

## LA NECESIDAD DE UNA HERRAMIENTA PARA MEDIR EL HAMBRE EN LOS HOGARES DE LA REGIÓN

*Norberto Martín*

*María Margarita Musante*

### INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Artículo 25, establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (ONU, 1948).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –Food and Agriculture Organization of United Nation (FAO)–, “el hambre y la malnutrición son la causa fundamental de más de la mitad del total de muertes infantiles [...]. La gran mayoría no moriría si su cuerpo y sistemas inmunitarios no hubiesen sido debilitados por el hambre y la malnutrición” (FAO, 2000).

La Dirección de Estadísticas de la FAO considera que los siguientes indicadores de hambre suministran información, claro que insuficiente, sobre el estado de inseguridad alimentaria en que se encuentra sumida una nación: prevalencia de la subnutrición o carencia de alimentos y cantidad de personas subnutridas.

Dada la crítica situación a nivel mundial, en septiembre del año 2000, los gobiernos de 189 países adoptaron en Naciones Unidas un acuerdo global para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, con un horizonte puesto en el año 2015. Una de las metas de este compromiso, llamado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), consiste en reducir la pobreza extrema a la mitad. Específicamente, las autoridades de la República Argentina

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación “¿Se están alcanzando los objetivos de desarrollo del milenio?”, Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario. Dirección: Dra. Nora Lac Prugent

Los autores, Norberto Martín y María Margarita Musante, pertenecen al Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. E-mail: martin\_economicas@yahoo.com.ar y mariammusante@yahoo.com.ar

acordaron “erradicar la indigencia y el hambre” entre 1990 y 2015, con una meta adicional consistente en “reducir la pobreza a menos del 20%”.

En tiempos de grandes diferencias entre las estadísticas oficiales –que están indicando mejores condiciones de vida en estos últimos años– y los informes de la oposición, de las consultoras privadas y de la Iglesia –los cuales exhiben una situación contraria–, se desprende que la preocupación por erradicar el hambre está implícitamente presente en todos los sectores.

Dada la cercanía de la fecha establecida como límite, se considera de interés la posibilidad de construir un nuevo instrumento de medición: un indicador del hambre para el próximo quinquenio. De esta forma, se dispondría de una herramienta que permitiría enriquecer la información actualmente disponible, así como colaborar en la elaboración o modificación de políticas socioeconómicas que lleven a alcanzar un mejor nivel de vida de la sociedad.

En síntesis, este trabajo propone un enfoque alternativo e innovador en el intento de mitigar los actuales problemas relacionados con la difusión, transparencia y producción de estadísticas para la región por parte de los organismos oficiales.

## ANTECEDENTES

La crisis nacional que atravesó la República Argentina a fines del año 2001 y principios de 2002 y la crisis internacional de 2008 impulsaron a profundizar el análisis del problema del hambre en nuestro país. La bibliografía consultada relaciona los conceptos de hambre, pobreza extrema e indigencia. En este marco, lo innovador de esta propuesta es la presentación de lineamientos tendientes a la elaboración de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región.

Desde hace tiempo dicho fenómeno representa una problemática a nivel mundial, lo que llevó a la creación de distintas organizaciones dedicadas específicamente a estudiar sus características y su evolución para poder combatirlo. Es así que la FAO posee una base de datos que abarca desde el período 1969-1971 hasta la actualidad y que comprende a más de 210 países y territorios. Esta organización, además de realizar estimaciones del número de personas que pasan hambre, trata de medir cuánta hambre sufren esas personas a través de un indicador denominado “magnitud del hambre”: se trata de una medida del déficit de alimento por persona de la población subnutrida de cada país (FAO, 2000),

Por otra parte, el Sistema de Información y Monitoreo sobre Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System –FIVIMS–) tiene entre sus principales objetivos mejorar la calidad de los datos y del análisis sobre la seguridad alimentaria definida como una situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos

a fin de llevar una vida activa y sana. Este organismo ha desarrollado un manual metodológico en el cual se proponen factores que deben tenerse en cuenta para poder medir el riesgo de inseguridad alimenticia, que no se limitan a considerar solo los aspectos económicos sino que incluyen otros como salud, condiciones ambientales, condiciones demográficas.

Específicamente en la República Argentina, en el año 2003, como consecuencia de la crisis de años previos, el Banco Mundial consideró apropiado medir el hambre y propuso una metodología sobre la base de una medida que conecta el hambre en los hogares con la falta de recursos económicos en un período determinado.

La elaboración de un indicador del hambre en la población constituye una tarea difícil dado que la temática presenta varios matices, lo que hace que comúnmente se caiga en la disyuntiva entre confeccionar indicadores o bien fáciles de medir y utilizar o bien con una mayor complejidad para recoger todos los factores que determinan esta situación de miseria. Por este motivo, diversas organizaciones trabajan en lograr mejoras metodológicas para poder estudiar con mayor precisión este fenómeno.

## INCERTIDUMBRE Y OBJETIVOS

La República Argentina se ha comprometido en la puesta en marcha de estrategias de lucha contra la pobreza a través de variadas políticas y programas basados en un plan macroeconómico, estructural y social con el fin de promover el crecimiento y reducir la pobreza. El monitoreo de los diferentes programas de ayuda y de los ODM demanda una considerable información. Por ello se torna necesaria una urgente revisión de datos estadísticos más regulares, más confiables y más completos.

Frente a estas necesidades de crecimiento cada vez más renovadas y complejas, el Sistema Estadístico Nacional, afectado actualmente por una profunda crisis de credibilidad, queda a menudo sin respuesta y limitado por restricciones de diferente naturaleza. Consciente de estas debilidades, el gobierno, en el artículo 4° del Decreto 927/2009 hace referencia a la creación del Comité Académico de Evaluación y Seguimiento de los diversos programas de trabajo que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos. También indica que el mismo estará integrado por los representantes de, al menos, tres Universidades Nacionales. Por su parte, en el artículo 5° sostiene, como misión prioritaria, la de evaluar la elaboración, la aplicación y la pertinencia de la llamada Metodología N° 13 y su actualización, que se utiliza para la confección del Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC) desde el año 1999 a la fecha.

En este estado de situación, nos preguntamos hasta qué punto será factible conocer si las metas de los ODM se cumplirán en el año 2015. Y nos planteamos, como dijimos, el objetivo específico de elaboración de lineamientos tendientes a la construcción de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región.

