

**PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS ENCUESTAS Y LA MEDICIÓN DE LAS
CONDICIONES DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(MECOVI)**



BID



BIRF



CEPAL

5° TALLER REGIONAL
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES
(continuación)

Aguascalientes, México, 6 al 8 de junio de 2000



INDEC
INSTITUTO NACIONAL DE
ESTADÍSTICA Y CENSOS
INDEC

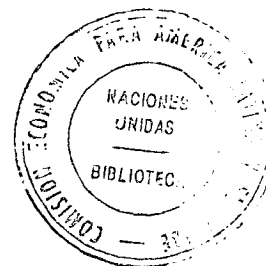


COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CEPAL

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.2026
12 de septiembre de 2000
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



5º TALLER REGIONAL

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES (continuación)

Aguascalientes, México, 6 al 8 de junio de 2000



Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-9-794

ÍNDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	3
AGENDA	5
PRINCIPALES RESULTADOS Y LOGROS DEL PROGRAMA MECOVI (<i>BID - Banco Mundial - CEPAL</i>)	9
RESUMEN Y CONCLUSIONES	19
PROFUNDIZANDO EN EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA (LP)	31
DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS PARA LOS ESTUDIOS DE POBREZA. Impacto del uso de criterios alternativos. <i>Juan Carlos Feres (CEPAL)</i>	33
EL CONSUMO FUERA DEL HOGAR Y SUS IMPLICACIONES EN LA ELECCIÓN DEL ESTRATO DE REFERENCIA: ALGUNAS REFLEXIONES PRÁCTICAS. <i>Fernando Medina (CEPAL)</i>	45
EL ORDENAMIENTO DE LOS HOGARES Y SU INCIDENCIA EN LA ELECCIÓN DEL ESTRATO DE REFERENCIA. <i>Fernando Medina (CEPAL)</i>	51
SENSIBILIDAD DE LOS ÍNDICES DE POBREZA. <i>José Antonio Mejía (MECOVI-BID)</i>	55
MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)	59
EL MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) Y SUS APLICACIONES EN AMÉRICA LATINA. <i>Juan Carlos Feres y Xavier Mancero (CEPAL)</i>	61
AN ANALYSIS OF THE INDEX OF UNSATISFIED BASIC NEEDS (NBI) OF ARGENTINA WITH SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENTS. <i>Norman Hicks (LATIN AMERICA AND CARIBBEAN REGION-WORLD BANK)</i>	101
LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: SUS DEFICIENCIAS TÉCNICAS Y SU IMPACTO EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (<i>INDEC-ARGENTINA</i>)	111
EL ESTUDIO DE LA POBREZA CON DATOS CENSALES. NUEVAS PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS. (<i>INDEC-ARGENTINA</i>)	139
CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS HOGARES. VINCULACIONES ENTRE LA POBREZA COYUNTURAL Y LOS COMPORTAMIENTOS DEMOGRÁFICOS. PROVINCIAS SELECCIONADAS, 1991. (<i>INDEC-ARGENTINA</i>)	153
LA SEVERIDAD DE LA POBREZA EN EL MÉTODO NBI: RESTRICCIONES TEÓRICAS PARA SU CUANTIFICACIÓN. <i>Fernando Medina (CEPAL)</i>	175
APLICACIÓN DEL ABORDAJE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EN BUENOS AIRES Y SAN PABLO. <i>Tania Quiles de O. Lustosa (IBGE-BRASIL)</i> y <i>Daniel Roberto Petetta (INDEC-ARGENTINA)</i>	179
MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL ECUADOR. (<i>INEC-ECUADOR</i>)	197
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS. <i>Renán Quispe Llanos (INEI-PERÚ)</i>	203

Página

UTILIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS MÉTODOS DE LP Y NBI	211
HACIA UN INTENTO DE INTEGRACIÓN DE AMBOS MÉTODOS - EVALUACIÓN CRÍTICA. <i>Tito Armando Velasco (CEPAL)</i>	213
ESTIMACIONES DE INGRESO Y POBREZA COMBINANDO CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA CON ENCUESTAS DE HOGARES. <i>Jorge Bravo (CELADE-CEPAL)</i>	(219)
MAPA DE POBREZA PROBABILÍSTICO COMBINANDO INFORMACIÓN DEL CENSO Y ENCUESTAS DE HOGARES. <i>Carlos Sobrado (BANCO MUNDIAL)</i>	(231)
MAPA DE POBREZA. METODOLOGÍA Y APLICACIÓN. (<i>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES-PANAMÁ</i>).....	(239)
INTEGRACIÓN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES. (<i>DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS-PARAGUAY</i>).....	253
LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) Y EL ESTUDIO DE LA POBREZA	261
SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO. (<i>UDAPE-BOLIVIA</i>).....	263
INTEGRACIÓN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES. (<i>DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS-PANAMÁ</i>).....	(267)
OTRAS APROXIMACIONES PARA LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR	273
NOTAS SOBRE LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL. <i>Rubén Kaztman (CEPAL)</i>	(275)
LOS DESAFÍOS DE LA MEDICIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO EN LA GLOBALIZACIÓN. <i>Mariana Schkolnik (CEPAL)</i>	303
LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO: ELEMENTOS DE UN DEBATE. <i>Juan Carlos Feres y Xavier Mancero (CEPAL)</i>	333
LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO: UNA TAREA INTERMINABLE Y POLÉMICA. <i>Pablo Rodas Martini (OFICINA DEL INFORME MUNDIAL DE DESARROLLO HUMANO)</i>	(367)
DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA Y EQUIDAD	377
MARCO GENERAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE VIDA. <i>Gilberto Moncada (PROGRAMA MECOVI, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, SDS/POV)</i>	(379)
DIVULGACIÓN DE RESULTADOS SOBRE POBREZA Y EQUIDAD. CASO PARAGUAYO. (<i>DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS-PARAGUAY</i>).....	(389)
DIVULGACIÓN DE RESULTADOS SOBRE CONDICIONES DE VIDA. <i>Renán Quispe Llanos (INEI-PERÚ)</i>	(393)
LISTA DE PARTICIPANTES	401

PRESENTACIÓN

La reducción de los elevados niveles de pobreza e inequidad social, que prevalecen en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, constituye una de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos de la región. De allí que revista gran importancia la necesidad de evaluar diferentes aspectos de la gestión pública en materia de política social, con el fin de conocer la eficiencia y resultados de los esfuerzos que se vienen realizando orientados a mejorar las condiciones de vida de la población.

Para apoyar este objetivo se requiere contar con información relevante, confiable y oportuna, en el marco de sistemas de información estadística que permitan conocer, analizar y dar seguimiento a la evolución de los niveles de bienestar de los distintos grupos sociales, y especialmente de aquellos que enfrentan situaciones de pobreza o de exclusión social.

Durante las últimas dos décadas se han desarrollado en los países latinoamericanos importantes acciones destinadas a fortalecer sus sistemas de información, y en particular aquellos que se vinculan con la generación de datos a partir de las encuestas de hogares. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún se evidencian algunas limitaciones en la calidad, cobertura geográfica, amplitud temática y oportunidad de la información, lo cual dificulta su pleno aprovechamiento y utilización en el diseño, ejecución y evaluación de impacto de las medidas de política.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación directa de los países de la región, han establecido el **"Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe"** (MECOVI). El objetivo central de este Programa es apoyar a los países en la tarea de generar información adecuada y de alta calidad acerca de las condiciones de vida de los habitantes de la región, en cuanto a su contenido, alcance, confiabilidad, actualidad y relevancia para el diseño y evaluación de políticas.

Entre sus actividades, el Programa contempla la realización -bajo la coordinación de la CEPAL- de un conjunto de talleres que buscan contribuir a mejorar los procedimientos que se aplican para la obtención y el análisis de los indicadores sociales que se obtienen a partir de los datos que generan las encuestas, fortaleciendo la capacidad institucional, en cada país, para implementar sistemas de encuestas de hogares y utilizar en forma eficiente la información que de ellos se deriva.

La ciudad de Aguascalientes, México, sirvió como sede para la realización del quinto taller del MECOVI, organizado en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de ese país. El tema abordado en esta oportunidad fue **"La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones"**.¹

En este libro se reúnen los documentos técnicos presentados al taller y que sirvieron de marco para los debates, además de una síntesis de los temas tratados y de sus principales conclusiones. Con ello se persigue poner a disposición de los interesados un material que esperamos sea de gran utilidad, tanto para aquellos técnicos nacionales vinculados a la medición de la pobreza como para aquellos usuarios de los resultados generados mediante diversas opciones metodológicas. Al mismo tiempo, confiamos en que este esfuerzo contribuya a incentivar la necesaria reflexión que debemos mantener y profundizar sobre esta materia, a efectos que a través del intercambio de ideas y la cooperación horizontal entre los países se logre avanzar en el objetivo de perfeccionar los aspectos conceptuales, procedimientos operativos y

¹ Los documentos presentados en los cuatro talleres anteriores, así como sus conclusiones, están contenidos en los libros titulados: **"1º Taller Regional: Planificación y Desarrollo de Encuestas de Hogares para la medición de las Condiciones de Vida"**, Aguascalientes, México, 1º al 3 de abril de 1998. Documento de la CEPAL, LC/R.1826, julio de 1998; **"2º Taller regional: Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares"**, Buenos Aires, Argentina, 10 al 13 de noviembre de 1998. Documento de la CEPAL, LC/R.1886, diciembre de 1998; **"3º Taller Regional: Medición del Gasto en las Encuestas de Hogares"**, Aguascalientes, México, 24 al 28 de mayo de 1999. Documento de la CEPAL, LC/R.1914, septiembre de 1999; y **"4º Taller Regional: La Medición de la Pobreza - El Método de las Líneas de Pobreza"**, Buenos Aires, Argentina, 16 al 19 de noviembre de 1999. Documento de la CEPAL, LC/R.1985, enero del 2000.

fuentes de información involucradas en la medición de la pobreza, con el objetivo de elevar su utilidad para la formulación y evaluación de políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población de América Latina.

Los documentos han sido organizados siguiendo los grandes temas en que se estructuró la agenda de la reunión. En la primera parte, se retoma brevemente la discusión sobre el **método de las líneas de pobreza**, de manera complementaria a las presentaciones en torno a dicho tema en el 4to taller del MECOVI. Al respecto, se enfatiza los lineamientos y resultados de algunas investigaciones empíricas recientes, que buscan determinar el impacto y relevancia de diversas opciones metodológicas en la construcción de la línea de pobreza.

El segundo tema se refiere al **método de las Necesidades Básicas Insatisfechas** donde, luego de revisar algunos aspectos conceptuales y metodológicos, se propone un replanteamiento del método de acuerdo al objetivo predominante en su utilización. En otras presentaciones se plantea posibles mejoras a los indicadores utilizados, se cuestiona la posibilidad de medir la “intensidad” de las necesidades, y se describe algunas experiencias de los países de la región en la aplicación del método.

La **utilización simultánea de los métodos LP y NBI** es el tema central del tercer grupo de presentaciones, entre las que se cuenta el análisis de la posibilidad de integración entre ambos métodos, así como los aspectos teóricos y prácticos de una reciente propuesta metodológica que busca relacionar la información de los censos y las encuestas a través del ingreso.

El tema siguiente se refiere al estudio de la pobreza a partir de los **sistemas de información geográfica (SIG)**. Las presentaciones realizadas sobre este tema se remiten básicamente a las experiencias de tres países en la utilización de dichos sistemas. Posteriormente se abordan algunos **enfoques alternativos para la medición del bienestar**, donde se encuentran presentaciones sobre la vulnerabilidad y la exclusión social, el bienestar y las nuevas formas de inserción en el mercado laboral, los métodos estadísticos de estratificación, y algunas consideraciones sobre el Índice de Desarrollo Humano. Por último, se aborda el tema de la **divulgación de resultados**, con énfasis en la estructura y contenido deseables de un informe sobre pobreza y distribución del ingreso, y destacando las experiencias de algunos países al respecto.

Al igual que los materiales elaborados con oportunidad de los talleres anteriores, toda la documentación contenida en este libro se encuentra también a disposición de las personas e instituciones interesadas a través del sitio de la CEPAL en Internet, y puede ser accesada en la dirección www.eclac.cl.

**PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS ENCUESTAS Y LA MEDICION DE LAS
CONDICIONES DE VIDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (MECOVI)
BID - BANCO MUNDIAL - CEPAL**

**5° TALLER REGIONAL
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES
(CONTINUACIÓN)**

Aguascalientes, México, 6 al 8 de junio de 2000

INEGI

CEPAL

Agenda

Martes 6	
09:00 – 09:30	Registro de participantes
09:30 – 09:50	Palabras de bienvenida (<i>INEGI, CEPAL</i>)
09:50 – 10:00	Presentación de la Agenda y de la organización del Taller (<i>CEPAL</i>)
10:00 – 10:15	Avances del Programa MECOVI (<i>BID-Banco Mundial-CEPAL</i>)
PROFUNDIZANDO EN EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA (LP)	
TEMA 1	Lineamientos y Resultados de las Investigaciones en Curso
10:15 – 11:00	Revisión de nueva evidencia empírica sobre la construcción de la línea de pobreza (<i>CEPAL y México</i>)
11:00 – 11:30	Café
11:30 – 12:15	Discusión
12:15 – 13:00	Análisis de sensibilidad de las estimaciones de pobreza ante diferentes opciones metodológicas (<i>México y BID</i>)
13:00 – 13:30	Discusión General Moderador: <i>Julio Fernández</i>
13:30 – 15:30	Almuerzo
MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)	
TEMA 2	Fundamentos conceptuales y características metodológicas
15:30 – 16:00	Consideraciones conceptuales (<i>Banco Mundial</i>)
16:00 – 16:30	La definición de los indicadores, su validación y tratamiento en el tiempo y el espacio (<i>CEPAL</i>)
16:30 – 16:45	Discusión
16:45 – 17:15	Café
17:15 – 17:45	Alternativas de construcción de un indicador agregado (<i>Argentina</i>)
17:45 – 18:30	Discusión General Moderadora: <i>Rosa Grosskoff</i>

Miércoles 7	
TEMA 2	(Continuación)
09:00 – 09:30	Restricciones y posibilidades del método NBI para determinar intensidad de las carencias de los hogares (<i>México</i>)
TEMA 3	Experiencias de los Países en la Aplicación del Método de las NBI
09:30 – 10:20	Presentación de <i>Argentina, Ecuador, Guatemala y Perú</i>
10:20 – 10:40	Discusión
UTILIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS MÉTODOS DE LP Y NBI	
TEMA 4	¿Un “Nuevo” Método de Medición de la Pobreza?
10:40 – 11:00	El problema conceptual: ¿Enfoques alternativos para la medición de la pobreza o complementarios para la caracterización de los pobres? (<i>Consultor CEPAL</i>)
11:00 – 11:30	Café
11:30 – 11:50	Hacia un intento de “integración” de ambos métodos. Evaluación crítica (<i>CEPAL</i>)
11:50 – 12:10	Discusión
12:10 – 12:40	Una variante metodológica: Imputación de ingresos en los censos de población y vivienda. (<i>CEPAL / CELADE</i>)
12:40 – 13:10	Integración de censos y encuestas de hogares: probabilidades geográficas de ser pobre (<i>Banco Mundial</i>)
13:10 – 13:30	Discusión General Moderador: <i>Gilberto Moncada</i>
13:30 – 15:30	Almuerzo
TEMA 4	(Continuación)
15:30 – 16:00	Análisis de casos (<i>Panamá y Paraguay</i>)
16:00 – 16:15	Discusión
LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) Y EL ESTUDIO DE LA POBREZA	
TEMA 5	El Diseño de los “Mapas de Pobreza”
16:15 – 16:45	Los SIG como herramienta para el diseño de políticas sociales (<i>México</i>)
16:45 – 17:15	Café
17:15 – 18:15	Experiencias nacionales (<i>Bolivia, Paraguay y Perú</i>)
18:15 – 18:30	Discusión General Moderador: <i>Juan Carlos Feres</i>

Jueves 8	
OTRAS APROXIMACIONES PARA LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR	
TEMA 6	El Análisis de la Vulnerabilidad y Exclusión Social
09:00 – 10:00	Hacia un enfoque conceptual y metodológico para el análisis de la vulnerabilidad y exclusión social (<i>Consultor CEPAL</i>)
10:00 – 10:30	Discusión
TEMA 7	Implicancias sobre el Bienestar de las Nuevas Formas de Inserción en el Mercado Laboral
10:30 – 11:00	Los desafíos de la medición del empleo y el desempleo en la globalización (<i>Consultora CEPAL</i>)
11:00 – 11:30	Café
11:30 – 11:45	Discusión
TEMA 8	Métodos Estadísticos de Estratificación de la Población
11:45 – 12:15	Métodos de estratificación: propiedades y limitaciones para el análisis del bienestar (<i>México</i>)
TEMA 9	La Propuesta de Evaluar el Desarrollo Humano
12:15 – 12:45	Consideraciones acerca del Índice de Desarrollo Humano (IDH) (<i>PNUD y Consultor CEPAL</i>)
12:45 – 13:30	Discusión General Moderador: <i>Luis Beccaria</i>
13:30 – 15:30	Almuerzo
DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA Y EQUIDAD	
TEMA 10	La Divulgación de los Resultados
15:30 – 16:00	Objetivos, estructura y contenido de los informes sobre pobreza y equidad (<i>BID</i>)
16:00 – 16:45	Publicación de resultados: ejemplos de países (<i>Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú</i>)
16:45 – 17:15	Café
17:15 – 17:45	Discusión General Moderador: <i>Kinnon Scott</i>
17:45 – 18:15	Síntesis y conclusiones
18:15 – 18:30	Clausura

**PRINCIPALES RESULTADOS Y LOGROS DEL
PROGRAMA MECOVI**
(Diciembre 1996-Mayo 2000)

BID-BANCO MUNDIAL-CEPAL

ÍNDICE

	<u>Página</u>
A. Actividades en países participantes	11
B. Actividades Regionales.....	16
C. Incorporación de Nuevos Países	17
D. Coordinación.....	17

- 1.1. A continuación se presenta un breve resumen de los reportes de avances de actividades por país preparados para el Comité Directivo (Steering Committee) y el Consejo Asesor (Advisory Board) del Programa MECOVI.
- 1.2. El Programa MECOVI tiene dos componentes principales: (a) actividades en el ámbito de países participantes; y (b) actividades a escala regional (países de América Latina y el Caribe).

A. Actividades en Países Participantes

- 1.3. A la fecha los países participantes, a través de las oficinas nacionales de estadística, son Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú. La asistencia técnica otorgada por el Programa a los institutos nacionales de estadística de estos países ha mejorado las encuestas de hogares en términos de su cobertura temática y geográfica. En cuanto al contenido de las encuestas de hogares, se ha expandido la cobertura temática de los cuestionarios tradicionales para incorporar módulos nuevos en algunos o todos los países beneficiarios, incluyendo la medición de la nutrición de los niños (antropometría), remesas familiares, actividad agropecuaria, uso del tiempo de los miembros del hogar, capital social, acceso a programas sociales, seguridad ciudadana, y manejo de los choques adversos de los hogares (ver Cuadro 1). Se ha ampliado la cobertura geográfica de las encuestas al área rural por primera vez en algunos países (Paraguay, Bolivia), en donde justamente se presenta una mayor incidencia y severidad de la pobreza.
- 1.4. Asistencia técnica. El Programa MECOVI ha otorgado asistencia técnica, por medio de consultores nacionales e internacionales expertos en encuestas de hogares, sobre los siguientes aspectos: i) actualización de la cartografía y el diseño de la muestra; iii) desarrollo de cartografía digitalizada; iv) organización del trabajo de campo; v) organización de la entrada de datos de modo descentralizado; vi) desarrollo de los principales criterios de consistencia y control de la calidad en el campo; vii) organización de la base de datos; viii) procesamiento y análisis de la información.
- 1.5. Interacción entre usuarios y productores de información. Se han promovido mecanismos para lograr un mayor estrechamiento de la relación entre productores y usuarios de encuestas de hogares a fin de asegurar que las encuestas capten la información requerida por el país. Para tal efecto, en todos los países participantes se ha conformado un Comité Interinstitucional, compuesto por representantes de diversos organismos públicos y privados, productores y usuarios de encuestas de hogares.
- 1.6. Capacitación. Las oficinas de estadística de los países participantes han organizado talleres de trabajo y cursos de capacitación, con la participación de productores y usuarios de encuestas, para discutir tanto aspectos de metodología y como de resultados de los estudios realizados con la información de las encuestas de hogares. Los temas de los cursos han sido muestreo, uso de software para procesar encuestas, aspectos conceptuales sobre condiciones de vida, etc.
- 1.7. Actividades por país. A continuación se presentan los cuadros resumen por país ordenados cronológicamente en base al inicio de las actividades del Programa.

1.8. Paraguay

Organismo Ejecutor	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)
Inicio de actividades	Las actividades de MECOVI se iniciaron a fines de 1996.
Operación de campo	Encuesta Integrada de Hogares (EIH) a nivel nacional (urbana y rural) de agosto de 1997 a agosto de 1998. Encuesta Permanente de Hogares (EPH), nacional, de agosto a diciembre 1999.
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares, a centros poblados rurales, de precios, y sobre antropometría.
Base de datos	La base de datos de la EIH 1997-98 está disponible para los usuarios.
Asistencia técnica	La asistencia técnica ha contribuido a mejorar: i) el contenido temático de la encuesta; ii) la actualización de la cartografía y el diseño de la muestra; iii) el desarrollo de la cartografía digitalizada; iv) la organización del trabajo de campo; v) la entrada de datos de modo descentralizado; vi) el desarrollo de los principales criterios de consistencia y control de la calidad en el campo; vii) la organización de la base de datos; viii) el procesamiento y análisis de la información.
Capacitación y talleres	Se han organizado cursos de entrenamiento en el manejo de software para el procesamiento de datos y muestreo. Además, los técnicos se han visto beneficiados mediante la capacitación en el terreno con la presencia de los consultores nacionales e internacionales, y los talleres de trabajo realizados.
Estudios y publicaciones	Se han realizado publicaciones y estudios utilizando la información de las encuestas de 1995, 1996 y 1997/98: i) edición de documentos de Divulgación Popular (No 1 y 2); ii) elaboración del estudio sobre el perfil de condiciones de vida en 1995; iii) perfil de condiciones de vida en 1996; iv) estudios descriptivos sobre la situación de la fuerza laboral en 1996, perfil de la salud 1996, y perfil educativo 1996; v) perfil de condiciones de vida 1997/98 y, vi) folletos informativos.
Comité Interinstitucional	El Comité está formado por representantes de: Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, Banco Central de Paraguay, Centro de Documentación y Estudio (CDE), Universidad Nacional de Asunción, y la DGEEC.
Fondo de Estudios	El Fondo de Estudios se puso en marcha en 1999, utilizando la información de la Encuesta Integrada de Hogares 1997-98. Los estudios seleccionados son: Molinas, José. Migración interna en Paraguay: Un análisis económico. Barán, Benjamín. Bienestar y pobreza en Paraguay. Galeano, Luis y Federico Barrios. Vulnerabilidad social y pobreza urbana. Estos estudios están ya disponibles. La segunda ronda del Fondo de Estudios está actualmente financiando otros nueve estudios basados en información de la EIH 1997-1998.
Evaluación	Durante 1998 se realizó una evaluación de los cuestionarios ejecutados (hogares y comunitario); en el año 2000 se evaluará el proceso de implementación de la asistencia técnica otorgada.

1.9. Perú

Organismo Ejecutor	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Inicio de actividades	En Perú se iniciaron las operaciones del Programa MECOVI en Febrero de 1997.
Operación de campo	Se han completado las rondas del IV trimestre de 1997, del II, III y IV trimestres de 1998, del I, II y III trimestres de 1999, y del I trimestre de 2000 de la "Encuesta Nacional de Hogares" (ENAH) con cobertura nacional (urbana y rural).
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares, a comunidades rurales, y de precios rurales.
Base de datos	La base de datos de las ENAH para el trimestre IV de 1997, , los trimestres I, II, III y IV de 1998, y los trimestres I, II y III de 1999 están disponibles para los usuarios.

	La asistencia técnica ha estado orientada a: i) mejorar el contenido temático del cuestionario mediante el análisis de las principales variables usando la ENAHO 1996 (gasto, ingreso, empleo, acceso a servicios sociales básicos); ii) el diseño de la muestra; iii) mejorar los métodos de capacitación de los encuestadores y supervisores (de modo descentralizado utilizando clases filmadas y personal de la región); iv) el desarrollo de sistemas de control de calidad en todas las etapas de la encuesta, incluyendo un banco de preguntas y respuestas para compartir los problemas y las soluciones sobre aspectos de la encuesta en el Intranet del INEI y sus 24 oficinas regionales; v) mejoramiento del análisis y procesamiento de los datos.
Capacitación y talleres	Se han reforzado las capacidades de los técnicos del INEI y los usuarios de las encuestas mediante cursos nacionales de capacitación en las siguientes áreas: manejo de software, uso de la base de datos y aplicaciones de la ENAHO. Estos se han complementado mediante el desarrollo de talleres y seminarios metodológicos, a través de la capacitación en el terreno con la presencia de los consultores nacionales e internacionales y mediante cursos y talleres regionales. El INEI ha organizado dos de dichos talleres: el primero, para discutir metodologías utilizadas en común en los países participantes en el MECOVI; el segundo, para examinar el uso de información de encuestas de hogares de condiciones de vida en conjunto con información de censos.
Estudios y publicaciones	Se han elaborado estudios sobre el perfil de la pobreza y distribución del ingreso en el Perú en base a la información de la ENHNO 1996, 1997 y 1998. Asimismo, se realizó un estudio para definir las líneas de pobreza en Perú y estudios sobre el perfil de condiciones de vida en 1997 y 1998 (en proceso) en base a la ENAHO del IV trimestre de 1997 y 1998. Además se han hecho publicaciones descriptivas de los sectores sociales (educación, vivienda, salud, empleo, etc.).
Comité Interinstitucional	El Comité está formado por representantes de: Ministerios de la Presidencia, de Trabajo, de Salud, de Educación, de Transportes, Vivienda y Construcción, Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, Economía; Banco Central de Reserva; Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES); Instituto Nacional de Salud; Universidad del Pacífico; Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC) e INEI.
Fondo de Estudios	El uso del Fondo de Estudios fue activado en 1999, financiando 16 proyectos de investigación, de los cuales 10 están terminados y disponibles a los usuarios.
Evaluación	Durante 1998 se realizó una evaluación de los cuestionarios ejecutados (hogares y comunitario), en el año 2000 se evaluará el proceso de implementación de la asistencia técnica otorgada.

1.10. El Salvador

Organismo Ejecutor	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).
Inicio de actividades	Septiembre de 1997.
Operación de campo	La operación de campo de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), a nivel nacional (urbano y rural), se ejecutaron entre mayo - diciembre de 1998 y febrero - diciembre 1999. La encuesta de 2000 está en ejecución.
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares, comunitario, precios rurales, y antropometría.
Base de datos	Las bases de datos de la EHPM 1998 y 1999 están disponibles.
Asistencia técnica	La asistencia técnica ha estado dirigida a: i) actualización del marco muestral durante el periodo septiembre 1997- marzo 1998; ii) mejorar el contenido temático de los cuestionarios; iii) diseño de la muestra; iv) organizar el trabajo de campo y la entrada de datos; v) sistematizar métodos de control de calidad; vi) definir un plan de trabajo orientado a la digitalización de la cartografía; vii) uso de software para el manejo de bases de datos (SPSS, ISSA); y viii) recolección y manejo de información antropométrica.
Capacitación y talleres	Se han realizado talleres de trabajo de tipo metodológico para discutir la definición de los cuestionarios, muestra y control de calidad, con la participación de consultores nacionales e internacionales. Se han realizado cursos en el uso de software para manejo de datos, y sobre antropometría.

Estudios y publicaciones	Estimados mensuales de la tasa de desempleo. Estudios descriptivos sobre condiciones de vida y tabulados generales.
Comité Interinstitucional	El Comité está conformado por representantes de: Ministerios de Salud, de Educación, de Relaciones Exteriores, y de Trabajo; Banco Central de Reserva; FUSADES; Fondo de Inversión Social (FISDL); Universidad José Simeón Cañas; DIGESTYC.
Fondo de Estudios	El uso del Fondo de Estudios fue activado en 1999, al momento hay cuatro estudios en ejecución y sus reportes finales respectivos estarán disponibles en junio de 2000.
Evaluación	Durante 1998 se realizó una evaluación de los cuestionarios ejecutados (hogares y comunitario), en el año 2000 se evaluará el proceso de implementación de la asistencia técnica otorgada.

1.11. Argentina

Organismo Ejecutor	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
Inicio de actividades	Noviembre 1998.
Operación de campo	Actualmente se está revisando el cuestionario de la "Encuesta Permanente de Hogares" (EPH), misma que es ejecutada dos veces por año. La versión revisada está siendo implementada a partir de mayo del 2000.
Cuestionarios	Cuestionario de hogares básico (ingreso y empleo) de la EPH y un cuestionario ampliado sobre condiciones de vida (a ser implementado en 2001).
Base de datos	Disponibles tres meses después de terminar el trabajo de campo.
Asistencia técnica	En proceso: (i) actualización del marco muestral; (ii) rediseño del cuestionario de la EPH; (iii) estrategia para un sistema integrado de encuestas de hogares; (iv) módulo de seguimiento del consumo; (v) revisión de la medición del ingreso; (vi) indicadores sociodemográficos; (vii) diseño de publicaciones; (viii) indicadores laborales; (ix) seguimiento del consumo; y (x) armonización de los conceptos y definiciones de la encuesta y los registros administrativos.
Capacitación y talleres	En 1999 se realizaron un curso sobre muestreo y dos talleres nacionales. En marzo del 2000 se llevó a cabo el tercer curso regional de capacitación en el INDEC con la participación de 35 estudiantes de 18 países.
Estudios y publicaciones	En proceso: (i) estudio de los gastos e ingresos de los hogares (ENGHO 1996-97); (ii) análisis del mercado laboral; y, (iii) educación.
Comité Interinstitucional	En proceso de formación.
Fondo de Estudios	El fondo fue activado en 1999. Actualmente se están financiando 11 propuestas de investigación (6 de investigadores expertos y 5 de estudiantes de posgrado). Los reportes finales estarán disponibles en Julio de 2000.
Evaluación	Se realizará a los dos años de iniciada la ejecución.

1.12. Nicaragua

Organismo Ejecutor	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
Inicio de actividades	Mayo 1998
Operación de campo	"Encuesta de Medición de Niveles de Vida" (EMNV), en áreas urbanas y rurales: mayo – agosto 1998. Encuesta de seguimiento del impacto del Huracán Mitch: 1999.
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares, comunitario, precios rurales, y antropometría.
Base de datos	La base de datos de la EMNV está disponible.
Asistencia técnica	(i) Diseño de cuestionario; (ii) diseño de muestra; (iii) organización del trabajo de campo; (iv) organización de la base de datos; (v) procesamiento y análisis de la información; (vi) generación de un agregado de consumo; y (vii) construcción de un mapa de pobreza.
Capacitación y talleres	Entrenamiento en el uso de SPSS. En 1999 se realizaron talleres sobre muestreo y metodología de la encuesta de hogares.
Estudios y publicaciones	Se publicaron un folleto de divulgación popular y las principales tabulaciones. Se encuentran en proceso un estudio sobre pobreza rural, un análisis descriptivo de las condiciones de vida, y un mapa de pobreza..

Comité Interinstitucional	Miembros: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE); Ministerio de Educación (MED); Ministerio de Salud (MINSa); Ministerio de Trabajo (MITRAB); Instituto de fomento Municipal (INIFOM); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ; Banco Central de Nicaragua (BCN); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); Ministerio de Acción Social (MAS); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP); y, Banco Mundial.
Fondo de Estudios	El fondo será activado en el año 2000.
Evaluación	Se realizará a los dos años de iniciada la ejecución.

1.13. Bolivia

Organismo Ejecutor	Instituto Nacional de Estadística (INE).
Inicio de actividades	Mayo 1999
Operación de campo	Encuesta Continua de Hogares (ECH), noviembre 1999.
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares.
Base de datos	Disponible
Asistencia técnica	i) Diseño de cuestionario; ii) diseño de muestra; y, iii) organización de trabajo de campo, y (iv) metodología para la consistencia de datos.
Capacitación y talleres	Dos cursos y cuatro talleres programados para realizar en el 2000.
Estudios y publicaciones	Informe de resultados de la ECH 1999.
Comité Interinstitucional	A ser conformado.
Fondo de Estudios	El fondo de estudios se activará en junio de 2000.
Evaluación	Se realizará a los dos años de iniciada la ejecución.

1.14. Guatemala

Organismo Ejecutor	Instituto Nacional de Estadística (INE).
Inicio de actividades	Octubre de 1999
Operación de campo	El plan de acción contempla la ejecución de una "Encuesta Nacional de Condiciones de Vida" (ENCOVI) en julio - noviembre de 2000 y en 2003, y una "Encuesta Nacional de Empleo" (ENE) en los años 2001 y 2002.
Cuestionarios	Cuestionarios de hogares, comunitario, precios, y antropometría.
Base de datos	Tres meses después de haber concluido el trabajo de campo.
Asistencia técnica	Se está dando asistencia técnica en el diseño del cuestionario, la actualización del marco muestral y la organización de trabajo de campo. Además se esta apoyando en el análisis de la información y el procesamiento y manejo de datos de la "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares" (ENIGFAM).
Capacitación y talleres	A definirse.
Estudios y publicaciones	Estudio en proceso sobre condiciones de vida utilizando datos de ingreso y gasto de la "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares" (ENIGFAM) 1997-98.
Comité Interinstitucional	Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Banco de Guatemala, FONAPAZ, INCAP/OPS, SEGEPLAN, GTZ, Fundación Soros, CIEN, Universidad del Valle, Universidad Rafael Landívar, UNFPA, PNUD, UNICEF, USAID, FLACSO, DIACO, Instituto Nacional de Estadística.
Fondo de Estudios	A ser activado en 2000.
Evaluación	Se realizará a los dos años de iniciada la ejecución.

B. Actividades Regionales

- 1.15. Las actividades regionales del Programa MECOVI incluyen: talleres metodológicos, cursos capacitación y un banco de datos. A la fecha se han realizado las siguientes actividades:
- 1.16. Talleres regionales. El Programa MECOVI con la meta de asegurar la continuidad de las actividades de producción de encuestas de hogares de calidad por parte de las oficinas de estadística, ha promovido actividades para crear una masa crítica de técnicos en encuestas de hogares, productores y usuarios, mediante la organización de talleres de trabajo y cursos de capacitación tanto a escala nacional como regional, y a través de la asistencia técnica en el terreno por medio de los expertos en encuestas. A la fecha se han organizado cuatro talleres de trabajo a nivel regional para discutir aspectos metodológicos de las encuestas de hogares. El primero, "Planificación y desarrollo de encuestas de hogares para la medición de condiciones de vida" (1-3 de abril de 1998 en México). El segundo, "Medición de los ingresos del hogar" (10-13 de noviembre de 1998 en Argentina). El tercero, "Medición del gasto de los hogares" (24-28 de mayo de 1999 en México). El cuarto, "La medición de la pobreza: El método de las líneas de pobreza" (16-19 de noviembre de 1999 en Argentina). En todos los talleres participaron representantes, productores y usuarios de la mayoría de países de la región.
- 1.17. Cursos de capacitación. Se han realizado tres cursos de capacitación regional sobre "Diseño, implementación y análisis de encuestas de hogares", de tres semanas de duración cada uno. El primero del 1-17 de marzo de 1999, y el segundo del 30 de agosto al 17 de septiembre de 1999, fueron llevados a cabo en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México. El tercer curso se realizó en cooperación con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, en Buenos Aires, del 29 de marzo al 18 de abril de 2000. Entre los tres cursos se contó con la participación de un total de 105 productores y usuarios de encuestas de la mayoría de los países de la región.
- 1.18. Fortalecimiento de la Capacidad de Análisis de la Información. El Programa MECOVI con la finalidad de potenciar un amplio uso y análisis de la información de las encuestas de hogares generadas en los países, ha implementado un Fondo de Estudios con el objetivo de promover y apoyar la realización de investigaciones por profesionales nacionales. En este contexto, a la fecha en Paraguay se han concluido tres estudios correspondientes a la primera ronda, y se encuentran en proceso de ejecución otros nueve de la segunda ronda, así como cuatro estudios en El Salvador, 16 estudios en Perú y 11 en Argentina. Los otros países están en proceso de lanzar la convocatoria.
- 1.19. Mejoramiento del Acceso y Difusión de la Información. Con ayuda de la asistencia técnica los países han mejorado la organización y documentación de las encuestas de hogares. Además un elemento esencial que se ha promovido es el amplio acceso a la información obtenida, tanto a las bases de datos originales como a los resultados estimados. Las oficinas de estadística están proveyendo esta información a los usuarios del gobierno, universidades, investigadores independientes, y otras instituciones sin fines de lucro.
- 1.20. Publicaciones. Se ha brindado apoyo para mejorar el formato y contenido de las publicaciones de resultados de las encuestas, así como para perfeccionar los modos de difusión de las mismas. En esta línea, los países han publicado una serie de documentos tanto de resultados como metodológicos y han sido difundidos en forma impresa (libros, boletines de prensa, reportes y folletos) y electrónica (CD-Rom e Internet). Al respecto, los países participantes se encuentran desarrollando sus respectivas páginas electrónicas para divulgar sus documentos, varios de los

cuales están actualmente disponibles en el sitio de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del BID (<http://www.iadb.org/sds/pov>), en donde se encuentran enlaces a las oficinas de estadística que cuentan con páginas electrónicas, así como a la CEPAL y el Banco Mundial.

- 1.21. Organización de un Banco de Datos. Se ha conformado un Banco de Datos que contiene 120 bases de datos de encuestas de hogares de 19 países de la región, disponible de modo inmediato a los usuarios internos del Banco, y con proyección de ampliar su acceso a usuarios externos. Este Banco de Datos incluye las bases de datos de 42 encuestas de hogares que han sido estandarizadas en el formato y documentadas por la CEPAL en función a los antecedentes metodológicos disponibles y al contenido de los archivos.

