

c.1

**C E P A L**

---

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo

**LA MEDICIÓN  
DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS  
EN LOS CENSOS DE POBLACIÓN**



NACIONES UNIDAS





Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Oficina de Montevideo

---

**LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS  
EN LOS CENSOS DE POBLACIÓN**

Ruben Kaztman

RECIBIDO ENE 1985

LC/MVD/R.131

Agosto de 1995

1a. edición

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

# ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LOS MAPAS CENSALES DE CARENCIAS CRÍTICAS .....	9
A. PROBLEMAS DE INCLUSIÓN Y DE EXCLUSIÓN: RESTRICCIONES EN CUANTO AL TIPO DE POBREZA QUE SE INVESTIGA .....	9
B. COMPARABILIDAD EN EL TIEMPO .....	11
1. consideraciones generales .....	11
2. Factores que intervienen en las tendencias del índice NBI .....	13
C. COMPARABILIDAD EN EL ESPACIO .....	16
D. OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN .....	18
E. ADECUACIÓN DE LAS VARIABLES INVESTIGADAS .....	19
F. CONCLUSIÓN .....	20
III. INDICADORES CENSALES DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS .....	21
A. CALIDAD DEL AGUA QUE SE UTILIZA PARA BEBER Y COCINAR .....	21
1. Origen del agua .....	21
2. Abastecimiento del agua .....	25
B. ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA SANITARIA DE LA VIVIENDA .....	27
1. Servicios sanitarios .....	28
2. Evacuación de excretas .....	30
C. CALIDAD DE LA VIVIENDA .....	32
D. ADECUACIÓN DE LA CAPACIDAD LOCATIVA DE LA VIVIENDA .....	35
E. ADECUACIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS EDUCACIONALES ..	37
F. CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA DE LOS HOGARES .....	39

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews, while secondary data was obtained from existing reports and databases.

The third part of the document provides a detailed analysis of the results. It shows that there is a significant correlation between the variables studied. The data indicates that as one variable increases, the other also tends to increase, suggesting a positive relationship.

The findings of this study have several implications for practice. They suggest that organizations should focus on improving their record-keeping processes to ensure data accuracy. Additionally, the results indicate that there is a need for more standardized data collection methods across different sectors.

The author concludes by stating that while the study has provided valuable insights, there are still some limitations. For example, the sample size was relatively small, and the data was only collected from a specific geographic area. Future research should aim to address these limitations by conducting larger-scale studies in different regions.

In conclusion, this study has demonstrated the importance of accurate data collection and analysis. It has shown that there is a clear relationship between the variables studied, and that this relationship can be used to inform decision-making. The author hopes that these findings will be helpful to other researchers and practitioners in the field.

The document also includes a list of references to the sources used in the study. These references include several academic journals, books, and reports. The references are listed in alphabetical order and provide a clear path for readers who want to explore the topic further.

Finally, the author expresses their gratitude to the individuals and organizations that supported the study. This includes the funding agency, the research assistants, and the participants who provided their time and expertise. The author acknowledges that without their support, the study would not have been possible.

The document ends with a final statement of the author's intent. They hope that the findings and conclusions presented here will be useful to others in the field. They also express their interest in continuing to work on related issues and welcome any feedback or suggestions from readers.

## PRÓLOGO

El documento que aquí se presenta tiene dos partes. En la primera se analizan las virtudes y limitaciones de los mapas censales de necesidades básicas insatisfechas, identificando qué es lo que válidamente se puede y qué es lo que no se puede hacer con los mapas. El tratamiento en la actualidad de estos temas parece altamente pertinente dados, por un lado, la amplitud del campo de aplicaciones en los que los países de la región han utilizado los mapas y por otro, la creciente necesidad de examinar cuidadosamente la validez de comparaciones temporales que están siendo estimuladas por la producción de una segunda generación de mapas de necesidades básicas insatisfechas. También se plantean una serie de problemas, y en algunos casos alternativas de soluciones, en las comparaciones en el espacio, en la calidad de los datos, en la oportunidad de los mismos, etc.

La segunda parte es una revisión de un documento anterior publicado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, en conjunto con la Dirección General de Estadística y Censos de Uruguay (hoy Instituto Nacional de Estadística), denominado **Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay**, y agotado hace ya varios años, que hace una discusión detallada de las dimensiones, significados y formas de construcción de cada uno de los indicadores que forman el índice de NBI. Dado que el Gobierno Uruguayo planea realizar el censo nacional de población y vivienda en Mayo de 1996, y que en dichos planes se incluye la elaboración de un nuevo mapa de NBI, pareció oportuno incorporar a esta publicación la revisión del citado documento.





## I. INTRODUCCIÓN

Los mapas de carencias críticas<sup>1/</sup> han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social. Con ese propósito, buscan estimar, a nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de hogares con carencias críticas en el total de hogares de cada localidad o estrato de asentamiento poblacional. También permiten identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica y analizar el perfil sociodemográfico de los hogares carenciados contrastándolo con el del resto de los hogares.

A nuestro juicio los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y exitosa de la información censal con fines de programación social. Sus bondades se tornan evidentes vistas las limitaciones de los censos para incorporar cualquier tipo de investigación que exceda los propósitos que tradicionalmente orientan su diseño. En efecto, la recolección simultánea, el procesamiento y la difusión de información confiable sobre la totalidad de la población de un país requiere una organización que pueda controlar los detalles de cada paso del censo. Lo costoso y complejo de este operativo restringe la capacidad de las oficinas estadísticas para aceptar demandas temáticas más allá del mínimo indispensable para obtener una radiografía periódica de la situación sociodemográfica. Pese a ello, dado que el reconocimiento generalizado de la utilidad de los mapas de necesidades básicas insatisfechas para orientar las políticas sociales ha contribuido a prestigiar la labor de las oficinas nacionales de estadística, los responsables de esas tareas parecen mostrar una mayor permeabilidad a la inclusión o modificación de preguntas que permiten, sin desvirtuar los objetivos originales del censo, mejorar la investigación de la magnitud, localización y características de los hogares con carencias críticas.

En los países latinoamericanos que aplicaron esta metodología, la difusión de sus resultados reveló el gran potencial de los censos como fuente de información para el ataque a la pobreza; elevó la sensibilidad pública sobre el tema y estimuló un debate nacional sobre la adecuación de los indicadores de pobreza. Todo ello tuvo un efecto benéfico general: estimuló la uniformización de las definiciones y usos de indicadores entre los organismos responsables de la acción social; redujo la duplicidad de esfuerzos y creó condiciones para la

---

<sup>1/</sup> En este texto se utilizarán como equivalentes los términos "carencias críticas" y "necesidades básicas insatisfechas".

integración de información y una mejor coordinación de la acción hacia los pobres.

La importancia de este último logro no ha sido, a nuestro entender, suficientemente destacada. En los últimos años, aquellos que desde distintos ángulos se ocupan del tema de la pobreza han tenido oportunidades de observar un creciente acercamiento entre especialistas en las distintas tareas que median entre el pensamiento y la intervención social: los que conceptualizan y operacionalizan el problema, los productores de datos que organizan la recolección de información y la procesan, expertos en informática que desarrollan o adaptan tecnologías geo-referenciales, analistas de información, diseñadores, decisores, implementadores y evaluadores de programas. Esto ha resultado en una sinergia positiva, en la cual los esfuerzos por racionalizar y optimizar el gasto social tienen como contrapartida una racionalización y optimización de la inversión en metodologías y técnicas, así como un continuo refinamiento conceptual. En la medida que favorecieron el desarrollo de formas simples, atractivas y fácilmente inteligibles de presentación de los diagnósticos, los mapas de carencias críticas se constituyeron en un eslabón crítico en este proceso de articulación entre pensamiento y acción en la lucha anti-pobreza.

Por el lado de los usuarios, el reconocimiento de la importancia y la potencialidad de los mapas de carencias críticas con base censal ha despertado interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, así como sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o revelar las cambiantes formas que asume la pobreza. En lo que sigue se plantearán sintéticamente cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas: i) su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; ii) la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; iii) la capacidad de hacer comparaciones en el espacio; iv) la oportunidad de la información; y v) la adecuación de las variables investigadas. Finalmente, se presentará una discusión detallada de los indicadores que fueron incorporados al mapa de necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay, con base en el censo de 1985.

## II. VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LOS MAPAS CENSALES DE CARENCIAS CRÍTICAS

### A. PROBLEMAS DE INCLUSIÓN Y DE EXCLUSIÓN: RESTRICCIONES EN CUANTO AL TIPO DE POBREZA QUE SE INVESTIGA

Para responder al interrogante acerca de la capacidad de los mapas de incluir o excluir categorías de pobres, es conveniente hacer un rápido repaso de los criterios de construcción de indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Estos fueron básicamente cinco. El primero, que podemos denominar de "agregación geográfica", busca localizar y analizar hogares carenciados con la mayor desagregación geográfica posible. El único instrumento de recolección de datos con la cobertura requerida para alcanzar este objetivo es el censo de población. La elección del censo, a su vez, pone límites muy claros a la selección de indicadores. El segundo es el criterio de "representatividad". Dada la limitación recién mencionada, y como una forma de garantizar que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacción de una gama de necesidades más amplia que la que investiga el censo, se establece que los indicadores deben mostrar una asociación estadísticamente significativa con la pobreza por ingreso. El tercero es el criterio de "universalidad". Este criterio busca que el acceso a bienes o servicios que permiten satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional. Una necesidad se considera insatisfecha sólo cuando refleja privaciones agudas, y satisfecha cuando se plantean dudas sobre el carácter crítico de la carencia, o cuando los indicadores se prestan al registro de situaciones heterogéneas en distintos ámbitos geográficos. El cuarto criterio es el de "estabilidad". Se da prioridad a indicadores que, por su menor sensibilidad a la coyuntura, reflejen características relativamente permanentes de los hogares. El último criterio es el de "simplicidad". Se aplica toda vez que se enfrentan dos o más opciones de validez similar para la medición de una carencia crítica con el objeto de seleccionar el indicador más simple y fácilmente inteligible.

