

LA POBREZA

Horacio Luis Barragán

“La miseria del pueblo,
madre de las enfermedades”.
(Frank, J. P., 1790)

1.- Reducir la pobreza es el primer objetivo del desarrollo humano

1.1.- La pobreza se distribuye en forma desigual según regiones

La pobreza es la expresión más drástica de la desigualdad y el desarrollo humano tiene por objetivo primordial reducirla.

Difícil de medir, el fenómeno es de suyo relativo a la historia y la cultura. Hay conceptualizaciones diversas, asumiremos la siguiente [cuadro 1.1.a].

Pobreza es:

- Una condición de déficit de recursos necesarios
- para alcanzar o mantener el nivel de vida
- que se considera decente, civilizado, tolerable,
- a largo plazo sin grandes sacrificios,
- por un individuo, una familia, una comunidad...

(Gallino, 1995)

Cuadro 1.1.a

La pobreza se inscribe en la estratificación como el escalón menos favorecido de las clases sociales.

Es un fenómeno de todos los tiempos y lugares, aunque su magnitud y extensión varían.

La exclusión en el acceso al poder, a los bienes económicos y culturales, aproxima la marginalidad a la pobreza. La convivencia, en un mismo país, de población integrada y marginal tiene larga tradición histórica. El premier británico conservador, Benjamín Disraeli lo expresó para Inglaterra en una novela, “Sybil, or the two nations” (1845). En nuestra historia el tema de las dos Argentinas es fundacional: la confrontación de la ciudad-puerto, la pampa húmeda y las provincias del interior. El “federalismo constitucional y unitarismo real” generó esa dicotomía que conllevó las dificultades del desarrollo regional (Musalem, 1995). Se trata de un unitarismo sin unidad que hizo decir a Carlos Pellegrini que nuestra sociedad es “un país mal unido, con dificultades externas para consensuar formas de cooperación que garanticen la integración y la equidad” (La Nación, 2003).

Los recursos necesarios para un nivel de vida aceptable pueden estimarse en términos de costo para los siguientes logros:

1. máxima expectativa de vida;
2. mejores condiciones de salud física y mental;
3. buena alimentación;
4. dignidad y salubridad de la vivienda y del medio;
5. posibilidades de instrucción y de trabajo productivo;
6. disfrute de bienes culturales y recreativos;
7. disponibilidad de tiempo libre;
8. acceso a AM de calidad en todos los niveles.

Las comparaciones son difíciles por los distintos regímenes políticos, condiciones sociales y económicas.

La renta per cápita (PBI p/c) es una aproximación global toda vez que ella no dice nada de la distribución de la riqueza.

La evolución de la expectativa de vida al nacer es un marco de referencia aceptable si se confrontan sectores sociales o regiones de un mismo país. Tiende a hacerse la comparación respecto de la clase media de un mismo país.

Así la línea de pobreza estaría en el límite inferior del nivel considerado normal, en un ámbito y tiempo, para la clase media. Esta línea se desplaza hacia arriba y abajo según el desarrollo humano de cada país.

La tendencia de un grupo social desde niveles superiores hacia abajo de la línea de pobreza es llamada pauperización.

La superación de la pobreza se fundó, en las sociedades capitalistas, en la renta personal. Sin embargo en ellas la asistencia social fue siendo reemplazada por la previsión y la seguridad social; mecanismos solidarios de redistribución de la riqueza, que permitieron a sectores carecientes superar la pobreza.

La pobreza puede categorizarse en absoluta o de subsistencia y relativa. La primera compromete la salud del individuo y del grupo y suele medirse con el indicador de subsistencia con menos de U\$A 1 por persona por día [Cuadro 1.1.b].

***Número de personas que viven con menos de U\$A 1 diarios (en millones redondeados).
Por regiones del mundo y períodos. Año 1990 y 1998***

Región	1990	1998
Asia oriental y el Pacífico	452	278
Ib. excluyendo China	92	65
Europa y Asia Central	7	24
América Latina y Caribe	74	78
Medio Oriente y África septentrional	6	5
Asia meridional	495	522
África Subsahariana	242	291
TOTAL	1.276	1.151
Total excluyendo a China (Banco Mundial, 2001: 23).	916	936

Cuadro 1.1.b

A principios del siglo XX, Rowntree (1901), en York (UK), categorizó la pobreza de acuerdo a los ingresos. Sin embargo admitió que la tasa de mortalidad mide mejor las diferencias del bienestar físico. Calculó que la tasa era más del doble entre pobres respecto a ricos y que la mortalidad infantil era del 250‰ entre los primeros.

Las diferencias interregionales se repiten entre países y en sus jurisdicciones internas, sus localidades y barrios. Dentro de los países de altos ingresos de gran tamaño poblacional y con segregación racial, las diferencias son mayores. Así lo calcula Amartya Sen (2000) comparando los porcentajes de sobrevida a los 75 años (hombres y mujeres) entre blancos y negros en EEUU con los mismos en China y en Kerala (India) [Cuadro 1.1.c].

Diferencias de Tasas de Supervivencia de hombres y mujeres. Países y sectores seleccionados

Regiones	Año	% sobrevivida a los 75 años (aprox.)		Ingresos per cápita (U\$A 1999)
		Hombres	Mujeres	
EEUU (blancos)	1991-3	83	90	30.600*
China	1992	74	76	780
Kerala (India Occ.)	1991	71	79	450**
EEUU (negros)	1991-3	67	78	s/d

(Sen, 2000; Banco Mundial 2001).

* todos los grupos raciales, ** India.

Cuadro 1.1.c

Es así como los afroamericanos aún con mayor renta que los chinos y los indios de Kerala tienen menor sobrevivencia a largo plazo, problemas relativos a la integración social y cobertura sanitaria.

En Argentina a partir del estudio del INDEC en 1985 y las sucesivas Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) se hizo para el año 2000 el siguiente cálculo [cuadro 1.1.d]:

Argentina: Categorías de población por ingreso (en porcentaje). Año 2000

Categoría	Ingreso \$/persona/mes	% población
Pobres indigentes	25	7.6
Pobres no indigentes	89	22.3
Ing. Medios bajos	160	18.9
Ing. Medios vulnerables	252	18.5
Ing. Medios plenos	417	17.2
Ing. Medios altos	677	8.0
Ingresos altos	1435	6.7

(Feijoo, 2001)

Cuadro 1.1.d

2.- La pobreza se expresa cuanti y cualitativamente

El estudio del INDEC definió a los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según los siguientes indicadores (INDEC, 1995):

1. Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.
2. Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo
3. Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
4. Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela.
5. Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

En 1991 el 16,5% de los hogares censados reunían las cinco condiciones con un rango de 5% para Capital Federal a 34,5% para Formosa (INDEC, 1995).

Oscar Lewis, antropólogo estadounidense, estudiando casos de familias marginales mexicanas y portorriqueñas en la década de 1960, acuñó el concepto de **“cultura de la pobreza”** como formas de pensar, sentir y obrar colectivas de los sectores más pobres de la sociedad, estilos y patrones de

vida que los diferencian. En Europa, como en Argentina, hubo tendencias a atribuir indolencia y falta de virtudes a tales sectores que conformarían tal cultura marginal y las hundirían aún más en su estado.

Tal interpretación endógena (casi culposa) de la razón y estado de pobreza ha sido suplida por otra exógena que gira en torno a la discriminación institucional y marginación espacial de los más pobres en una economía monetaria con alta desocupación y bajos salarios.

Lewis describe los riegos de esta cultura, alrededor de 1970, como fuertes agresores de la salud tales como infancia protegida corta, abandono escolar, relaciones sexuales precoces, embarazo adolescente, abandono familiar ya sea de cónyuges o hijos, hacinamiento, falta de privacidad y violencia familiar habitual.

Lewis destaca los rasgos del “madrismo y el individualismo y su relación con la privación materna” (Gallino, 1995:254-259)¹.

Efecto de este complejo cultural es, para Lewis, la tendencia a la autoconservación por transmisión de generación a generación y a la marginación institucional. La transmisión aludida llegará a configurar una valla endógena a las oportunidades de movilidad social.

En Argentina la pobreza fue estudiada conceptualmente desde fines del siglo XIX. En 1973 José Luis de Imaz publicó un estudio de campo, con el título “Los Hundidos” que presentaba un 10,8% de la población de 1970 con “índice de marginalidad” para el conjunto del país con rango de 4,3% (Capital Federal) a 33,5% (Santiago del Estero) (Imaz, 1974:122).

La **marginalidad** es una medida de posición respecto de un sistema social: conectada pero periférica del mismo. No se identifica necesariamente con la pobreza: así el gueto judío en culturas antisemitas o los barrios de inmigrantes de países subdesarrollados en las ciudades de los desarrollados, tienden a ser marginados ya sea por políticas persecutorias, como en el primer caso, o actitudes espontáneas condicionadas, como en el segundo.

La **ancianidad** y la **discapacidad** severa tienden a marginar institucionalmente a quienes la padecen independientemente de las clases sociales aunque con diferencias entre ellas.

El sector social más bajo de la pobreza ha sido llamado **lumpen proletariado** y está formado por el conjunto de individuos y familias que tienen ocupación irregular, precaria, de la mínima complejidad laboral y cuyos ingresos son, consecuentemente, muy bajos e inciertos. Incluye los mendigos y vagabundos cuyo número, siempre existente, fluctúa con las circunstancias.

En la Revolución Francesa de 1848 los obreros se insurreccionaron, el gobierno reclutó guardias de entre quienes estaban socialmente aún por debajo de ellos. A esos reclutados llamó Marx, lumpenproletariat (término alemán que significa “obrerros harapientos”) (Gallino, 1995:566). Los diferenció del proletariado industrial y les atribuyó extrema peligrosidad aún para la revolución que predicaba.

Las características actuales del lumpen proletariado son: su indefinición como grupo y el desarraigo, a diferencia de la clase obrera, la tendencia a movimientos masivos y cortos de violencia social, el alto grado de desorganización individual y familiar y la casi imposible movilidad ascendente (Gallino, 1995:567). Se concentra en la periferia de las grandes ciudades ya sea por migración o por desplazamiento del sistema de trabajo y social urbano. En su seno se genera también violencia individual y delincuencia. El mismo desarrollo económico, en sus primeras etapas, genera el lumpenproletariado por la migración y la desocupación que produce. La ruptura de las solidaridades comunitarias contribuye al aislamiento de grupos e individuos (Gallino, 1995:568).