C. Incorporación de Nuevos Países

- 1.22. De acuerdo al Plan de Operaciones del Programa MECOVI y siguiendo la recomendación del Comité Directivo de incorporar dos (2) nuevos países por año al Programa, a la fecha, se han incorporado Nicaragua (junio 1998), Bolivia (mayo 1999) y Guatemala (septiembre 1999). Otros países que han expresado su interés en participar en el Programa MECOVI son Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, República Dominicana, y Venezuela. Al respecto, el BID ha aprobado una nueva cooperación técnica a fin de explorar e identificar las necesidades de asistencia técnica, material y financiera para desarrollar un sistema de encuestas de hogares en los países candidatos a ser incorporados en el programa. Asimismo, dicha cooperación tendrá como objetivo identificar fuentes potenciales de financiamiento y desarrollar un plan de acción para hacer efectiva la incorporación de nuevos países al programa en el periodo 2000-2001.

D. Coordinación

- 1.23. El Comité Directivo es la instancia encargada de dictar el rumbo del Programa, está compuesto por el Vicepresidente del BID, el Vicepresidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL. A la fecha ha tenido dos reuniones, el 20 de febrero de 1997 y el 27 de julio de 1998, y una tercera reunión está programada para el 21 de junio de 2000.
- 1.24. El Consejo Asesor está conformado por expertos en el tema de encuesta de hogares y tiene como función dar consejos técnicos para la ejecución del Programa. A la fecha se ha reunido en dos ocasiones, 17 de enero de 1997 y el 6 de noviembre de 1998.
- 1.25. El Comité de Coordinación está formado por los coordinadores del Programa MECOVI en el BID, el Banco Mundial y la CEPAL, tiene como función la ejecución de las actividades básicas del Programa.

CUADRO 1
PROGRAMA MECOVI: ENCUESTAS DE HOGARES

Módulos	Argentina (a)	El Salvador (b)		Perú (c)				Paraguay (d)				Nicaragua (e)		Bolivia (f)	
		1998 (g)	1999 (h)	1997 IV (g)	1998 II (g)	1998 III (g)	1998 IV (g)	1999 I (g)	1999 II (k)	1999 III (k)	1997/98 (g)	1999 (h)	1998 (g)	1999 (i)	1999 IV (h)
1. Características del hogar y sus miembros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Migración	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Vivienda	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Salud (general)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5. Salud de la mujer		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Antropometría		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7. Educación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8. Participación de padres en educación			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9. Acceso a programas sociales				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10. Empleo e ingreso	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11. Actividad independiente del hogar		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12. Actividad agropecuaria		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13. Gastos del hogar		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14. Ahorro financiero, compras a crédito															
15. Uso del tiempo															
16. Remesas		X	X												
17. Seguridad ciudadana			X					X							
18. Choques			X											X (i)	

a) Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Esta encuesta se encuentra todavía en la fase de reformulación dentro del contexto del Programa MECOVI. Los módulos señalados son los que se implementan como parte de la EPH en mayo y octubre de cada año.

b) Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

c) Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

d) Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/98 y Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1999.

e) Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (EMNV).

f) Encuesta Continua de Hogares (ECH).

g) Bases de datos disponibles para usuarios

h) Encuestas en ejecución.

i) Esta encuesta es una versión modificada de la EMNV, su sección de choques consiste en una serie de preguntas, diseminadas en los otros módulos, relativas al impacto del Huracán Mitch. Esta encuesta sólo se ejecutó en las áreas afectadas por el Huracán.

j) Encuestas en proceso de revisión y consistencia.

5° TALLER REGIONAL DEL MECOVI
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES
(continuación)

RESUMEN Y CONCLUSIONES

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	21
II. PROFUNDIZACIÓN EN EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA (LP).....	21
TEMA 1. Lineamientos y Resultados de las Investigaciones en Curso.....	21
III. MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI).....	23
TEMA 2. Fundamentos conceptuales y características metodológicas	23
TEMA 3. Experiencias de los Países en la Aplicación del Método de las NBI.....	25
IV. UTILIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS MÉTODOS DE LP Y NBI	25
TEMA 4. ¿Un “Nuevo” Método de Medición de la Pobreza?.....	25
V. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)	
Y EL ESTUDIO DE LA POBREZA	26
TEMA 5. El Diseño de los “Mapas de Pobreza”	26
VI. OTRAS APROXIMACIONES PARA LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR	27
TEMA 6. El Análisis de la Vulnerabilidad y Exclusión Social	27
TEMA 7. Implicancias sobre el Bienestar de las Nuevas Formas de Inserción en el Mercado Laboral	28
TEMA 8. Métodos Estadísticos de Estratificación de la Población.....	28
TEMA 9. La Propuesta de Evaluar el Desarrollo Humano.....	28
VII. DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS	29
SOBRE POBREZA Y EQUIDAD.....	29
TEMA 10. La Divulgación de los Resultados	29

I. INTRODUCCIÓN

El **Quinto Taller Regional del MECOVI** se realizó en la ciudad de Aguascalientes, México, del 6 al 8 de junio del 2000. El tema abordado fue **“La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones”**, donde se trataron enfoques alternativos y complementarios al de “líneas de pobreza” para estudiar las condiciones de vida de la población. Esta actividad fue organizada por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, en el marco del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), copatrocinado por el BID, el Banco Mundial y la CEPAL.

El **objetivo general** del taller fue analizar los aspectos conceptuales y operativos de los métodos generalmente utilizados para la medición de la pobreza en América Latina. Si bien las metodologías más extendidas son la de Líneas de Pobreza (LP) y la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), también se trataron algunos criterios alternativos para la medición del bienestar. A partir del análisis de las recomendaciones internacionales y de las experiencias nacionales sobre los diversos métodos y propuestas, el taller tuvo por finalidad establecer criterios generales y lineamientos prácticos orientados a la definición de metodologías comunes, que permitan mejorar la calidad de la información producida y faciliten la comparación de resultados entre los países de la región.

Por su parte, los **objetivos específicos** del taller fueron los siguientes:

- i. Analizar empíricamente el impacto de distintas opciones metodológicas en la determinación de las líneas de pobreza.
- ii. Reconsiderar el trasfondo teórico del método NBI y discutir posibles mejoras en su aplicación.
- iii. Debatar acerca de la complementariedad entre los métodos LP y NBI y discutir nuevas propuestas de integración entre ambos.
- iv. Evaluar las experiencias regionales en el uso de Sistemas de Información Geográfica para la medición de la pobreza.
- v. Analizar enfoques alternativos (como la vulnerabilidad, la precariedad laboral y el desarrollo humano) para la medición del bienestar.
- vi. Revisar distintos aspectos relacionados con la divulgación de los resultados en los estudios de pobreza y equidad.

En este taller participaron 34 especialistas de 16 países de América Latina y el Caribe, además de 15 expertos de las agencias internacionales copatrocinadoras del MECOVI. La agenda de trabajo se desarrolló de acuerdo a lo establecido, y la amplitud y profundidad, tanto de las exposiciones como de los debates, permiten concluir que se cumplieron plenamente los objetivos de la reunión.

II. PROFUNDIZACIÓN EN EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA (LP)

TEMA 1. Lineamientos y Resultados de las Investigaciones en Curso

Este primer tema de la agenda constituye una extensión del Taller anterior –celebrado en la ciudad de Buenos Aires– que versó íntegramente sobre el método de las Líneas de Pobreza. En esta ocasión, en particular, se analizó la relevancia de ciertas decisiones metodológicas que deben tomarse en el curso de su estimación. Las cuatro presentaciones realizadas al respecto muestran una serie de ejercicios empíricos

que buscan determinar la sensibilidad del valor de la línea, y/o de las estimaciones de la incidencia de la pobreza, al uso de criterios alternativos en varias de las etapas que definen la metodología. Si bien los resultados no tienen un carácter general, los expositores –así como quienes efectuaron posteriormente comentarios– enfatizaron la conveniencia que los países encaren de manera más frecuente este tipo de análisis. De esta forma, las conclusiones que de ellos se extraigan permitirán que la discusión metodológica se concentre en los aspectos trascendentales de la estimación de líneas de pobreza, descartando aquellos cuyo impacto estadístico es irrelevante.

La primera presentación se refirió a diversas alternativas para elegir el estrato poblacional de referencia (EPR). En cuanto a la posición del grupo de referencia en la escala de ingresos, se distinguió entre grupos percentílicos “fijos” y “móviles”. El primer caso consiste en tomar una porción fija del conjunto de hogares, tanto en tamaño como en posición. La segunda alternativa considera grupos de tamaño fijo, pero cuya posición en el ordenamiento por ingresos es variable. Respecto al requerimiento calórico a satisfacer, puede optarse por elegir entre el promedio de calorías o un rango de calorías, construido alrededor del promedio. Por último, también es posible construir un grupo no ordenado por ingresos, cuyos integrantes cumplan con la condición de consumir aproximadamente el requerimiento calórico mínimo. Entre los resultados se observa que los grupos percentílicos móviles permiten un mejor ajuste en el consumo de calorías, y que el tamaño de dichos grupos no incide mayormente en el valor de la CBA. Otras conclusiones que se desprendieron del análisis tuvieron que ver con el precio de la canasta de alimentos, cuyo costo es mayor cuando se considera el consumo fuera del hogar y las bebidas, o cuando se utiliza únicamente los bienes que figuran en el IPC, o cuando se ordena los hogares según el ingreso.

La segunda presentación abordó el procedimiento a emplear respecto de las comidas fuera del hogar al momento de calcularse las calorías consumidas. Varios países utilizan un precio por caloría similar al de las comidas dentro del hogar a efectos de deducir la cantidad de las calorías a partir del monto del gasto, o consideran un coeficiente fijo que relacione ambos precios ante la evidencia que el correspondiente a las adquiridas fuera del hogar es superior. Se evaluó no sólo el impacto que tiene el recurrir a una u otra alternativa sobre la ubicación de la población de referencia (y, por tanto, sobre el valor de la canasta) sino que se sugirió la necesidad de que ese coeficiente variase según el dominio geográfico y el nivel de ingreso del hogar. En este sentido, se propuso un método que contempla el incremento del coeficiente (y, consecuentemente, del costo por caloría consumida fuera del hogar) a medida que se trate de deciles de ingresos mayores. Dicho método cuenta con ventajas como el permitir el uso de precios regionales distintos, o de variar la calidad y composición de los alimentos en función del nivel de ingresos. Los efectos sobre la elección del estrato de referencia no son despreciables al comparar un coeficiente fijo con los coeficientes variables de acuerdo al ingreso, ya que el estrato elegido podría corresponder a grupos poblacionales muy distintos.

En relación con este tema, se generó una discusión sobre la conveniencia de excluir o no ciertos productos de la canasta de alimentos, como los relacionados con el esparcimiento o aquellos bienes que, aunque no aportan nutrientes, son vitales para la integración social de los hogares. Al respecto, se planteó nuevamente la necesidad de explicitar claramente el criterio de construcción de la canasta: se busca que ella sea de costo mínimo o que refleje las pautas de consumo efectiva de la población. En tanto este último sea el enfoque, las comidas fuera del hogar y las bebidas deberían ser incorporadas, ya que de otra forma se subestimaría la ingesta calórica de los hogares y se elegiría erróneamente al EPR.

La tercera presentación analizó distintas alternativas de ordenamiento de los hogares para elegir a la población de referencia, considerándose las siguientes posibilidades: el ingreso per cápita, el gasto per cápita, el ingreso por adulto equivalente y el gasto por adulto equivalente. En cuanto a la posibilidad de recurrir, alternativamente, al ingreso o al gasto, los resultados del ejercicio muestran que el estrato de referencia elegido es más alto cuando se recurre a la segunda opción. Adicionalmente se mencionó que la calidad de la información respecto al gasto de un hogar suele ser inferior a la referente al ingreso, debido a los problemas de medición relacionados con el microdato. En cuanto al ajuste del ingreso o del gasto

para dar cuenta de las diferencias de tamaño y composición de los hogares, se plantearon las implicancias de recurrir sólo a la cantidad de miembros del hogar *vis a vis* la de tener en cuenta las equivalencias entre miembros de distinto género y edad y/o considerar las economías de escala en el consumo. Para los casos concretos mostrados en la presentación, el estrato de referencia elegido es invariable a la utilización de variables per cápita o adulto equivalentes; aunque ello no signifique que los hogares que conforman dicho estrato sean los mismos.

La última presentación consistía en un ejercicio que mostraba el impacto de diversos supuestos teóricos sobre la medición de la incidencia (y otros indicadores) de la pobreza, en cuanto a temas como nivel de la línea de pobreza, ajustes de la información primaria, utilización de consumo o ingreso, escalas de equivalencia y economías de escala. En general, se observa que diversos supuestos producen variaciones significativas en la incidencia de la pobreza, por lo que es primordial explicitar los supuestos al momento de realizar una medición de la pobreza. En la presentación se sugirió que este tipo de mediciones debe satisfacer requisitos de transparencia, replicabilidad y sustentabilidad de los resultados.

Algunos participantes señalaron la conveniencia de extender este tipo de ejercicios a los efectos que tienen los criterios que se siguen para calcular los requerimientos no alimenticios. También se hizo hincapié en la necesidad de revalorizar los estudios para el conocimiento de la pobreza, ya que esto repercute directamente en las políticas sociales y los mecanismos para atacar la pobreza. Otros comentarios enfatizaron la importancia de que exista comparabilidad entre los estudios sobre pobreza, aunque se advirtió que previamente habría que definir en qué plano buscar dicha comparabilidad. Por último, se llamó la atención sobre el requerimiento calórico mínimo estimado por la FAO, ya que parece estar sobrestimado para los estándares de vida actuales.

III. MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

TEMA 2. Fundamentos conceptuales y características metodológicas

Los trabajos presentados, y la intensa discusión que se generó a partir de las exposiciones, permitieron revisar los rasgos básicos –así como las fortalezas, limitaciones y deficiencias– del enfoque de las necesidades básicas, que tiene una larga tradición en la región (aunque no en otras).

La primera presentación sobre el método NBI se centró en las bases conceptuales del método, haciendo una revisión de algunas de las condiciones que los indicadores deben cumplir en cuanto a su validación y su comportamiento intertemporal y espacial.

Respecto a la validación, el método NBI tradicionalmente aplicado requiere que los indicadores presenten una correlación significativa con el ingreso, para garantizar que dichas variables correspondan efectivamente a situaciones de carencia. Sin embargo, esto plantea un doble estándar en el método, ya que se mezcla la identificación de necesidades insatisfechas con la medición de la pobreza por ingresos. Además, existen indicadores que no necesitan una validación a través del ingreso, ya que de por sí representan carencias críticas, como lo es, por ejemplo, la no asistencia a clases de los niños en edad escolar.

También fueron mencionados los problemas que enfrenta la comparabilidad temporal, ya que para algunos fines convendría mantener en el tiempo el valor de los umbrales mientras que desde otras perspectivas quizás sería preferible adecuar los mismos a las cambiantes realidades nacionales. El primer caso ocurre cuando se quiere evaluar el avance o retroceso efectivo de la población en satisfacer un nivel mínimo previamente determinado. Sin embargo, este tipo de comparación no toma en cuenta que los estándares sociales van evolucionando, lo cual debe reflejarse en una variación de los umbrales. Este problema no afecta de igual manera a todos los indicadores, ya que si bien algunos de ellos requieren una periódica actualización de los umbrales mínimos (ej. educación), otros indicadores utilizan umbrales que difícilmente cambian (ej. hacinamiento).

Luego se destacó el papel que en un primer momento tuvieron las estimaciones de la incidencia de pobreza realizadas con el enfoque de necesidades básicas insatisfechas y, en particular, la construcción de los “mapas de pobreza”. Estos constituyeron un soporte de la política social no sólo al ofrecer datos para áreas pequeñas –y de allí su posterior importancia en el desarrollo de sistemas predictores de riesgo y de identificación de grupos objetivos– sino, en términos más generales, al facilitar la ubicación de la temática de la pobreza en el centro de la discusión social –como lo demuestra la permanente presencia del tema de las necesidades básicas insatisfechas en las discusiones sobre pobreza y medición de los niveles de vida–. Adicionalmente, se consideró que la sencillez del procedimiento fue una de las características que facilitaron su difusión.

Algunos de los desafíos del método NBI, mencionados en la presentación, tienen que ver con el perfeccionamiento de las fuentes primarias. Se señaló que no sólo es posible mejorar la información contenida en los censos de población y vivienda, sino integrar dicha fuente con otras, como los censos de talla-edad. Otro posible avance en el método NBI tiene que ver con el desarrollo de indicadores que sean igualmente representativos para distintos grupos poblacionales, como los niños, adultos mayores, etc.

También se debatió sobre la conveniencia de que el método NBI incluya un indicador de ingresos. La respuesta parece estar en función del objetivo con el que se utiliza el método NBI: Si se quiere dar cuenta de las “capacidades” de las personas, como originalmente se pretendía, no debería utilizarse el indicador de capacidad económica. Sin embargo, también es posible utilizar el método NBI para medir el ingreso de un hogar, en cuyo caso los indicadores utilizados deben ser aquellos que mejor “predigan” el nivel de ingreso.

En varias intervenciones se destacó, sin embargo, que este método enfrenta dificultades tanto conceptuales como técnicas. Las diversas presentaciones y comentarios hicieron referencia a cuestiones tales como la dependencia de los resultados al número de indicadores empleados, la alta influencia que ejerce alguna de las variables seleccionadas –uno de los participantes mostró cómo la evolución del índice de NBI está determinado casi exclusivamente por el comportamiento del indicador de calidad de la vivienda– o la imposibilidad de computar el indicador en algunos hogares. También se cuestionaron otros aspectos como el empleo simultáneo de indicadores de insumos y resultados, la no jerarquización de diferentes dimensiones e indicadores y la forma tradicionalmente empleada de ponderar los diversos indicadores –que implica la correalización de todas las condiciones o criterio de “al menos una”–.

La segunda presentación se refirió a una experiencia nacional que buscaba superar algunas de las limitaciones señaladas anteriormente. Específicamente, se proponía una modificación al indicador de calidad de la vivienda y una nueva forma de construir el indicador de capacidad económica. En cuanto al primer punto, la propuesta –basada en la revisión de la experiencia de Argentina– consiste en eliminar la caracterización del tipo de vivienda, y generar una nueva y más completa clasificación de los materiales de construcción de la vivienda, que permita discriminar de mejor manera entre los hogares. Entre sus ventajas, se señaló que este indicador no depende de la apreciación subjetiva del encuestador en la clasificación del tipo de vivienda. Por su parte, el indicador de capacidad económica propuesto busca corregir algunos de los defectos del indicador tradicionalmente utilizado, entre ellos, el problema de “mensurabilidad” –el indicador no puede ser computado para todos los tipos de hogares–, la condición de “jefe del hogar”, la exclusiva dependencia del nivel educativo del jefe, y la dicotomía de la variable. Algunos participantes destacaron la importancia de realizar ejercicios como el descrito, en busca del perfeccionamiento de los indicadores de NBI.

Posteriormente, entró en la discusión la capacidad del método NBI para reflejar la intensidad de las carencias de los hogares. La propuesta más conocida al respecto consiste en transformar las variables cualitativas en numéricas, para luego construir indicadores de privación que midan la distancia entre el “logro” en la satisfacción de una necesidad y el nivel máximo posible de satisfacción. En la tercera presentación se señaló que dicho método adolece de algunos defectos que ponen en duda su validez. Por ejemplo, la mezcla indistinta entre características del hogar e individuales hace imposible determinar el

sujeto del bienestar que se busca medir. Asimismo, la transformación de variables categoriales en cardinales genera dificultades estadísticas (falta de robustez), debido a que ella depende de la escala utilizada. Más aún, esta propuesta no supera el defecto de dependencia de los resultados al número de indicadores empleados, ni provee un sustento teórico para la ponderación de los indicadores. En relación a este tema, algunas intervenciones concordaron que originalmente el método no contemplaba la medición de la intensidad ni severidad de la pobreza, y que los inconvenientes técnicos señalados anteriormente limitan seriamente su capacidad para dar cuenta de dichos aspectos de la pobreza.

La opinión generalizada de los participantes pareció indicar que el método NBI aporta una caracterización muy útil de la pobreza, en la que intervienen una serie de aspectos valóricos, y que no es sustituible por procedimientos netamente estadísticos, como el de componentes principales. A lo largo de la discusión se fue haciendo evidente, sin embargo, que las limitaciones mencionadas aparecían como particularmente relevantes en tanto el método fuese considerado como alternativo al del ingreso, y fue prevaleciendo la opinión de que ambos métodos deben ser tomados como complementarios.

TEMA 3. Experiencias de los Países en la Aplicación del Método de las NBI

Se presentaron las experiencias de algunos países en el uso del método de las NBI para el análisis de la pobreza. La primera de las presentaciones se refirió a los problemas que existen cuando se intenta realizar estimaciones comparables de la incidencia de pobreza en dos áreas geográficas distintas –en este caso, dos ciudades de dos países diferentes–, como consecuencia no sólo del hecho que las fuentes estadísticas pueden relevar variables distintas sino porque aún cuando se traten de las mismas, su medición puede ser abordada de manera diferente.

Posteriormente, pudieron conocerse situaciones en las cuales sucesivos estudios han ido modificando el tipo de indicadores empleados, aún cuando se recurría a la misma fuente estadística, lo cual no sólo dificulta la comparación entre ellos sino que genera estimaciones de pobreza considerablemente distintas.

Otra de las presentaciones destacó las particularidades que plantea la existencia de fuertes diferencias culturales en el seno de un país al momento de definir los criterios a utilizar en la medición. En particular, se abordó la dificultad de medir la pluralidad étnica en los censos, y la complejidad práctica de distinguir entre áreas urbanas y rurales. En referencia a este último tema, la presentación final comentó la conveniencia de utilizar umbrales mínimos generales; adicionalmente, mencionó una serie de indicadores que podrían ser utilizados de manera complementaria a los tradicionales.

IV. UTILIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS MÉTODOS DE LP Y NBI

TEMA 4. ¿Un “Nuevo” Método de Medición de la Pobreza?

Este tema abarcó dos aspectos diferenciados, por un lado, la lógica del uso simultáneo de los métodos de LP y NBI así como de las ventajas y limitaciones que este enfoque mismo enfrenta y, por otro lado, los esfuerzos que se vienen realizando por lograr estimaciones de pobreza por ingreso al nivel de áreas pequeñas a través de un procedimiento que estima el nivel de ingreso, el gasto o el consumo de los hogares a ese nivel geográfico.

Se indicó más arriba que durante la discusión del Tema 3 ya se había planteado la conveniencia de procurar la complementación de ambos enfoques para enriquecer la mirada sobre la pobreza y, en particular, para apreciar el grado de heterogeneidad que ella usualmente tiene. De manera más específica, la posibilidad de integrarlos debería considerarse como una alternativa razonable. En este sentido, se presentó una propuesta –que viene siendo desarrollada desde hace algún tiempo y que cuenta con algunas aplicaciones empíricas– donde se plantea que no sería correcto utilizar ambos métodos de manera simultánea sin modificar previamente los ámbitos de medición de cada uno de ellos. La idea consiste en

diferenciar entre las necesidades que se satisfacen a través del ingreso corriente (alimentos, vestimenta, etc.) y las que requieren del acceso a ciertos servicios públicos (educación, electricidad) o activos (vivienda, mobiliario), de manera que cada método de medición se encargue exclusivamente de los aspectos que le corresponden, evitándose así la superposición que se deriva de la combinación simple de enfoques. El aporte principal del “método integrado” radica en la identificación de los ámbitos correspondientes a cada método de medición, que resulta en una mayor complementariedad de los métodos. A su vez, las dificultades que presenta la aplicación de esta propuesta están relacionadas –en parte– con las mencionadas en la discusión del Tema 3, debido a que el método integrado recurre a los criterios empleados para medir intensidad de la pobreza bajo el enfoque de NBI.

En cuanto a la segunda de las cuestiones abordadas en esta parte del Taller, dos presentaciones plantearon una línea que comienza a transitarse en algunos países de la región y que va dirigida a proveer mediciones para áreas pequeñas, tanto de la incidencia como de otras dimensiones de la pobreza, por el criterio de los ingresos. La idea básica consiste en combinar los datos de las encuestas de hogares con aquellos provenientes de los censos de población. A partir de los primeros, se procede a estimar una función que relacione el ingreso (o el gasto o el consumo) con un conjunto de variables predictoras. Aplicando dicha función a los datos del censo de población –que debería considerar las mismas variables predictoras empleadas– es posible estimar el ingreso de cada hogar censal y, en consecuencia, determinar la probabilidad que cada uno de ellos tiene de ser pobre por ingreso. Con estas estimaciones es posible computar la incidencia (y también otros indicadores) de la pobreza a nivel de áreas pequeñas, para las cuales la información muestral por sí sola es insuficiente.

Posteriormente se ejemplificó el uso de este método en dos países, mostrándose las variables consideradas en esos casos. En general, el proceso utilizado en las aplicaciones prácticas difiere poco respecto del modelo teórico presentado. En cuanto a los resultados, las experiencias descritas mostraban que, para áreas geográficas grandes, los ordenamientos eran muy similares a los generados por el método NBI; sin embargo, dicha similitud decrecía a medida que el tamaño de las áreas geográficas era menor. Algunos participantes sugirieron que dicho fenómeno podría deberse a una pérdida de representatividad de la ecuación muestral para áreas pequeñas.

En las mismas presentaciones, y también durante la discusión, se señalaron algunas ventajas del enfoque. Por una parte, posibilita contar con estimaciones de ingresos a nivel geográficamente desagregado, las que pueden incluso dar lugar a análisis de distribución y no sólo de pobreza. Adicionalmente, el método provee un indicador métrico monetario para la agregación de las distintas necesidades básicas insatisfechas a nivel local, superando las limitaciones de otros indicadores de bienestar propuestos para el método NBI. Entre las dificultades mencionadas, los problemas estadísticos de la estimación (multicolinealidad, heterocedasticidad) recibieron particular atención, debido a su perjudicial efecto sobre la calidad de la regresión y la confiabilidad de los resultados. También se mencionó la inconveniencia de combinar variables causales del ingreso con variables que son consecuencia del mismo, aún cuando la intención sea encontrar una relación estadística entre ciertas variables y el ingreso, y no generar un modelo explicativo de éste último. Otras intervenciones hicieron mención a la pérdida de vigencia del modelo cuando las estimaciones se refieren a períodos que se alejan del momento del censo, o cuando existen diferencias considerables entre las características de los agregados geográficos y las áreas que los conforman.

V. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) Y EL ESTUDIO DE LA POBREZA

TEMA 5. El Diseño de los “Mapas de Pobreza”

Se expusieron las experiencias de cuatro países que cuentan con sistemas de información geográfica que incluyen variables e indicadores sociales, entre ellos los referentes a diferentes

dimensiones de la pobreza. Se pudo advertir la potencialidad de estos sistemas no sólo para presentar los datos de una manera atractiva y útil para muchos usuarios, sino para facilitar ciertos ejercicios de programación y simulación. Adicionalmente, una de las presentaciones destacó la capacidad de estos sistemas para integrar información de distintas fuentes, de manera que no sólo se identifique geográficamente los resultados sobre indicadores sociales, sino también la disponibilidad y facilidad de acceso a diversos tipos de infraestructura.

VI. OTRAS APROXIMACIONES PARA LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR

TEMA 6. El Análisis de la Vulnerabilidad y Exclusión Social

Ante los cambios que vienen ocurriendo en la realidad social de la mayoría de los países, surge la necesidad de considerar enfoques complementarios al de la pobreza para el estudio del bienestar y de las condiciones de vida. En este marco, se presentó y discutió el aporte que podría efectuar la noción de “vulnerabilidad social”, referida a una situación en la cual los hogares o los individuos tienen limitaciones o incapacidades para controlar las fuerzas que determinan su destino, como resultado de un desajuste entre el portafolio de recursos del que disponen los hogares y las estructuras de oportunidades que ellos enfrentan. El desarrollo de tal noción ha tomado en cuenta varios trabajos –algunos en marcha– que enfatizan la conveniencia de analizar la configuración de ese portafolio para estudiar situaciones de carencia, así como para diseñar políticas. En la presentación, se señaló que dichos estudios deben ser complementados con un análisis sobre la estructura de oportunidades, ya que es su interacción con el portafolio de recursos la que da lugar a la vulnerabilidad social. Específicamente, las fuentes de dicha vulnerabilidad estarían en el aumento de la precariedad e inestabilidad laboral, y la inseguridad y desprotección derivadas del repliegue del Estado y del debilitamiento de los lazos en la familia y con la comunidad. En relación a este último tema se discutió la noción de “capital social” –definido como la capacidad de un individuo de movilizar la voluntad de otros en beneficio propio–, ya que es determinante en la interrelación de los distintos individuos.

Si bien tanto la presentación como la discusión subsiguiente abordaron cuestiones conceptuales, también se exploraron las posibilidades de avanzar en el plano de lo metodológico. En este sentido, se señaló la factibilidad de explotar información ya existente en las encuestas, así como la posibilidad de recurrir a éstas para medir dimensiones y/o variables no captadas actualmente. Para ciertas cuestiones, sin embargo, se planteó la necesidad de recurrir a instrumentos específicos, como las encuestas de panel. Aspectos como la tipificación de los contratos de trabajo, la evaluación de la estabilidad (o inestabilidad) ocupacional, la cobertura de prestaciones sociales, las afiliaciones gremiales y las condiciones laborales son particularmente relevantes para evaluar la precariedad e inestabilidad laboral. Afortunadamente, la medición de estos aspectos no sólo aparece como factible, sino que ya se viene llevando a cabo en algunos países. En cuanto al capital social, se requeriría mayor evidencia empírica para investigar tanto sus usos –la forma de inserción laboral, el aprovechamiento de la vivienda, el papel de las redes familiares– como sus fuentes. Entre estas últimas, el nivel educativo y las características estructurales del hogar –variables que pueden ser medidas con los instrumentos actuales– son particularmente relevantes, complementariamente a los contactos derivados de la participación laboral –cuya calidad y cantidad puede ser aproximada a partir de los datos acerca de la antigüedad en el puesto y del tamaño de los establecimientos–. Adicionalmente, el capital social también puede provenir de las características del contexto comunitario. En relación al mismo se hizo referencia a dos problemas que limitan su acceso: la segmentación educativa y la segregación residencial. Sobre ambos fenómenos existen experiencias de evaluación cuantitativa pero que no están exentas de dificultades.

TEMA 7. Implicancias sobre el Bienestar de las Nuevas Formas de Inserción en el Mercado Laboral

La precarización laboral aparece como un fenómeno creciente en muchos países ya que, aún cuando experimenten procesos de crecimiento económico acompañados de una disminución del desempleo, se suele advertir un empeoramiento de la calidad de los puestos de trabajo. Esta es una dimensión relevante de la ocupación, ya que la situación de pobreza de los hogares no sólo se ve afectada por el desempleo sino también por la inestabilidad laboral de sus miembros. Resultaba tradicional, en las décadas del 60 y el 70, caracterizar a los mercados de trabajo de la región como dualistas, enfoque que enfatizaba el papel –y por tanto la medición– del sector informal urbano. En cambio, a partir de los años ochenta, y como consecuencia de los procesos de reformas económicas, se ha hecho necesario complejizar la discusión dada la mayor heterogeneidad del panorama laboral. En particular, se requiere una redefinición del concepto de precariedad –que ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia– de manera que sea operativo, puesto que ya no es posible asociarlo mecánicamente a la informalidad. Esto no sólo se debe a que existen puestos de baja calidad entre los trabajadores de empresas formales, sino a que cabe esperar una creciente presencia de trabajadores informales no precarios o, como se planteó, de asalariados en empresas de pequeña escala no precarios. La operacionalización de la noción de precariedad debería tomar en cuenta –para los asalariados– aspectos tales como el no pago de la seguridad social, la falta de cumplimiento de la norma de salario mínimo, los riesgos laborales o el régimen horario. Este panorama más complejo del mercado laboral cuestiona, asimismo, conceptos tradicionales como los de subempleo horario.

También debería ampliarse el conjunto de indicadores que permitan analizar situaciones de exclusión o vulnerabilidad que enfrentan grupos específicos, por ejemplo, los trabajadores de baja calificación, los jóvenes o las mujeres jefas de hogar. Tal como en el caso de la precariedad, mucha de la información necesaria ya es medida por encuestas continuas o es susceptible de ser incorporada a ellas –aunque se advirtió el posible riesgo de recargar excesivamente las encuestas– o a relevamientos especiales. De hecho, algunos participantes mencionaron experiencias recientes en la producción de indicadores como los mencionados, y ejemplos sobre cómo pequeños cambios en las encuestas mejoran la información contenida en las mismas y sobre la utilización de módulos rotativos. Existen aspectos particulares que, sin duda, requerirán de un esfuerzo especial, como la medición del trabajo infantil, que ha probado ser de baja calidad cuando es efectuada a través de los relevamientos de tipo general.

TEMA 8. Métodos Estadísticos de Estratificación de la Población

En esta parte del Taller se presentó el método utilizado para efectuar un ordenamiento –empleado en la focalización de un programa social– de los municipios y las localidades de México, de acuerdo al nivel socioeconómico. El indicador computado para tal fin agrega, a partir de un procedimiento estadístico –componentes principales–, un conjunto de variables –vivienda, ocupacionales, educativas– que se derivan de los censos de población. Se mostró cómo este indicador agregado fue incorporado a un sistema de información geográfico, similar a los presentados en ocasión del Tema 5. Este instrumento facilita las tareas de programación, ya que el mismo incorpora otros datos –como la distribución de establecimientos escolares y sanitarios, o la distribución de vías de acceso– que son fundamentales para decidir las zonas de intervención.

TEMA 9. La Propuesta de Evaluar el Desarrollo Humano

En este tema se realizaron dos presentaciones referidas específicamente al Informe de Desarrollo Humano –que desde hace varios años viene produciendo el PNUD– y al Índice que en él se utiliza para medir el desarrollo humano. Se comentaron las ventajas de contar con un indicador de este tipo, que cuenta con un sustento conceptual importante y que incorpora una visión más comprensiva del desarrollo, además de disponer de mediciones regulares para la casi totalidad de los países del mundo. También se enfatizó el aporte de los Informes en cuanto a su agenda temática, que ha ido cubriendo paulatinamente aspectos centrales del desarrollo humano mundial. Los Informes Nacionales constituyen un aporte de

similar importancia para cada país, aunque se propuso espaciar más su elaboración, de manera que los cambios registrados sean significativos.

Las presentaciones efectuadas se enfocaron mayoritariamente en las limitaciones del índice y en la forma en que algunas de éstas han sido superadas. Con referencia al cálculo del Índice, los comentarios se detuvieron en cuestiones tales como la idea y procedimiento del descuento del ingreso, los cambios que suelen introducirse en el tratamiento de los componentes, la no consideración de ciertas dimensiones (ambiental, libertad política, seguridad ciudadana, la desigualdad), las ponderaciones empleadas o la idea que el desarrollo puede medirse de igual manera en el norte o en el sur. El tipo de ponderaciones usadas y la forma de deducirlas –o, estrictamente, de fijarlas arbitrariamente– es otro cuestionamiento usual, aunque algunos ejercicios muestran que el ordenamiento entre países es poco sensible a variaciones en las ponderaciones.

Por otra parte, se tocó el tema de las fuentes de información utilizadas en el cálculo del Índice. Al respecto, se apuntó la dificultad del Índice para registrar avances en el período intercensal –dado que algunas variables utilizadas se originan en censos de población–, lo cual podría estar llevando a que las variaciones del mismo en el corto plazo sean un resultado exclusivo de las variaciones en el PIB. En este sentido, se mencionaron esfuerzos que el PNUD está realizando para poder efectuar un seguimiento de corto plazo. Adicionalmente, se advirtió sobre los posibles riesgos en la interpretación de los resultados del Índice, sobretodo en lo que se refiere a la comparación entre el ordenamiento de países producido por el mismo *vis a vis* el ordenamiento según ingreso per cápita. Al respecto, se comentó la factibilidad de eliminar el ordenamiento y clasificar a los países por grupos según nivel de desarrollo.

VII. DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA Y EQUIDAD

TEMA 10. La Divulgación de los Resultados

Inicialmente, se efectuó una presentación que planteó la necesidad de realizar análisis empírico acerca de los efectos sobre el bienestar que tienen tanto las políticas macroeconómicas como los shocks a los que son expuestos los países. Se planteó un esquema general en el cual se integra los niveles macro y micro a través de un nivel medio –o “meso”– que abarca a los mercados donde los hogares comercian y la infraestructura económica y social de los mismos. Bajo este esquema se asume que el impacto de las políticas ocurre en dos etapas, afectando inicialmente los precios de mercado y la disponibilidad de infraestructura y, a través de estos cambios, a los hogares. En la presentación se especificó los distintos requerimientos de información que tiene el análisis de cada uno de los niveles. Posteriormente, se esbozó un posible plan general para el análisis de las condiciones de vida, con ejemplos específicos sobre el contenido y estructura que podrían tener los estudios sobre pobreza, nivel educativo y nutrición, entre otros.

A continuación, los representantes de cinco países efectuaron presentaciones acerca de cuestiones relacionadas con la divulgación de los resultados sobre pobreza y temas conexos. En general, las distintas intervenciones enfatizaron el uso de nuevos instrumentos para la difusión de resultados –complementarios a los tradicionales–, aprovechando los avances tecnológicos (tales como CD-ROMs o Internet) que permiten una mayor accesibilidad y capacidad de procesamiento de los datos. La adaptación de las estrategias de difusión de acuerdo al tipo de usuarios –no sólo en el tipo de productos sino también en la forma de establecer las relaciones– fue un punto particularmente interesante. En este sentido, una de las presentaciones comentó el esfuerzo realizado para captar mayor atención del público a los datos producidos –por ejemplo, elaborando resúmenes para ser publicados en la prensa– y para intentar que ellos sean empleados de una manera más adecuada que la habitual.