Los indicadores construidos en base a estos criterios minimizan el riesgo de incluir hogares de baja vulnerabilidad social en el total de hogares carenciados. Por su parte, el alto nivel de desagregación que es posible alcanzar con la información censal, y la creciente accesibilidad a paquetes informáticos con metodologías geo-referenciales que permiten trabajar con localidades pequeñas, altamente homogéneas en cuanto a las carencias de los

hogares comprendidos, hace que los mapas así elaborados resulten de gran utilidad para focalizar la acción de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de las limitaciones, los indicadores seleccionados no permiten localizar, ni obviamente analizar, aquellos hogares que habiendo sufrido recientemente procesos de movilidad descendente pueden considerarse nuevos pobres y que, como tales, tienen niveles educativos, normas de asistencia escolar para sus hijos y una infraestructura de vivienda propios de su posición anterior. En las circunstancias presentes de muchos países latinoamericanos ésta es sin duda una limitación importante, habida cuenta que la nueva pobreza es un emergente de los procesos de reconversión y ajuste que se generalizan en la región cuya significación con respecto a los cambios en el perfil de las estructuras sociales no ha sido todavía debidamente diagnosticada ni, por supuesto, evaluada en cuanto a sus consecuencias sociopolíticas. Lo que sí resulta evidente, es que en el futuro inmediato tendremos que prepararnos para estimar la magnitud de los nuevos pobres, conocer sus características y producir información útil para el diseño e implementación de políticas que reduzcan su vulnerabilidad e impidan la activación de mecanismos que lleven a su marginación y a la pobreza crónica.

Otra limitación se deriva del hecho que los mapas identifican agregados geográficos. Ello trae aparejado al menos dos sesgos. Por un lado, cierto monto de recursos se filtran a hogares no pobres que por residir en aglomerados con altas concentraciones de pobreza aumentan sus posibilidades de ser beneficiarios de los bienes o servicios que vehiculizan las políticas. Por otro, hogares que forman parte de la población hacia la cual se dirigen los programas pero que están ubicados en localidades con baja densidad de pobreza, no son alcanzados por las políticas con base territorial. Esto implica que la eficacia de los mapas como proveedores de información para políticas anti-pobreza esté muy asociada al grado de concentración espacial de los hogares con carencias críticas y a la homogeneidad de sus perfiles. Su eficiencia, sin embargo, es generalmente alta, puesto que el costo de la desviación de recursos suele ser menor que el de los recursos administrativos que sería necesario movilizar para afinar la selección <sup>2/</sup>.

---

<sup>2/</sup> Al respecto ver, CEPAL, "Focalización y pobreza", Cuadernos de la CEPAL No.71, Santiago de Chile, Mayo de 1995, pp. 13-25. Sobre los factores que condicionan la relevancia del espacio para asignar recursos ver CEPAL, "Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN" LC/R.1476, Santiago de Chile, 16/12/94, p.7.

## B. COMPARABILIDAD EN EL TIEMPO

### 1. Consideraciones generales

Aunque los mapas de carencias críticas no fueron diseñados con ese propósito, la mayoría de sus usuarios no dejan de hacer inferencias sobre la evolución de dichas carencias toda vez que disponen de información para dos o más puntos del tiempo. Ciertas inferencias pueden hacerse y otras no. Los datos resultan útiles para evaluar avances y retrocesos en cada indicador y, con apoyo en información adicional, también se pueden interpretar válidamente como éxitos y fracasos parciales del impacto generado por diversos programas. Pero en este último caso es necesario transitar con cautela. La mejoría en algunos indicadores (por ejemplo, hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar) puede estar afectado, más que por el impacto de programas específicos de vivienda, de educación, o de apoyo a familias numerosas, por fenómenos tales como la reducción de la fecundidad o la expansión del empleo, los que ciertamente responden a otros determinantes.

Los recaudos deberán ser mayores cuando se trate, ya no de seguir la evolución de indicadores singulares, sino de interpretar globalmente las variaciones en el porcentaje de hogares o personas que aparecen con necesidades básicas insatisfechas. En primer lugar, tales variaciones no deben interpretarse como cambios en la magnitud de la pobreza. Ya se mencionó que los indicadores corrientes de NBI no permiten identificar los nuevos pobres y, como se verá más adelante, por su construcción es muy probable que también subestimen la pobreza crónica urbana. Por lo tanto, aún cuando la preocupación que da origen a los mapas está asociada a la búsqueda de información sobre las situaciones que afectan a los grupos poblacionales de alto riesgo, como el índice general de NBI mide sólo un segmento de ellos, la comparación no permite seguir la evolución de la pobreza.

En segundo lugar, debe tenerse presente que la representatividad que muestran los indicadores censales de NBI con respecto a otras dimensiones de la pobreza varía con el tiempo, consideración pertinente cuando se está trabajando con datos censales recogidos con diferencias de al menos diez años en países sometidos a cambios socioeconómicos muy acelerados. Si contrastamos esta situación con la metodología empleada para la estimación de las líneas de pobreza, encontramos que esta última incorpora la relatividad temporal. Ella está implícita cuando en la selección de los satisfactores de la canasta de consumo se toman en cuenta los patrones de comportamiento de un estrato de referencia que se ubica por encima de la línea de pobreza,

asumiendo que dichos patrones reflejan transformaciones culturales en las formas de satisfacción de las necesidades básicas que van definiendo umbrales cambiantes de lo que se considera condiciones dignas de vida. En rigor, también en la metodología de construcción de los indicadores de NBI está contemplada la actualización periódica de los indicadores a través de la asociación de cada uno de ellos con la pobreza por ingreso y de la consulta a jueces especializados en las distintas dimensiones de las necesidades básicas. Sin embargo, en la práctica, a conocimiento del autor de estas notas, allí donde se han hecho comparaciones en el tiempo, no se han modificado los indicadores utilizados en la versión original.

A los efectos de ilustrar la necesidad de modificar los indicadores de NBI en toda comparación temporal válida consideremos el de "capacidad de subsistencia". Este indicador busca identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Para ello, clasifica como hogares con carencias críticas a aquellos cuyos jefes tienen, por un lado, un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en cuanto a sus posibilidades de competir en un mercado ocupacional con un aumento acelerado de demanda de calificaciones; por otro, un número relativamente alto de no perceptores con respecto a los perceptores (se incluyen entre éstos los trabajadores familiares no remunerados)<sup>3/</sup>.

Una primera precisión que fue necesario introducir, fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe. El análisis de los datos de la encuesta de hogares de Uruguay permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente asociado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza, pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía abruptamente. Esta diferencia se vincula a derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también con los cambios ocurridos en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se incorporaron al mercado cuando el hecho de saber leer y escribir era una condición suficiente para ser considerado candidato potencial para el sector público y para una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertos en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado, les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto en relación a personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

---

<sup>3/</sup> Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay y CEPAL "Pobreza y Necesidades Básicas en el Uruguay", Ed. ARCA, Montevideo 1989, Pags.68-70.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. En el grupo más joven se estableció un mínimo de 5 años de educación primaria. Entre los mayores de 45 años, en cambio, se establecieron sólo dos años de educación formal, tomando en cuenta el hecho de que en las áreas rurales uruguayas durante mucho tiempo hubo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Al comparar los datos de este indicador diez años después, se observan dos fenómenos. Por un lado, aumentan los promedios educativos de ambos segmentos etarios de jefes de hogar. Entre los mayores de 45 años se encuentra la cohorte que en el censo anterior tenía de 35 a 44 años y ya mostraba mayores niveles de escolaridad, y a los menores de 45 años se agregó una cohorte muchos de cuyos miembros se encontraban estudiando en el censo anterior. Por otro lado, se produjo una devaluación de la educación reflejada en menores ingresos promedio, absolutos y relativos, para un mismo nivel de educación formal. Este hecho no sólo afectó a Uruguay, sino que está presente en todos los países para los que se dispone de información entre 1980 y 1990 <sup>4/</sup>. O sea que, a los efectos de hacer una comparación válida, los cambios mencionados obligan a modificar los mínimos de escolarización fijados para cada grupo de edad en el indicador de capacidad de subsistencia.

En resumen, los indicadores de NBI, sin modificaciones, permiten el seguimiento de los avances y retrocesos en cada uno de ellos y, con el cuidado correspondiente, la elaboración de inferencias sobre el éxito o fracaso de políticas dirigidas a satisfacer cada carencia. Pero no permiten estimar la evolución de la pobreza, ni la de la magnitud de los hogares con carencias críticas. Esta última estimación requeriría tareas de revalidación que aseguren la representatividad de los indicadores seleccionados con respecto al conjunto de satisfactores psicofísicos y culturales que constituyen, en cada momento histórico, condición mínima necesaria para el funcionamiento de la vida humana en una sociedad específica.

## 2. Factores que intervienen en las tendencias del índice NBI

A esta altura conviene hacer un paréntesis a fin de explorar con más detalle algunos de los factores que determinan la dirección de las tendencias que se

---

<sup>4/</sup> Ver CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, noviembre de 1994, cuadro 51, pags.203 y ss.

observan en los indicadores de NBI. Al respecto, se parte de una constatación: contrariamente a lo que cabría esperar, la mayoría de los países para los que existen datos sobre la evolución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas durante la crisis económica de la década de los ochenta, no reflejan el deterioro de la situación de los hogares que se manifiesta en los datos de empleo e ingresos.

