los datos de consumo se convierten a una base logarítmica para mejorar la representación.

propiedades estadísticas del método en muchos casos dan lugar a sobreestimaciones del nivel de vida de los más pobres (y subestimaciones en el caso de los más ricos). Cuando comparamos el consumo efectivo de los hogares con los valores previstos por el método de verificación indirecta, se observa claramente en qué medida esta sobreestimación es importante. Para el 20% de los hogares más pobres, en términos de consumo efectivo, este método arroja valores previstos que son entre el 50% y el 100% más elevados que el consumo efectivo. Esto significa que el método de verificación indirecta omite muchos de los hogares más pobres en casi todos los países: en promedio, este método contabiliza el 80% de los hogares pobres como hogares no pobres, y el 40% de los hogares no pobres como pobres.

En dos países de nuestro estudio, Etiopía y Nigeria, el gráfico muestra la relación entre el consumo efectivo y las puntuaciones utilizando un método de verificación indirecta. En ambos países, existe una sólida relación positiva entre las puntuaciones derivadas de este método y el consumo efectivo; la mayoría de las personas que no se consideran pobres según su puntuación están clasificadas correctamente. Pero hay algunos errores sustanciales de exclusión. Sorprende particularmente el caso de Etiopía, donde el 95% de los pobres se identifican como no pobres (en comparación con el 55% en Nigeria). Pero en el caso de ambos países, y de hecho en todos los países de nuestro estudio, es evidente que las variables representativas empleadas comúnmente no son muy eficaces para distinguir los hogares pobres.

En el caso de un presupuesto fijo, observamos que con una versión común del método de verificación indirecta la pobreza

se reduce, en promedio, tan solo un poco más que en el caso de un ingreso universal básico, en el cual todas las personas reciben la misma transferencia, ya sean ricos, pobres o de ingreso medio. El resultado es casi el mismo que en el método de verificación indirecta si se realiza una transferencia uniforme basada en algunas características a nivel de los hogares, como el género de la cabeza del hogar o si hay niños en el hogar. De hecho, si se consideran los retrasos, a veces considerables, en la aplicación del método de verificación indirecta y las circunstancias cambiantes en los hogares, estos métodos de focalización más simples funcionan mejor, en promedio, para reducir la tasa de pobreza. Si se consideran los costos de formular e implementar el método de verificación indirecta, estos métodos de focalización pueden ser preferibles en términos de reducción de la pobreza en el caso de un presupuesto fijo.

Identificar a las personas pobres

Aunque puedan identificarse específicamente los hogares pobres, aún no está claro si esto asegura que se llegará a las personas pobres. La pobreza es una privación individual, pero casi siempre se mide utilizando datos de los hogares. Por lo general, se supone que cada miembro de un hogar pobre es pobre, y que cada miembro de un hogar no pobre, no lo es.

Pero es posible que los indicadores de hogares utilizados comúnmente no sean eficaces para identificar a las personas desfavorecidas que participan relativamente poco en el consumo agregado del hogar o que tienen dificultades para acceder a oportunidades fuera del hogar, como la salud, la educación y los servicios financieros. La falta de datos de la

Puede haber personas no pobres que vivan en hogares pobres y personas pobres que vivan en hogares no pobres.

pobreza a nivel individual representa un obstáculo importante a la hora de examinar si los programas de lucha contra la pobreza focalizados en los hogares pobres llegan a los pobres. No es fácil recopilar datos sobre el consumo a nivel individual, y es difícil determinar cómo los ingresos obtenidos por una persona se comparten con otros miembros del hogar. Por ejemplo, en un hogar en el que solo trabaje un miembro, es posible que los ingresos se compartan equitativamente entre todos los miembros o que uno de ellos se quede con una parte desproporcionada. Algunos miembros, como las personas de edad avanzada o huérfanos, pueden sufrir discriminación. Por lo tanto, puede haber personas no pobres que vivan en hogares pobres y personas pobres que vivan en hogares no pobres.

Una dimensión del bienestar individual que puede indicar pobreza y observarse en muchas encuestas es el estado nutricional. Estudiamos de manera integral la relación entre la riqueza de los hogares (medida a partir del índice de activos adquiridos o el consumo per cápita del hogar) y el estado nutricional de las personas en 30 países de África subsahariana utilizando las encuestas demográficas y de salud.