En otra de las presentaciones se destacó la importancia de informar sobre la confiabilidad de los resultados estadísticos. Se señaló que, en la región, se han generalizado las comparaciones de resultados sobre pobreza y equidad entre países o periodos sin tomar en cuenta el error muestral de las estimaciones. Mediante un ejemplo, se mostró cómo esta práctica puede distorsionar seriamente la interpretación de resultados, más aún cuando estos se divulgan masivamente.

**PROFUNDIZANDO EN EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE
POBREZA (LP)**

**DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LA CANASTA
BÁSICA DE ALIMENTOS PARA LOS
ESTUDIOS DE POBREZA**

Impacto del uso de criterios alternativos

**JUAN CARLOS FERES
CEPAL**

- Ejercicio basado en información de Chile
- Encuesta de Presupuestos Familiares, 1996-1997
- Cobertura geográfica: Gran Santiago

- Requerimiento calórico promedio:

(nacional) = 2219 Kcal./día por persona
 (urbano) = 2205 Kcal./día por persona
 (rural) = 2301 Kcal./día por persona

CRITERIOS ALTERNATIVOS ANALIZADOS

En relación a:

- Identificación del Estrato Poblacional de Referencia (EPR)
- Exclusión de determinados tipos de gasto
- Tratamiento de los precios de los productos
- Variable de clasificación de los hogares/personas

LA BASE DE DATOS UTILIZADA NO PERMITIO ANALIZAR ADICIONALMENTE

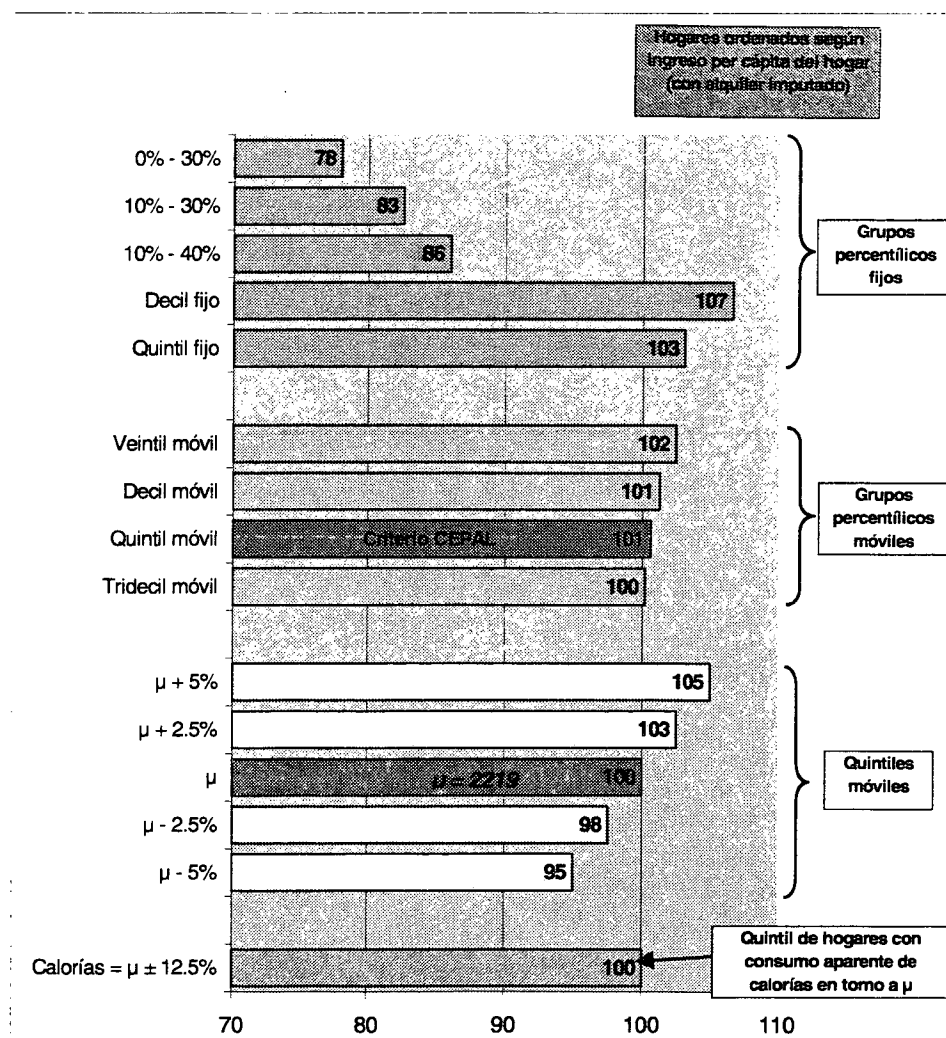
- Aplicación de escalas de equivalencia alimentarias
 No se dispuso de :
 - Edad en años simples
 - Ocupación a más de 1 dígito
 - Condición de actividad
- Criterio del consumo v/s el gasto
- Utilización de precios implícitos v/s precios del IPC
- Diferencias entre Región Metropolitana y Resto Urbano
- Diferencias entre áreas urbanas y rurales
- Diferencias entre los poderes de compra regionales (PPP)

IDENTIFICACION DEL ESTRATO POBLACIONAL DE REFERENCIA (EPR)

- Criterios analizados:
 - Grupos percentílicos fijos
tamaño y posición
 - Grupos percentílicos móviles
tamaño
 - Nivel de requerimiento calórico a satisfacer
promedio per cápita (μ) \pm un cierto porcentaje
 - Quintil con consumo "efectivo" en torno al requerimiento calórico promedio

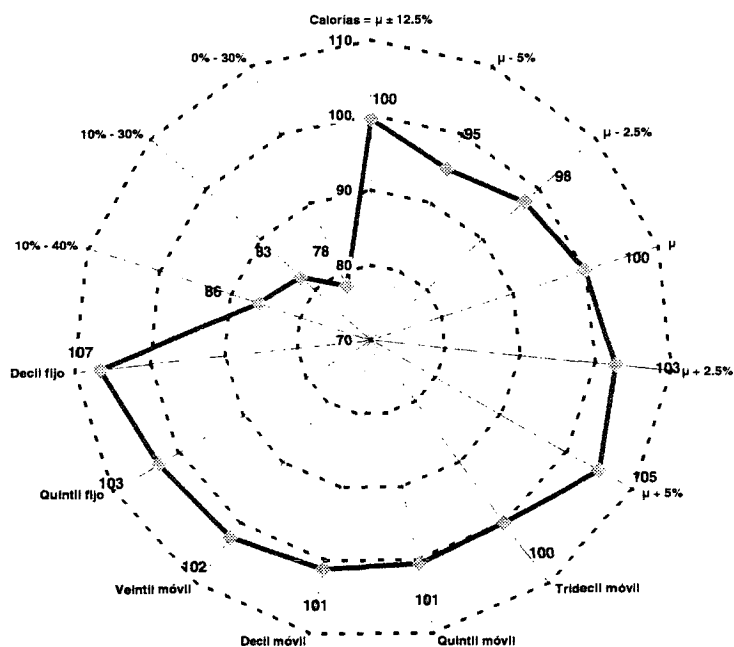
CONSUMO APARENTE DE CALORÍAS DE DISTINTOS EPRs

(Requerimiento calórico nacional promedio (μ) = 100)



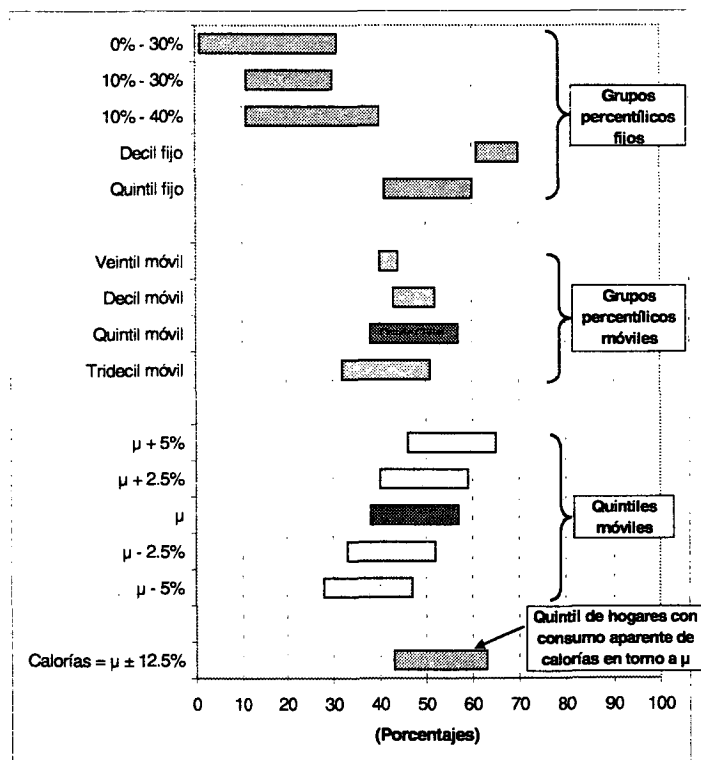
CONSUMO APARENTE DE CALORÍAS DE DISTINTOS EPRS

(Requerimiento calórico nacional promedio (μ)=100)



TAMAÑO Y POSICIÓN DE LOS EPRS SELECCIONADOS SEGÚN DISTINTOS CRITERIOS

(Percentiles de la distribución de ingreso per cápita del hogar)

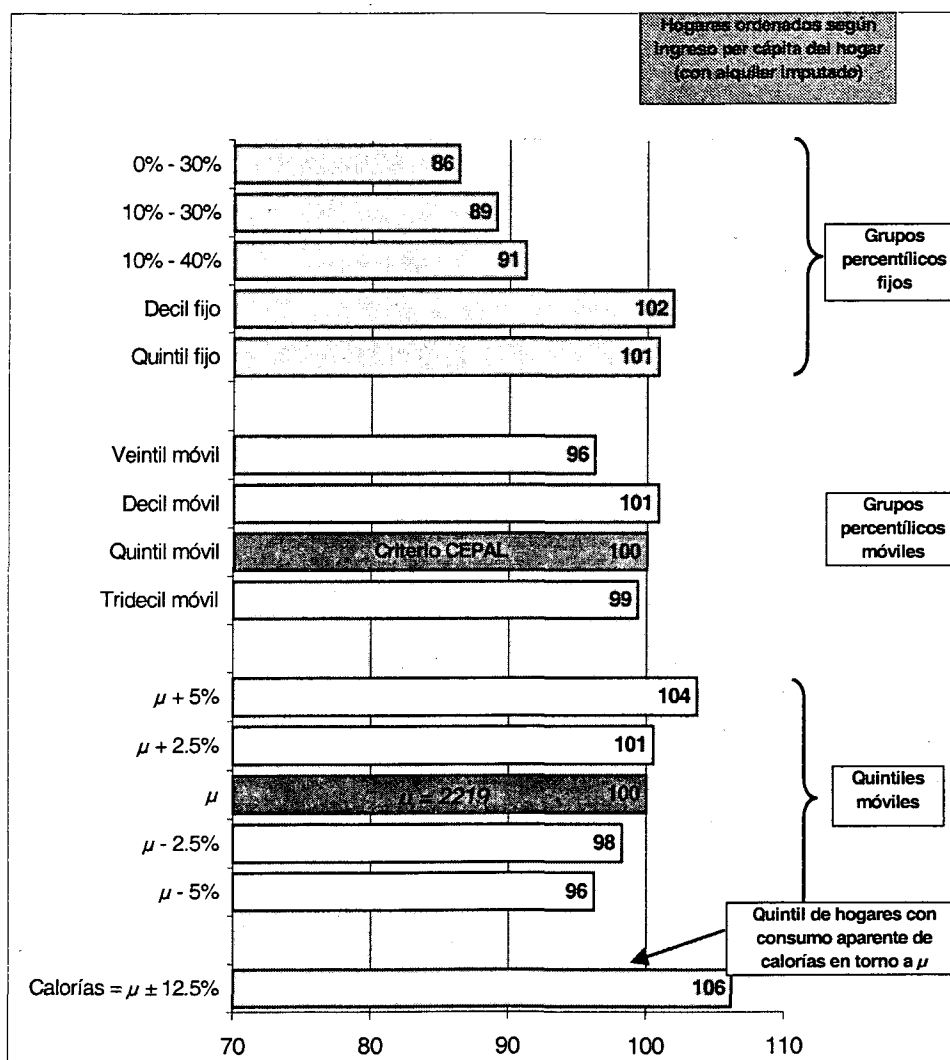


CONCLUSIONES SOBRE EL EPR (1/2)

□ Consumo aparente de calorías

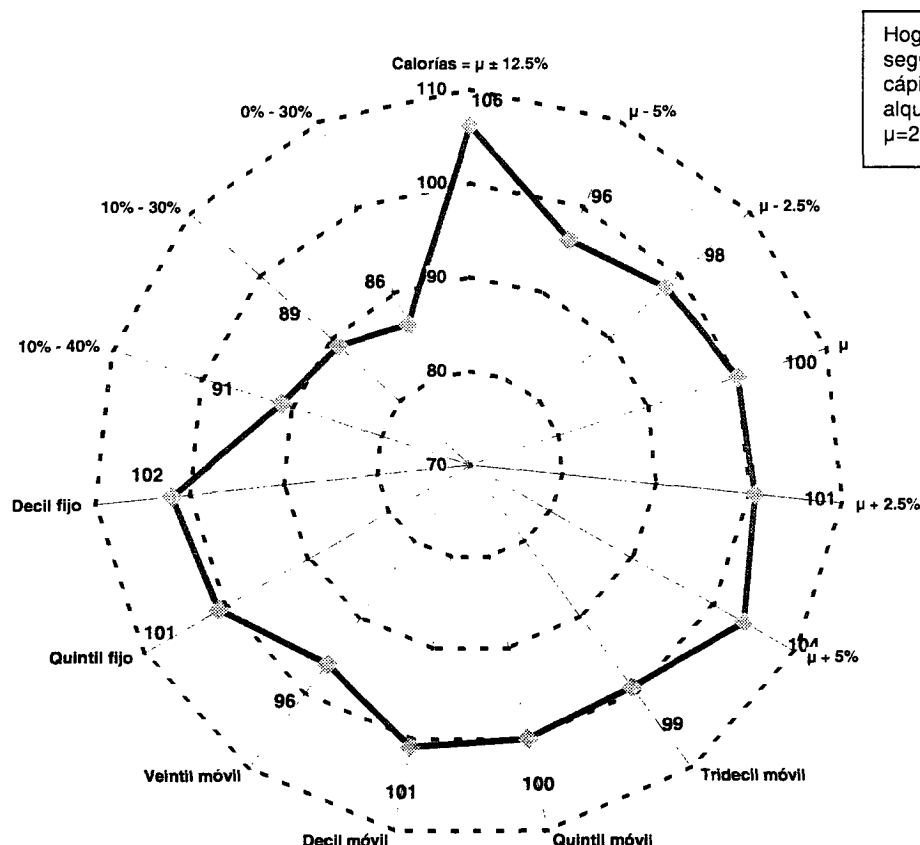
- Los grupos percentílicos fijos requieren de un ajuste importante para alcanzar el requerimiento calórico promedio
 - grupos pobres están por debajo de μ (entre 14% y 22%)
 - quintil y decil pertinentes sobrepasan μ en 3% y 7% respectivamente
- Por definición, los grupos percentílicos "móviles" (de cualquier tamaño) tienen un mejor ajuste a μ que los grupos percentílicos fijos
- El criterio "directo" genera un grupo quintílico en torno a $\pm 12.5\% \mu$

GASTO DIARIO EN ALIMENTOS, AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO
PROMEDIO, DE DISTINTOS EPRs
 (Gasto diario según criterio CEPAL = 100)



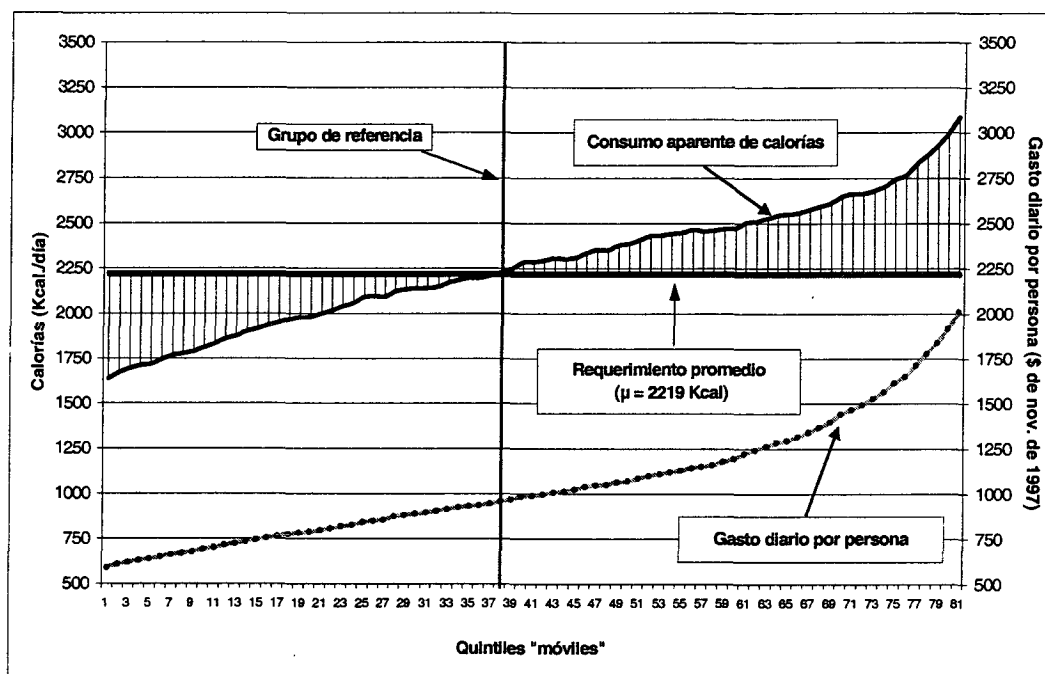
GASTO DIARIO EN ALIMENTOS, AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO**PROMEDIO, DE DISTINTOS EPRs**

(Gasto diario según criterio CEPAL = 100)

**CONCLUSIONES SOBRE EL EPR (2/2)**

- Gasto diario en alimentos, ajustado a μ
 - Los grupos percentílicos fijos difieren del valor de referencia:
 - muy marcadamente en el caso de los grupos pobres (por debajo entre 9% y 14%)
 - quintil y decil pertinentes por encima entre 1% y 2%
 - El tamaño del grupo percentílico “móvil” es poco incidente en el valor de la CBA, salvo cuando éste es muy pequeño (veintil: -4%)
 - El mejor ajuste se consigue con el quintil “móvil”
 - Ajustarse a un requerimiento calórico distinto del promedio (con el criterio del quintil “móvil”) incide en el costo de la CBA de manera menos que proporcional
 - El “criterio directo” redunda en un costo de la CBA superior al valor de referencia (en 6%)

CONSUMO APARENTE DE CALORÍAS Y GASTO EN ALIMENTOS SEGÚN QUINTILES a/
DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR
(valores diarios por persona)

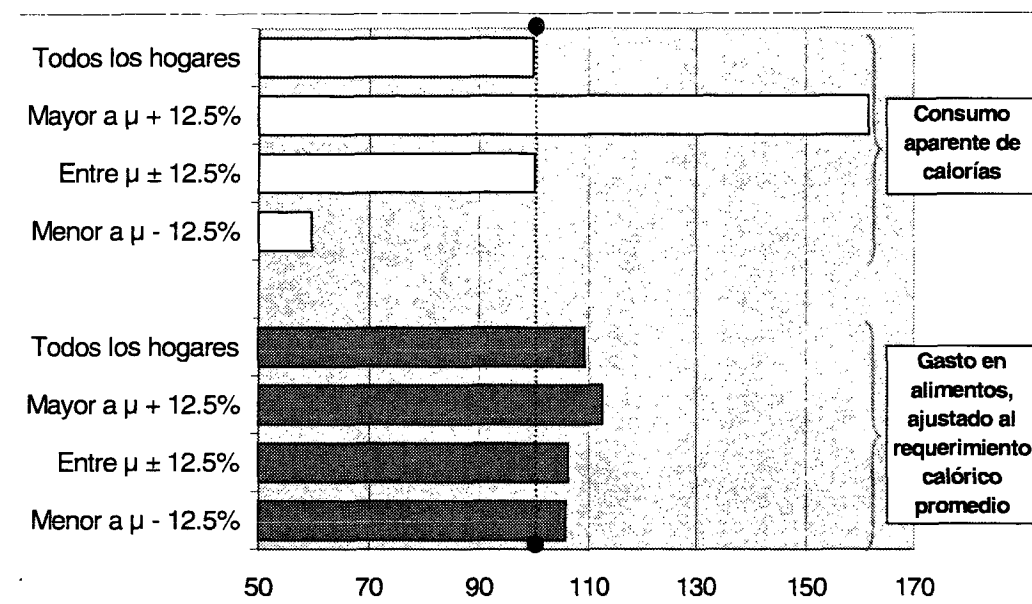


a/ Los quintiles o grupos de 20% de las personas están definidos en términos "móviles". Vale decir, el primer grupo está constituido por los hogares de los percentiles 1 a 20, el segundo por los percentiles 2 a 21, y así hasta conformar 81 grupos, todos de tamaño 20% del total de hogares. El quintil cuyo consumo de alimentos satisface exactamente el requerimiento promedio de calorías (Grupo de referencia), está formado por los percentiles 38 al 57.

CRITERIO DEL CONSUMO APARENTE (EFECTIVO) DE CALORIAS

- El conjunto de los hogares presenta una "ingesta" media en torno a μ . Sin embargo, su gasto medio en alimentos está por encima del valor de referencia (en casi 10%)
- El quintil cuyo consumo calórico (efectivo) es similar a μ ($\pm 12.5\%\mu$) tiene un gasto en alimentos que supera en 6% al valor de referencia
- Los hogares que se ubican por encima del requerimiento medio (33%), tienen una "ingesta" promedio 60% superior a μ , pero incurren en un gasto sólo 12% mayor que el valor de referencia
- Los hogares que están por debajo del requerimiento medio (43%), tienen una "ingesta" promedio del 60% de μ , pero igual su gasto medio en alimentos supera en cerca de 5% al valor de referencia

GRUPOS DE HOGARES SEGÚN CONSUMO APARENTE (EFECTIVO) DE CALORÍAS
Y GASTO EN ALIMENTOS
(Criterio CEPAL = 100)



Menor a $\mu - 12.5\%$ = (43% de los hogares)

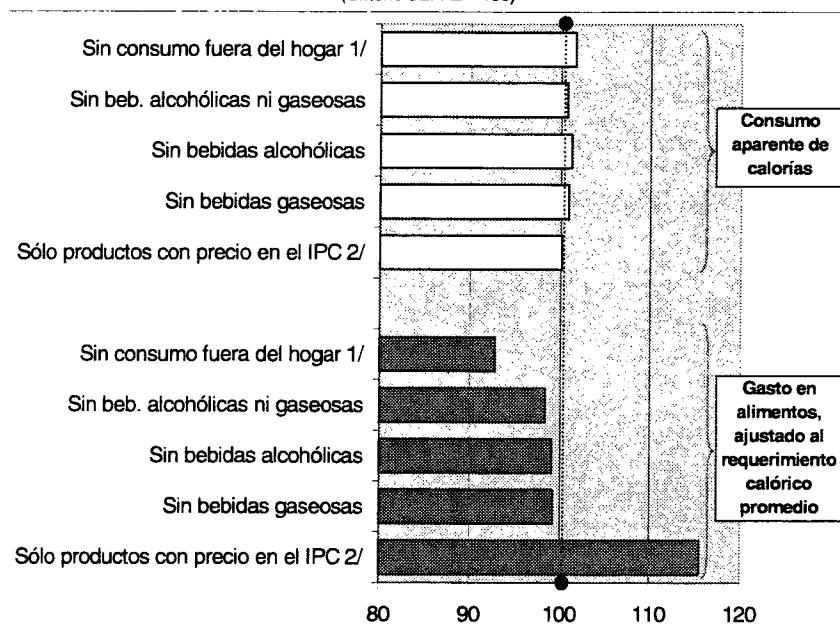
Entre $\mu \pm 12.5\%$ = (20% de los hogares)

Mayor a $\mu + 12.5\%$ = (37% de los hogares)

CRITERIO SOBRE LA EXCLUSIÓN DE ALGUNOS TIPOS DE GASTO Y EL TRATAMIENTO DE LOS PRECIOS

- La exclusión del consumo de alimentos fuera del hogar reduce el costo de la CBA en 7%
- La exclusión de las bebidas alcohólicas lo reduce en 1%, lo mismo que las bebidas gaseosas. La exclusión simultánea de ambas lo reduce en 2%
- Si se consideran sólo los productos que tienen precios en el IPC ("antiguo"), 73% del total de productos y 95% del gasto en alimentos, el costo de la CBA sería 16% superior al valor de referencia

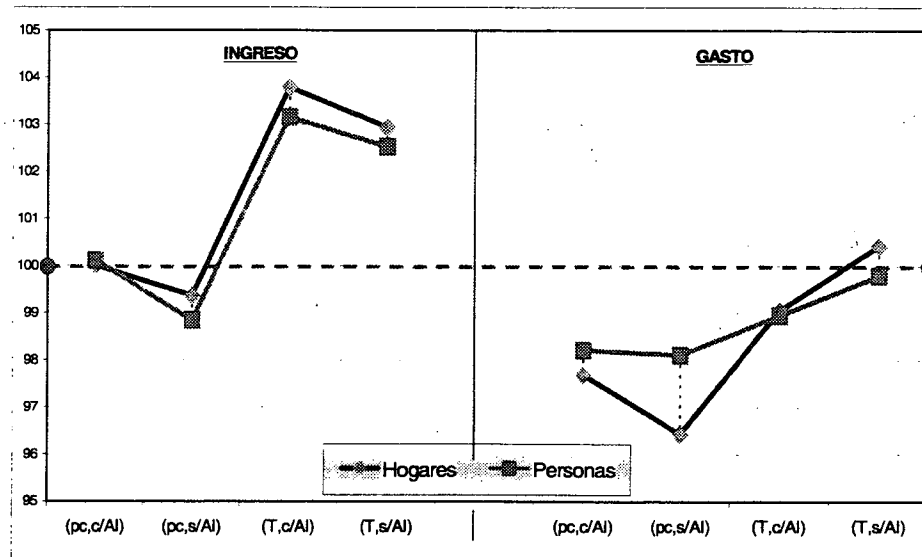
CONSUMO APARENTE DE CALORÍAS Y GASTO DIARIO EN ALIMENTOS (AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO PROMEDIO) DE DISTINTOS EPRs, SI SE EXCLUYEN ALGUNOS TIPOS DE GASTO Y SEGÚN TRATAMIENTO DE LOS PRECIOS
(Criterio CEPAL = 100)



1/ Representan el 8.9% del total de gasto en alimentos del hogar.

2/ Representan el 95% del total del gasto en alimentos del hogar y corresponden a un 73% del total de productos alimenticios encuestados.

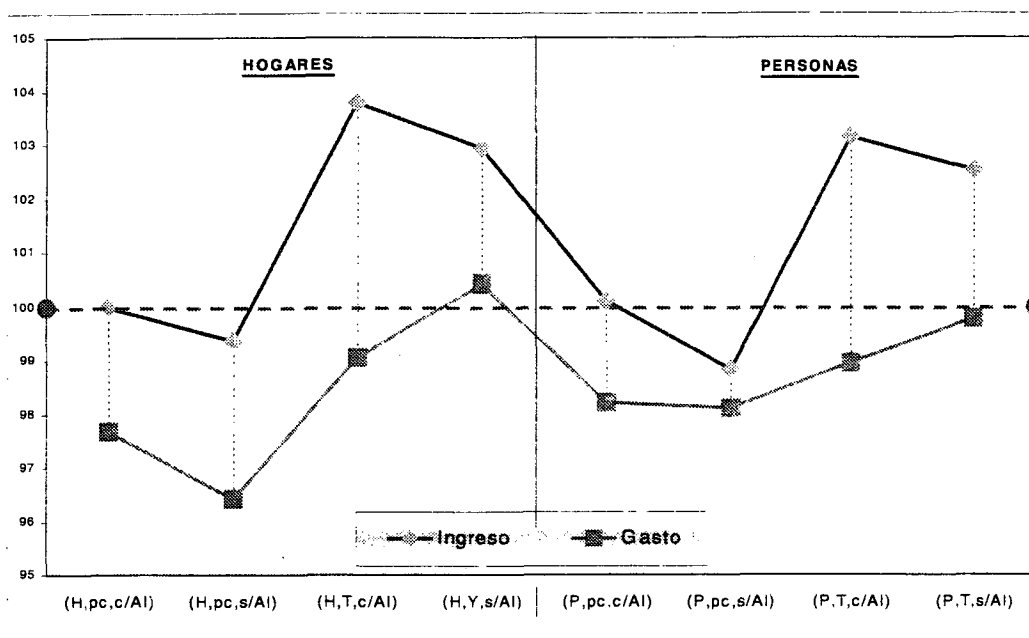
GASTO DIARIO EN ALIMENTOS, AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO PROMEDIO, DEL EPR SELECCIONADO SEGÚN DISTINTAS VARIABLES DE CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES (PERSONAS)
(Criterio CEPAL = 100)



T = Total
pc = Per cápita

c/AI = Con alquiler imputado
s/AI = Sin alquiler imputado

GASTO DIARIO EN ALIMENTOS, AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO PROMEDIO, DEL EPR
SELECCIONADO SEGUN DISTINTAS VARIABLES DE CLASIFICACION DE LOS HOGARES (PERSONAS)
(Criterio CEPAL = 100)



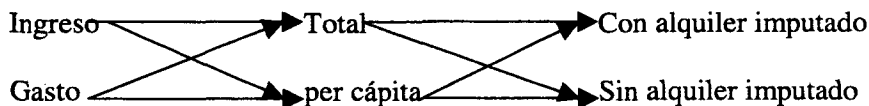
H = Hogares
P = Personas

T = Total
pc = Per cápita

c/AI = Con alquiler imputado
s/AI = Sin alquiler imputado

VARIABLES DE CLASIFICACION DE LOS HOGARES (PERSONAS) PARA LA SELECCION DEL EPR

Alternativas:



- Clasificar hogares por gasto siempre da valores de CBA inferiores que clasificar por ingreso. La diferencia oscila, según los criterios utilizados, entre menos de 1% y casi 5%
- El clasificar a las personas por ingreso da normalmente, valores inferiores que clasificar a los hogares. En general sucede a la inversa con el gasto
- En relación al criterio CEPAL (H, Yp/c,c/AI), el uso del gasto daría un costo de CBA algo más de 2% más bajo
- Usando el ingreso, la exclusión del alquiler imputado siempre reduce el costo de la CBA, en poco menos de 1%. En cambio, al usar el gasto, esas diferencias son ambiguas

CHILE: DIFERENCIAS EN EL GASTO DIARIO EN ALIMENTOS POR PERSONA, AJUSTADO AL REQUERIMIENTO CALÓRICO PROMEDIO, DE DISTINTOS ESTRATOS POBLACIONALES DE REFERENCIA, SEGÚN VARIABLES ALTERNATIVAS DE CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES (PERSONAS)
(Costo según criterio CEPAL = 100)

Variable de ordenamiento de los hogares (personas)	Estrato poblacional de referencia (EPF)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
	Todos los hogares		Percentiles tipos		Decil tipo	Quintil tipo	Ventil móvil (Grupo de 5%)	Decil móvil (Grupo de 10%)	Tridecil móvil (Grupo de 30%)	Cuantiles móviles (Grupos de 20%)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	
										con ± 5% del Fajamiento adoptado (μ = 2219 kcal/día) /		Considerando solo los productos con datos sobre fuera de casa (75% del total de productos)	Sin gasosas ni alcohólicas	Sin bebidas alcohólicas																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
										μ-5%	μ+5%																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	0%-30%	10-30%	10-40%																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base la V Encuesta de Presupuestos Familiares, 1996-1997.

Nota: A.I. = Alquiler imputado.

Grupo de hogares cuyo consumo aparente de calorías es	
< a ± 12.5%	< a ± 12.5%
Entre ± 12.5%	Entre ± 12.5%
> a ± 12.5%	> a ± 12.5%
(Aprox. 43% de Hogares)	(Aprox. 37% de Hogares)
106	113

= Costo mayor (en más de 5%) al adaptado
 = Costo mayor (hasta 5%) al adaptado
 = Costo igual al adaptado
 = Costo menor (hasta 5%) al adaptado
 = Costo menor (en más de 5%) al adaptado

**EL CONSUMO FUERA DEL HOGAR Y SUS
IMPLICACIONES EN LA ELECCIÓN DEL ESTRATO
DE REFERENCIA: ALGUNAS REFLEXIONES
PRÁCTICAS**

**FERNANDO MEDINA
CEPAL**

PREMISAS BÁSICAS

- La elección del estrato de referencia, es un aspecto fundamental en la elaboración de la canasta básica alimentaria y por supuesto en la cuantificación de la línea de pobreza extrema y la tasa de incidencia de la indigencia y pobreza.
- Para su identificación, es necesario transformar a nutrientes todos los alimentos que son consumidos durante el período de referencia por los miembros del hogar.
- Es de todos conocido, que los consumos fuera del hogar representan, en muchos casos y sobre todo en los grandes centros urbanos, una parte importante del gasto y de la ingesta diaria de los miembros del hogar.

PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL ASIGNADO AL CONSUMO FUERA DEL HOGAR

DECIL	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
% del gasto fuera del hogar	11.1	12.2	15.5	18.1	22.5	22.5	26.8	29.3	37.6	44.3

- Los consumos en bares y restaurantes, puestos callejeros, centros de trabajo y escuelas, son comunes en la gran mayoría de los países.
- Desde el punto de vista de las encuestas, es evidente que resulta necesario registrarlos, ya que el no tenerlos se traduce en un subreporte en la ingesta familiar y tiene consecuencias prácticas en la elección del estrato de referencia y la elaboración de la canasta básica.
- Por otra parte, es claro que en una encuesta de presupuestos familiares, lo único que se puede registrar es el gasto realizado fuera del hogar en los distintos tiempos de comida.
- Ante la situación anterior, surge la siguiente pregunta:
- ¿de qué manera se traduce el gasto efectuado fuera del hogar en incrementos en la ingesta de los hogares?
- Un primer análisis que debemos realizar, es determinar cuál es el consumo calórico reportado por los hogares, sin considerar lo que se adiciona por las comidas efectuadas fuera.

LA PRÁCTICA ACTUAL

- La manera en que tradicionalmente se hace la conversión del gasto efectuado fuera del hogar a nutrientes, consiste en aplicar el siguiente procedimiento:
- Se determina el costo unitario de las calorías consumidas dentro del hogar:

$$\frac{\text{gasto dentro del hogar}}{\text{total de calorías}} = \text{costo de una caloría} = (\text{cu}(\$))$$

- Se supone una relación de costo **k** entre el consumo efectuado dentro del hogar y el realizado fuera.

OPCIONES EN PRÁCTICA

- a) Existe la opción propuesta por la CEPAL, en donde se asume que el costo de las calorías consumidas fuera del hogar es **3 veces** superior al de las que se consumen dentro.
- b) La evidencia empírica para el caso de un país de la región (Uruguay) determinó que el costo de lo consumido fuera del hogar es **4 veces** mayor.

IMPLICACIONES PRÁCTICAS

- **Hipótesis:** el usar uno u otro factor, puede conducir a resultados diferentes en la elección del estrato de referencia.
- **Pregunta:** ¿Cuál es la incidencia del valor de **k** en la elección del estrato de referencia?

PROCEDIMIENTO DE CONVERSIÓN

- Para convertir el gasto efectuado fuera del hogar en nutrientes, se procede como se muestra a continuación:

$$\text{calorías aportadas por consumo fuera} = \frac{\text{gasto efectuado fuera}}{k * \text{cu}(\$)}$$

en donde **k**, es un factor constante que se aplica a todos los hogares que reportaron consumo fuera del hogar y **cu(\$)** representa el costo unitario de la caloría consumida dentro.

ALGUNAS REFLEXIONES

- Teóricamente, el rango de variación de **k** es el intervalo $[1, \infty)$

$$1 \leq k < \infty$$

- En la medida de que $k \rightarrow \infty$, entonces el aporte de lo consumido fuera del hogar tenderá a 0.
 - Para hacer la conversión, existen las siguientes **dos opciones:**
- a) **Efectuar el cálculo para cada uno de los hogares.** En esta opción, se debe calcular una relación de costo, entre lo consumido fuera y dentro del hogar, manteniendo constante el factor de conversión.

Se puede presentar el caso (con baja probabilidad), de que existan hogares que no reportaron consumo dentro de su hogar. En esta situación, se aplicará el factor promedio del decil al que pertenecen.

- b) **Aplicar a todos los hogares el factor promedio del decil al que pertenecen**

- Por otra parte, cuando $k=1$ se asume un costo similar entre lo consumido dentro y fuera del hogar.
- De lo anterior, se desprende que debemos acotar el límite superior de variación de **k**:

$$1 \leq k \leq m$$

HIPÓTESIS DE TRABAJO

- Debe ser diferencial el factor de conversión para los diferentes dominios de estudio geográficos de la encuesta. (**efecto regional de precios**)
- Debe aplicarse un factor diferencial para cada grupo de hogares. (**efecto precio asociado a la calidad y composición de la dieta**)
- Debiéramos tener k_i factores; en donde $i=1, \dots, 10$ y k_i representa el factor de conversión asociado al i -ésimo decil.

PREGUNTAS

¿Cómo se determina un factor de conversión para cada decil?