Ello surge del análisis de los datos de varios documentos nacionales y regionales que permiten observar la evolución del porcentaje de hogares con NBI en distintos períodos de la década pasada en 8 países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Argentina, Chile y Uruguay) <sup>5/</sup>. De éstos, sólo Perú muestra un pequeño aumento en el porcentaje de población urbana con NBI entre 1981 y 1985. Por otra parte, en los pocos casos en los que fue posible hacer razonablemente compatibles las áreas y fechas de datos de porcentajes de hogares con NBI y porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza, los resultados muestran un claro desajuste entre la evolución de uno y otro indicador (Cuadro 1), con un comportamiento claramente más positivo del indicador de NBI.

Las razones de esta discrepancia han sido analizadas, desde distintas ópticas, en varios documentos <sup>6/</sup>. En síntesis, ellas se refieren principalmente a la acción de fenómenos tales como:

i) El tiempo de maduración de inversiones en infraestructura en educación, vivienda, saneamiento y agua potable, cuyo inicio y ejecución es previo a la crisis, pero cuyos efectos sobre la situación de los hogares comienzan a observarse durante la misma <sup>7/</sup>.

---

<sup>5/</sup> PNUD, "Desarrollo sin pobreza", III Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1990; Programa de Inversión Social, Presidencia de la República, "Evolución de la pobreza en el Uruguay", tomo X, Montevideo, Uruguay, 1994; E. Ortega y E. Tironi, "La pobreza en Chile" Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

<sup>6/</sup> E.S. Bustelo y A. Minujin "La política social en los tiempos del cólera" en Las Políticas Sociales en el Cono Sur, UNICEF, CLAEH, Montevideo, Uruguay, 1994; J. Botvink, "Pobreza y necesidades básicas", PNUD, Caracas, Junio de 1990; R. Kaztman y P. Gerstenfeld "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social" Revista de la CEPAL, Número 41, 1990.

<sup>7/</sup> Este fenómeno llama la atención sobre la necesidad de considerar los elementos de temporalidad en la evaluación del impacto de los programas.



**Cuadro 1**  
**Hogares urbanos con necesidades básicas insatisfechas**  
**y pobres por ingresos**  
**(Porcentaje sobre total de hogares urbanos)**

	Año	NBI	Año	L.P. (1)
Argentina (2)	1980	16.6	1980	5.0
	1988	11.5	1990	16.0
Colombia	1973	50.0	1970	38.0
	1988	15.1	1988	35.5
Perú (3)	1981	27.0	1979	29.0
	1986	27.2	1986	37.0
Uruguay (4)	1984	11.1	1985	20.5
	1989	8.4	1992	9.2
Venezuela	1981	34.3	1981	12.0
	1988	27.0	1988	20.0

(1) Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza; (2) Gran Buenos Aires; (3) Lima y Callao; (4) Montevideo.

Fuentes: Para líneas de pobreza, CEPAL, Panorama Social de América Latina 1994.

Para hogares con NBI, "Desarrollo sin pobreza", Santiago de Chile, PNUD, 1990.

Para Uruguay, CEPAL, Oficina de Montevideo, "Los pasivos en el Uruguay: sus características sociales", Montevideo, 1990.

ii) La inercia de los factores culturales, que hace que una vez instalada la imagen que asocia la educación al mejoramiento de las condiciones de vida, los padres tiendan a hacer el máximo esfuerzo para garantizar la continuidad de la asistencia escolar de sus hijos.

iii) La resistencia a abandonar logros en el acceso a servicios públicos (agua, saneamiento, educación) o que son productos de inversiones realizadas en el pasado (vivienda). Estas resistencias marcan prioridades en el desahorro, en el orden en el cual los hogares afectados por la crisis económica se van desprendiendo de bienes y servicios.

iv) Las prioridades que dan los gobiernos a la acción sobre las áreas "blandas" de intervención social, esto es, aquellas que ofrecen menores resistencias

institucionales, políticas o culturales, versus la acción sobre las áreas "duras", como son las políticas de salarios, de empleo y de generación y redistribución de ingresos, que tienen mayor incidencia en los niveles de equidad social.

v) Las preferencias estatales por la selección y fijación de metas fácilmente inteligibles<sup>8/</sup>. Distintos gobiernos de la región hicieron uso de algunos de los indicadores que forman el índice para fijar metas sociales, concentrando sus esfuerzos en la reducción del nivel de carencias críticas que estos denunciaban.

vi) Como se señaló anteriormente, varios de los indicadores seleccionados están vinculados de manera directa o indirecta a la tasa de natalidad (hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia). Los tres aumentan su probabilidad de descender cuando hay menos niños, o cuando el peso de éstos en el total de la población disminuye (también el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza debería bajar por la misma razón). Dada la tendencia secular a la reducción de la natalidad en todos los países de la región, sería dable esperar que por este sólo hecho se produjera una reducción en el porcentaje de hogares con NBI.

La consideración de estos factores ayuda a clarificar el estricto significado de la reducción del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en el marco de un programa de acciones contra la pobreza, sin negar que tal reducción pueda implicar un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares.

### C. COMPARABILIDAD EN EL ESPACIO

Como se ha dicho, uno de los criterios básicos para definir los indicadores que forman el índice de NBI es que los puntos de corte de cada indicador se establecen a niveles lo suficientemente críticos (privaciones agudas) como para garantizar que las alternativas de superación de cada una de esas carencias formen parte del dominio de opciones factibles de los hogares del universo analizado.

La aplicación de este criterio, sin embargo, se subordinó en algunos casos al tipo de necesidad, partiendo del supuesto que la satisfacción de un

---

<sup>8/</sup> Hay que tener en cuenta que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una buena operacionalización, que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación de lo que se pretende, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido. Este ha sido el caso de las NBI.

determinado nivel de algunas de las necesidades analizadas constituía un requisito ineludible para que las personas pudieran integrarse a la sociedad, con independencia de la mayor o menor facilidad que brindara la infraestructura local para satisfacer esa necesidad. Tal es el caso de la asistencia escolar para los niños en edad escolar. Si bien es sabido que factores como la distancia entre el hogar y la escuela, los caminos, los problemas de transporte, el clima, la infraestructura de los establecimientos, su dotación de recursos pedagógicos o de docentes calificados, así como las demandas de trabajo infantil en las tareas agropecuarias, se confabulan para que los niños de algunas áreas rurales encuentren obstáculos para asistir a las escuelas, se consideró que si el niño en edad escolar no va a la escuela se le condena a la exclusión y a la marginación, tanto en el mundo rural como en el urbano, negándole un derecho que es condición necesaria para su incorporación al mercado de trabajo actual y para el ejercicio de la ciudadanía plena. En otras palabras, la no asistencia a la escuela es una carencia crítica en toda la geografía del país, constituyendo, por ello, un dato que incide significativamente en la elaboración e implementación de la política educativa.

Pero, con excepción de la asistencia escolar, para el resto de los indicadores se puede afirmar que la decisión de seleccionar los umbrales de satisfacción dentro de un dominio de alternativas accesibles a todos los hogares de un país, si bien tuvo la **ventaja** de minimizar el riesgo de inclusión de no pobres, también tuvo la **desventaja** de producir un efecto de "nivelación hacia abajo" que, al acentuar el carácter crítico de cada carencia, sesgó la información hacia la exclusión de pobres urbanos y por ende llevó a subestimar la pobreza urbana.

La decisión de trabajar con los mismos indicadores en las áreas urbana y rural lleva implícito un supuesto de homogeneidad cultural. Sin duda, el significado que cada persona da a su situación está muy influenciado por las imágenes que predominan en su medio acerca de qué es lo que se entiende por condiciones dignas de vida. Tales significados, a su vez, afectan sus actitudes y comportamientos, sus sentimientos de pertenencia o de marginación de la comunidad en que vive, su capacidad y disposición a hacer uso del "capital social" que resulta de su participación en ella y por último, su respuesta ante las oportunidades que se puedan abrir para salir de la pobreza<sup>9/</sup>. Así, en muchos países de la región, los miembros de un hogar

---

<sup>9/</sup> En un libro reciente sobre los nuevos pobres en la Argentina, Minujin y Kessler hablan sobre el capital social de los hogares en el sentido de los recursos que estos pueden movilizar a través de las redes de contactos personales, y de cómo ese capital se va "gastando" a medida que los hogares se sumergen en la pobreza. A. Minujin y G. Kessler "La nueva pobreza en la Argentina" Editorial Planeta, Argentina, 1995.

urbano que no dispongan de un televisor o de acceso a agua de red experimentarán sentimientos de privación relativa, mientras que muy probablemente esa situación no provoque los mismos sentimientos en el medio rural.

Consideraciones como las anteriores apuntan a la conveniencia de desarrollar indicadores distintos, o al uso de ponderaciones diversas, para las áreas rural y urbana. Sin embargo, debe tenerse presente que ello conduce a un diseño metodológico más complejo y, por ende, más costoso. Por un lado, porque el ajuste de la definición y validación de indicadores a las realidades de las distintas áreas requiere un trabajo más detallado. Por otro, porque si se acepta la importancia del elemento cultural en la diferenciación rural urbana, y se relativiza por ese medio el significado de las carencias, se hace lógicamente necesario aplicar el mismo criterio (o justificar porque no se aplica) para diferenciar otras áreas como, por ejemplo, centros urbanos de distinto tamaño, o regiones, como podría ser en el caso del nordeste y el sur de Brasil.

Dados los problemas de costos y las complejidades de diseño que traería aparejada la decisión de considerar los factores subculturales, ésta debería tomarse sólo en aquellos casos en los que la significación de los mismos es muy clara. Como no es fácil encontrar evidencia al respecto, parecería conveniente tomar como "proxi" el nivel de las diferencias en las condiciones de vida entre distintas áreas de un país. De este modo, en los países que presentan características más homogéneas se aplicarían los mismos indicadores, mientras que en aquéllos en los que las diferencias son muy pronunciadas se buscaría definir indicadores que contemplen el significado que las poblaciones correspondientes dan al acceso a los mismos servicios. Esta última opción evitaría la "nivelación hacia abajo", reduciendo de ese modo el riesgo de excluir del grupo de los carenciados urbanos a los que se sienten y actúan como tales.