## POBREZA, INDIGENCIA Y HAMBRE: ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se define la pobreza como la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales alimentarias así como las no alimentarias. Para el Banco Mundial, pobreza es vivir con menos de \$2 al día (Banco Mundial, 2006, p. 5).

Desde la perspectiva del profesor Amartya Sen, la pobreza está asociada a la noción de privación: ser pobre tiene que ver con tener privaciones; y, dado que las personas viven en sociedad, el concepto de privación debe ser relativo. Sin embargo, según dicho autor, el término “privación relativa” contiene nociones distintas y diversas.

Una primera distinción tiene que ver con el contraste entre “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”. La caracterización de estas últimas no puede ser independiente de los primeros, es decir, los bienes materiales no se pueden evaluar sin hacer referencia a la visión que la gente tiene de ellos; incluso, aun si los “sentimientos” no se incorporan explícitamente, deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos. Entonces, para definir el estilo o nivel de vida cuya imposibilidad de compartir se considera importante en cada sociedad, hay que tener en cuenta los sentimientos de privación; y, aunque no sea fácil separar “condiciones” de “sentimientos” de privación, un diagnóstico adecuado de las primeras requiere una clara comprensión de los segundos.

La segunda distinción se refiere a la identificación de los “grupos de referencia” que se eligen para los fines comparativos: hay que considerar aquellos con los que la gente se compara realmente. Y esto puede constituir uno de los aspectos más complicados al estudiar la pobreza según el criterio de privación relativa. El marco de comparación no es independiente de la actividad política de la comunidad bajo estudio, dado que el sentimiento de privación de un individuo está estrechamente relacionado con sus expectativas, con su percepción acerca de lo que es justo y lo que no lo es y con su noción sobre quién tiene derecho a disfrutar de determinadas cosas.

No obstante, Sen aclara que este enfoque no puede ser la única base del concepto de pobreza. Por ejemplo, una hambruna será considerada como un caso de pobreza extrema, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. “Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa” (Sen, 1992). Entonces, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza desde la perspectiva de la desposesión absoluta.

De acuerdo con el profesor Sen, el camino más común para identificar a los pobres consiste en definir un conjunto de necesidades “básicas” o “míni-

mas” y considerar la imposibilidad de satisfacerlas como prueba de pobreza. Se pregunta si las necesidades básicas incluidas en la identificación de la pobreza se especifican mejor en términos de bienes y servicios o de características. Por ejemplo: el trigo, el arroz, etc., son bienes, en tanto que las calorías, proteínas, etc., son características de esos bienes a los que busca acceder el consumidor. Si a cada característica la proveyera un único bien y ningún otro, sería fácil transformar las necesidades de características en necesidades de bienes. Sin embargo, esto no sucede generalmente, de manera que los requerimientos de características no especifican los requerimientos de bienes: es decir, mientras que las calorías son necesarias para la vida, ni el trigo ni el arroz lo son.

De lo anterior se deduce que las necesidades de características preceden a las necesidades de bienes y que convertir las primeras en las segundas resulta factible en determinadas circunstancias. No obstante, la diversidad de fuentes no es uniforme: son muchos los bienes que proveen calorías o proteínas, pero pocos los que brindan techo o educación. Entonces, en varios casos es posible pasar de los requerimientos de características a los requerimientos de bienes con escasa ambigüedad. De este modo, “las necesidades ‘básicas’ o ‘mínimas’ se definen, con frecuencia, como un vector híbrido –por ejemplo, montos de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital– en el cual algunos de los componentes son características puras mientras que otros son abiertamente bienes” (Sen, 1992)

El profesor Sen continúa mencionando un caso intermedio, el cual surge cuando determinada característica puede obtenerse de distintos bienes pero las preferencias o gustos de la comunidad limitan la fuente de obtención a una sola. Cita como ejemplo el caso de una comunidad “casada” con el arroz, la cual no acepta otras fuentes de calorías. Los hábitos alimentarios de una población no son inalterables, pero están fuertemente arraigados. De esta manera, concluye que las características proporcionan el fundamento para determinar las necesidades básicas; sin embargo, la conversión en dietas de costo mínimo se vuelve función no solamente de los precios sino también de los hábitos de consumo, dada la relativa rigidez de los gustos de los consumidores.

Por último, como se señaló anteriormente, estas consideraciones de la privación relativa son importantes para definir las necesidades básicas, pero no hay que olvidar que existe un núcleo irreducible de privación absoluta en el concepto de pobreza. Los hábitos alimentarios son difíciles de cambiar; sin embargo, en determinadas situaciones como en el caso de una hambruna, estos se transforman radicalmente. Y una de las causas de muerte en tal caso es la diarrea ocasionada por la ingesta de alimentos inusuales y sustancias no comestibles.

Una vez definido el conjunto de “necesidades básicas”, se suelen utilizar, por lo general, dos métodos para identificar y cuantificar la pobreza. Uno se denomina “método directo” y consiste en establecer la cantidad de personas cuya canasta de consumo actual no satisface alguna necesidad básica. Este método no

incorpora ninguna idea de ingreso. Frente a este se encuentra el llamado “método del ingreso”, donde, como primer paso, se calcula el ingreso mínimo o Línea de Pobreza (LP) con el cual todas las necesidades mínimas se satisfacen, y en el siguiente paso se identifican aquellos individuos u hogares cuyo ingreso actual se encuentra por debajo de esa LP.

De acuerdo con Sen, estos dos procedimientos no son formas alternativas de medición de la pobreza sino que representan concepciones distintas de la misma. “El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad” (Sen, 1992). Sen sostiene que el método del ingreso, si bien es más mediato que el método directo porque depende de la existencia de algún patrón de comportamiento típico de la comunidad, es más sofisticado al trascender las elecciones observadas y llegar a la noción de capacidad. Según este enfoque, un individuo es pobre cuando su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas, definidas conforme al patrón de comportamiento convencional. Otra ventaja del método del ingreso es que proporciona una escala de distancias numéricas con respecto a la línea de pobreza en términos de brechas de ingreso. Sin embargo, es más restringido en cuanto a las condiciones que se requieren para la identificación. En este sentido, si los patrones de comportamiento de consumo no son uniformes no habrá un nivel de ingreso específico con el cual el consumidor “típico” cubra sus necesidades básicas. Por otra parte, si los precios son distintos para diferentes grupos de individuos (ya sea entre clases sociales, estratos de ingreso, localidades, etc.) habrá, para cada grupo, una línea de pobreza específica, aun cuando se consideren hábitos de consumo uniformes.