UNA ALTERNATIVA A EXPLORAR

- Para cada decil, se determina el total de calorías que se pueden comprar con una unidad monetaria $u(\$)$:

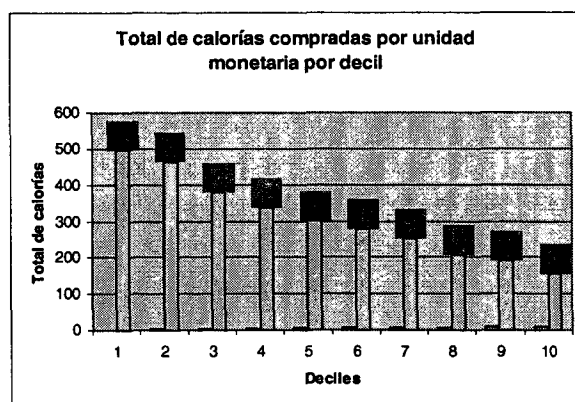
$$\frac{\text{gasto total dentro del hogar}}{\text{calorías consumidas}} = \text{calorías compradas por } \$$$

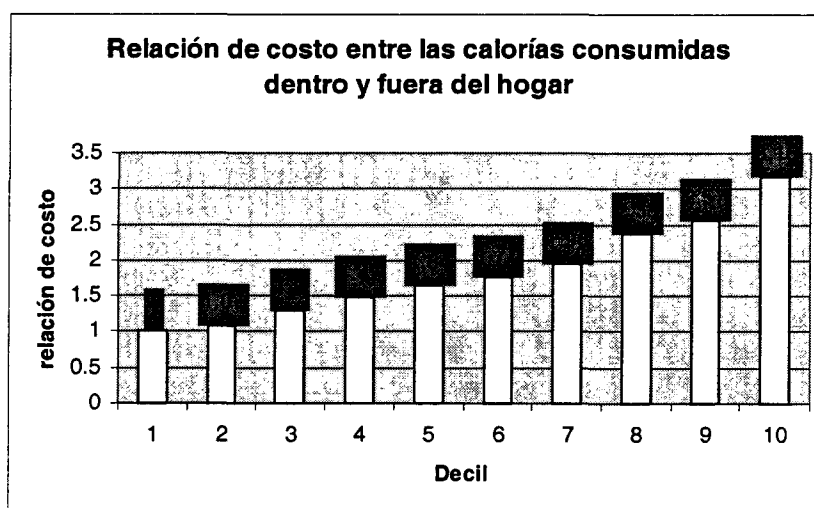
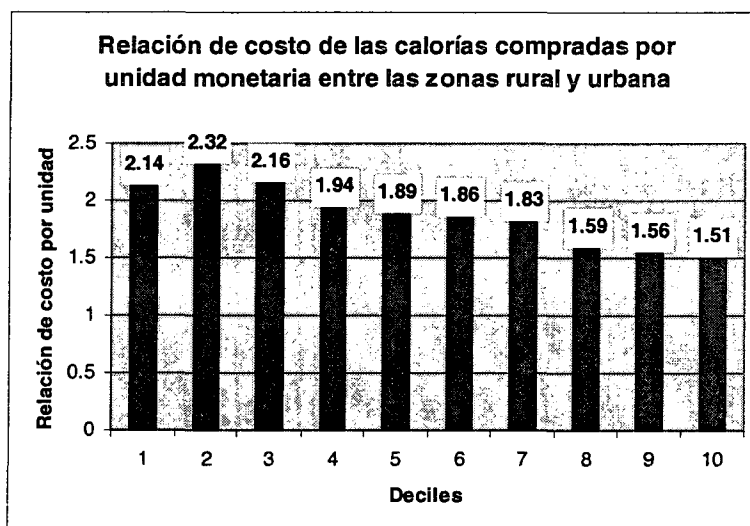
- Se fija como punto de referencia el valor observado en el primer decil, en el entendido que esos hogares compran más por unidad (\$).
- El factor de conversión k_i , se determina a partir de la siguiente expresión:

$$k_i = \frac{c(\$)_1}{c(\$)_i} ; \forall i = 2, \dots, 10$$

- **Hipótesis:** El costo de la caloría consumida fuera del hogar en el primer decil, es igual a la que se consume fuera.
- **Pregunta:** ¿ Cuánto se sobreestima el consumo del primer decil ?
- **Hipótesis:** está en relación directa con la importancia del gasto

RESULTADOS EMPÍRICOS





CONSUMO CALÓRICO POR DECILES DE HOGARES POR INGRESO PER CÁPITA

Alternativa	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
A	1584	1970	1799	2000	1950	2112	2262	2012	2215	2183
B	1599	1998	1829	2077	2006	2252	2383	2149	2444	2438
C	1604	2007	1839	2102	2024	2299	2423	2194	2520	2523
D	1645	2072	1891	2205	2089	2423	2503	2240	2567	2502

A~ sin considerar el consumo fuera del hogar ($k=0$)

B~ $k=4$

C~ $k=3$

D~ k_1

- El porcentaje de sobreestimación del consumo del primer decil, es equivalente a la importancia del gasto fuera del hogar en relación al gasto total del hogar.

En el primer decil de la distribución, el porcentaje de gasto efectuado fuera del hogar fue de **3.9%** y el cociente entre el consumo ajustado y el observado representa un aumento del **3.9%**.

CONCLUSIONES

El manejar un factor de conversión diferencial por zona geográfica y estrato de ingresos se presenta como la opción más adecuada por las siguientes razones:

- permite introducir en el análisis las diferencias de precios regionales
- permite considerar las diferencias de precios, calidades y composición de la estructura de consumo de los hogares, en función de su nivel de ingreso
- ayuda a subsanar algunas de las limitaciones de la información, con relación al nivel de subestimación del consumo reportado por los hogares
- tiene incidencia en la elección del estrato de referencia, la composición de la canasta básica alimentaria y el valor de la línea de pobreza extrema
- guarda relación directa con la tasa de incidencia de la pobreza extrema

**EL ORDENAMIENTO DE LOS HOGARES Y SU
INCIDENCIA EN LA ELECCIÓN DEL
ESTRATO DE REFERENCIA**

**FERNANDO MEDINA
CEPAL**

PREMISAS

- La elección del estrato de referencia es una etapa crucial para la elaboración de la canasta básica alimentaria.
- Conforme a lo anterior, resulta muy importante identificar la variable que resulta más apropiada para ordenar los hogares, la cual debe estar en sintonía con la métrica monetaria que se utilizará para determinar la incidencia de la pobreza.

HIPÓTESIS

- El estrato de referencia cambia en función de la variable de ordenamiento que se utilice.
- Los factores de conversión de los alimentos consumidos fuera del cambian, en función a la variable de ordenamiento.
- El costo de la canasta básica cambia en función a la variable de ordenamiento.
- La incidencia de la pobreza cambia, en función de la variable de ordenamiento.

EVIDENCIA EMPÍRICA

Procedimiento de trabajo

- Se utilizaron las siguientes variables de ordenamiento:
 - ingreso per cápita
 - gasto per cápita
 - ingreso por adulto equivalente
 - gasto por adulto equivalente
- Se aplicaron factores diferenciales de escalas de equivalencia para las zonas urbanas y rurales del país.
- Los factores de equivalencia de niños en relación a los adultos que se aplicaron fueron los siguientes:

$$p_u = 0.81 \quad p_r = 0.89$$

- Los factores de escala que se aplicaron fueron:

$$\Theta_u = 0.79 \quad \Theta_r = 0.75$$

- La expresión biparamétrica que se aplica para determinar el ingreso (gasto) por adulto equivalente es la siguiente:

$$(A + pN)^\Theta \quad ; \quad 0 \leq \Theta \leq 1$$

en donde A es el número de adultos en el hogar; p la relación de equivalencia entre un niño y un adulto; y N el total de niños en el hogar.

RESULTADOS

FACTORES UTILIZADOS PARA CONVERTIR EL GASTO FUERA DEL HOGAR EN NUTRIENTES

OPCIÓN	DECILES DE HOGARES									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ypc	1.0	1.2019	1.3077	1.4661	1.5440	1.6481	1.7957	2.0021	2.2282	2.7482
Yae	1.0	1.1548	1.3218	1.3956	1.5119	1.6114	1.8092	1.9446	2.2629	2.6888
Gpc	1.0	1.3179	1.4920	1.5576	1.7563	1.8154	2.0031	2.1882	2.4692	3.0047
Gae	1.0	1.2855	1.4377	1.5794	1.7383	1.7634	1.9823	2.2135	2.4853	2.9761

CONSUMO CALÓRICO DIARIO POR PERSONA

OPCIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A (2006)	1571	1747	1818	1822	2090	2154	2155	2196	2202	2303
B (2014)	1594	1819	1857	1887	2093	2117	2119	2228	2165	2263
C (1966)	1488	1618	1674	1918	1921	2066	2123	2208	2281	2359
D (1970)	1484	1699	1759	1860	1997	2042	2144	2170	2224	2330

Requerimiento per cápita diario de 2,100 kcal.

A~Ypc; B~Yae; C~Gpc; D~Gae

COSTO DIARIO DE LA PAUTA DE CONSUMO POR DECIL

(línea de indigencia z)

OPCIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	2.68	3.85	4.21	4.84	6.08	6.83	8.00	9.39	10.54	17.25
B	2.80	3.69	4.46	4.86	6.04	6.87	7.47	9.81	11.76	14.72
C	2.55	3.57	4.09	5.14	6.64	6.31	7.35	9.42	11.50	16.28
D	2.50	3.66	4.18	5.06	6.14	6.10	7.90	8.83	13.76	16.92

A~Ypc; B~Yae; C~Gpc; D~Gae

CONCLUSIONES

- Se registraron diferencias en los factores calculados para convertir el consumo fuera del hogar en nutrientes.
- Las diferencias más significativas se perciben cuando se comparan los resultados obtenidos con las variables ingreso y gasto.
- El consumo calórico diario se incrementa ligeramente. Sin embargo, el aumento no es suficiente para cambiar la elección del estrato de referencia.
- Se reportan diferencias en la elección del estrato de referencia, cuando el ordenamiento de los hogares se realiza con ingreso o gasto.
- Se reportaron diferencias en el costo de la pauta de consumo, como resultado del ordenamiento de los hogares con las variables ajustadas por economías de escala.
- En costo de la pauta de consumo se incrementó, cuando las variables de ordenamiento (ingreso y gasto) se ajustaron por economías de escala.

SENSIBILIDAD DE LOS ÍNDICES DE POBREZA

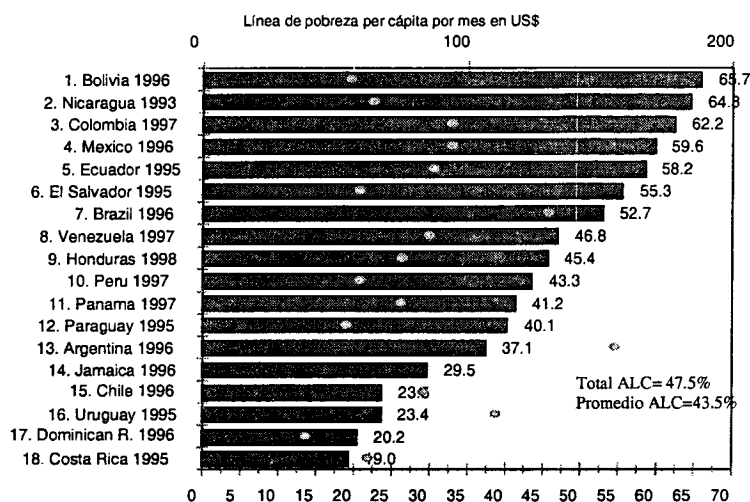
**JOSÉ ANTONIO MEJÍA
MECOVI-BID**

- Resultados basados en un documento de trabajo en preparación de Miguel Székely, Nora Lustig, Martín Cumpa y José Antonio Mejía.
- Ejercicio cuyo objetivo es mostrar el impacto de los supuestos considerados al realizar estimaciones de pobreza:
 - Línea de pobreza
 - Ajustes a la información primaria (sub-declaración).
 - Indicador de bienestar (consumo o ingreso)
 - Escalas de adulto equivalente
 - Economías de escala

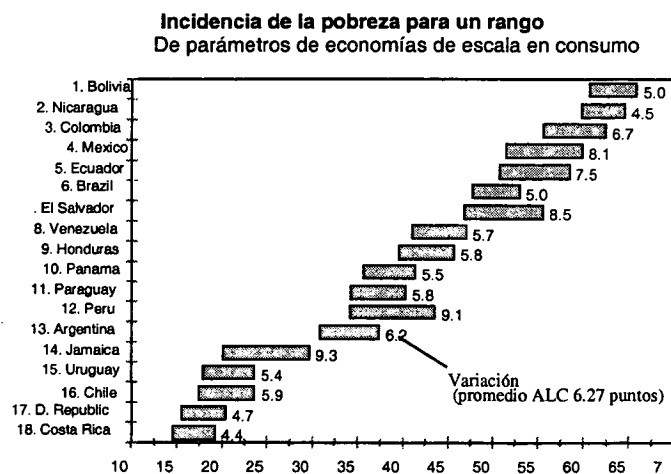
SUPUESTOS

- Base (gráfica 1):
 - Líneas de pobreza “nacionales”
 - No ajustes a los datos por subdeclaración.
 - No economías de escala.
 - No escalas de adulto equivalente (per cápita).
- En los ejemplos que se presentan:
- Líneas de pobreza “nacionales”
- No ajuste a los datos originales
- Economías de escala (gráfica 2)
 - Valores entre 0.85 y 1 (no hay economías de escala)
- Escalas de adulto equivalente (gráfica 3):
 - Per cápita
 - Ferreira
 - Mayores de 16. El primero = 1.2, los demás 0.8.
 - Niños entre 11 y 15 = 0.8
 - Niños entre 5 y 10 = 0.4
 - Niños entre 0 y 4 = 0.3
 - Amsterdam
 - Hombres de 18 y mayores = 1
 - Mujeres de 14 y mayores = 0.9
 - Hombres entre 14 y 17 = 0.98
 - Niños y niñas entre 0 y 13 = 0.52

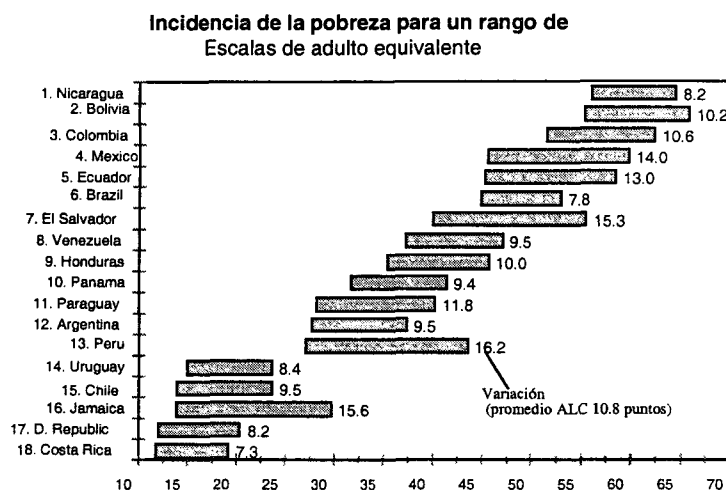
1. Base: Incidencia de la pobreza “convencional” para ALC circa 1996



2. Variando el factor de economías de escala en el consumo de 1 a 0.85 no generará grandes diferencias en la incidencia de la pobreza



3. Utilizando escalas de adulto equivalente introduce más variabilidad en las estimaciones puntuales.



RESULTADOS

- Como era de esperarse existen variaciones significativas en los índices.
- Realza la importancia de ver más allá de una cifra y observar
 - los patrones de la pobreza (características),
 - sus determinantes,
 - la consistencia de los resultados obtenidos, y
 - su robustez (ordenamiento de sub-grupos).
- Diferencias entre las estimaciones que se debaten en muchas ocasiones son sólo diferencias en los supuestos.
- De ahí la necesidad de ser claros en las estimaciones para lograr que éstas sean:
 - REPLICABLES
 - DEFENDIBLES
 - TRANSPARENTES
- Es decir, si vamos a debatir, discutamos los supuestos detrás de los resultados y no los resultados per se.

**MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
(NBI)**

**EL MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS (NBI) Y SUS APLICACIONES
EN AMÉRICA LATINA**

**JUAN CARLOS FERES Y XAVIER MANCERO
CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción.....	64
2. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas	65
2.1 Proceso de Selección de Indicadores.....	66
Necesidades Básicas a Considerar	66
Variables Censales y Necesidades Básicas	67
Indicadores de Necesidades Básicas y Niveles Críticos de Satisfacción	68
Representatividad de los Indicadores.....	69
2.2 Indicadores Típicamente Utilizados	70
Calidad de la Vivienda	70
Condiciones Sanitarias	71
Educación.....	72
Capacidad Económica.....	72
Otros Posibles Indicadores.....	74
2.3 El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	75
2.4 Evaluación Crítica del Método NBI.....	78
3. Propuestas de Medición de la Pobreza a partir de NBI	80
3.1 El Enfoque Bidimensional y el Método Integrado.....	80
3.2 El Método NBI y la Estimación de Ingresos a Partir de los Censos	83
4. Conclusiones.....	85
5. Bibliografía.....	86
Anexo: Los Mapas de Pobreza en América Latina	89
Argentina	89
Bolivia.....	89
Chile.....	90
Colombia.....	91
Ecuador	91
Guatemala	92
Honduras	93
Nicaragua	93
Paraguay.....	94
Perú	95

Página

Uruguay	95
Venezuela	96

RESUMEN

En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. En la presente nota se hace una revisión de las principales características de dicho método, tanto en su forma más generalizada de aplicación como en las variantes propuestas en años recientes. Adicionalmente, se incluye un resumen de los indicadores utilizados en algunos mapas de pobreza contruidos en un gran número de países de la región.

Con base en la síntesis de las ventajas y desventajas del método NBI contenidas en el documento, las conclusiones del mismo apuntan a destacar especialmente su utilidad en cuanto instrumento de *caracterización* de la población en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas, más que como una metodología de *medición* de la pobreza propiamente tal.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien el término “pobreza” tiene muchos significados y abarca una infinidad de situaciones, es aceptable definirlo como “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)” (CEPAL / DGEC, 1988a). A ello puede agregarse que “la pobreza (...) es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979).

Estas definiciones son compatibles con al menos dos mecanismos para determinar cuáles hogares son pobres, proceso conocido como de “identificación” de los pobres¹. Una primera posibilidad es evaluar directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, encuestándolos sobre los bienes y servicios de que disponen. La segunda alternativa consiste en medir los recursos del hogar, usualmente sus ingresos o sus gastos, y estimar si estos son suficientes para que el hogar pueda gozar de un nivel de vida aceptable, de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes (Feres y Mancero, 1999).

Estas alternativas de “identificación” se conocen como los métodos “directo” e “indirecto”, respectivamente. Si bien ambos métodos buscan medir el mismo fenómeno, sus enfoques difieren tanto en aspectos conceptuales como empíricos. En cuanto a lo primero, una diferencia importante radica en que el método “directo” relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método “indirecto” lo relaciona con la posibilidad de realizar consumo. Esta diferencia conceptual se refleja en las estimaciones de pobreza generadas por cada tipo de medición. Así, bajo el método “directo”, un hogar será considerado pobre si los menores en edad escolar que lo conforman no asisten a la escuela, aunque el hogar disponga de enormes recursos financieros; en cambio, un hogar con ingresos elevados que resida en

(*) Los autores agradecen a los participantes del 5º Taller Regional del MECOVI por sus valiosos comentarios, que han motivado la reestructuración de la presente nota.

¹ De acuerdo con Amartya Sen (1984), la medición de la pobreza se puede dividir en dos grandes etapas. En la primera, denominada de “identificación”, se define cuáles hogares son pobres y cuáles no a partir de algún criterio previamente elegido. La segunda etapa, llamada de “agregación”, implica calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población.

una vivienda inadecuada y sin acceso a agua potable no será considerado como pobre bajo el método “indirecto”. Si bien ambos ejemplos representan casos extremos, sirven para ilustrar el sesgo implícito en cada método de medición.

El método “directo” más conocido y utilizado en América Latina es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), introducido por la CEPAL a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. Bajo este método, se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se puede construir “mapas de pobreza”, que ubican geográficamente las carencias anotadas².

Dada la restricción del método a la información contenida en los censos, el tipo de necesidades que puede estudiar es limitado. Usualmente, la insatisfacción de necesidades se evalúa en base a algunas características de la vivienda –tales como tipo de materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos– y a ciertos rasgos demográficos del hogar –número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe–. Así, el concepto de pobreza implícito en el método NBI se limita, en la práctica, a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado varios otros elementos relevantes del bienestar.

Desde sus inicios, el método NBI ha sido utilizado con distintos propósitos, no necesariamente compatibles entre sí. Por un lado es posible plantearlo como un instrumento para caracterizar la pobreza –aportando información sobre el desarrollo de las “capacidades” humanas no reflejadas en el ingreso– de manera complementaria a los métodos indirectos de medición. Por otra parte, el método puede ser considerado como un sustituto del método de líneas de pobreza, caso en el que se justifica la utilización de indicadores altamente correlacionados con el ingreso aunque no fueren representativos de las “capacidades”. Esta dualidad de objetivos sirve como guía de análisis en el presente documento, cuyo propósito es reseñar las características centrales del método NBI, a partir de las aplicaciones que de él se han hecho en la región.

Esta nota está estructurada de la siguiente forma: En la primera parte se explica el proceso mediante el cual se elige los indicadores censales más apropiados para medir y caracterizar la pobreza, se revisa sus ventajas y desventajas, y se describe los indicadores comúnmente empleados. A partir de este análisis, la sección posterior estudia la posibilidad de aplicar el método NBI como un complemento a las mediciones realizadas a partir del ingreso. En la tercera parte del documento se analiza la propuesta de estimar el ingreso sobre información censal, a partir de los indicadores de NBI. Posteriormente, una vez expuestas las conclusiones que surgen del texto, se encuentra un anexo en el que se entrega una visión general de los indicadores utilizados en los mapas de pobreza para diversos países de América Latina.

2. EL MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Tal como se concibió originalmente, el objetivo del método NBI era el de proveer un método directo de “identificación” de los pobres, tomando en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar, y aprovechando el inmenso potencial de desagregación geográfica que permite la información censal. En esta sección se describe el proceso de selección de indicadores, se revisa las características principales de los indicadores empleados usualmente y se evalúa el sistema de agregación tradicionalmente utilizado por el método. Como podrá notarse en este capítulo, tanto los procedimientos como los indicadores han sufrido mínimas variaciones desde la aparición del método.

² El “Mapa de Extrema Pobreza” para Chile (1975) es el primer trabajo que identificó geográficamente las principales carencias de la población. Sin embargo, fue el trabajo conjunto del INDEC y la CEPAL para la Argentina (1984) el que sentó las bases metodológicas para las aplicaciones posteriores.

2.1 Proceso de Selección de Indicadores

La fuente de información utilizada por el método NBI son los censos de población y vivienda, disponibles en prácticamente todos los países de América Latina. Esto se debe a que sólo los censos permiten lograr el grado de desagregación geográfica requerido para que un mapa de pobreza sea útil en la identificación de necesidades espacialmente localizadas.

De la gran variedad de datos que contienen los censos, es necesario seleccionar indicadores adecuados para reflejar las necesidades primordiales de la población. Estos indicadores, a su vez, están restringidos al tipo de información que proporcionan los censos. El proceso de selección está constituido, de manera general, por cuatro pasos :

1. Determinar el grupo de necesidades básicas mínimas susceptibles de estudiarse con la información del censo
2. Elegir indicadores censales que representen dichas necesidades
3. Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad
4. Asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza.

Necesidades Básicas a Considerar

Según este esquema, el primer paso en el proceso de selección de indicadores es determinar el conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por un hogar para que su nivel de vida sea considerado digno, de acuerdo a los estándares de la sociedad a que pertenece.

En este sentido, es posible distinguir entre necesidades “absolutas” y “relativas”. Las primeras son aquellas cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independientemente del medio social en que se desenvuelve la persona. Por ejemplo, un nivel de nutrición que permita ejecutar actividades físicas mínimas es una necesidad “absoluta”, ya que su satisfacción es esencial en cualquier sociedad.

A medida que se logran progresos económicos, la satisfacción de ciertas necesidades “absolutas” se vuelve cada vez más fácil de garantizar. Sin embargo, este proceso trae consigo el surgimiento de otras necesidades, relacionadas con la “privación relativa” que pueden experimentar los miembros de una sociedad. Tal es el caso de muchos bienes de consumo que, si bien no son necesarios para la supervivencia, son esenciales para que las personas puedan integrarse adecuadamente a su entorno social. Como ejemplo, un televisor es considerado un bien “necesario” en un país desarrollado –donde la situación económica ha permitido a la mayor parte de la sociedad tener acceso a ese bien– pero puede no ser así en un país en vías de desarrollo –donde existen necesidades más precarias que aún no han logrado ser satisfechas–.

Si bien es común relacionar al método NBI con las necesidades de tipo “absoluto”, esto obedece más bien a la experiencia empírica en la construcción de mapas de pobreza –usualmente elaborados para países con gran presencia de necesidades “absolutas” insatisfechas– y no a una característica intrínseca del mismo. Por lo tanto, este método también podría utilizarse para identificar las necesidades básicas en países desarrollados, aunque en ese caso probablemente muchas de las carencias consideradas corresponderían al ámbito de lo “relativo”.

Como ya se indicó, el grupo de necesidades básicas a tomar en cuenta está restringido por la fuente de información utilizada. Debido a su capacidad de desagregación geográfica, los censos de población y vivienda son la fuente usualmente utilizada en la elaboración de mapas de pobreza. Estos, sin embargo, no cuentan con datos sobre todas las características y privaciones de un hogar. Por esta razón, las necesidades consideradas suelen limitarse a las siguientes cuatro categorías :

- i. Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar
- ii. Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado
- iii. Acceso a educación básica
- iv. Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo

Variables Censales y Necesidades Básicas

Ya se ha dicho que la utilización del censo como fuente de información para la elaboración de un mapa de carencias críticas es crucial para alcanzar un alto grado de desagregación en la información, pero que ello también impone restricciones en cuanto al tipo de necesidades a considerar y los indicadores disponibles para evaluar la satisfacción de dichas necesidades.

Aunque sería muy útil contar con información sobre el ingreso o el gasto de los hogares para medir su capacidad económica, los censos suelen no contener información sobre esas variables y, cuando la contienen, ésta es poco fiable. Indiscutiblemente, el método NBI también debería considerar necesidades básicas como la salud y la nutrición, pero las variables respectivas no están disponibles en los censos de la región. Dadas estas limitaciones, el segundo paso en el proceso de selección de indicadores consiste en determinar cuáles son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de cada necesidad básica, y qué variables censales serán utilizadas para dar cuenta de dichas dimensiones.

NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES Y VARIABLES CENSALES

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: CEPAL / PNUD (1989)

Existen ciertas variables censales que aparecen recurrentemente en los mapas de pobreza de América Latina³, y que se consideran como las mejores opciones dentro de la información disponible para representar las necesidades de vivienda, condiciones sanitarias, educación y capacidad económica. Tal como lo muestra el cuadro anterior, para medir el acceso a una vivienda apropiada se utilizan normalmente dos variables: los materiales de construcción de la misma y el grado de hacinamiento de los miembros del hogar. La evaluación de las condiciones sanitarias en las que vive un hogar también se realiza a través de dos variables: el acceso a agua potable y la disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas. La inasistencia de algún miembro en edad escolar a un establecimiento educativo es la

³ Estas variables fueron utilizadas por primera vez en el Mapa de Pobreza de Argentina (Censo de 1980), y desde entonces no han sufrido mayores modificaciones. Cabe señalar que existe una tendencia generalizada en los países de la región a reproducir acríticamente los indicadores previamente utilizados en otros estudios nacionales.

variable generalmente utilizada para dar cuenta del acceso a educación en el hogar. Por último, el indicador que muestra la capacidad económica del hogar se suele construir en base a una combinación entre el nivel educativo del jefe de hogar y la relación numérica entre perceptores y no-perceptores de ingresos.⁴

Indicadores de Necesidades Básicas y Niveles Críticos de Satisfacción

Las variables seleccionadas hasta aquí definen las dimensiones en las cuales se evaluará las condiciones de vida de los hogares encuestados. Pero aún hace falta determinar el grado mínimo aceptable de satisfacción de cada necesidad; es decir, el “nivel crítico” a partir del cual un hogar deja de ser “carente” para pasar a ser “no carente”, o viceversa. Por lo tanto, el tercer paso en el proceso de selección de los indicadores de NBI consiste en transformar una gama de niveles de satisfacción en dos alternativas dicotómicas: el hogar satisface sus necesidades básicas o no lo hace.

Un requisito a cubrir en esta etapa es el *criterio de universalidad*, denominado así de acuerdo con la clasificación de Kaztman (1995). Dicho criterio estipula que los satisfactores de la carencia crítica considerada deben ser razonablemente accesibles para todos los hogares de la población bajo análisis. De esta forma, el “nivel crítico” fijado –que establece la diferencia entre una necesidad satisfecha y una insatisfecha– será coherente con las posibilidades económicas de los habitantes de un país.

La determinación de los satisfactores mínimos no es una tarea fácil cuando en un mismo país se juntan características muy diversas. Un ejemplo lo constituye la gran variedad de regiones climáticas dentro de los países, por la cual los materiales aceptables en la construcción de viviendas para regiones frías o secas no son adecuados en regiones calurosas o lluviosas. En estos casos, lo ideal sería contar con niveles críticos de satisfacción específicos a cada región geográfica, grupo étnico, grupo social, etc., cuando la diferencia entre ellos lo amerite. Sin embargo, este proceso conlleva una gran complejidad operativa en la construcción de mapas de pobreza, cuyo costo generalmente supera los beneficios. Más aún, la diferenciación de estándares puede traer consigo problemas de tipo conceptual, dado que los distintos satisfactores no necesariamente corresponden a un mismo nivel de bienestar. Así, la condición de “insatisfacción” de una necesidad no representaría el mismo grado de privación para todas las regiones o grupos.

En muchos de los mapas de pobreza contruidos en América Latina se ha optado por incorporar una sola distinción en los niveles críticos, de acuerdo con el tipo de entorno, ya sea urbano o rural, en el que viva un hogar. De esta forma se toma en cuenta que los satisfactores son distintos para cada área, sin generar excesivas complicaciones en la elaboración del mapa. Usualmente se observa que el entorno rural presenta condiciones de vida muy inferiores a las predominantes en áreas urbanas. Por ejemplo, mientras el acceso a la red pública para la eliminación de excretas es una opción técnicamente factible en las ciudades, muy rara vez lo es fuera de ellas.

Algunos mapas de pobreza fijan niveles críticos de satisfacción únicos para toda la población, a pesar de que ella presente diversas características. En tal caso, se adopta comúnmente un criterio “conservador”, eligiendo el nivel crítico más bajo –usualmente correspondiente al área rural– dentro de las opciones disponibles. De esta forma, se minimiza el riesgo de contar como pobres a los que no lo son, pero también se produce un sesgo hacia la subestimación de la pobreza urbana (Kaztman, 1995).

No para todos los indicadores de NBI es conveniente aplicar el criterio de universalidad, puesto que existen necesidades básicas que deben ser satisfechas indispensablemente por todos los individuos para poder desempeñarse adecuadamente en la sociedad. Este es el caso de la educación, cuyo nivel crítico suele fijarse como el haber terminado completamente el ciclo básico, tanto en áreas urbanas o rurales, a pesar de que en las zonas rurales puede ser más difícil cumplir con ese requerimiento.

⁴ Debe advertirse que este último indicador no representa una necesidad *per se*, sino más bien pretende reflejar la “probabilidad” de generar ingresos con que cuenta el hogar. Una explicación más detallada de todos los indicadores puede encontrarse en la siguiente sección (2.2).

Representatividad de los Indicadores

La utilización de información censal impone restricciones al análisis, debido a la ausencia de información sobre necesidades básicas como la salud, la alimentación o el transporte. Por esta razón, es necesario que los indicadores elegidos no sólo den cuenta de privaciones en la dimensión para la cual fueron escogidos, sino también en aquellas otras que no muestra el censo. Esto es lo que se denomina el *criterio de representatividad* (INDEC, 1984).

En el análisis económico, el ingreso (o el gasto) per capita es considerado usualmente como el indicador más apropiado del "bienestar" de un hogar. Bajo esta perspectiva, la "pobreza" se interpreta como la insuficiencia de ingresos que permitiría a los miembros de un hogar satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto, mientras más bajo sea el nivel de ingresos de un hogar, mayor será la probabilidad que ese hogar presente una situación generalizada de pobreza, en la cual no logra satisfacer una o varias de sus necesidades básicas. Bajo este supuesto, la "representatividad" de un indicador de NBI se alcanza cuando las carencias que éste revela presentan una alta correlación con un nivel insuficiente de ingresos. Por ejemplo, si el indicador "no asistencia a un centro educativo de un menor en edad escolar" está correlacionado con ingresos per capita inferiores a la línea de pobreza, entonces ese indicador es representativo de otras carencias asociadas a los ingresos insuficientes, como la falta de acceso a la salud u otras.

Dado que el censo no dispone de información sobre ingresos o gastos, para este análisis es necesario recurrir a las encuestas de hogares, actualmente de amplia disponibilidad en la región. Así, con la información de las encuestas se calcula la correlación entre los ingresos y el grado de satisfacción de una necesidad, de modo de evaluar qué tan "representativo" es el indicador utilizado.

Para ello es necesario que la información de cada indicador censal este contenida en la encuesta, lo que no siempre sucede. En tales casos, una posibilidad es optar por un método alternativo que utilice variables "proxy" del ingreso, hallando primero un grupo de variables, disponibles simultáneamente en el censo y en la encuesta, que tengan una alta correlación con el ingreso, para luego estimar la correlación entre el indicador cuya representatividad se desea evaluar y el grupo de variables elegido en el paso anterior.

Un aspecto pocas veces tomado en cuenta es que la representatividad de un indicador puede variar a lo largo del tiempo. Cuando se eligen indicadores y niveles críticos de satisfacción, una alta correlación con el ingreso asegura que sean representativos de una situación general de pobreza en un momento determinado. Pero también debe considerarse que el fenómeno de la pobreza abarca múltiples características que van cambiando a lo largo del tiempo. Por lo tanto, cuando se construyen nuevos mapas de pobreza en periodos posteriores, los indicadores que anteriormente caracterizaban adecuadamente un estado general de privación podrían ya no hacerlo más. Por ejemplo, probablemente en algún país desarrollado, podría constatarse que la desnutrición es un problema cada vez menos ligado a la pobreza, con lo cual el indicador respectivo iría perdiendo representatividad paulatinamente.

La evidencia empírica muestra que algunos indicadores y sus niveles críticos deberían ser replanteados para poder seguir cumpliendo con el criterio de representatividad. Como ejemplo, en las últimas décadas América Latina ha tenido un importante crecimiento de la escolaridad promedio, con el cual se han incrementado los años mínimos necesarios de educación para acceder al mercado laboral; por lo tanto, si se utiliza los mismos niveles críticos que hace diez años para el indicador de "capacidad económica", su representatividad actual será considerablemente menor (Kaztman, 1995). Esta consideración es de gran importancia, sobretodo porque la práctica de basar la elección de indicadores y de sus niveles críticos en evidencia de décadas precedentes es común a varios mapas de pobreza latinoamericanos.

2.2 Indicadores Típicamente Utilizados

Si bien la determinación de las necesidades básicas depende del entorno cultural y económico del país o región donde se está midiendo la pobreza, existen ciertos indicadores utilizados frecuentemente en los mapas de pobreza de América Latina. Estos indicadores –analizados con detalle en la presente sección– son los siguientes: a) tipo de vivienda y materiales de construcción de la misma, b) hacinamiento, c) disponibilidad de agua potable, d) acceso a servicios sanitarios, e) asistencia escolar de los menores de edad, y, f) capacidad económica. De acuerdo con el planteamiento de CEPAL / PNUD (1989), los dos primeros indicadores están relacionados con la “calidad y habitabilidad de la vivienda”, mientras que los dos siguientes podrían clasificarse como indicadores de las “condiciones sanitarias” de un hogar.

Calidad de la Vivienda

Para que una vivienda cumpla con un nivel mínimo de habitabilidad, debe ofrecer a las personas protección contra diversos factores ambientales –aislamiento del medio natural–, privacidad y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades biológicas y sociales –aislamiento del medio social–, y no generar sentimientos de privación relativa en sus habitantes (CEPAL / PNUD, 1989). De estas tres funciones, sólo para las dos primeras se puede aproximar su medición a través de la información censal.

Para evaluar la capacidad de la vivienda de aislar a los individuos del medio natural, los indicadores usualmente utilizados son el tipo de vivienda y los materiales de construcción de la misma. El grado de detalle con que se utilice estos indicadores dependerá de cada censo en particular, ya que éstos pueden contener o no distintas variedades de tipos de vivienda, o una especificación de los materiales predominantes en piso, paredes y techo, o de su estado de conservación. Asimismo, su aplicabilidad dependerá de las características de la población bajo análisis. Por ejemplo, en la elaboración del Mapa de Pobreza para Ecuador (CEPAL / PNUD, 1989), el tipo de vivienda no resultó ser un indicador adecuado de NBI, ya que no permitía distinguir correctamente distintas situaciones de carencia. En este caso, la condición de privación se determinó en función de una combinación de materiales en pisos y paredes.

Para dar cuenta de la capacidad de aislamiento del medio social que proporciona una vivienda, se suele utilizar como indicador la condición de hacinamiento que ésta presenta; es decir, el número de personas por cuarto disponible. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se puede destacar daños a la salud –generalmente causados por la insalubridad– y una alta incidencia de promiscuidad. El cálculo de este indicador requiere decidir previamente cuáles tipos de “cuartos” se tomará en cuenta (por ejemplo, sólo habitaciones para dormir o también la sala u otros espacios disponibles) según se considere más apropiado en cada caso específico.

Debido a que el tamaño del hogar y el número de cuartos son variables relativamente acotadas, la definición del umbral crítico para el indicador de hacinamiento puede afectar fuertemente los resultados. Por ejemplo, de acuerdo con el tamaño promedio de los hogares en muchos países de América Latina, un nivel crítico de dos o más personas por cuarto implicaría que casi toda la población se encuentra en situación de carencia; al aumentar ligeramente el umbral, el número de hogares hacinados se reduciría drásticamente. Esta característica merece especial atención, ya que el resultado de una medición de pobreza efectuada bajo el método NBI es extremadamente sensible a pequeños cambios en el indicador de hacinamiento. En general, se observa que la mayoría de las aplicaciones del método NBI en la región utiliza un umbral crítico de más de tres personas por cuarto.