¹ Se ha criticado a Lewis incluir variables de organización social y personalidad como culturales.

3.- La pobreza. Conceptualización y alcances metodológicos

Marcelo Javier Bourgeois

3.1.- La idea de pobreza varía con el tiempo

El concepto de pobreza ha variado a lo largo del tiempo y difiere entre las culturas. En nuestros tiempos cuenta con una larga tradición en el pensamiento social pero ha sido elusiva de una conceptualización en el marco de los cuerpos teóricos dominantes. Más allá de las dificultades de su desarrollo teórico, esta temática ha asumido relevancia no despreciable en el análisis de la realidad social de países desarrollados y no desarrollados. La pobreza resulta un concepto utilizado no sólo para la descripción social sino también como argumento de acción estatal.

Desde la Antigüedad y hasta fines del siglo XV, la pobreza tuvo dos vertientes. Por un lado, la de aquellos que en forma voluntaria se despojaban de todo bien terrenal y por otro, la de aquellos impedidos de trabajar, ancianos y viudas de numerosos hijos, entre otros. Durante el Medioevo no sólo se toleraba la mendicidad sino que se le daba un espacio social y preponderante en las llamadas órdenes mendicantes. Los mendigos seglares daban al rico la posibilidad de realizar buenas obras por medio de la limosna. Ser pobre era al mismo tiempo condición de gracia divina, a través de la connotación religiosa de “los pobres de Cristo”.

A la diversidad de la pobreza también pertenece la visión “picaresca romántica” que describía al pobre como alguien dotado de una fuerte cultura de subsistencia asentada en recursos, estrategias y sabidurías más o menos ilegales. El Lazarillo de Tormes proporciona una aproximación medular de esta visión (Castel, 1998).

El aumento de la pobreza y la movilidad geográfica producto de las guerras y los apremios económicos durante los siglos XIV y XV, originaron el temor al extranjero desconocido, cambiando así el recibimiento hospitalario al peregrino. Se transforma el acto caritativo, pasa de una relación directa y personal entre donante y receptor, a una indirecta e institucional que ya no es monopolizada por la Iglesia, que cuenta con una creciente participación de las autoridades civiles.

A fines del siglo XVI se crean instituciones como centros de coerción y producción para recluir a los pobres. Para comienzos de la Edad Moderna el concepto de pobreza se redujo al punto de vista económico y religioso relacionado con el mercado de trabajo y con la crisis del catolicismo y el fortalecimiento del calvinismo. Es en estos momentos cuando surgen los fundamentos que, hasta nuestros días, han contribuido a la definición de la pobreza centralizada en lo metodológico por sobre lo conceptual. Así, para el siglo XVIII la pobreza se ligaba a la carencia de posesión de tierra o de capital, como lo señala el utilitarista inglés Jeremy Bentham:

“La pobreza es el estado de cualquiera que, para subsistir, se ve obligado a trabajar. La indigencia es el estado de aquel que siendo desposeído de la propiedad... está al mismo tiempo incapacitado para trabajar, o es incapaz, de procurarse los medios de subsistencia” (Minujin en Di Tella, 2002: 555).

Durante el siglo XIX, en coincidencia con la ampliación de las acciones del Estado y la Revolución Industrial, se define un cambio radical que proporcionará las bases para el asistencialismo y el Estado de Bienestar de posguerra. En 1834 se dicta en Inglaterra la Ley de Pobres, que regula las instituciones y fija los principios de elegibilidad y a fines de la centuria se inicia la producción de información estadística, como es el estudio paradigmático sobre la pobreza del biólogo inglés Rowntree. Éste clasifica “pobres” a aquellas familias que no tienen acceso a una canasta básica de alimentos que garanticen su eficiencia física. Ello responde a una definición absoluta de la pobreza ubicada por debajo del nivel mínimo de vida y en estado de privación absoluta de los elementos para una vida digna (ibídem).

Bajo el Estado Benéfactor y las posturas de Beveridge y T. Marshall, la pobreza queda subsumida en las temáticas de empleo, distribución, redistribución y políticas sectoriales. A partir de aquí, la problemática ha estado ligada a la medición, elegibilidad y programas orientados a la reducción de la pobreza. Amartya Sen, distingue tres enfoques principales: el biológico, el de la desigualdad y el de privación relativa.

El **enfoque biológico**, introducido por Rowntree ha recibido ciertas críticas. Por un lado, existen variaciones en los requerimientos nutricionales de una persona según sus características físicas, sus hábitos de trabajo y las condiciones climáticas de su residencia. Por otro lado, la definición del grupo de alimentos que satisfaga estas necesidades es una labor delicada que debe considerar las preferencias, los hábitos y la cultura.

Finalmente, la nutrición constituye sólo una de las múltiples necesidades del individuo.

El **enfoque de la desigualdad** responde a una revisión relativa de la pobreza. La relación entre ambos se vislumbra al examinar la situación actual de los países de América Latina, en donde coexisten altos niveles de pobreza con estructuras distributivas inequitativas, y conlleva una transferencia de ingresos desde los más ricos a los más pobres, sobre el incremento de la pobreza en cada país. La pobreza se estima así, al comparar la situación de cada hogar según ingreso o acceso a una canasta de bienes y servicios, con el hogar promedio. El pobre es quien se halla en desventaja frente al conjunto de la sociedad.

El **enfoque de privación relativa**, reconoce que la pobreza es un estado de carencia, de privación relacionada con las costumbres, actividades y hábitos alimentarios de las sociedades específicas. Este estudio aborda tanto las condiciones de privación como los sentimientos de privación, éstos últimos relacionados con las expectativas personales y la visión individual de lo que es justo y quién tiene el derecho a disfrutar de qué.

Pobreza y distribución

“Se es pobre con respecto a algún atributo que algunos tienen. No hay pobreza sin su contrapartida, que es la riqueza; esto es: parte de la explicación de por qué hay tantos pobres es porque hay tantos ricos y, por lo tanto, proponer superar la pobreza tiene mucho que ver con cómo superar la extrema concentración de la riqueza. (...) La pobreza significa carencia de empleo y/o de ingresos adecuados, entonces hay que crecer pero creando empleos, incluyendo y no excluyendo a la gente” (Minujin, 1993:122).

Cuadro 3.1.a

El concepto relativo de pobreza crea una relación dialéctica entre pobreza y riqueza: existen los pobres porque existen los ricos. Introduce el concepto de exclusión social para explicar la concentración de riqueza.

Si bien el estudio de la pobreza bajo este enfoque aporta información valiosa, es necesario complementarlo con el **enfoque absoluto**, ya que según Sen:

“...hay un núcleo irreducible de privación absoluta en esta idea que traduce manifestaciones de muerte, por hambre, indigencia, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero la escena relativa. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta” (Sen, 1992: 122).

Así la definición de pobreza depende de la aproximación metodológica que se utilice. Solo recientemente la pobreza se relacionó con la exclusión e inclusión social, y con los derechos sociales. Sin embargo, el escaso desarrollo conceptual, ha dificultado los intentos de definición del término. Empero, la idea básica común es la imposibilidad de acceder a la satisfacción de las necesidades que la sociedad considera esenciales. A partir de esta visión hay divergencias según las dimensiones involucradas. Una de estas dimensiones se relaciona con el espectro de necesidades esenciales y la importancia relativa de cada una de ellas.

En particular, la idea de pobreza está en su mayoría asociada con la imposibilidad de satisfacer simultáneamente varias necesidades. ¿Cómo considerar, entonces, a quienes solo muestran carencias en algunas? Según el investigador de la CEPAL, Oscar Altimir, la pobreza es:

“...un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inser-

ción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979:18).

Otra fuente de discusión ha sido la determinación del umbral que define la carencia de las necesidades básicas. Así, la idea de pobreza implica una comparación entre la situación concreta que enfrenta un individuo o un hogar, y lo que sería necesario para vivir.

“La noción de pobreza se basa, en última instancia, en un juicio de valor sobre cuáles son los niveles mínimos de bienestar, cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, y qué grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican, por consiguiente, la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción, que permita discriminar entre quienes son considerados pobres y quienes no” (Altimir, 1979: 11) .

“Es posible visualizar al fenómeno como uno de los rasgos que caracterizan a la estructura distributiva. El tamaño e intensidad del fenómeno estarían, por tanto, en relación directa al empleo, al ingreso medio y a la desigualdad de la distribución... a mediados de los años 70 se registró una concentración de la distribución del ingreso de los hogares y una fuerte caída del ingreso medio; ambos hechos ocasionaron que el fenómeno de la pobreza, entendido como la insuficiencia de ingresos, adquiriese una importante significación” (Minujin, 1993:143).

Beccaria parte de considerar las necesidades básicas insatisfechas, según la misma sociedad las considere como tales. Establece una relación entre los tres indicadores siguientes: ingreso medio, empleo y distribución.

Sostiene que el descenso de cualquiera de los dos primeros genera o aumenta el nivel de pobreza. Pero la interacción de los dos desmejora al tercero, es decir influye en la “distribución” acentuando la desigualdad social. Incorpora la variable del tiempo, considerando que la alteración de la pobreza no es siempre producto de la simultaneidad de esas variables. Descarta toda relación lineal, e incluso causal, entre “caída de ingreso medio” y “pobreza”; considera un umbral mínimo a partir del cual la caída del empleo repercute en el aumento de la pobreza.

Además sostiene que la implementación de determinadas acciones –gestionadas por y desde el gobierno– podrían retardar o anular los efectos y condiciones de pobreza por la variación de aquellos indicadores. Flie centra el análisis en las necesidades básicas que se encuentran insatisfechas, divergiendo en las variables definitorias y sus umbrales de satisfacción. La autora parte de necesidades insatisfechas desde dos perspectivas: de la “pobreza estructural” y “pobreza pauperizada” (Minujin, 1993: 142).

Muchas de las críticas realizadas al concepto, se basan en enfoques que consideran a la pobreza como resultado del tipo de organización del aparato productivo y de los mecanismos distributivos de la riqueza social.