Sen señala que el supuesto de “una sola” línea de pobreza para “toda” la sociedad distorsiona la realidad. No obstante, lo importante es el grado de esa distorsión y la gravedad que representa para los fines de la medición de la pobreza.

Vimos, entonces, que el “enfoque del ingreso” o método indirecto determina un monto mínimo de ingreso con el cual se satisface un conjunto de necesidades básicas, línea de pobreza (LP), e identifica aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esa línea. Este enfoque puede adoptar, a su vez, dos criterios en términos de pobreza absoluta o relativa: a) el criterio *absoluto* fija un umbral normativo mínimo. Sostiene que existe un núcleo irreducible de privación absoluta y que no satisfacerla revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Este método es el más difundido y es el utilizado generalmente en las investigaciones de los países en desarrollo. Lo emplea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para las estimaciones de pobreza en la Argentina; y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lo aplica para sus estimaciones periódicas de proporción de hogares pobres en los países de la región; b) el método *relativo* compara con un estándar de la sociedad

y postula que las necesidades humanas no son fijas, sino que varían de acuerdo con los cambios sociales y con la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Este criterio de pobreza se utiliza en países desarrollados, como, por ejemplo, los países de la Unión Europea.

Entonces, con el método del ingreso, y tomando el hogar como la unidad natural de consumo, un hogar se considera pobre si su ingreso (es decir, la suma de los ingresos de todos los miembros de este hogar) es menor a la *línea de pobreza*.<sup>1</sup> La idea que subyace en este enfoque es la de evaluar si los recursos de los que dispone el hogar le permiten solventar un presupuesto que posibilite la adquisición de los bienes y servicios necesarios para que sus miembros convivan dignamente en sociedad y se desarrollen personalmente.

Para determinar la línea de pobreza se debe definir previamente el concepto de *línea de indigencia* (LI), ya que este último está contenido en el primero. La línea de indigencia tiene por objeto establecer si los hogares cuentan con los ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos que satisfaga un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De modo que los hogares que no superan ese umbral o línea se consideran indigentes.

La construcción de la línea de pobreza, según Montoya y Mitnik (1995), tiene como objetivo establecer el nivel de ingreso mínimo de una familia para que esta acceda a un nivel de vida adecuado. Para la determinación de ese nivel de ingreso mínimo, se atienden las necesidades del hogar en dos dimensiones: una alimentaria y otra no alimentaria –que incorpora todo el resto de bienes y servicios consumidos por el hogar, por ejemplo, vestimenta, vivienda, salud, educación, etc.– Así, las primeras se satisfacen mediante una Canasta Básica Alimentaria (CBA), y las segundas, a través de una Canasta No Alimentaria (CNA) o Canasta Básica Total (CBT) una vez descontado el gasto en alimentos (CBA).

Según Morales (1988), citado en Montoya y Mitnik (1995), “la CBA es una canasta normativa que, se busca, asegure una adecuada nutrición de la población cumpliendo los siguientes requisitos: debe responder a los gustos y hábitos de la población; debe existir disponibilidad en el mercado; y debe ser de costo mínimo”.

Para determinar la CBA, el INDEC considera los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para que un hombre adulto, entre 30 y 59 años, de actividad moderada, cubra durante un mes esas necesidades. A partir de este referente, que se denomina “Adulto Equivalente”, se construye una “tabla de equivalencias” donde se establece la relación de necesidades de tipo energético (kilocalóricas) que existe entre dicho individuo base (al que se le asigna el valor uno) y el resto de la población según edad y sexo. Esto permite

1 Concepto normativo que representa el valor de todos los bienes y servicios considerados necesarios para que el hogar satisfaga un conjunto de necesidades básicas o mínimas.

considerar las diferencias de requerimientos nutricionales que existen según las estructuras etarias y por género de los hogares expresadas en función de esa Unidad de Adulto Equivalente (UAE).

Siguiendo la metodología utilizada por el INDEC, para traducir esos requerimientos nutricionales en un conjunto de alimentos específicos, se consideran las pautas de consumo de la población definida como población de referencia. Este “grupo de referencia” está conformado por los hogares cuyas compras de alimentos satisfacen con alguna holgura los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros, de modo que sus decisiones de asignación de recursos se realizan en un marco que no es de severa escasez, pero tampoco de abundancia. La información para la selección de los alimentos y las cantidades proviene de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Una vez establecidos los componentes de la CBA, se los valoriza con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición.

Como se mencionó anteriormente, para calcular la línea de pobreza, además de contar con el valor de la CBA es necesario considerar un conjunto de bienes y servicios no alimentarios (indumentaria, transporte, salud, educación, etc.) para obtener el valor de la CBT. Para ampliar el valor de la CBA se utiliza el “Coeficiente de Engel” (CdE), el cual se define como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia, esto es:

$$\text{CdE} = \text{GASTOS ALIMENTARIOS} / \text{GASTOS TOTALES}$$

En cada período se actualiza tanto el numerador como el denominador de este coeficiente con la variación de precios correspondientes al IPC. Entonces, para obtener el valor de la CBT se parte del gasto normativo de alimentación (esto es, el valor de la CBA) y se lo multiplica por la inversa del Coeficiente de Engel observado en la población de referencia. Expresado de manera distinta,

$$\text{CBT} = \text{CBA} \times \text{inversa del CdE}$$

De este modo, la línea de pobreza de los hogares se calcula en función de la Canasta Básica Alimentaria, a la cual se le agrega un factor de expansión (la inversa del Coeficiente de Engel) que produce el monto mínimo de ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).