La “calidad de la vivienda” parece ser uno de los aspectos donde mejor se aprovecha la información contenida en los censos, por lo que no sería necesario incorporar en la construcción de estos indicadores otras variables censales disponibles. Más bien, el perfeccionamiento de los indicadores requeriría de un trabajo en el diseño de la misma fuente de información para generar categorías más discriminantes, sobretodo en lo que se refiere a tipos de vivienda y materiales de construcción de la misma. En algunos casos, esto no sólo permite que los indicadores produzcan una caracterización más

precisa de las necesidades habitacionales de los hogares, sino que se logre una mayor representatividad de los mismos⁵.

Condiciones Sanitarias

El análisis de las condiciones sanitarias de una vivienda suele llevarse a cabo a través de dos indicadores; a saber, la disponibilidad de agua potable y el acceso a servicios sanitarios para el desecho de excretas.

El primero de los indicadores se refiere al abastecimiento permanente de agua de buena calidad en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene. Su medición generalmente hace una distinción entre la fuente de origen del agua y la forma en que ésta es suministrada a la vivienda. Cabe destacar que una fuente apropiada de abastecimiento no garantiza la buena calidad del agua, puesto que ésta puede deteriorarse considerablemente durante su traslado hasta el hogar, o por la forma de almacenamiento en el mismo (CEPAL / PNUD, 1989).

Cuando el censo cuenta con suficiente información en relación a la disponibilidad de agua potable, es posible generar indicadores que tomen en cuenta conjuntamente el origen del agua, la forma de abastecimiento y otras características, como la distancia de la fuente al hogar. A manera de ejemplo, en el Mapa de Pobreza para Uruguay (CEPAL / DGEC, 1988b), se consideró que las siguientes constituían carencias críticas: "a) *abastecimiento por cañería fuera del terreno y hasta 100 metros de la vivienda*; b) *abastecimiento por cañería a más de 100 metros de la vivienda, fuera o dentro del propio terreno*; c) *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'*."

En lo que respecta a la infraestructura sanitaria de la vivienda, también se suelen distinguir dos características; por un lado, la disponibilidad de un servicio higiénico y, por otro, el sistema de eliminación de aguas servidas. De acuerdo con CEPAL / PNUD (1989), la disponibilidad de servicio higiénico al interior de la vivienda se relaciona con una serie de necesidades del hogar, entre las cuales se cuentan, en primer lugar, la eliminación corporal de desechos personales, la higiene y el acicalamiento personal. A su vez, los patrones culturales vigentes requieren que estas actividades se realicen con un nivel adecuado de privacidad. La tercera necesidad que un servicio higiénico debe satisfacer es la de salubridad, evitando la posible contaminación de las personas por los desechos. En general, los criterios mínimos aplicados a este indicador guardan un vínculo con los tres tipos de necesidades mencionados, ya que una situación de carencia crítica combina la ausencia de servicio sanitario —que no satisface la primera necesidad— con el hecho de compartir el servicio entre varios hogares —relacionado con la privacidad y salubridad—.

El sistema de eliminación de aguas servidas no está relacionado con una variedad tan amplia de necesidades; más bien, su función principal es brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda, al evitar la contaminación por desechos de los mismos. Esta se manifiesta de manera crítica en la mortalidad infantil, altamente relacionada con la ausencia de un sistema adecuado de evacuación de excretas. Al respecto, CEPAL / DGEC (1988b) menciona que la mortalidad infantil es mayor en los hogares que no disponen de algún sistema de eliminación de excretas, y más aún, que las zonas urbanas presentan una mortalidad mayor que las zonas rurales⁶.

La satisfacción de necesidades relacionadas con las condiciones sanitarias es particularmente sensible al entorno, urbano o rural, en el que se desenvuelven los hogares. Esto se debe a que, usualmente, las áreas rurales no disponen de redes de alcantarillado o agua de tubería, a diferencia de las áreas urbanas. Además, ciertos satisfactores pueden considerarse apropiados en áreas rurales, donde la densidad

⁵ Como ejemplo, véase el trabajo realizado en Argentina en esta línea (INDEC, 1998).

⁶ Esta última observación es específica al caso uruguayo, en base al estudio de DGEC / CELADE (1987): "Uruguay: Mortalidad Infantil según Variables Socioeconómicas y Geográficas".

poblacional es menor, aunque serían inaceptables en áreas urbanas. Por ejemplo, mientras la disponibilidad de un pozo ciego suele no constituir una carencia en áreas rurales, se considera que este sistema es inapropiado dentro de pueblos y ciudades.

Continuando con el ejemplo sobre los indicadores de necesidades básicas insatisfechas utilizados, el Mapa de Pobreza para Uruguay define como carencias críticas cualquiera de las siguientes situaciones: hogares sin servicio sanitario, hogares que comparten letrina con otros hogares, y hogares que no cuentan con acceso a pozo negro, fosa séptica o red pública.

Al igual que con los indicadores de "calidad de la vivienda", el perfeccionamiento de la medición de las condiciones sanitarias del hogar requeriría una mayor diferenciación en las categorías censales, que permitan distinguir de mejor manera entre hogares carentes y no carentes.

Educación

La educación constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social. Junto con la familia, la escuela es el agente socializador más importante, *"al punto que las deficiencias que se experimenten en cualquiera de estos ámbitos, particularmente en edades tempranas, tendrán consecuencias negativas que repercutirán en las capacidades de aprendizaje de los individuos y en su incorporación a la vida activa"* (CEPAL / PNUD, 1989). En base a esto, puede decirse que la falta de educación representa una severa limitación para poder escapar de la pobreza, y puede generar un círculo de perpetuación de la misma.

Son algunas las variables que determinan la capacidad de la educación para llevar a cabo adecuadamente su rol de integración social. Así, si bien es importante la asistencia a un establecimiento de educación, también debería considerarse el grado de retraso escolar, así como la calidad de la educación. Lamentablemente, es común que los censos contengan datos referentes únicamente al primer aspecto (CEPAL / PNUD, 1989), por lo que el indicador de privación para la educación se basa primordialmente en la asistencia de los menores en edad escolar a un establecimiento educativo.

El indicador de inasistencia a la escuela, aún cuando no es suficiente, permite identificar apropiadamente situaciones de privación generalizada y es altamente indicativo de las oportunidades futuras de integración al mercado laboral. En la mayoría de los mapas de pobreza realizados en América Latina se considera como carencia crítica la presencia de al menos un niño en edad escolar que no asista a un establecimiento educativo. Generalmente, la edad de los niños está en un rango de 6 a 14 años; es decir, la necesidad básica de educación se satisface cuando se cumple el ciclo completo de educación primaria.

Cabe destacar que, en el caso de la educación, no se suele distinguir entre áreas urbanas y rurales al momento de fijar un nivel crítico, ya que la educación primaria es considerada una necesidad primordial del ser humano. De los mapas de pobreza analizados, únicamente el de Guatemala realiza una diferenciación entre el indicador rural y el urbano, pero ésta no se refiere al nivel educativo a alcanzar, sino a los años que se considera como "edad escolar".

Tal como se usa generalmente, puede decirse que el indicador de educación es incompleto, ya que no aprovecha información censal importante relacionada con el tema. Si bien la asistencia a clases es válida para determinar la capacidad de acceso a servicios educativos, ésta no dice nada sobre el grado de alfabetismo de la población ni el nivel educativo alcanzado por los adultos. En este sentido, valdría la pena complementar el indicador de educación de manera que tome en cuenta dichas variables, disponibles en el censo, de manera similar a la efectuada en el Mapa de Pobreza para Bolivia (1994).

Capacidad Económica

Si bien los censos permiten identificar necesidades básicas como las planteadas anteriormente, ellos no disponen de información sobre otras necesidades igualmente esenciales, como el vestido, la alimentación o el transporte. Para dar cuenta de estas necesidades, los mapas de pobreza suelen incluir un

indicador de la “capacidad económica” del hogar, que actúa como una aproximación al nivel de ingreso del mismo. Por lo tanto, este indicador *“no se orienta a captar una necesidad básica en particular sino en reflejar la disponibilidad de recursos del hogar y, a través de ellos, las chances de vida de sus miembros”* (CEPAL / PNUD, 1989).

Dada la ausencia de información sobre el ingreso o los recursos del hogar, la medición de la capacidad económica se realiza de manera indirecta. Conforme a lo que se observa en la mayoría de los mapas de pobreza para América Latina, puede decirse que existe acuerdo en que las variables más adecuadas —disponibles en el censo— para determinar la situación económica de un hogar son el nivel educativo del jefe del hogar y el número de personas a su cargo.

El nivel educacional del jefe del hogar es altamente determinante en su probabilidad de competir adecuadamente en el mercado laboral. Mientras menos años de educación haya aprobado un individuo, menores son los ingresos que este posiblemente obtendrá. Esta situación se ve agravada cuando existe un alto número de personas dependientes en el hogar, ya que ello conlleva una menor movilidad geográfica, que restringe al jefe del hogar a buscar trabajo en zonas donde éste es más abundante. Además, la facilidad de acceso a programas de capacitación se reduce cuando el perceptor de ingresos es responsable de mantener a muchas personas, perdiéndose así una oportunidad de elevar los ingresos futuros (CEPAL / DGEC, 1988b).

El nivel educativo del jefe del hogar se mide a partir de los años de educación aprobados por el mismo. Generalmente, la determinación de un nivel crítico para este indicador es sensible al tipo de entorno del hogar, ya que la participación en el mercado laboral en zonas rurales no requiere de niveles educativos tan altos como en zonas urbanas. Adicionalmente, la mayoría de los mapas de pobreza reconoce la influencia de la edad del jefe del hogar al establecer el número crítico de años de educación. Así, en el mapa para Uruguay (CEPAL / DGEC, 1988b) se señala que el no haber terminado la escuela está altamente asociado a bajos niveles de ingreso para las personas menores de 45 años, pero no así para los mayores de esa edad.

Un ejemplo que toma en cuenta las consideraciones señaladas sobre edad y tipo de entorno figura en el mapa de pobreza para el Ecuador (CEPAL / PNUD, 1989): *“Para las zonas urbanas, el nivel crítico se estableció en dos años o menos de educación primaria para los jefes de 45 o más años de edad y en 5 o menos años de primaria para los jefes de edad inferior a 45 años. Para las zonas rurales, en cambio, se fijó un nivel único de instrucción de dos años o menos de educación primaria aprobados”*.

Para determinar el grado de dependencia económica de los miembros del hogar, la variable comúnmente utilizada es la relación del número de personas que no reciben ingresos entre el número de perceptores de ingresos. En general, el número de miembros dependientes que se considera crítico es de 3 o más. Asimismo, la mayor parte de los mapas de pobreza consultados consideran como “perceptores” únicamente a los miembros ocupados. Otros casos, en cambio, incluyen dentro de esta categoría también a los jubilados, pensionados y rentistas.

Es importante señalar que las consideraciones mencionadas no son irrelevantes en los resultados finales y merecen un análisis detallado por parte de quienes elaboran el mapa de pobreza. Como ejemplo, en CEPAL / PNUD (1989), la razón para no incluir a jubilados y rentistas es que los ingresos percibidos por éstos son muy bajos y no representan una contribución importante en el ingreso del hogar. En caso de haberlos incluido, se habría distorsionado la capacidad del indicador para reflejar la probabilidad del hogar de conseguir ingresos suficientes. En cuanto a la elección del número crítico de dependientes, el documento citado explica que *“la decisión relevante giraba en torno a la inclusión o exclusión del valor 4”* y que se optó por la primera *“a fin de asignar un peso relativo mayor a la dimensión de educación dentro de este indicador compuesto”*.

Al combinar los años de educación del jefe del hogar con la relación entre perceptores y no perceptores, se obtiene un indicador que aproxima la probabilidad del hogar para conseguir ingresos

suficientes. Continuando con el ejemplo del mapa de pobreza para el Ecuador, dicho indicador de capacidad económica es el siguiente: Para zonas urbanas, son carentes los hogares con una relación mayor o igual a cuatro entre miembros no-perceptores y perceptores, cuyo jefe es menor de 45 años de edad y tiene menos de seis años de educación primaria, o cuyo jefe tiene 45 o más años y menos de tres años de educación primaria. Para el área rural, la relación entre no-perceptores y perceptores es la misma, pero el jefe debe tener dos o menos años de educación primaria, sin importar su edad.

Si bien la lógica que sustenta al indicador de capacidad económica parece apropiada, su desempeño en la función de aproximar el nivel de recursos de un hogar deja mucho que desear. En cuanto a su construcción puede destacarse, en primer lugar, que el indicador supone que el jefe del hogar está ocupado, lo cual no siempre ocurre. Adicionalmente, el indicador de capacidad económica considera únicamente el nivel educativo del jefe del hogar y no de los otros miembros, aunque éstos sean perceptores de ingresos. Aparte de estos defectos estructurales, existe evidencia de que el indicador no cumple apropiadamente con el objetivo de representar el ingreso del hogar y, en algunos casos, presenta una correlación con el ingreso aún menor que la de otros indicadores (Hicks, 1998).

La presencia del indicador de capacidad económica está justificada cuando se utiliza el método NBI para producir mediciones de pobreza, en reemplazo de otros métodos indirectos. En tal caso, la identificación de los pobres requiere, sin lugar a dudas, un conocimiento de los recursos económicos de cada hogar, o de la probabilidad de que dichos recursos sean insuficientes. Sin embargo, si se utiliza el método NBI complementariamente a un método indirecto que da cuenta directamente del ingreso, la existencia de este indicador parecería ser redundante. En conclusión, la conveniencia de utilizar un indicador de capacidad económica dependerá del objetivo con el cual se utilice el método NBI.

Otros Posibles Indicadores

Los indicadores de necesidades básicas detallados anteriormente se han constituido en un referente importante para la mayoría de los mapas de pobreza elaborados en América Latina. Esto se debe no sólo a su alto nivel de representatividad de situaciones de pobreza, sino a que constituyen las mejores opciones para aprovechar la información censal disponible. Asimismo, a medida que los censos de población han incorporado mayor información, ha sido posible mejorar dichos indicadores. Tal es el caso de las características de la vivienda, el acceso a agua potable y la disponibilidad de servicios de evacuación, que actualmente se investigan con mayor profundidad y en categorías más discriminantes. Sin embargo, estos indicadores no son suficientes para dar cuenta de todas las necesidades del hogar, ya sea porque los indicadores son muy básicos, o porque los censos no contienen información más detallada.

Durante los últimos años, las oficinas de estadísticas de algunos países han intentado superar las limitaciones de la información censal y de los indicadores de NBI que ésta permite generar. Por ejemplo, el Mapa de Pobreza para Bolivia, elaborado en base al Censo de 1992, contiene indicadores referentes al acceso de la población a servicios de salud, la condición de analfabetismo de la población y los años de educación de cada miembro del hogar, o la provisión de servicios de energía eléctrica y combustible.

También el INDEC, de Argentina, ha realizado un esfuerzo por mejorar los indicadores de NBI, a la vez que ha introducido cambios importantes en la información que contiene el censo. Como ejemplo, merece destacarse el trabajo de Gómez et.al. (1999), en el que se busca reformular el indicador de Capacidad Económica tradicionalmente utilizado por el método NBI, para que cumpla con las siguientes características: "a) *ser aplicable a todos los hogares particulares con los datos disponibles en el censo*, b) *proveer una gradación en la condición de carencia*, c) *respetar el nivel de medición de los datos que funcionasen como insumo*, d) *evidenciar una alta correlación con el nivel de ingresos corriente*".

El indicador de Capacidad Económica propuesto se construye mediante la siguiente fórmula:

$$CAPECO = \frac{\sum_{i=1}^n CP_i * AE_i}{n},$$

donde n es el número de miembros de un hogar, CP es la condición de perceptor (Ocupado = 1, Jubilado o Pensionado = 0.75, No ocupado ni jubilado = 0), y AE son los años de educación aprobados en el sistema de enseñanza formal.

Desde el punto de vista conceptual, este indicador es similar al tradicionalmente utilizado, en el sentido que busca relacionar altos niveles de dependencia y bajas tasas de escolaridad con una mayor dificultad para acceder a una fuente de ingresos que permita cubrir las necesidades del hogar. Las diferencias radican básicamente en tres puntos. En primer lugar, este indicador toma en cuenta el nivel educativo de todos los miembros del hogar y no sólo del jefe. En segundo lugar, su cálculo no requiere de la presencia de al menos un miembro ocupado en el hogar, necesaria para el indicador tradicional. Por último, este indicador toma un continuo de valores entre cero y un máximo que depende de los años de educación posibles, por lo que permitiría establecer distintos niveles de satisfacción. Cabe destacar, sin embargo, que este indicador no reemplaza al ingreso, y que su validez como aproximación al mismo depende de la admisibilidad de los supuestos utilizados; específicamente, que a menor educación y mayor número de dependientes, menor será el ingreso del hogar.

2.3 El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Una vez que se ha identificado y clasificado las diversas carencias críticas de los hogares, es necesario llevar a cabo la etapa de “agregación” de dicha información, clasificando a los hogares como “pobres” y “no pobres”. Generalmente, el proceso mencionado se realiza mediante el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas” (INBI), que diferencia de manera dicotómica entre los hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas.

El mecanismo de construcción del INBI es bastante simple: En caso de que un hogar presente al menos una carencia crítica, el INBI toma el valor de 1; en caso contrario, el INBI tomará el valor de 0. Agregando los valores del INBI para todos los hogares se obtiene una especie de “índice de recuento”, que indica cuántos hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha y se consideran, en consecuencia, pobres.

No es difícil notar que la “agregación” es uno de los aspectos más débiles del método NBI. En primer lugar, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas sólo permite distinguir a los hogares con carencias críticas de aquellos que no las tienen, pero no permite identificar la magnitud de dichas carencias. Por lo tanto, bajo este método es imposible aplicar medidas de pobreza más complejas que tomen en cuenta otras características de la misma. En este sentido, métodos indirectos como el de la línea de pobreza cuentan con la ventaja de utilizar al ingreso o al consumo como indicador del bienestar, lo cual permite estudiar la profundidad —qué tan pobres son los pobres— y severidad de la pobreza —cómo está distribuida la pobreza— (Feres y Mancero, 1999).

En segundo lugar, el número de necesidades insatisfechas que debe presentar un hogar para ser considerado pobre es totalmente arbitrario. Debido a que existen innumerables formas de relacionar el concepto de “pobreza” con situaciones de “necesidades básicas insatisfechas”, no se cuenta con un sustento teórico apropiado para decidir el número mínimo de carencias críticas. Así, si bien en la mayoría de las aplicaciones del método NBI basta con la presencia de una carencia crítica para que se presuma la condición de pobreza, dicha elección obedece más bien a una convención tácita.

De la misma forma, la idéntica ponderación que reciben las distintas necesidades básicas dentro del índice no puede sustentarse teóricamente, ya que dichas necesidades no son directamente comparables entre sí. Así, difícilmente podría decidirse si un hogar hacinado es “igualmente pobre” que un hogar en el

cual los hijos no han recibido educación, o a uno que habita en una vivienda con piso de tierra. Por lo tanto, los niveles de bienestar que caracterizan a los hogares "pobres" pueden variar considerablemente, aún cuando todos los hogares presentaran el mismo número de necesidades insatisfechas.

Más allá de estas críticas, cabe preguntarse si la agregación es realmente útil en un método como el estudiado en este documento. Se ha dicho repetidas veces que la mayor ventaja del método NBI consiste en identificar con un alto grado de detalle distintas necesidades que caracterizan a la población. Entonces, el aprovechamiento de dicha información, por ejemplo en la focalización de políticas sociales, requiere analizar cada indicador por separado, en vez de utilizar un índice que no permite distinguir tipos de carencias. Desde esta perspectiva, si el método NBI es un instrumento para caracterizar la pobreza, no requiere de una etapa de agregación⁷.

Existen propuestas que buscan superar algunos de los problemas aquí descritos. Entre ellas, cabe destacar el trabajo de Boltvinik (1992), donde se plantea un sistema de agregación bajo el método NBI que intenta dar cuenta de la intensidad de las privaciones y, posteriormente, construir índices similares a los utilizados bajo el "método indirecto". Esta propuesta sigue la misma lógica de otros índices desarrollados en la literatura económica para medir el bienestar humano, que pretenden evitar la excesiva dependencia del ingreso.

Para llevar a cabo el proceso de agregación bajo NBI se debe realizar varios pasos. En primer lugar, asignar puntajes específicos a cada posibilidad de satisfacción de una necesidad, de acuerdo con su grado de optimalidad o precariedad. Es decir, para cada necesidad se establece un indicador de logro, cuyos valores muestran desde la forma más extrema de carencia hasta la forma más adecuada de satisfacer una necesidad. Por ejemplo, el Mapa de Pobreza para Bolivia utiliza una escala que va desde cero hasta un valor máximo, determinado por el número de opciones de respuesta; en el caso de los materiales predominantes en el techo de una vivienda, los valores que utiliza son los siguientes:

Materiales Predominantes	Calificación
Otros (Materiales de desecho)	0
Paja, caña, palma	0.5
Calamina o plancha	1*
Tejas (cemento, arcilla, fibro cemento), losa de hormigón armado	1.5

A continuación, se requiere fijar un límite o "norma mínima", que define la mínima calificación a partir de la cual se considera apropiados los satisfactores para cada necesidad. En el ejemplo boliviano, la "norma mínima" corresponde a los materiales "calamina o plancha"; por lo tanto, los hogares que residan en viviendas con techos de dichos materiales o mejores no presentan una carencia en ese aspecto.

Utilizando la norma mínima establecida anteriormente, se construye un indicador de privación, que muestra la distancia entre el indicador de logro y la norma fijada. A saber:

$$P_{ij} = \frac{X_i^* - X_{ij}}{X_i^*} \quad (1)$$

donde P_{ij} es el indicador de la privación i para el hogar j , X_{ij} es el indicador de logro respecto de la variable i para el hogar j , y X_i^* es la norma mínima. Así, a los hogares con carencias les corresponderá un valor positivo en el indicador de privación, los hogares que estén en la norma tendrán un valor de cero, y los que estén sobre ella recibirán un valor negativo. Para los hogares en situaciones iguales o inferiores a

⁷ Al respecto, véase especialmente INDEC (1996).

la norma mínima, este indicador cumple una función similar a la “brecha de pobreza”, indicador que mide la distancia promedio del ingreso de los pobres a la línea de pobreza.

Para poder agregar los diversos indicadores de logro en una sola medida de pobreza, es necesario estandarizar su recorrido, ya que si bien todos ellos tienen un valor máximo de +1, los valores negativos no están acotados. Para esto, una opción es transformar los valores negativos al rango [0,-1], mediante la siguiente expresión:

$$P_{ij}^* = \frac{|P_{ij}|}{\max |P_{ij}|}, \text{ para } P_{ij} < 0 \quad (2)$$

Mediante la serie de indicadores de privación estandarizados, P_{ij}^* , es posible generar un indicador agregado de las necesidades insatisfechas del hogar. Sin embargo, la adición de indicadores requiere definir previamente la ponderación relativa que cada uno de ellos tiene. Al respecto, Boltvinik (1992) considera tres opciones: ponderar todas las necesidades por igual, ponderar cada necesidad de acuerdo al inverso de la proporción de carentes, o utilizar precios como ponderadores, como ocurre en el caso de la línea de pobreza. En caso de que se opte por la primera alternativa, como ocurre con el Mapa de Pobreza de Bolivia, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas para el hogar j está dado por:

$$I(NBI)_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n P_{ij}^* \quad (3)$$

A manera de ejemplo, el indicador de privación de la vivienda, en el Mapa de Pobreza de Bolivia, se calcula mediante el siguiente procedimiento: Suponiendo que el hogar posee techo de caña, su indicador de privación de techo tendrá un valor de 0.5, ya que $P_j = (1 - 0.5) / 1 = 0.5$. Este valor debe ser sumado a los indicadores de privación de pisos y paredes y dividido por tres. Mediante este promedio simple, se obtiene un índice de “calidad de la vivienda” que, posteriormente, se promedia con el valor del índice de hacinamiento, para generar el “indicador de carencia de la vivienda”.

Por otra parte, se plantea que el procedimiento aquí descrito puede ser desarrollado con mayor detalle, por ejemplo, utilizando distintas normas mínimas en función de las características del hogar. Tal es el caso del indicador de adecuación de la educación, empleado en el caso citado, en el cual las normas mínimas respecto al número de años aprobados y al número de años de asistencia varían de acuerdo a la edad de los individuos.

Este planteamiento para la agregación bajo el método NBI no está libre de críticas. Una de ellas tiene que ver con los resultados no deseados que puede producir el indicador de necesidades básicas de la ecuación (3). Se ha visto que el procedimiento de agregación implica promediar valores positivos –en los casos en los que existan carencias– y negativos –en los casos en los que el hogar satisface una necesidad– entre sí. Por lo tanto, puede producirse un caso en el cual un hogar presente carencias críticas de poca intensidad y necesidades satisfechas con gran intensidad, donde el promedio final resultaría ser negativo (hogar no carente), a pesar de que el hogar debería ser considerado pobre. Otro punto débil del método de agregación es el alto grado de subjetividad requerido en la fijación de “puntajes” para cada nivel de satisfacción de una necesidad, así como la arbitrariedad con la que se promedia indicadores, sin contar con un sustento teórico apropiado. Adicionalmente, debe señalarse que este método de agregación no logra superar el defecto de que a medida que crece el número de indicadores empleados, aumenta el número de pobres.

En resumen, si bien el mecanismo presentado tiene el mérito de buscar identificar distintos grados de satisfacción de las necesidades, no parece ser suficiente para que el método NBI gane aceptación general como una alternativa de medición de la pobreza. Planteando al método NBI como un método complementario de caracterización de la pobreza, se puede aprovechar una parte de la propuesta aquí descrita –específicamente, el considerar distintos niveles de satisfacción para cada necesidad–. En tal

caso, sin embargo, no habría necesidad de aplicar un mecanismo de agregación, puesto que la medición de la pobreza se realizaría por otro método.

2.4 Evaluación Crítica del Método NBI

Sin duda alguna, la mayor fortaleza del método de Necesidades Básicas Insatisfechas radica en la efectiva utilización de la información censal, que le permite identificar situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica. Esto, a su vez, ha facilitado la generación de “mapas de pobreza”, herramientas fundamentales para la aplicación de políticas sociales, ya que permiten identificar el tipo de necesidades de la población –siempre y cuando el censo cuente con información respecto a dichas necesidades– y focalizar apropiadamente su ejecución.

También es pertinente mencionar que la aplicación del método NBI implica costos reducidos en lo que se refiere a recolección de información, puesto que se aprovecha la información censal existente. Inclusive desde el punto de vista informático, el progresivo abaratamiento y mayor capacidad de la tecnología ha facilitado la generación de mapas de pobreza, así como una creciente interactividad con los usuarios finales a través de interfases geográficas muy útiles.

Otra ventaja del método, relacionada con la fuente de información empleada, radica en la posibilidad de incrementar el aprovechamiento de los datos para la caracterización de la pobreza. Si bien los censos cuentan con información limitada sobre ciertas necesidades básicas, su modificación o la inclusión de nuevas preguntas que permitan dar mejor cuenta de esas necesidades es relativamente sencilla, tal como lo han demostrado algunas oficinas estadísticas de América Latina.

Por otra parte, no son pocas las debilidades que pueden atribuírsele al método NBI. En primer lugar, los censos proveen datos con gran detalle pero a un alto costo en la periodicidad de la información, ya que dicha fuente se actualiza aproximadamente cada diez años. La poca frecuencia de producción de mapas de pobreza limita la utilidad de esta herramienta en la evaluación de políticas de corto plazo.

El grado de precisión de un mapa de pobreza para la focalización territorial de políticas depende de la homogeneidad de características de la población en cada zona. Kaztman (1995) señala dos posibles sesgos en la agregación geográfica: o bien se excluye a los hogares carenciados que viven en zonas con mayoría de hogares no pobres, o bien se incluye a hogares sin carencias críticas cuando éstos se encuentran en zonas mayoritariamente pobres.

Algunos autores han enfatizado que el método NBI no es útil para identificar situaciones de pobreza reciente –hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero cuentan con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos–. Un ejemplo se evidencia en la ausencia de deterioro en los indicadores NBI para América Latina, a pesar de la notable reducción en ingresos y salarios durante los años ochenta⁸.

La comparabilidad intertemporal bajo el método NBI presenta algunos problemas. En primer lugar, si bien la comparación de un indicador entre dos momentos distintos permite conocer la evolución de una determinada necesidad insatisfecha, no necesariamente sirve para evaluar la eficacia de una política destinada a mejorar una carencia específica, ya que ésta puede verse afectada por factores exógenos⁹. En segundo lugar, no es posible comparar entre dos periodos el número de pobres estimado por NBI. Esto se debe a que, por un lado, el método NBI no es sensible a situaciones de pobreza reciente, por lo que no capta el fenómeno en su totalidad. Por otro lado, sería necesario utilizar indicadores igualmente

⁸ Esta observación se analiza con mayor detalle en Kaztman (1995).

⁹ Tal como lo señala Kaztman (1995): “La mejoría en algunos indicadores (por ejemplo, hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar) puede estar afectada, 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”.

representativos en ambos períodos, tarea difícil cuando la representatividad de un indicador se deteriora a lo largo del tiempo.

La comparabilidad geográfica de indicadores tampoco está libre de problemas. Cuando se fija niveles críticos nacionales, la aplicación del “criterio conservador”, mencionado anteriormente en el texto, introduce un sesgo hacia la subestimación de la pobreza urbana. Por lo tanto, a menos que se disponga de niveles críticos igualmente representativos para cada área, las comparaciones de pobreza entre áreas urbanas y rurales no serán fiables.

Otro de los aspectos de gran limitación es el de la “agregación”. A diferencia de los métodos indirectos, que utilizan el ingreso o el consumo como indicadores de bienestar, el método NBI no cuenta con un indicador de bienestar mayoritariamente aceptado, lo cual a su vez imposibilita la utilización de indicadores como los que se dispone para el ingreso. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas no da cuenta de la intensidad de la pobreza; es decir, no es posible clasificar a los hogares de acuerdo a distintos niveles de satisfacción de sus necesidades. Si bien existen propuestas que buscan corregir estos defectos – como la descrita en la sección anterior –, éstas no han logrado una aceptación general. Más aún, tanto el método original como la nueva propuesta de agregación adolecen del inconveniente que mientras más necesidades básicas se considere en la estimación de la pobreza, mayor será el número de hogares con carencias críticas. Esta es una debilidad crucial del método, ya que el número de pobres resultante es sensible a la disponibilidad de información y a la decisión de los investigadores respecto al número de necesidades a considerar.

El método NBI tiene un problema de *mensurabilidad*: la posibilidad de ser clasificado como pobre no es igual para todos los hogares, ya que ella depende de la estructura demográfica de los mismos (Alvarez et.al, 1997). En este sentido, puede distinguirse entre carencias universales –susceptibles de ser medidas en todos los hogares– y carencias específicas –sólo se pueden medir en ciertos hogares–. De los indicadores utilizados comúnmente, sólo los que se refieren a las características de la vivienda son universales, puesto que los otros requieren del cumplimiento de alguna condición (tener más de cuatro miembros, tener algún miembro ocupado, tener al menos un miembro en edad escolar). Dado que estas condiciones no están directamente relacionadas con la pobreza, el método NBI tiende a excluir del universo de pobres a ciertos tipos de hogares y a sobre-representar a otros.

Hicks (1998) señala que el método NBI puede ser aplicado con distintos objetivos y que los indicadores utilizados deben corresponderse con ellos. Bajo la práctica actual, se evidencia una confusión entre indicadores de “insumos” (o de acceso a servicios básicos) y de “resultados” (que caracterizan propiamente la situación de los pobres), debido a la cual no es posible especificar el objetivo de una medición. Por ejemplo, el indicador de educación no mide el nivel educativo alcanzado –lo cual sería claramente un resultado–, sino la asistencia a clases –que es una mezcla entre la disponibilidad del servicio y sus resultados–. De la misma forma, los indicadores de condiciones sanitarias revelan una deficiencia en la disponibilidad de insumos, pero no dicen nada acerca de los efectos de dicha deficiencia (como podría ser la mortalidad infantil, la desnutrición, etc.). En consecuencia, no es claro si el método NBI ofrece una identificación de los aspectos que conforman la pobreza no-monetaria o una verificación de la disponibilidad de servicios básicos para la población.

La serie de ventajas y desventajas detalladas anteriormente permiten plantear diversas conclusiones sobre la utilidad del método NBI. En primer lugar, parece estar claro que como un método de medición de la pobreza, la alternativa de evaluar las necesidades insatisfechas deja mucho que desear, principalmente por las serias limitaciones relacionadas con el aspecto de la agregación. En este sentido, sería recomendable desincentivar el uso del método para comprobar la incidencia de la pobreza.

El mayor aporte del método NBI proviene de su capacidad para identificar geográficamente las necesidades no cubiertas por la población. Por esta razón, es razonable plantear su utilización como una herramienta de caracterización de la pobreza, complementando las mediciones realizadas a partir de métodos indirectos, y brindando información útil para la focalización de políticas.

Para que el método NBI pueda cumplir adecuadamente con el papel propuesto, sería necesario solucionar primeramente ciertos problemas conceptuales, ya mencionados en el texto, en torno a la conveniencia de utilizar un indicador de capacidad económica. La presencia de dicho indicador parece ser justificable sólo cuando se busca generar mediciones de la pobreza y, por tanto, resulta innecesaria en la función de caracterización. Algo similar ocurre con el criterio de representatividad en la elección de los indicadores: si el objetivo es proveer información complementaria sobre las necesidades no reflejadas en la insuficiencia del ingreso, no tiene sentido excluir a los indicadores que presenten una baja correlación con el mismo.

Una alternativa completamente distinta para la utilización del método NBI busca elaborar mapas de pobreza a partir de un indicador de bienestar comúnmente aceptado, como el ingreso o el consumo. En este caso, los indicadores de necesidades insatisfechas se combinan con indicadores de otros tipos (por ejemplo, características del hogar), y se utiliza aquellos que mayor correlación con el ingreso presenten. Por lo tanto, esta aplicación del método tiene un objetivo completamente distinto al original, ya que no importan las necesidades insatisfechas *per se*, sino únicamente su capacidad para predecir el ingreso.

En resumen, el replanteamiento de los objetivos del método NBI deja dos alternativas. Aplicado de manera tradicional –pero excluyendo el indicador de ingresos y eliminando el criterio de representatividad– el método sirve para complementar las mediciones producidas por métodos indirectos caracterizando las necesidades de los pobres. Por otra parte, integrando la información censal y muestral, el método puede ser usado para predecir la capacidad de consumo de los hogares. Ambos caminos se exploran con detalle en el próximo capítulo.

3. PROPUESTAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA A PARTIR DE NBI

3.1 El Enfoque Bidimensional y el Método Integrado

La serie de ventajas y desventajas del método NBI mencionadas anteriormente permiten intuir que esta herramienta puede ser utilizada de manera complementaria a otros métodos de medición de la pobreza. En esta sección se analiza una propuesta que aprovecha la complementariedad existente entre el método NBI y el método de *Costo de las Necesidades Básicas* (CNB) o de Líneas de Pobreza (LP).

En primer lugar, cabe mencionar que el método de Costo de Necesidades Básicas es un método indirecto de identificación, que clasifica como pobres a aquellas personas u hogares con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos, cuyo costo está determinado por una “línea de pobreza”. El procedimiento resumido para estimar la pobreza bajo el método LP sigue aproximadamente los siguientes pasos: i) construir una canasta básica de bienes y servicios; ii) estimar el valor de esa canasta y, por lo tanto, el ingreso necesario para adquirirla (“línea de pobreza”); iii) clasificar como pobres a aquellas personas cuyo ingreso sea inferior al de la línea de pobreza. En América Latina, la manera más extendida de construir la canasta básica consiste en elaborar primeramente una canasta básica de alimentos –que cumpla con ciertos requisitos nutricionales–, estimar el valor de esta canasta a precios de mercado, y luego multiplicar el valor obtenido por un índice que da cuenta del gasto en los bienes y servicios básicos no-alimentarios¹⁰.

Los métodos LP y NBI tienen características propias que se complementan de manera muy útil para ciertos propósitos. Así, es posible notar que el método LP es capaz de identificar, a diferencia del método NBI, situaciones de “pobreza reciente”; es decir, hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que, por motivos coyunturales, han visto reducidos sus ingresos a un nivel menor que la línea de pobreza.

¹⁰ Una descripción más detallada de este método de medición se encuentra en Feres y Mancero (1999).

Del mismo modo, los métodos NBI y LP actúan de manera complementaria con relación al tipo de necesidades que cada uno de ellos identifica. De acuerdo con Boltvinik (1990), dado que el método LP se basa en el consumo o ingreso corriente, no toma en cuenta los servicios públicos provistos gratuitamente ni las necesidades cuya satisfacción requiere de gasto en inversión y no de gasto corriente, como ocurre con la vivienda o la educación. En cambio, el método NBI toma en cuenta justamente estos aspectos, pero no aquellos relacionados con el consumo privado de bienes y servicios. El autor citado sugiere además que la satisfacción de las necesidades requiere de distintos tipos de política según el método utilizado, ya que *“mientras el primer enfoque (CNB) lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo (NBI) lleva a la definición de políticas sociales”* (Boltvinik, 1990, p.89).

Se ha dicho que el método NBI es muy útil para identificar las necesidades básicas de la población y que constituye una herramienta indispensable para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, también se ha visto que este método no es apto para realizar una *medición* de la pobreza, principalmente porque no cuenta con un indicador de bienestar teóricamente sólido que permita la agregación de resultados, además de otras limitaciones mencionadas anteriormente. A su vez, bajo un “método indirecto” de medición –como el de líneas de pobreza– sí es posible llevar a cabo un proceso de agregación, pero no identificar y situar geográficamente la gama de carencias de la población. De esta forma, existe una razón adicional para plantear la complementariedad de los mapas de NBI y las mediciones de pobreza obtenidas por el método CNB.

