

*DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES*

# **Hacia un sistema de indicadores sociales**

**Rob Vos**

*Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)  
Banco Interamericano de Desarrollo*

**Series Documentos de Trabajo I-2  
Washington D.C.  
1996**

## RESUMEN EJECUTIVO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha expresado su profunda preocupación por el alto costo social que han tenido la crisis económica y las políticas de ajuste en la mayor parte de América Latina. El diseño de políticas para revertir esta tendencia y atender en una forma más equitativa las necesidades básicas de la población requiere de un análisis profundo de las dimensiones, la naturaleza y las causas de la pobreza y la desigual distribución de los niveles de vida. A su vez, tal análisis y el seguimiento de la evolución del problema requiere una base estadística amplia. El BID ha decidido dirigir una parte sustancial de sus préstamos directamente hacia el desarrollo social en la región para lo cual se hace necesario disponer de un sistema de diagnóstico y monitoreo en este campo.

El presente documento propone la elaboración de un Sistema de Indicadores Sociales (SIS), que podría facilitar este tipo de análisis y que procure proporcionar a la vez un sistema de vigilancia para la pobreza y el desarrollo social y de monitoreo del impacto de las políticas económicas y sociales. Más específicamente se propone como objetivos del SIS:

- (a) conceptualizar y diagnosticar las dimensiones y las causas de la pobreza y del grado de insatisfacción de necesidades básicas en América Latina;
- (b) permitir el seguimiento permanente, con una periodicidad anual, del desarrollo social y de la evolución de los niveles de vida;
- (c) proveer la base cuantitativa para un análisis de coyuntura social;
- (d) formar una base para la definición de grupos objetivo en las políticas económicas y sociales y un sistema de vigilancia para la evaluación y adecuación de estas políticas, sobre todo con miras a sus efectos sobre los grupos objetivo;
- (e) llegar a un conjunto de indicadores que sean internacionalmente comparables y que permitan evaluar las diferentes experiencias en la región.

El documento sugiere un enfoque que parte de la hipótesis que el problema de la pobreza (y de los niveles de vida en general) es un problema multi-dimensional y multi-causal. En la definición y conceptualización de los indicadores a incluirse en el SIS se trata de concretizar y operacionalizar este enfoque. Se propone la aplicación de dos métodos principales de medición de la pobreza y de los niveles de vida:

- (a) el "método de los ingresos" o "método indirecto";
- (b) el "método de los indicadores sociales" o "método directo".

El "método de los ingresos" mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza que expresa el costo de una canasta mínima de "satisfactores" de necesidades básicas. Es un método crudo, ya que conceptualmente el ingreso es un recurso que permite el acceso a necesidades básicas y no mide directamente el nivel de vida alcanzado, ni incluye ciertas necesidades que no se satisface directamente a través del ingreso (como por ejemplo, a través de servicios públicos). Por lo tanto, como un método complementario, se aplica el "método de los indicadores sociales", a través de los cuales se trata de medir en forma más precisa los niveles de vida alcanzados. Se propone la aplicación de tres tipos de indicadores sociales para el método directo:

- (1) indicadores de resultado;
- (2) indicadores de insumo;
- (3) indicadores de acceso.

Los indicadores de resultado realmente reflejan los niveles de vida alcanzados, mientras que los

indicadores de insumo identifican los recursos disponibles para satisfacer necesidades básicas y los indicadores de acceso identifican los determinantes del acceso a estos recursos. Organizados así los indicadores sociales se presentan en los diferentes áreas analizadas un árbol de causalidades que ayudará en la interpretación de la información. Estos indicadores se definen, por el momento, en cinco áreas básicas del sector social: *nutrición, educación, salud, vivienda y seguridad social*.

La aplicación conjunta de los dos métodos y el diseño y la aplicación de las tres categorías de indicadores en las cinco áreas se integran en un sistema estructurado de cuentas sociales, cuya presentación consolidada es también conocida con el nombre de *Matrices de Contabilidad Social* (MCS). Las MCS cumplen tres funciones: (1) siendo una extensión de las *cuentas nacionales*, las MCS forman el marco estructurado más apropiado para lograr la integración de las estadísticas *sociales y económicas*; (2) las MCS sirven de base para la comprobación de la consistencia de la información estadística existente; (3) permiten el desarrollo de modelos cuantitativos para el análisis del impacto de las políticas económicas y sociales sobre los niveles de vida de los diferentes grupos y subgrupos de la población.

## HACIA UN SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES

### 1. Introducción

Una profunda crisis económica se ha prolongado durante la última década y ha afectado a la mayor parte de América Latina. Simultáneamente con los primeros síntomas de recuperación en algunos de los países en la región, está surgiendo una creciente preocupación por los costos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste aplicadas desde los inicios de los años ochenta. Sin embargo, el diseño de políticas para atenuar el costo social del ajuste y para erradicar la pobreza crónica requiere un conocimiento profundo de la naturaleza y del nivel de la pobreza, así como de sus causas estructurales. Para evaluar la efectividad de las políticas para mejorar las condiciones de vida se requiere un sistema de información que permita el seguimiento permanente en la evolución de las mismas. Como primer paso hacia el diseño de tal sistema es necesario llegar a una conceptualización de la pobreza y de la insatisfacción de las necesidades básicas. Los conceptos de pobreza y satisfacción de las necesidades básicas tienen que ser operativos para fines de políticas económicas y sociales, y sólo pueden llegar a serlo si tienen una dimensión cuantificable. Para medir la pobreza, ante todo es necesario definirla e identificarla. Luego puede medírsela por lo menos en dos de sus dimensiones: incidencia e intensidad.

Para identificar la pobreza se debe establecer un límite entre quiénes son pobres y quiénes no lo son. Entonces, se mide la incidencia de la pobreza contando cuántas personas se encuentran bajo esa línea divisoria. El siguiente paso es tratar de determinar el grado o la intensidad de la pobreza, o sea la diferencia entre el límite de pobreza y el nivel de vida actual de las personas que se encuentran por debajo ese límite.

El propósito de este documento es revisar los principales conceptos de pobreza y necesidades básicas, los cuales luego pueden tornarse operativos a través de un sistema integrado de indicadores sociales e indicadores de niveles de vida para fines de políticas y para el seguimiento de las mismas en términos de sus efectos sobre los niveles de vida de la población.

Esta conceptualización debe servir como fundamento para un Sistema de Indicadores Sociales (SIS) aplicable en toda América Latina, que permita hacer este tipo de análisis y que proporcione información sobre el estado de la pobreza y el desarrollo social, y que permite monitorear el impacto de las políticas económicas y sociales. Más específicamente se proponen como objetivos del SIS:

- (a) conceptualizar y diagnosticar las dimensiones y las causas de la pobreza y del grado de insatisfacción de necesidades básicas en América Latina;
- (b) permitir el seguimiento permanente, con una periodicidad anual, del desarrollo social y de la evolución de los niveles de vida;
- (c) proveer la base cuantitativa para un análisis de coyuntura social;
- (d) formar una base para la definición de grupos objetivo en las políticas económicas y sociales y un sistema de vigilancia para la evaluación y adecuación de estas políticas, sobre todo con miras a sus efectos sobre los grupos objetivo;
- (e) avanzar hacia un conjunto de indicadores que sean internacionalmente comparables y que permitan evaluar las diferentes experiencias en la región.

Se sugiere un enfoque que parte de la hipótesis de que el problema de la pobreza (y de los niveles de vida en general) es de carácter multi-dimensional y multi-causal. En la definición y conceptualización de los indicadores a incluirse en el SIS se trata de concretizar y operacionalizar este enfoque. Se propone la utilización de dos métodos principales de medición de la pobreza y de los niveles de vida:

- (a) el "método de ingresos" o "método indirecto";
- (b) el "método de los indicadores sociales" o "método directo".

El "método de ingresos" mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza que expresa el costo de una canasta mínima de "satisfactores" de necesidades básicas. Es un método crudo, ya que conceptualmente el ingreso permite satisfacer necesidades básicas, pero su nivel no mide directamente el nivel de vida alcanzado, ni incluye la satisfacción de necesidades que no se adquieren directamente mediante el ingreso (sino, por ejemplo, a través de servicios públicos). El "método de los indicadores sociales" o "método directo" es un método complementario, a través del cual se trata de medir en forma más precisa los niveles de vida alcanzados. Para ello se propone la utilización de tres tipos de indicadores:

- (1) indicadores de resultado;
- (2) indicadores de insumo;
- (3) indicadores de acceso.

Los indicadores de resultado son los que realmente reflejan los niveles de vida alcanzados, mientras que los indicadores de insumo identifican los recursos disponibles para satisfacer necesidades básicas y los indicadores de acceso identifican los determinantes del acceso a estos recursos. Organizados así los indicadores sociales se insertan directamente en un marco analítico de las causas de la pobreza.

## 2. Crecimiento y pobreza

La CEPAL estima que, en 1970, cerca de 115 millones de personas en América Latina vivían en condiciones de pobreza, es decir, el 44% del total de la población no tenía un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, medido según el "método de los ingresos" (Altimir 1978; CEPAL 1991a,b). A pesar de un crecimiento relativamente acelerado del ingreso per cápita de la región en la década de los setenta (entre 3 y 4 por ciento anual), se estima que alrededor de 1980 el número absoluto de personas en condiciones de pobreza creció a 135 millones, aunque la incidencia bajó al 41% de la población total. Se estima también que entre 50 y 62 millones de personas no habrían podido cubrir sus requerimientos mínimos de consumo de alimentos. Para fines de los años ochenta, la CEPAL estima el número de latinoamericanos en condiciones de pobreza había crecido a 170 millones o 43% de la población (1986), de los cuales 81 millones (21%) se encontraban en condiciones de indigencia.

Sin embargo, algunos estudios recientes sugieren que las tendencias pueden haber sido un tanto ambivalentes, considerando definiciones alternativas. Por un lado, en los países de la región que más han sufrido una caída en su tasa de crecimiento, se observa un aumento notable del número de personas con ingresos por debajo de una línea de pobreza establecida (Morley 1992). Por otro lado y a pesar de reducciones en el gasto público social, se ha observado que no se ha producido un deterioro en aquellos indicadores sociales que registran en forma más directa el grado de satisfacción de necesidades básicas de la población (Grosh 1992). Este resultado paradójico podría explicarse por el hecho de que las inversiones en infraestructura social toman tiempo en materializarse; por lo tanto, las inversiones hechas antes de la crisis habrían permitido una ligera mejora en los indicadores sociales durante los años de crisis. Si esta explicación es válida, el marcado deterioro en las condiciones de vida medido a través de los indicadores sociales más bien podría registrarse en la presente década de los años noventa. Cabe señalar que el estudio citado se refiere principalmente a indicadores agregados; en cambio, poco se sabe acerca de los efectos para diferentes grupos de la población.

El objetivo del presente capítulo no es el de analizar las tendencias observadas. Además, la información de los estudios mencionados es inevitablemente incompleta y carece de uniformidad conceptual y estadística, por lo cual es difícil comparar las condiciones de vida en los diferentes países de América Latina.

### 3. Conceptos de pobreza y necesidades básicas

Implícitamente, hemos utilizado ya tres conceptos de la pobreza:

- (1) *La pobreza absoluta*, define al conjunto de personas u hogares, cuyo nivel de un cierto indicador (ingreso o nivel de vida) se encuentre por debajo de un nivel arbitrario y predefinido considerado mínimo para subsistir.
- (2) *La pobreza relativa*, define el límite de pobreza no en relación a un cierto mínimo, sino con respecto a un nivel de estandar de vida en la sociedad (por ejemplo, con relación al ingreso per cápita promedio). En este sentido, la pobreza relativa podría definirse como el conjunto de personas, cuyo nivel de vida este por debajo del promedio (o por debajo de una proporción del promedio) y enfatiza la distancia entre la parte más baja y el resto de la 'pirámide social'.
- (3) *La pobreza extrema*, o nivel de indigencia, es una especificación de la pobreza absoluta y se refiere a las personas u hogares incapaces de satisfacer sus requerimientos nutricionales mínimos.

A continuación nos referiremos a los conceptos de pobreza absoluta y pobreza extrema. La definición e identificación de la pobreza absoluta requiere definir el 'mínimo necesario' para sobrevivir, en base al cual se puede establecer una 'línea de pobreza'. En la práctica, tal mínimo no puede determinarse en forma objetiva y depende en gran parte de cómo se concibe socialmente tal estandar de vida mínimo. Al mismo tiempo, para definir el 'mínimo necesario' se requiere determinar un conjunto de necesidades básicas o una canasta de bienes y servicios básicos para su satisfacción. Las necesidades básicas podrían incluir tanto elementos materiales como inmateriales (como por ejemplo, derechos humanos, expansión cultural y participación popular). Sin embargo, en términos operativos, la formulación de un sistema de indicadores de niveles de vida, se refirá básicamente a las necesidades básicas materiales.

Generalmente se incluye entre las necesidades básicas materiales para cada individuo: una canasta básica de alimentos definido como un mínimo de requerimientos nutricionales (calorías y proteínas) por persona; una cantidad mínima de vestuario; una vivienda de calidad mínima y con el acceso a ciertos servicios básicos (agua potable, alcantarillado); el acceso a la educación básica; y el acceso a bienes y servicios que permitan mantener buenas condiciones de salud.

Cada uno de estos elementos involucra una cierta arbitrariedad en la definición de los 'mínimos necesarios' o 'aceptables'. La definición de estos mínimos es sustancialmente normativa y es el resultado de decisiones políticas. Además, estos mínimos, y por lo tanto el concepto de pobreza absoluta, tienen un carácter histórico: el carácter absoluto de las necesidades básicas no implica

necesariamente su constancia a través del tiempo. El primer paso es definir las necesidades mínimas que surgen de la concepción social y cultural en un momento dado y, posiblemente, que son coherentes con las metas de las políticas económicas y sociales que se ha fijado en función de la realidad económica. Luego comienza un proceso permanente de evaluación de las normas para fijar los mínimos.

#### **4. La medición de la pobreza**

La definición e identificación de la pobreza y las normas para determinar la línea de pobreza puede ser un proceso más fructífero cuando se utiliza métodos claros para su medición. Si por razones políticas se considera oportuno ajustar la norma para establecer un nivel mínimo para cierta necesidad básica, se lo introduce dentro de la metodología dada y se calcula un nuevo índice de pobreza. Este proceso es aún más ágil cuando la metodología y la base de datos para medir la pobreza cuenta con un sistema computarizado. Sin embargo, antes de avanzar en estos temas es necesario definir en detalle los métodos para medir la pobreza y los niveles de vida.