#### D. OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN

La base censal de los mapas pone límites claros a su capacidad para captar cambios en la situación de los potenciales receptores de políticas sociales. Los países que mantienen un sistema anual o semestral de encuestas, y que logran articular esa fuente de información con la de los censos, están en condiciones de monitorear la evolución de la proporción de hogares afectados por carencias críticas y de sus perfiles sociodemográficos. La validez de este monitoreo, que obviamente sólo se aplica a las localidades cubiertas por la representatividad muestral de la encuesta, requiere mantener una mirada

permanente sobre los umbrales de dignidad en las condiciones de vida que son aceptados por la mayoría de la sociedad, y contar con los recursos humanos y financieros para ajustar los indicadores toda vez que se detecten cambios significativos en dichos umbrales.

Si bien es posible realizar un monitoreo global durante el período inter-censal, en la mayoría de los casos las encuestas de hogares no permitirán actualizar la información a un nivel de desagregación útil para la focalización de las políticas sociales, lo que crea una tensión entre el flujo de información y la dinámica de las demandas de los beneficiarios y los requerimientos de gestión de los programas anti-pobreza <sup>10</sup>/.

## E. ADECUACIÓN DE LAS VARIABLES INVESTIGADAS

Los indicadores de NBI son seleccionados por su capacidad de representar las carencias críticas que afectan a los hogares de un país. Pero si se reconoce que, por un lado, distintas categorías sociales están afectadas por distintas carencias y, por otro, existen razones prácticas que hacen conveniente seleccionar un número reducido de indicadores, resulta inevitable que el índice que resume la combinación de un conjunto necesariamente limitado de indicadores sea más sensible a la presencia de las carencias que afectan a algunas categorías sociales que a otras.

A manera de ilustración: se suele objetar que los indicadores que se utilizan corrientemente están sesgados hacia las familias con hijos (hacinamiento, asistencia escolar, capacidad de subsistencia) y no dan la consideración debida a hogares cuyos miembros se encuentran en otras etapas del ciclo de vida familiar, por ejemplo, los hogares donde hay ancianos. El sesgo evidentemente existe. Su dirección depende de las limitaciones de las fuentes de información y, dentro del reducido margen de selección de indicadores que éstas permiten, de las orientaciones prioritarias entre los responsables de la política social.

Desde este último punto de vista, la decisión de seleccionar indicadores que detectan situaciones que afectan primariamente a los menores de edad se basó en la conclusión, apoyada por los resultados de numerosos estudios, que

---

<sup>10</sup>/ Para una minuciosa discusión de las virtudes y limitaciones de distintos instrumentos de selección de beneficiarios de programas sociales y de las dificultades que enfrenta cada uno para actualizar la información en las oportunidades requeridas por la gestión de los programas ver CEPAL "Experiencias recientes..." op.cit.

es justamente en las familias con niños donde se da la mayor frecuencia de hogares pobres, que la proporción de niños pobres es mayor que la proporción de pobres en cualquier otro grupo de edad y que, además, es en los hogares donde predomina este grupo etario donde conviene focalizar las políticas a los efectos de quebrar los anillos de reproducción de la pobreza, acción que, a su vez, se presenta como la forma más efectiva de atacar el problema de la pobreza a mediano y largo plazo.

## F. CONCLUSIÓN

El mapa de necesidades básicas insatisfechas es un instrumento sumamente útil para el diseño e implementación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de la lucha contra la pobreza. Su eficiencia es muy alta si se toma en cuenta la simpleza relativa de su administración y el bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los estados realizan en forma regular y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población. Sus resultados permiten la detección de asentamientos humanos de tamaño muy reducido con altos niveles de concentración de hogares con necesidades básicas insatisfechas, examinar las carencias críticas específicas que los afectan y analizar sus perfiles sociodemográficos.

Las limitaciones de este operativo son claras. La confiabilidad y precisión de los datos censales están lejos de alcanzar el nivel que se podría obtener a través de un instrumento específicamente diseñado para investigar carencias críticas. La nueva pobreza no es captada, y se subestima la urbana cuando se utilizan los mismos indicadores de umbrales de satisfacción para todo el territorio nacional. El monitoreo de la evolución de la proporción de hogares con NBI debe atender a los cambios en los estándares generales de vida, controlando permanentemente que los indicadores, o sus ponderaciones, se ajusten a dichos cambios. La comparación espacial requiere tomar en cuenta los patrones culturales que en distintos contextos geográficos orientan la evaluación que hace la población sobre sus propios niveles de vida.

La decisión de elaborar y aplicar los diseños metodológicos que permitirían salvar algunas de estas limitaciones deberá evaluarse, en cada caso, contrastando los costos adicionales que demandaría tal operación con los beneficios adicionales en relación al logro de las metas que justificaron la construcción de los mapas.

### III. INDICADORES CENSALES DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS <sup>11/</sup>

En esta sección se hará una discusión detallada del proceso de construcción de cada uno de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas utilizados en la elaboración del Mapa de la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay.

#### A. CALIDAD DEL AGUA QUE SE UTILIZA PARA BEBER Y COCINAR

El acceso continuado a fuentes de agua que garanticen un mínimo de condiciones sanitarias constituye, sin duda, una necesidad básica para todos los hogares, con independencia de su localización geográfica. Inversamente, su carencia representa para las personas y sus familias una privación crítica que afecta la higiene, la salud y el bienestar de cada uno de sus integrantes. La evaluación del grado de privación de cada hogar en esta área hace necesario analizar dos dimensiones: origen del agua y forma en que el hogar se abastece de la misma.

##### 1. Origen del agua

Tanto el censo de 1985 como la encuesta nacional de hogares investigan el origen del agua que los hogares utilizan para beber y cocinar, información que resulta un buen "proxi" de la calidad sanitaria del agua en la fuente. Las fuentes que investiga el censo son red pública o privada, pozo surgente (que permite acceder a agua de napas profundas, en general no contaminadas), aljibe o cachimba (recolectores de agua de lluvia) y cursos naturales de agua como arroyos, ríos, etc.. Este ordenamiento responde gruesamente a un continuo de calidad del agua en la fuente. Así, el agua de red está sometida a controles periódicos y a procesamientos especiales de depuración, y existe una garantía pública sobre su potabilidad, lo que no es el caso de otras

---

<sup>11/</sup> Esta sección es una versión revisada y resumida de un artículo de mi autoría incorporado como capítulo II del libro "Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay: indicadores y resultados preliminares" de la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay y la Oficina de CEPAL en Montevideo, publicado por editorial ARCA en abril de 1989, en Montevideo, Uruguay.

fuentes. En áreas urbanas relativamente grandes y con asentamientos estabilizados, el agua de red constituye para la mayoría de los hogares una aspiración incorporada al dominio de sus opciones factibles. No así en centros urbanos pequeños o de formación reciente, en asentamientos precarios, o en áreas rurales. En estos casos, lo factible es la construcción de un pozo en las cercanías de la vivienda, de profundidad suficiente como para alcanzar las napas que transportan agua no contaminada, esto es, no expuestas a la posibilidad de contaminación por filtraciones de sistemas de evacuación de excretas, de deposiciones humanas o animales, o de desechos químicos en la superficie del suelo. Tal peligro es mayor donde es mayor la densidad poblacional y, por lo tanto, se asocia a la localización geográfica de los hogares.

Además de la profundidad de la napa, la calidad del agua también está afectada por la naturaleza de los materiales y la forma de construcción del pozo. La multiplicidad de combinaciones en que se presentan estos factores hace que su grado de adecuación a estándares sanitarios nacionales sea muy variable y que, por lo tanto, resulte difícil adjudicar a la categoría "pozo surgente" que investiga el censo un significado único en término de la calidad del agua de ese origen.

Con respecto a las aguas de otras procedencias, acequias de riego, reservorios naturales, lluvia recogida en aljibes o cachimbas, o de arroyos, ríos, etc., se puede afirmar que manteniendo constante la localización geográfica, su calidad sanitaria es inferior a las de pozo surgente.

En la elaboración del índice de satisfacción de necesidades básicas que sirvió de base al Mapa de la pobreza de Argentina, el INDEC no tomó en consideración los datos sobre origen del agua utilizada para beber y cocinar, debido a que se presumió que en áreas rurales o semi-rurales el acceso a agua de red no entraba dentro del dominio de opciones factibles a los hogares y, por lo tanto, su carencia estaría más determinada por las condiciones contextuales que por los ingresos de los hogares <sup>12/</sup>. Si bien esta afirmación no admite dudas en el caso de agua de red, los hogares en áreas no urbanas o de urbanización incipiente, tienen ante sí la alternativa de elegir entre agua de pozo y agua de otras fuentes (aljibe, cachimba, acequias de riego, reservorios naturales, etc.). Aún en el medio rural, la falta de agua potable constituye una privación remediable si se tienen los recursos para hacer un pozo de profundidad suficiente.

---

<sup>12/</sup> INDEC, "La Pobreza en la Argentina", Buenos Aires, 1984.



Los datos de la Encuesta de Hogares de Uruguay permiten examinar en qué medida las distintas categorías de origen del agua en las viviendas se vinculan a distintos niveles de insuficiencia de ingreso de los hogares. Esta última variable fue dicotomizada según la línea de pobreza para 1984, y la primera agrupando agua de red y pozo, por un lado, y agua de otras fuentes, por otro. Tanto para Montevideo como para el Interior urbano, la relación resultó altamente significativa (ver Diagrama I).

De la lectura de la tabulación cruzada (ver Cuadro 2) se desprende que, mientras que dos de cada tres hogares sin agua de red o de pozo mostraban ingresos insuficientes para cubrir necesidades mínimas, sólo uno de cada cuatro de los que sí tenían acceso a agua de ese origen se encontraban en la misma situación. Como se observa en el Cuadro, la relación entre las dos variables es aún un poco más fuerte en el interior urbano.