Los argumentos señalados han llevado a algunos investigadores a plantear una nueva metodología de medición de la pobreza, basada en el “cruce” de resultados entre Necesidades Básicas Insatisfechas y Costo de las Necesidades Básicas. Las primeras investigaciones en las que se evidencia este “enfoque bidimensional” se encuentran en Beccaria y Minujin (1985)¹¹ y en el trabajo de CEPAL / DGEC (1988c), con datos de Argentina y Uruguay respectivamente¹². A partir de los trabajos citados, esta metodología que aprovecha la complementariedad entre NBI y LP se ha constituido en una suerte de estándar para la caracterización de la pobreza en América Latina.

NBI → LP ↓	HOGARES CON NBI	HOGARES SIN NBI
HOGARES POBRES	Hogares en Situación de Pobreza Crónica (Total)	Hogares en Situación de Pobreza Reciente (Pauperizados) (Coyuntural)
HOGARES NO POBRES	Hogares con Carencias Inerciales (Estructurales)	Hogares en Condiciones de Integración Social

Fuente: CEPAL / DGEC (1988c) y otros estudios sobre el tema.

El “enfoque bidimensional”, resumido en el cuadro anterior, clasifica a la pobreza en cuatro grupos, dependiendo de si los hogares se consideran pobres según uno de los métodos, según ambos o según ninguno de ellos. La interpretación y denominación para cada una de estas cuatro categorías se relaciona con la situación temporal de la pobreza, aprovechando las características de cada método al respecto. El método CNB se asocia usualmente con la pobreza “de corto plazo” o “coyuntural”, ya que la variación de los ingresos suele tener una alta volatilidad, dada su sensibilidad a la situación laboral de los miembros del hogar y a la situación económica general del país. En cambio, el método NBI está más bien

¹¹ Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1985): *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza*. Documento de Trabajo Nº 6, INDEC, Buenos Aires, Argentina.

¹² Sin perjuicio que un esbozo del mismo es posible encontrarlo ya en el primer mapa de pobreza de este tipo elaborado en la región (Argentina, 1984), en el marco del proceso de validación de los indicadores de NBI. Al respecto, véase el anexo B del documento respectivo.

relacionado con la pobreza “de largo plazo” o “estructural”, debido a que los indicadores utilizados son, en su mayoría, muy estables.

Al combinar los resultados producidos por cada método, se genera una tipología que identifica cuatro posibles situaciones, cuya denominación más difundida corresponde a la acuñada por Rubén Kaztman¹³ (en el documento de CEPAL / DGEC, 1988c¹⁴):

- a) Hogares en Situación de Pobreza Crónica: Estos hogares, que constituyen el núcleo de la pobreza, no cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades más elementales. Por esta razón, ellos se encuentran en una clara situación de exclusión social y, generalmente, poseen más de una necesidad insatisfecha. La incapacidad de este grupo para integrarse adecuadamente a la sociedad puede observarse empíricamente, ya que entre las carencias más frecuentes se encuentran la de inasistencia escolar e insuficiente capacidad económica.
- b) Hogares en Situación de Pobreza Reciente: Los hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza se consideran “pobres recientes”, ya que, de acuerdo a la temporalidad relacionada con cada método de medición, estos serían hogares en un proceso de “movilidad descendente” (CEPAL / DGEC, 1988c). Es plausible suponer que una reducción reciente de ingresos en estos hogares se traducirá en un menor consumo corriente, y no en un deterioro inmediato de los logros alcanzados en cuanto a satisfacción de necesidades básicas.
- c) Hogares con Carencias Inerciales: Estos son hogares que cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida. En función de los tipos de pobreza que mide cada método por separado, podría decirse que estos son hogares que han arrastrado ciertas necesidades desde el pasado, las cuales se han establecido en el estilo de vida de las personas.

El documento citado anteriormente menciona que si este tipo de hogares constituyera una mayoría en el grupo de pobres, ciertas necesidades consideradas por el método NBI no podrían clasificarse como “básicas”, puesto que parte de la población que cuenta con los recursos para satisfacerlas, prefiere no hacerlo. La misma fuente señala que estos hogares presentan empíricamente pocas carencias críticas y, en la mayoría de los casos, sólo tienen una.

- d) Hogares en Condiciones de Integración Social: Los hogares que disponen de un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida adecuado y además satisfacen sus necesidades básicas, tienen la capacidad de integrarse plenamente a la sociedad. Por lo tanto, estos hogares, que no se consideran pobres bajo ninguno de los métodos utilizados, son los que expresan las condiciones de vida consideradas dignas para esa sociedad.

A partir del “enfoque bidimensional”, Boltvinik (1990) ha esbozado el *Método Integrado de Medición de la Pobreza* (MIP), el cual pretende evitar la duplicación de información entre ambos métodos y generar una mayor complementariedad de los resultados. Su propuesta puede separarse en dos partes: la primera, que el autor llama “*método cruzado mejorado*”, consiste en introducir ciertas modificaciones a los procedimientos ejecutados bajo los métodos NBI y LP, dejando intactas las fuentes de información utilizadas; la segunda, el MIP propiamente dicho, requiere la elaboración de cuestionarios especialmente diseñados, que deberían incorporarse en los censos y encuestas de hogares.

¹³ El cuadro referente al “enfoque bidimensional” incluye además otras denominaciones, utilizadas en algunos trabajos sobre el tema, para las distintas categorías de la pobreza.

¹⁴ El texto CEPAL/DGEC (1988c) ha sido publicado posteriormente por su autor en dos ocasiones: Kaztman (1989) y Kaztman (1995); esta última referencia incluye también el artículo “Virtudes y Limitaciones de los Mapas Censales de Carencias Críticas”, publicado como Kaztman (1996).

En lo que se refiere al “método cruzado mejorado”, se propone quitar el indicador de capacidad de consumo, ya que éste es una aproximación a lo que el método LP mide con precisión. Adicionalmente, se sugiere añadir un indicador de NBI que de cuenta del nivel educativo de los mayores de 12 años. En cuanto a la construcción de la línea de pobreza, se propone básicamente que se eliminen de la canasta todas aquellas necesidades que ya son captadas por el método NBI.

La completa aplicación de este concepto del MIP requeriría que las fuentes de información utilizada den cuenta de factores tales como los derechos de acceso a servicios públicos, la propiedad de activos de consumo durable, o el tiempo disponible para descanso y recreación. De esta forma, se plantea que sería posible crear una clara separación entre ámbitos de medición. El método NBI se encargaría de aspectos como servicios de agua y drenaje; nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los menores; electricidad; vivienda; mobiliario y equipamiento del hogar, y tiempo libre para recreación. Por su parte, el método LP verificaría la satisfacción de necesidades que se cubran a través del consumo corriente, como alimentación; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público y comunicaciones básicas. Por último, el acceso a servicios de salud y de seguridad se mediría conjuntamente a través de los dos métodos, ya que éstos pueden ser provistos tanto de manera pública como privada.

La propuesta de combinar los métodos LP y NBI para dar lugar a un nuevo método de *medición* de la pobreza es cuestionable. El problema principal radica en que al sumar los resultados de cada método se mezcla indiscriminadamente los conceptos de pobreza –divergentes entre sí– implícitos en cada uno de ellos. Así, el método MIP identifica como pobres, en algunos casos, a aquellos cuyo consumo efectivamente realizado es insuficiente, mientras que en otros casos relaciona la pobreza con la incapacidad potencial de realizar consumo. De la misma forma, tampoco queda claro si el concepto de pobreza utilizado es de tipo absoluto o relativo, puesto que el resultado final obedece a una combinación de los mismos. Por lo tanto, bajo el “método integrado” no es posible establecer claramente los criterios conceptuales que dan sustento a la medición de pobreza.

Tomando en cuenta estas consideraciones, no parece apropiado plantear la suma de resultados entre los métodos LP y NBI como un nuevo método de *medición de la pobreza*. Sin embargo, la gran complementariedad que existe entre ambas fuentes de información sí puede ser aprovechada para mejorar la *caracterización de la pobreza*, enriqueciendo así la percepción incompleta del fenómeno que genera cada método por separado. Lo más factible en tal caso parecería ser que al método LP le corresponda la identificación de los hogares pobres, de manera que el método NBI aporte con la información complementaria sobre sus necesidades.

3.2 El Método NBI y la Estimación de Ingresos a Partir de los Censos

Una de las críticas al método NBI frecuentemente señaladas en la literatura consiste en su incapacidad para generar un indicador de bienestar teóricamente sólido. Si bien existe la propuesta (comentada en la sección sobre “Agregación bajo el Método NBI”) orientada a dotar al método de una medida de la intensidad de la pobreza y que permita construir índices de “agregación”, éste representa más bien un esfuerzo aislado y con resultados insatisfactorios.

A pesar de que el ingreso o el consumo per capita adolecen también de defectos, éstos han sido los indicadores más utilizados en la medición del bienestar durante las últimas décadas. De allí que una posibilidad que se ha explorado para mejorar el desempeño del método NBI como herramienta de medición de la pobreza sea crear una correspondencia entre sus resultados y el nivel de ingreso o consumo per capita pertinente. Así, se intenta generar mapas de pobreza en los cuales se identifique a los hogares más pobres a partir de su nivel de recursos, aprovechándose las ventajas en la agregación de resultados que este indicador presenta.

El alto grado de desagregación geográfica de la información que contienen los censos es la ventaja fundamental de esta fuente de datos para la elaboración de mapas de pobreza. Sin embargo, como es sabido, los censos generalmente no reportan, o no lo hacen de manera adecuada, el ingreso o el consumo

de los hogares, variables que a su vez sí están registradas y de mejor modo en las encuestas de hogares. Por esta razón, la propuesta analizada en esta sección plantea una alternativa de complementación de la información proveniente de ambas fuentes, que persigue elaborar mapas de pobreza con alto grado de desagregación geográfica utilizando como indicador de bienestar el ingreso (consumo) per capita de los hogares.

Dicha propuesta consiste en estimar, a partir de los datos de las encuestas, una ecuación que relacione el ingreso (consumo) de los hogares con una serie de indicadores de NBI y de características del hogar. Cabe señalar que los indicadores utilizados deben estar disponibles tanto en la información censal como en la muestral, de manera que la ecuación pueda aplicarse en ambas fuentes. Al contar con una ecuación que explica el ingreso (gasto) per cápita de un hogar a partir del grado de satisfacción de sus necesidades, sería posible estimar estas variables para todos los hogares contenidos en el censo y utilizar dicho indicador en un mapa de pobreza, en reemplazo de los indicadores de carencias.

Hentschel et.al. (1998) realizan el ejercicio descrito, estimando una ecuación de consumo que contiene alrededor de 48 variables explicativas, entre las que se cuentan el tamaño del hogar y su composición por edad y sexo, la educación y ocupación de los miembros, las características de la vivienda, el acceso a agua y electricidad, el lugar de residencia, y otras. En el artículo se estima un modelo para cada región del país, y dentro de ellas se distingue entre los hogares urbanos y rurales.

Para demostrar la utilidad de este método, los autores citados comparan sus resultados con un índice alternativo, llamado "Índice de Necesidades Básicas", basado en la metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador. Esta consiste en asignar un puntaje específico a cada nivel de satisfacción de las carencias críticas y agregar posteriormente dichos puntajes en un indicador de pobreza del hogar. Utilizando información muestral, el Índice de Necesidades Básicas clasifica como pobres únicamente al 41% de los hogares en el quintil más bajo de consumo. En cambio, el método propuesto permitiría mejorar la focalización, ya que identifica al 60% de los hogares más pobres.

Cabe mencionar que si se quiere elaborar mapas de pobreza de consumo con un alto grado de desagregación, es necesario estimar una ecuación de consumo para cada unidad geográfica. Por ejemplo, con las ecuaciones estimadas por Hentschel et.al. (1998), la unidad más pequeña para la que se puede determinar el grado de pobreza es el área, urbana o rural, dentro de cada región. Esto implica que el método sólo puede ser utilizado hasta el grado de desagregación geográfica en el que la encuesta es representativa. De otra forma, si se quiere utilizar un modelo estimado a partir de datos agregados para predecir el comportamiento en un área menor, se está suponiendo implícitamente que los patrones culturales y sociales son idénticos en ambas áreas, supuesto difícilmente sustentable en países de composición predominantemente heterogénea.

Existen otros documentos en los que se ha llevado a cabo propuestas parecidas a la recién comentada. Por ejemplo, Rocha (1999) estima modelos de consumo para Nicaragua, utilizando datos del Censo 1995 y de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida 1998. En este caso se identificaron 35 variables comunes a ambas fuentes de información y se estimaron siete modelos de regresión. En cuanto a los resultados, se señala que se encontró una correlación estadísticamente significativa entre el consumo y los indicadores NBI utilizados como variables explicativas; de modo que los pronósticos de consumo generados a partir de las ecuaciones producirían estimaciones de pobreza por región muy similares a las señaladas por la encuesta.

En el Perú hay trabajos similares, como el de Robles y Reyes (1997) —que a su vez recoge la experiencia de Bravo (1996)¹⁵—, donde se estima ecuaciones de ingreso a partir de información muestral para luego predecir esta variable en base a los datos censales. En el caso del documento citado, se estima

¹⁵ Bravo, J. (1996): "Jerarquización de las Provincias del Perú según Grados de Pobreza: Aspectos Metodológicos", en *Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales*, INEI-CELADE, Lima.

una ecuación lineal donde la variable dependiente es el nivel de ingreso, y otra logística, que representa la probabilidad de que los ingresos se encuentren bajo la línea de pobreza. Entre las variables explicativas elegidas, cuyos coeficientes son significativos al 1%, se cuentan los años de educación de los miembros, su situación de trabajo y el tamaño de su centro laboral, la disponibilidad de agua potable y alumbrado eléctrico, el número de personas por cuarto, la tenencia de refrigerador y televisor, etc. La jerarquización geográfica de la pobreza producida por esta metodología guarda relación con aquella producida por el método LP, aunque se evidencia que los *“distritos y provincias con mayores proporciones de hogares en condiciones de pobreza no son necesariamente aquellos que tienen, en promedio, los menores niveles de ingreso”* (Robles y Reyes, 1997). Lo mismo sucede al comparar los resultados de este procedimiento con aquellos del método NBI, ya que si bien coinciden globalmente, *“los distritos con porcentaje de pobreza mayor no son necesariamente los que presentan más necesidades básicas insatisfechas”* (idem).

La utilización del consumo o el ingreso per capita como indicadores de bienestar podría llegar a entenderse como una mejora al método NBI, ya que ambas variables se consideran como las más apropiadas desde el punto de vista teórico para desempeñar tal función. Sin embargo, la aplicación de este método no está libre de defectos. Refiriéndose al trabajo de Bravo (1996), Gómez et.al. (1999) señalan que este método supone la existencia de una correlación lineal entre los indicadores de NBI y el consumo, la cual no se cumple para variables no ordinales, tales como el lugar de ubicación de la vivienda, o el tipo de ocupación de sus miembros. Para estas variables se requiere definir previamente una escala numérica arbitraria, tomando en cuenta que *“la dificultad de establecer estos valores es que cada categoría de las variables antedichas debería tener una posición jerárquica unívoca con respecto a todas las demás y asimismo debería existir una distancia mensurable entre esas posiciones una vez ordenadas”* (Gómez et.al., 1999).

Adicionalmente, el tipo de regresiones planteadas sufre generalmente de problemas de correlación entre las variables explicativas (multicolinealidad), lo cual afecta la varianza de la estimación y, por lo tanto, la precisión con la que se estima el ingreso. Por esta razón, es importante que se utilice los intervalos de confianza de la estimación en vez de valores puntuales. Por otra parte, cabe la posibilidad de que las regresiones para el consumo tengan poco poder explicativo —cuando las variables contenidas simultáneamente en las encuestas y los censos no son suficientes para dar cuenta del ingreso—, con lo cual el método no sería operativo.

4. CONCLUSIONES

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas, o NBI, es una herramienta creada a fines de los años 70 con el objeto de medir y/o caracterizar la pobreza, mediante un enfoque directo, aprovechando la información censal. A partir de los censos de población y vivienda, se verifica si los hogares satisfacen o no una serie de necesidades elementales que permiten a las personas tener una vida digna de acuerdo con las normas sociales vigentes.

Este método tiene la apreciable ventaja de producir resultados con un altísimo nivel de desagregación geográfica, lo que permite la elaboración de “mapas de pobreza”. Dichos mapas hacen posible identificar espacialmente un grupo de carencias predominantes en un país y, por lo tanto, pueden llegar a ser de gran utilidad para focalizar eficientemente las políticas sociales destinadas a cubrir las carencias individualizadas.

Sin embargo, existen una serie de razones —detalladas a lo largo del texto— por las cuales es inconveniente proyectar este método más allá de la detección de la insatisfacción de determinadas necesidades, y pretender sintetizar sus resultados en una medida global de pobreza. De modo que, por ahora al menos, lo más adecuado parece ser aprovechar las ventajas de identificación geográfica que brinda el esquema de las NBI de manera complementaria a los métodos indirectos de medición de la pobreza, donde el indicador de bienestar utilizado cuenta con una mayor solidez teórica y es factible de ser agregado.

No son pocos los intentos realizados con el objetivo de perfeccionar el método NBI. En adición a las propuestas teóricas que han buscado aprovechar sus ventajas fomentando su complementariedad con otras herramientas, y de aquellas que han intentado superar los defectos de agregación, las oficinas de estadísticas de algunos países —entre las que destaca la de Argentina— han seguido trabajando en el perfeccionamiento de los indicadores y de su sensibilidad a distintos grados de privación. Aun cuando es prematuro emitir juicios calificativos sobre estos esfuerzos, ya que sus frutos suelen tomar bastante tiempo para salir a la luz, básicamente debido a la baja periodicidad con que se puede introducir modificaciones en los censos y producir nuevos mapas de pobreza, perseverar en esta tarea reviste un indudable valor. La capacidad del método NBI para identificar necesidades insatisfechas y focalizar políticas, sobre todo aquellas que siguen un criterio espacial, son virtudes que deben ser aprovechadas y, en lo posible, mejoradas por investigaciones futuras.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar (1979): *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la Cepal, Naciones Unidas.
- Alvarez, Gustavo, Alicia Gómez, Ariel Lucarini y Fernanda Olmos (1997): "Las Necesidades Básicas Insatisfechas: Sus Deficiencias Técnicas y su Impacto en la Definición de Políticas Sociales", Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional "Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina". Universidad Nacional de Quilmes/ CEIL. 4 al 7 de Noviembre de 1997.
- Boltvinik, Julio (1990): *Pobreza y Necesidades Básicas, Conceptos y Métodos de Medición*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), Caracas.
- Boltvinik, Julio (1992): "Índices de Pobreza para los Métodos NBI y MIP", en PNUD, *América Latina: El Reto de la Pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia.
- CEPAL y Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (1988a): "Bosquejo Metodológico del Mapa de la Distribución de Necesidades Básicas Insatisfechas en el Uruguay", LC/MVD/R.6/Rev.1.
- CEPAL y Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (1988b): "Indicadores Censales de Satisfacción de Necesidades Básicas", LC/MVD/R.9.
- CEPAL y Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (1988c): "La Heterogeneidad de la Pobreza: Una Aproximación Bidimensional", LC/MVD/R.12/Rev.1.
- CEPAL y PNUD (1989): *Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Naciones Unidas, Cepal (División de Estadística y Proyecciones), PNUD-RLA/86/004.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (1999): "Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura", 4º Taller Regional del Mecovi, CEPAL, LC/R.1985, enero de 2000.
- Gómez, Alicia, Gustavo Alvarez, Ariel Lucarini y Fernanda Olmos (1999): "Capacidad Económica de los Hogares. Vinculaciones entre la pobreza coyuntural y los comportamientos demográficos. Provincias Seleccionadas, 1991", V Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEPA), Universidad Nacional de Luján, 6 al 8 de octubre de 1999.
- Hentschel, Jesko, Jean Olson Lanjouw, Peter Lanjouw and Javier Poggi (1998): "Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador", Policy Research Working Paper 1928, World Bank.
- Hicks, Norman (1998): "An Analysis of the Index of Unsatisfied Basic Needs (NBI) of Argentina, with Suggestions for Improvements", mimeo.

- INDEC (1998): "El Estudio de la Pobreza con Datos Censales, Nuevas Perspectivas Metodológicas (preliminar)", INDEC, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Serie Pobreza, DT. N° 33.
- Kaztman, Rubén (1989): "La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo", *Revista de la Cepal*, n.37, Abril 1989.
- Kaztman, Rubén (1995): *La Medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los Censos de Población*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de Montevideo.
- Kaztman, Rubén (1996): "Virtudes y Limitaciones de los Mapas Censales de Carencias Críticas", *Revista de la Cepal*, n.58, Abril 1996.
- Muñoz, Manuel (1995): "Los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)", en DANE, *Boletín de Estadística*, N° 507, Junio 1995.
- Robles, Marcos y Jorge Reyes (1997): "Determinación del Ingreso y la Proporción de Hogares Pobres a Nivel Provincial y Distrital en el Perú", INEI, Perú, Mimeo.
- Rocha, Sonia (1998): "On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement", en ECLAC, *Poverty Statistics, Santiago Seminar, 7-9 May, 1997*, LC/R.1814, Santiago de Chile.
- Rocha, Juan F. (1999): "El Mapa de Pobreza Espacialmente Desagregado (El Caso de Nicaragua)", mimeo

Mapas de Pobreza:

- Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (1984): *La Pobreza en la Argentina, Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (1996): *Perfil de los Hogares y de la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas*.
- Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE) (1994): *Mapa de Pobreza, Una Guía para la Acción Social*.
- Chile, ODEPLAN / Universidad Católica (1975): *Mapa Extrema Pobreza*.
- Chile, Rodrigo Mujica Ateaga y Alejandro Rojas Pinaud (1986): *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile, 1982 (Informe Preliminar)*.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1989): *La Pobreza en Colombia, Tomo I*.
- Ecuador, CEPAL / PNUD (1989): *Ecuador, Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*.
- Ecuador, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (1994): *Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas del Ecuador*.
- Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (INE) (1997): *Guatemala, Necesidades Básicas Insatisfechas 1981-1994*.
- Honduras, Rafael Diez de Medina (1990): "Diseño Metodológico del Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas de la República de Honduras a Partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1988". Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, Proyecto SECPLAN/OIT/FNUAP
- Nicaragua, Secretaría de Acción Social (1999): *Mapa de Pobreza de Nicaragua – 1985, Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda de 1995*.
- Paraguay, Dirección General de Estadística y Censos (1991): *Necesidades Básicas Insatisfechas*.

Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (1996): Evolución de las Necesidades Básicas Insatisfechas, Asunción y Departamento Central, 1995-1995.

Perú, Banco Central de la Reserva del Perú (1986): Mapa de Pobreza del Perú 1981.

Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática (1994): Perú, Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas de los Hogares a Nivel Distrital, Resumen Ejecutivo.

Uruguay, Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) (1990): Las Necesidades Básicas en el Uruguay, A partir de los datos definitivos del censo de población y viviendas de 1985.

Venezuela, Oficina Central de Estadística e Información (OCEI) (1993): Mapa de la Pobreza, Basado en los Resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 1990

ANEXO: LOS MAPAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA

La metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas ha sido acogida con éxito en América Latina y se plantea como un complemento práctico a los métodos indirectos de medición de la pobreza. En la actualidad, casi todas las oficinas de estadísticas de la región producen sus propios mapas de pobreza, siguiendo un procedimiento similar al descrito en este documento. Dada la abundante experiencia en la utilización del método NBI, se ha considerado apropiado resumir en este capítulo algunas características de los mapas de pobreza producidos en América Latina, de manera que sea posible comparar sus similitudes y diferencias. Para cada país, se describen tanto indicadores como niveles críticos utilizados, de acuerdo al año del censo que sirvió como fuente de información.

Cabe reiterar que la mayoría de los mapas de pobreza revisados recurren a los mismos indicadores, sobretudo a medida que la fecha de los censos es más reciente. Esta homogeneización surge como consecuencia de la influencia que ejercieron algunos estudios determinantes sobre el método NBI – INDEC (1984), CEPAL / DGEC (1988a, 1988b y 1988c) y CEPAL / PNUD (1989)–, que han servido como guía para futuras aplicaciones del método. Así, no es raro constatar que en algunos mapas de pobreza producidos a principios de los años ochenta o anteriormente se utilice indicadores y procedimientos poco convencionales, cuyo uso ha sido discontinuado.

Argentina

Censos 1980 y 1991

1. Tipo de Vivienda: Hogares en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u "otro tipo", lo que excluye casa, departamento o rancho).
2. Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto.
3. Eliminación de Excretas: Hogares que no dispongan de ningún tipo de retrete.
4. Educación: Hogares con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asista a la escuela.
5. Capacidad Económica: Hogares con 4 o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera no más de 2 años de nivel primaria aprobados.

Bolivia

Censo 1992¹⁶

1. Materiales de la Vivienda: Hogares en viviendas que presenten al menos dos de las siguientes características: Piso de tierra u otros; Techo de paja, caña, palma u otros (materiales de desecho); Paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros (materiales de desecho).
2. Hacinamiento: Hogares con más de 2.5 personas por dormitorio, sin un cuarto multiuso por cada cinco o más personas, o sin cuarto especial para cocinar.
3. Disponibilidad de Agua Potable: Agua procedente de red pública o privada por cañería fuera del lote; o agua de pozo, noria, lago, vertiente o acequia, con cañería fuera o dentro del lote.
4. Eliminación de Excretas:

¹⁶ El método aplicado en el caso de Bolivia intenta hacer distinciones entre diferentes grados de satisfacción de las necesidades básicas, asignando diversos puntajes a los satisfactores empleados. En esta sección únicamente se resume los indicadores utilizados, sin tomar en cuenta esos desarrollos, los que son descritos en el texto principal.

- Area Urbana: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario, compartido o privado, con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea; o que tienen sanitario compartido con alcantarillado sin descarga instantánea.
 - Area Rural: Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario compartido con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea.
1. Insumos Energéticos: Vivienda sin energía eléctrica, o que utiliza kerosene, leña, guano, bosta, carbón u otro como combustible para cocinar.
 2. Educación: a) Personas entre 7 y 16 años que no asisten a una unidad de educación formal; b) Alguna persona de 10 o más años que no sepa leer y escribir; c) Personas que no hayan aprobado determinado número de años, de acuerdo con su edad.
 3. Salud y Seguridad Social: Hogares donde no se recibe atención médica, o se atienden en farmacias, medicina tradicional, o dependencias de ONG's o Iglesia.

Chile

Censos 1970 y 1982

El método utilizado para construir los mapas de pobreza de Chile es diferente al que se ha analizado centralmente en este documento¹⁷. Si bien se utiliza indicadores similares a los de otros mapas de pobreza, la clasificación de los hogares como pobres o no sigue una metodología distinta. Los indicadores utilizados son:

1. Tipo de Vivienda: Distingue entre las siguientes ocho posibilidades: casa; departamento; mejora, emergencia; vivienda de conventillo; callampa; rancho, ruca, choza; móvil (carpa, vagón, etc.); u otra vivienda particular (en 1970, existen dos categorías más).
2. Hacinamiento: Divide a la población en dos grupos: hogares con 4 o más personas por cuarto (excluyendo cocina y baño) –hacinados– y hogares con menos de 4 personas por cuarto –no hacinados–.
3. Sistema de Eliminación de Excretas: Divide a la población en dos grupos, de acuerdo a si el sistema de eliminación de excretas tiene descarga de agua (alcantarillado o fosa séptica) o no la tiene (pozo negro, otro o ningún sistema).
4. Equipamiento: Divide a la población en dos grupos, según tuvieran uno o más de los bienes considerados en el censo (radio, radio cassette, tocadiscos, máquina de coser, bicicleta, televisor blanco y negro, televisor a color, lavadora, teléfono, moto, automóvil, camioneta o furgón propio) o no tuvieran ninguno de ellos.

Considerando conjuntamente el hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas, se construyó un “índice de pobreza”, que divide a la población en cuatro grupos (hacinados y sin descarga de agua, hacinados y con descarga de agua, no hacinados y sin descarga de agua, no hacinados y con descarga de agua). Al juntar este índice con la información sobre el tipo de vivienda, se obtiene una matriz de 8 x 4 (10 x 4 para el censo de 1970).

Posteriormente, cada categoría del “índice de pobreza” se asoció con un “nivel de pobreza”, determinado por el porcentaje de personas en la categoría que no poseían ningún tipo de equipamiento. Esto, a su vez, se aplicó a la clasificación según tipo de vivienda, obteniéndose un “nivel de pobreza relativa”.

¹⁷ La elaboración de los mapas de pobreza para Chile es cronológicamente anterior a otros trabajos similares en América Latina, por lo cual resulta comprensible que su metodología difiera de la aplicada en el resto de la región.

Como resultado, se obtuvo que los hogares pobres son los que reúnen las siguientes características (en ambos censos):

1. Todos los tipos de vivienda cuando existe hacinamiento, independientemente del resto de características.
2. Vivienda de conventillo; otra vivienda particular; mejora, emergencia, callampa, rancho, ruca, choza, móvil, sean en zona urbana o rural, con o sin equipamiento, si el sistema de eliminación de excretas es malo.
3. Casa y departamento si están ubicados en zonas urbanas, sin equipamiento, con mal sistema de eliminación de excretas.
4. Viviendas callampa; rancho, ruca o choza; vivienda móvil, con un buen sistema de eliminación de excretas.

Cabe señalar que esta metodología no ha sido aplicada en otros países, ni ha recibido mayor atención por parte de la literatura sobre el método NBI, razón por la cual no se profundiza acá mayormente en su análisis.

Colombia

Censos 1973 y 1985

1. Materiales de la Vivienda:
 - Cabeceras Municipales: Viviendas móviles, refugio natural o puente; o, Paredes exteriores de tela o desechos, o vivienda sin paredes; o, Piso de tierra.
 - Resto de los Municipios: Viviendas móviles, refugio natural o puente; o, Paredes exteriores de tela o desechos, o vivienda sin paredes; o, Piso de tierra y simultáneamente paredes en bahareque, guadúa, caña o madera.
2. Hacinamiento: Viviendas con más de tres personas por cuarto.
3. Servicios Básicos:
 - Cabeceras Municipales: Hogares sin sanitario; o, sin conexión con acueducto, en las cuales el agua utilizada proviniera de río, nacimiento, quebrada, acequia, carro-tanque o de la lluvia.
 - Resto de los Municipios: Hogares que simultáneamente carecieran de sanitario y no tuvieran conexión con acueducto.
4. Educación: Hogares con por lo menos un niño entre 6 y 12 años, pariente del jefe de hogar, que no asista a un centro de educación formal.
5. Capacidad Económica: Hogares con más de 3 personas por ocupado u hogares con más de 3 miembros sin ocupados, en los que el jefe hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.

Ecuador

Censos 1982 y 1990

1. Materiales de la Vivienda: Techos de zinc, tela, paja o similares; o paredes exteriores de adobe o tapia, madera, caña revestida y no revestida u otros materiales; y que al mismo tiempo tuvieran piso de caña, tierra u otros materiales.
2. Hacinamiento: Más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baños y pasillos).

3. Disponibilidad de Agua Potable:
 - Area Urbana: Hogares cuya fuente de abastecimiento de agua es pozo o vertiente, río o acequia, carro repartidor u otra.
 - Area Rural: Hogares cuya fuente de abastecimiento de agua es río o acequia, carro repartidor u otra.
4. Eliminación de Excretas:
 - Area Urbana: Viviendas que sólo disponen de pozo ciego o letrina, o sin ningún sistema de eliminación de excretas, o que no disponen de servicio higiénico.
 - Area Rural: Viviendas sin ningún sistema de eliminación de excretas, o que no disponen de servicio higiénico.
5. Educación: Hogares con al menos un niño entre 7 y 12 años que no asista a centros de educación regular.
6. Capacidad Económica:
 - Area Urbana: Hogares cuyo jefe es menor de 45 años, con 5 o menos años de educación primaria aprobados y que tienen 4 o más personas por miembro ocupado; u hogares cuyo jefe tiene 45 años o más, 2 o menos años de educación primaria aprobados y con 4 o más personas por miembro ocupado.
 - Area Rural: Hogares cuyo jefe tiene 2 o menos años de educación primaria aprobados y con 4 o más personas por miembro ocupado.

Guatemala

Censos 1981 y 1994

1. Materiales de la Vivienda:
 - Area Urbana: Viviendas con paredes de bajareque, lepa, palo, caña u otro; o, viviendas con paredes de ladrillo, block, adobe, madera, lámina y que tuvieran piso de tierra.
 - Area Rural: Viviendas con paredes de lámina, bajareque, lepa, palo, caña u otro y que tuvieran piso de tierra.
2. Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto (excluyendo baño y cocina).
3. Disponibilidad de Agua Potable:
 - Area Urbana: Hogares sin conexión a una red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de chorro público, pozo, río, lago o manantial.
 - Area Rural: Hogares con servicio de abastecimiento de agua de río, lago o manantial.
4. Eliminación de Excretas:
 - Area Urbana: Hogares sin conexión a una red de captación de desagüe y con servicio sanitario igual a pozo ciego o letrina, excusado lavable o sin servicio sanitario.
 - Area Rural: Hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario.
5. Educación:
 - Area Urbana: Hogares con al menos un niño entre 7 y 12 años que no asista a establecimientos de educación regular.

- Area Rural: Hogares con al menos un niño entre 7 y 10 años que no asista a establecimientos de educación regular.
6. Capacidad de Subsistencia: Hogares cuyo jefe no tiene ningún nivel de instrucción y que tienen más de cuatro personas por miembro ocupado.

Honduras

Censo 1988

1. Tipo de Vivienda:
 - Area Urbana: Hogares en viviendas improvisadas; o con paredes de material de desecho; o con techos de material de desecho; o con piso de tierra.
 - Area Rural: Hogares en viviendas improvisadas; o con paredes de material de desecho; o con techos de material de desecho.
2. Hacinamiento: Hogares donde existen 3 o más personas por cuarto (excluyendo baños y cocina).
3. Disponibilidad de Agua Potable:
 - Area Urbana: Fuente de agua es un río, vertiente, vendedor ambulante u otros; o si tiene instalación de agua a más de 100 metros fuera de la propiedad.
 - Area Rural: Fuente de agua es un río, vertiente, vendedor ambulante u otros.
4. Eliminación de Excretas:
 - Area Urbana: Vivienda que no tiene servicio sanitario; o que tiene letrina de pozo simple compartida con otras familias.
 - Area Rural: Vivienda que no tiene servicio sanitario.
5. Educación: Hogares con algún niño entre 7 y 12 años de edad, pariente del jefe del hogar, que no asiste a un establecimiento de enseñanza regular.
6. Capacidad de Subsistencia: Hogares con más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe tenga 3 o menos años de educación primaria, o cuyo jefe sea desocupado o incapacitado y además no haya más de un miembro ocupado.

Nicaragua

Censo 1995

1. Materiales de la Vivienda: Presencia de sólo uno o ningún material aceptable en paredes, piso y techo.
 - Area Urbana: Paredes sin ladrillo o bloque de barro, cemento, concreto, adobe o taquezal. Techo sin zinc, teja de barro o cemento, lámina de pycem o de nicalit. Piso no contiene embaldosado o ladrillo de barro, cemento, mosaico o terrazo.
 - Area Rural: Paredes, mismos anteriores, más piedra cantera y madera. Techo, mismos anteriores más paja, palma o similares. Piso, mismos anteriores más madera.
2. Hacinamiento:
 - Area Urbana: Hogares con cuatro o más personas por cuarto.
 - Area Rural: Cinco o más personas por cuarto.

3. Servicios Sanitarios:
 - Area Urbana: Hogares que no posean inodoro o letrina, o agua conectada a la red pública (dentro y fuera de la vivienda).
 - Area Rural: Hogares que no posean inodoro o letrina, y que acarrear el agua de un río, manantial u ojo de agua.
4. Educación: Hogares con al menos un niño entre 7 y 14 años que no haya asistido a la escuela o que habiéndolo hecho no lo hiciera actualmente.
5. Capacidad Económica:
 - Area Urbana: Dos o más personas por ocupado, con jefe de hogar que no haya terminado la primaria.
 - Area Rural: Tres o más personas por ocupado, con jefe de hogar que no haya terminado la primaria.

Paraguay

Censo 1982

1. Materiales de la Vivienda: Viviendas que simultáneamente presenten paredes de material distinto a ladrillos, y techo de paja o de madera, y piso de tierra.
2. Hacinamiento: Hogares con 3 o más personas por cuarto (piezas utilizadas para dormir).
3. Servicio Sanitario: Vivienda con letrina común o que no tiene servicio sanitario.

Censo 1992

1. Materiales de la Vivienda:
 - Area Urbana: Vivienda que simultáneamente presente piso de tierra, y paredes de adobe, estaqueo, madera, desecho u otros, y techo de paja, palma, madera, desecho u otros.
 - Area Rural: Vivienda que simultáneamente presente piso de tierra, y paredes de adobe, estaqueo, desecho u otros, y techo de paja, palma, desecho u otros.
2. Hacinamiento: Viviendas con más de 3 personas por dormitorio.
3. Disponibilidad de Agua:
 - Area Urbana: Agua proviene de pozo sin bomba, manantial, río, arroyo, aguatero u otros.
 - Area Rural: Agua proviene de manantial, río, arroyo, aguatero u otros.
4. Eliminación de Excretas:
 - Area Urbana: Letrina común o no tiene servicio sanitario.
 - Area Rural: No tiene servicio sanitario.
5. Asistencia Escolar de Niños: Hogares donde al menos un niño de 7 a 12 años, relacionado con el jefe del hogar, no asista a un establecimiento educativo.
6. Analfabetismo en el hogar: Existencia de personas analfabetas (15 años o más que no tienen el segundo grado aprobado) relacionadas con el jefe del hogar.

7. Capacidad de Subsistencia: Hogar que carece de perceptor o cuyo jefe cuenta con una educación inferior a 3 años de primaria, y con más de 3 personas promedio por perceptor (Perceptores: Ocupados, Jubilados o Pensionados y Rentistas).