Actualmente, es ampliamente aceptado que existen dos métodos principales para medir la pobreza absoluta:

- (1) el "*método de ingresos*" o "*método indirecto*"; y
- (2) el "*método de los indicadores sociales*" o "*método directo*".

El método de ingresos estima la pobreza comparando el ingreso de un hogar o una persona con el ingreso mínimo requerido para comprar una canasta predefinida de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas. De aquí surgen de inmediato tres problemas conceptuales:

- (i) ¿Cómo definir y medir el ingreso mínimo?
- (ii) ¿Cuáles son las necesidades básicas?
- (iii) ¿Cómo incorporar en un mismo concepto los satisfactores de necesidades básicas que se pueden adquirir a través del ingreso con los que se obtienen a través de la oferta de servicios básicos proporcionados por el Estado?

Existen varios métodos para estimar el ingreso mínimo en el contexto del método indirecto. El más frecuente aplicado consiste en determinar una canasta normativa de satisfactores esenciales por hogar o por persona y estimar su costo. Normalmente, se estima el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico permita satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales (una norma calórica frecuentemente aplicada es de 2300 KCal por día por adulto equivalente). El costo de esta canasta constituye el límite por debajo del cual existe pobreza extrema. Añadiendo el costo de un conjunto adicional de satisfactores de necesidades básicas (vestimenta,



vivienda, etc.) se obtiene un estimador para establecer la línea de pobreza absoluta. Es importante indicar que este método trae consigo una jerarquización implícita de las necesidades básicas, es decir alimentación es la necesidad primaria, las demás tienen un rango secundario.

No siempre existe información suficiente para estimar el costo de las necesidades básicas no-alimenticias. Como una aproximación se utiliza generalmente la canasta básica de alimentos como base y se aplica un *factor multiplicador* (es decir, la inversa de la proporción del consumo de alimentos en el consumo total), para determinar la línea de pobreza absoluta:

$$INB = \frac{CBA}{E} = k \cdot CBA$$

donde *INB* es el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas o la línea de pobreza, *CBA* es la canasta básica de alimentos, *E* es la proporción del consumo de alimentos en el consumo total o el *coeficiente de Engel*, y *k* es el factor multiplicador ( $k = 1/E$ ).

Varios estudios de la pobreza en América Latina han aplicado un factor multiplicador de 2, que equivale a un coeficiente Engel de 0.5 (el 50% del ingreso mínimo se necesita para alimentación). Sin embargo, es muy arbitrario fijar *k* en 2. El coeficiente Engel apropiado debe ser objeto de análisis. La Ley de Engel nos dice que la proporción del gasto en alimentos disminuye con el crecimiento del ingreso. Por lo tanto, el coeficiente de Engel varía según tramos de ingreso y la pregunta es cuál coeficiente se debe aplicar para fijar la línea de pobreza. Algunos estudios han propuesto tomar el coeficiente de los grupos más pobres (por ejemplo Shari 1979), otros proponen el coeficiente promedio (por ejemplo Krongkaew 1979), y otros el coeficiente Engel del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales (Barreiros *et al.* 1987). Aquí se sugiere que el último criterio es el más apropiado en estudios de pobreza absoluta.

El párrafo anterior explica la forma en que se puede tratar los primeros dos problemas conceptuales mencionados más arriba. El tercer problema, la incorporación del acceso a servicios públicos, es más difícil de tratar con este método, ya que una limitación importante del método indirecto es la de reducir el fenómeno de la pobreza a un problema de una sola dimensión: *la pobreza como falta de ingreso*. En realidad, un ingreso adecuado no garantiza que todas las necesidades estén satisfechas, debido a posibles aberraciones en el comportamiento del consumidor (por ejemplo, la tentación de comprar un televisor a costa del nivel de consumo de alimentos o vestimenta), o porque se lo impiden limitaciones en la oferta. Por otro lado, el tener acceso a alimentación distribuida

gratuitamente, a servicios educacionales, o tener una vivienda gratuita, puede reflejar un estandar de vida más alto que el medido a través del ingreso.

Otro método, considerado alternativo por unos y complementario por otros, es la medición directa de la pobreza, conceptualizándola como un fenómeno multidimensional y definiéndola en términos de un déficit de la satisfacción de necesidades básicas medida a través de indicadores sociales relacionados con normas físicas o metas. Los indicadores sociales reflejan el resultado del proceso de desarrollo al determinar el nivel de la salud (por ejemplo a través de la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil), el nivel nutricional, el nivel educacional alcanzado y la calidad de la vivienda. Así, la pobreza se define directamente en términos de las diferentes dimensiones del desarrollo social.

Frecuentemente se utilizan los indicadores sociales como un conjunto homogéneo. Sin embargo, es conveniente distinguir tres categorías de indicadores sociales:

- (1) indicadores de resultado ('output indicators');
- (2) indicadores de insumo ('input indicators');
- (3) indicadores de acceso ('access indicators').

Los indicadores de resultado reflejan los niveles de satisfacción de necesidades básicas alcanzados. También se los denomina indicadores del nivel de vida, como por ejemplo la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el grado de alfabetismo, y los niveles educacionales y nutricionales. Por lo tanto, son los indicadores más adecuados para medir los niveles de vida u objetivos mínimos deseables, así como para verificar el logro de los objetivos. Sin embargo, los indicadores de resultado por sí solos no son adecuados para analizar relaciones causales; en consecuencia no pueden usarse en forma aislada para identificar las políticas que pueden alterar la situación.

Los indicadores de insumo se refieren a los medios (los recursos) para alcanzar cierto estándar de vida. Los medios para satisfacer de las distintas necesidades básicas incluyen, por ejemplo, en nutrición: los ingresos y la disponibilidad de alimentos; en salud: la disponibilidad de agua potable, centros de salud y número de médicos por habitante; en educación: el número de escuelas y de profesores por alumno; etc. Los indicadores de insumo reflejan los recursos propios de la población y las intenciones, compromisos y esfuerzos del gobierno para proporcionar servicios básicos. En cuanto señalan la oferta de servicios públicos, los indicadores de insumo reflejan los recursos asignados para la consecución de satisfactores de necesidades.

Los indicadores de acceso identifican los determinantes que permiten hacer efectiva (y en qué grado) la utilización de recursos para satisfacer las necesidades básicas. Para fines de política, este tercer

grupo de indicadores es relevante, ya que la existencia de servicios básicos no garantiza el acceso universal a éstos. En la realidad pueden existir problemas que obstaculizan la utilización de los servicios existentes como ser la distancia geográfica al servicio (sobre todo en zonas con una población dispersa); costos privados relacionados con el uso de servicios (utensilios escolares, transporte, medicinas), etc.; así como factores más difíciles de cuantificar como la calidad de los servicios entregados y su grado de adecuación al contexto físico o las características culturales y creencias tradicionales. Por tanto, los indicadores de acceso permiten proporcionar una idea acerca del impacto efectivo de un aumento (o recorte) del gasto social en servicios básicos sobre los niveles de vida de diferentes grupos de la población.

Los primeros dos grupos de indicadores son los más comúnmente utilizados. Los indicadores de acceso generalmente no son investigados, no obstante reflejan aspectos esenciales sobre la eficacia de los servicios sociales y la calidad del diseño de los programas bajo los cuales se ortorgan estos servicios. En el cuadro A.1 del Anexo se ha agrupado un conjunto de indicadores según la clasificación propuesta en esta sección y tomando en cuenta cinco áreas de necesidades básicas: nutrición, educación, salud, vivienda y seguridad social.

Los dos métodos, "directo" e "indirecto", son complementarios. Por un lado, la línea de pobreza en términos de ingreso puede tomarse como un indicador compuesto de niveles mínimos de satisfactores de necesidades básicas, que utilice los precios de mercado como ponderadores. La pobreza, que es multidimensional, se reduce así a un solo denominador: el ingreso. El ingreso se considera así como un indicador, "indirecto" o "de insumo y acceso", de la capacidad de poder satisfacer necesidades básicas. Por otro lado, el método directo conlleva una definición multidimensional (nutrición, educación, salud, vivienda) de pobreza y permite captar la disponibilidad y el acceso a servicios básicos que son ofrecidos fuera del ámbito de mercado.

Como ya se ha mencionado, la pobreza estimada según el método de ingresos no necesariamente afecta en el mismo grado al mismo grupo de población que se considera pobre según algún criterio bajo el método directo. La combinación de los dos métodos puede dar lugar a cuatro situaciones, tres de las cuales identifican situaciones de pobreza. Estas se resumen en el siguiente cuadro:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>. Ver Katzman (1989) para la presentación original de la tipología del cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Matriz métodos de medición de pobreza**

<b>METODO POR INGRESOS<sup>®</sup></b>	<b>Ingresos por debajo de la línea de pobreza</b>	<b>Ingresos sobre la línea de pobreza</b>
<b>METODO - DIRECTO</b>		
<b>Insatisfacción de por lo menos una necesidad básica</b>	I pobreza crónica	III pobreza inercial
<b>Satisfacción de todas las necesidades básicas</b>	II pobreza reciente	IV no pobreza

La tipología de las condiciones de vida del Cuadro 1 se denomina comúnmente como la "metodología de la CEPAL" (Katzman 1989; también Larrea 1990 y Boltvinik 1990). Las cuatro condiciones son definidas como sigue (Katzman 1989):

- I. A este grupo pertenecen las familias o individuos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y reciben ingresos cuyo nivel está por debajo la línea de pobreza. La hipótesis es la de que este grupo sufre una situación prolongada de pobreza. Por este motivo se la denomina *pobreza crónica*.
- II. Este grupo sugiere una situación social descendente ya que aparentemente tiene satisfecho todas sus necesidades básicas, pero recibe un nivel de ingresos por debajo la línea de pobreza. La hipótesis para este grupo es la de que posiblemente tenía un ingreso permanente suficiente como para tener acceso a las necesidades básicas, pero ha sufrido un deterioro reciente en sus ingresos, lo cual podría afectar el nivel de satisfacción de necesidades básicas en el futuro si la situación persiste. Por este motivo se la denomina *pobreza reciente*.
- III. Podría indicar grupos de familias o individuos en una situación social ascendente, con ingresos por encima de la línea de pobreza, pero que todavía con necesidades básicas insatisfechas. Se podría denominar la situación como *pobreza inercial*.
- IV. Corresponde a personas que no experimentan problemas de pobreza, según las líneas de pobreza establecidas por los dos métodos.

La distinción entre las diferentes situaciones presentadas en el Cuadro 1 tiene la ventaja de su simplicidad. Más aún, se podría seleccionar una serie de indicadores de resultado de manera de presentar un cuadro desagregado por indicadores. Por ejemplo, haciendo el cruce entre hogares o individuos con ingresos por debajo o sobre la línea de pobreza con: (1) jefe del hogar o miembros del hogar con tres años o menos de educación primaria; (2) hogares con niños en estado de desnutrición; (3) hogares sin acceso a agua potable; etc.

La descripción de las tres situaciones de pobreza del Cuadro 1 conlleva varios supuestos adicionales. Por ejemplo, un supuesto implícito es de que el ingreso es un indicador más sensible a cambios que los indicadores sociales. Para la mayoría de los indicadores de resultado se puede decir que reflejan efectos de largo plazo (como por ejemplo la esperanza de vida, el nivel educacional alcanzado, etc.). Sin embargo, otros indicadores de resultado, como por ejemplo la tasa de mortalidad infantil y la prevalencia de desnutrición entre menores de cinco años pueden ser más sensibles a factores coyunturales (por ejemplo una reducción en la disponibilidad de alimentos). El análisis de la pobreza en términos del Cuadro 1 requiere por lo tanto una selección cuidadosa de los indicadores de resultado.

El método del Cuadro 1 es susceptible de las siguientes observaciones adicionales:

- (i) el número de pobres crece con el número de indicadores que definen la condición de "no satisfacción de necesidades básicas", salvo en el caso en que los pobres coinciden exactamente en todo el conjunto de sus condiciones de vida;
- (ii) no se toma en cuenta la intensidad de la pobreza y las desigualdades en condiciones de vida que también existen entre los pobres.

Por lo tanto, el diagnóstico inicial de las condiciones de pobreza y la identificación de los grupos pobres parece requerir métodos un tanto más complejos para superar estas deficiencias.

## **5. ¿ Quiénes son los pobres y dónde están ubicados ?**

Hasta aquí nos hemos referido a los problemas relacionados con medir la incidencia de la pobreza, a través del porcentaje de individuos cuyo nivel de vida está por debajo de una cierta línea de pobreza o nivel mínimo de satisfacción de necesidades básicas.

Sin embargo, para fines analíticos y de formulación de políticas se requiere saber no solamente el número de pobres y el grado de su pobreza, sino también - para poder determinar la forma de llegar a ellos - una clasificación de los pobres basada en:

- sus características socio-económicas comunes; y

- su ubicación geográfica.

El estudio de las características socio-económicas de los pobres permite asociar la pobreza con atributos particulares de estos individuos, por ejemplo su forma de inserción en el proceso económico, y permite por tanto formular hipótesis sobre la conexión entre los síntomas de la pobreza y sus causas. A su vez, la identificación geográfica de la pobreza permite diseñar programas focalizados para reducir la pobreza. Los grupos objetivo de la población pueden definirse como aquellos que, considerando su grado de carencia o insatisfacción de necesidades básicas, merecen prioridad en una estrategia orientada a la erradicación de la pobreza. Con este doble propósito, analítico y político, resulta necesario considerar la intensidad de la pobreza (la brecha entre la línea de la pobreza y el ingreso) y no solamente la incidencia de la misma (la proporción de los pobres con respecto al total de la población). Un instrumento útil al respecto es el índice compuesto de la pobreza desarrollado por Sen (1976). El índice de Sen combina la incidencia de la pobreza con su intensidad y con la desigualdad que existe entre los pobres. Este índice determina el número de pobres que hay dentro un grupo determinado, el grado de carencia y las diferencias dentro del grupo. El índice de la pobreza de Sen ( $P_S$ ) se define así:

$$P_S = H [I + (1 - I) G]$$

donde:  $H =$  la proporción de la gente pobre ( $q$ ) con respecto al total de la población ( $n$ ), es decir la incidencia o prevalencia de la pobreza, que se define como  $H = q/n$ ;

$I =$  la intensidad de la pobreza, esto es la brecha entre el nivel mínimo de vida ( $z$ ) y el nivel promedio actual de los pobres ( $y^p$ ), o sea:  $I = (z - y^p)/z$ ;

$G =$  el coeficiente Gini de la distribución del ingreso (o nivel de vida) entre los pobres.

