

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.12/Rev.1
(Sem.44/7)
26 de mayo de 1988
ORIGINAL : ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo

Seminario Taller Técnico sobre medición e
Investigación de la Pobreza en Argentina, Brasil y
Uruguay, organizado por la Dirección General de
Estadística y Censos del Uruguay (DGEC) y la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL).

Montevideo, 11 al 14 de abril de 1988



LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA: UNA APROXIMACION BIDIMENSIONAL*

INDICE

| | Págs. |
|--|-------|
| I. Introducción | 1 |
| II. El índice de necesidades básicas insatisfechas | 4 |
| III. La estimación del volumen de hogares por debajo de la línea de pobreza | 7 |
| i) Metodología de la construcción de la línea de pobreza..... | 7 |
| ii) La estabilidad del ingreso de los hogares. | 7 |
| IV. Una clasificación tentativa de los hogares según sus ingresos y la presencia de carencias críticas..... | 8 |
| i) Hogares en condiciones de integración social..... | 10 |
| ii) Hogares con carencias inerciales..... | 10 |
| iii) Hogares en situación de pobreza crónica..... | 14 |
| iv) Hogares en situación de pobreza reciente..... | 18 |
| V. Conclusión (con notas sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo)..... | 19 |



900020342 - BIBLIOTECA CEPAL

I. INTRODUCCION

1. Tal como se conceptualiza corrientemente, la noción de pobreza se refiere a la situación más o menos permanente de hogares cuya insuficiencia de ingresos resulta en carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas. Gran parte de los problemas que aquejan tanto las investigaciones sobre el tema como la elaboración de políticas basadas en sus resultados, se derivan de la variedad de interpretaciones que aceptan algunos de los términos de la definición. La ambigüedad resultante conduce a que la palabra "pobreza" denote fenómenos de significado no uniforme.

2. Uno de los términos de la definición cuyo análisis resulta central para precisar el significado de la "pobreza" es la extensión temporal de la permanencia de la situación de carencias críticas provocada por la insuficiencia de ingresos. Mientras la extensión se mantiene indefinida, puede abarcar desde situaciones tales como las que resultan del impacto sobre el mercado de trabajo de crisis o recesiones económicas coyunturales, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de los hogares e insatisfacción de algunas necesidades básicas de sus miembros, como aquellas otras situaciones de pobreza crónica, a cuyo mantenimiento y reproducción contribuyen factores endógenos y exógenos al segmento de población afectado. En estos últimos casos, que son los que usualmente revisten mayor gravedad, el carácter permanente de la situación de pobreza puede resultar del funcionamiento de una forma de organización del sistema productivo, de discriminaciones étnicas o culturales y/o de la internalización de valores y actitudes en distintas esferas de la vida, que van reforzando lo que se ha dado en llamar el "circulo vicioso de la pobreza". Desde el punto de vista del diseño de políticas dirigidas a su erradicación, la existencia de estos mecanismos que conducen a la reproducción de la pobreza plantea los desafíos más serios y complejos.

3. Otra discusión que resulta central para clarificar el significado del término "pobreza", se refiere al tema de la insuficiencia de ingresos para satisfacer necesidades básicas. Sin duda los esfuerzos más significativos en la investigación cuantitativa de la pobreza se han concentrado en la determinación de la línea de pobreza, esto es, el ingreso mínimo requerido para que los hogares puedan asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social de sus miembros. La rápida difusión que tuvo esta medida, se basó, por un lado, en que su construcción se apoya en un andamiaje conceptual de articulación lógica relativamente sólida y, por otro, que la información básica para la estimación de la línea de pobreza esta disponible en un número rápidamente creciente de países, que adoptaron las encuestas permanentes de hogares como instrumentos para la recolección sistemática de datos sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, por razones que discutiremos en mayor detalle más adelante, las mediciones obtenidas a través de la línea de pobreza no permiten distinguir situaciones de pobreza coyunturales, de situaciones de pobreza que resultan de la estructura económica, de la estructura socio-cultural, o de una combinación de ambas. El conjunto de hogares por debajo de la línea de pobreza incluye, entonces, tanto pobres crónicos como pobres recientes.

4. Estas notas se proponen explorar una nueva forma de aproximación al volumen y la naturaleza de los hogares pobres que permitiría precisar el

significado de la noción de pobreza a través de la distinción entre formas más o menos permanentes de la misma, y que combina la información sobre ingresos que recogen corrientemente las encuestas de hogares, con indicadores de insatisfacción de necesidades básicas contruidos en base a datos que investigan los mismos instrumentos. La descripción detallada de los procesos de selección de los indicadores se presentan en sendos documentos elaborados por esta Oficina, uno de ellos en colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos.¹

5. El enfoque que aquí se sugiere presenta entonces al menos dos atractivos. Por un lado, permite distinguir entre categorías de hogares en situación deficitaria² (un subconjunto de los cuales son los hogares pobres), señalando de ese modo grupos objetivos que requieren políticas específicas para la solución de sus problemas. Por otro, permite seguir la evolución de tales categorías a través de información disponible y accesible en las encuestas permanentes de hogares.