La composición de cada hogar en términos de adultos equivalentes surge de sumar los valores correspondientes de la tabla de equivalencias para cada miembro del hogar (es decir, cuántas UAE representan los miembros del hogar). Por ejemplo, en el caso de un hogar compuesto por cuatro miembros, un jefe varón de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 5 años y una hija de 8 años, el jefe equivale a 1,00 de adulto equivalente, la esposa equivale a 0,74 de adulto equiva-

lente, mientras que el hijo equivale a 0,63 y la hija a 0,72 de adulto equivalente. En total, este hogar suma 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes.<sup>2</sup>

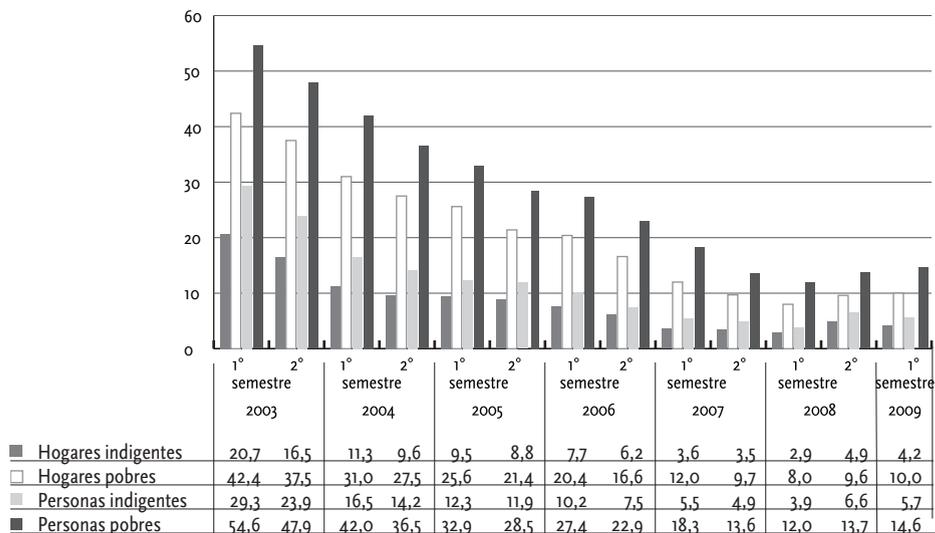
Finalmente, se multiplica el valor de la CBT para el adulto equivalente (esto es, el valor de la CBA del adulto equivalente por la inversa del Coeficiente de Engel) por la cantidad de adultos equivalentes que componen el hogar. El hogar será considerado pobre si el ingreso total familiar es menor al valor de la CBT que le corresponde, e indigente si su ingreso es inferior al valor de la CBA correspondiente.

Paralelamente a esta perspectiva cuantitativa sobre la pobreza, la indigencia y el hambre, surge un *enfoque biológico*. Rowntree, citado en Sen (1992), definió las familias en situación de “pobreza primaria” como aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”. Con respecto a este enfoque, Amartya Sen sostiene que no es sorprendente que consideraciones biológicas relacionadas con requerimientos de supervivencia o eficiencia en el trabajo hayan sido utilizadas para definir la Línea de Pobreza porque, según este autor, el hambre es el aspecto más notorio de la pobreza.

Este enfoque biológico ha sido sometido a diversas críticas que dificultan su aplicación. Se argumenta, en primer lugar, que es difícil determinar con cierto grado de precisión los requerimientos nutricionales mínimos necesarios, ya que varían según los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Además, Sen manifiesta que estos “requerimientos nutricionales mínimos” encierran una arbitrariedad intrínseca que va más allá de las variaciones entre grupos y regiones. En segundo lugar, es necesario convertir los requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos y para ello hay que seleccionar bienes específicos. Al respecto, el profesor Sen argumenta que aunque sea sencillo resolver el “problema de la dieta de costo mínimo” que cubra los requerimientos nutricionales establecidos, no es clara su relevancia ya que esta suele ser excesivamente monótona y no se condice con los hábitos alimentarios de la gente, los cuales no están definidos por ejercicios de minimización de costos. De modo que aquellos ingresos que posibilitan la satisfacción de los requerimientos nutricionales dependen, en gran medida, de los hábitos de consumo de la población. Finalmente, es difícil determinar los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

Frente a estas dificultades, Sen indica que, si bien es cierto que la definición de requerimientos nutricionales es difusa, no hay alguna razón para suponer que el concepto de pobreza deba ser preciso. Sostiene que, aunque la desnutrición solo capta un aspecto de nuestra idea de pobreza, se trata de un aspecto importante, principalmente cuando se habla de países en desarrollo.

2 Si existe más de un miembro del hogar que caiga dentro de un mismo rango determinado en la tabla, se multiplica el valor correspondiente por el número de miembros en iguales condiciones.

**Gráfico 1. Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia. Aglomerado Gran Rosario. Primer semestre de 2003 a primer semestre de 2009**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

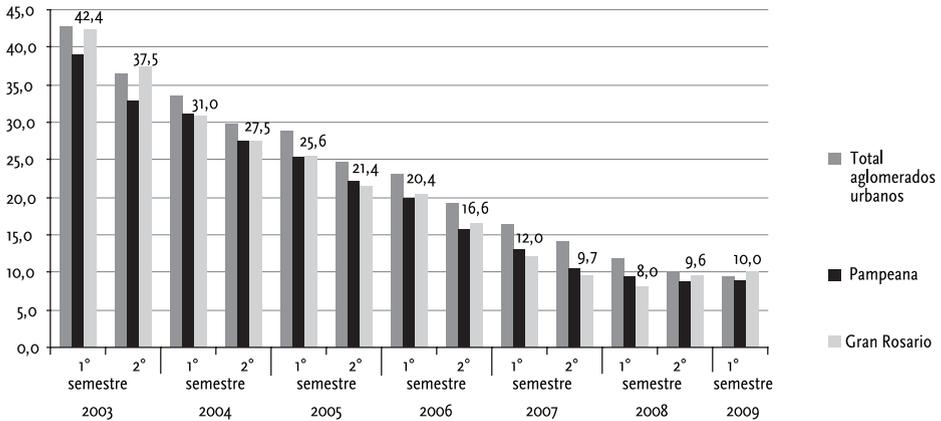
El enfoque biológico se relaciona con ese núcleo irreductible de privación absoluta al que se refiere Sen, donde los problemas de muerte por inanición y el hambre ocupan un lugar primordial en el concepto de pobreza.

## INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN EL TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS, LA REGIÓN PAMPEANA Y EL AGLOMERADO GRAN ROSARIO

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional que tiene como objetivo relevar las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. A fin de captar los cambios experimentados en el mercado de trabajo durante los años noventa, esta encuesta se ha reformulado totalmente –tanto en aspectos temáticos como en muestrales y organizativos–. A partir de 2003, la EPH deja de ser una encuesta puntual y pasa a ser un relevamiento continuo que produce resultados tanto trimestrales como semestrales, cubriendo alrededor del 70% de la población urbana y del 60% de la total.