Si existe una completa equidad entre los pobres ( $G = 0$ ), el índice de Sen se reduce a:

$$P_S = H.I$$

Si existe una desigualdad absoluta ( $G = 1$ ), el índice se reduce a:

$$P_S = H$$

Una desventaja del índice de pobreza de Sen es que no es una medida "aditiva" (ver Ravallion 1992: pp. 38-43), esto es, según la definición de  $P_S$  la pobreza total no resulta ser necesariamente igual a la suma de los índices de Sen ponderados en varios sub-grupos de la población. Con el fin de preservar la aditividad, una solución es dejar de captar, en el mismo indicador, la diferencia entre

los pobres; en otras palabras, asumir total equidad entre ellos y centrar la atención en la incidencia y la intensidad de la pobreza. No es difícil demostrar que tal indicador es idéntico a la brecha de pobreza ('poverty gap',  $PG$ ), definida como:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]$$

donde:             $n$  = población total  
                        $q$  = población en condiciones de pobreza  
                        $z$  = línea de pobreza  
                        $y_i$  = ingreso actual, grupo de población  $i$

La interpretación de  $PG$  es inmediata: el déficit de la pobreza total proporcional al total de la población. Es evidente que el indicador puede expresarse como la brecha o déficit promedio de los pobres multiplicado por el factor de incidencia de la pobreza<sup>2</sup>:

$$PG = \frac{q}{n} \cdot \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right] = H \cdot I$$

Como se ha indicado, el problema del indicador  $PG$  es su insensibilidad a la distribución entre los pobres. Un indicador que conserva la aditividad<sup>3</sup> y muestra sensibilidad a las diferencias entre los pobres es la medida de pobreza de *Foster-Greer-Thorbecke* (FGT), que es entonces una medida de la intensidad de la pobreza que pondera las brechas de pobreza de los grupos pobres por las mismas brechas de pobreza en analizar la pobreza total (Foster, Greer y Thorbecke 1984):

---

<sup>2</sup>. Basta verificar que:

$$\frac{z - y^p}{z} = \frac{z - \frac{1}{q} \sum y_i}{z} = \frac{z}{z} - \frac{1}{z} \cdot \frac{1}{q} \sum y_i = \frac{1}{q} \sum \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]$$

<sup>3</sup>. La aditividad, o descomponibilidad aditiva prevale únicamente cuando el indicador se calcula en base a datos individuales de la población, y no cuando se utilizan promedios de ingresos de subgrupos predeterminados.

$$P_a = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{(z - y_i)}{z} \right]^a$$

donde  $a (> 0)$  es un parámetro predefinido.  $P_a$  es un promedio (sobre la población total,  $n$ ) de la intensidad de pobreza ponderada en un exponente  $a$ , según la distancia de los grupos o individuos pobres al mínimo vital  $z$ . Visto que los sumados  $[(z-y_i)/z]$  son proporciones menores a la unidad, es claro que cuanto menor sea  $a$ , mayor sea el valor del indicador  $P_a$  para la misma distribución de la población, y al contrario. Sin embargo, cuanto mayor sea  $a$ , el indicador  $P_a$  se muestra más sensible para los déficit de los grupos más pobres; quiere decir que la elección de un valor  $a$  suficientemente alto está orientada a captar especialmente la situación de los más pobres. Por lo tanto el índice FGT contiene un elemento importante de arbitrariedad; se pueden elegir diferentes ponderaciones según la mayor o menor sensibilidad hacia los más pobres.

Vale mencionar otras propiedades de la medida FGT.  $P_a$  es la media de la pobreza de la población total que tiene el valor  $(1-y_i/z)^a$  para los pobres y zero para los no pobres. Como en el caso del índice de Sen, la medida de pobreza de FGT contiene la incidencia de pobreza y la intensidad de pobreza como casos especiales de la medida:

$$\begin{aligned} \text{si } a = 0, & \quad P_a = H = q/n \\ \text{si } a = 1, & \quad P_a = H.I = 1/n \sum_i [(z-y_i)/z] \end{aligned}$$

Si  $a = 2$ ,  $P_a$  toma en cuenta la severidad de la pobreza al extrapolar los déficit de los grupos más pobres por medio de un exponente cuadrado.<sup>4</sup>

La importancia tanto del índice de Sen como de la medida de pobreza FGT se debe a que ambos toman en cuenta las desigualdades que existen entre los pobres. La relevancia para fines de políticas puede ser ilustrada con el siguiente ejemplo. Consideramos dos tipos de políticas: *Política A* que consiste en una ligera redistribución de ingresos desde los hogares ubicados alrededor de la línea de pobreza hacia los hogares más pobres. (Por ejemplo, una reducción de subsidios y la liberación de los precios de alimentos básicos tienden a tener en el contexto de muchos países latinoamericanos este efecto redistributivo al transferir ingresos de las clases urbanas a los pobres pequeños

---

<sup>4</sup>.  $P_2$  se puede descomponer como sigue:  

$$P_2 = \frac{(H.I)^2}{H} + \frac{(H - H.I)^2}{H} \cdot CV_p^2 = \frac{PG^2}{H} + \frac{(H - PG)^2}{H} \cdot CV_p^2$$

Donde el primer término del lado derecho es la contribución de la brecha de pobreza a  $P_2$  y el segundo término es la contribución de la desigualdad entre los pobres a  $P_2$ , sabiendo que  $CV_p^2$  es el coeficiente de variación cuadrada de los ingresos (o consumo) de los pobres ( $CV_p^2 = S(y^p - y_i)/(q \cdot y^p)$ ). Ver Ravallion (1992) para una discusión más extensa.



productores agrícolas.) *Política B* que consiste en un efecto redistributivo inverso: los más pobres pierden y los de alrededor de la línea de pobreza ganan (en el ejemplo anterior, a través un aumento de los subsidios a los alimentos básicos producidos domésticamente y un aumento de control de precios al productor). Si el objetivo del gobierno es reducir la incidencia de la pobreza ( $H$ ), podría optar por la política B ya que lo más probable es que  $H_A > H_B$  porque cambios en  $H$  únicamente dependen de en qué dirección la población cruce la línea de pobreza. Sin embargo, una medida como  $P_2$  indicaría que la política A sería preferible cuando el objetivo del gobierno no es sólo reducir la prevalencia sino también la intensidad de la pobreza. La política A respondería más a las necesidades de los más pobres.

El uso de las metodologías de Sen y FGT también se podría extender para varios indicadores sociales obviando de este modo uno de los problemas comentados acerca del Cuadro 1, es decir se tomaría en cuenta la intensidad de la pobreza y la desigualdad tanto en términos del método de ingresos como del método por insatisfacción de necesidades básicas.<sup>5</sup>

## **6. Indicadores sociales y políticas sociales**

Combinando los métodos directos e indirectos para medir la pobreza con su identificación en términos de características socio-económicas y geográficas, su incidencia y su intensidad, se facilita el relacionar la pobreza con sus causas, la identificación de grupos objetivo y el diseño de programas y políticas tomando en cuenta las características específicas de los beneficiarios. Al mismo tiempo esto puede servir para mejorar:

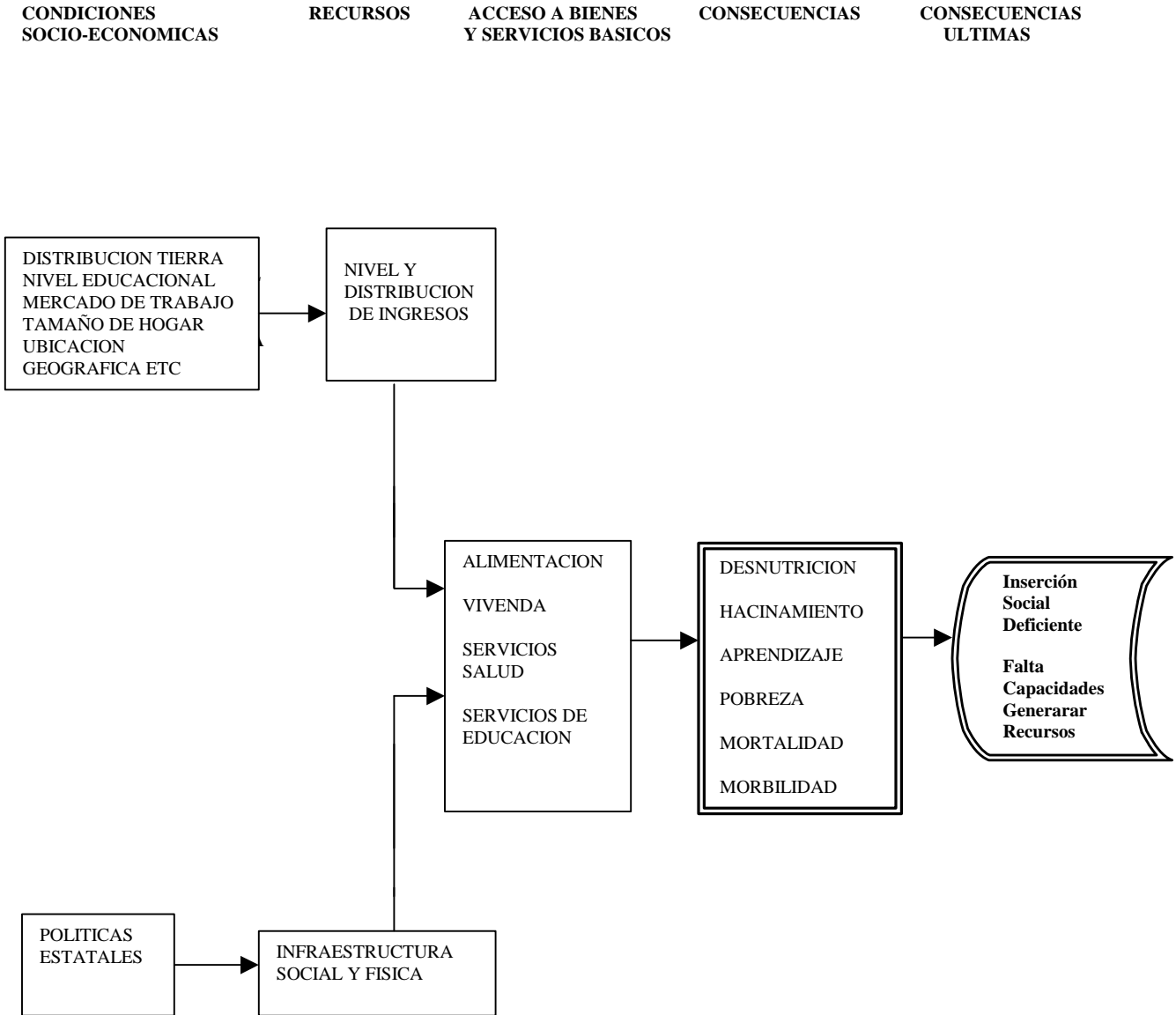
- (1) la selectividad de los programas de apoyo (una necesidad primordial en situaciones de recursos restringidos);
- (2) el seguimiento de la eficiencia y eficacia de los programas;
- (3) el seguimiento de la evolución de la pobreza y de las condiciones de vida en general.

---

<sup>5</sup>. Existen otros métodos un tanto más sofisticados para medir la magnitud y la intensidad de la pobreza y el grado de similitud de carencias o insatisfacción de necesidades básicas, como el método DIM (Distancia-Intensidad-Magnitud) de Morales (1990, 1992).

# Gráfico 1

## POBREZA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS



Esquemáticamente se podría presentar la pobreza, sus causas, sus características y consecuencias como en la Figura 1. Los "recursos" se identifican con los ingresos y la disponibilidad y acceso a los satisfactores de las necesidades básicas. Las consecuencias (o los resultados) se reflejan en los indicadores de resultado (desnutrición, aprendizaje y niveles educacionales, mortalidad, hacinamiento, etc.). Las consecuencias últimas de la insatisfacción de necesidades básicas son la inserción social deficiente, la falta de capacidad de generar recursos e ingresos y el menor acceso a satisfactores de necesidades básicas. De esta manera, los indicadores sociales funcionarían como parte de un marco de análisis dinámico de la pobreza.<sup>6</sup>

Aunque las relaciones presentadas en la Figura 1 puedan tener cierta claridad, es menos obvio como aplicar exactamente los indicadores para guiar la política social. La falta de información confiable y oportuna es un factor que explica el poco uso que se da a los indicadores sociales en el diseño, el monitoreo y la evaluación de la política social en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ello también es difícil proponer metodologías bien comprobadas en la práctica. Una experiencia reciente e interesante es el caso chileno. En Chile, el ministerio de planificación, MIDEPLAN, maneja dos sistemas de información que proporcionan datos relevantes para el diagnóstico y la política social. Uno es la "ficha de estratificación social (*ficha CAS*)<sup>7</sup> que se utiliza para identificar a la población en extrema pobreza y así para asegurar que ella y no sectores de mayores recursos sean los beneficiarios de la "red social" y de los programas dirigidos a las personas más pobres. La ficha se llena en el momento que las personas o hogares solicitan subsidios y acceso a servicios sociales que son parte de los programas sociales especialmente diseñados para estos grupos-objetivo. En base a la información contenida en la ficha se da un puntaje al potencial beneficiario y si el puntaje queda por debajo un nivel crítico que define a la "pobreza extrema" se otorga acceso a los programas de beneficio. En este sentido la ficha CAS presenta un instrumento para catalogar los hogares y personas pobres desde el ángulo de la *demanda* específica para servicios y subsidios sociales y permite focalizar las políticas sociales desde las necesidades expresadas por los potenciales

---

<sup>6</sup>. Ranis (1984), por ejemplo, propone el uso de funciones de 'meta-producción' para evaluar el impacto de mejoras en el nivel de satisfacción de necesidades básicas sobre la productividad y la producción. La aplicación empírica de este tipo de funciones teóricas ha sido escasa hasta el momento y los resultados disponibles no han recibido un reconocimiento amplio. Ver Rosenzweig (1989) para un resumen de la literatura y Barreiros y otros (1987) y Kouwenaar (1988) para un ejemplo de la incorporación de efectos dinámicos de la satisfacción de las necesidades básicas sobre la productividad en un modelo de equilibrio general.