La Organización de las Naciones Unidas considera la pobreza de manera integral como la carencia de capacidades para desenvolverse en la vida y participar de las oportunidades. Las trabas personales que genera la pobreza (autoestima, descreimiento, confianza, iniciativa), generan una relación circular: pobreza-marginación-pobreza.

Esta concepción hace referencia a las propias capacidades de las personas para concretar las realizaciones personales en la vida. Se basa en cuestiones más subjetivas y no toma en cuenta umbrales mínimos a superar. Los obstáculos que contribuyen a generar condiciones de pobreza se refieren a la autoestima y al crecimiento. Realiza un análisis psicológico de la pobreza. La autoestima y el crecimiento pueden ser pensadas como corolarios de “pertenecer” o “estar” en condiciones de pobreza.

Desde el enfoque de sustentabilidad territorial, Roberto Guimaraes dice:

“...en situación de extrema pobreza, el ser humano empobrecido o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona” (Guimaraes, 2002)

Para Guimaraes, las premisas de sustentabilidad social y territorial conforman las siguientes variables:

a.- Dimensión social (capital humano)

- **Educación:** nivel de alfabetización.; nivel de instrucción; deserción escolar; superación educativa intergeneracional; grado.
- **Salud:** acceso a los diferentes niveles de AM; tasa de fertilidad; esperanza de vida; mortalidad infantil; de mortalidad por diferentes enfermedades; natalidad, morbilidad; nacidos vivos según instrucción de la madre.
- **Vivienda:** tipo de vivienda; hacinamiento; servicios básicos; vivienda con NBI insatisfecho.
- **Seguridad:** tasa de delincuencia; tipo de delito; cercanía de comisaría.

b.- Dimensión económica

- **Empleo:** tasa de desocupación; subocupación; por rama de actividad PEA.
- **Ingresos:** NBI; línea de pobreza.
- **Acceso al suelo urbano:** tipo de ocupación; años de ocupación; tamaño de lote.
- **Acceso a servicios:** red de agua, energía, transporte; grado de acceso a centros de salud y educación; cobertura médica.

c.- Dimensión política

- participación; entidades barriales (ONGs; clubes; sociedades de fomento).

d.- Dimensión Ambiental

- **Medio físico:** superficie construida en área inundable; concurrencia de problemas ambientales.
- **Contaminación:** basurales; industrias contaminantes; aguas servidas y/o contaminadas; espacios verdes (ha por 1000/ ha).

e.- Dimensión percibida

- **Espacio construido:** forma, ordenamiento, calidad.
- **Relaciones:** intrabarriales; extrabarriales; con el entorno.

Este concepto de pobreza resulta normativo, y varía con la norma sobre necesidades básicas en la que se apoya. Así la discusión sobre la pobreza está plagada de diferencias de criterio y diferentes valoraciones morales y políticas acerca del orden social y de la organización de la sociedad.

3.2.- El Desarrollo Humano implica la progresiva reducción de la pobreza

¿Puede estudiarse el concepto de pobreza humana? ¿Puede medirse la pobreza para informar y formular políticas?

El Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1996) introduce el **Índice de Pobreza Humana (IPH)** para aunar en un índice compuesto las características diferentes de privación de calidad de vida y juzgar el grado de pobreza de una comunidad. El Informe dio una versión del “índice de pobreza de capacidad”. El IPH sigue el mismo criterio, conjugando mayor número de variables, en relación coherente con el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**. Sin embargo, la pobreza humana es más amplia que una medida particular, incluido el IPH, ya que involucra aspectos que no se miden. Por ejemplo la falta de libertad política, la incapacidad para participar en la adopción de decisiones, la falta de seguridad personal, la incapacidad para intervenir en la vida de una comunidad y las amenazas a la sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

La selección de indicadores del IPH debe ser sensible al contexto social de un país. Por ejemplo, un índice que se concentre en el analfabetismo y la mortalidad prematura puede discriminar entre Sri Lanka y el Pakistán más de lo que puede hacerlo, por ejemplo, entre Alemania y Francia. Las cuestiones relacionadas con la pobreza en los países en desarrollo incluyen el hambre, el analfabetismo, las epidemias y la falta de servicios de salud o de agua potable, los que pueden no tener importancia en los países desarrollados, en que el hambre es de rara ocurrencia, la alfabetización es casi universal, la mayoría de las epidemias están controladas, los servicios de salud son por lo general universales y es fácil hallar agua potable. Los estudios relativos a la pobreza en los países

más opulentos se concentran en variables como la “exclusión social”. Puede tratarse de privaciones forzadas y difíciles de eliminar en cualquier país. Pero asumen una prominencia mayor en los países opulentos.

No hay posibilidad real de lograr un índice de la pobreza que sea igualmente pertinente a los diferentes tipos de países.

Dado lo generalizado de la pobreza en los países pobres, el IPH está se orienta a ese contexto y las variables escogidas lo reflejan.

El carácter de la pobreza en los países ricos merece un estudio especializado que se concentre en las privaciones pertinentes a esos países.

Ya en 1948 el Banco Mundial (BM) definía como pobres a los países con una renta por habitante menor de 100 U\$, durante las décadas de los años 1950 y 1960 se consideraba que el crecimiento era el principal instrumento de reducción de la pobreza. Habrá que esperar a 1973 cuando el mismo BM, de su presidente, Robert McNamara, lance el concepto de pobreza absoluta:

“Unas condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición y la miseria que niegan a sus víctimas las necesidades humanas fundamentales... unas condiciones de vida tan limitadas que impiden la realización del potencial de los genes con los que se nace; unas condiciones de vida tan degradantes que insultan a la dignidad humana; y aún así, unas condiciones de vida tan habituales que constituyen el destino de cerca del 40% de los pueblos de los países en vías de desarrollo” (Tomas, 1997).

Desde entonces la lucha contra la pobreza ha presidido la política de “cooperación al desarrollo”. El Informe del Banco Mundial de 1990 ofrece un panorama de la situación hasta aquel momento y define y mide la pobreza. La apropiación de la pobreza por la economía le ha conferido una respetabilidad científica y la ha hecho entidad mensurable.

Sin embargo, las dificultades con los indicadores cuantitativos de pobreza han elevado a adoptar otra estrategia. En la misma línea de su IDH el PNUD inventó el IPC (Índice de Pobreza de Capacidad) en 1996, Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza:

“El concepto de pobreza se equipara habitualmente al de falta de ingreso, porque se presume que es el ingreso el que determina el nivel de bienestar material. De esta manera, si se adopta como límite de pobreza 1 dólar diario, es pobre un 33% de la población del mundo en desarrollo, es decir, 1.300 millones de personas. Pero la “pobreza de ingreso” es sólo parte del panorama. El Informe de ese año introduce de esta manera una nueva medición multidimensional de la pobreza humana, el Índice de Pobreza de Capacidad (IPC) substituido más tarde por otro, el Índice de Pobreza Humana (IPH), que refleja el porcentaje de gente que carece de capacidad humana básica o mínimamente esencial” (Op. Cit 1997).

El discurso de la pobreza humana, como el del desarrollo humano, pretende universalizar las categorías propias de la cultura occidental. Como sabemos, el discurso oficial del PNUD, acentúa lo no económico, en este caso la multidimensionalidad de la pobreza, en contraste con el economicismo del Banco Mundial y sus umbrales de pobreza absoluta. El carácter eminentemente occidental de esta visión humanista se puede ver en dicha conceptualización. El IPH muestra la misma raíz metodológica con la medición del ya clásico Índice de Desarrollo Humano. Hay que señalar aquí que el IPH no utiliza ningún componente económico lo que le permite evitar las críticas a los índices cuantitativos y se presenta como el mejor instrumento de medida y de clasificación. Se elabora primero un cuadro sobre la clasificación de los países en desarrollo según el IPH para mejor comparación internacional entre países.

Una posible línea de reflexión podría articularse en torno a la transformación de la noción de pobreza en Occidente, al hilo de trabajos como el de Polanyi y Geremek al reciente de Rahnema (Castel, 1998), quién pone de relieve la relatividad cultural que envuelve a la noción de cultura. Aportaciones en esta óptica y, desde otras culturas, ayudarían a situar el papel de la noción occidental moderna de pobreza como noción legitimadora de la occidentalización del mundo.

En su artículo pionero, Amartya Sen (1992) propone dos problemas para evaluar la pobreza, a saber, el problema de identificación del conjunto de individuos en situación de pobreza, y el de agregación de las características de estos individuos. Sin embargo, la identificación de los indivi-

duos en condición de pobreza requiere, una aproximación conceptual a la condición de vida pobre. Al entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos, **Amartya Sen** ha introducido una visión ética del concepto que cuestiona las teorías clásicas del desarrollo. Éstas pretendían desnudarse de toda presunción ética al concentrarse en variables económicas exógenas al individuo para definir y evaluar el proceso de desarrollo: el crecimiento del PBI, el grado de industrialización, el avance tecnológico, entre otras. En contraste, la ruptura conceptual propuesta por Sen pone el acento en el tipo de vida que las personas valoran y desean seguir, enfatizando los fines que hacen al desarrollo importante para los individuos antes que los medios que colaboran en su consecución. De esta manera se humaniza el concepto de desarrollo y se amplía su más allá de la esfera económica.

Desde esta perspectiva la pobreza es vista como una privación inaceptable de libertades sustantivas de los individuos, una condición que limita sus capacidades para vivir la clase de vida que tienen razones para valorar. El individuo en situación de pobreza es aquél obligado a vivir una vida que no valora, obligado a sobrevivir, a subsistir. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, la pobreza se define como la privación de las cosas valiosas que una persona puede hacer o ser. El término pobreza humana, persigue distinguir esa privación más amplia de la más estrecha pobreza de ingreso o consumo.

En los **Informes sobre Desarrollo Humano** se considera que la pobreza es más amplia que la falta de ingresos. Para comparar, llegar a acuerdos y promover políticas que aseguren una vida plena para todos, proponer un esquema mínimo de libertades fundamentales un programa de avance consensual en Derechos Humanos y Desarrollo Humano. Así, se ha propuesto la atención de siete libertades fundamentales (Informe del Desarrollo Humano, 2000):

- Libertad de la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, origen nacional o religión;
- Libertad del temor, las amenazas a la seguridad personal, la tortura, detención arbitraria y otros actos violentos;
- Libertad de pensamiento y de expresión, de participar en la adopción de decisiones y de establecer asociaciones;
- Libertad de la miseria, para disfrutar un nivel de vida decoroso;
- Libertad para desarrollar y materializar plenamente el potencial humano personal;
- Libertad de la injusticia y las violaciones del estado de derecho, y
- Libertad de tener un trabajo decoroso, sin explotación.