6. Dada la importancia que parecen haber tenido en los países latinoamericanos, y en particular en el Uruguay, los procesos de movilidad descendente como una de las consecuencias más significativas de las últimas crisis económicas, se analiza inicialmente con especial atención las situaciones generadoras de pobreza a partir de caídas en el ingreso de los hogares. Sin perjuicio de lo anterior, se examinan también las características correspondientes a un período (1984-1986) de crecimiento en dichos ingresos.

7. El supuesto básico de este ejercicio, cuya discusión ocupa el próximo capítulo, es que el índice de necesidades básicas insatisfechas que vamos a utilizar, reacciona solo ante reducciones muy severas del ingreso de los hogares, y con un considerable rezago con respecto al momento en que se produce la variación del ingreso. Por esa razón, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, una importante proporción de los mismos exhibirá ingresos por debajo de la línea de pobreza, sin mostrar, paralelamente, carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice. Es este supuesto acerca del desajuste temporal en el impacto de las vicisitudes económicas sobre distintas características de los hogares lo que nos permite considerar algunas de ellas como huellas del pasado y, por ende, hipotetizar sobre la dirección de la movilidad social experimentada por el hogar.

¹Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay, LC/MVD/R.6/Rev. 1(Sem. 44/1), CEPAL/DGEC; Indicadores censales de satisfacción de necesidades básicas, LC/MVD/R.9 (Sem.44/2), CEPAL.

²Denominamos hogares en situación deficitaria a aquellos que presentan carencias en la satisfacción de necesidades básicas, o insuficiencias en el ingreso, o ambas situaciones

Diagrama I

Relacion entre necesidades basicas, dimensiones para su medicion, indicadores seleccionados de insatisfaccion y asociacion de los indicadores con ingreso per capita de los hogares

| NECESIDAD BASICA | DIMENSIONES | INDICADORES DE PRIVACION CRITICA % DE HOGARES CON ALGUNA DE LAS SIGUIENTES PRIVACIONES |
|---|---|--|
| 1. Alojamiento y equipamiento domestico minimo adecuado para el hogar | . Tipo de vivienda . Hacinamiento | . Hogares residiendo en inquilinatos, ranchos, casas construidas con materiales de desechos y tipos de viviendas cuyas paredes no son de mamposteria . Mas de dos personas por habitacion |
| 2. Infraestructura que garantice standares sanitarios minimos | . Disponibilidad agua potable . Tipo de sistema de eliminacion de excretas | . Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbas, arroyos, acequias . Hogares sin banos o con sistema de evacuacion de excretas clasificados en la categoria "otros" en esta variable. Compartido con 3 o mas personas en el hogar. |
| 3. Acceso a servicios de educacion | . Asistencia escolar | . Con presencia de ninos 6-12 anos que no asisten a escuela habiendo asistido, o que nunca asistieron |
| 4. Capacidad subsistencia hogar | . Jefes de hogar con cargas familiares con niveles educacionales insuficientes | . Jefes de 44 anos y menos con primaria incompleta y de 45 anos y mas con 0 a 2 anos de educacion formal en hogares con mas de 3 personas por perceptor |

(a) con datos de Montevideo e Interior Urbano-2o. semestre 1984

II. EL INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

8. En el diagrama I figura la lista de indicadores seleccionados para la construcción del índice. Como se observa, ellos están fuertemente sesgados hacia carencias en vivienda y en la infraestructura de apoyo al funcionamiento de la misma. Este sesgo no fue premeditado sino que resultó de la disponibilidad de información en los instrumentos convencionales de recolección masiva y sistemática de datos (censos y encuestas de hogares) en el Uruguay, que no tienen como propósito permanente investigar la satisfacción de necesidades básicas tan centrales como la nutrición y la salud. El índice incorpora en la categoría "necesidades básicas insatisfechas" a todos aquellos hogares que registran insatisfacción en al menos una de las necesidades consideradas. La baja exigencia del requisito de inclusión fue compensada por procedimientos de selección de indicadores que garantizaran el carácter crítico de cada una de dichas carencias.

Una de las consecuencias del sesgo antes mencionado, es que el índice tiende a reflejar aspectos más permanentes de las condiciones de vida del hogar que las que refleja el ingreso, tal como éste es corrientemente investigado en las encuestas de hogares. En este capítulo, analizaremos una serie de argumentos en apoyo de esta afirmación.

9. Como mencionamos en la introducción, la línea de pobreza está calculada en base a los ingresos necesarios para cubrir el costo de una canasta básica de consumo, de donde se deriva que, cuando los ingresos del hogar descienden por debajo de la línea todos o algunos de sus miembros se verán necesariamente afectados por una o más carencias críticas. Ante esta situación el hogar debe definir prioridades, ordenando satisfactores y necesidades en base a la percepción que tienen los que toman las decisiones de los costos relativos de los cambios en cada uno de esos satisfactores, lo que en última instancia refleja la importancia relativa que les asigna el hogar.

El índice de necesidades básicas insatisfechas contempla sólo una franja muy estrecha del espectro de necesidades que son satisfechas por el contenido de una canasta básica de consumo. Por consiguiente, el pasaje a uno y otro lado de la línea de pobreza no tiene por que traducirse necesariamente en cambios en los satisfactores que cubre el índice. La elasticidad-ingreso de los satisfactores seleccionados frente a la de los otros satisfactores de necesidades básicas que no fueron incluidas en el índice, será mayor o menor en función de la prioridad que se les otorgue como factor de ajuste a la nueva situación y de la mayor o menor inmediatez de los cambios en el satisfactor, una vez tomada la decisión de modificarlo.