Perú

Censo 1981 (en combinación con otros datos estadísticos)

El mapa de pobreza consideró los siguientes indicadores:

1. Ingreso promedio por persona ocupada de 15 o más años.
2. Porcentaje de población en edad escolar que asiste a locales de enseñanza (5 a 19 años).
3. Porcentaje de población analfabeta de 15 o más años.
4. Porcentaje de población de 15 o más años sin primaria completa.
5. Porcentaje de población de 15 o más años con educación superior.
6. Porcentaje de población ocupada infantil (6 a 14 años).
7. Porcentaje de viviendas sin agua potable por red de tubería, pilón o pozo.
8. Porcentaje de viviendas sin desagüe por red de tubería, pozo negro o ciego.
9. Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico.
10. Número de camas hospitalarias y de internamiento por cada 1.000 habitantes.

Censo 1993

1. Materiales de la Vivienda: Hogares que habiten en viviendas con paredes exteriores de estera; o, piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales; o, viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.).
2. Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto (sin contar baño, cocina ni pasadizo).
3. Eliminación de Excretas: Hogares que no disponen de servicio higiénico por red de tubería o pozo ciego.
4. Educación: Presencia de al menos un niño entre 6 y 12 años que no asista a un centro educativo.
5. Capacidad Económica: Jefe del hogar con educación primaria incompleta, en hogares donde existen más de tres personas por ocupado.

Uruguay

Censo 1985

1. Materiales de la Vivienda: Hogares en viviendas con al menos paredes de lata o material de desecho; o, techos de lata o material de desecho; o, pisos de tierra o cascote suelto; o, seis o más hogares y al menos dos de ellos comparten el servicio sanitario.
2. Hacinamiento: Hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo el baño y la cocina).
3. Disponibilidad de Agua Potable: Abastecimiento por cañería fuera del terreno de la vivienda o a más de 100 mts. de la vivienda; o, con abastecimiento por cañería en el terreno de la vivienda cuyo origen es "otro"; o, sin abastecimiento por cañería y cuyo origen es la red general pública o privada, u "otro".

4. Eliminación de Excretas: Sin servicio sanitario; o, sin sistema de evacuación o con sistema de evacuación igual a "otro"; o, con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.
5. Educación: Al menos un niño entre 6 y 15 años que no asista a la escuela habiendo asistido y que no terminó la primaria, o presencia de personas entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza regular.
6. Capacidad Económica: Jefes de 44 años o menos con primaria incompleta y de 45 años o más con hasta dos años de instrucción formal, en hogares con más de tres personas por ocupado o perceptor.

Venezuela

Censo 1990

1. Materiales de la Vivienda: Hogares que habitan en ranchos, casas de vecindad u otros (trailers o remolques, embarcaciones, carpas, cuevas, etc.).
2. Hacinamiento: Más de tres personas por cuarto para dormir (en el censo anterior, de 1981, el "cuarto" incluía sala, comedor, dormitorio y otros).
3. Servicios Sanitarios:
 - Area Urbana: Hogar carece de acceso al agua potable o a la eliminación de excretas (no se explica con mayor detalle).
 - Area Rural: Hogar carece simultáneamente de acceso al agua potable y a un sistema de eliminación de excretas.
4. Educación: Hogares con al menos un niño de 7 a 12 años que no asista a la escuela.
5. Capacidad Económica: Más de tres personas por ocupado, cuyo jefe no haya alcanzado escolaridad de tres años.

INDICADORES NBI UTILIZADOS EN LOS MAPAS DE POBREZA PARA AMÉRICA LATINA¹⁸

País	Calidad de la Vivienda	Hacinamiento	Disp. Agua Potable	Sist. Eliminación de Excretas	Educación	Capacidad Económica	Otros
Argentina	Viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u "otro tipo", lo que excluye casa, departamento o rancho)	Más de 3 personas por cuarto		Hogares que no disponen de retrete	Niños entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela.	4 o más personas por ocupado, y con jefe de hogar que haya aprobado máximo 2 años de primaria	
Bolivia	Viviendas con al menos dos de las siguientes características: Pisos de tierra u otros; Techos de paja, caña, palma u otros; Paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros.	Más de 2,5 personas por dormitorio, sin un cuarto multifuso para cada cinco o más personas, o sin cocina	Agua procedente de red pública o privada por cañería fuera del lote; o agua de pozo, noria, lago, vertiente o acequia, con cañería fuera o dentro del lote	<p><u>Area Urbana:</u> Sin sanitario o desagüe; o con desagüe a pozo ciego; o sanitario compartido con alcantarillado sin descarga instantánea.</p> <p><u>Area Rural:</u> Sin sanitario o desagüe; o con sanitario compartido y desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea</p>	<p>a) Personas entre 7 y 16 años que no asisten a una unidad de educación formal;</p> <p>b) Alguna persona de 10 o más años que no sepa leer y escribir;</p> <p>c) Personas que no hayan aprobado determinado número de años (de acuerdo con su edad)</p>		<p>- Insumos Energéticos: Sin energía eléctrica, o que usan kerosene, leña, guano, carbón u otro para cocinar.</p> <p>- Salud y Seguridad Social: No reciben atención médica, o se atienden en farmacias, medicina tradicional, o dep. de ONG's o Iglesia</p>
Colombia	<p><u>Cabeceras Municipales:</u> Viviendas móviles, refugio natural o puente; o paredes exteriores de tela, desechos o sin paredes; o, piso de tierra.</p> <p><u>Resto de los Municipios:</u> Viviendas móviles, refugio natural o puente; o, paredes exteriores de tela, desechos o sin paredes; o, piso de tierra y paredes en bahareque, guadúa, caña o madera.</p>	Más de tres personas por cuarto	<p><u>Cabeceras Municipales:</u> Sin sanitario; o, sin conexión con acueducto, cuando el agua utilizada proviniera de río, nacimiento, quebrada, acequia, carro-tanque o de la lluvia.</p> <p><u>Resto de los Municipios:</u> Sin sanitario y sin conexión con acueducto simultáneamente</p>	Niños entre 6 y 12 años, pacientes del jefe de hogar, que no asistan a un centro de educación formal	Más de 3 personas por ocupado u hogares con más de 3 miembros sin ocupados, en los que el jefe hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria		

¹⁸ Se excluye los Mapas de Pobreza para Chile (1975 y 1986), por corresponder a una metodología distinta a la estudiada en la presente nota.

País	Calidad de la Vivienda	Hacinamiento	Disp. Agua Potable	Sist. Eliminación de Excretas	Educación	Capacidad Económica	Otros
Ecuador	Techos de zinc, tela, paja o similares; o paredes exteriores de adobe o tapia, madera, caña revestida y no revestida u otros materiales; y que al mismo tiempo tuvieran piso de caña, tierra u otros materiales	Más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baños y pasillos)	<p>Area Urbana: Fuente de abastecimiento es pozo o vertiente, río o acequia, carro repartidor u otra.</p> <p>Area Rural: Agua de río o acequia, carro repartidor u otra fuente.</p>	<p>Area Urbana: Sólo pozo ciego o letrina, o sin ningún sistema de eliminación de excretas, o sin servicio higiénico.</p> <p>Area Rural: Sin sistema de eliminación de excretas, o sin servicio higiénico</p>	Niños entre 7 y 12 años que no asisten a centros de educación regular	<p>Area Urbana: Más de 3 personas por ocupado, con jefe menor de 45 años y 5 o menos años de educación primaria, o mayor de 44 años y 2 o menos años de educación primaria.</p> <p>Area Rural: Más de 3 personas por ocupado, y jefe tiene 2 o menos años de educación primaria.</p>	
Guatemala	<p>Area Urbana: Paredes de bajareque, lepa, palo, caña u otro; o, viviendas con paredes de ladrillo, block, adobe, madera, lámina y que tuvieran piso de tierra.</p> <p>Area Rural: Paredes de lámina, bajareque, lepa, palo, caña u otro y que tuvieran piso de tierra.</p>	Más de tres personas por cuarto (excluyendo baño y cocina).	<p>Area Urbana: Sin conexión a una red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de chorro público, pozo, río, lago o manantial.</p> <p>Area Rural: Abastecimiento de agua de río, lago o manantial.</p>	<p>Area Urbana: Sin conexión a una red de captación de desagüe y con servicio sanitario igual a pozo ciego o letrina, excusado lavable o sin servicio sanitario.</p> <p>Area Rural: Sin sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario.</p>	<p>Area Urbana: Niños entre 7 y 12 años que no asisten a establecimientos de educación regular.</p> <p>Area Rural: Niños entre 7 y 10 años que no asisten a establecimientos de educación regular.</p>	<p>Más de 4 personas por ocupado y jefe no tiene ningún nivel de instrucción.</p>	
Honduras	<p>Area Urbana: Viviendas improvisadas; o con paredes de material de desecho; o con techos de material de desecho; o, con piso de tierra.</p> <p>Area Rural: Viviendas improvisadas; o con paredes de material de desecho; o con techos de material de desecho.</p>	3 o más personas por cuarto (excluyendo baños y cocina)	<p>Area Urbana: Agua de río, vertiente, vendedor ambulante u otros; o, instalación de agua a más de 100 mts fuera de la propiedad</p> <p>Area Rural: Agua de río, vertiente, vendedor ambulante u otros</p>	<p>Area Urbana: Sin servicio sanitario; o, con letrina de pozo simple compartida con otras familias.</p> <p>Area Rural: Vivienda sin servicio sanitario.</p>	Hogares con algún niño entre 7 y 12 años de edad, pariente del jefe del hogar, que no asiste a un establecimiento de enseñanza regular.	<p>Más de 3 personas por miembro ocupado y cuyo jefe tenga 3 o menos años de educación primaria, o cuyo jefe sea desocupado o incapacitado y además no haya más de un miembro ocupado.</p>	

País	Calidad de la Vivienda	Hacinamiento	Disp. Agua Potable		Sist. Eliminación de Excretas	Educación	Capacidad Económica	Otros
Nicaragua	Area Urbana: Paredes sin ladrillo o bloque de barro, cemento, concreto, adobe o taquezal. Techo sin zinc, teja de barro, cemento, lámina de pycem o de nicalit. Piso no contiene embaldosado, ladrillo de barro, cemento, mosaico o terrazo.	Area Urbana: Cuatro o más personas por cuarto. Area Rural: Cinco o más personas por cuarto.	Area Urbana: Sin inodoro o letrina, o agua conectada a la red pública (dentro y fuera de la vivienda). Area Rural: Sin inodoro o letrina, y que acarreen el agua de un río, manantial u ojo de agua.		Niños entre 7 y 14 años que no hayan asistido a la escuela o que habiéndolo hecho no lo hicieran actualmente.	Area Urbana: 2 o más personas por ocupado, con jefe de hogar que no haya terminado la primaria Area Rural: 3 o más personas por ocupado, con jefe de hogar que no haya terminado la primaria		
	Area Rural: Paredes, mismos anteriores más piedra cantera y madera. Techo, mismos anteriores más paja, palma o similares. Piso, mismos anteriores más madera.							
Paraguay	Area Urbana: Tener simultáneamente piso de tierra, y paredes de adobe, estaqueo, madera, desecho u otros, y techo de paja, palma, madera, desecho u otros.	Más de 3 personas por dormitorio	Area Urbana: Agua proviene de pozo sin bomba, manantial, río, arroyo, aguatero u otros Area Rural: Agua proviene de manantial, río, arroyo, aguatero u otros		Area Urbana: Letrina común o no tiene servicio sanitario Area Rural: No tiene servicio sanitario	a) Niños entre 7 y 12 años, relacionados con el jefe de hogar, que no asistan a establecimientos educativos b) Personas analfabetas (15 años o más que no tienen el segundo grado aprobado) relacionadas con el jefe de hogar	Más de 3 personas por perceptor (ocupados, jubilados o pensionados) o sin perceptor, y jefe con menos de 3 años de primaria	
	Area Rural: Tener simultáneamente piso de tierra, y paredes de adobe, estaqueo, desecho u otros, y techo de paja, palma, desecho u otros.							
Perú	Paredes exteriores de estera; o, piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales; o, viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.)	Más de tres personas por cuarto (sin contar baño, cocina ni pasadizo).			No disponen de servicio higiénico por red de tubería o pozo ciego.	Niños entre 6 y 12 años que no asisten a un centro educativo.	Más de 3 personas por ocupado, y jefe del hogar con educación primaria incompleta.	

País	Calidad de la Vivienda	Hacinamiento	Disp. Agua Potable	Sist. Eliminación de Excretas	Educación	Capacidad Económica	Otros
Uruguay	Paredes de lata o material de desecho; o, techos de lata o material de desecho; o, pisos de tierra o cascote suelto; o, seis o más hogares y al menos dos de ellos comparten el servicio sanitario.	Más de dos personas por habitación (excluyendo el baño y la cocina).	Abastecimiento por cañería fuera del terreno de la vivienda o a más de 100 mts de la vivienda; o, con abastecimiento por cañería en el terreno de la vivienda cuyo origen es "otro"; o, sin abastecimiento por cañería y cuyo origen es la red general pública o privada, u "otro".	Sin servicio sanitario; o, sin sistema de evacuación o con sistema de evacuación igual a "otro"; o, con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.	Niños entre 6 y 15 años que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria, o personas entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza regular.	Más de 3 personas por ocupado o perceptor, y jefe de hogar de 44 años o menos con primaria incompleta o de 45 años o más con hasta dos años de instrucción formal.	
Venezuela	Ranchos, casas de vecindad u otros (trailers o remolques, embarcaciones, carpas, cuevas, etc.)	Más de tres personas por dormitorio.	<p>Área Urbana: Sin acceso a agua potable o a la eliminación de excretas</p> <p>Área Rural: Sin acceso a agua potable ni a un sistema de eliminación de excretas.</p>		Niños entre 7 y 12 años que no asisten a la escuela.	Más de 3 personas por ocupado, y con jefe que no haya alcanzado una escolaridad de tres años	

**AN ANALYSIS OF THE INDEX OF UNSATISFIED
BASIC NEEDS (NBI) OF ARGENTINA WITH
SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENTS**

**NORMAN HICKS
LATIN AMERICA AND CARIBBEAN REGION
WORLD BANK**

CONTENTS

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	103
BACKGROUND.....	103
THE NBI OF ARGENTINA.....	105
CONCLUSIONS.....	108
APPENDIX I.....	110

INTRODUCTION

This paper responds to a Government of Argentina request for an assessment of their index of unmet basic needs (NBI). The first section provides some background on poverty measurement and the use of synthetic indices of this type. The second section reviews, against this background, the NBI index of Argentina. Finally, the third section makes recommendations.

BACKGROUND

Many countries make efforts to define those within the general population that are living in poverty. Among other reasons, this is done to help improve the targeting of social programs. Poverty is usually defined through some monetary measure; i.e. the poor are those having an income or consumption level below some minimum line. Social programs can then be targeted directly to them, or to areas having a high percentage of poor. Current best practice is to move to measuring a poverty line in terms of consumption expenditures, rather than income, since consumption is more stable, more closely linked to welfare, and usually more accurately measured.

However, there are many aspects of poverty that are important and do not appear in monetary measures. These include access to public services, esp. health and education, distribution of income within the community and within the family, discrimination by gender or race, environmental conditions, political instability and corruption, human rights abuses, and crime, violence and other negative social conditions. While the list of possible factors is almost endless, many observers have suggested a focus on "basic needs". While there is some debate about what needs are "basic", these are generally thought to mean some minimal level of nutrition, education, housing, health, water and sanitation.¹

In many countries in Latin America, including Argentina, it is common to use an index of unsatisfied basic needs (Necesidades Basicas Insatisfechas or NBI) to measure poverty. Most NBI indices include such indicators as access to clean water, quality of housing, crowding, education level of household head, school attendance, nutrition, and others (see Appendix 1). The NBI index possesses an advantage, in that it is normally based on census data, which is specific to small localities. Consumption/income data is often based on a sample survey, which cannot be disaggregated to small localities because of the limited sample size. Most LSMS² surveys, for instance, are based on samples of only 3-5,000.

There are two broad methods for constructing NBI indices common in Latin America. The first is to develop a composite index with some sort of system of weights to combine various indicators. This approach is used in 5 of the 13 countries shown in Appendix 1, including Bolivia, Ecuador, Honduras, Peru and Panama. Normally, each variable is defined in terms of a normal range, so that the measured result can be transformed into an index number. This facilitates combining with other variables. In this case, some judgement must be made about what level of the overall index constitutes "poverty". The biggest problem with the composite index approach, however, is the choice of weights. Since there is no objective measure of overall welfare, there is no way to determine if the weights for the various indicators are somehow "correct".

¹ Paul Streeten, S. J. Burki, M. Haq, N. Hicks and F. Stewart, *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries* (New York, 1981), Ch.1.

² Living Standards Measurement Study, a type of multi-purpose survey developed by the World Bank to measure poverty and living conditions.

An alternative approach popular in many countries is to identify thresholds for each indicator, making each a dichotomous, rather than continuous, variable. A person is considered poor if he/she is deficient in any one of the several indices that make up the basket of indicators. Extreme poverty is sometimes defined as a deficiency in two or more indicators. This avoids the weighting problem, but requires judgements about the cut off values or thresholds for each variable, which implicitly weights the results. In this case, the NBI is not an index at all, but a series of thresholds used to define poverty. However, this approach means that the greater the number of indicators used to measure NBI, the greater the level of poverty is likely to be. There will likely be more people with unmet basic needs (BN) if one uses seven variables, than if one uses only five, etc. In practice, the number of variables used by various countries varies enormously (see Appendix 1). Costa Rica and Honduras use only four indices, Venezuela and Colombia use 5, Ecuador and Uruguay 6, Paraguay 7 and Bolivia 10.³

In general, we see that an NBI index of any type can serve three purposes:

- serve as a proxy for income;
- indicate non-monetary aspects of poverty; or
- indicate deficiencies in basic service availability.

If the NBI index is a proxy for income-poverty, for instance for smaller localities, then the proper weights are easy to define. They are those that make the best estimation of per capita income or consumption. Alternatively, they could be used to estimate percentage of the population below the poverty line. Such approximations can be made by regressing household survey data at the national level, and using the resulting regressions to approximate poverty or income per capita at a local level, drawing on the more detailed data of a census or similar survey that lacks income questions..

If the objective is to measure non-monetary aspects of poverty, then the weights for the index are undefinable. However, the indicators used should measure some aspect of poverty (or results), and not some form of input or service designed to produce a favorable result. For instance, good health measured by lower infant and child mortality is a desired result, and improved health services, sanitation or water supply is an input. Most NBI indices seem to mix up inputs and results. Thus it is common to find results (illiteracy, malnutrition,) mixed in with service deficiency indicators (lack of water, sanitation, school attendance, etc.). In some cases, a variable relating education of the household head and the dependency ratio is used (Argentina, Venezuela, Uruguay), which further mixes in a quasi-income variable.

In addition, it is not clear that mixing together various indicators adds much value. The fact that two areas have the same overall index may mask substantial differences in levels of health, education or infrastructure services. To design an appropriate anti-poverty strategy, one would have to know these details; i.e. whether to focus on education, health, etc. Therefore, it is not clear what one gains from an composite index, particularly if it is made up of indices of service deficiencies.⁴

Internationally, various indices have been suggested for comparing basic needs attainment between countries. Most of these indices suffer from the same problems enumerated above.⁵ In the 1970s, Morris attempted to introduce a Physical Quality of Life Index, based on a straight combination of three social

³ Data for South America is from the paper by INDEC, "La Medición de la Pobreza por Medio de Datos Censales en Algunos Países de América Latina" (C. Cantarella, V. Garnica, A. Lucarini, F. Olmos, D. Rodriguez), October, 1996. Data for Central America and Peru based on information collected by World Bank project staff.

⁴ See Martin Ravallion, "Issues in Measuring and Modeling Poverty", *Economic Journal* 106 (September, 1995) for a general discussion of this issue.

⁵ Norman Hicks and Paul Streeten, "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick", *World Development* 7 (1979), pp. 567-80.

indicators, life expectancy, literacy and infant mortality⁶. More recently, the UNDP has developed its Human Development Index, which consists of two social indicators, life expectancy and educational attainment, combined with per capita income. The index gives equal weight to each component. In recent reports, it has introduced a second index, which takes the HDI and drops per capita income and substitutes a composite index composed of access to health services, access to safe water, and the percentage of malnourished children under five. This they label as the Human Poverty Index (HPI)⁷, and results in an index that is completely divorced from any income measure.

However, the HPI index now confuses what is being measured, since it includes both indicators of *results* (life expectancy, nutrition, illiteracy) as well as *inputs* (water, access to health services, school enrollment). It is not clear if the objective is to measure poverty in a non-monetary way, or to measure access to public services that could reduce that poverty.

THE NBI OF ARGENTINA

In the case of Argentina, the NBI index uses a group of dichotomous variables to identify poor areas. A person is considered poor if they live in a household having:

- more than three persons per room (crowding);
- living in a house made of irregular materials, or in rented quarters (housing);
- not having an indoor flush toilet (sanitation);
- having a child between 6 and 12 years that is not attending school (school attendance);
- having four or more persons per person working and a household head with 2 or less years of primary school (subsistence capacity).

The main problem with this NBI index, like many, is that it is a mix of indicators without a clear purpose. Most of these indicators are inputs, rather than results, and some are proxies for income or consumption expenditures. The first two, crowding and housing conditions, are clearly related to household income, while having a flush toilet may be as well. Likewise, the fourth variable measures school attendance, but not achievement, and it is not clear whether the lack of school attendance is related to availability of services or not. Finally, having four or more persons per employed person, or a household head with only 2 years of primary education, is essentially a proxy for average household income, the presumption being that those with inferior educations and large households are spreading a small income over many people.

Is it a Proxy for Income? If we judge the NBI index against the three possible uses described above, we need to judge first if it is a good proxy for income. A study undertaken by de Arrieta and Caminos, using the 1996 EPH survey, showed that the two most important variables are crowding and sanitary conditions, while school attendance is rarely important.⁸ (see Table 1). Housing conditions are moderately important, and show very wide fluctuations between regions. As shown in Table 1, the housing variable indicates poverty in 19.8% of all NBI households, but the range over the 27 regions is from .3% to 56.8%. The small influence of education is related to the choice of variable and its threshold. This variable indicates poverty when a household has a child aged 6-12 not enrolled in school. Since

⁶ Morris, M. D. *Measuring the Condition of the World's Poor: The PQLI Index* (Oxford: 1979)

⁷ UNDP, *Human Development Report, 1997* (New York, 1997).

⁸ Maria Ester R. de Arrieta and Joaquin R. Caminos, "Niveles de Vida, Pobreza E Ingresos en los 27 Aglomerados Relevados Por la Encuesta Permanente de Hogares" Govt. of Argentina, Subsecretaria de Inversion Publica Y Gasto Social, documento de Trabajo no. 3/97, p. 20.

primary school enrollment in Argentina is practically 98%, there are few households to be classified as poor because of this indicator.

TABLE 1
PERCENTAGE OF HOUSEHOLDS WITH NBI BY TYPE OF DEFICIENCY

	Mean	Standard Dev.	Range	
			Min.	Max.
Crowding	39.8	9.0	24.1	62.9
Sanitary Conditions	51.6	17.6	16.3	79.8
Housing	19.8	14.8	.3	56.8
Education	3.1	1.9	0.0	8.1
Subsistence Capacity	21.0	5.8	12.4	33.8

Source: de Arrieta and Caminos. Note: based on averages of 27 regions; NBI= index of unmet basic needs

Despite what appears to be strong link to income, the link in actual practice is relatively weak. For instance, de Arrieta and Caminos⁹ found that, when looking at household in the lower 40% of the income distribution in each of 27 urban areas, only about one-third (13.6% of total population) were deficient in terms of unsatisfied basic needs. However, for those in the upper 60%, about 8% were deficient in terms of NBI (4.8% of total population).

TABLE 2
PER CAPITA FAMILY INCOME AND NBI
(% of population, 1996)

Income	With Unsatisfied Basic Needs	Without nsatisfied Basic Needs
Low (lower 40%)	13.6	27.1
Medium-High	4.8	54.5

Source: de Arrieta and Caminos. Note: data based on averages of 27 regions.

In this case, the use of the NBI instead of income would result in an error rate of 32%. This is divided into 27% of the population who do not have unmet basic needs but fall into the lower 40% (Type A error), and an additional 5% of the population who have unmet basic needs but are not poor on income grounds (Type B error). However, this study is flawed in that it is examining the data for the lower 40% for each region, and thus the "poverty line" is not constant across regions.

In a slightly different approach, Suarez¹⁰ examined data for 1991-96 for the area of Greater Buenos Aires and focused on the lowest three deciles of the income distribution. She found that while 62% of the population within this group were below the poverty line, only 28% were deficient in terms of NBI (in 1996). Furthermore, while the numbers below the poverty line had risen since 1991 (from 54 to 62%), the numbers with deficient basic needs had *fallen*, from 32 to 28% (for the lowest three deciles).

One problem with the analyses above is that they do not define a poverty line, but use a substitute, such as the lower 40%. One problem in Argentina is the absence of a good survey at the national level of

⁹ Arrieta and Caminos, p. 27

¹⁰ Ana Lourdes Suarez, "Hogares de Bajos Ingresos del Gran Buenos Aires, Los Cambios Operados Entre 1991 Y 1996", Govt of Argentina, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Documento de Trabajo no 13/96, Diciembre, 1996.

living conditions which would enable us to define a poverty line and relate it to social conditions. A survey is available for 1996 for two of the poorest rural areas, Salta and Misiones. The sample consists of 10,000 households in rural areas.¹¹ Analyzing the data using frequency tables, we see how often the overall index and its individual components correctly predict poverty status. The results are given in Table 3.

TABLE 3
HOUSEHOLDS BELOW POVERTY LINE BY NBI STATUS,
SALTA AND MISIONES, 1996
(percent)

<u>NBI Status</u>	<u>Percent of HH Below Poverty Line</u>
Deficient in at least 1 BN	69.7
Crowding	51.4
Housing	77.7
Sanitation	40.2
School Attendance	39.0
Subsistence Capacity	39.4
Dependency Ratio	39.6
Education of HH head	66.4

Note: HH = household, BN = basic need
Source: Bank staff estimates

Overall, the NBI correctly predicts poverty status in 70% of the cases in these rural areas (a somewhat better percentage than found before in largely urban areas). Within the NBI indices, the housing variable is relatively good (78% accuracy) while sanitation (40%), school attendance (39%) and subsistence capacity (39%) are relatively poor in making predictions. In other words, if the housing variable were used by itself, the NBI could improve its prediction accuracy from 70% to 78%; the addition of the other variables only worsen the accuracy. The subsistence capacity variable can be broken into its components. As can be seen in Table 3, the education of the household head is a better indicator than the dependency ratio, and the combination of the two is worse than the education variable by itself.

In summary, these studies suggest that the current NBI indicator is not a very good proxy for income, and major improvements could be made to the current index to achieve a closer fit. However, if one assumes that the goal of the NBI is to track aspects of poverty that are not captured in income or consumption measures, then a different approach is needed.

Does it Measure Non-Monetary Poverty? One can think of a number of indicators that would point to some of the worst manifestations of poverty, that may or may not be linked to income levels. These might be related to such factors as a lack of access to public services, discrimination within the family in the distribution of income, or consumer ignorance. These might include, as a first approximation, such indicators as life expectancy, life expectancy of women, infant and child mortality, child malnutrition, illiteracy and low levels of school completion. The present NBI considers only low levels of school completion, which it mixes with the dependency ratio in a quasi-income measure. There is no measure of poor health or nutrition. Rather, it is assumed that these are linked to crowding, sanitation, etc. Information on how the NBI relate to these non-monetary indicators is not abundant. However, one study relating child malnutrition to the NBI shows that there is substantial child malnutrition in households that

¹¹ This from a LSMS type survey. For further discussion of the survey and the data, see Tom Wiens, "Analysis of Rural Poverty in Argentina", LAIER, World Bank, November 10, 1997

have no unsatisfied basic needs. As shown in the Table 4 below, the overall rate of chronic malnutrition is 6.1% for the seven urban areas given in a study by INDEC (based on a survey conducted in 1994). The overall rate of malnutrition for the entire sample is 6.1%, but for households with unsatisfied basic needs, the rate is 8.2%. However, even in household without unsatisfied BN, it is still 4.9%.¹²

TABLE 4
NBI AND CHRONIC MALNUTRITION FOR CHILDREN AGED 2-5.
(percent)

	Total	HH with NBI	HH w/o NBI
Total	6.1	8.2	4.9
Greater Buenos Aires	6.2	7.7	5.3
Conurbano	6.8	8.4	5.5
Mendoza	5.8	12.7	2.1
Rosario	5.2	8.6	2.7
Neuquen	7.1	12.5	5.2
Rio Gallegos	4.8	3.5	5.1
Salta	5.5	10.6	3.8

Source: INDEC

One can also see from Table 4 that the NBI index varies widely between areas. In Mendoza, almost all households with malnutrition are also those with unmet BN. However, in Rio Gallegos, there is actually a higher rate of malnutrition among households having no unmet basic needs than among the supposedly poorer group with unmet basic needs.

Does it Measure Infrastructure Deficiencies? Finally, one could argue that the NBI is useful because by measuring infrastructure deficiencies, it could be useful for planning interventions of various types. However, the measures of infrastructure here are very partial, and mostly related to housing. There are no measures of potential access to health centers, schools, etc.. The focus is largely on housing services which in many cases are proxies for income, rather than faulty public sector provision of services. In addition, one would have to ask again the question: what is being gained from a composite index. Individual indices would seem more useful. For instance, interventions to improve water supplies should go to areas that are poor and lack clean water. Targeting water supply interventions with a general index made up of many variables is likely to result in mistargeting of the intervention.

CONCLUSIONS

From this brief survey I reach the following three conclusions:

1. *Need for Improved Surveys of Living Standards.* While some sort of NBI index might be useful, there is no substitute for a good, nation-wide survey of living conditions that combines income and consumption data with family economic and social characteristics, including employment, housing status, use of public services, health, nutrition and education data. Such surveys are common in Chile (CASEN) and have been developed and used by the World Bank in many member countries (LSMS). At the present time, Argentina lacks such an integrated survey, but is moving in that direction. It is extremely important that this be done as quickly as possible.

¹² INDEC, *Infancia y Condición de Vida*, Buenos Aires, 1995. Chronic child malnutrition is defined in terms of height/age.

2. *NBI as an Income Proxy.* Even with a good living standards study, it might be necessary to develop a proxy indicator to be used at the municipality or department level. In this case, the results from the nation-wide survey could be used in conjunction with Census data to estimate poverty rates or per capita income at the municipality level. The correct weights for this index would be those derived from the regression that most closely approximate poverty or per capita income.

3. *Restructure the Present NBI.* The present NBI should be restructured to measure the non-monetary aspects of poverty. In this approach, it should be used to measure the manifestations of poverty that might not be necessarily related to income levels, but could represent either the lack of access to public services, ignorance, maldistribution or other factors. These indicators could be used singly to develop poverty maps that would overlay the income-poverty map, or they could be combined into a composite index. However, the combination of indicators is still an art, rather than a science, and it is difficult to give advice on how to choose the 'right' weights.

In terms of composition, I would suggest that the revised NBI index focus on some key deficiencies that indicate poverty, but are not "input" related. These are:

- Education: Literacy, or school completion levels
- Health: Life expectancy, or under 5 child mortality
- Nutrition: chronic child malnutrition (height/age)

Education is key to reducing poverty. Literacy is a good measure of education results, but can be difficult to measure. An alternative is the number of years of schooling completed, particularly of income earners or household heads. This indicator is more related to inputs, rather than results, but seems to be clearly related to poverty and is better than school attendance rates. For health, life expectancy calculations measure the health status of the entire population. They do not measure morbidity rates, and they may be difficult to calculate at a local level. Under 5 child mortality rates are a useful substitute, and can usually be taken from standard household surveys. While malnutrition can be overcome with sufficient consumption expenditures on food, malnutrition exists within families when there is a poor internal distribution within the family of food resources. Thus, adding a measure of child malnutrition would appear useful. This can be measured either by "stunting" (height/age) or by "wasting" (weight/age). However, stunting appears to be the preferred index among experts. In each case, if data is available, it might be useful to disaggregate the indices by gender, to capture any degree of discrimination against women.

The above index would be superior to the present index, in that it would focus on results, would not be heavily focused on housing, and would give greater weight to health variables (missing in the present index entirely). It should be a supplement to a income-poverty, however, preferably one based on consumption expenditures.

APPENDIX I**BASIC NEED INDICATORS IN LATIN AMERICA**

Country	Number of Indicators	Type of Indicator	Poverty Definition
Argentina	5	Housing, crowding, sanitation-toilet, school attendance, dependency ratio combined with education level head HH	poor if deficient on the basis of any one indicator
Bolivia	10	Housing, crowding, safe water, sanitation-toilet, school attendance, illiteracy, health and social security, electricity	weighted index compiled of 4 indicators (Housing, Health, Education,) 4 indicators together compiled of 13 variables
Colombia	5	Housing, crowding, sanitation-toilet, school attendance, dependency ratio combined with education level head HH	poor if deficient on the basis of any one indicator
Costa Rica	4	Access safe water, access sanitation, crowding, access to education	poor if deficient on the basis of any one indicator
Ecuador	5	Crowding, access to safe water, access to sanitation and waste disposal, education head household,	weighted, Water, sanitation, waste and education 100,50,25 or 0 points, crowding 100,75,50,25,0 points
El Salvador	4	Crowding, school attendance, access safe water, access sanitation	poor if deficient on the basis of any one indicator
Honduras	4	Water, malnutrition, basic sanitation, illiteracy	weighted index; water = 40%; others 20%.
Nicaragua	5	Access safe water, access sanitation, crowding, school attendance, dependency ratio combined with education level head HH	poor if deficient on the basis of any one indicator, extremely poor if deficient on the basis of two or more indicators
Paraguay	7	Housing, crowding, access safe water, school attendance, illiteracy, level of education, durable consumer goods	poor if deficient on the basis of any one indicator
Panama	10	Housing (no access safe water, no access sanitation, no electricity, crowding,...), Education (illiteracy, no school attendance,...), Health (births without professional help, infant mortality, malnutrition)	Weighted Index compiled of three indicators, compiled of 11 variables, (% lowest value = highest value-observed value/highest value-lowest value). Index represent not household level, but relative level proportion of households in poverty by district
Peru	8	child malnutrition, illiteracy, crowding, school attendance, water, sewerage, electricity, inadequate roof	weighted index with child nutrition to be given 50%, others 7.1%.
Uruguay	6	Housing, crowding, safe water, sanitation-toilet, school attendance, dependency ratio combined with education level head HH	poor if deficient on the basis of any one indicator
Venezuela	5	Housing, crowding, safe water, toilet-sanitation, school attendance, dependency ratio combined with education level head HH	poor if deficient on the basis of any one indicator

**LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: SUS
DEFICIENCIAS TÉCNICAS Y SU IMPACTO EN LA
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

INDEC-ARGENTINA

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	113
1. Introducción	113
2. La metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Alcances y limitaciones	114
3. La mensurabilidad de la pobreza en los hogares.....	115
4. Los indicadores universales del índice compuesto	118
5. Definición de poblaciones objetivo a partir de las NBI	120
6. Conclusiones	124
7. Bibliografía	125
Anexo de Gráficos.....	126

RESUMEN

La cuantificación del fenómeno de la pobreza permite adoptar y desarrollar diferentes perspectivas de tratamiento de la información. La estrecha relación entre la medición de un fenómeno complejo como la pobreza y el planteo de políticas sociales adecuadas, muestra la relevancia y la necesidad de profundizar el análisis de las metodologías de elaboración de los datos. Dar cuenta de los alcances y limitaciones de aquellas contribuye a un mayor conocimiento de los insumos utilizados en la implementación de políticas sociales, al tiempo que permite generar espacios para el desarrollo de nuevas metodologías de captación del fenómeno.

En este sentido, este trabajo aborda como problemática general el estudio de la pobreza mediante la metodología de las "Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) y como tema específico, aspectos metodológicos referidos a la construcción de dicho indicador. Concretamente, se plantea la limitación que presenta al momento de reconocer la insatisfacción de las necesidades básicas en los hogares. Dado que las posibilidades de identificar algunos indicadores esta estrechamente relacionado con la estructura y composición de los hogares.

A los efectos de abordar esta cuestión se presenta en primer lugar un repaso de las características de la metodología de las NBI, reseñando sus alcances y las críticas de las que fue objeto. Posteriormente se define la mensurabilidad - entendida como la cantidad de carencias que es factible medir - para dar cuenta de las diferencia que asumen los hogares en este aspecto.

Luego se plantea la descomposición del NBI según su mensurabilidad en los hogares, distinguiendo las necesidades universales de las específicas. Con una medida alternativa al método tradicional de NBI se ilustra el sesgo que tiene este indicador a la hora de expresar la incidencia de la pobreza en distintos hogares. Este último aspecto adquiere importancia en la comparación de la incidencia de la pobreza en tanto se la utiliza generalmente como parámetro para focalizar las políticas sociales, es indudable que los grupos considerados prioritariamente habrán de variar según la metodología adoptada.

Finalmente, se esbozan algunas conclusiones generales integrando los distintos aspectos señalados en el transcurso del trabajo.

1. INTRODUCCIÓN¹

La cuantificación del fenómeno de la pobreza permite adoptar y desarrollar diferentes perspectivas de tratamiento de la información. La estrecha relación entre la medición de un fenómeno complejo como la pobreza y el planteo de políticas sociales adecuadas, muestra la relevancia y la necesidad de profundizar el análisis de las metodologías de elaboración de los datos. Dar cuenta de los alcances y limitaciones de aquellas contribuye a un mayor conocimiento de los insumos utilizados en la implementación de políticas sociales, al tiempo que permite generar espacios para el desarrollo de nuevas metodologías de captación del fenómeno.