<sup>7</sup>. La sigla CAS corresponde a "Comités de Asistencia Social", entidad creada en las comunas a partir de octubre 1979. La labor de este Comité en cada comuna es la del diagnóstico de necesidades sociales, la definición de prioridades, la coordinación entre diversos agentes del área social responsables de entregar prestaciones y la evaluación de los programas sociales. En apoyo a la labor de los Comités de Asistencia Social, el MIDEPLAN diseñó la ficha CAS e impuso su aplicación a nivel municipal. Véase Raczynski (1991) para una descripción más detallada de este sistema de información.

beneficiarios. Una desventaja de esta fuente de información es que no tiene una base muestral, es decir no se sabe el universo del potencial grupo-objetivo. El segundo sistema de información, la encuesta *CASEN*, permite llenar en gran medida este vacío.

La Encuesta de Caracterización Socio-Económica, *CASEN*, se concibe como un instrumento para la planificación y programación de la política social al proporcionar la información primaria para la medición de la pobreza y la evaluación del acceso a servicios básicos y del impacto redistributivo del gasto social.<sup>8</sup> La encuesta incluye preguntas importantes sobre el uso y la accesibilidad de los programas y servicios sociales, así generando información importante para construir los *indicadores de acceso* y por ende para evaluar la eficiencia y la eficacia de la política social.

Oficialmente en Chile se considera que la *ficha CAS* sirve bien para la focalización de los programas sociales especialmente dirigidos hacia los grupos más pobres. Una desventaja del método aplicado para identificar a los grupos-objetivo es el uso de un índice compuesto para calificar los postulantes en beneficiarios aceptados y no beneficiarios. Como se deduce de las secciones anteriores, este método tiene como premisa importante que la pobreza es homogénea o uniforme, es decir se postula que el que es pobre en términos de una necesidad básica (por ejemplo, vivienda), también lo es en las otras (educación, salud, ingresos). Sabiendo que también en Chile la pobreza tiene características heterogéneas (CEPAL 1991c, Raczynski 1992, MIDEPLAN 1992), la focalización de políticas basadas en un sólo índice compuesto corre el riesgo de orientarse hacia carencias equivocadas en casos individuales. Sin embargo, en principio, la información contenida en la ficha CAS permite analizar las diferentes dimensiones de la pobreza en zonas determinadas y además genera información importante desde el lado de la demanda para guiar la política social.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>. Véase MIDEPLAN (1992) para la descripción y el análisis de la encuesta CASEN III de 1990. Raczynski (1992) presenta un análisis a partir de la encuesta CASEN de 1987 y CEPAL (1991c) compara la magnitud y las dimensiones de la pobreza en Chile entre 1987 y 1990.

<sup>9</sup>. Bien se ha dicho que, " probablemente el efecto más beneficioso de la focalización ha sido que ha aumentado el manejo técnico de las políticas sociales, enfatizando elementos como la importancia del diagnóstico de situaciones de pobreza, de la definición de grupos objetivo para los programas, el monitoreo de los programas, de la evaluación de su impacto, etc." y "...Sin embargo, no es evidente si esto (el efecto redistributivo del gasto social en Chile, R.V.) fue el resultado de la aplicación de la ficha CAS .... o el resultado de la redistribución de recursos hacia ciertos programas sociales y la existencia de mecanismos de 'auto-selección'." (Raczynski y Romaguera 1992:



Antes de entrar en algunas observaciones metodológicas sobre el uso de los indicadores sociales para la política social es importante advertir que la propuesta del diseño de un sistema de indicadores sociales debe servir al manejo de la política social en su conjunto y establecer una base informativa para relacionarla con las políticas económicas, es decir:

(1) La focalización de la política social en los grupos pobres no debe substituir a la política social que sirve para el desarrollo social y la formación de los recursos humanos de toda la población. En términos del presente documento, un sistema de indicadores sociales comprehensivo puede tener como uno de sus objetivos la focalización de ciertos programas sociales hacia grupos específicos de la población con el propósito de enfrentar situaciones de pobreza en forma directa y eficiente. Sin embargo, el sistema debe permitir el seguimiento de la evolución de los niveles de vida de toda la población y encauzar a todas las políticas sociales.

(2) La evaluación del impacto de las políticas sociales no puede limitarse a analizar únicamente la forma y el grado de implementación de programas sociales específicos y los cambios en los indicadores de resultado. Estos últimos pueden ser influenciados por una multitud de factores como se trató de explicitar en la Figura 1. En particular, es importante tomar en cuenta las interrelaciones entre las diferentes áreas de la política social (nutrición, salud, educación, vivienda, etc.) y entre éstas y la evolución de la economía (empleo, ingresos, productividad) y las políticas de ajuste económico. Por ende, es importante integrar los indicadores sociales en un sistema más amplio de cuentas socio-económicas, como se explicará también más adelante (Sección 11).

(3) Para evaluar el impacto de los programas sociales y de las políticas de ajuste económico no basta simplemente con seguir la evolución de los indicadores sociales y los del crecimiento económico, de empleo e ingresos y luego atribuir los cambios en los indicadores al impacto de las políticas. Es necesario apoyar el diseño y la evaluación de las políticas con investigaciones que justamente identifiquen a los diferentes factores y su grado de importancia en explicar las tendencias de los indicadores de resultado, verificando las causalidades del tipo de la Figura 1. Como se mencionó anteriormente, es particularmente importante analizar en cada situación cuáles son los factores que determinan el acceso a los servicios y programas sociales.

(4) El perfil de la pobreza tanto como las tendencias en la evolución de los indicadores sociales son distintos en cada país. Es difícil generalizar hipótesis acerca del impacto de los programas sociales sobre los indicadores de resultado. Tienen que ser especificadas para cada situación en particular.

(5) Frecuentemente se ha afirmado que la focalización es equivalente a aumentar la eficiencia

del gasto social. Esta no es necesariamente el caso. El grado de eficiencia de programas focalizados hacia ciertas áreas del país y ciertos grupos de la población depende en primer lugar de la naturaleza, los objetivos y el contenido de programas concretos.<sup>10</sup>

Ahora bien, el esquema de causalidad presentado en la Figura 1 y el ordenamiento de los indicadores sociales en indicadores de resultado, de insumo y de acceso es útil para sugerir una taxonomía en relación a los objetivos e instrumentos de la política social. El objetivo último de las políticas sociales es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pero puede tener como objetivos prioritarios la reducción de la pobreza de grupos específicos en áreas geográficas determinadas. Aplicando un sistema de indicadores sociales, estos objetivos se traducen en objetivos instrumentales (metas) a dos niveles:

- (i) el mejoramiento de indicadores de resultado seleccionados según el tipo de programa, como por ejemplo la disminución de la incidencia e intensidad de la pobreza, la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, el aumento de los niveles educacionales y la reducción de los déficit cualitativos de vivienda;
- (ii) el mejoramiento del acceso a satisfactores de necesidades básicas, es decir metas para indicadores de *insumo*: aumento de empleo (por ejemplo a través de programas especiales de empleo o apoyo a actividades productivas); incremento de ingresos (políticas salariales, subsidios); incremento de la cobertura de los servicios de salud, inversiones en la red de agua potable, cobertura de vacunaciones, etc. (programas de salud curativa y preventiva); aumento del gasto público en educación, mejoramiento relación número de alumnos por profesor y por aula (programas educacionales); aumento de construcciones de viviendas apropiadas (programas de vivienda); etc., así como metas para indicadores de *acceso*: mejoramiento de la infraestructura física (caminos, transporte) para reducir la distancia geográfica a los servicios básicos; aumento del número de consultas médicas por persona; mejoramiento curriculum educacional; etc.

Las estrategias para lograr estos objetivos se plasman en proyectos orientados a lograr el equilibrio

---

<sup>10</sup>. En el caso chileno se ha comentado que la focalización ha generado efectos no deseados en el caso de ciertos programas. Raczynski y Romaguera (1992) y Vergara (1990) sugieren que una focalización "excesiva" convirtió algunos programas de salud preventiva en atención curativa y programas de desarrollo de capital humano de acceso universal en programas asistenciales para grupos específicos.

entre oferta y demanda de satisfactores básicos incidiendo sobre las causas para que la una y/o la otra tengan escasos volúmenes. Es en este nivel donde se insertan las intervenciones de política social.

El PNUD ha desarrollado una metodología para ordenar el proceso de la evaluación de la política social y que se relaciona con aspectos de la evaluación de proyectos (Castro y Chavez 1991). Los conceptos básicos de esta metodología son *pertinencia*, *eficiencia* y *eficacia*. Estos conceptos pueden ser relacionados con los diferentes tipos de indicadores sociales definidos en las secciones anteriores.

La *pertinencia* se refiere al análisis de la adecuación de los objetivos instrumentales al logro del objetivo final del programa de acción de política social. La *eficiencia* se refiere a la adecuación de los proyectos y acciones concretas a los objetivos instrumentales, mientras que la *eficacia* interroga sobre el impacto de los resultados del proyecto en el logro del objetivo final. Siguiendo a Morales (1992: 12), se puede resumir estos conceptos en la siguiente forma:

<b>SISTEMA DE LA EVALUACION DE POLITICA SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS</b>			
<i>Referencia:</i>	Objetivo final	X	Objetivo final
<i>Acción:</i>	Objetivos instrumentales		Proyectos
<i>Evaluación de:</i>	<b>Pertinencia</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Eficacia</b>

La evaluación de la pertinencia tiene como tarea analizar la adecuación del objetivo de un programa a los requerimientos de la resolución de un problema. Esta evaluación se aplica a dos niveles. En el primer nivel se hace una apreciación del programa social en términos de su capacidad de alcanzar su objetivo final. Es decir, la evaluación debe establecer si, por ejemplo, el conjunto de los proyectos y acciones contemplados en un programa de nutrición y salud preventiva es adecuada al alcance de



su objetivo: la reducción de la tasa de mortalidad infantil. En un segundo nivel se establece la pertinencia de cada uno de los proyectos y acciones que forman parte del programa social. La información cuantitativa requerida para iniciar la evaluación de pertinencia cubre los siguientes elementos: (i) identificación del problema que se intenta resolver; (ii) caracterización física de las áreas donde se implemetaría el programa social; (iii) caracterización socio-demográfica de la población y, posiblemente, grupos-objetivos de la población que residen en estas áreas; (iv) caracterización económica. Además de la información cuantitativa es necesario identificar las demandas y necesidades percibidas por la población que se beneficiaría del programa de política social, así como el contexto institucional en el cual se debe implementar el programa.

La evaluación de la *eficiencia* se propone establecer la adecuación de los proyectos a los objetivos instrumentales del programa, es decir en qué medida los recursos (materiales, financieros, humanos) son óptimos para alcanzar en la forma más eficiente las metas establecidas por el programa. Esta es una evaluación que se realiza tanto durante el proceso del diseño del programa (factibilidad), como durante el proceso de ejecución del programa (evaluación del cumplimiento del objetivo instrumental).

La evaluación de la *eficacia* constituye la síntesis de la pertinencia y la eficiencia del programa, puesto que pretende establecer el grado en el cual los proyectos y acciones han contribuido o contribuyen al logro del objetivo final.

En el cuadro siguiente se establece la relación entre los indicadores de resultado, de insumo, y de acceso con las tres etapas de evaluación de la política social:

EVALUACION	INDICADORES		
	de insumo	de acceso	de resultado
<b>pertinencia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>eficiencia</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>eficacia</b>			<b>X</b>

**Fuente:** Morales (1992: 21).

El sistema de indicadores sociales genera así los insumos cuantitativos para la evaluación de la política social. Sin embargo, como ya fue indicado, el proceso evaluativo no es simplemente seguir

la evolución de los indicadores. Es necesario tratar de establecer la contribución del programa a este proceso y otros factores no directamente influidos por el programa. Generalmente no es fácil definir con exactitud la contribución de los programas y proyectos y las metodologías que intentan hacerlo pueden diferir por su nivel de complejidad (por ejemplo, podría llegarse hasta el nivel de modelos socio-económicos de equilibrio general). En un nivel menos complejo, se podría dar mucha importancia al análisis del uso y la accesibilidad de los programas y políticas sociales, es decir toda la información contenida en los indicadores de acceso generados a través de módulos especiales de las encuestas continuas de hogares (como la encuesta CASEN o las encuestas de niveles de vida auspiciadas por el Banco Mundial<sup>11</sup>) y a través de información generada durante la ejecución del proyecto con los beneficiarios directos de los programas sociales (por ejemplo la ficha CAS).

## **7. Una aplicación: Ecuador en los años setenta y ochenta**

En el estudio ISS-PREALC sobre la pobreza en el Ecuador (ver Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos 1987), realizado a inicios de los años 80, se han aplicado tanto el método de ingreso como el método directo. El objetivo fue la identificación de los factores socio-económicos principales de la pobreza. Las principales fuentes utilizadas fueron las Encuestas de Presupuestos Familiares, Área Urbana y Rural, del INEC, de 1975 y 1979 respectivamente. Esta información se complementó con encuestas propias del proyecto ISS-PREALC en zonas determinadas, sobre todo, para investigar los determinantes del acceso a los servicios básicos (Vos 1982). En base a esta información se elaboraron "mapas" o "perfiles de pobreza" agrupando los hogares de acuerdo a las características socio-económicas comunes del hogar y del jefe del hogar.

En la aplicación del método de ingreso se estimó primero el costo de una canasta básica de alimentos que representara un mínimo de requerimientos nutricionales por persona establecido en promedio en 2300 KCal y 45 gramos de proteínas. Así se definió el umbral de ingreso para definir la pobreza extrema. Para estimar el ingreso de necesidades básicas (INB) o la línea de pobreza absoluta, se aplicó el método Engel, es decir se dividió el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) por la propensión al consumo de alimentos en el consumo total, o coeficiente de Engel (E), estimado para el grupo de hogares que se encontraba precisamente en el umbral de la pobreza extrema:  $INB = CBA/E$ . El coeficiente Engel para este grupo de hogares se estimó alrededor de 0.48, lo que equivale a multiplicar el valor de la canasta básica de alimentos por un factor algo mayor que 2 para obtener el INB. El INB define la línea de pobreza, incluyendo los costos de alimentación mínima y los de otras necesidades básicas. A continuación se procedió a estimar la incidencia e intensidad de la pobreza y el índice de Sen. Luego se relacionaron los índices con las características

---

<sup>11</sup>. Véase, por ejemplo, Glewwe (1990) y World Bank (1991).

socio-económicas de cada hogar.

Como resultado (ver Cuadro 2) de este análisis se concluyó que, en las áreas urbanas del Ecuador, la probabilidad de ser pobre con una intensidad mayor al promedio es más alta (en orden de importancia):

- (i) si el nivel educacional del jefe del hogar es bajo (analfabeto, o con menos de 6 años de primaria);
- (ii) si el jefe del hogar es trabajador independiente o por cuenta propia;
- (iii) si el jefe es asalariado en el sector construcción o activo en el sector (informal) de servicios urbanos;
- (iv) si el tamaño del hogar es grande (7 miembros o más).