10. En la consideración de la elasticidad ingreso de los indicadores relacionados con la vivienda, debemos recordar el rol central que juegan, tanto esta como su ubicación territorial, como símbolos de pertenencia a un estrato social. También debemos tener en cuenta que la antigüedad en el lugar de residencia está asociada al grado de integración con la comunidad local, con el establecimiento de vínculos personales con los vecinos, con el mayor conocimiento de las formas de acceso a distintos tipos de servicios y con la generación de sentimientos de identidad y pertenencia, todo lo cual contribuye a aumentar el costo y las resistencias al cambio de domicilio,

especialmente cuando éste representa un descenso en la escala de prestigio local. Lo que a su vez lleva a presumir que se requiere una caída muy aguda de los ingresos del hogar y una situación muy prolongada de carencias económicas para vencer la inercia social que produce el arraigo a una vivienda de un nivel determinado.

A continuación discutimos como se podrían ver afectados cada uno de los indicadores referidos a la vivienda e incluidos en el índice, ante una reducción importante de los ingresos del hogar.

11. Una de las posibles respuestas al deterioro de los ingresos es el cambio a una vivienda de nivel inferior, lo que en el índice se traduciría en términos de calidad de los materiales de la construcción, hacinamiento, potabilidad del agua y formas de acceso y adecuación de los servicios sanitarios. Otras respuestas que pueden afectar las dimensiones de satisfacción recién mencionadas son: i) congelamiento de toda inversión para el mantenimiento de la vivienda, lo que puede reflejarse en un deterioro significativo de su calidad, pero sólo en el largo plazo; ii) no invertir para adecuar la vivienda a los cambios en el tamaño del hogar que corresponden a distintos ciclos de vida familiar, lo que podrían eventualmente resultar en hacinamiento. Pero como el aumento del tamaño del hogar no tiene porque coincidir con el período de la reducción de ingresos (lo que más bien tenderá a inhibir la natalidad), la asociación entre ambas variables, sólo será visible en el mediano o largo plazo; o iii) subalquilar parte de la vivienda, con pérdida de privacidad y confort, mayor densidad de ocupación, etc. Sólo esta última alternativa puede reunir las dos características mencionadas de prioridad e inmediatez del efecto sobre las dimensiones de satisfacción consideradas en el índice.

12. En resumen, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas relacionadas con vivienda probablemente muestren en el corto plazo un comportamiento aparentemente independiente de las variaciones en el ingreso per cápita del hogar, cuando este se desplaza por debajo de la línea de pobreza. Ello implica un "lag", un rezago en los efectos de la nueva situación económica sobre las condiciones de habitación, que responde a la acción combinada de factores sociales y culturales.

13. En el caso de los otros dos indicadores que componen el índice, a saber, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia, ambos muestran también una relativa independencia a los cambios en la situación económica del hogar producidas por el cruce descendente de la frontera de pobreza. En el primer caso, padres que han adquirido hábitos de enviar a sus hijos a la escuela y que han generado expectativas sobre su futuro basadas en la educación, solo revertirán esa determinación ante circunstancias económicas límites. Particularmente en un país como Uruguay, donde la educación se apoya en un sistema de escuela pública gratuita de vasto alcance es un valor constitutivo del núcleo del patrón cultural predominante.

14. Con respecto a la capacidad de subsistencia, recordemos que el indicador define como carencia crítica el caso de los hogares con jefes menores de 45 años que no completaron la primaria y de jefes de 45y más que tienen menos de dos años de educación primaria y que exhiben una relación perceptores + trabajadores familiares no remunerados sobre el total de miembros del hogar, menor a 1/3 . Como el status educacional del jefe no es

afectado por un descenso de los ingresos del hogar, éste indicador es parcialmente independiente del pasaje de hogares no pobres a la situación de pobreza.

15. Como conclusión de la discusión anterior, se puede afirmar con razonable seguridad que la gama de carencias críticas incorporadas en el índice de necesidades básicas insatisfechas no operan, al menos en el corto plazo, como variable de ajuste a la necesaria reducción de gastos implícita en la situación de hogares que atraviesan hacia abajo la línea de pobreza. Sin duda, por la misma definición de línea de pobreza, se van a presentar déficits en la satisfacción de necesidades básicas de los miembros del hogar. Pero van a ser otras necesidades, y no las que satisfacen los indicadores seleccionados, las que van a ser afectadas prioritariamente en el proceso de reducción de gastos.

III. LA ESTIMACION DEL VOLUMEN DE HOGARES POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA

i) Metodología de la construcción de la línea de pobreza.

16. Las líneas de pobreza que aquí se utilizan surgen de aplicar el método basado en la alimentación, que consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubra "adecuadamente" las necesidades nutricionales mínimas de la población y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos en el gasto total, calculado con aquellos hogares que tienen un gasto en alimentos algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las necesidades nutricionales referidas.