La pobreza es una condición inaceptable de vida, una restricción dramática de las libertades y capacidades de los individuos. No se trata de un bajo nivel de desarrollo humano. Sino de un nivel inaceptable de desarrollo humano. La visión, avanza en la caracterización de esta libertad fundamental. Nussbaum y Sen (1996) argumentan a favor de la identificación de combinaciones mínimas de capacidades básicas para plantear el problema del diagnóstico y medición de la pobreza, y critican el uso aislado del ingreso como herramienta para identificar pobres (Nussbaum y Sen, 1996).

Estos autores proponen considerar para una vida humana decorosa, libre de la miseria al menos cinco capacidades básicas:

- para vivir libre del hambre;
- para vivir una vida libre de enfermedades previsibles y mortalidad prematura;
- para vivir libre del analfabetismo literal y numérico;
- para acceder a servicios sanitarios básicos (agua potable, eliminación de excretas, electricidad, aseo urbano) y
- para obtener empleo.

La privación de una o varias de estas libertades básicas debe ser considerada como un indicador de pobreza humana. Así definida, la pobreza humana es conceptualmente multidimensional.

3.3.- Es necesario un análisis empírico de la pobreza con parámetros de medición

Para identificar a la población en situación de pobreza necesitamos identificar los individuos privados de una o varias de las capacidades arriba listadas. Un procedimiento es realizar encuestas nacionales, y utilizar las características censadas como variables apoderadas de la privación de estas capacidades. Los ingresos, tasas de desempleo, índices de acceso a servicios básicos, gastos de hogares o familias, tasa de morbilidad, son ejemplos de tales características. Una vez escogidas estas características será necesario decidir umbrales cuyo cruce decida la condición de los individuos con respecto a la privación de las capacidades representadas.

La crítica de Sen al uso de las líneas de pobreza radica en que los umbrales no varían con las características personales y sociales de las que dependen las capacidades, ni entre comunidades. Al utilizar líneas de pobreza referidas al hogar se persigue identificar la falta de capacidad para lograr ciertos funcionamientos mínimos identificando el costo asociado a dichos funcionamientos. Que el primer umbral a identificar sea el de subsistencia nutricional es razonable, y bastante estable regionalmente. Sin embargo, el segundo umbral, aquel que pretende identificar hogares cuyos recursos para satisfacer las necesidades básicas que van más allá de la nutrición adecuada son insuficientes, es demasiado general. Existen funcionamientos y capacidades básicas que difícilmente mejorarían fortaleciendo, por ejemplo, el ingreso. La condición de una analfabeta de 40 años difícilmente va a cambiar sólo porque incremente sus ingresos.

El **Índice de Pobreza Humana (IPH)** utilizado en los Informes Globales de Desarrollo Humano es una medición multidimensional de la pobreza que resume en un índice compuesto la privación en cuatro dimensiones básicas de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, aprovisionamiento económico e inclusión social. Esas dimensiones de la privación son las mismas para los países en desarrollo y los países industrializados, pero difieren en los indicadores utilizados para reflejar las diferencias entre esos países y por la limitación de datos en varios países en desarrollo.

Para los **países en desarrollo se utiliza el IPH-1** como medida de la pobreza humana. La privación de una vida larga y saludable se mide por el porcentaje de los habitantes, nacidos hoy, que no se espera que sobreviva hasta los 40 años, la privación en cuanto a conocimientos, por la tasa de analfabetismo adulto, y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico, por el porcentaje de la población que carece de acceso a servicios de salud y a agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años que tienen peso insuficiente, moderado o severo.

Para los **países desarrollados se utiliza el IPH-2**, que mide la privación en cuanto a una vida larga y saludable por el porcentaje de habitantes nacidos hoy que no se espera que sobreviva hasta los 60 años, la privación en cuanto a conocimientos por la tasa de analfabetismo funcional adulto, la privación en aprovisionamiento económico, por la pobreza de ingreso, y la privación en inclusión social, por el desempleo de largo plazo.

En ambos casos, la identificación de pobreza de la población está definida implícitamente. Se ha optado por resumir la calidad de vida de la población en cuatro dimensiones de gran relevancia para el concepto de Desarrollo Humano utilizando agregados nacionales, y se utiliza este resumen como medida global de pobreza humana. Estos índices además han sido desagregados cuando ha sido posible de acuerdo con el género, regiones y grupos étnicos. Su desagregación a niveles más elementales es deseable aunque difícil.

Una **unidad mínima lo constituye el hogar**. La pobreza humana tiene múltiples aristas, y no todos los hogares caen en una condición de vida pobre o perviven en esa condición por las mismas causas. La identificación de las particulares capacidades y libertades cuya privación los ha llevado a la condición de pobreza es vital para el logro de políticas eficientes de superación. No existe un solo camino para superar la pobreza porque no existe una sola forma de pobreza.

Si el Desarrollo Humano es el proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos, y si es la participación de estos individuos en la agencia de sus funcionamientos y capacidades el camino fundamental para conseguir este desarrollo, ¿no se debería intentar medir este grado de desarrollo a ese nivel y en su entorno inmediato?

Una discusión usual en las investigaciones se refiere a si ese umbral debe tener carácter relativo o absoluto. Expresado de manera diferente, si es posible definir valores mínimos que resulten válidos para cualquier sociedad o los límites dependen exclusivamente de aquello que resulta

“normal” en una sociedad determinada. Algunos autores distinguen entre necesidades y satisfactores. Aquéllas tendrían un carácter más absoluto mientras que la forma de satisfacción depende de usos y costumbres, del tiempo y el espacio. Un ejemplo es la alimentación: el mínimo de calorías y proteínas que debe consumir una persona es prácticamente universal y no tiene porque variar históricamente. Siguiendo este razonamiento Alan Durning del Instituto WorldWatch define pobreza absoluta como: “...la falta de suficientes ingresos en dinero o especie para satisfacer las necesidades biológicas más elementales de alimentación, vestido y abrigo (el ingreso insuficiente es el menor a un dólar por día)” (Durning, 1992).

Basados en esta definición, hoy 1.300 millones de personas viven en la pobreza absoluta. Casi todos viven en áreas rurales, son analfabetas, gastan la mitad o más de sus recursos en comida y pertenecen a etnias, tribus o religiones que sufren discriminación. Millones de personas están atrapadas en el ciclo de pobreza que lleva a la degradación de los recursos, la perpetúa, y la empeora por las tasas elevadas de fertilidad. (Nebel y Wrigth, 1999).

Más allá de cada contexto sociocultural, es la noción de dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos básicos la que marca la norma que sirve para definir el estado de pobreza absoluta. Sin embargo, los alimentos que satisfacen ese mínimo de calorías y proteínas difiere por caso entre la Argentina y un país centroamericano, lo mismo ocurre en cuanto a necesidades como la cultura o la participación política.

Estas son algunas de las dificultades enfrentadas para identificar empíricamente a los pobres y conocer cuántos y quiénes son. Ya sea para su análisis o para desarrollar acciones gubernamentales concretas.

Entre las decisiones cruciales que deben tomarse están la identificación de las “**necesidades básicas**” y la importancia relativa de cada una de ellas. Se distinguen dos enfoques básicos en los ejercicios empíricos del análisis de la pobreza. Uno de ellos define a una persona (u hogar) como pobre observando directamente los grados de satisfacción de las necesidades esenciales. Dentro de este enfoque existen discrepancias respecto de cuáles necesidades considerar y como ponderar la importancia de cada necesidad. Varios trabajos en Latinoamérica –que se inspiraron en los realizados por el INDEC en Argentina– estiman que la no satisfacción de una de ellas es suficiente para determinar que un hogar o persona deba clasificarse como pobre. Otros autores, por lo contrario, utilizan un sistema de ponderaciones inversamente proporcional al grado de satisfacción de tal necesidad. Hay asimismo investigadores que recurren a la opinión de la población sobre la relevancia de las distintas necesidades, según ésta se expresa en indagaciones ad-hoc.

Las necesidades básicas que sirven para definir la pobreza, son relativas al entorno –específicas de cada país– y dinámicas, pero también incorporan aquellas necesidades cuya satisfacción responde a la noción de dignidad humana. Según la definición ofrecida por el INDEC en el documento “La Pobreza en la Argentina” (1984), las necesidades básicas son:

“...un núcleo central de necesidades consideradas básicas para el desarrollo de la vida en sociedad, que incluye: alimentación adecuada; vestimenta funcional y decorosa; alojamiento y equipamiento doméstico mínimamente adecuado para el funcionamiento del hogar y el equilibrio psicofísico de sus miembros; disponibilidad de agua potable y de sistema de eliminación de excretas que garanticen estándares sanitarios mínimos; condiciones ambientales sanas y que posibiliten la realización de actividades esenciales para el desarrollo individual y la integración social; acceso a servicios adecuados de salud, educación y cultura, así como los recursos mínimos para los gastos complementarios que permiten el aprovechamiento efectivo de esos servicios. El acceso a empleo libremente elegido se inserta, asimismo, entre las necesidades básicas, como medio y como fin, ya que no sólo proporciona un ingreso para adquirir los satisfactores necesarios, sino también es esencial para la autoestima y la dignidad social del individuo”.

Si bien el concepto de necesidades básicas puede servir para definir la pobreza, se limita a las dimensiones materiales de la privación. En su acepción más amplia, incluye tanto necesidades psicológicas y políticas como materiales. La medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la Argentina se inicia en 1984, a partir de un conjunto de indicadores elaborados sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 (INDEC, 1984).

“Sobre un núcleo central de necesidades consideradas básicas para un desarrollo de la vida en sociedad, la información censal sólo permitió construir indicadores de insatisfacción habitacional, educacional y ocupacional, pero no así sobre nutrición o salud ni tampoco sobre ingresos o equipamiento de los hogares. Se consideró hogares NBI a aquellos que reunieran al menos una de las siguientes condiciones:

- Tuvieran mas de tres personas por cuarto (hacinamiento);
- Habitar en una vivienda de tipo inconveniente pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho (vivienda);
- No tuviera ningún tipo de retrete (condiciones sanitarias);
- Tuviera algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela (asistencia escolar);
- Tuviera cuatro o más personas por miembro ocupado y además, cuyo jefe poseyera baja educación (capacidades de subsistencia).”