En las áreas rurales la pobreza absoluta, según el "método de ingresos", se relaciona con:

- (i) la falta de acceso a la tierra (la pobreza es más aguda entre los pequeños productores agrícolas con 0 a 5 hectareas);
- (ii) el trabajo asalariado rural;
- (iii) el nivel educacional del jefe del hogar;
- (iv) el tamaño del hogar (7 miembros o más).

Se utilizaron las mismas fuentes para identificar la pobreza según ciertos indicadores del "método directo". Los Cuadros 3 y 4 muestran lo obtenido para tres indicadores resultado de necesidades básicas:

- (a) el grado de analfabetismo (de la población de 12 años y más);
- (b) el grado de hacinamiento de la vivienda (considerando vivienda sobre-ocupada si cuenta con un espacio menor a 1,8 m<sup>2</sup> por adulto-equivalente); y
- (c) el grado de desnutrición (ver normas según método de ingresos).

De la comparación de los Cuadros 2, 3 y 4 se puede inferir un alto grado de coincidencia entre las condiciones socio-económicas que determinan la pobreza según ingresos y las que determinan el grado de pobreza según estos tres indicadores sociales de resultado. Esto no es tan sorprendente si se tiene en cuenta la interdependencia que existe entre el ingreso y la satisfacción de necesidades básicas. También a través del análisis del acceso de servicios públicos básicos se concluyó que el ingreso familiar es uno de los limitantes principales para el uso de servicios educacionales, de salud, etc. (Vos 1982 y 1987).

Se han elaborado varios mapas geográficos de la pobreza en el Ecuador. El mapa de PNUD (1988) presenta indicadores compuestos de pobreza por cantones. Sin embargo, la base de datos está un

tanto desactualizada por falta de información reciente: las fuentes principales para algunos indicadores claves son el censo agropecuario y la encuesta rural MAG-ORSTOM, ambos de 1974. Se utilizan 6 indicadores para contruir el índice de pobreza: (1) el ingreso per cápita cantonal; (2) la concentración de unidades agrícolas con menos de 1 hectárea; (3) la tasa de mortalidad infantil; (4) una tasa de desnutrición infantil; (5) la tasa de crecimiento poblacional; (6) el ingreso municipal por habitante.

Se pondera el valor de cada uno de estos indicadores según un grado de intensidad (de 1 a 5). Se encuentra que este índice (la suma del puntaje por indicador) de pobreza aumenta según sea más bajo el ingreso per capita cantonal; más alta la concentración del minifundio; más altas las tasas de mortalidad y desnutrición infantil; más alta la tasa de crecimiento poblacional; y más baja la capacidad de recaudar impuestos municipales.

Como resultado se observa que la pobreza según el "método mapa de pobreza" es mayor en los cantones rurales de la Sierra. Los doce cantones con mayor índice de pobreza se ubican en la Sierra, mientras que el segundo intervalo del índice de la pobreza comprende otros 13 cantones de la Sierra y 11 de la Costa. Los cantones con menor índice de pobreza son aquellos con más población urbana.

De la explicación de las secciones anteriores debe quedar claro que el "método mapa geográfico de pobreza" mezcla diferentes tipos de indicadores, de resultado y de insumo, y causas relativas a las condiciones socio-económicas para derivar un solo índice de pobreza. Obviamente es posible aproximar el problema de esta forma, pero para usos de políticas es preferible mantener una clara diferenciación entre los respectivos indicadores sociales y entre sus causas y efectos. En este sentido sería preferible dibujar mapas de pobreza por indicador.

Más recientemente, Larrea (1990) aplicó la metodología propuesta en el Cuadro 1 con la información de una encuesta de hogares para el área urbana del Instituto Nacional de Empleo (INEM 1988). La línea de pobreza se estimó en base a una canasta básica normativa de alimentos y un supuesto coeficiente Engel de 0.5. El grado de insatisfacción de necesidades básicas se midió a través de dos indicadores: el analfabetismo (al menos uno de los miembros del hogar mayores de doce años que no sabe leer y escribir) y la desnutrición infantil (al menos un niño menor de 6 años con estado de desnutrición moderada o avanzada). Se identificaron tanto los hogares que no satisfacen una de las dos necesidades básicas como los que no satisfacen ninguna de las dos. El Cuadro 5a demuestra una vez más que la pobreza en el Ecuador es multidimensional. Más de una cuarta parte de los hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha no presentan carencias de vivienda, sino únicamente de desnutrición infantil o analfabetismo. El cuadro 5b combina los dos métodos de medición de pobreza y demuestra que en 1988 - en base a la información dada - el 70% de la

población urbana ecuatoriana se halla afectada por la pobreza, de una u otra manera.

También se ha elaborado un mapa de pobreza geográfico por cantones para el año 1990, basado en la Encuesta del INEM para el área urbana 1989 y los censos de población de 1982 y 1990, aplicando un método similar al del estudio de Larrea (MTRH-INEM-BID-CIESE 1991). Sin embargo, en lugar de sólo dos indicadores de necesidades básicas se tienen en cuenta un conjunto de necesidades (nivel de instrucción, analfabetismo, calidad construcción de vivienda, hacinamiento, disponibilidad de servicios, empleo y atención médica) y se elabora un modelo basado en una función logística de probabilidad de pobreza sobre el conjunto de satisfactores de necesidades básicas. A nivel nacional se estima bajo este método que un 63% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y un 31% está afectada por "pobreza crónica". La mayor parte de los pobres (34% del total de la población) se encuentran en zonas rurales, mientras que los pobres urbanos complementan el 29% restante. Las cantones urbanos con niveles de pobreza más elevados (entre 60 y 70% de sus respectivas poblaciones) se encuentran sobre todo en ciudades de las provincias de Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo, Loja y Manabí. En el medio rural, en cambio, la gran mayoría de los cantones presentan entre 70 y 85% de pobreza en cualquiera de sus condiciones. La mayor parte se encuentra en la Sierra ecuatoriana. Una deficiencia de este mapa de pobreza es que el cruce entre los ingresos (estimados en base a la encuesta de INEM) y los indicadores sociales (en base a los censos de población) es indirecto y además sólo hay observaciones para los ingresos urbanos.

A pesar de que los estudios citados tienen ciertas deficiencias metodológicas, todos confirman el alto grado de pobreza que persiste en el Ecuador en los años setenta y ochenta. Los resultados también enfatizan la necesidad de medir la pobreza en términos de sus múltiples dimensiones, es decir aplicando un conjunto de indicadores que identifiquen los diferentes aspectos de la pobreza a través de métodos directos e indirectos de medición.

**Cuadro 2**  
**MAPA DE POBREZA DE ECUADOR**  
**Método "Indirecto" o "por Ingresos"**

	AREA URBANA (1975)			AREA RURAL (1979)		
	H	I	P	H	I	P
<b>1. Caract. del hogar</b>						
- Ubicación por región						
Sierra	0.63	0.44	0.36	0.88	0.58	0.62
Costa	0.75	0.46	0.43	0.84	0.49	0.51
Oriente				0.38	0.37	0.19
- Tamaño del hogar						
1 - 4	0.46	0.35	0.21	0.72	0.48	0.45
5 - 6	0.65	0.41	0.35	0.84	0.53	0.55
7 o más	0.83	0.49	0.51*	0.91	0.36*	0.62*
- Tamaño de la UPA						
No agrícola				0.74	0.46	0.44
0 - 1 ha				0.91	0.58	0.63*
1 - 5 ha				0.92	0.57	0.63*
5 - 20 ha				0.84	0.49	0.52
20 ha o más				0.64	0.42	0.35
<b>2. Características del Jefe del Hogar</b>						
- Nivel educacional						
Analfabeto	0.92	0.59	0.67*	0.92	0.59	0.65*
Primaria	0.82	0.46	0.48*	0.83	0.51	0.53
Secundaria	0.51	0.35	0.24	0.44	0.34	0.20
Superior	0.14	0.25	0.05	0.23	0.30	0.09
- Sexo						
Masculino	0.69	0.45	0.40	0.85	0.53	0.56
Feminino	0.70	0.45	0.40	0.85	0.55	0.58
- Categoría ocup.						
Empleador	0.39	0.29	0.15	0.47	0.37	0.23
Trab. indep.	0.74	0.47	0.43*	0.82	0.53	0.54
Asalariado	0.69	0.45	0.39	0.90	0.55	0.60
- Actividad econom.						
Agricultura	0.85	0.56	0.57*	0.88	0.56	0.65*
Ind. liviana	0.81	0.46	0.46*	0.85	0.54	0.57*
Ind. pesada	0.48	0.48	0.36	0.84	0.50	0.53
Construcción	0.83	0.49	0.50*	0.90	0.51	0.57*
Comercio	0.68	0.45	0.39	0.68	0.43	0.38
Transporte	0.70	0.42	0.38	0.69	0.39	0.36
Adm. pública	0.53	0.38	0.26	0.67	0.45	0.39
Otros servic.	0.81	0.47	0.49*	0.79	0.53	0.52

*Fuente:* INEC, *Encuestas de Presupuestas Familiares, Area Urbana 1975 y Area Rural 1979*; Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987).

*Notas:* H = Incidencia de la pobreza.  
I = Intensidad de la pobreza.

P = Índice de pobreza de Sen.  
\* = Indica índice de pobreza mayor al promedio.

**Cuadro 3**  
**MAPA DE POBREZA DE ECUADOR - AREA URBANA (1975)**  
**Método de Indicadores de Satisfacción de Necesidades Básicas**

	POB. TOT. H	ANALFA- BETISMO H	VIVIENDA			NUTRICIÓN		
			H	I	P	H	I	P
<b>1. Caract. del hogar</b>								
- Ubicación por región								
Sierra	0.45	0.039*	0.59	0.41	0.32	0.58	0.33	0.27
Costa	0.55	0.030	0.76	0.44	0.43	0.64	0.33	0.29*
- Tamaño del hogar								
1 - 4	0.23	0.047*	0.40	0.32	0.17	0.38	0.37	0.21
5 - 6	0.28	0.030	0.63	0.37	0.31	0.55	0.31	0.24
7 o más	0.49	0.044	0.86	0.47	0.51*	0.76	0.33	0.34*
<b>2. Características del Jefe del Hogar</b>								
- Nivel educacional								
Analfabeto	0.06	0.293*	0.88	0.51	0.55	0.79	0.39	0.41*
Primaria	0.60	0.025	0.79	0.44	0.45*	0.69	0.33	0.31*
Secundaria	0.26	0.008	0.54	0.37	0.27	0.50	0.31	0.23
Superior	0.08	0.002	0.23	0.23	0.08	0.31	0.36	0.16
- Sexo								
Masculino	0.87	0.033	0.69	0.43	0.38*	0.61	0.33	0.28
Feminino	0.13	0.049*	0.64	0.39	0.33	0.65	0.36	0.32*
- Categoría ocup.								
Empleador	0.01		0.49	0.39	0.27	0.45	0.27	0.17
Trab. indep.	0.41		0.71	0.43	0.40*	0.64	0.35	0.31*
Asalariado	0.52		0.70	0.43	0.39*	0.61	0.31	0.27
- Actividad económica.								
Agricultura	0.09		0.79	0.45	0.45*	0.67	0.37	0.33*
Ind. liviana	0.14		0.76	0.44	0.43*	0.68	0.28	0.27
Ind. pesada	0.04		0.74	0.43	0.40*	0.53	0.27	0.20
Construcción	0.08		0.81	0.46	0.47*	0.66	0.31	0.28
Comercio	0.20		0.71	0.43	0.40*	0.65	0.37	0.34*
Transporte	0.09		0.71	0.41	0.38	0.63	0.31	0.27
Adm. pública	0.16		0.56	0.39	0.29	0.55	0.33	0.25
Otros servic.	0.09		0.76	0.45	0.43*	0.64	0.35	0.31*

*Fuente:* INEC, *Encuesta de Presupuestas Familiares, Area Urbana 1975*; Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987).

*Notas:* H = Incidencia de la pobreza.  
I = Intensidad de la pobreza.  
P = Índice de pobreza de Sen.  
\* = Indica índice de pobreza mayor al promedio.

**Cuadro 4**  
**MAPA DE POBREZA DE ECUADOR - AREA RURAL (1979)**  
**Método de Indicadores de Satisfacción de Necesidades básicas**

	POB. TOT.	ANALFA- BETISMO H	VIVIENDA			NUTRICIÓN		
			H	I	P	H	I	P
<b>1. Caract. del hogar</b>								
- Ubicación por región								
Sierra	0.53	0.177	0.80	0.47	0.48	0.67	0.45	0.40*
Costa	0.45	0.176	0.83	0.46	0.49	0.55	0.35	0.27
Oriente	0.02	0.034	0.76	0.44	0.43	0.44	0.60	0.35
- Tamaño del hogar								
1 - 4	0.22	0.290*	0.57	0.33	0.25	0.49	0.44	0.30
5 - 6	0.28	0.160	0.80	0.42	0.44	0.58	0.43	0.34
7 o más	0.50	0.128	0.94	0.53	0.60*	0.69	0.40	0.37*
- Tamaño de la UPA								
No agrícola	0.15	0.108	0.78	0.44	0.44	0.63	0.41	0.37*
0 - 1 ha	0.28	0.201*	0.82	0.46	0.48*	0.70	0.43	0.40*
1 - 5 ha	0.32	0.202*	0.84	0.50	0.52*	0.65	0.41	0.36*
5 - 20 ha	0.16	0.165	0.82	0.45	0.47	0.49	0.41	0.28
20 ha o más	0.10	0.110	0.77	0.43	0.43	0.40	0.37	0.21
<b>2. Características del Jefe del Hogar</b>								
- Nivel educacional								
Analfabeto	0.34	0.390*	0.87	0.50	0.54*	0.67	0.42	0.38*
Primaria	0.63	0.063	0.80	0.45	0.46	0.59	0.41	0.33
Secundaria	0.02	0.013	0.53	0.37	0.25	0.37	0.47	0.24
Superior	0.00	-	-	-	-	-	-	-
- Sexo								
Masculino	0.89	0.166	0.83	0.47	0.49*	0.61	0.41	0.34
Femenino	0.11	0.231*	0.71	0.44	0.40	0.63	0.46	0.39*
- Categoría ocup.								
Empleador	0.02		0.66	0.34	0.30	0.30	0.34	0.14
Trab. indep.	0.49		0.79	0.45	0.45	0.60	0.43	0.35
Asalariado	0.44		0.86	0.48	0.52*	0.64	0.40	0.35
- Actividad económica.								
Agricultura	0.67		0.84	0.48	0.50*	0.60	0.41	0.33
Ind. liviana	0.07		0.75	0.41	0.41	0.68	0.39	0.37*
Ind. pesada	0.01		0.81	0.44	0.44	0.64	0.38	0.33
Construcción	0.06		0.84	0.48	0.50*	0.74	0.41	0.41*
Comercio	0.07		0.72	0.44	0.41	0.66	0.50	0.45*
Transporte	0.20		0.80	0.36	0.38	0.44	0.39	0.24
Adm. pública	0.03		0.71	0.41	0.39	0.52	0.43	0.30
Otros servic.	0.02		0.81	0.43	0.45	0.61	0.47	0.40*

Fuente: INEC, *Encuesta de Presupuestas Familiares, Area Rural 1979*; Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987).