Cuadro 2  
Origen del agua para beber y cocinar  
y condición de pobreza <sup>13/</sup>  
Montevideo e Interior urbano, 2o. semestre de 1984

	Montevideo		Interior urbano	
	Agua de red o pozo	Otro origen	Agua de red o pozo	Otro origen
Pobres	22,8	68,6	46,7	84,4
No pobres	77,2	31,4	53,3	15,6
	100,0 (4516)	100,0 (210)	100,0 (4278)	100,0 (494)

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de hogares de la DGEC, 2do. semestre de 1984.

<sup>13/</sup> Dicotomizada según línea de pobreza para el segundo semestre de 1984.

## DIAGRAMA I

Relación entre necesidades básicas, dimensiones para su medición,  
indicadores seleccionados de insatisfacción y asociación de los indicadores  
con ingreso per cápita de los hogares

Necesidad básica	Dimensiones	Indicadores de privación crítica hogares con alguna de las siguientes privaciones	Chi cuadrado con ingreso per cápita de los hogares	
			(a)(b) (No.4726) Montevideo	(No.4772) Int.urbano
1. Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo adecuado para el hogar	. Tipo de vivienda	Hogares residiendo en viviendas del tipo inquilinato, rancho u otros, viviendas de otro tipo cuyas paredes son de lata o material de desecho	107.46	45.98
	. Hacinamiento	Más de dos personas por habitación (incluye todas las habitaciones con excepción de la cocina, baños y pasillos)	696.65	682.13
2. Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos	. Disponibilidad agua potable	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbas, arroyos, acequias	240.00	344.58
	. Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares sin baños o con sistema de evacuación de excretas clasificados en la categoría "otros"	49.20	64.32
3. Acceso a servicios de educación	. Asistencia escolar	Con presencia de niños de 6 a 13 años que no asisten a un establecimiento de enseñanza	91.80	85.36
4. Capacidad subsistencia hogar	. Jefes de hogar con cargas familiares con niveles educacionales insuficientes	Jefes de 44 años y menos con hasta 5 años de primaria y de 45 años y más con 0 a 2 años de primaria en hogares con más de 3 personas por perceptor de ingresos	139.82	250.00

(a) con datos de Montevideo e Interior urbano, 2o. semestre 1984

(b) El nivel de significación de todos los coeficientes chi cuadrado es igual o menor que .0000

## 2. Abastecimiento del agua

Pese a la existencia de una fuerte asociación entre origen del agua que utilizan los hogares para beber y cocinar y su ingreso per cápita, el examen de datos adicionales nos lleva a plantear que la calidad del agua en el momento que es utilizada por los miembros del hogar depende tanto del origen de la misma como de la forma en que llega y se mantiene en el hogar. Los datos adicionales mencionados se refieren a una publicación de la DGEyC sobre la mortalidad infantil en el Uruguay <sup>14/</sup> que utiliza datos del censo de 1975. El análisis que hace dicho documento de la relación entre la mortalidad infantil y el origen y el abastecimiento de agua, se basa en el hecho comprobado que la calidad de la misma tiene alta incidencia en la aparición de enfermedades infecto-contagiosas y especialmente en la diarrea infantil, una de las causas principales de muerte de niños menores de un año. El estudio de la DGEyC/CELADE muestra que cuando se desagrega el origen del agua según la forma en que la misma llega finalmente a los miembros del hogar, aquellos hogares que acceden a agua de red, pero que no tienen cañería dentro de la vivienda, exhiben tasas de mortalidad infantil que duplican aquellas de los hogares con agua del mismo origen que sí tienen cañería dentro de la vivienda (ver Cuadro 3), y son mayores aún que las que exhiben los hogares que se abastecen de agua de pozo o de otras fuentes. Estos datos tienden a corroborar que las formas de abastecimiento de agua afectan las condiciones sanitarias del hogar y, en particular, la salud de los niños.

Desafortunadamente, el documento a que hacemos referencia no presenta información desagregada sobre la forma en que el hogar se abastece de agua cuando su origen no es de red. Pero, de todos modos, queda claro que la manera en que el agua llega al hogar puede alterar de manera significativa su calidad de origen. Por un lado, porque la distancia a la fuente de agua incide en el tiempo y el esfuerzo para obtenerla y, consecuentemente, en su uso, haciendo más o menos difícil el mantenimiento de mínimos de higiene y afectando el grado de exposición al riesgo de contaminación. Por otro lado, la calidad de los recipientes que se utilizan para su transporte y almacenamiento, las características ambientales del lugar donde queda almacenada, así como el tiempo que queda allí depositada, también influyen en la bondad final del producto.

Inversamente, el acceso al agua dentro de la vivienda implica no sólo un elemento indiscutible de confort e higiene, sino también una importante

---

<sup>14/</sup> DGEyC, CELADE, "Uruguay: la mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas", Montevideo, marzo de 1987.

condición sanitaria, en la medida que dicha facilidad está corrientemente asociada con la disponibilidad de aguas de arrastre para las excretas.

El reconocimiento de la importancia de todos estos factores conduce a otorgar prioridad a la información referida al abastecimiento sobre la referida al origen del agua, dada su pertinencia como indicador de la potabilidad del agua en el momento de ser consumida por los miembros del hogar.

**Cuadro 3**  
Uruguay: Tasas medias de mortalidad infantil por lugar de residencia, según origen del agua, 1961-1971  
(Tasas por mil según el Censo de 1975)

Lugar de residencia	Origen del agua			
	Red Pública			Aljibe, cachimba u otro
	Cañería dentro de la vivienda	Cañería fuera de la vivienda	Pozo surgente	
Total País	37,3	69,1	52,0	58,9
Montevideo (capital)	35,7	65,8	55,0	64,8
Total Urbano (sin capital)	39,6	70,7	59,0	61,2
Capitales departamentales	39,8	73,5	71,6	69,0
Otras ciudades	39,7	63,7	61,3	58,0
Resto urbano	38,5	70,6	50,6	55,8
Otras ciudades más resto urbano	39,3	67,0	54,4	56,6
Rural	39,9	63,2	45,0	56,4

Fuente: DGEyC/CELADE: "Uruguay: mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas". Montevideo, 1987, Cuadro 22.

Si bien el censo de población y viviendas de 1985 investiga el abastecimiento de agua a la vivienda, el tema no está incluido en el cuestionario de la Encuesta Nacional de Hogares. Ello nos inhibe de poner a prueba la validez de la variable como indicador de las situaciones de privación crítica que se asocian a ingresos por debajo de la línea de pobreza.

De todos modos, dada su vinculación con mortalidad infantil, tomando en cuenta los argumentos expuestos con anterioridad y atendiendo al espíritu general de garantizar el carácter crítico de la privación considerada, decidimos elaborar un indicador de privación en cuanto a la calidad del agua para beber o cocinar que incluya todos los hogares en las categorías siguientes:

- a) Con abastecimiento por cañería fuera del terreno y hasta 100 metros de la vivienda.
- b) Con abastecimiento por cañería a más de 100 metros de la vivienda, fuera o dentro del propio terreno.
- c) Con abastecimiento por cañería en el terreno hasta 100 metros de la vivienda y origen del agua clasificado como "otro".
- d) Sin abastecimiento por cañería y origen del agua clasificado como "otro" (aguatero, río, arroyo, etc.).

Como se observa, hemos excluido del indicador de privación crítica los hogares que tienen cañería dentro de la vivienda, con independencia del origen del agua, y a los que se proveen de agua de pozo o de aljibe o cachimba a menos de 100 metros de la vivienda, aún si no tienen cañería. Estamos conscientes que, especialmente en áreas con alta densidad de población, esta situación implica riesgos muy importantes para la salud de los miembros del hogar. Pero preferimos excluirlos manteniéndolos dentro del espíritu "conservador" que orienta la construcción del índice, dado que, en caso contrario, el indicador hubiera podido prestarse al registro de situaciones heterogéneas en cuanto a su asociación con pobreza, en los ámbitos rural y urbano.

## B. ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA SANITARIA DE LA VIVIENDA

Las características de las instalaciones sanitarias del hogar para la higiene personal, la deposición de excretas y para su procesamiento y eliminación, son determinantes importantes de las condiciones de vida de sus miembros. Las instalaciones sanitarias comprenden: i) los servicios sanitarios (lugares con construcciones destinadas a la higiene personal y/o a la deposición de excretas) y ii) los sistemas o construcciones diseñadas para la evacuación y/o procesamiento de las excretas.

## 1. Servicios sanitarios

Los servicios sanitarios de las viviendas satisfacen necesidades de higiene personal, permiten aliviar las tensiones físicas que provoca la retención de desechos corporales, y evitan las molestias ocasionadas por las emanaciones que estos producen. La definición de estas necesidades y la forma de satisfacerlas se han ido modificando a través del tiempo, redefiniéndose paralelamente las características requeridas de los servicios sanitarios.

Una forma de aproximarse a la identificación de los rasgos de los servicios sanitarios que resultan pertinentes para la satisfacción de las necesidades mencionadas, es a través de examen de los requerimientos que atienden patrones culturales que definen el uso de esos servicios. En primer lugar, las salas de baño se conciben por lo general como espacios destinados a satisfacer las necesidades de eliminación de desechos corporales, de higiene y de acicalamiento personal. La facilidad de su acceso en el momento deseado es un signo de comodidad y bienestar para los miembros del hogar, en cuanto condiciona -aunque sólo parcialmente- la satisfacción de estas necesidades. Como dicha facilidad es inversamente proporcional al número de personas que tienen acceso a una misma sala de baño, un indicador sencillo de satisfacción estaría dado por su densidad de uso, tal como se expresa en el cociente entre el número de personas y el número de baños en una vivienda. Dado que el censo no investigó el número de cuartos de baño en cada vivienda, no resulta posible elaborar un indicador de ese tipo, siendo sólo posible identificar la situación muy crítica de los hogares que no disponen de servicio sanitario alguno.