El Censo nacional de 1991 realizado por el INDEC, estimó un 14,3% de los hogares urbanos y un 32,3% de los rurales. En el índice de NBI tienen mucho peso las condiciones de la vivienda y las viviendas rurales frecuentemente presentan más carencias que las urbanas. Las situaciones de hogares con NBI más críticas se presentan en las provincias de Formosa (34,3%), Salta (33,9%), Jujuy y Santiago del Estero (ambas con 33,6%), Chaco (33,2%) y Misiones (32,8%), en las que por lo menos 1 de cada 3 habitantes registra NBI (INDEC, 2001).

El método NBI enfatiza el acceso de las personas a los servicios sociales necesarios para tener una vida decente, pero no se plantea las razones por las cuales las necesidades que aborda son importantes. Se trata de una lista empírica de necesidades y en ese sentido difiere profundamente de la visión impulsada por el Desarrollo Humano. Sin embargo, la metodología puede ser reinterpretada en términos de capacidades y libertades fundamentales, y complementada. Por ejemplo, el indicador obvia la pobreza extrema o más acentuada, relativa a la privación de la capacidad alimentaria.

Las distintas metodologías comentadas para la identificación de hogares o personas en situación de pobreza no son medidas alternativas de un mismo fenómeno, sino más bien visiones distintas (y complementarias) de un fenómeno complejo. La identificación de las “necesidades básicas” depende de las disponibilidades de información. Estas investigaciones suponen una correlación elevada entre la insatisfacción simultánea de las diversas necesidades básicas, es decir, que si un individuo u hogar no está satisfaciendo una de ellas, es probable que tampoco satisfaga las demás. Sin embargo se indicó que esta situación no es tan frecuente. Muchas de las investigaciones empíricas emplean fuentes estadísticas que no han sido diseñadas para medir la pobreza. Así, por ejemplo, en una serie de estudios en América Latina se recurrió a los datos de los censos de población y vivienda. En ellos, se identifica como pobres aquellos hogares que no cumplían con estándares mínimos de vivienda y educación.

El segundo enfoque es el denominado “de los ingresos o línea de pobreza” (LP), utilizado por el Banco Mundial y computa el monto de dinero que se requiere para adquirir el conjunto de bienes y servicios que satisfacen los umbrales mínimos de todas las necesidades básicas. Aquellas personas (u hogares) que tienen ingresos inferiores a ese valor –o “línea de la pobreza”– son clasificados como pobres. Para su construcción se siguen los siguientes pasos:

- Definición de las necesidades;
- Definición de una canasta normativa de satisfactores para cada hogar;
- Cálculo de su costo (que constituye la línea de pobreza);
- Comparación del ingreso de cada hogar con el valor de dicha línea;
- Clasificación de los hogares como pobres o no pobres según sus ingresos.

Además de calcular la LP a partir de los ingresos monetarios, existen otras técnicas para su determinación. En América Latina y los Estados Unidos, usualmente se emplea la formula de la canasta alimentaria. Se estima un ingreso monetario mínimo per capita para cubrir (comprar) una **Canasta Básica de Alimentos**. De este modo se valora el gasto para un mínimo de nutrición indivi-

dual. Este monto delimita la denominada Línea de Indigencia (LI). Los hogares, con entradas per capita inferiores a la línea son clasificados como indigentes o pobres extremos. El costo de otras necesidades no alimentarias se calcula multiplicando el valor de la LI por un factor que en Latinoamérica oscila entre 2.0 y 2.5, es decir, se trata de aproximadamente el doble del presupuesto necesario para adquirir de la dieta alimentaria mínima. Esta cantidad es la LP. Las subestimaciones propias de la Línea de Pobreza y otros métodos llevan a rotular como “vulnerables” a ciertas franjas de población (por encima, aunque próximas a dicha Línea) que, con instrumentos más precisos serían referidos como pobres (Escurre, 1998).

La observación de la insatisfacción de cada una de las necesidades -el primer enfoque- parece una estrategia más directa que la de recurrir a la línea de pobreza. Sin embargo, la mencionada falta de simultaneidad obliga a definir una manera de considerar las situaciones donde los hogares (o personas) registran una situación adecuada respecto de unas pero no de otras. Las soluciones a las que se llega no dejan de ser arbitrarias. Es en este sentido que el enfoque de los ingresos es atractivo ya que plantea una forma a primera vista razonable de “promediar” la importancia de las diferentes necesidades. Esta última perspectiva es, por otra parte, la que cuenta con mayor tradición en la investigación empírica, lo que no significa que se encuentre libre de problemas. Conviene señalar, por caso, que no todas las necesidades se satisfacen adquiriendo mercancías en el mercado. Muchas de ellas son ofrecidas gratis (o a menor precio) por el Estado (educación, salud). Por lo tanto, se hace necesario incluir, como parte del ingreso del hogar (o de la persona), componentes monetarios.

Estos enfoques no implican sendas maneras diferentes de llegar a un mismo resultado, ambos métodos captan diferentes manifestaciones del fenómeno de la pobreza. Este fenómeno resulta heterogéneo; los métodos regularmente empleados captan, por tanto, sólo algunas de sus expresiones. Existen sugerencias para integrar ambos enfoques, pero los elevados requerimientos de información hacen que aun estén en etapa exploratoria. El fenómeno de la heterogeneidad de la pobreza y el hecho de que los métodos reflejen solo algunas de sus manifestaciones, resulta un aspecto que debería tenerse en cuenta al diseñarse políticas destinadas a la superación de la pobreza. El mismo plantea la cuestión de los objetivos –a qué tipos de pobres o “qué pobreza” es la que prioritariamente se desea asistir– como la de los instrumentos –medidas destinadas a aquellos que son “pobres” según un criterio, no necesariamente son las mas adecuadas para los otros–.

Ambos enfoques, y también aquellos que plantean una visión más integral, enfrentan problemas conceptuales o restricciones que impone la información disponible. Esta situación ha dado lugar a la ya mencionada discusión del tema de la heterogeneidad de la pobreza que puede ser analizado a partir del uso simultáneo de ambos enfoques.

Además de los métodos de LP y NBI, se ha desarrollado un tercer método, basado en la superposición de los dos primeros y conocido como la Metodología de Medición Integrada de la Pobreza (MIP). El uso simultáneo de ambos criterios permite observar la evolución y composición de la pobreza y logra conciliar la información captada por cada uno de los enfoques. Esta tercera opción permite distinguir a los pobres estructurales, es decir, aquellos que provienen de una pobreza histórica, de los grupos pauperizados recientemente, que incluyen a los nuevos pobres (Minujin, 1998) [cuadro 3.3.a].

Medición integrada de la pobreza

Criterios		Criterio de ingreso	
		Pobre	No Pobre
Criterio de NBI	Pobre	1. Pobre estructural y por ingreso	2. Pobre estructural e ingreso adecuado
	No Pobre	3. Nuevos pobres	4. No pobres

(Minujin, 1993).

Cuadro 3.3.a

El método NBI obedece al enfoque absoluto de la pobreza, ya que se basa en la verificación directa de un conjunto de indicadores que tienen un nivel mínimo de satisfacción por debajo del cual los individuos se encuentran en un estado de privación absoluta, careciendo de los elementos mínimos para llevar una vida digna. Los métodos de LP y MIP contienen elementos tanto de privación absoluta como relativa, ya que para calcular la canasta básica de consumo de alimentos y los patrones de consumo de los hogares, examinan al conjunto de hogares que se encuentran en un segmento determinado de la estructura distributiva.

Los métodos de medición expuestos, si bien son herramientas valiosas para la identificación y cuantificación de los hogares pobres, han demostrado tener limitaciones conceptuales y metodológicas lo que ha llevado a analizar el fenómeno de la pobreza de manera parcial y segmentada. El cuestionamiento es, entonces, a un enfoque que puede llegar a generar mediciones que fluctúen ampliamente de un fenómeno para muchos considerado típicamente estructural. Historias de hambre infantil, de muertes por enfermedades derivadas de la pobreza extrema, de hombres y mujeres sin trabajo, de chicos pasando horas y días deambulando por la calle, de hospitales sin recursos para cubrir las necesidades mínimas de quienes lo necesitan, forman penosamente (y con cierto dejo de naturalidad y acostumbramiento, lo que es aún peor) de la realidad cotidiana de nuestras vidas.

“El problema de la pobreza tiene implicaciones éticas, económicas y políticas de primer orden. Atenta contra los derechos humanos mantener sectores amplios de la población en situaciones de desempleo, desnutrición y marginalidad”. (Klinsberg; 1994)

Para fines de la década de los noventa, la Confederación Regional de los países de América Latina sobre la Pobreza, estimaba que el 62% de la población latinoamericana (215.000.000) padecía situaciones de indigencia, es decir, esta década ha presenciado un crecimiento alarmante de la pobreza en la región. Afecta a uno de cada dos latinoamericanos, siendo un problema que no está en retroceso, ni que constituye un islote dentro de los avances de la modernidad, sino que desgraciadamente se ha agudizado.

“La calidad de la pobreza se ha degradado. Entre los pobres el sector que más ha crecido es el de los ‘pobres extremos’, las familias que aunque destinaran todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis irreal dada la imprescindibilidad de gastar en vivienda, transporte, vestimenta, etc.), igual no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir. Los pobres extremos o indigentes son ahora la mitad de todos los pobres” (Ibid) [Cuadro 3.3.b].

La pobreza mata

“La pobreza mata. No se trata de un comentario político o social sino de un hecho científico. Ello puede corroborarse en América Latina. La pobreza se ha constituido en la principal causa de muerte atribuyéndole 1.500.000 de defunciones anuales. Los más afectados son en primer lugar los más débiles, los niños, 2.000 de ellos perecen al día por pobreza. Por otra parte se observa una clara tendencia a la reducción del peso de los niños al nacer. También ataca particularmente a las mujeres, un 40% de los hogares tiene hoy a la cabeza una mujer en diversos países de la zona”.