La canasta de alimentos utilizada se corresponde, salvo en un pequeño ajuste, con la establecida por Altimir (1979)³ que al decir del autor: "...se estimó sobre bases predominantemente normativas, aún cuando se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país".

Sobre la base de esta canasta presentada en gramos diarios per cápita, por alimento, se calcularon las necesidades mensuales por persona y se valuaron a precios de mercado de cada mes. Los precios son representativos de los transados en Montevideo en el mercado de consumo final (precios al consumidor) y en su gran mayoría corresponden a los precios promedios utilizados por la Dirección General de Estadística y Censos para el cálculo del Índice de los Precios del Consumo y publicados conjuntamente con éste.

Respecto de la proporción del gasto en alimentos a gasto total⁴ se consideró la utilizada por Altimir en sus cálculos, la que se estableció en un 50%, por lo que se multiplicó por 2 el gasto en alimentos para obtener su equivalente del gasto total.

Con el método expuesto se estimaron los valores per cápita de la línea de pobreza para octubre de 1984 y 1986, resultando ser N\$2.754 y N\$9.607 respectivamente.

ii) La estabilidad del ingreso de los hogares.

17. Para determinar si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza, se compara el ingreso mensual per cápita del hogar con el valor a precios de mercado de las necesidades mensuales per cápita, tal como lo establece la línea de pobreza.

Es importante subrayar que los ingresos que se consideraron para definir la ubicación del hogar frente a la línea de pobreza, son los que corresponden al mes anterior al momento de la entrevista, y que por lo tanto

³Altimir, Oscar: "La Dimensión de la Pobreza en América Latina". Santiago de Chile, 1979, Pag. 30.

⁴incluye vivienda y todos los gastos de consumo.

es sólo con respecto a ese período que se predica la pobreza o no pobreza del hogar. Todo intento de investigar situaciones económicas mas permanentes de los hogares se enfrenta con las limitaciones de la información que recoge la encuesta continua que no fue diseñada con el propósito de cubrir períodos de referencia largos.

En efecto, un mes es el período en que se investigan la mayoría de las fuentes de ingreso incluidas en la encuesta (remuneraciones en dinero y en especie de obreros y empleados, de miembros de cooperativas de producción, de trabajadores por cuenta propia, de patrones, de jubilados y pensionistas, además de subsidios, becas, alquileres y arrendamientos). La excepción la constituyen las gratificaciones especiales, premios y participación en utilidades, las que se declaran para un período de tres meses, y los intereses, dividendos en efectivo, uso de patentes y derechos de autor, para los cuales se pregunta por los ingresos del año anterior a la entrevista. Estas últimas fuentes, no obstante, tienen sin duda escasa significación para los hogares que bordean la línea de pobreza.

En resumen, los ingresos de los hogares aquí utilizados para contrastarlos con la línea de pobreza, son sensibles a variaciones coyunturales de la economía y del mercado laboral, y no permiten distinguir el carácter permanente o transitorio de la insuficiencia de recursos que experimentan los hogares.

IV. UNA CLASIFICACION TENTATIVA DE LOS HOGARES SEGUN SUS INGRESOS Y LA PRESENCIA DE CARENCIAS CRITICAS

18. Como se menciona en la introducción, este documento se propone explorar una forma de aproximación al estudio del volumen y naturaleza de la pobreza que permite precisar el significado del término, revelando las situaciones heterogéneas que incluye. En este capítulo analizaremos las categorías que resultan del cruce entre ingresos y presencia de carencias críticas, así como los resultados de su aplicación a los datos de la encuesta permanente de hogares, para Montevideo, en los segundos semestres de 1984 y 1986.

19. Los casilleros del siguiente cuadro de doble entrada, definen los tipos de hogares:

| | Ingresos por debajo de la línea de pobreza | Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza |
|--|--|--|
| Presencia de al menos una carencia crítica | Hogares en situación de pobreza crónica | Hogares con carencias inerciales |
| Ausencia de carencias críticas | Hogares en situación de pobreza reciente | Hogares en condiciones de integración social |

20. El peso relativo de cada uno de estos tipos en el total de hogares de Montevideo era el siguiente:

Cuadro I
Distribución de los hogares según la tipología presentada
Montevideo, segundo semestre 1984-1986
(Porcentajes)

| | 1984 | 1986 |
|--|------|------|
| a) Hogares en condiciones de integración social | 76.0 | 80.2 |
| b) Hogares en situación de pobreza crónica | 7.5 | 6.7 |
| c) Hogares en situación de pobreza reciente | 13.0 | 9.7 |
| d) Hogares con carencias inerciales | 3.6 | 3.5 |
| | 100 | 100 |
| Pocentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza | 20.5 | 16.4 |
| Pocentaje de hogares con al menos una carencia crítica | 11.1 | 10.2 |

FUENTE: CEPAL, elaborado en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos.

i) Hogares en condiciones de integración social.

21. Hemos incluido en esta categoría a los hogares cuyos ingresos per cápita superan lo requerido para cubrir los costos de una canasta básica de consumo y que no presentan carencias críticas en las dimensiones de necesidades consideradas. Obviamente, esta situación define condiciones necesarias aunque no suficientes para una efectiva integración del hogar y de sus miembros en la sociedad. Por su peso numerico relativo y por su influencia sobre el funcionamiento de la sociedad, las condiciones de vida de este grupo definen los estándares generales que se entienden como un nivel digno para toda la sociedad.