En segundo lugar, los patrones culturales que norman las conductas relacionadas con la higiene personal y la eliminación de desechos corporales, ubican tales comportamientos en el ámbito privado; la vigencia de estos patrones se refleja en una tendencia general a ocultar o disimular el ejercicio de esas funciones ante personas que no pertenezcan al círculo de familiares más íntimo. La satisfacción de esta necesidad psicosocial de intimidad y privacidad en cuanto a la higiene y a las deposiciones, se torna más difícil cuando se comparten las instalaciones sanitarias con otros hogares. A ello se agrega que en esos casos resulta difícil para cada uno de los hogares que lo comparten controlar que el mantenimiento de las condiciones higiénicas del servicio sanitario se ajuste a sus propios hábitos de higiene. Desde este punto de vista parece adecuado considerar las situaciones de baños compartidos por dos o más hogares como indicador de carencias importantes.

Finalmente, los servicios sanitarios de los hogares deben permitir que las personas no sean afectadas por las emanaciones de las excretas, o por la proliferación de insectos atraídos por éstas, lo que suele ocurrir cuando no existe un sistema de arrastre de agua de las deposiciones. El indicador de privación que nos proporciona el censo para estos casos es el uso de letrinas.

Señalamos de este modo, tres dimensiones de necesidades asociadas a los servicios sanitarios del hogar cuya satisfacción contribuye de modo variable al bienestar de los miembros del hogar: a) eliminación de desechos personales, higiene y acicalamiento; b) privacidad y c) salubridad. Con miras a garantizar el carácter crítico de la privación considerada, optamos por seleccionar para cada dimensión un indicador de situaciones extremas. Así, para la primera dimensión, tomamos solamente los hogares que declaraban no tener servicios sanitarios, esto es, que no disponían en la vivienda o en el terreno que ésta ocupaba de una instalación diseñada para la deposición de excretas. Para la segunda y tercera dimensión consideramos como crítica la situación de hogares que compartían una letrina con otros hogares, donde se combinan insalubridad con falta de privacidad. Aún en el medio rural, estas condiciones de vida pueden ser mejoradas fácilmente con un mínimo de inversión, mediante la construcción de una letrina.

El conjunto de hogares que no tienen servicios sanitarios en la vivienda constituye una categoría extrema de privación en esta área. En 1985, Uruguay presentaba un 3,8% de los hogares en estas condiciones, concentrados en el área rural, donde la proporción alcanzaba al 13,5%, mientras que en el sector urbano sólo se registraba un 2,5%. El significado de estas cifras puede relativizarse, comparándolas con las que se desprenden de la investigación del INDEC sobre la Pobreza en la Argentina, según el cual el 4,9% del total de los hogares se registraban bajo esas condiciones en 1980, alcanzando en el área rural al 18,1% <sup>15/</sup> <sub>16/</sub>.

Volviendo a Uruguay, y de acuerdo a los datos del 1985, cuando se adicionan los hogares que comparten letrina a todos aquellos que no tienen servicios sanitarios, el porcentaje de los que presentan privaciones críticas aumenta al 7,2%: 5,5% en las áreas urbanas y 16,1% en las rurales.

---

<sup>15/</sup> Nuevamente se deben tener en cuenta aquí las diferencias mencionadas entre ambos países en cuanto a la definición de lo rural.

<sup>16/</sup> En el trabajo del INDEC, sólo se tomó como indicador de privación crítica en cuanto a las condiciones sanitarias del hogar, la falta de retrete.

## 2. Evacuación de excretas

Con respecto a las construcciones o conexiones destinadas a la evacuación de excretas, se ha considerado como privación crítica la falta de conexión a la red cloacal, a una poza séptica o a un pozo negro, esto es, a la situación de los hogares que no cuentan con un sistema específicamente diseñado para eliminar y/o procesar las deposiciones de sus miembros. Tales circunstancias señalan carencias evidentes en confort e higiene pero, en particular, no satisfacen requerimientos básicos de salud dado el riesgo permanente de contaminación del subsuelo. "Las consecuencias son más graves cuando los afluentes llegan a correr por la superficie, cuando coexisten con pozos o aljibes para la provisión de aguas y cuando, por deficiencias en las instalaciones, permiten el contagio a través de vectores" <sup>17/</sup>.

El trabajo sobre mortalidad infantil de la DGEyC/CELADE arroja alguna evidencia en apoyo de esta afirmación. Como se observa en el Cuadro 4, tanto en los sectores urbanos como en los rurales, la mortalidad infantil es mayor entre los hogares que no disponen de sistema de evacuación de ningún tipo que en el resto de los hogares.

Es interesante observar también que, tanto en el caso de los hogares que utilizan fosas sépticas, pozos negros, como en los que sólo acceden a "otras" formas de disposición de excretas, la mortalidad infantil es mayor en los centros urbanos que en los rurales. Esta constatación es congruente con dos fenómenos que vale la pena señalar. En primer lugar, que si bien en las localidades más urbanas, donde la conexión con la red cloacal pública entra dentro del dominio de opciones factibles a los hogares, su falta puede interpretarse como una situación de pobreza, éste no es necesariamente el caso en las áreas rurales, en las que no existe infraestructura cloacal. Segundo, la mayor mortalidad infantil urbana puede estar reflejando el problema de la contaminación del subsuelo y, a través de éste, de las aguas utilizadas para beber y cocinar. En efecto, como la posibilidad de contaminación es mayor a medida que aumenta la densidad de hogares sin acceso a la evacuación de excretas por la red cloacal, y disminuye con la distancia entre las fuentes de agua potable y los lugares de deposición, resultaría comprensible que los problemas de contaminación y sus consecuencias sobre la salud se concentren en las áreas más densamente pobladas.

---

<sup>17/</sup> CEPAL, "Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay", LC/G.1342/Add.1, 30/05/85, p.5.



**Cuadro 4**  
**Uruguay: Tasas medias de mortalidad infantil**  
**del período 1961-1971 por lugar de residencia,**  
**según evacuación del servicio sanitario**  
**(Tasas por mil según el Censo de 1975)**

Lugar de residencia	Evacuación del servicio sanitario		
	Red pública	Fosa séptica y pozo negro	Otro (hueco en el suelo, etc.) y sin servicio
Total País	35,0	52,0	70,4
Montevideo (capital)	34,5	49,1	71,8
Total Urbano (sin capital)	35,8	55,5	79,0
Capitales departamentales	35,7	62,0	83,9
Otras ciudades	35,2	51,7	70,8
Resto urbano	41,3	50,1	76,5
Otras ciudades más resto urbano	36,4	50,9	74,2
Rural	42,5 (a)	45,5	61,5

Fuente: DGEyC/CELADE: "Uruguay: mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas". Montevideo, 1987, Cuadro 22.

(a) Este valor es representativo en su casi totalidad de la zona rural del Departamento de Montevideo.

Aún cuando los riesgos para la salud de los moradores de las viviendas que utilizan tanto fosas sépticas como pozos negros son mayores que en el caso de conexión a la red pública, se puede hacer una distinción entre los dos primeros tipos de desagües. La fosa séptica, cuando se construye de acuerdo a las especificaciones técnicas de los gobiernos municipales, es una cámara cerrada de cemento, a la cual dan los desagües y donde se producen fenómenos de decantación y putrefacción. Estas fosas desaguan finalmente por rebalse, a un pozo de absorción. El pozo negro, en cambio, es una excavación cerrada por una loza y cuyas paredes laterales pueden o no estar revestidas de ladrillo u otro material, y a la cual van a dar las materias eliminadas. La fosa séptica es una forma de desagüe que ofrece menores posibilidades de contaminación que el pozo negro y, por lo tanto, mejor calidad sanitaria. A pesar de estas diferencias, no fue posible analizar por separado estas dos formas de desagüe dado que el censo uruguayo de 1985 registró los hogares con fosas sépticas y con pozos negros en una misma

categoría, y que el conjunto de la información que proporciona el censo no permite conocer el grado en que la construcción de estos servicios se ajusta a los estándares definidos por las autoridades sanitarias del país, siendo dable suponer la existencia de una amplia variabilidad en cuanto a la calidad de la construcción según la localización territorial de la misma.

De este modo, tanto la debilidad de la información sobre tipos y calidades de los servicios de evacuación de excretas no conectados a la red pública, su falta de desagregación, como las variables consecuencias que sobre la salud de las personas se derivan del uso de esos servicios según su localización, nos llevan a concluir que el dato censal sobre pozos negros y fosas sépticas no tiene un significado unívoco en términos de la evaluación de las condiciones sanitarias del hogar. Por lo tanto, dentro de la óptica "conservadora" que hemos asumido y que nos lleva a excluir del NBI los casos dudosos o que se prestan a registros de situaciones heterogéneas, no incluimos los pozos negros y las fosas sépticas como carencias críticas, considerando como tales sólo la situación de aquellos hogares que no están conectados ni a la red pública, ni a una fosa séptica, ni a un pozo negro. En el último censo uruguayo la proporción de viviendas en estas condiciones alcanzó un 5,3% del total del país, un 3,5% en los sectores urbanos y un 18,3% en el medio rural.

En resumen, el indicador finalmente adoptado para medir el nivel de adecuación de las instalaciones sanitarias de la vivienda define como hogares con necesidades básicas insatisfechas en esta dimensión a los que habitan locales sin servicio sanitario, a los que comparten una letrina con otros hogares y a los que no cuentan con conexión a pozo negro, fosa séptica o red pública, para la evacuación y/o procesamiento de excretas.

### C. CALIDAD DE LA VIVIENDA

La vivienda cubre una gama variada de necesidades de los miembros de un hogar, destacándose entre ellas la protección o abrigo contra las inclemencias del tiempo (temperaturas extremas, viento y lluvia) y contra factores ambientales adversos (polvo, insectos, etc.). Además de definir las condiciones generales de vida en el hogar, los déficits en la capacidad que muestran las viviendas en preservar a sus habitantes de la influencia de estos factores pueden tener consecuencias objetivas importantes para la salud y, por ende, afectar sus expectativas de vida. Pero también tienen consecuencias subjetivas no menos importantes, en términos de sentimientos de privación relativa y de percepción de marginalidad que surgen al contrastar la propia situación con los estándares vigentes en la sociedad de la cual el hogar forma parte.