P. Toronsed (Ibid)

Cuadro 3.3.b

Por lo tanto, podría indicarse que el tratamiento del fenómeno de la pobreza ha pasado de una centralidad localizada en la caridad a otra en el asistencialismo, y de allí al logro final de los llamados derechos de tercera generación: **los derechos sociales**. Este último paso, debería marcar el desarrollo futuro de la pobreza, su concepción, su método y sus alcances.

4.- La pobreza: medición antes que definición. El problema de la focalización

Luis María Sisto

4.1.- Acerca de la pobreza

Sabemos que la pobreza es un problema directo para una parte de la sociedad e indirecto para otra. En este artículo se parte de la tesis de que el problema ontológico de la pobreza, es decir: ¿qué es la pobreza? no ha sido resuelto y, como no se puede atacar lo que no se conoce, eso que llamamos pobreza sigue presente. Este problema no pone en tela de juicio a la pobreza en sí, si no, en todo caso, a las acciones que se llevan a cabo para terminar con ella.

Se podría argumentar que dicha afirmación incurre en una tautología: dado que para afirmar que la pobreza sigue existiendo o, aún peor, es necesario saber de qué se está hablando. He aquí que el problema se agrava: no se trata de que no se sepa qué es, sino que no se la define, en términos lógicos, por la comprensión y extensión del término, sino por la forma de medirla.

Al no existir una definición, las políticas contra la pobreza pueden saber si las mediciones mejoran o no, lo que no quiere decir que el estado de la pobreza cambie. Es por esto que las políticas contra la pobreza suelen ser políticas pobres (Lo Vuolo, 2004).

Finalmente, caracterizan a esta situación problemática los siguientes factores:

- llama la atención este modo tajante de denominar “pobre” o “no pobre” a una persona.
- generalmente al pobre se lo denota como alguien donde la cultura hizo agua, y por lo tanto, alguien –el poder, los no pobres– tienen el deber de reparar. De esta idea es de donde nacen afirmaciones tales como “no les gusta trabajar, etc.”. Existe una colección que se podría sistematizar de hechos, discursos y notas de políticas donde se deja entrever claramente esta idea de que hay una falla que arreglar. Está cercano también a comentarios del tipo “es un problema cultural” o “no hay más valores”, y otras.

Como se mencionó, para solucionar el o los problemas de “la pobreza” se parte de definiciones que están en función de los modos de medirla. En la conceptualización del término, la pobreza se vuelve cada vez más un concepto abstracto. Por otra parte, su uso, suele caer en ambigüedades: pobreza y hambre, pobreza y falta de vivienda, pobreza y exclusión, pobreza y marginación, desigualdad, marginalidad social, precariedad laboral. Por otra parte, cuando se trata de abarcarla ontológicamente, las definiciones suelen ser relativas.

El siguiente es un ejemplo de concepción relativa de la pobreza: “Se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa, de acuerdo a los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece” (Fernández y Almada Taravella, 2002).

En otro documento del INDEC se menciona:

“se puede considerar a la pobreza como una forma de exclusión de las condiciones de vida imperantes en una sociedad históricamente determinada” (IDEC. Indicador de Capacidad Económica de los hogares, 2001:5).

La pobreza es definida como la falta de factores que permitan a la persona vivir en condiciones dignas. Esta última sería la definición del BM (1997): “la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos tales como educación, salud, agua potable, cloacas, etc.” y agrega “la pobreza no es solo una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir, como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario; sino también la falta de capacidades para cambiar estas condiciones”. El PNUD dice (1997) que “la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable” (INDEC. Indicador de Capacidad Económica de los Hogares, 2002). Pero ya tenemos la relatividad de la palabra “digna” y la relatividad de las condiciones dignas, y de la “vida tolerable”. Con las condiciones dignas de un africano que vive en Sierra Leona (el lugar más agresivo desde el

aspecto de la naturaleza y no menos peligroso en lo social) son condiciones que le permiten vivir a él allí pero seguramente cualquiera de nosotros –con iguales condiciones– moriría en el intento.

En la Unión Europea esta relatividad es bien clara: es considerado pobre aquel cuyo ingreso es menor al 50% del ingreso del promedio de ingresos de la Unión (Capacidad Económica de los Hogares, 2002).

En contra de la relatividad se expuso el principio del “núcleo irreductible” es decir:

“conjunto de necesidades absolutas que trascienden las comparaciones entre países o personas y que remiten a la dignidad e igualdad esenciales del individuo considerado como ser humano dotado de capacidades de ser y funcionar integrado a una sociedad” (INDEC. Indicador de Capacidad Económica, 2001:5).

A continuación, se detallan y critican tres métodos de definición de la pobreza utilizados a fin de identificar población pobre para la aplicación de políticas focalizadas.

4.2.- La focalización de la pobreza intenta superarla

Focalizar consiste en:

“concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio **potencial** per cápita” (CEPAL, 1995:13).

“La focalización implica el análisis y la protección preferencial de ciertos grupos humanos específicos, en el marco de una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos” (CEPAL, 1995:201).

Como menciona Percy Rodríguez Noboa, la práctica de la selectividad o focalización:

“se ha convertido en uno de los elementos centrales de los nuevos esfuerzos de la región por corregir en plazos cortos las consecuencias adversas más agudas de la crisis y de los ajustes económicos” (Rodríguez Noboa, 1991:55).

A continuación se presenta una lectura crítica de tres modos de medir la pobreza, dos clásicos y uno reciente.

Antes que nada es importante dejar en claro que estas notas son una primera aproximación para pensar y reflexionar sobre los fundamentos de la metodología para diferenciar pobres de no pobres.

Hay que tener en cuenta que:

“De acuerdo con los criterios de focalización más difundidos, la prestación selectiva de servicios o bienes sociales exige distinguir entre población pobre y no pobre, pues sólo el primer grupo ha de tener acceso a los beneficios. Esto suscita un importante problema técnico y metodológico relacionado con la medición de la pobreza y la estratificación de la misma (uso opcional de métodos, por ejemplo, de líneas de pobreza o de necesidades básicas). El modo de certificar el grado de pobreza y el derecho a recibir determinados satisfactores es muy variado y no siempre es fácil de elegir. Puede acudir, alternativamente, a los clásicos estudios de casos de los trabajadores sociales, al sistema de uso de flujos de información o indicadores arrojados por los sistemas sectoriales de política social, a las encuestas sociales segmentarias y permanentes, al criterio de unidad territorial, modalidades todas que pueden procesarse mediante sistemas computarizados de detección de necesidades (Fernández y Almada Taravella, 2002: 206).

Sin embargo:

“Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema, que no es visualizado como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto la mayoría no estará dispuesta a pagar por necesidades no sentidas” (CEPAL, 1995:19).

4.3.- La Línea de Pobreza (LP) mide carencia nutricional

Se parte de la tesis de que el método para estimar la “Línea de Pobreza” no mide ingresos sino carencia nutricional. Se entiende que esto no tendría que ser una novedad, y que la forma correcta de expresarlo sería decir que la Encuesta Permanente de Hogares es la que –en todo caso– mide ingresos.

El concepto de Línea de Pobreza sufre de una “recaída en la inmediatez” es decir, perdió su génesis, se ha olvidado el modo de construirlo y así se instaló como método útil.

¿Cómo se construye la Línea de Pobreza?

Esta línea resulta en un número expresado en pesos argentinos². Se deduce un número –línea– por persona y se la llama línea debido a que si la persona en cuestión tiene un ingreso que se encuentra por debajo de ella (de ese número), es considerada pobre en Argentina. Esto es importante destacarlo: se puede calcular la línea de pobreza para cada persona en particular³. Una vez explicado el cálculo, se explicará el modo de extenderlo a los hogares (un hogar es un conjunto de personas -parientes o no- que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación y/u otros gastos esenciales para vivir). La estimación por hogar facilita el inconveniente de que para los cálculos posteriores no tenemos ingreso para menores de edad, con lo cual todos los menores serían pobres (si bien es un planteo irónico, no deja de ser una estimación de la estimación).

Para llegar a obtener este número clave se parte de identificar cuál es la necesidad nutricional de una persona. Para facilitar la medición que sigue a la identificación de la necesidad nutricional, se establece una medida de partida en base a lo que se llama “adulto equivalente”. Un “adulto equivalente” es un varón de entre 30 y 59 años con actividad moderada. Según tablas nutricionales de la OMS y corregidas para Argentina, un “adulto equivalente” tiene una necesidad nutricional de 2700 Kcal diarias. Al “adulto equivalente” se le da el valor 1. Se puede conocer los distintos valores en relación al adulto equivalente en el cuadro 4.3.a.

² Seguramente cuando Orshansky pensaba el método, lo hacía teniendo en cuenta una economía estable, de todos modos, entre 1900 y 1965 se desarrollaron más de 40 líneas de pobreza y canastas básicas en los Estados Unidos.

³ www.indec.gov.ar

Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad y sexo

Edad	Sexo	Necesidades energéticas (kcal)	Unidades consumidoras por adulto equivalente
Menor de un año		880	0,33
1 año		1.170	0,43
2 años	Ambos	1.360	0,50
3 años		1.500	0,56
4 a 6 años		1.710	0,63
7 a 9 años		1.950	0,72
10 a 12 años	Varones	2.230	0,83
13 a 15 años		2.580	0,96
16 a 17 años		2.840	1,05
10 a 12 años	Mujeres	1.980	0,73
13 a 15 años		2.140	0,79
16 a 17 años		2.140	0,79
18 a 29 años		2.860	1,06
30 a 59 años	Varones	2.700	1,00
60 y más años		2.210	0,82
18 a 29 años	Mujeres	2.000	0,74
30 a 59 años		2.000	0,74
60 y más años		1.730	0,64

INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.
 Extracto de la tabla de MORALES Elena (1988), Canasta Básica de Alimentos - Gran Buenos Aires, Documento de trabajo N° 3, INDEC/IPA
 La metodología se puede consultar en el informe de prensa "Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total"

Cuadro 4.3.a

El paso siguiente consiste en establecer cuánto dinero necesita este adulto equivalente para poder consumir las calorías nutricionales necesarias para subsistir un mes. Para este cálculo, en Argentina se ve la modalidad de consumo de las personas con ingresos entre los percentiles 21 y 40 (segundo quintil), para hacer una estimación cultural (de clase y de disponibilidad, alimentos típicos de los países) sobre el tipo de consumo. Una vez establecidos los productos que se encuentran dentro de la estimación cultural se hace un estudio de costos para una canasta básica alimentaria que proporcione las necesidades calóricas (incluidas determinadas cantidades de vg. hierro, vitaminas) para la correcta alimentación del adulto equivalente. Dicho estudio de costos se hace tomando como referencia el Índice de Precios al Consumidor.