22. Entre 1984 y 1986 la gravitación de la categoría aumentó en 4.2%, seguramente como consecuencia de la recuperación económica y el incremento del salario real experimentados por Uruguay en ese período. Al aumento del 4.2% contribuyeron todas las restantes categorías, pero particularmente la que incluye a los hogares en situación de pobreza reciente. Esta descendió en un 3.3%, dejando sólo un 0.9% como aporte de las otras dos categorías, lo que resulta congruente con el hecho que mientras el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza cayó en un 4.1% (que representa un 20% del valor original) la correspondiente proporción de hogares con carencias críticas solo se redujo en un 1.1% (que representa un 7.9% del valor en 1984).

23. Observemos ahora el Cuadro II, que presenta los perfiles agregados de cada tipo de hogar para una serie de indicadores, vinculados a características demográficas, laborales y de marginalidad social de los jefes de hogar. Los hogares en condiciones de integración social se distinguen claramente del resto en cuanto a la mayor edad de sus jefes y -posiblemente debido a ello- al mayor peso de la jefatura femenina. Exhiben además, una mayor proporción de patrones y una menor de formas marginales de inserción al mercado de trabajo como suelen ser las de los trabajadores por cuenta propia que no tienen local. Pero es en el ámbito específicamente social donde las divergencias son más marcadas, lo que se traduce en porcentajes de formas marginales de unión y de ocupación de la vivienda significativamente menores que en el resto y en una clara diferencia en cuanto a la proporción de jefes de uno u otro grupo que completan la educación primaria.

ii) Hogares con carencias inerciales.

24. Incluye aquellos hogares que pese a declarar ingresos per cápita que los ubican por encima de la línea de pobreza, muestran una o más carencias críticas en las dimensiones consideradas. Su gravitación en el total de hogares es pequeña (alrededor del 3.5%) y no se registran mayores variaciones en su peso relativo entre 1984 y 1986.

En la introducción se argumentó a favor de que el ingreso per cápita de los hogares ofrece una fotografía de la situación en el momento en que se registra el dato, mientras que, dada la inercia propia de los factores culturales asociados a cada uno de los indicadores que componen el índice de necesidades básicas insatisfechas, éste recoge algunas claves importantes de la historia social de los hogares, de sus éxitos y fracasos en los esfuerzos

previos por acumular un patrimonio material o en recursos humanos. Dicho esto, sólo restaría concluir que la presencia de carencias críticas en estos hogares es un rezago, una herencia de una situación de pobreza anterior vivida por un período lo suficientemente extenso como para asentar un estilo de vida marcado por esos déficits.

25. El hecho de que el peso relativo de este grupo de hogares sea bajo es muy importante, puesto que de no serlo podría poner en tela de juicio el carácter básico de las necesidades seleccionadas que invoca, como fuente de legitimidad, los estándares sociales predominantes en la sociedad uruguaya. Si asumimos el predominio de tales estándares, los déficits que presenta este grupo podrían interpretarse en términos del tiempo requerido para ajustar la asignación de los mayores recursos del hogar a los patrones generales de consumo. En apoyo a esta idea, se puede argumentar que el cambio en algunas de las carencias críticas consideradas (por ejemplo, las relacionadas con la vivienda) supone por lo general la confianza que el hogar va a seguir generando ingresos por encima de los necesarios para cubrir una canasta básica de consumo por un período lo suficientemente largo como para comprometerse en gastos dirigidos a mejorar las condiciones de habitabilidad y la infraestructura de la vivienda. Pero por otra parte, también podría argumentarse en favor de una visión más pesimista de las posibilidades de un eventual ajuste entre ingresos y carencias; tal podría ser el caso si partimos del supuesto de la persistencia en el tiempo de ciertos residuos de una "cultura de la pobreza" que no adopta las prioridades del patrón dominante y por ende no asigna carácter crítico a las carencias incorporadas en el índice.

26. La comparación de los perfiles de este grupo con el de los restantes en base a los datos de la encuesta de hogares para Montevideo, puede ayudar a precisar la naturaleza de los hogares con carencias inerciales. En primer lugar, es conveniente descartar la posibilidad de que se trate de un problema de medición de los ingresos, por cuanto si este grupo estuviera levemente por encima de la línea de pobreza se podría sospechar la existencia de sesgos en la medición que lo ubicarían como pobre sólo por efecto de errores no muestrales. Como se observa en el Cuadro II, este no parece ser el caso, puesto que los ingresos per cápita promedio de esta categoría son casi tres veces mayores que las de los "pobres crónicos" y alrededor del doble de los "pobres recientes", tanto en 1984 como en 1986.

Segundo, una pista para la mejor comprensión de las peculiaridades de estos hogares surge de la comparación con los perfiles de las carencias críticas del otro grupo -los pobres crónicos- que exhibe necesidades básicas insatisfechas. De los datos del Cuadro III se deriva que hay una diferencia muy marcada entre ambos grupos de hogares en cuanto al nivel de insatisfacción de necesidades básicas. La mayoría de los hogares con carencias inerciales sufren sólo una de las carencias consideradas, lo que contrasta claramente con la situación de los "pobres crónicos", en la mayor parte de los cuales la insatisfacción de necesidades básicas forman parte de un síndrome que abarca simultáneamente varias dimensiones de las condiciones de vida. Mientras que los hogares con carencias inerciales podrían beneficiarse con la implementación de políticas puntuales sobre aspectos específicos de su situación, ese no es obviamente el caso de los "pobres crónicos".