Observamos una relación razonablemente robusta entre la riqueza de los hogares y los indicadores de desnutrición en mujeres y niños, es decir, la incidencia de desnutrición tiende a reducirse a medida que aumenta la riqueza de los hogares. Sin embargo, unas tres cuartas partes de las mujeres y niños desnutridos quedan excluidos en el 20% de los hogares más pobres. Y casi la mitad quedan excluidos en el 40% de estos hogares. Además, los países con una incidencia de desnutrición más elevada en general tienden a ser aquellos en los que una mayor proporción de personas desnutridas están incluidas en las familias no pobres.

Estos resultados pueden explicarse por varios factores. El desequilibrio demográfico entre los hogares pobres y no pobres, como el hecho de que los hogares pobres tienen más niños que los hogares no pobres, no resulta ser un factor primordial. Si bien los errores de medición están claramente presentes, nuestros cálculos no apuntan a que este sea el factor principal que explique nuestros resultados.

La desigualdad dentro de los hogares ayuda a explicar por qué una importante proporción de mujeres y niños desnutridos residen en hogares no pobres. Observamos que una proporción sustancial de mujeres y niños desnutridos viven en hogares donde el hombre cabeza del hogar no tiene bajo peso, aunque en algunos casos los hombres cabeza del hogar tienen un peso inferior al normal y otros miembros de la familia, no.

Sin embargo, la desigualdad dentro del hogar es solo una parte de la explicación. Esto es evidente cuando repetimos nuestros

cálculos suponiendo que no existe desigualdad dentro del hogar (se asigna a cada miembro el estado nutricional promedio del hogar). Aun así, observamos que una proporción sustancial de mujeres y niños desnutridos no están incluidos en los hogares pobres tal como se los identifica en los datos de las encuestas. Esto se debe al parecer a que los hogares pobres y no pobres que viven en zonas empobrecidas suelen compartir el mismo entorno de salud y, por lo tanto, están expuestos a riesgos de salud similares. Observamos evidencia acorde con esta explicación al utilizar datos sobre la incidencia de enfermedades en los niños en toda la distribución de la riqueza de los hogares.

No hay una solución fácil

Claro que la información no es el único factor que afecta a las políticas de lucha contra la pobreza; también deben considerarse las restricciones del presupuesto público (que también reflejan la capacidad de recaudación fiscal del gobierno), los efectos incentivadores (como cuando las personas no pobres cambian su comportamiento para recibir las prestaciones destinadas a los pobres), y la economía política (cuando algunas personas no pobres no respaldan los esfuerzos para ayudar a los pobres). Pero la información sin duda es una limitación importante. Las autoridades económicas deben tener expectativas realistas de lo que puede lograrse dada la fiabilidad de los datos disponibles.

Nuestros resultados apuntan a que las fuentes de datos estándar sobre la pobreza no son muy eficaces a la hora de identificar a los hogares o a las personas pobres. Para llegar a las mujeres y niños desnutridos, las intervenciones de política requerirán ya sea mucha más información individualizada o una cobertura más amplia que la utilizada por las políticas focalizadas específicamente en los hogares pobres, sobre todo en países con una alta incidencia de desnutrición.

Existe la posibilidad de utilizar datos y métodos más eficaces. Pero la idea de que podemos eliminar fácilmente la pobreza focalizando claramente las transferencias es demasiado optimista. Esto es cierto incluso antes de empezar a pensar en los efectos adversos (y potencialmente graves) de los incentivos que podría generar esta política. **FD**

CAITLIN BROWN es candidata a doctorado y **MARTIN RAVALLION** es titular de la cátedra de Economía Edmond D. Villani, ambos en la Universidad de Georgetown. **DOMINIQUE VAN DE WALLE** es Economista Principal en el Grupo de Estudios sobre Desarrollo del Banco Mundial.

Este artículo se basa en "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa", un documento de trabajo de 2016 para el National Bureau of Economic Research, y "Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households? Evidence Using Nutrition Data for Africa", un Policy Research Working Paper de 2017 del Banco Mundial, ambos preparados por los mismos autores.