Es conveniente mencionar que si bien el método es similar en los distintos países de Latinoamérica, los parámetros que se utilizan son diversos [Cuadro 4.3.b]

Parámetros de la Línea de Pobreza. Países Latinoamericanos seleccionados

	Kcal por adulto equivalente	Percentil de la Población de referencia	Inversa coeficiente de Engel
Argentina	2700	21 a 40	2.07
Uruguay	3097	21 a 30	2.99
Chile	2808	41 a 60	2.00
México	2220	25 a 50	2.50
Perú	-	11 a 40	1.93
Paraguay	2832	27 a 36	2.13

(Construido en base al documento de la Dirección Nacional de Encuesta de Hogares del INDEC)

Cuadro 4.3.b

A partir de este punto se puede ejemplificar el método si se establece que para la subsistencia nutricional de un adulto equivalente son necesarios \$100 mensuales (Canasta Básica Alimentaria). Dado que según tablas estipuladas, una mujer de 30 años equivale 0.70 de adulto equivalente, su ingreso necesario tendría que ser de \$70. Si esta mujer tiene un ingreso menor, es considerada indigente. Su Línea de Indigencia es \$70. La Línea de Indigencia está dada por la Canasta Básica Alimentaria. Como se ve todavía no se habla de pobre, sino de indigente.

Para llegar al pobre es necesario hacer otros cálculos. Primero, partiendo de la hipótesis de que un pobre consume todo su ingreso, es decir, no ahorra, se estipula un número llamado “la inversa del coeficiente de Engel”⁴. Este coeficiente divide el total del ingreso de una persona por el porcentaje del ingreso que gasta en alimentos (este porcentaje varía con el ingreso y para Argentina se calcula en 48,31%. Al dividir la totalidad del ingreso por 100 se obtiene el coeficiente de 2.07). Este coeficiente se multiplica por la Canasta Básica Alimentaria y se obtiene una nueva línea para el anterior “adulto equivalente” de \$ 207⁵. Esta línea que se denomina Línea de Pobreza determina la Canasta Básica Total. Dicho ordenadamente: la Canasta Básica Total establece la Línea de Pobreza. Si el ingreso del adulto equivalente está por debajo de ese número es pobre. Si se quiere saber la Línea de Pobreza para un hogar compuesto por un hombre de 45 años (1 adulto equivalente) y una mujer de 30 (0,70 adulto equivalente) sumamos su equivalencia y la multiplicamos por la Canasta Básica Total y como consecuencia se obtiene la Línea de Pobreza para ese hogar. Sin embargo, no es casual que la FAO⁶ haga el siguiente tipo de análisis:

“la reducción del hambre no sólo tiene una razón humanitaria sino también un fundamento económico. En un estudio de la FAO que vincula el crecimiento económico y el bienestar nutricional, examinando 110 países entre 1960-1990 pone de manifiesto que si todos los países con un Suministro de Energía Alimentaria (SEA) medio por debajo de las necesidades mínimas en 1960 hubieran eliminado el hambre elevando el SEA medio per cápita a 2.770 kilocalorías al día, la tasa de crecimiento de su PBI hubiera sido considerablemente mayor. Este crecimiento puede ser bastante grande. Por ejemplo, el PBI en el África Subshariana podría haber alcanzado niveles de 1.000 a 3500 dólares” (FAO).

Por otra parte, la FAO divide a los países en cinco grupos en función de la privación de alimentos. Estos grupos se basan en un cálculo que combina la prevalencia del hambre (proporción de la población que está subnutrida) con la magnitud del hambre (número medio de kilocalorías que faltan en la alimentación de las personas subnutridas).

Finalmente, cuál es el punto de partida del método: ¿la necesidad nutricional de la persona o el ingreso que tiene? La Línea de Indigencia indica si la persona puede cubrir su necesidad nutricional con el ingreso que percibe de modo tal que a través del ingreso nos enteramos que la persona no resuelve su necesidad alimentaria básica. De aquí, de su valor nutricional, se parte para analizar las otras necesidades y obtener así la Línea de Pobreza. Dicho crudamente: lo que se mide en definitiva es si la persona está comiendo o no, o mejor: si se está alimentando o no.

Al ser así el método, cualquier política alimentaria naturalmente está supliendo las necesidades calóricas de un determinado grupo de personas y haciendo bajar por lo tanto su Línea de Indigencia y, necesariamente, también la de pobreza. Mientras que las políticas de transferencia de ingresos no necesariamente influirían en la condición de pobre o no (en tanto que podrían destinar los ingresos a otras necesidades).

Por último, se señala que la Línea de Pobreza puede servir para identificar un grupo de beneficiarios, pero no puede servir como indicador, dado que como la EPH mide ingresos y los ingresos son muy fluctuantes y se miden constantemente (4 veces por año) el número de pobres fluctuaría

4 Ernst Engel (1821-1896) estadístico alemán fue director de la oficina de estadística de Sajonia y Prusia. El principio de Engel señala lo siguiente: “Cuanto más pobre la familia, mayor la proporción del presupuesto (gasto total familiar) que debe ser utilizado en alimentos... La proporción del presupuesto utilizada para alimentos, *ceteris paribus*, es la mejor medida del estándar material de vida de una población.”

5 “...el gasto no alimentario de la población de referencia incluye preponderantemente (alta ponderación) gastos de vivienda, medicamentos, indumentaria y transporte público, y en mucho menor grado (baja participación relativa en el gasto no alimentario) turismo y mantenimiento de vehículos particulares”.

6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

ante cada cambio mínimo en el Índice de Precios al Consumidor⁷ en razón de ello, no obstante exista una población cubierta de alimentos⁸.

Por ejemplo: un adulto equivalente⁹ que necesita 100 para su sustento alimentario (2.700 kcal por día = 81.000 en el mes) y consume 1000 kcal. por la asistencia a un comedor (al que asiste 22 días en el mes) su necesidad diaria pasa a ser 1966,66 en lugar de 2.700, es decir en lugar de ser adulto equivalente pasa a tener los requerimiento de una mujer de 30 años = 0.7 adulto equivalente y por lo tanto su Canasta Básica Alimentaria es \$70 Es decir este adulto que asiste al comedor tendría una Línea de Indigencia de \$70 y no de \$100 ó para ponerlo de otro modo, ganaría o tendría \$30 de más (si tiene ingresos efectivos) para destinar a otros gastos de modo tal que su Línea de Pobreza también baja.

A modo de ejemplo, se podría considerar lo siguiente: en el caso de las prestaciones alimentarias para las necesidades nutricionales de la infancia, dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, se observa un importante crecimiento en el valor unitario de las raciones, en función del fuerte impacto inflacionario en los alimentos entre la pre y la poscrisis. Los módulos del Programa Más Vida, el principal programa nutricional familiar e infantil por fuera de comedores escolares, que en el 2005 atendía a 1.000.000 de personas, evolucionaron de un costo unitario mensual de \$11,3 en el año 2000, a \$25,3 en el año 2004, con un incremento del 123,5%

En forma complementaria, se produjo una significativa expansión de cobertura en las prestaciones alimentarias para la infancia: las raciones provistas a través de los comedores escolares se incrementaron en un 23.2% entre los años 2000 y 2004, aumentando simultáneamente en un 50% promedio, los valores unitarios de las raciones. El Programa Servicio Alimentario Familiar, se creó para atender a más de 100.000 niños y madres que viven en los municipios de la Provincia de Buenos Aires donde no se implementa el Plan Más Vida.

En total, la cobertura de prestaciones alimentarias para los niños entre 0 y 14 años y las madres embarazadas, se incrementó en un 17.1% entre 2000 y 2004, pasando de 2.349.000 a 2.750.000 beneficiarios. Cabe señalar que la población total en ese tramo de edad, más el total de madres gestantes por año, ascendía a casi 4.000.000 de personas para el año 2001.

4.4.- Los métodos censales permiten generar indicadores como NBI e IPMH

A la hora de implementar políticas sociales que priorizan su intervención en los grupos más vulnerables de la sociedad, el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda es una herramienta muy ventajosa para la focalización social y espacial. De todos modos, dado que el censo es un relevamiento multipropósito y no está diseñado exclusivamente para investigar pobreza, sufre algunas limitaciones. Una de las limitaciones de todos los métodos es que así como los métodos censales no relevan ingresos, cuando sí lo hacen los muestrales, se obtienen solamente de estimaciones. Los distintos métodos, buscan hacer cálculos que reporten de algún modo la actividad económica de las personas para obtener una aproximación a sus ingresos.

El hecho de que sean censales permite una desagregación geográfica que llega a los hogares.

a.- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La Línea de Pobreza es anterior al NBI y se aplicaba solamente en el conglomerado del Gran Buenos Aires. El NBI lo propuso la CEPAL¹⁰ para los la década de 1970. En Argentina se utilizó por primera vez en 1984 con datos del censo de 1980.

7 Por cada punto de inflación (que cambia el Índice del Precio al Consumidor) aparecen 160 mil pobres siguiendo el concepto anterior. Es decir, si en Argentina de enero de 2005 a mayo del mismo año, hubo una inflación de 2,5%, según la modalidad de cálculo de la Línea de Pobreza el número de pobres ascendió a 400 mil pobres más.

8 De hecho "si se pretende transferir ingresos a los pobres, en dinero o en especie, no puede juzgarse el éxito del programa sólo mediante un índice de recuento de los pobres" (Banco Mundial, 1990:7).

9 No es común que los adultos asistan a comedores, es solamente para ejemplificar.

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En este caso nos ofrece la posibilidad de proporcionar información de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a distintos niveles de agregación geográficos (provincias, municipios, localidades, entidades, fracción y radio).

El método de “Necesidades Básicas Insatisfechas” o NBI es un método “directo” para determinar si un hogar es pobre o no. Este método consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobre a aquellos que no hayan logrado satisfacer al menos una.