27. En el Cuadro IV se presenta la contribución de ambos tipos de hogares al total de hogares que presenta cada carencia específica. De su análisis se puede inferir cuales son las carencias en las que cada tipo muestra una sobrerrepresentación.

Los hogares con carencias inerciales están claramente subrepresentados en aquellos indicadores sensibles al tamaño del hogar (hacinamiento) y a la presencia de niños (asistencia escolar y capacidad de subsistencia), mientras que se encuentran cercanos a su representación en el universo de hogares con necesidades básicas insatisfechas en aquellos indicadores vinculados en forma directa con la calidad de la infraestructura de la vivienda. Antes de interpretar estos datos conviene completarlos con los que surgen de la comparación de los perfiles que se presentan en Cuadro II. De allí extraemos las conclusiones siguientes. Los jefes de hogares con carencias inerciales son en promedio más viejos que los jefes de hogares en situación de pobreza crónica y tienen una mejor integración al mercado de trabajo (es mucho menor la tasa de desempleo y la frecuencia de formas de inserción marginal al mercado de trabajo como es la de los trabajadores por cuenta propia sin local, y significativamente mayor el porcentaje de patrones); pero por otra parte, es el tipo de hogar que más se acerca al de los pobres crónicos en los indicadores vinculados con marginalidad social (porcentaje de jefes con primaria incompleta; peso de las uniones libres y de los usufructuarios y ocupantes de hecho en el total de hogares).

28. Como resumen del cuadro que queda conformado con la totalidad de la información que comentamos, se sugiere que los rasgos típicos de los hogares con carencias inerciales serían los siguientes: a) una historia de pobreza durante la cual se han estructurado valores y hábitos que organizan la asignación de los recursos del hogar en forma que se desvía de los patrones de consumo predominantes en la sociedad montevideana; b) parte de esa historia de pobreza ha sido consecuencia del costo de la reproducción social; c) en la etapa del ciclo de vida que comentamos, los hijos ya se habrían incorporado a la vida activa o habrían formado hogares independientes (de ahí, la subrepresentación que exhibe este grupo con respecto a los indicadores de hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar, en relación al total de hogares con carencias críticas); d) Por último, por razones que no podemos identificar en base a la información disponible, estos hogares se han beneficiado con una inserción del jefe en el mercado laboral cuyo perfil se acerca más al de los hogares en condiciones de integración social que conforman la mayoría de la sociedad de Montevideo, que al de los hogares en situación de pobreza.

iii) Hogares en situación de pobreza crónica.

29. Esta categoría incluye a los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza y que presentan una o más carencias críticas. Su peso relativo en 1984 correspondía al 7.5% del total de los hogares de Montevideo. La recuperación económica experimentada por el país entre 1984 y 1986 se tradujo solo en un leve reducción de la gravitación de este grupo que paso a representar el 6.7% de los hogares.

30. Mucho se ha dicho en la literatura sobre el tema sobre estos hogares que constituyen el núcleo de la pobreza. Desde el punto de vista de la

tipología que se propone, una característica central de esta categoría es la presencia de condiciones propicias para la activación de mecanismos que perpetúan la pobreza. Ciertamente, en ese proceso intervienen elementos subjetivos, contenidos mentales de los miembros del hogar que tienen que ver con valores, expectativas y actividades asociadas a fatalismo, desaliento, apatía y falta de confianza en que los esfuerzos serán recompensados con logros significativos, elementos que se transmiten de generación a generación a través de las prácticas socializadoras de las familias (y en algunos casos del contexto vecinal), y que son continuamente reforzados por las experiencias que se suceden a lo largo del ciclo vital de los miembros del hogar, en un proceso perverso que va debilitando progresivamente las posibilidades de construir un futuro fuera de la pobreza.

31. Los elementos de información con que contamos para apoyar la presunta existencia de condiciones favorables para la activación de mecanismos reproductores de la pobreza son, en primer lugar, las que surgen de la propia definición del grupo, esto es, la presencia simultánea de ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los miembros y de carencias críticas en las dimensiones consideradas. Segundo, y como se señaló en el análisis del Cuadro III, el hecho de que la mayoría de los hogares en esta categoría presente carencias asociadas con otras carencias, siendo minoría los que exhiben solo una, revela la existencia de un síndrome situacional de privaciones complementarias. Tercero, cuando se clasifican los hogares con necesidades básicas insatisfechas por tipo de carencias los pobres crónicos aparecen sobrerrepresentados en carencias tales como hacinamiento, inasistencia escolar y capacidad de subsistencia, (Véase Cuadro IV. a y b), que se presentan en aquellas etapas del ciclo vital de las familias que deberían, al menos desde el punto de vista normativo, estar dominadas por la función de reproducción social. Las carencias mencionadas señalan justamente la incapacidad socializadora de estos hogares, lo que se traduce en una inadecuada preparación de las nuevas generaciones para una participación efectiva y una positiva integración en la sociedad. En cuarto lugar, el exámen comparado de los perfiles de los cuatro tipos de hogares permite corroborar que aquellos en situación de pobreza crónica se destacan por sus indicadores de precariedad laboral y particularmente de marginalidad social (alta proporción de jefes que no completaron primaria, uniones no legalizadas y tenencia precaria de la vivienda) (Véase Cuadro II)