Notas: H = Incidencia de la pobreza. I = Intensidad de la pobreza.  
P = Índice de pobreza de Sen. \* = Índice de pobreza > promedio.



**Cuadro 5a**

**Ecuador: Hogares que no tiene satisfechas una de las necesidades básicas  
y número de carencias,  
Area Urbana, 1988**

<b>Tipo de carencia</b>	<b>% sobre los hogares pobres</b>
Sólo analfabetismo	4.8
Sólo desnutrición	19.8
Sólo hacinamiento	3.4
Desnutrición y hacinamiento	2.8
Sólo vivienda precaria	28.2
Vivienda precaria y no inodoro	2.2
Vivienda precaria y analfabetismo	3.5
Vivienda precaria y desnutrición	6.9
Vivienda precaria y hacinamiento	5.9
Vivienda precaria, hacinamiento y desnutrición	3.3
Otros	19.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

*Fuente:* Larrea (1990: 36); INEM, *Encuesta Permanente de Hogares, Area Urbana 1988*.

**Cuadro 5b**

**Ecuador, Hogares Urbanos 1988:  
Pobreza e insatisfacción de necesidades básicas  
(porcentaje número total de hogares)**

<b>METODO POR INGRESOS → METODO ↓ DIRECTO</b>	<b>Ingresos por debajo LI</b>	<b>Ingresos por debajo LP</b>	<b>Ingresos adecuados</b>	<b>TOTAL</b>
Insatisfechas analfabetismo y desnutrición infantil	14.2	13.0	10.3	37.5
Insatisfechas analfabetismo o desnutrición infantil	3.1	4.6	5.0	12.6
Satisfechas	7.1	12.9	29.9	49.9
<b>TOTAL (total no. de hogares)</b>	<b>24.3</b>	<b>30.5</b>	<b>45.2</b>	<b>100.0 (1,209,865)</b>

*Fuente:* Larrea (1990); INEM, *Encuesta Permanente de Hogares, Area Urbana 1988*.

*Nota:* LI = Línea de indigencia o línea de pobreza extrema (= costo canasta básica de alimentos)  
LP = Línea de pobreza

## 8. La percepción de la pobreza

A pesar de la arbitrariedad implícita en la definición de los umbrales y normas para estimar la línea de pobreza, el concepto de pobreza aplicado hasta ahora se basa en observaciones o evaluaciones "objetivas". No obstante, el concepto también podría basarse en los propios sentimientos de exclusión de las personas y en las percepciones de terceras partes. Así se definiría la pobreza "subjetiva". Cualquier persona podría declarar si sus necesidades están satisfechas en grado suficiente, sin tomar en consideración su marco de referencia. Sin embargo, este método de la "satisfacción declarada" sería difícil de usar para propósitos de políticas.

La pobreza "subjetiva" puede abordarse también de otra manera, es decir, a través del comportamiento observado del individuo o de los hogares, ya sea en la obtención del ingreso o en el gasto del mismo (ver Drewnowski 1974). En el primer caso, la obtención del ingreso, una manera de evaluar el grado de pobreza "subjetiva" sería a través de la voluntad declarada de trabajar más horas por semana que las legalmente establecidas o a través del grado de trabajo infantil dentro del hogar. En el segundo caso, el gasto, un indicador relevante podría ser la distribución del ingreso entre el ahorro y el consumo. Situaciones en las que se produce un desahorro pueden ser expresión de condiciones de pobreza. Dentro de la estructura del gasto, la distribución entre los productos alimentarios y los no-alimentarios y entre los artículos básicos y no-básicos puede constituir otro aspecto del "comportamiento observado". Estos elementos pueden servir para hacer operativo un diagnóstico de los sentimientos de carencia con información cuantitativa. Esta información podría ser complementada con encuestas de opinión sobre los "sentimientos de pobreza".

No se conoce de ejemplos en América Latina donde se hayan realizado tales encuestas de opinión, mientras que el concepto de pobreza "subjetiva" presenta dificultades operativas para fines de análisis y políticas. Sin embargo, en el estudio sobre la pobreza en Ecuador en los años setenta (Barreiros, *et al.* 1987) se observó una correlación entre la pobreza "objetiva" medida a través del método de ingresos y posibles indicadores de pobreza "subjetiva" como por ejemplo la incidencia del trabajo infantil y la proporción del consumo de alimentos/no-alimentos; ambos indicadores tendieron a aumentar con el grado de pobreza "objetiva".

A otro nivel, existe también una percepción de la pobreza a nivel político. Las estimaciones del promedio nacional de la incidencia de la pobreza absoluta en el caso del Ecuador por ejemplo, llegó - según el método de ingresos - a cifras alarmantes de 69% en áreas urbanas y 85% en áreas rurales (ver Cuadro 2). Estas cifras no se correspondían con la percepción de los tecnócratas y políticos en el país, que "consideraron" más realista una incidencia de 40 a 50%. El aspecto político consiste en

que con las dimensiones de pobreza resultantes de la investigación ISS-PREALC suele ser casi imposible resolver el problema de pobreza en un plazo previsible. En una situación de este tipo existen tres opciones:

- (i) rechazar la investigación por considerarsela incorrecta;
- (ii) ajustar las normas para definir la línea de pobreza para así llegar a una prevalencia estimada menos alarmante;
- (iii) utilizar la cifra para presionar a los políticos y al gobierno para dar mayor prioridad al problema de la pobreza.

En cualquiera de estos casos, si existe una metodología transparente y rigurosa para definir y estimar la pobreza, se dan las condiciones básicas para debatir públicamente las normas y los resultados de las estimaciones.

## **9. La coyuntura social y ordenamiento de indicadores**

Los métodos explicados en este capítulo se aplican en la mayoría de los casos para un año determinado y con intervalos en el tiempo. Ciertos indicadores sociales se publican anualmente, aunque generalmente se calculan a un nivel muy agregado (promedio nacional). Si existe una alta prioridad en la estrategia de desarrollo para reducir la pobreza, tal práctica no es suficiente para el seguimiento y monitoreo de los resultados en el plano social de las políticas perseguidas. Para ello se requiere un sistema permanente de indicadores sociales y de indicadores de la pobreza, desagregados por los grupos objetivo, sus características socio-económicas y su ubicación geográfica. Tal sistema podría constituirse en un sistema de información de coyuntura social, que permita analizar los efectos de las políticas de ajuste y del desarrollo sobre la pobreza y las condiciones sociales de vida.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los efectos de las políticas económicas y sociales no se observan inmediatamente en los indicadores de resultado de satisfacción de necesidades básicas. Para la mayoría de los indicadores estos efectos serán solo notables a mediano y largo plazo. Como no existen suficientes estudios para establecer el tiempo de gestación de, digamos, determinados factores económicos y la oferta de servicios básicos sobre los niveles de satisfacción de necesidades básicas, no se puede hacer una distinción bien fundada entre indicadores sociales de corto y de largo plazo. Sin embargo, en este ensayo se hace un intento preliminar de identificar algunas variables de flujo que se podría definir como indicadores de corto plazo y otros, variables de stock, que servirían como indicadores de largo plazo.

Por ejemplo, como *indicadores sociales de corto plazo* se podrían identificar:

- (i) *por el método indirecto*
  - (a) los ingresos
  - (b) el consumo de alimentos (nutrientes)

Si no se dispone de observaciones directas de los ingresos y del consumo por grupos socio-económicos a través de encuestas continuas de hogares, el seguimiento se podría hacer también a través de indicadores de ingresos y consumo complementarios, tales como<sup>12</sup>:

- la tasa de desempleo abierto
- la tasa de subempleo
- el salario real de los trabajadores no calificados
- el costo real de la canasta básica de alimentos
- el crecimiento de la producción agrícola y hojas de balance alimentario (oferta y consumo aparente de nutrientes)
- los términos domésticos de intercambio (precio relativo sector agrícola/no-agrícola)

(ii) *por el método directo*

La mayoría de los "indicadores de resultado" de satisfacción de necesidades básicas reflejan efectos de mediano o largo plazo, tales como la esperanza de vida, tasas de mortalidad, niveles educacionales, etc. Sin embargo, tal vez - sujetos a investigación previa - algunos indicadores puedan ser considerados más sensitivos en el corto plazo a cambios en políticas económicas y sociales focalizadas hacia los grupos pobres, como son:

- (c) Tasa de mortalidad infantil
- (d) Tasa de desnutrición (peso/edad)
- (e) Tasa de escolarización
- (f) Tasa de retención escolar (primaria)
- (g) Tasas de morbilidad

Por lo demás el seguimiento a corto plazo se puede realizar en gran parte a través de los indicadores de insumo, en el sentido de que reflejan el esfuerzo de proveer satisfactores de necesidades básicas que pueden ser modificados de un período a otro, tales como:

---

<sup>12</sup>. Ver el cuadro A.1 del Apéndice para un listado más completo. Ver también, Banco Mundial, *Poverty Reduction Handbook*, 1992.

- (h) cobertura de los programas de vacunación
- (i) (cobertura) centros de salud
- (j) población con acceso al agua potable
- (k) número de escuelas (cobertura sistema escolar)
- (l) número de profesores por alumno
- (m) gasto fiscal en servicios sociales;
- etc.

La selección de los indicadores de corto plazo más apropiados para el monitoreo frecuente y continuo (anual o con mayor frecuencia) debe basarse en un diagnóstico de las principales causas de la pobreza y de los determinantes más sensitivos de los niveles de vida. Este diagnóstico se basa en un análisis del conjunto amplio de indicadores y sus posibles determinantes.

Las variables de stock para determinar el nivel de vida se consideran como indicadores sociales de largo plazo, por ejemplo:

- (a) esperanza de vida
- (b) tasas de mortalidad
- (c) nivel educacional alcanzado
- (d) déficit cualitativo de vivienda
- etc.

Estos indicadores, al igual que los de acceso, podrían ser objeto de monitoreo menos frecuente, aunque sí habría que tratar de registrarlos una vez cada 3-5 años.

Aparte de identificar separadamente los indicadores de corto y de largo plazo, se estima también importante enfatizar que en el campo social muchos indicadores tienen un alto nivel de correlación entre sí. Obviamente si dos indicadores están altamente correlacionados, la información contenida en ambos puede ser similar, sugiriendo así la posibilidad de utilizar sólo uno de ellos. Es más, no todos los indicadores tienen la misma importancia. "Importancia" en este contexto implica la existencia de un esquema de valores ordenado según algún criterio asociado con la conceptualización del problema tratado. El ordenamiento de indicadores según su importancia tiene que ser basado en un análisis de las causalidades entre los recursos (indicadores de insumo), la demanda para servicios y necesidades básicas (indicadores de acceso), las consecuencias primeras (indicadores de resultado) y las consecuencias últimas, siguiendo el 'arbol' de causalidades sugerido en la Figura 1.

En resumen, el proceso de llegar a un ordenamiento final de indicadores podría esquematizarse como sigue:

NIVEL CLASIFICACION INDICADORES	FASES EN EL DISEÑO DEL SIS
<p><b>Primer nivel</b></p> <p>a. Método de ingresos</p> <p>b. Método directo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicadores de resultado</li> <li>2. Indicadores de insumo</li> <li>3. Indicadores de acceso</li> </ol>	<p><b>Fáse inicial:</b> conceptualización del sistema y pre-clasificación analítica de indicadores; construcción banco de datos.</p>
<p><b>Segundo nivel</b></p> <p>a. Indicadores de "corto plazo"</p> <p>b. Indicadores de "largo plazo"</p>	<p><b>Fáse analítica I:</b> investigación de la sensibilidad de los indicadores de resultado a cambios en determinados factores económicos y la oferta de servicios básicos (indicadores de insumo y acceso).</p>
<p><b>Tercer nivel</b></p> <p>Ordenamiento de los indicadores pre-clasificados en los primeros dos niveles según importancia en cada área (nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad social).</p> <p>a. Indicadores esenciales</p> <p>b. Indicadores complementarios</p>	<p><b>Fáse analítica II:</b> análisis de mapas de pobreza y de las causalidades y correlaciones múltiples entre los indicadores de niveles de vida.</p>

## 10. Nivel de desagregación de los indicadores de pobreza

Es difícil indicar en términos generales cuál debería ser el nivel mínimo de desagregación de los indicadores sociales. Sin embargo, en lo anterior se ha enfatizado la necesidad de poder identificar tanto la intensidad de la insatisfacción de las necesidades básicas como su distribución con el fin de poder analizar las condicionantes socio-económicas y demográficas de la pobreza, así como para poder focalizar las políticas sociales y económicas.

Parece ser imperativo tratar de llegar a dos tipos de desagregación:

- (1) geográfica
  - 1.1 por zonas:
    - urbano
    - rural
  - 1.2 por unidad administrativa:
    - departamentos o estados
    - provincias
    - municipios, cantones, parroquias
- (2) grupos socio-económicos y características demográficas:

- 2.1 grupos de edad
- 2.2 sexo
- 2.3 nivel educacional
- 2.4 situación ocupacional
- 2.5 grupos ocupacionales
- 2.6 categorías en la ocupación
- 2.7 rama de actividad
- etc.

Identificar la ubicación espacial de los grupos de población en condiciones de pobreza es relevante para la planificación de la oferta de servicios sociales. El diseño de mapas geográficos de pobreza puede servir para definir las prioridades en los programas de oferta de infraestructura social.

La identificación de la pobreza según los condicionantes socio-económicos facilita el diagnóstico para el diseño y seguimiento de políticas económicas y sociales dirigidas a eliminar las causas estructurales de la pobreza.