El Gráfico 1 presenta la evolución de los hogares y personas pobres e indigentes en el Aglomerado Gran Rosario (AGR). Hasta el primer semestre de 2008 se observa que tanto los hogares como las personas, sean pobres o indigentes, presentan una trayectoria favorable: los porcentajes presentados exhiben una tendencia marcada a la reducción. Pero a partir del segundo semestre de

**Gráfico 2. Hogares bajo la línea de pobreza. Total de aglomerados urbanos, Región Pampeana y Aglomerado Gran Rosario. Primer semestre de 2003 a primer semestre de 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ese año se produce un quiebre y empieza una tendencia negativa: se incrementa la cantidad de pobres e indigentes, alcanzando, por ejemplo, en los casos de los hogares y personas pobres valores semejantes a los de mediados de 2007.

Los gráficos 1 a 5 describen la evolución de los porcentajes de personas y hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia durante el período 2003-2009, para los tres dominios considerados en este trabajo: Total de Aglomerados Urbanos, Región Pampeana y Aglomerado Gran Rosario (AGR).

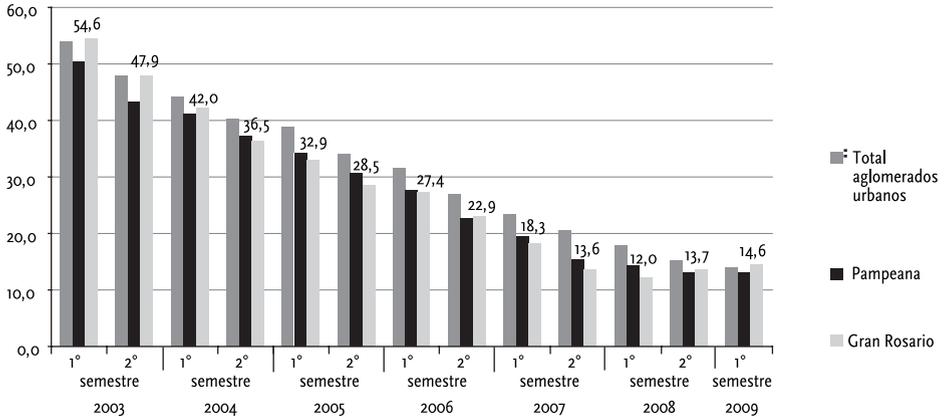
### Hogares bajo la línea de pobreza

Los guarismos presentan una tendencia decreciente de los hogares bajo la LP para las tres regiones estudiadas. Tanto la Región Pampeana como el Aglomerado Gran Rosario se encuentran por debajo del promedio del Total de Aglomerados Urbanos a lo largo de casi todo el período, excepto durante el 1° y 2° semestre de 2003 y el 2° semestre de 2008: en el primer caso, el porcentaje de hogares del AGR fue muy cercano al del Total de Aglomerados Urbanos y superior al de la Región Pampeana; mientras que, al finalizar el período estudiado, no solo el AGR sino también la Región Pampeana alcanzan valores próximos a los del Total de Aglomerados Urbanos (Gráfico 2).

### Personas bajo la línea de pobreza

Como en el caso anterior, el porcentaje de personas por debajo de la LP del AGR prácticamente iguala al que corresponde al Total de Aglomerados Urbanos, mientras que supera al de la Región Pampeana durante el 1° y 2° semestre de 2003. A partir del primer semestre de 2004, tanto la Región Pampeana como el AGR evolucionan por debajo del Total de Aglomerados Urbanos. Si se

**Gráfico 3. Personas bajo la línea de pobreza. Total de aglomerados urbanos, Región Pampeana y Aglomerado Gran Rosario. Primer semestre de 2003 a primer semestre de 2009**



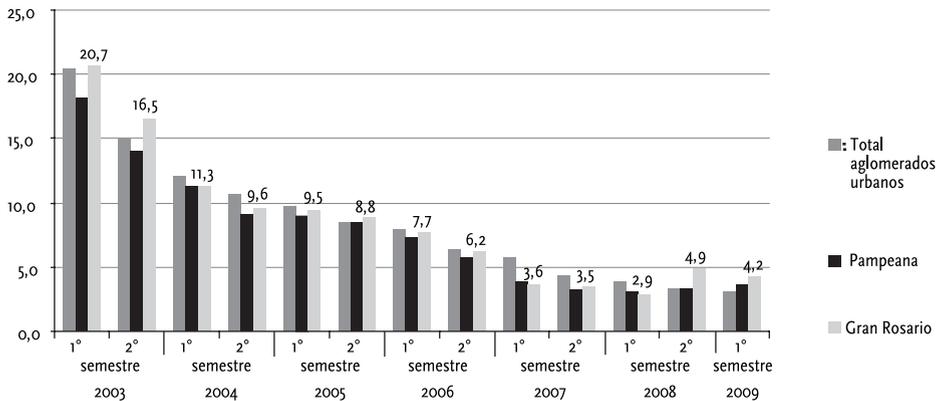
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

analiza los dos primeros dominios, se observa que a partir de 2004 ambas series evolucionan con valores muy cercanos entre sí, pero que en determinados momentos (años 2005, 2007 y principios de 2008) el AGR mejora en términos de personas pobres respecto de la Región Pampeana. Al final del período (1° y 2° semestre de 2009), las tres series alcanzan valores muy próximos entre sí, aunque lidera el AGR (Gráfico 3).