Cuadro IV A

Proporción de hogares por tipos de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), según indicadores de carencias críticas. (en porcentajes)
Montevideo, segundo semestre 1984

| Tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI) | Hogares con carencias inerciales | Hogares en situación de pobreza crónica | Total de hogares con NBI |
|---|----------------------------------|---|--------------------------|
| Hacinamiento | 18.9 | 81.1 | 100 |
| Agua | 37.1 | 62.9 | 100 |
| Vivienda | 38.5 | 61.5 | 100 |
| Capacidad de subs. | 19.0 | 81.0 | 100 |
| Asistencia escolar | 21.7 | 78.3 | 100 |
| Servicios sanitarios | 33.1 | 66.9 | 100 |
| Total de hogares con NBI | 37.7 | 62.3 | 100 |

FUENTE: CEPAL, elaborado en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos

NOTA: Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con otras, se calcula el porcentaje de estos según cada uno de los dos tipos de hogares con privaciones críticas ya definidas.

Cuadro IV B

Proporción de hogares por tipos de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), según indicadores de carencias críticas.

(En porcentajes)

Montevideo, segundo semestre 1986

| Tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI) | Hogares con carencias inerciales | Hogares en situación de pobreza crónica | Total de hogares con NBI |
|---|----------------------------------|---|--------------------------|
| Hacinamiento | 24.1 | 75.9 | 100 |
| Agua | 33.0 | 67.0 | 100 |
| Vivienda | 48.5 | 51.5 | 100 |
| Capacidad de subs. | 18.5 | 81.5 | 100 |
| Asistencia escolar | 20.8 | 79.2 | 100 |
| Servicios sanitarios | 33.6 | 66.4 | 100 |
| Total de hogares con NBI | 40.4 | 59.6 | 100 |

FUENTE: CEPAL, elaborado en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos

NOTA: Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con otras, se calcula el porcentaje de estos según cada uno de los dos tipos de hogares con privaciones críticas ya definidas.

iv) Hogares en situación de pobreza reciente.

32. La categoría incluye los hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza, pero que no revelan carencias en las dimensiones de necesidades básicas consideradas. En 1984 constituían el 13% de los hogares de Montevideo, y el 9.7% en 1986.

33. El supuesto básico en la construcción de la tipología, discutido en detalle en el capítulo II, es que los indicadores de satisfacción de necesidades básicas incorporadas en el índice muestran una relativa rigidez frente a los cambios en la situación económica de los hogares, y en tal sentido, brindan información importante acerca de sus condiciones previas de vida. En ese marco, el desajuste entre ingresos insuficientes y ausencia de carencias críticas (las que mide el índice) que caracteriza a esta categoría, revelaría un proceso de movilidad descendente.

Próxima en el tiempo, la caída en el ingreso no llegaría a traducirse en un deterioro visible en las dimensiones de las condiciones de vida del hogar que incorpora el índice, las que tendrían una relativa baja prioridad y/o mayor mediatez en los procesos de reestructuración de los patrones de consumo que estimulan las nuevas privaciones económicas.

34. El examen comparado del perfil de esta categoría con el de las restantes categorías que registran privaciones ("pobres crónicos" y "carentes inerciales"), brinda algún apoyo al supuesto de movilidad descendente. En efecto, mientras que comparte con los "crónicos" indicadores que revelan una inserción precaria en el mercado de trabajo (altas tasas de desempleo y altos porcentajes de trabajadores por cuenta propia sin local), se distingue claramente de las otras dos categorías en los indicadores de marginalidad social. En efecto, en el indicador de educación del jefe de hogar, se ubica más próximo al promedio nacional que las otras dos categorías. En cuanto a la legitimidad de la unión conyugal, variable que suele asociarse a la inestabilidad de la pareja y por ende a la situación de los hijos, los datos de 1984 muestran una clara diferencia de los "pobres recientes" con los "crónicos", no así con los "carentes inerciales", de los cuales se distinguen con nitidez sólo en 1986. También esta categoría muestra bajos porcentajes de hogares con formas inestables de tenencia de la vivienda, porcentajes que en los dos años son nitidamente inferiores a las de las dos restantes categorías con privaciones. (Véase Cuadro II)

35. En resumen, los resultados del examen del perfil de los "pobres recientes" en contraste con los perfiles de los restantes hogares, es, congruente con la hipótesis de movilidad descendente. A diferencia de los "pobres crónicos", estos hogares parecen alejados de los engranajes de perpetuación de la pobreza y, por ende, mejor preparados para mejorar su situación ante condiciones económicas generales más favorables.