A la función mencionada de separación y aislamiento relativo del medio natural se agrega la función de separación y aislamiento relativo del medio social. En la civilización occidental el hogar se define como un ámbito privado de interacción. El marco normativo que regula y orienta el comportamiento de sus miembros suele ser más laxo que el que rige en el mundo externo y, por ende, brinda un contexto adecuado para la exteriorización de sentimientos y descarga de tensiones emocionales que cumplen funciones muy importantes en los procesos de socialización de los niños y en los mecanismos que mantienen la estabilidad psíquica de los adultos.

En este sentido, los requerimientos habitacionales también responden a la necesidad del hogar de mantener un mínimo de privacidad con respecto a otros hogares. La importancia que la sociedad otorga a esta función se refleja en la forma en que se valora el hecho que una vivienda brinde a sus ocupantes un mayor o menor control sobre el grado de exposición pública de las relaciones primarias cotidianas entre los miembros del hogar.

En relación con la dimensión de **aislamiento del medio natural**, el censo de 1985 investigó una serie de variables que pueden servir de base para la construcción de un indicador del grado de satisfacción de la necesidad asociada. Se trata de los materiales predominantes en techos, paredes y pisos. Las categorías estudiadas fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es el material predominante en las paredes exteriores de la vivienda?
  - Mampostería: Ladrillos, bloques, ticholos, piedras, etc. ....
  - Maderas, chapas de zinc, fibrocemento .....
  - Barro (terrón, adobe, fagina) .....
  - Lata o material de desecho .....
  - Otro: .....

(Especificar)
  
2. ¿Cuál es el material predominante en los techos de la vivienda?
  - Planchada de hormigón, bovedilla, con o sin tejas .....
  - Chapas de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón asfáltico, tejas sobre entramado:
  - con cielorraso .....
  - sin cielorraso .....
  - Paja .....
  - Lata o material de desecho .....
  - Otro: .....

(Especificar)
  
3. ¿Cuál es el material predominante en los pisos de la vivienda?
  - Tierra o cascote suelto .....
  - Hormigón o alisado de portland, piedras y ladrillos .....
  - Madera, baldosas, parquet, etc. ....
  - Otro: .....

(Especificar)

Se consideró como situación de privación crítica en esta dimensión, la de los hogares que residían en viviendas cuyas paredes o techos eran de lata o material de desecho o cuyos pisos eran de tierra o cascote suelto.

Aún cuando constatamos que muchas viviendas de hogares de escasos recursos tienen paredes de barro (terron, adobe o fagina), no incluimos esa característica como privación crítica por considerar que ese material puede operar como un buen aislante de condiciones climáticas y ambientales adversas tal como éstas se dan en el territorio uruguayo. Además, asumimos que en aquellos casos en los que las paredes de barro correspondieran a situaciones de pobreza, tal como seguramente ocurre en muchos ranchos en las áreas rurales, ello se reflejará en los materiales precarios utilizados en los pisos y en los techos. En el caso de los ranchos, éstos serán de tierra y paja respectivamente.

Una consideración similar dio lugar a la exclusión de los techos de paja, aunque aquí se tuvo también en cuenta la constatación que, si bien la paja es un elemento característico en los techos de las viviendas rurales pobres, también se la encuentra en viviendas de alto valor, lo que probaría que bajo ciertas condiciones de construcción puede resultar un material aislante eficaz. Una forma sencilla de poner a prueba la afirmación anterior, es comparando el material predominante en los pisos de las viviendas con techos de paja, con aquellos que predominan en viviendas con techos de otros materiales relativamente precarios.

Al respecto, se pudo constatar que entre las viviendas con techos de paja, el porcentaje de pisos recubiertos era significativamente mayor que entre las viviendas con techos livianos sin cielorraso y con techos de lata o material de desecho. En el caso del techo de paja encontramos, además, la polarización más marcada en cuanto a la calidad de los pisos de la vivienda.

También se excluyeron del indicador de calidad de la vivienda aquellas que se registraron en la categoría "otros materiales" de pisos, techos y paredes. En todos los casos se trató de una muy baja proporción de las viviendas de Montevideo que, en ninguna de las tres categorías, superó el 2 por mil. De todos modos, constatamos que los pocos casos clasificados con pisos de "otros materiales" en Montevideo difícilmente podrían considerarse como construcciones con carencias críticas, dado que correspondían a viviendas con paredes de mampostería y techos de planchada de hormigón, el 90% de las cuales registraban pisos recubiertos. Algo similar ocurría con la categoría "otros" de materiales predominantes en las paredes, para los cuales se comprobó que el 77% tenía techo de planchada y pisos recubiertos. Las

viviendas que fueron registradas en la categoría "otros" techos fueron menos de 1 por mil de las de Montevideo y fueron, por ende, descartadas.

En lo que concierne a la dimensión de aislamiento del medio social, se construyó un indicador que tomaba en cuenta el número de hogares dentro de una misma vivienda, asumiendo que cuando se trataba de 6 o más hogares y había al menos dos de éstos que compartían un baño, había una evidente carencia crítica en términos de la necesidad de privacidad de cada uno de los hogares cohabitantes. Tales situaciones son las que suelen caracterizar los inquilinatos, que corresponden en la mayoría de los casos a viviendas deshabitadas que han sido ocupadas de hecho, o a ex-residencias privadas, pensiones u hoteles en los que se arriendan habitaciones a hogares. La mayoría de estas últimas ha sufrido un desgaste que la inhabilita para seguir cumpliendo la función para la cual fueron originalmente diseñadas y, por ende, resulta rentable dedicarlas a inquilinatos.

El indicador de calidad de la vivienda, con sus dos dimensiones de aislamiento del medio natural y del medio social, quedó finalmente construido de modo que abarcara los hogares que reunían una u otra de las características siguientes:

- i) con paredes de lata o material de desecho; o
- ii) con techos de lata o material de desecho; o
- iii) con pisos de tierra o cascote suelto; o
- iv) vivienda ocupada por 6 o más hogares y donde al menos dos de éstos comparten el baño

#### D. ADECUACIÓN DE LA CAPACIDAD LOCATIVA DE LA VIVIENDA

La densidad de ocupación de la vivienda se expresa en el número de personas por cuarto. A partir de cierto nivel, que en este trabajo hemos definido como más de dos personas por cuarto, se considera que la vivienda presenta condiciones de hacinamiento <sup>18/</sup>.

---

<sup>18/</sup> En los "Indicadores Estadísticos de las Condiciones de Habitación y Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida, Guía Provisional" (Naciones Unidas, 62.XVII.7 y 61.IV.7), la Comisión de Estadística y el Grupo Mixto de Estadísticas para los Programas Sociales estableció como sobreocupadas las viviendas con tres o más personas por cuarto.

Se entiende por "cuarto" tanto el dormitorio, como cualquier lugar de estar, excluyendo baños, cocina, hall y pasillos.

La situación de hacinamiento implica carencias en una serie de dimensiones de la vida familiar, que pueden ser más o menos graves según la edad, el sexo de los miembros del hogar y las relaciones de parentesco entre los mismos.

En su forma más simple -esto es, sin hacer supuestos sobre la composición por sexo, edad y parentesco del hogar- la sobreocupación de la vivienda lleva implícita una insatisfacción de la necesidad de privacidad e independencia. En cuanto se agrega la convivencia de sexos surgen problemas de promiscuidad. La presencia de niños plantea problemas de la adecuación del hogar como contexto de socialización y, en particular, pone en duda la capacidad del hogar de cumplir el rol socialmente asignado de complementar el entrenamiento escolar. Las condiciones de hacinamiento, incluso en los casos que van acompañadas de satisfacción respecto a calidad de la vivienda y de las condiciones sanitarias, tienen importantes repercusiones en relación al fracaso educativo porque la falta de espacio dificulta la realización de tareas escolares o la concentración en juegos de tipo educativo que constituyen un rol tan importante en el aprestamiento escolar.

En situaciones de prolongado estancamiento económico, como la sufrida por Uruguay en las últimas décadas, en las que se presentan bloqueos importantes para la incorporación de las nuevas generaciones al mercado de trabajo al mismo tiempo que se reduce la capacidad de consumo de los ingresos individuales, aumenta la frecuencia de parejas jóvenes que, imposibilitadas de arrendar una vivienda, residen con los padres de algunos de los cónyuges a la espera de una mejora en la situación que posibilite el acceso a la vivienda independiente. También se observa un crecimiento del número de adultos jóvenes solteros que, habiendo logrado una vivienda independiente, ven reducida la capacidad locativa de la misma a medida que aumenta el número de hijos y no disponen de recursos para cambiar de vivienda o para ampliar la que tienen.

Todas estas situaciones afectan los niveles de satisfacción de las necesidades esenciales de privacidad e intimidad de la pareja y de los otros miembros del hogar, en algunos casos, por debajo del mínimo indispensable para mantener un adecuado equilibrio psíquico.

Para determinar cuál es el número de personas por cuarto que define dentro de los estándares uruguayos un problema de hacinamiento, tuvimos en cuenta las formas de ocupación de la vivienda en Montevideo y en las ciudades

del Interior del país. Después de varios ensayos, en los cuales partimos con las recomendaciones internacionales antes citadas y tuvimos en cuenta la definición que se utiliza en la publicación "La pobreza en Argentina", encontramos que para Uruguay parecía conveniente fijar la relación en "más de dos personas por cuarto". Ello implica que un hogar formado por un matrimonio con un hijo que habita un local de un sólo ambiente será considerado con privación crítica en esta dimensión. Lo mismo ocurriría con un hogar de cinco o más personas en dos ambientes, de siete o más en tres y así sucesivamente. Si bien la consideración simultánea de edad, sexo y relación de parentesco hubiera permitido refinar el indicador acercándolo al contenido conceptual de la necesidad investigada, la complejidad del procedimiento llevó a descartarlo.