### Hogares bajo la línea de indigencia

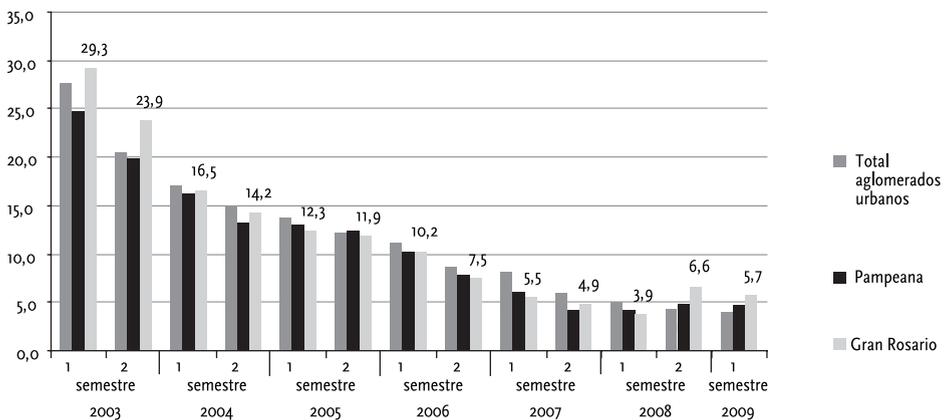
A diferencia de los indicadores de pobreza, los de indigencia presentan un comportamiento más volátil en el Total de Aglomerados Urbanos, la Región Pampeana y el AGR. En el caso del porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia (LI), el período estudiado comienza con las cifras correspondientes al AGR por encima de los otros dos dominios, específicamente para el 1° y 2° semestre de 2003. Luego los porcentajes pertenecientes a la Región Pampeana y al AGR descienden por debajo del correspondiente al Total de Aglomerados Urbanos y se mantienen en valores muy próximos a este último hasta el 2° semestre de 2006. La situación cambia a partir del 2° semestre de 2008, cuando el AGR alcanza los mayores porcentajes de hogares indigentes en relación con los otros dominios observados. Esta situación se mantiene hasta el 1° semestre de 2009. Solo al comienzo y al final del período de tiempo estudiado, el AGR está por encima de la Región Pampeana, mientras que en los semestres intermedios ambas series siguen prácticamente la misma evolución con cantidades cercanas entre sí (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Hogares bajo la línea de indigencia. Total de aglomerados urbanos, Región Pampeana y Aglomerado Gran Rosario. Primer semestre de 2003 a primer semestre de 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**Gráfico 5. Personas bajo la línea de indigencia. Total de aglomerados urbanos, Región Pampeana y Aglomerado Gran Rosario. Primer semestre de 2003 a primer semestre de 2009**

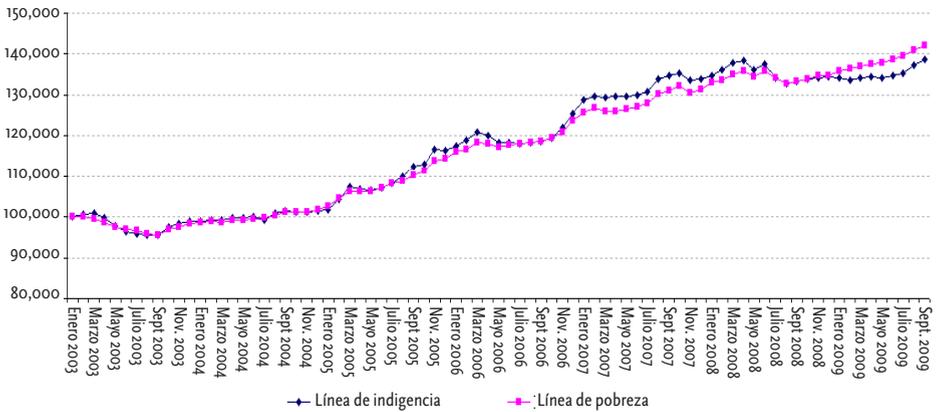


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

### Personas bajo la línea de indigencia

En este caso, el comportamiento de las series es muy similar al de los hogares indigentes. Lamentablemente, el AGR preside el porcentaje de personas indigentes durante el 1° y 2° semestre de 2003 y vuelve a situarse en la cumbre hacia el 2° semestre de 2008, para mantenerse allí durante el año 2009 (Gráfico 5).

**Gráfico 6. Valores de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente (base 2003=100) desde enero de 2003 en adelante**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

## Canasta Básica Alimentaria-Canasta Básica Total

La indigencia y la pobreza se calculan a partir de las Canastas Básicas Alimentaria y Total, respectivamente. A modo introductorio, se considera pertinente aclarar algunos conceptos utilizados que provienen de un documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas a Hogares del INDEC (INDEC, marzo de 2003) titulado “Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina” en donde se hace referencia a la Canasta Básica diciendo que: “El valor monetario de esta canasta corresponde a la Línea de Indigencia. Para determinar dicha canasta, se consideran inicialmente los valores recomendados por los nutricionistas respecto de las cantidades mínimas de calorías y otros nutrientes –por ejemplo, proteínas, hierro o ciertas vitaminas– que requieren personas de distinto género y edad, y que realizan actividades de diferente intensidad”.

En la Canasta Básica Total lo que se tiene en cuenta son los bienes y servicios no alimentarios. Según el documento antes citado: “Específicamente, el componente no alimentario de la línea de pobreza se establece de manera agregada considerando que su participación relativa debe ser la misma que los gastos no alimentarios tienen en el gasto efectivo de la población de referencia. La relación Gasto en alimentos / Gasto total se denomina Coeficiente de Engel. Entonces, se parte del gasto normativo de alimentación (el valor de la Canasta Básica) y se lo multiplica por la inversa del Coeficiente de Engel observado en la población de referencia” (p. 4)

El Gráfico 6 se obtuvo calculando la relación del valor mensual de cada una de las canastas con su respectivo valor de enero de 2003, para poder ver cómo evolucionaron. Se advierte que las canastas alcanzan en septiembre de

2003 su piso para luego emprender un constante crecimiento, lo que implica el continuo incremento de los costos. Además, se puede apreciar que en los períodos agosto de 2005 a junio de 2006 y noviembre de 2006 a junio de 2008 el valor de la Canasta Básica Alimentaria relativamente se había incrementado más que el de la Canasta Básica Total, y que desde enero de 2009 la situación se revirtió. En el mes de agosto de 2008 se aprecia un derrumbe semejante de los costos de ambas canastas.

## **Índice de Precios al Consumidor para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Partidos que integran el Gran Buenos Aires**

Con el propósito de acercar una herramienta de análisis de la evolución de las canastas que determinan las líneas de pobreza y de indigencia, se comentan algunos resultados de la evolución del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor (IPC-GBA) y de los capítulos de la canasta que lo componen –Alimentos y bebidas, Indumentaria, Vivienda y servicios básicos, Equipamiento y mantenimiento del hogar, Atención médica y gastos para la salud, Transporte y comunicaciones, Esparcimiento, Educación y Otros bienes y servicios– y su relación con las mencionadas canastas.

### **Incidencia de los capítulos del IPC-GBA**

El análisis dinámico desde el mes de enero de 2003 indica que la evolución de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total se sitúa muy por debajo en relación con la actualización que sufren los precios, ya sean de Alimentos y bebidas como de Vivienda y servicios básicos, Atención médica y gastos para la salud, Indumentaria y Educación.