Las desagregaciones propuestas ponen, obviamente, altas exigencias al proceso de recolección de datos. La desagregación geográfica se obtiene generalmente a través de los censos de población y vivienda y estadísticas tradicionales como son las estadísticas vitales, hospitalarias y educacionales. Salvo los censos de población, estas estadísticas generalmente carecen de detalle sobre la distribución de las condiciones de vida entre grupos sociales. Esa información se puede derivar principalmente de las encuestas de hogares. El alto costo del levantamiento de las encuestas de hogares, en cambio, implica generalmente el diseño de una muestra que no permite mayor desagregación geográfica. Es más, la mayor parte de las encuestas continuas de hogares aplicadas en América Latina han sido diseñadas para el análisis del empleo y el mercado de trabajo. Sin embargo, para el estudio de la pobreza y la construcción de indicadores sociales ese tipo de encuestas requieren la inclusión de variables adicionales, como son el desglose de ingresos y gastos, salud y nutrición, vivienda, etc. En todo caso, para llegar a un sistema de indicadores sociales hay que hacer siempre primero un inventario de la información existente, evaluar su calidad y buscar formas para mejorar la recolección de las estadísticas sociales.

## **11. Sistema integrado de cuentas socio-económicas**

Es preciso que la información estadística utilizada para un Sistema de Indicadores Sociales forme parte de un Sistema Integrado de Cuentas Socio-Económicas. Sólo así se puede hacer un chequeo permanente de la calidad de la información y asegurar su consistencia.

Tal sistema permitiría además homogenizar las diferentes fuentes de información y relacionar las estadísticas para construir los indicadores sociales con indicadores macro-económicos y sectoriales. Un sistema integrado de información estadística en los ámbitos económicos y sociales podría clasificarse en la forma presentada en el Cuadro 6.<sup>13</sup>

**Cuadro 6**  
**Sistema Integrado de Cuentas Socio-Económicas**

	<b>Tipos de políticas</b>	<b>Método de análisis</b>	<b>Marco estadístico</b>	<b>Tipo de datos</b>
<b>MACRO</b>	Políticas macroecon., fiscales, etc.	Macro modelos, SAMs, modelos equilibrio general (CGE)	Cuentas Nacionales, SAMs, indicadores sociales agregados	Encuestas y censos económicos, bal. de pagos, estad. financieras, estadísticas sociales
<b>MESO</b>	Políticas sectoriales, planificación infraestructura económica y social, políticas empleo, etc.	Estudios sectoriales; modelo CGE; análisis distribución gasto fiscal social; modelos de empleo	Matriz Insumo-Producto, SAMs, hojas de balance alimentario	Encuestas y censos económicos, Censo agropecuario, Encuestas de Presupuestos Familiares, Estadísticas fiscales; Estadísticas sociales
<b>MICRO</b>	Impacto sobre condiciones de vida; programas comunitarios; políticas gobiernos locales	Modelos de consumo, distribución ingresos; estudio acceso a servicios básicos; estudios nutricionales; interdependencia necesidades básicas, etc.	SAMs, Sistema Indicadores Sociales; perfiles y mapas de pobreza	Encuestas de Hogares, encuestas de niveles de vida y encuestas a nivel de comunidades, censo de población

Fuente: Adaptada de World Bank (1991).

<sup>13</sup>. Ver también Cornia, *et al.* (1987) y World Bank (1991) para propuestas similares para jerarquizar políticas y requerimientos de información socio-económica.



En el cuadro se distinguen tres tipos de políticas: macro, meso y micro. Cabe resaltar que el marco estadístico o el marco de contabilidad denominado SAMs o *Social Accounting Matrices* (Matrices de Contabilidad Social) tiene una función para cada uno de dichos niveles. La metodología de la contabilidad social tiene su origen en el sistema de cuentas nacionales; más aún, las SAMs formarán parte integral del sistema revisado de cuentas nacionales de las Naciones Unidas que entrará en vigencia en 1993.<sup>14</sup> La SAM es un sistema flexible de cuentas socio-económicas e integra la información contenida en las cuentas nacionales; en la matriz de insumo-producto que especifica el detalle sectorial; en las encuestas de hogares especificando la distribución de los ingresos según factores de producción, grupos ocupacionales y grupos de hogares y la estructura del gasto; en la balanza de pagos; y en las cuentas financieras (flujo de fondos). Mientras que la SAM mide flujos de bienes y servicios e ingresos y gastos en términos monetarios para un período determinado (año), su construcción y uso requiere estimar cuentas complementarias que registren las variables en términos reales, en términos de variables de 'stock': activos fijos, activos y pasivos financieros, recursos humanos (en términos de grupos ocupacionales, niveles educacionales, aspectos demográficos, etc.), indicadores de la infraestructura física y social y de los recursos naturales. La SAM y las cuentas relacionadas así funcionarán como un *marco organizativo* importante para todo el conjunto de información socio-económica de un país y permitirán verificar su consistencia en forma permanente.

El sistema de indicadores sociales, al basarse en un SAM formará parte de un conjunto completo de cuentas socio-económicas y permitirá estimar los indicadores en base a la información contenida en el sistema integrado de cuentas. Hay por lo menos tres ventajas en hacer que el SIS forme parte de un sistema integrado de cuentas socio-económicas:

- (i) garantizar la compatibilidad y la consistencia de la información al relacionarla con otros tipos de información;
- (ii) relacionar los indicadores de las condiciones de vida directamente con la estructura de la producción, la distribución del ingreso, la estructura financiera, etc.;
- (iii) el uso de la SAM como marco analítico y como base para la formulación de modelos de equilibrio general, así permitiendo el análisis comprensivo de las causas de la pobreza y el hacer simulaciones de políticas.

---

<sup>14</sup>. Véase por ejemplo Keuning (1991) al respecto. Para una exposición más amplia sobre la metodología de la matriz de contabilidad social, véase por ejemplo Pyatt y Roe, *et al.* (1977) y Alarcón, Van Heemst, Keuning, De Ruijter y Vos (1991).

## 12. Conclusiones

Cualquier política para enfrentar el problema de la pobreza requiere una definición rigurosa y transparente del fenómeno. Existen métodos bien establecidos para medir la pobreza, como los indicados en este capítulo. Un método transparente permite profundizar el debate público sobre la utilidad de las estimaciones e indicadores de pobreza para fines de la planificación, así como abrir un debate sobre la relevancia de las normas y metas aplicadas en la construcción de los indicadores.

¿Porqué es tan importante invertir recursos en la medición y análisis de la pobreza y en la construcción de un sistema de indicadores sociales? En este documento se ha hecho hincapié en los siguientes aspectos:

- (1) Un sistema de indicadores sociales (SIS) bien diseñado permitiría identificar tanto la magnitud de la pobreza y sus múltiples dimensiones como la localización de los grupos de población en condiciones de pobreza y su forma de inserción en la economía.
- (2) El SIS debería servir de base para el diagnóstico de las condiciones de pobreza y el análisis de sus causas. Se facilita el diagnóstico al introducir una diferenciación analítica en términos de la medición de pobreza entre, por un lado, diferentes métodos (método de ingresos y método de satisfacción de necesidades básicas) y, por otro lado, diferentes tipos de indicadores (indicadores de resultado, de insumo y de acceso).
- (3) Un conocimiento más profundo de las condiciones de vida de la población y sus determinantes servirá a mejorar el diseño de políticas y programas estatales. El SIS debe servir sobre todo para focalizar mejor las políticas económicas y sociales hacia grupos determinados de la población y para hacer el seguimiento de la eficacia de las mismas en llegar a los grupos objetivo. Para que un gobierno pueda rendir cuentas sobre su actuación se requiere de un sistema de contabilidad coherente y ágil.
- (4) Las encuestas de hogares constituyen una de las fuentes principales para el SIS ya que éstas permitan relacionar las variables que reflejan las condiciones de vida con las características socio-económicas y demográficas de los hogares y de la población. Si en su forma presente las encuestas no tienen una cobertura adecuada tanto en términos de variables investigadas como en términos de diseño muestral, se hace necesario buscar formas concretas para mejorarlas.
- (5) El SIS debe formar parte de un Sistema Integrado de Cuentas Socio-Económicas que permite analizar el desarrollo de las condiciones de vida a nivel micro conjuntamente con los problemas macroeconómicos y los problemas sectoriales. Un sistema integrado de información de este tipo es instrumental al permitir políticas sociales y económicas con una mayor focalización y coherencia.

En resumen, invertir recursos en el desarrollo simultáneo de un sistema de indicadores sociales compatible con un sistema integrado de cuentas socio-económicas y la recolección de los datos necesarios para alimentar los mismos puede ser muy "rentable" en el sentido de que permitiría un uso más eficiente de recursos en la implementación de políticas y programas, ya que ofrece una mejor focalización y un mejor seguimiento de la eficiencia de los mismos.

## REFERENCIAS

- Alarcon, J., J. van Heemst, S. Keuning, W. de Ruijter and R. Vos (1991) *The Social Accounting Framework for Development. Concepts, Construction and Application*, Aldershot (Inglaterra): Avebury.
- Altimir, O. (1978) *La dimensión de la pobreza en America Latina*, Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago: CEPAL.
- Banco Mundial (1992) *Poverty Reduction Handbook*, Washington: Banco Mundial.
- Barreiros, L., A. Kouwenaar, R. Teekens y R. Vos (1987) *Ecuador: Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*, Santiago: OIT-PREALC/ISS.
- Boltvinik, J. (1990) 'Hacia una estrategia para la superación de la pobreza', en: C. Toranzo (red.) *Necesidades básicas y desarrollo*, La Paz: ILPES-ISS-ILDIS.
- Castro, G. y P. Chavez (1991) 'Metodología de evaluación de proyectos sociales', PNUD/UNESCO/UNICEF/CONADE, Quito (mimeo).
- CEPAL (1991a) *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*, Santiago: Naciones Unidas/CEPAL.
- CEPAL (1991b) *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Cuadernos de la CEPAL No. 81, Santiago: Naciones Unidas/CEPAL.
- CEPAL (1991c) *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*, Santiago: Naciones Unidas/CEPAL.
- Cornia, G.A., R. Jolly y F. Stewart (1987) *Adjustment with a Human Face*, Oxford: Clarendon Press.
- Cortazar, R. (1977) *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudios CIEPLAN 17, Santiago: CIEPLAN.
- De Labastida, E. y R. Vos (1987) *El salario y los niveles de vida urbanos en el Ecuador*, Quito: Universidad Central - ISS/PREALC.
- Drewnowski, J. (1974) *On the measuring and planning of the quality of life*, La Haya: ISS.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984) 'A class of decomposable poverty measures', *Econometrica* 52: 761-765.
- Glewwe, P. (1990) *Improving data on poverty in the Third World. The World Bank's Living Standards Measurement Survey*, Working Paper WPS 416, Washington: The World Bank.
- Grosh, M. (1990) *Social spending in Latin America: The story of the 1980s*, World Bank Discussion Paper 106, Washington: Banco Mundial.
- Katzman, R. (1989) 'La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo', *Revista de la CEPAL*, No. 37 (abril).

- Keuning, S. (1991) 'A SAM for the next SNA', *Economic Systems Research*, 3(3): 233-47.
- Kouwenaar, A. (1988) *A Basic Needs Policy Model. A General Equilibrium Analysis with Special reference to Ecuador*, Amsterdam: North-Holland.
- Krongkaew, M. (1979) 'The determination of the poverty band in Thailand', *The Philippines Economic Journal*, XVIII (4).
- Larrea, C. (1990) *Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Area urbana del Ecuador*, Quito: INEM/ILDIS.
- Morales, R. (1990) 'Pobreza en Bolivia: Indicadores y métodos de medición', en: C. Toranzo (red.) *Necesidades básicas y desarrollo*, La Paz: ILPES-ISS-ILDIS.
- Morales, R. (1992a) 'Medición de la pobreza a partir de las encuestas de hogares del INEM', Quito: UNICEF (mimeo).
- Morales, R. (1992b) 'Comentarios en torno al proceso actual de desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, Protección, Desarrollo y Participación del Niño en el Decenio del 90', UNICEF/CONADE, Quito (mimeo).
- Morley, S. (1992) 'Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America', Documento presentado en The Brookings Institution, conferencia sobre 'Poverty and Inequality in Latin America', Washington, julio.
- MTRH-INEM-BID-CIESE (1991) *Mapa de pobreza para el Ecuador*, Quito.
- PNUD (1988) *Mapa de pobreza del Ecuador*, Quito (diciembre).
- Pyatt, G. y A. Roe y otros (1977) *Social Accounting for Development Planning with Special Reference to Sri Lanka*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Raczynski, D. (1991) *La ficha CAS y la focalización de los programas sociales*, Notas Técnicas CIEPLAN No. 141, Santiago: CIEPLAN.
- Raczynski, D. (1992) *Tipos de pobreza en Chile 1987. Resultados de un ejercicio empírico*, Notas Técnicas CIEPLAN No. 146, Santiago: CIEPLAN.
- Raczynski, D. y P. Romaguera (1992) 'Chile: poverty, adjustment and social policies in the eighties', Documento presentado en The Brookings Institution y Inter-American Dialogue conferencia "Poverty and Inequality in Latin America", Washington D.C. (julio 16-17).
- Ravallion, M. (1992) *Poverty comparisons. A guide to concepts and methods*, Living Standards Measurement Study Working Paper No. 88, Washington: Banco Mundial.
- Rosenzweig, M. (1989) 'Health and nutrition', in: H.B. Chenery and T.N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics. Volume II*, Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A. (1976) 'Poverty: An Ordinal Approach to Measurement', *Econometrica*, 46: 437-446.
- Shari, I. (1979) 'Estimation of poverty lines and the incidence of poverty in Peninsular Malaysia, 1973', *The Philippines Economic Journal*, XVIII (4).
- Vergara, P. (1990) *Políticas hacia la pobreza extrema en Chile, 1973/88*, Santiago: FLACSO.

- Vos, R. (1982) 'Access to basic services and the public expenditure incidence in Ecuador 1970-80: The distribución of public services in rural infrastructure, educación and health', ISS-PREALC Working Paper Series No. 4, Quito.
- Vos, R. (1987) "La planificación de las necesidades básicas y el papel del Estado", en: R. Vos (red.) (1987) *De crisis a crecimiento equitativo*, La Haya: ISS. (También en inglés: *From crisis to equitable growth*, Aldershot (Inglaterra): Avebury/Gower, 1987).
- World Bank (1991) *The Social Dimensions of Adjustment Priority Survey*, Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa Working Paper No. 12 Surveys and Statistics, Washington: Banco Mundial.