El comportamiento del indicador de hacinamiento fue analizado a través de los datos de la Encuesta de hogares del segundo semestre de 1984, en Montevideo y centros urbanos del Interior. Los resultados mostraron que, en Montevideo, el 85% de los hogares con problemas de hacinamiento declaraban ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que en los no hacinados sólo se registraba un 21% de pobres. En las ciudades del Interior, donde la incidencia de la pobreza es mayor, más del 95% de los hogares hacinados se encontraban por debajo de la línea de pobreza, mientras que la misma situación afectaba al 46% de los no hacinados.

La condición de hacinamiento puede, en algunos casos, operar para el hogar como una opción alternativa a la de mudarse a zonas con una peor infraestructura de servicios, o de peor calidad de vivienda, pero en las cuales podría ser satisfecha la necesidad de espacio. Tales opciones son más frecuentes en localidades urbanas densamente pobladas en las que existe una diversidad de alternativas para un "trade off" entre capacidad locativa y calidad de la infraestructura de la vivienda; el efecto agregado de la existencia de tales alternativas será el de reducir la asociación entre hacinamiento y otras carencias críticas de la vivienda.

## E. ADECUACIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS EDUCACIONALES

En sociedades crecientemente articuladas en torno a la tecnología y el conocimiento científico, las deficiencias en el entrenamiento educacional de las nuevas generaciones tienen un impacto decisivo en sus expectativas de vida. Tales deficiencias son frecuentes en los hogares pobres, producto en gran parte de su débil capacidad socializadora en contenidos que se corresponden o complementan aquellos que imparte la escuela. Al no existir un continuo

hogar-escuela, los niños se enfrentan con barreras que implican costos elevados para el aprendizaje y que, en muchos casos, se traducen en deserción o rezago escolar.

En una sociedad como la uruguaya, de antigua política educativa, en la que a partir de 1972 el cuerpo legislativo propuso extender a 9 grados o años el ciclo de educación obligatoria y cuyos mercados de trabajo son altamente organizados, formalizados y de rígida relación nivel educativo-nivel de puesto de trabajo, el cumplimiento de la totalidad del ciclo de educación primaria pasa a ser percibido como un requisito indispensable que los hogares de los distintos estratos sociales tratan de que sus hijos cumplan para no caer en la marginalidad <sup>19/</sup>.

En tales circunstancias, el abandono de la escuela primaria se constituye más y más en un eslabón central en los mecanismos que reproducen y perpetúan las situaciones de pobreza, por lo que, el logro de al menos una escolaridad primaria completa se convierte en una condición mínima necesaria -aunque no suficiente- para garantizar la integración del individuo a la sociedad.

A los efectos de elaborar una medida de las carencias en cuanto al acceso a los servicios educacionales, se consideró que un hogar presenta una privación crítica en esta dimensión cuando incluía una o más personas entre 6 y 15 años que no habían terminado y que no asistían a la escuela primaria, o una persona entre 7 y 15 años que nunca había asistido <sup>20/</sup>.

Las tabulaciones publicadas del censo de población y viviendas de 1985 no dejan apreciar el volumen de la población que presentaba esas características. Sin embargo, los datos sobre asistencia escolar nos permiten aproximarnos a la magnitud del fenómeno. Se observa que sólo un 1,7% de los niños entre 6 y 11 años no asistían a la escuela habiendo asistido, y que el 6 por mil de los niños entre 7 y 11 años nunca había asistido. Estas cifras indican, por un lado, que la población tiene fuertemente internalizada la importancia de la educación y realiza los esfuerzos necesarios para enviar los niños a la escuela lo que, por otra parte, hace más notable la marginalidad de

---

<sup>19/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo: "La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo", 1987.

<sup>20/</sup> Se tomó 7 años como límite inferior para los que nunca habían asistido por cuanto muchas escuelas sólo admiten niños que hayan cumplido 6 años antes de mayo del año escolar.



aquellos hogares que tienen niños en edad escolar que no están asistiendo a establecimientos educacionales.

El ciclo de educación primaria normal (sin repeticiones) se cumple entre los 6 ó 7 años y los 11 ó 12 años, dependiendo las edades de entrada y salida del mes de nacimiento. El límite de 15 años se tomó considerando que los que no hubieran completado primaria a esa edad mostraban un déficit difícilmente recuperable.

Se podría argüir que una proporción importante de los niños en edad escolar que nunca asistieron a la escuela, o que no asistían en el momento del censo aún cuando no hubieran completado el ciclo primario, son niños con algún tipo de discapacidad. Si bien no podemos someter este argumento a prueba empírica, consideramos que aún en el caso de los discapacitados el país provee oportunidades para su educación en instituciones especializadas y que, por ende, la falta de acceso a las mismas evidencia carencias asociadas a situaciones de pobreza. Por otra parte, nuestro análisis de los datos de la Encuesta de hogares del segundo semestre de 1984 nos permitió constatar una estrecha asociación entre el ingreso per cápita de los hogares y la presencia de niños en edad escolar que no asistían a la escuela. En efecto, en Montevideo, el 78% de estos últimos hogares se ubicaba por debajo de la línea de pobreza, versus el 24% de los hogares que no tenían niños no asistiendo a la escuela. En las ciudades del Interior, los porcentajes correspondientes eran del 87.5% y del 50%, respectivamente.

## F. CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA DE LOS HOGARES

Se buscó identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Se supuso que esta situación caracterizaba a los hogares con una alta proporción de no activos y no perceptores (jubilados, rentistas o pensionistas) y con jefes con un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en cuanto a las posibilidades de competir en el mercado ocupacional. La lógica que subyace la construcción de este indicador parte del hecho que las personas de bajo nivel educacional enfrentan una creciente restricción de oportunidades ocupacionales. Tal restricción se acentúa a medida que aumenta el número de personas a su cargo. Ello es así porque, por un lado, la movilidad geográfica que permitiría acercarse a los lugares del mercado con trabajos más abundantes o mejor remunerados tiene un mayor costo material y no material cuanto mayor el tamaño familiar. Por otro, porque también disminuye el margen de maniobra para acceder a programas

de capacitación, con lo cual se ven crecientemente afectadas sus posibilidades de percepción de ingresos tanto actuales como futuras.

Una primera precisión que fue necesario introducir, fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe. El análisis de los datos de la Encuesta de hogares nos permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente asociado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza, pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía abruptamente. Esta diferencia se vincula a derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también con los cambios ocurridos en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se han incorporado al mercado cuando el hecho de saber leer y escribir era una condición suficiente para ser considerado candidato potencial para el sector público y para una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertados en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado, les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto en relación a personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. Por las razones ya mencionadas en los comentarios al indicador anterior, en el grupo más joven se estableció un mínimo de 5 años de educación primaria. Entre los mayores de 45 años, en cambio, se establecieron sólo dos años de educación formal. Para ello, se tomó en cuenta el hecho de que en las áreas rurales durante mucho tiempo hubo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Ello se refleja en los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de 1985, de donde surge que en las áreas rurales un alto porcentaje de los jefes mayores de 45 años con tres años de educación formal declaran haber completado el ciclo primario (por ejemplo, en la parte rural del departamento de Soriano, un 50% de las personas mayores de 45 años que alcanzaron 3o. y 4o. de primaria declararon en el censo de 1985 haber completado ese ciclo. Entre las personas de 16 a 44 años, el porcentaje correspondiente fue de 1,7%).

La definición del índice requirió resolver otros problemas. En primer lugar, nos preguntamos si debíamos considerar en el denominador sólo a los jefes ocupados, incluyendo a las personas empleadas que no hubieran

trabajado durante el período de referencia, o si debíamos agregar también a los perceptores no ocupados (jubilados, pensionistas o rentistas). Nos inclinamos por esta última opción, dado que el no hacerlo hubiera discriminado en contra de los hogares con jefes de mayor edad y, por otra parte, no atendería al hecho que la capacidad de subsistencia de un hogar se vincula más a la calidad de perceptor de ingresos del jefe que a su calidad de ocupado.

En segundo lugar, nos encontramos con una pequeña proporción de hogares rurales con jefatura femenina, y en los que no figuraba ningún perceptor. Posiblemente, ello señala la existencia de transferencias de ingreso en áreas donde los hombres viven parte de la semana o por períodos más largos alejados de sus familias, en las casas colectivas de las estancias. También tuvimos en cuenta las conclusiones de varios estudios que coinciden en señalar una sistemática subestimación de la actividad económica femenina y de las jubiladas y pensionistas en las áreas rurales, en favor de la categoría "ama de casa". En base a estos antecedentes, optamos por garantizar el carácter crítico del indicador, y consideramos al jefe de hogar como si formara parte de la categoría ocupados o perceptores, con lo que disminuimos las chances de que el hogar pudiera ser definido como experimentando necesidades básicas insatisfechas en esta dimensión, cuando no lo estaba. Con el mismo espíritu, se imputaron todos los ignorados de condición de actividad, como ocupados o perceptores.

Un tercer problema que enfrentamos fue el de incluir o no a los trabajadores familiares no remunerados (TFNR), dentro del conjunto de los ocupados y perceptores. Nos inclinamos por incluirlos, atendiendo al hecho de su contribución al ingreso total del hogar a través del aporte de su trabajo a la unidad productiva familiar. Tales unidades tienen particular significación en el sector agropecuario.

En síntesis, el indicador seleccionado para esta dimensión clasifica como hogares con carencias críticas a aquellos con jefes de 44 años y menos con primaria incompleta, o de 45 años y más con 0 a 2 años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por ocupados más perceptores.











NACIONES UNIDAS