Hasta mediados de 2008, solo el capítulo Transporte y comunicaciones se ubica por debajo de las líneas de pobreza e indigencia –algo que ya no ocurre–; y, más aún, se comienza a apreciar una marcada brecha en el año 2009.

Se observa que a partir del 2005 la economía emprende un camino en el cual los niveles de precios se van incrementando aceleradamente y las canastas no evolucionan de la misma manera. Posiblemente ello se deba a los acuerdos de precios que las autoridades del gobierno nacional han establecido con distintas empresas que producen alimentos de primera necesidad.

### **Paridades de poder de compra del consumidor por regiones geográficas nacionales según capítulos de gasto**

La información disponible publicada por el INDEC sobre la Paridad de Poder de Compra del Consumidor para las distintas regiones geográficas permitió continuar con la profundización de la exploración. En el Cuadro 1 se encuentran los valores correspondientes a las regiones. El análisis de los guarismos indica el diferente comportamiento de la Región Pampeana en relación con el nivel nacional.

**Cuadro 1. Paridades del Poder de Compra del Consumidor (en por ciento del nivel de precios del Gran Buenos Aires). Abril de 2001**

Tipo de gasto de consumo	Región				
	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Sur
0 - Nivel general	87,2	88,6	86,5	90,4	94,9
1 - Alimentos y bebidas	89,3	89,8	88,0	94,4	103,5
2 - Indumentaria y calzado	79,0	84,5	81,1	80,5	84,5
3 - Alquiler y servicios para la vivienda	82,8	97,0	83,7	84,7	86,2
4 - Equipamiento y mantenimiento del hogar	85,5	76,7	81,6	87,3	103,9
5 - Atención médica y gastos para la salud	84,3	83,2	86,5	86,4	90,0
6 - Transporte y comunicaciones	94,2	92,4	90,2	98,9	91,7
7 - Esparcimiento	85,7	90,7	88,1	86,3	97,2
8 - Educación	85,4	72,4	77,1	77,7	88,3
9 - Bienes y servicios varios, tabaco	90,9	94,9	95,7	97,2	102,1

Fuente: Paridades de Poder de Compra del Consumidor, Dirección de Índices de Precios de Consumo (INDEC).

Nuevamente, la evolución de los capítulos para la Región revela que Alimentos y bebidas comienza a trazar una brecha con las líneas de pobreza e indigencia a partir del año 2005 y hasta mediados del 2008, en donde deja de incrementarse al ritmo que lo venía haciendo, aunque continúa con niveles elevados. Atención médica y gastos para la salud se orienta por debajo de estas líneas hasta mediados de 2008, momento en que las supera levemente y se mantiene sobre ellas. El capítulo Educación presenta un crecimiento muy importante a partir del comienzo del año 2008, apartándose de los demás.

Hay que tener en cuenta también que a partir del año 2008 el Índice General sobrepasa a ambas líneas. Un tema relevante además es Transporte y comunicaciones, capítulo que reacciona con un fuerte incremento hacia el final de ese mismo año.

A manera de síntesis, al parecer el IPC entró en una carrera de continuos incrementos con una tendencia más marcada a partir de 2008 para la mayoría de los capítulos, excepto para Alimentos y bebidas cuyo aumento se remonta a comienzos del año 2005.

## EL INDICADOR DEL HAMBRE

La Real Academia Española define el hambre como “la escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada; el concepto refiere al deseo vivo de comer”.

El monitoreo de las condiciones de seguridad alimenticia en los hogares debería ayudar a detectar situaciones de carencias básicas e identificar subgrupos que se encuentran en severas condiciones de hambre y privación.

Existen varias metodologías disponibles que tienen como objetivo medir el hambre. En esta primera aproximación surge la necesidad de definir variables relacionadas con: el grado de severidad del fenómeno; la preocupación del jefe de hogar porque se termine la comida y por la imposibilidad de brindar a sus hijos una alimentación equilibrada debido a la dificultad de comprar más por carencia de dinero; la frecuencia de ocurrencia de este tipo de situación; el número de ingestas diarias; la variabilidad de las mismas; etcétera.

## CONCLUSIONES

En septiembre del año 2000, los gobiernos de 189 países adoptaron en Naciones Unidas un acuerdo global para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, con un horizonte puesto en el año 2015. Como se mencionó al comienzo, una de las metas de este compromiso, llamado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es reducir la pobreza extrema a la mitad. También señalamos que, específicamente, las autoridades de la República Argentina acordaron “erradicar la indigencia y el hambre” entre 1990 y 2015, con una meta adicional consistente en “reducir la pobreza a menos del 20%”.

En efecto, nuestro país se ha comprometido en la puesta en marcha de estrategias de lucha contra la pobreza a través de variadas políticas y programas basados en un plan macroeconómico, estructural y social con el fin de promover el crecimiento y reducir la pobreza. El monitoreo de los diferentes programas de ayuda y de los ODM requiere una considerable información, demanda que el Sistema Estadístico Nacional –afectado, como dijimos, por una crisis de credibilidad y por restricciones de distinta naturaleza– no parece estar en condiciones de satisfacer. Por ello, se torna necesaria una urgente revisión de datos estadísticos más regulares, más confiables y más completos.

Frente a este contexto, nos preguntamos si las metas de los ODM se cumplirán en el año 2015 y si la nueva metodología del IPC adoptada por el INDEC desde el año 2007 permitirá efectuar las comparaciones pertinentes para analizar el objetivo de reducir la pobreza a través del tiempo.

Dada la cercanía de la fecha establecida como límite, se considera de interés la posibilidad de construir un nuevo instrumento de medición: un indicador del hambre para el próximo quinquenio, como nueva herramienta que permita enriquecer la información actualmente disponible y colaborar en la ela-

boración y modificación de políticas socioeconómicas que lleven a alcanzar un mejor nivel de vida de la sociedad.

Considerando la complejidad del tema, esta propuesta innovadora presenta lineamientos básicos para definir un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región, como una alternativa ante la inexistencia de estadísticas oficiales actualizadas que lo midan.

Tener un conocimiento más riguroso sobre los hogares argentinos que padecen el flagelo del hambre y poder identificarlos permitirá una mejor distribución de los recursos y, a no muy largo plazo, procurar que ningún habitante se encuentre en situación de pobreza extrema.

## BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (BM) (2006), *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*, Roma, Banco Mundial, p. 5.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION (FAO) (2000), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000*, Roma, FAO.

FOOD INSECURITY AND VULNERABILITY INFORMATION AND MAPPING SYSTEM (FIVIMS) (2008), "Making FIVIMS work for you: tools and tips". Disponible en: <http://www.fivims.org>

GALLESE, E. y N. LAC PRUGENT (2003), "La calidad de la estadística social. Los alarmantes índices de pobreza en Argentina ¿descubren o instauran la realidad?", en D. MICHELINI, C. PÉREZ ZAVALA, A. LOYO, S. GASTALDI y J. WESTER (eds.), *Pobreza-riqueza. Una perspectiva latinoamericana*, Río Cuarto, Pcia. de Córdoba, Ediciones del ICALA, 1° ed., pp. 23-33.

LAC PRUGENT, N. (2006), "Estimación no paramétrica de la distribución de los ingresos", trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Estadística, Rosario, 10 al 13 de octubre. Instituciones intervinientes: UNR, SAE, SOCHE GAB, IASI.

LAC PRUGENT, N. y E. GALLESE (2004), "La falta de equidad en la distribución de los ingresos", en D. MICHELINI, J. WESTER J., N. ARIÑO y E. ROMERO (eds.), *Trabajo, riqueza, inclusión*, Río Cuarto, Pcia. de Córdoba, Ediciones del ICALA, pp. 14-19.

----- (2005a), “¿El cambio social nos encuentra desprovistos y algo confundidos?”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 5, Buenos Aires, SIMEL, pp. 47-70.

----- (2005b), “La dinámica de la exclusión social en el Aglomerado Gran Rosario durante el período 1995-2003”, en D. MICHELINI, J. WESTER J., N. ARIÑO y E. ROMERO (eds.), *Desarrollo y equidad*, Río Cuarto, Pcia. de Córdoba, Ediciones del ICALE, pp. 75-81.

MONTOYA, S. y O. MITNIK (1995), “Pobreza y distribución del ingreso: dinámica y características. Gran Buenos Aires, 1974-1994”, en revista *Estudios*, n° 74, Buenos Aires, julio/septiembre, pp. 71-92.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1948), “Declaración Universal de Derechos Humanos”, diciembre. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr>

SEN, AMARTYA K. (1992), “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en revista *Comercio Exterior*, n° 4, México, abril, pp. 310-322.

## Otras fuentes

Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) disponibles en: <http://www.indec.mecon.gov.ar>, [http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh\\_eph\\_continuatrimestral.xls](http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh_eph_continuatrimestral.xls), [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/ipc\\_metodologia\\_10\\_08.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/ipc_metodologia_10_08.pdf)

- Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina. Documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas de Hogares.

- Metodología N° 13-República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, 2001.

- EPHcont\_2trim09.pdf -14 de septiembre de 2009- Encuesta Permanente de Hogares- Mercado de trabajo, principales indicadores-Resultados del segundo trimestre de 2009.

## RESUMEN

En septiembre del año 2000, los gobiernos de 189 países adoptaron en Naciones Unidas un acuerdo global para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, con un horizonte puesto en el año 2015. Una de sus metas en este compromiso, llamado “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, consiste en reducir la pobreza extrema a la mitad. Específicamente, las autoridades de la República Argentina acordaron “erradicar la indigencia y el hambre” entre 1990 y 2015, con una meta adicional consistente en “reducir la pobreza a menos del 20 %”.

En tiempos de grandes diferencias entre las estadísticas oficiales –que están indicando mejores condiciones de vida en estos últimos años– y los informes de la oposición, de las consultoras privadas y de la Iglesia –los cuales exhiben una posición contraria–, se desprende que la preocupación por erradicar el hambre está implícitamente presente en todos los sectores.

Dada la cercanía de la fecha establecida como límite, se considera de interés la posibilidad de construir un nuevo instrumento de medición: un indicador del hambre para el próximo quinquenio.

Por la complejidad del tema, esta propuesta innovadora presenta lineamientos básicos tendientes a la elaboración de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región, como una alternativa ante la inexistencia de estadísticas oficiales actualizadas que lo midan. Para ello se sugiere un marco teórico inexistente, hasta donde se conoce, obligando a definir aspectos conceptuales de variables relevantes.

Tener un conocimiento más riguroso sobre los hogares argentinos que padecen el flagelo del hambre y poder identificarlos permitirá una mejor distribución de los recursos y procurar, a no muy largo plazo, que ningún habitante se encuentre en situación de pobreza extrema.

## ABSTRACT

In September, 2000, the governments of 189 countries adopted in United Nations a global agreement to attack the inequality and to improve the human development in the world, with a horizon put in the year 2015. One objective in this commitment, called “The Millenium Development Goals”, consists of reducing the extreme poverty to the half. Specifically, the authorities of the Republic Argentina agreed “to eradicate the poverty and the hunger” between 1990 and 2015, with additional goal in “reducing the poverty to less than 20 %”.

In times of big differences between the official statistics –that are indicating better living conditions in the latter years– and the reports of the opposition, of the private consultants and of the Church –which exhibit an opposite position–, it is clear that the worry for eradicating the hunger is implicitly present in all the sectors.

Given the nearness of the date established as limit, is considered of interest the possibility of constructing a new instrument of measurement: an indicator of the hunger for the next five year period.

For the complexity of the topic, this innovative offer presents basic guidelines tending to the production of an indicator that could offer a follow-up of the phenomenon of the hunger in the region, as an alternative before the inexistence of updated official statistics that measure it. For this, it is suggested a theoretical non-existent frame, up to where it is known, forcing to define conceptual aspects of relevant variables.

To have a more rigorous knowledge on the Argentine households that suffer the scourge of the hunger and be able to identify them a better distribution of the resources will allow and to not very long term to try that no inhabitant is in situation of extreme poverty.

## PALABRAS CLAVE

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL  
 MILENIO  
 ENCUESTA PERMANENTE DE  
 HOGARES  
 INDICADOR DE HAMBRE  
 AGLOMERADO GRAN ROSARIO

## KEY WORDS

MILLENIUM DEVELOPMENT  
 GOALS  
 CURRENT HOUSEHOLD SURVEY  
 HNGRY MEASUREMENT,  
 ROSARIO URBAN CENTER