**ANEXO A.1**

**LISTA PROVISIONAL DE INDICADORES SOCIALES**

IDB-ISS Proyecto  
**SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES**

**Inventario de la información disponible**

Lista de indicadores	Variables
----------------------	-----------

*METODO POR INGRESOS*

**A. Línea de pobreza**

Costo canasta básica de alimentos (costo CBA)	Cantidad mínima de alimentos (Cal. y proteínas pp/pd)
	Precio unitario alimentos
Ingreso NB/línea pobreza absoluta	Costo CBA
	Coeficiente Engel
Ingreso NB o línea pobreza normativa	Costo CBA
	Gasto mínimo normativo hogar en vivienda, vestuario, educación salud, otro.
Incidencia (H <sub>1</sub> ) pobreza extrema	No. hogares/personas con ingresos inferior a CBA
Incidencia (H <sub>2</sub> ) pobreza absoluta	No. hogares/personas con ingresos inferior a línea pobreza absoluta
Intensidad (I <sub>1</sub> )pobreza extrema	Diferencia ingreso actual del hogar/ persona y CBA
Intensidad (I <sub>2</sub> ) pobreza absoluta	Diferencia ingreso actual del hogar/ persona y línea pobreza absoluta
Indice pobreza extrema de Sen	H <sub>1</sub> , I <sub>1</sub> , G <sub>1</sub> , donde G <sub>1</sub> es el coeficiente Gini para el grupo de población en pobreza extrema
Indice pobreza absoluta de Sen	H <sub>2</sub> , I <sub>2</sub> , G <sub>2</sub> , donde G <sub>2</sub> es el coeficiente Gini para el grupo de población en pobreza absoluta
Indice pobreza FGT (P <sub>2</sub> )	

**B. Otros indicadores de ingreso**

Términos de intercambio rurales	Indice precios área rural (o sector agrícola)
	Indice precios área urbana (o sector no-agrícola)
Salario real trabajadores no calificados	Indice salario nominal y IPC
Indice precio consumidores (IPC)	
grupos bajos ingresos	
(rubros; areas rurales y urbanos)	
Tasa desempleo abierto	Número desempleados y PEA
Tasa subempleo	Definición según fuente



Lista de indicadores	Variables
----------------------	-----------

*METODO DIRECTO*

**1. Nutrición**

**1.1 Indicadores de resultado**

1.1.1	Desnutrición 0-5 años	Perímetro braquial (circunferencia del brazo); PESO/EDAD TALLA/EDAD (desnutrición crónica) PESO/TALLA (desnutrición aguda)
1.1.2	Desnutrición 6-7 años	TALLA/EDAD observada y norma referencial internacional
1.1.3	Tasas de mortalidad (véase sección salud)	
1.1.4	Tasas de morbilidad (véase sección salud)	

**1.2 Indicadores de insumo**

1.2.1	Consumo alimentos niños 0-5 años	Consumo alimentos en términos proteícos y calorías por persona/día
1.2.2	Consumo alimentos, población total	Consumo alimentos en términos proteícos y calorías por persona/día
1.2.3	Condiciones de la vivienda (déficit cualitativo, véase sección vivienda)	
1.2.4	Agua potable y saneamiento ambiental (véase sección vivienda)	
1.2.5	Servicios de la salud (véase sección salud)	
1.2.6	Cobertura programa vacunas (véase sección salud)	
1.2.7	Nivel educacional jefe del hogar y madre de familia (véase sección educación)	

**1.3 Indicadores de acceso**

1.3.1	A consumo de alimentos - oferta de alimentos  - ingreso real disponible - subsidios a productos de la CBA	Productividad alimentos básicos (índice) Superficie productos CBA en hectáreas Indice precios productos CBA
1.3.2	A vivienda adecuada (véase sección vivienda)	
1.3.3	A servicios de la salud (véase sección salud)	

Lista de indicadores	Variables
----------------------	-----------

## 2. Educación

### 2.1 Indicadores de resultado

2.1.1	Tasa de analfabetismo	Número de analfabetos Población total
2.1.2	Nivel educacional alcanzado	Nivel educacional alcanzado Población
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analfabeto</li> <li>- Primaria 1-3 (grado)</li> <li>- Primaria 4-6 (grado)</li> <li>- Secundaria 1-3 (grado)</li> <li>- Secundaria 4-6 (grado)</li> <li>- Superior</li> </ul>	
2.1.3	Coeficiente de escolarización	No. de alumnos matriculados según nivel (i). Población en grupo de edad correspondiente (j). Bruto: incluye matrícula edad fuera de rango establecida para cada nivel. Neto: excluye alumnos matriculados con 'sobre-edad'. Niveles (i): Primaria, Secundaria, Superior.
	- coeficiente bruto/neto	
2.1.4	Tasa de retención	Alumnos nuevos del año y grado j + i. Matrícula del año y grado j.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primaria grados 1-3</li> <li>- Primaria grado 6</li> <li>- Secundaria grados 1-3</li> <li>- Secundaria grado 6</li> </ul>	
2.1.5	Coeficiente de permanencia aparente	Matrícula último grado del año j+5. Matrícula del primer grado del año j.
<b>2.2 Indicadores de insumo</b>		
2.2.1	Cobertura programas de alfabetización y post-alfabetización	Número de participantes cursos alfabetización Número de analfabetos mayores de 15 años
2.2.2	Relación alumnos-profesor	Número de alumnos matriculados, nivel i Número de profesores, nivel i
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- primaria</li> <li>- otros niveles</li> </ul>	
2.2.3	Relación alumnos-aula	Número de alumnos matriculados, nivel i Número de aulas escolares, nivel i
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- primaria</li> <li>- otros niveles</li> </ul>	
2.2.4	No. grados por establecimiento escolar	Número de grados ofrecidos por establecimiento escolar del nivel i
	- primaria	
2.2.5	Gasto público en educación (por nivel i)	
	- real, por habitante	

Lista de indicadores	Variables
<ul style="list-style-type: none"> <li>- real, por alumno</li> <li>- % del gasto público total</li> <li>- % del PIB</li> </ul>	
2.2.6 Nutrición	TALLA/EDAD (niños 6-7 años) PESO/EDAD (niños 0-5 años)
2.2.7 Salud <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasas de morbilidad según grupos de edad</li> </ul>	Véase sección salud
2.2.8 Vivienda <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado hacinamiento</li> </ul>	No. ocupantes, no. cuartos de la vivienda (o superficie en m <sup>2</sup> )
<b>2.3 Indicadores de acceso</b>	
2.3.1 Distancia geográfica a la escuela <ul style="list-style-type: none"> <li>- indicador cuantitativo</li> </ul>	Distancia de la vivienda al local escolar (en km o horas)
2.3.2 Ingreso disponible del hogar <ul style="list-style-type: none"> <li>- limitante de acceso percibido</li> <li>- gasto privado en educación como % ingreso familiar</li> <li>- Niños del hogar en edad escolar que trabajan y no son matriculados</li> </ul>	Problema de acceso declarado - limitante de acceso percibido
2.3.3 Curricula no adecuados <ul style="list-style-type: none"> <li>- limitante de acceso percibido</li> </ul>	Problema de acceso declarado

Lista de indicadores	Variables
----------------------	-----------

### 3. Salud

#### 3.1 Indicadores de resultado

3.1.1	Tasa de mortalidad general	Número de defunciones totales. Población total.
3.1.2	Tasas de mortalidad infantil	
	- perinatal	No. niños muertos dentro de los primeros 7 días y no. total de nacidos vivos
	- neo-natal	No. niños muertos dentro de un mes de vida y no. total de nacidos vivos
	- post neo-natal	No. niños muertos dentro de 11 meses de vida y no. total de nacidos vivos
	- infantil (0-1 año)	No. niños muertos dentro un año de vida y no. total de nacidos vivos menores de un año
	- pre-escolar (0-5 año)	No. niños muertos dentro cinco años de vida y no. total de niños de 0-5 años
3.1.3	Tasa de mortalidad materna	No. de mujeres embarazadas muertas en el embarazo, parto puerperio, y el número de nacidos vivos
3.1.4	Tasas de morbilidad	Tasas de incidencia y prevalencia de enfermedades según tipos principales
3.1.5	Tasa de natalidad	No. de nacidos vivos y población total
3.1.6	Tasa de fecundidad	No. de nacidos vivos y no. de mujeres en edad fértil
3.1.7	Esperanza de vida al nacer	Según áreas (urbana/rural), sexo y grupos sociales

#### 3.2 Indicadores de insumo

3.2.1	Población servida por tipo de servicio de salud	No. de establecimientos de servicios de salud (según tipo)
3.2.2	Población servida por personal médico (según tipo)	No. de médicos, odontólogos, obstetras, enfermeros, etc. y población total
3.2.3	Tasa cobertura programa vacunas	Niños vacunados menores de 6 años y población 0-6 años
3.2.4	Gasto público en servicios de salud	Gasto público en salud según tipo de servicio (centros de salud, hospitales, infraestructura sanitaria, agua potable, etc.)
	- real, por habitante	
	- % del gasto público total	
	- % del PIB	
3.2.5	Nutrición	Véase bajo nutrición
	- PESO/EDAD (0-5 yrs)	
	- TALLA/EDAD (6-7 yrs)	
	- Consumo alimentos por persona	
3.2.6	Nivel educacional alcanzado	Véase bajo educación
	- del jefe del hogar	
	- de la madre	

Lista de indicadores	Variables
3.2.7 Déficit cualitativa de la vivienda - disponibilidad de agua potable - saneamiento ambiental	Véase bajo vivienda
<b>3.3 Indicadores de acceso</b>	
3.3.1 Número de consultas médicos por adulto equivalente	Número de consultas médicos.
3.3.2 Distancia geográfica al servicio de salud más cercano - indicador cuantitativo  - limitante de acceso percibido	Distancia de la vivienda al servicio de salud (en km o horas) Problema de acceso declarado
3.3.3 Ingreso disponible del hogar - limitante de acceso percibido - gasto privado en educación como % ingreso familiar	Problema de acceso declarado
3.3.4 Cobertura de programas de educación para la salud	Número de participantes y población objetivo
3.3.5 Factores culturales - limitante de acceso percibido	Problema de acceso declarado

Lista de indicadores	Variables
----------------------	-----------

#### 4. Vivienda

##### 4.1 Indicadores de resultado

4.1.1	Déficit cuantitativo de viviendas	No. hogares y no. de viviendas
4.1.2	Hacinamiento	No. de personas que ocupan la vivienda No. de cuartos o superficie (m <sup>2</sup> ) de la vivienda
4.1.3	Calidad de construcción de la vivienda - piso - techo - paredes	No. de viviendas segun materiales usados en la construcción
4.1.4	Disponibilidad de servicios básicos - agua potable (dentro/fuera de la vivienda) - servicio higiénico (tipo) - sistema eliminacion aguas - electricidad	No. de viviendas con (sin) servicios indicados
4.1.5	Ubicación cocina	Cocina independiente Cocina dependiente (no tiene cuarto exclusivo)
4.1.6	Combustible para cocinar	Elementos que se utilizan para cocinar: gas, electricidad, kerex, gasolina, leña, carbón u otros
4.1.7	Estado de la vivienda	Bueno, malo, regular

##### 4.2 Indicadores de insumo

4.2.1	Oferta anual de nuevas viviendas - Programas de vivienda para grupos bajos ingresos	Crecimiento stock de viviendas Viviendas construidas bajo programas de vivienda popular
4.2.2	Crecimiento de la población y del número de hogares	
4.2.3	Gasto público en vivienda - real, por habitante - % del gasto público total - % del PIB	
4.2.4	Inversión publica en servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad) - real, por habitante - % del gasto público total - % del PIB	

##### 4.3 Indicadores de acceso

4.3.1	Ingreso disponible del hogar	
4.3.2	Gasto privado en vivienda - real, por habitante - % del ingreso disponible del hogar	Gasto en vivienda (materiales, mantenimiento, costos agua y energía) Indice precios vivienda Ingreso disponible del hogar
4.3.3	Acceso a financiamiento (créditos bancarios,	

Lista de indicadores	Variables
créditos de mutualistas o del seguro social) 4.3.4 Tenencia de la vivienda	Monto de créditos para vivienda según origen Número de viviendas propias Número de viviendas arrendadas Número de viviendas gratuitas Número de viviendas por servicios Número de viviendas, otras
4.3.5 Legalización vivienda propia	No. de viviendas legalizadas en barrios marginales
4.3.6 Factores culturales - percepción vivienda como necesidad básica	

Lista de indicadores	Variables
<b>5. Seguridad social</b>	
<b>5.1 Indicadores de resultado</b>	
5.1.1 Cobertura de afiliados al SS - por habitante - por PEA	Número de afiliados al SS Población total Población económicamente activa
5.1.2 Cobertura afiliados y beneficiarios al SS - por habitante - por PEA	Número de afiliados y beneficiarios al SS Población total Población económicamente activa
5.1.3 Cobertura SS por población en edad de jubilación	Afiliados y beneficiarios mayores de 65 años Población total + 65 años
5.1.4 Cobertura SS por cesantía - por habitante - por PEA	Afiliados con derecho a pago por cesantía Población total Población económicamente activa
5.1.5 Beneficio jubilación - por beneficiario	Pago total del fondo para jubilaciones Número de beneficiarios
5.1.6 Beneficio cesantía - por beneficiario	Pago total del fondo para cesantía Número de beneficiarios
5.1.7 Gasto total en salud del SS - por afiliado - por beneficiario	Gastos en salud del SS Número de afiliados Número de beneficiarios
<b>5.2 Indicadores de insumo</b>	
5.2.1 Afiliados y beneficiario SS por establecimiento de salud	Número de afiliados y beneficiarios Número de establecimientos de salud del SS (según tipo: hospitales, centros de salud)
5.2.2 Afiliados y beneficiario SS por personal de salud - médicos - enfermeros - odontólogos	Número de afiliados y beneficiarios Número de personal médico
5.2.3 Contribuciones al SS - real, por habitante - % del PIB	Monto total de contribuciones al SS Población total PIB
5.2.4 Surplus/déficit del sistema de SS - % del PIB	Ingresos y gastos totales del sistema de SS PIB
<b>5.3 Indicadores de acceso</b>	
5.3.1 Características ocupacionales de la PEA - Asalariados (sector moderno) - Empleadores - Trabajadores por cuenta propia - Otros	Estructura ocupacional PEA
5.3.2 Grado cumplimiento Ley de SS	Número de afiliados Número potencial de afiliados (número de asalariados y otros trabajadores quienes según la ley deberían formar parte del SS)
5.3.3 Número de consultas médicas de afiliados y beneficiarios	



en establecimientos de salud del SS.