Como se ve, tres de los indicadores hacen referencia a carencias habitacionales. Los cinco indicadores son ponderados de igual modo. La pobreza pasa a ser un fenómeno homogéneo y una variable dicotómica: se es o no pobre.

Así, mientras que la Línea de Pobreza es fluctuante en el tiempo, la incidencia por NBI tiende sistemáticamente a disminuir [Cuadro 4.4.a].

Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Total del País, Provincia, 24 Partidos del Conurbano e Interior de la Provincia de Buenos Aires. En porcentaje sobre el total de los hogares. Años 1980, 1991 y 2001.						
Área Geográfica	Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas					
	1980		1991		2001	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total del País	7.103.853	22.3	8.562.875	16.5	10.075.814	14.3
Total Provincial	2.865.982	19.9	3.409.089	14.7	3.921.455	13.0
24 Partidos del Conurbano	1.755.277	21.7	2.088.005	16.5	2.384.948	14.5
Interiores de la Provincia	1.110.705	16.9	1.321.084	11.7	1.536.507	10.5

Censos Nacionales de Población.
Dirección Provincial de Estadística.

Cuadro 4.4.a

b.- Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)

Este instrumento intenta dar cuenta de las privaciones de tipo patrimonial y por otra, la privación de recursos corrientes. Vamos a ver que este método, a diferencia del NBI, permite identificar a los llamados “nuevos pobres” (una cuestión de definición que se agrega a la antigua dicotomía pobre-no pobre).

La privación patrimonial está asociada a la imposibilidad de ahorro e inversión sostenidos en el tiempo. Este tipo de privación se transmite intergeneracionalmente y pone en evidencia una pobreza que se mantiene en el tiempo.

Los recursos corrientes son aquellos que cuando están disponibles permiten atender necesidades de consumo inmediatas. Podríamos decir, todas aquellas medidas en la Canasta Básica Total. Los recursos corrientes a diferencia de los patrimoniales, son fluctuantes en el tiempo, están asociados directamente a las oscilaciones de los ciclos económicos.

Según el INDEC, el Índice de Privación Material de los Hogares:

“es una metodología de identificación y agregación de las diferentes situaciones de pobreza, según el tipo y la intensidad de las privaciones que afectan a los hogares. De esta forma, se ofrece una aproximación a la privación no sólo a través de la incidencia, sino que además se distinguen grados y situaciones cualitativas que dan cuenta de la heterogeneidad de la misma” (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas).

La clasificación podría expresarse relacionando las variables para la medición del IPMH [Cuadro 5.4.b]

Matriz de componentes del IPMH

		Componente Recursos Corrientes	
		Insuficiente	Suficiente
Componente Patrimonial	Insuficiente	Privación Convergente	Privación Patrimonial
	Suficiente	Privación de Recursos Corrientes	Sin Privación

Cuadro 4.4.b

Para el componente patrimonial se tiene en cuenta un indicador de las condiciones habitacionales de los hogares que se divide en dos dimensiones: una primera que hace referencia a la protección del medio natural y de sus condiciones adversas; una segunda dimensión hace referencia al equipamiento sanitario mínimo para el desarrollo de ciertas funciones biológicas. Estas categorías surgen de la relación entre calidad de construcción y condiciones sanitarias de la vivienda [Cuadro 4.4.c].

Categorías para la medición de IPMH. Componente Patrimonial

Calidad de los materiales constructivos de la vivienda	Condiciones Sanitarias de la Vivienda	
	Suficiente	Insuficiente
Suficiente	suficiente	insuficiente
Parcialmente Insuficiente	p. insuficiente	insuficiente
Insuficiente	insuficiente	insuficiente

Cuadro 4.4.c

Para el componente de recursos corrientes se utiliza una estimación que se denomina CAPECO (Capacidad Económica de los Hogares) que sirve como aproximación a los recursos corrientes del hogar. Su condición de estimación se debe a que el Censo no releva ingresos por lo cual, este indicador se construye en base a una fórmula que utiliza datos del censo (total de integrantes del hogar) y de distintos supuestos: condición de percepción (valores que varían según la condición de actividad, la edad, el sexo y el lugar de residencia), valor de los años de escolaridad (sólo de aquellos que perciben algún ingreso) y el valor en unidades de adulto equivalente de cada integrante del hogar (concepto visto bajo el subtítulo 3: “La Línea de Pobreza mide carencia nutricional”). Los años de escolaridad de los perceptores de ingresos son ponderados según las condiciones de percepción. Por su parte, el valor de los años de escolaridad, otorga mayor ponderación a la formación terciaria y universitaria. De este modo, los hogares que posean privación de recursos corrientes, serán aquellos que se encuentren por debajo del umbral que se establece de acuerdo al valor de la Línea de Pobreza correspondiente a la onda octubre del 2001 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este umbral establece que los hogares no cuentan con los recursos necesarios para adquirir los bienes y servicios considerados básicos para su subsistencia.

Como se ha visto hasta aquí, existen fórmulas que toman ciertos indicadores y, en algunos casos sobre muestras, en otras sobre censos, se estima la pobreza. Por el método de Línea de Pobreza, muchas personas se sorprenderían enterándose que pertenecen al mundo de la pobreza aunque este descubrimiento conceptual no cambiaría en nada su vida. En todo caso podría volverse un oportunista que aproveche para reclamar aquellas políticas para las que aplica sin haber sido personalmente identificado por quien las brinda.

Citas bibliográficas

- Altimir, O.; La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Chile, 1979.
- Banco Mundial. Informe sobre Desarrollo Mundial, 1990: la pobreza. Washington, DC, 1990.
- Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. BM, Mundi-prensa, Madrid, 2001.
- Beccaria, L.; "Enfoques sobre la medición de la pobreza" documento de trabajo, CIDES, Bs. As., 1994.
- Castel, R.; Las metamorfosis de la cuestión social. Una cronología del salario, Paidós, México, 1998.
- CEPAL. Focalización y Pobreza. Cuadernos de la CEPAL N° 71. Publicación de las Naciones Unidas. LC/G.1829-P. Santiago de Chile, 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Di Lino, F. Oferta y demanda de petróleo. Bol. Inf. Techint 1999, 298.
- Durning, A.; "Hambre, desnutrición y hambrunas" en Wright B. Y Nebel B.; *Ciencias Ambientales*, Pearson, México, 1999, Pág. 202.
- Ecurra, A.; ¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límite de un modelo excluyente, Lugar Ed., Bs. As., 1998.
- FAO. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo.
- Feijoo, M. C. Nuevo país, nueva pobreza. FCE (colecc. popular), Bs As, 2001.
- Fernández, L. y Almada Taravella, S. Pobreza e inflación. Universidad Nacional de Córdoba.
- Fisher, G. M. Poverty Measurement Working Papers. The Development of the Orshansky Poverty Thresholds and Their Subsequent History as the Official U. S. Poverty Measure. Internet, mayo 1992.
- Gallino, I. diccionario de Sociología. Siglo XXI, Madrid, 1995.
- Guimaraes, R, "Sustentabilidad Territorial", GADU, Mar del Plata, 2000.
- Imaz, J. L. de. *Los hundidos. Evaluación de la población marginal*. La Bastilla, Bs As, 1974.
- INDEC. Anuario estadístico de la R. Argentina 1995. INDEC, Bs As, 1995.
- INDEC. Anuario Estadístico de la Republica Argentina 2001, INDEC, Bs. As., Argentina, 2001, Págs. 59 a 61.
- INDEC. *La pobreza en la Argentina*, INDEC, Buenos Aires, 1984, Pág. 9.
- INDEC. Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina. Documento preparado por la Dirección Nacional de Encuesta de Hogares. 2001.
- INDEC. Capacidad Económica de los Hogares. Ajuste de los Años de Educación y de la Condición de Percepción Utilizando un Modelo Integrado. Desarrollo de Nuevas Metodologías para el Estudio de la Pobreza con Datos Censales. Silvia Mario con la coordinación de Alicia Gómez. Serie Pobreza - DT. N° 58 INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Área de Información Derivada. Diciembre 2002.
- INDEC. El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001. El Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Serie Pobreza - DT. N° 61 (versión preliminar sujeta a revisión). Elaborado por Gustavo Álvarez, Alicia Gómez, Ariel Lucarini, Silvia Mario y Fernanda Olmos integrantes del equipo de Desarrollo de Nuevas Metodologías para la Medición de Pobreza con Datos Censales bajo la dirección de Gladys Massé y Alejandro Giusti. INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Área de Información Derivada. Diciembre 2002.
- INDEC. Indicador de Capacidad Económica de los hogares. El Estudio de la Pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001. El Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Desarrollo de Nuevas Metodologías para el Estudio de la Pobreza con Datos Censales. Gustavo Álvarez, Alicia Gómez, Ariel Lucarini, Silvia Mario y Fernanda Olmos integrantes del Equipo de Desarrollo de Nuevas Metodologías para la Medición de Pobreza con Datos Censales bajo la dirección de Gladys Massé y Alejandro Giusti. Serie Pobreza - DT N° 61 INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Área de Información Derivada. Versión preliminar sujeta a revisión.
- Kliksberg, B., *Pobreza. Un tema impostergable*, CEPAL, México, 1998, Pág. 7, 8, 17.
- La Nación, 26-01-03, editorial.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A.; Pautassi, L.; Rodríguez, C., *La Pobreza... de la Política contra la Pobreza*. CIEPP Miño y Dávila, Buenos Aires, 2004.
- Minujin, A., "Pobreza" en Di Tella y otros; *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Emece, Buenos Aires, 2002, Pág. 555.
- Minujin, A. y otros, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1993.
- Musalem, A. Dilema de las dos Argentinas. Ambito Financiero, 13-09-95:18 y 15-09-95:20.

- Nebel, B. y Wright, B., *Ciencias Ambientales*, México, Pearson, 1999.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Rodríguez Noboa, P., "La selectividad como eje de las políticas sociales". Revista de la CEPAL N° 44. Santiago de Chile. Agosto 1991.
- Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Planeta, 2000.
- Sen, A., "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio exterior*, Vol. 42, N° 4, México, abril 1992.
- Tomas, R., *Concepto y medición de la pobreza*, documento de trabajo, 1997, prefacio.