V. CONCLUSIONES (con notas sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo)

Ante todo cabe recordar que los resultados de este ejercicio solo intentan apuntalar la formulación de una hipótesis, tanto sobre la naturaleza específica de los hogares contenidos en cada categoría, como sobre la validez y la utilidad análitica y práctica de la tipología elaborada. Todo intento de poner a prueba las afirmaciones sobre cada uno de los tipos deberá basarse en evidencia provista por instrumentos deliberadamente concebidos con ese propósito que permitan investigar en profundidad los hogares que quedan definidos por el cruce entre pobreza y carencias específicas. Esta advertencia inicial tiene como propósito cautelar al lector sobre el carácter tentativo de las conclusiones sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo y sobre la utilidad de la tipología propuesta, que a continuación se exponen:

1. Entre los segundos semestres de 1984 y 1986, el porcentaje de hogares montevideanos por debajo de la línea de pobreza se redujo en un 20%. Esta evidente mejoría en las condiciones socioeconómicas de la población es congruente con los datos generales sobre la evolución de la economía, en particular sobre el aumento del salario real y la caída de la tasa de desempleo en ese periodo.

2. Los pobres de 1984 eran en su mayoría "recientes". Una buena proporción de esos hogares había experimentado una aguda reducción de sus ingresos durante la crisis que, aunque montada en un proceso de estancamiento de largo plazo, se agudizó gravemente a partir de mediados de 1982. El subsecuente proceso de movilidad descendente amplió el volumen de la pobreza, pero también modificó sus perfiles. Así el 10% de pobres que detecta Altimir en Montevideo con datos de alrededor de 1970⁵ seguramente incluía hogares en condiciones socioculturales diferentes de aquellos que, en mayor volumen, componen la misma categoría 14 años más tarde⁶. Por su parte, en 1984 los hogares en situación de pobreza crónica representaban poco más de un tercio del total de hogares pobres.

⁵Altimir, Oscar "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago de Chile 1979.

⁶Las estimaciones del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alrededor de 1970 y en 1984 no son estrictamente comparables, debido a que en el primer caso se realizaron correcciones al ingreso de los hogares por subdeclaración, no siendo así en el segundo caso. Los resultados observados a partir de varias hipótesis de corrección de ingresos para 1984 (no presentados aquí), indican igualmente en todos los casos aumento del volumen de hogares pobres, aunque no en la magnitud aquí expuesta. De todos modos, como no hay razones para pensar que el nivel de subestimación en 1984 fue distinto al de 1986, queda en pie la afirmación del párrafo 1 acerca de la reducción de la pobreza en ese periodo en un 20%. Por otra parte, recordemos que el punto central de este ejercicio es la utilidad que brinda la clasificación en hogares pobres y no pobres al combinarse con la correspondiente de carencias críticas.

3. Los perfiles claramente diferenciados de ambos tipos de hogares permitían prever que la reactivación socioeconómica iba a tener un mayor impacto sobre la situación de los "pobres recientes" que sobre los "crónicos". Como se observa en el Cuadro I, eso fue lo que paso. De este modo, alrededor del 80% de la reducción de la pobreza en el periodo fue debida a la transferencia de la categoría "hogares en situación de pobreza reciente" a la de "hogares en condiciones de integración social". En contraste, los cambios macroeconómicos no modificaron en forma significativa la pobreza crónica, que en el periodo se redujo de un 7.5% a un 6.7%.

4. La tendencia señalada nos lleva a plantear el impacto diferencial de distintos tipos de políticas públicas sobre la pobreza. Por un lado, cierta categoría de hogares -predominante entre los pobres de Montevideo- parecería responder en la forma esperada ante una política general de reactivación con aumento del salario real y generación de empleo. No ocurre lo mismo con aquellos hogares cuya situación está determinada por condiciones materiales y no materiales que alimentan continuamente los mecanismos de perpetuación de la pobreza, para los cuales parece ser necesario diseñar e implementar un conjunto de políticas que partan del entendido que la pobreza crónica responde a un síndrome situacional y no a una mera insuficiencia circunstancial de recursos monetarios, y que por ende debe ser atacada con un enfoque global y no específico, y dirigidas muy en particular a impedir que el destino de los niños y de los jóvenes quede atrapado en los anillos de reproducción generacional de la pobreza.

5. Por último, los "hogares con carencias inerciales" que, como vimos, presentan privaciones mucho más específicas que las de los "pobres crónicos", vinculadas en particular con la vivienda, se beneficiarán mucho más que los otros grupos de políticas puntuales que brinden apoyo (de tipo crediticio, por ejemplo) para adecuar sus condiciones de vida a la situación de ingresos del hogar, los que siendo superiores a la línea de pobreza, posiblemente resultan en muchos casos insuficientes para generar una capacidad de ahorro. A su vez, en éste mismo sentido operarían las políticas que tuvieran como consecuencia aumentar la certidumbre de la estabilidad de la nueva situación de ingresos del hogar.

6. En resumen, la tipología intenta revelar la heterogeneidad de la pobreza distinguiendo categorías de hogares que demandan diseños de políticas diferentes para solucionar sus privaciones. Paralelamente, al ser construida en base a la información que recoge en forma regular la encuesta permanente de hogares, constituye un instrumento accesible para seguir la evolución de los hogares con privaciones, para evaluar la gravedad de sus carencias, y para elaborar diagnósticos más precisos sobre la pobreza.

4

1

8

1