En este sentido, este trabajo aborda como problemática general el estudio de la pobreza mediante la metodología de las "Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) y como tema específico, aspectos metodológicos referidos a la construcción de dicho indicador. Concretamente, se plantea la limitación que presenta al momento de reconocer la insatisfacción de las necesidades básicas en los hogares, dado

¹ Elaborado por Alicia Gómez -Coordinadora del Area de Información Derivada de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC; Gustavo Alvarez -Investigador de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC; Ariel Lucarini -Investigador del SIEMPRO en convenio con la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC y Fernanda Olmos -Investigadora del SIEMPRO en convenio con la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC-.

que las posibilidades de identificar algunos indicadores están estrechamente relacionadas con la estructura y composición de los hogares.

A los efectos de abordar esta cuestión se presenta en primer lugar un repaso de las características de la metodología de las NBI, reseñando sus alcances y las críticas de las que fue objeto. Posteriormente se define la mensurabilidad - entendida como la cantidad de carencias que es factible medir -, para dar cuenta de las diferencias que asumen los hogares en este aspecto. Luego se plantea la descomposición del NBI según su mensurabilidad en los hogares, distinguiendo las necesidades universales de las específicas. Con una medida alternativa al método tradicional de NBI se ilustra el sesgo que tiene este indicador a la hora de expresar la incidencia de la pobreza en distintos hogares. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones generales integrando los distintos aspectos señalados en el transcurso de la exposición.

2. LA METODOLOGÍA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI). ALCANCES Y LIMITACIONES

La metodología de las NBI para el estudio de la pobreza en los países latinoamericanos fue propuesta por la CEPAL en los años '70 y tiene como principal objetivo identificar hogares y personas que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales, utilizando básicamente la información censal².

No obstante las diferentes posturas acerca de las definiciones teóricas y operacionales sobre el fenómeno, existen criterios indiscutidos: el concepto de pobreza es esencialmente normativo. En última instancia, se basa en un juicio de valor que hace referencia a alguna norma sobre la satisfacción de las necesidades básicas que permita discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no (Altimir, 1983). Cualquiera sea la situación del contexto, la noción actual de dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos básicos, sientan las bases conceptuales de esta metodología.

El método se basa en la definición de necesidades que se incluyen en la medición y el establecimiento de umbrales de satisfacción, o sea los niveles mínimos que se consideran apropiados. A partir de la definición de un conjunto mínimo de satisfactores referidos a educación, empleo y vivienda se mide el volumen de población que no tiene pleno acceso a ellos.

Para considerar a un hogar con NBI, el criterio metodológico utilizado es el de carecer de al menos una de las necesidades definidas como básicas.

Como lineamientos generales, para seleccionar los indicadores a incluir en el NBI se consideró importante, según señala Kaztman (1996a):

- lograr la mayor desagregación geográfica posible,
- que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacer un espectro más amplio de necesidades que las que investiga el censo,
- que el acceso a bienes o servicios que satisfacen la necesidad básica se encuentren factiblemente al alcance de todos los hogares del país,
- que se reflejen características relativamente permanentes de los hogares,

² En la utilización de la información son puestos en práctica tres modelos metodológicos básicos: a) el método de la 'Línea de Pobreza' (LP) - o método del ingreso- utiliza como fuente las encuestas a hogares y tiene por objetivo identificar aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer requerimientos socialmente considerados básicos, b) la metodología de las 'Necesidades Básicas Insatisfechas' (NBI), c) el método integrado que resulta de la combinatoria de ambos, e identifica distintos tipos de pobreza, según se trate de un hogar pobre sólo por LP, sólo por NBI o por los dos. (INDEC, 1994).

- que frente a opciones similares para la medición de la carencia crítica, se seleccione el indicador más simple e inteligible.

La utilización de esta metodología permitió canalizar la inquietud por explotar la riqueza de la información censal, considerada de importancia clave para definir políticas sociales. Asimismo, fue posible construir mapas de pobreza con un amplio nivel de desagregación geográfica, facilitando la comparación de distintas áreas. Por otra parte, el dato proporcionado por el método de NBI se presentó como una alternativa en el caso de no tener acceso a los niveles de ingresos de la población a estudiar.

En los últimos años, diversos autores analizaron las limitaciones más comunes en el empleo de esta metodología. Sin pretender establecer una nómina exhaustiva a continuación se enumeran las mencionadas habitualmente en distintos documentos de evaluación del NBI.

Las limitaciones principales que detectaron acerca del método de las NBI fueron que³:

- es incapaz de reconocer a la población afectada por los procesos de pauperización ocurridos en las últimas décadas;
- los indicadores utilizados tienen una mayor adecuación para las áreas urbanas;
- incorpora indicadores que sólo captan situaciones extremas y no permiten distinguir distintos grados de satisfacción;
- se trata a la pobreza como un fenómeno único y homogéneo sin diferenciar al interior de la población pobre ni de aquella que es calificada como no pobre;
- la cantidad de pobres que se identifica depende de la cantidad de indicadores que se utilizan para definir la población con NBI;
- los indicadores empleados para establecer las NBI tienen en cuenta características que pueden no presentarse en la totalidad de los hogares.

Según la última observación, los hogares que dada su estructura y composición no fueran susceptibles de medición por alguno de los indicadores que componen el índice NBI disminuirán su probabilidad de ser considerados como pobres, influyendo esto último en la incidencia de la medición de la pobreza por este método.

Esta falencia constituye la inquietud principal que dio origen a este estudio. En el próximo apartado se desglosa detalladamente esta idea, partiendo del repaso de las definiciones operacionales de los indicadores que conformaron el indicador compuesto de NBI en la Argentina e incorporando el concepto de mensurabilidad para dar cuenta de esta desigualdad original de los hogares a la hora de ser clasificados por este método.

3. LA MENSURABILIDAD DE LA POBREZA EN LOS HOGARES

En el análisis de la metodología de las NBI, es posible observar que los indicadores seleccionados para la inclusión de un hogar como pobre, tienen en cuenta características que pueden no presentarse en la totalidad de los mismos. En relación a este aspecto se recorta como dimensión de análisis la mensurabilidad de las NBI, definida como la cantidad de indicadores de carencia que es factible medir en los hogares.

³ Esta sección se elaboró sobre la base de una serie de artículos que plantean distintas limitaciones del método de NBI. Los textos consultados fueron: Beccaria y Minujín, 1985; Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay, 1985; Minujín, 1996; Giusti, 1988; INDEC, 1994; Boltvinik, 1992.

La cantidad de hogares que son reconocidos como pobres depende de la mensurabilidad de las NBI en los mismos. En el Esquema 1, se muestra la relación entre los indicadores de NBI, sus definiciones operacionales y los hogares en los que pueden ser identificados.

ESQUEMA 1
INDICADORES DE NBI. DEFINICIONES OPERACIONALES Y HOGARES EN LOS QUE PUEDE SER IDENTIFICADO

Indicador	Definición operacional ⁴	Hogares en los que puede ser identificado
Tipo de vivienda inconveniente	Casillas, piezas de inquilinato, hotel-pensión y otras (excluye ranchos, casas y departamentos)	Universo de hogares particulares
Condiciones sanitarias deficientes	No tiene retrete	Universo de hogares particulares
Hacinamiento	Más de 3 personas por cuarto	Hogares particulares con cuatro o más personas
Escolaridad	Niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela	Hogares particulares con al menos un niño de 6 a 12 años de edad
Capacidad de subsistencia	4 o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe alcanzó hasta 2do. grado	Hogares particulares con cuatro o más personas y con al menos un miembro económicamente ocupado

Del mismo surge la diferenciación de dos tipos de necesidades básicas: las universales y las específicas. Las primeras son aquellas que pueden ser identificadas en la totalidad de los hogares. Las restantes son específicas ya que sólo pueden ser detectadas en hogares que cumplan con algunos requisitos lógicos, tales como :

- tener al menos un miembro de 6 a 12 años de edad,
- contener algún integrante que esté ocupado en una actividad económica,
- estar conformados por cuatro o más personas.

Ahora bien, estas condiciones -previas a la detección de necesidades insatisfechas- no pueden ser asumidas como expresiones de pobreza o como factores de riesgo. Sin embargo, dada la definición operacional de 'pobreza' implementada por el método de las NBI, estos factores extrínsecos afectan objetivamente la capacidad de reconocer a los hogares como pobres.

Si bien puede señalarse que la cantidad de miembros de un hogar incrementa sus gastos, no puede asegurarse que aquellos hogares con pocos miembros hayan resuelto sus problemas de subsistencia. De la manera en que el método de las NBI mide la pobreza, estos hogares tienen menos posibilidades de ser identificados como pobres.

En forma similar, se exige que los hogares tengan al menos un miembro ocupado o bien algún niño en edad escolar para comprobar la insatisfacción de algunas de las necesidades básicas. Restringiéndose las posibilidades de hallar necesidades insatisfechas en los hogares que no cumplen con estas condiciones. Esta restricción se da simplemente por las características de la medición y no por factores constitutivos del fenómeno de la pobreza.

⁴ Elaboración en base a INDEC, 1984.

A los efectos de dar cuenta de esta diferencia inicial se elaboró la tipología de hogares según la mensurabilidad de NBI, cuyo desarrollo se sintetiza en el esquema 2.

ESQUEMA 2
TIPOS DE HOGARES DEFINIDOS SEGÚN LA MENSURABILIDAD DE NBI

	Al menos un menor de 6 a 12 años			
	SI		NO	
	Al menos un ocupado		Al menos un ocupado	
	SI	NO	SI	NO
Cantidad de personas				
Cuatro o más	MED-V	MED-IV	MED-IV	MED-III
Hasta tres	MED-III	MED-III	MED-II	MED-II

En relación a la mensurabilidad de los hogares - vale decir, la cantidad de indicadores de carencia que es factible medir -, se distinguen los siguientes cuatro grupos de hogares :

MED-II: Hogares en los que sólo pueden medirse dos indicadores de NBI;

MED-III: Hogares en los que sólo pueden medirse tres indicadores de NBI;

MED-IV: Hogares en los que sólo pueden medirse cuatro indicadores de NBI;

MED-V: Hogares en los que pueden medirse los cinco indicadores de NBI.

Esta heterogeneidad sería de escasa significación si al comparar distintas áreas geográficas se hallara que estos tipos de hogares tienen el mismo peso relativo. Es decir, que si diferentes zonas tuviesen igual proporción de hogares del tipo MED-V, MED-IV, MED-III y MED-II, la comparación de la incidencia de la pobreza no estaría afectada por la mensurabilidad.

Con el fin de comprobar la existencia o no de diferencias en cuanto a la presencia de estos tipos de hogares y su efecto en la incidencia de la pobreza por NBI en distintas áreas, se seleccionaron cuatro jurisdicciones geográficas, considerando que sean representativas de distintas regiones del país y que remitan a zonas donde la pobreza por NBI tiene incidencia desigual. En adelante, los datos que se presentan provienen de tabulaciones inéditas del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991⁵.

En el Cuadro 1 se aprecia que el peso relativo de los tipos de hogares definidos de acuerdo a la mensurabilidad, es diferente en las áreas geográficas comparadas. En Gran Buenos Aires y Chubut sobresalen los hogares que son medibles por dos indicadores de NBI, en cambio en La Rioja y Salta existen proporciones similares entre los hogares que son medibles por todos los indicadores y los que son sólo medibles por dos. (Ver Gráfico 1 en ANEXO DE GRAFICOS).

⁵ Los datos que se presentan pueden presentar ligeras modificaciones respecto de la información publicada por el INDEC, debido a que, por razones metodológicas, en la elaboración de información de hogares no se realizó la homologación de la unidad de análisis.

CUADRO 1
HOGARES SEGÚN TIPO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD DE NBI POR
ÁREAS GEOGRÁFICAS SELECCIONADAS. ARGENTINA

1991

Tipo de hogar de acuerdo a la mensurabilidad	Gran Buenos Aires	Chubut	La Rioja	Salta
TOTAL	2172716	94893	51653	193356
MED-V	27.41	31.63	35.90	37.57
MED-IV	20.86	18.73	22.31	21.91
MED-III	4.18	5.01	5.22	5.36
MED-II	47.55	44.63	36.58	35.17

En consecuencia, dadas las diferencias apreciadas en las áreas geográficas seleccionadas habría que tener en cuenta el peso de los tipos de hogares según la mensurabilidad, al momento de realizar comparaciones de la incidencia del NBI entre dos o más áreas.

4. LOS INDICADORES UNIVERSALES DEL ÍNDICE COMPUESTO

Como se indicó al comienzo, según el criterio adoptado en el NBI, se consideran pobres a aquellos hogares que presentan al menos una necesidad sin satisfacer.

Teniendo en cuenta que dos de los indicadores que componen el NBI son universales -susceptibles de ser medidos en todos los hogares-, podría ocurrir que la incidencia de la pobreza fuera similar en los distintos tipos de hogares. En tal caso, la mensurabilidad sólo impactaría en cuanto a la cantidad de indicadores específicos acumulados.

A los efectos de evaluar la coincidencia de la medición de pobreza que se obtiene por los distintos indicadores, se elaboró una medida alternativa: el NBI-UNIV.

Este clasificador mantiene la misma lógica de construcción que el tradicional NBI: para que un hogar sea identificado como pobre debe tener al menos una necesidad insatisfecha. La peculiaridad que presenta el NBI-UNIV es que sólo se tuvieron en cuenta como necesidades básicas aquellas dos que son mensurables en todos los hogares: 'Tipo de vivienda inconveniente' y 'Condiciones sanitarias deficientes'.

La incidencia de la pobreza que habrá de establecerse por medio del NBI-UNIV será menor que la obtenida por el indicador compuesto de NBI, dada las características del método, el NBI aumenta o disminuye en relación a la cantidad de indicadores que se tomen.

Las dos medidas confirman como más afectadas por la pobreza a las mismas jurisdicciones, sin embargo se registra en algunos casos modificación en las distancias entre dos áreas (Ver Gráfico 2 en ANEXO DE GRAFICOS). Al respecto, se advierte que Chubut, que inicialmente ostentaba mayor incidencia de la pobreza según la medición tradicional de NBI, aparece en una situación equivalente a la del Gran Buenos Aires cuando se aplica el NBI-UNIV.

CUADRO 2
HOGARES PARTICULARES. INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN MEDICIÓN DE NBI ADOPTADA POR
ÁREAS GEOGRÁFICAS SELECCIONADAS. ARGENTINA

1991

Medición de NBI adoptada	Gran Buenos Aires	Chubut	La Rioja	Salta
TOTAL	2172716	94893	51653	193356
NBI	16.27	19.44	23.57	33.26
NBI-UNIV	10.17	10.28	14.59	21.64

Por su parte, la proporción de hogares reconocidos como pobres por el NBI-UNIV no debiera variar en los distintos grupos de hogares definidos por la factibilidad de hallar necesidades insatisfechas. En efecto, si los indicadores que forman parte del NBI tienen la condición de reflejar un fenómeno común, en todos ellos cabría esperar una incidencia similar de la pobreza una vez neutralizado el efecto de la mensurabilidad.

Contrariando lo esperado, se encuentra que las dos medidas de pobreza plantean diagnósticos opuestos:

- de acuerdo el índice de NBI tradicional, la pobreza se plantea como un problema más intenso en los hogares del tipo MED-V (medibles por los cinco indicadores), siendo cada vez menor conforme se reduce la cantidad de indicadores factibles de ser medidos. En el Cuadro 3 se observa que la incidencia de la pobreza disminuye en los tipos de hogares que poseen menor mensurabilidad (MED-II). En general, esta situación se reitera en las cuatro áreas geográficas observadas, ostentando patrones de diferenciación más irregulares Gran Buenos Aires y Salta (Ver Gráficos 3, 4, 5 y 6 en ANEXO DE GRAFICOS).
- si se compara la intensidad de la pobreza según el índice alternativo NBI-UNIV el panorama resulta contrapuesto ya que la proporción de pobres aumenta en el grupos de hogares que presentan menor mensurabilidad. Dado que en los hogares del tipo MED-II, sólo pueden detectarse los indicadores universales resulta indistinto aplicar el NBI o el NBI-UNIV. La incidencia de pobreza por el índice alternativo resulta mayor en este grupo de hogares que en los demás. Cabe puntualizar que en este aspecto, Gran Buenos Aires manifiesta un comportamiento distinto a las demás ya que en este caso el grupo MED-V también tiene el nivel mayor de pobreza con el NBI-UNIV.

CUADRO 3

HOGARES PARTICULARES. INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN MEDICIÓN DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD EN ÁREAS GEOGRÁFICAS SELECCIONADAS*Argentina, 1991*

Gran Buenos Aires	MED-V	MED-IV	MED-III	MED-II
TOTAL	595500	453266	90792	1033158
NBI	23.83	15.51	17.82	12.12
NBI-UNIV	12.86	9.35	12.30	* ⁶
Chubut	MED-V	MED-IV	MED-III	MED-II
TOTAL	30013	17774	4758	42348
NBI	23.29	22.21	18.58	15.64
NBI-UNIV	7.75	9.46	11.10	*
La Rioja	MED-V	MED-IV	MED-III	MED-II
TOTAL	18541	11524	2694	18894
NBI	27.76	23.24	22.31	19.85
NBI-UNIV	13.01	13.85	15.66	*
Salta	MED-V	MED-IV	MED-III	MED-II
TOTAL	72644	42357	10355	68000
NBI	38.52	31.61	33.28	28.68
NBI-UNIV	21.03	19.00	23.13	*

Al parecer, a nivel global resultaría prácticamente indistinto medir la pobreza por los cinco indicadores habituales de NBI o bien sólo por los universales a la hora de comparar distintas áreas geográficas, dado que ambas mediciones coinciden en clasificar a la misma área como las más afectada. En cambio, si se diferencia a los hogares según la mensurabilidad, el panorama resulta completamente distinto según el método que se adopte.

El NBI tradicional tiende a aumentar junto con la capacidad de medir indicadores de insatisfacción, en tanto que opuestamente el NBI-UNIV disminuye su incidencia en los hogares que poseen mayor mensurabilidad.

5. DEFINICIÓN DE POBLACIONES OBJETIVO A PARTIR DE LAS NBI

Hasta este punto se ha comprobado que la incidencia de la pobreza por NBI depende de factores extrínsecos a dicho fenómeno, aquellos que hacen a la mensurabilidad. Asimismo varía según se consideren los cinco indicadores de NBI o bien sólo aquellos que son aplicables de manera universal, que hemos calificado como NBI-UNIV.

Dado que el NBI es un indicador generalmente utilizado para la identificación de grupos prioritarios en el diseño de políticas sociales, en esta sección, se centrará el análisis en el impacto que tiene la mensurabilidad en la definición de poblaciones objetivo.

Una cuestión meramente técnica, la definición operacional de las NBI, tiene consecuencias importantes en el planteo de las políticas sociales, toda vez que según la medida de pobreza adoptada serán reconocidos como prioritarios diferentes tipos de hogares.

⁶ Por definición metodológica el valor de estas celdas debería ser igual al obtenido con el NBI tradicional.

A los efectos de ilustrar distintas situaciones de los hogares se elaboró una tipología teniendo en cuenta los siguientes factores: existencia de núcleo conyugal, edad del hijo menor, edad del jefe, cantidad de miembros y relaciones de parentesco. Esta clasificación de hogares fue concebida como una aproximación al reconocimiento de etapas en el ciclo de vida de los hogares⁷.

Por lo tanto, se distinguieron nueve tipos de hogares según la composición de los mismos:

T 1: Hogares con núcleo⁸ con el menor de los hijos de 0 a 4 años;

T 2: Hogares con núcleo con el menor de los hijos de 5 a 13 años;

T 3: Hogares con núcleo con el menor de los hijos de 14 a 24 años;

T 4: Hogares con núcleo con jefe de 14 a 29 años (sin hijos menores de 25 años);

T 5: Hogares con núcleo con jefes de 30 a 64 años (sin hijos menores de 25 años);

T 6: Hogares con núcleo con jefes de 65 y más años (sin hijos menores de 25 años);

T 7: Hogares unipersonales;

T 8: Hogares multipersonales familiares (sin núcleo);

T 9: Hogares multipersonales no familiares (sin núcleo).

El análisis que se expresa en los párrafos siguientes remite a tendencias generales de las cuatro zonas geográficas. Tal como lo indica el cuadro 4, frecuentemente se dan situaciones similares (Ver Gráficos 7, 8, 9 y 10 en ANEXO DE GRAFICOS).

Sobre la base del NBI tradicional, se produce un cierto ordenamiento en cuanto a la incidencia de la pobreza. En tal sentido, los hogares prioritarios serían los T1 -los que tienen un núcleo conyugal y el hijo menor aún no ha cumplido los 5 años-. Se trata de hogares que aún estarían en una etapa de expansión y que tienen al menos un niño con una edad en la que el riesgo de fallecer es relativamente alto.

El tipo de hogar menos afectado por NBI sería el mismo en todas las áreas geográficas: el T5 -hogares con núcleo conyugal con jefe de 30 a 64 años y sin hijos menores de 25 años-. Es muy probable que la mayor parte de sus integrantes se encuentren en edad de trabajar por lo que la razón de dependencia económica no sería demasiado elevada.

Si hubiera que ordenar grupos prioritarios a partir de la incidencia de la pobreza por NBI-UNIV, el diagnóstico sería distinto al señalado con el método anterior. En este caso se destaca como población más afectada por la pobreza la de los hogares T9 -son los que no presentan lazos familiares entre el jefe y los otros miembros-. Mientras que los hogares del tipo T1 -hogares con núcleo con el menor de los hijos de 0 a 4 años- generalmente retroceden varios lugares entre los grupos de mayor incidencia de la pobreza.

⁷ Esta clasificación es una versión abreviada de una clasificación exhaustiva de hogares elaborada en un documento interno. Ver GOMEZ, A. y otros (1997).

⁸ En adelante la expresión "con núcleo" comprende hogares con núcleo completo e incompleto.

CUADRO 4
HOGARES PARTICULARES. INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN MEDICIÓN DE NBI ADOPTADA POR TIPO
DE HOGAR-DEFINIDO POR SU ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN- EN ÁREAS GEOGRÁFICAS
SELECCIONADAS
Argentina, 1991

GBA	Total	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Total	2172716	488681	469059	351211	45026	265395	229930	243206	69581	10627
NBI	16.27	28.66	16.37	8.18	14.06	7.94	8.73	19.55	15.57	20.52
NBI-UNIV	10.17	16.99	9.79	6.03	13.03	6.10	3.42	12.86	11.46	16.51
CHUBUT	Total	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Total	94893	26212	23052	11475	2159	8442	5351	13495	3130	1577
NBI	19.44	28.36	15.91	10.56	16.72	8.71	14.20	24.11	20.73	23.59
NBI-UNIV	10.28	11.21	6.70	6.32	15.24	6.36	6.32	19.20	13.80	20.16
LA RIOJA	Total	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Total	51653	14248	12318	6765	712	4230	4481	5600	2714	585
NBI	23.57	31.92	20.57	16.48	21.91	13.95	21.25	26.36	23.40	29.23
NBI-UNIV	14.59	15.62	11.41	11.62	18.68	11.04	15.35	21.36	17.83	25.47
SALTA	Total	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Total	193356	56707	45196	26059	2676	15283	13544	22292	9207	2392
NBI	33.26	45.11	28.93	22.57	35.69	20.07	23.73	38.18	33.64	38.96
NBI-UNIV	21.64	25.77	17.41	15.51	31.43	15.61	15.53	31.07	24.56	33.19

Medir la pobreza por los indicadores universales tiene como consecuencia destacar la situación de privación en que se hallan los hogares de los tipos T7- unipersonales-, T4 -hogares con núcleo y jefe de 14 a 29 años sin hijos y T8 -hogares multipersonales familiares sin núcleo conyugal-. Estos grupos, en común, tienden a contar con pocos miembros y a carecer de niños que constituyan una carga para la tasa de dependencia económica.

En el otro extremo de la escala, se advierte que los hogares del tipo T5 -hogares con núcleo conyugal con jefe de 30 a 64 años y sin hijos menores de 25 años-, que se destacaban por tener la mínima proporción de pobres, aparecen equiparados a aquellos pertenecientes a los tipos T2 -hogares con núcleo con el menor de los hijos de 5 a 13 años-T3 -hogares con núcleo con el menor de los hijos de 14 a 24 años-, y T6 -hogares con núcleo con jefes de 65 y más años y sin hijos menores de 25 años-. Por su parte, el NBI-UNIV iguala en la condición de grupos menos prioritarios a los hogares donde el hijo menor tiene entre 5 y 24 años y a aquellos con un jefe de tercera edad.

Este desplazamiento en la relación entre las medidas de pobreza tiene consecuencias importantes. En tanto la comparación de la incidencia de la pobreza se utilice como parámetro para focalizar las políticas sociales, es indudable que los grupos considerados prioritariamente habrán de variar según la metodología adoptada. Dado que tradicionalmente se han utilizado las NBI como diagnóstico, ciertos tipos de hogares han sido, en cierta medida, postergados en razón de que las únicas necesidades básicas que pudieron ser advertidas como insatisfechas fueron las dos universales.

En el conjunto de los hogares reconocidos como pobres es posible diferenciar dos subgrupos de acuerdo al tipo de necesidades insatisfechas. Por un lado, se encuentran aquellos en los que se expresan carencias en los indicadores universales⁹ y, por otro, los que sólo poseen las carencias medibles en poblaciones específicas. El papel de estos últimos es puesto en juego por la medida tradicional de NBI y su magnitud depende, en principio, de la mensurabilidad existente en los hogares estudiados.

⁹ En este grupo se incluyen los hogares que tienen insatisfechas tanto necesidades universales como específicas.

A modo de ilustración de la forma en que se compone el universo de los hogares pobres, se elaboró un indicador denominado “peso relativo de la incidencia de la pobreza medida por NBI-UNIV en referencia al NBI”. El mismo se definió como el cociente entre la cantidad de hogares NBI-UNIV y el total de hogares NBI cada cien. Por lo tanto, el “peso relativo” indica cuántos hogares son reconocidos como NBI-UNIV cada cien hogares con NBI.

Según se aprecia en el cuadro 5 (Ver Gráfico 11 en ANEXO DE GRAFICOS), el peso relativo del NBI-UNIV es bastante similar en las áreas analizadas a excepción de Chubut. En esta área, la incidencia de la pobreza tiene mayor influencia de los indicadores específicos ya que los hogares pobres por NBI-UNIV son poco más de la mitad.

CUADRO 5
HOGARES PARTICULARES. PESO RELATIVO DEL NBI-UNIV EN REFERENCIA AL NBI POR TIPO DE HOGAR
-DEFINIDO POR SU ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN- EN ÁREAS GEOGRÁFICAS SELECCIONADAS
Argentina, 1991

Tipo de hogar de acuerdo a la mensurabilidad	Gran Buenos Aires	Chubut	La Rioja	Salta
TOTAL	62.52	52.87	61.87	65.04
T1	59.81	42.09	55.45	60.16
T2	39.19	44.47	72.27	65.46
T3	73.72	59.82	70.49	68.73
T4	59.28	39.52	48.94	57.12
T5	76.89	73.06	79.15	77.77
T6	73.64	66.56	76.22	73.01
T7	65.80	79.65	81.03	81.37
T8	80.47	85.48	87.13	85.19
T9	92.69	91.14	85.26	88.06

En cambio, al interior de cada zona se detectan considerables diferencias en el peso relativo del NBI-UNIV entre los distintos tipos de hogares.

Los hogares de los grupos T1, T2 y T6 tiene un bajo componente de indicadores universales; es decir que son hogares mejor captados por la metodología tradicional. Se trata de hogares con niños o bien con jefes de tercera edad que tienen sin satisfacer otras necesidades además de las universales.

Los hogares de los tipos T4, T9, T7 y T5 tienen un peso elevado de los indicadores universales en la población NBI. Estos hogares, con jefes jóvenes o adultos sin hijos menores, unipersonales o bien no familiares, son reconocidos como pobres casi exclusivamente por la insatisfacción de las necesidades universales. Por lo tanto, son aquellos en los que el NBI tradicional tiene menor sensibilidad para captarlos. Es decir que dada su mensurabilidad inferior, poseen una probabilidad menor de ser clasificados como pobres.

Estos párrafos ilustran la tendencia general de las cuatro áreas geográficas analizadas. El área que tiene un perfil diferenciado es el Gran Buenos Aires. Allí se destacan los hogares de los grupos T6 y T7, que tienen un peso relativo muy inferior del NBI-UNIV, tanto en referencia con los mismos grupos de otras áreas, como con los restantes grupos de la zona.

Por otra parte, si bien los grupos de hogares de Chubut tienen un posicionamiento relativo similar al de otras áreas, presentan un peso relativo extremadamente bajo en los tipos T1, T2 y T6. Probablemente lo acentuado de esta característica en estos grupos lleva a que Chubut tenga un peso relativo tan bajo del NBI-UNIV.

6. CONCLUSIONES

Este estudio se orientó a reflejar en detalle otra falencia de NBI: la medida de la incidencia de la pobreza depende de la mensurabilidad, esto es de la cantidad de indicadores de carencia que es factible medir. En principio, se advirtió que factores extrínsecos a la pobreza, que no dependen exclusivamente de las condiciones de vida, generan grupos de hogares con mensurabilidad diferenciada.

Para dar cuenta de esta heterogeneidad se construyó una tipología de hogares según la mensurabilidad de NBI. Al respecto, se comprobó que en cuatro áreas geográficas seleccionadas, de acuerdo al último censo de población, el peso relativo de estos tipos de hogares variaba. Es decir que se daban condiciones de disparidad propicias para alterar la comparación de la incidencia de la pobreza.

Posteriormente se analizó una medida alternativa de pobreza que se denominó NBI-UNIV. Esta medida, conformada sólo por los dos indicadores universales de NBI, fue aplicada en las distintas áreas geográficas. Al respecto, se halló que dichas áreas mantenían un mismo ordenamiento relativo, en cuanto a incidencia de la pobreza tanto con el NBI-UNIV como con el NBI tradicional.

En cambio, al interior de cada zona se vio, en general, que si la incidencia de NBI se incrementaba junto con la mensurabilidad, la medición alternativa provista por el NBI-UNIV tenía una relación inversa.

Finalmente se analizó el impacto que tiene esta falencia técnica del método NBI -la desigual mensurabilidad de los hogares- en el planteo de las políticas sociales, toda vez que destaca como prioritarios a ciertos tipos de hogares subestimando a otros.

Para ilustrar las variaciones en la incidencia de la pobreza halladas con NBI-UNIV frente al NBI, se clasificó a los hogares en nueve tipos teniendo en cuenta su estructura y composición.

Se comprobó que el ordenamiento de esos tipos de hogares de acuerdo a la incidencia de la pobreza variaba según se aplicara el NBI tradicional o el NBI-UNIV. De esta manera, el NBI reconoce como prioritarios a los hogares con un núcleo conyugal cuyo hijo menor no ha cumplido cinco años. A través del NBI-UNIV se destacan como más afectados por la pobreza los hogares en los que no hay ningún lazo familiar entre el jefe y los otros miembros.

Si se tomara como parámetro para definir grupos focales el NBI-UNIV, en vez del tradicional NBI, tendría como consecuencia destacar la situación de privación de los hogares unipersonales, los que tienen jefes jóvenes sin hijos y los que carecen de un núcleo conyugal aunque entre sus miembros hayan vínculos familiares.

Se concluyó que debido a que tradicionalmente se utilizó el método de NBI como herramienta para focalizar políticas sociales, ciertos tipos de hogares han sido, en cierta medida, postergados ya que las únicas necesidades básicas que pudieron ser advertidas en ellos como insatisfechas fueron las dos universales.

Dado que se reconocieron dos tipos de necesidades básicas: las universales y las específicas, se concibió un indicador para dar cuenta de la composición de la pobreza. En tal sentido, se calculó el peso relativo del NBI-UNIV en relación al NBI que indica cuántos hogares tienen al menos una necesidad universal insatisfecha cada cien hogares pobres.

Se halló que ciertos hogares eran mejor captados por la metodología tradicional de NBI, es decir que tenían una considerable cantidad de casos que fueron reconocidos como pobres por no poder satisfacer las necesidades específicas. En esta situación se encontraron los hogares con niños o bien con jefes de tercera edad.

Por el contrario, se reconocieron ciertos grupos en los que el NBI tenía menor sensibilidad para identificar hogares pobres. En tal carácter pueden ser mencionados los hogares con jefes jóvenes o adultos sin hijos menores, los unipersonales y los no familiares, ya que son reconocidos como pobres casi exclusivamente por la insatisfacción de las necesidades universales contempladas por el NBI-UNIV.

Asimismo se comprobó que estas tendencias eran válidas en general para las cuatro áreas geográficas. En algunos grupos de hogares, el Gran Buenos Aires evidenció situaciones diferenciadas del resto que no cuestionan las afirmaciones generales señaladas en estas conclusiones.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, O. (1983), **La dimensión de la pobreza en América Latina**, Cuadernos de la CEPAL. Naciones Unidas, Santiago.
- BECCARIA, L. y MINUJIN, A. (1985), **Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza**, Documento de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires.
- BOLTVINIK, J. (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo" en **Comercio exterior**, vol. 42, N° 4, México.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (1985), **Las necesidades básicas en el Uruguay a partir de los datos definitivos del Censo de Población y Vivienda de 1985**, Montevideo.
- GIUSTI, A. (1988), "**Pobreza**" Taller sobre diseño conceptual del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, INDEC, Buenos Aires (mimeo).
- GOMEZ, A. y otros (1997), **Incidencia del indicador NBI en relación al tipo y composición de los hogares**, Documento de Trabajo N° 3, INDEC, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1984), **La pobreza en Argentina**, Buenos Aires.
- INDEC (1994), **Pobreza: Modelo alternativo de medición a partir de datos del Censo de 1991**, Documento de Trabajo N° 21, Buenos Aires (mimeo)
- INDEC (1996), **Perfil de los hogares y de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, Buenos Aires.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)/ CELADE (1996) **Información sobre población y pobreza para programas sociales**, Lima.
- KAZTMAN, R. (1996a), "Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas" en **Revista de la CEPAL N° 58**, Santiago.
- KAZTMAN, R. (1996b) "La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población" en **Información sobre población y pobreza para programas sociales INEI/ CELADE**, Lima.
- MINUJIN, A. (1996), "Comentarios al tema: Necesidades básicas insatisfechas. Aspectos conceptuales y metodológicos" en **Información sobre población y pobreza para programas sociales INEI/ CELADE**, Lima.

ANEXO DE GRAFICOS

GRAFICO 1: HOGARES SEGUN TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD DE NBI POR AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS, ARGENTINA 1991

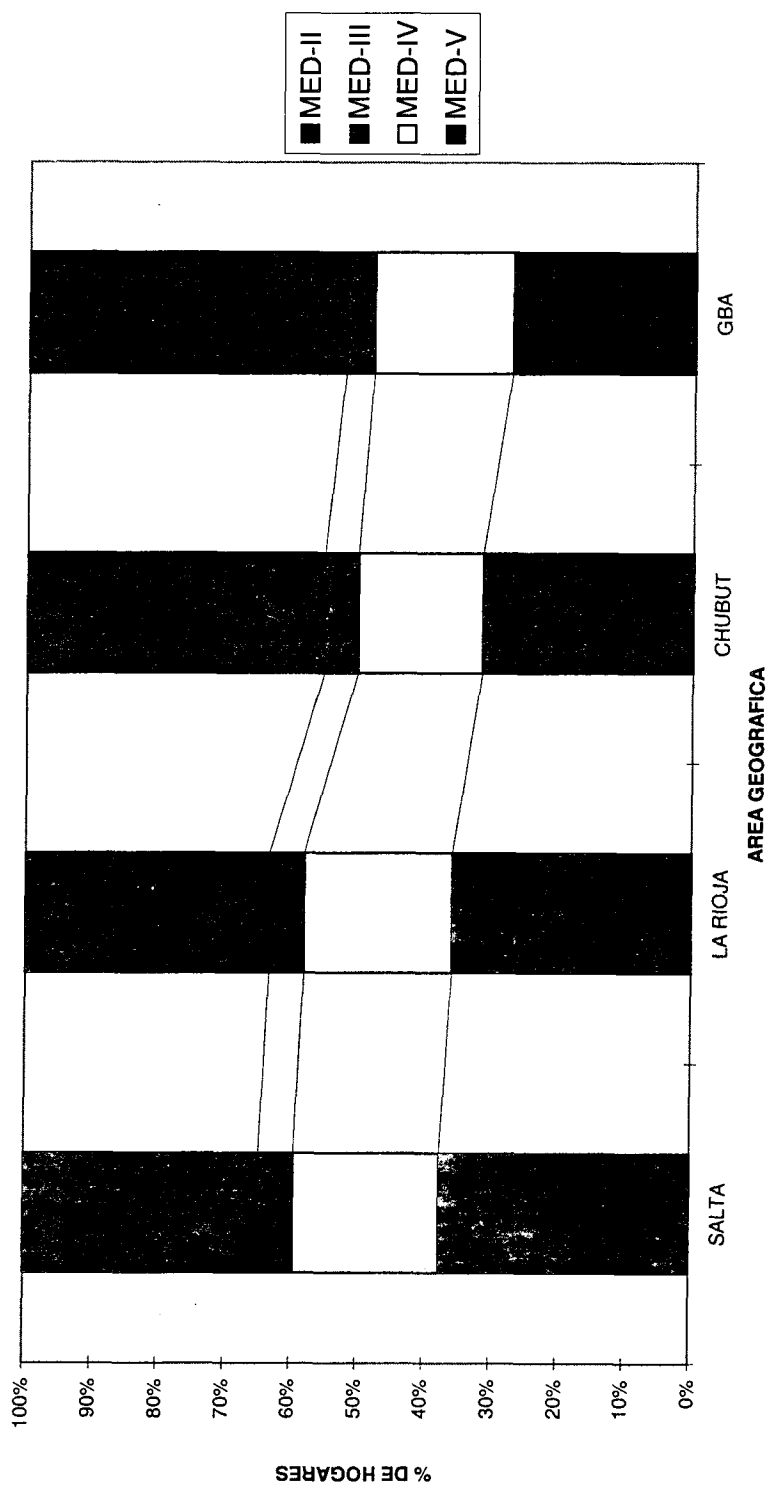
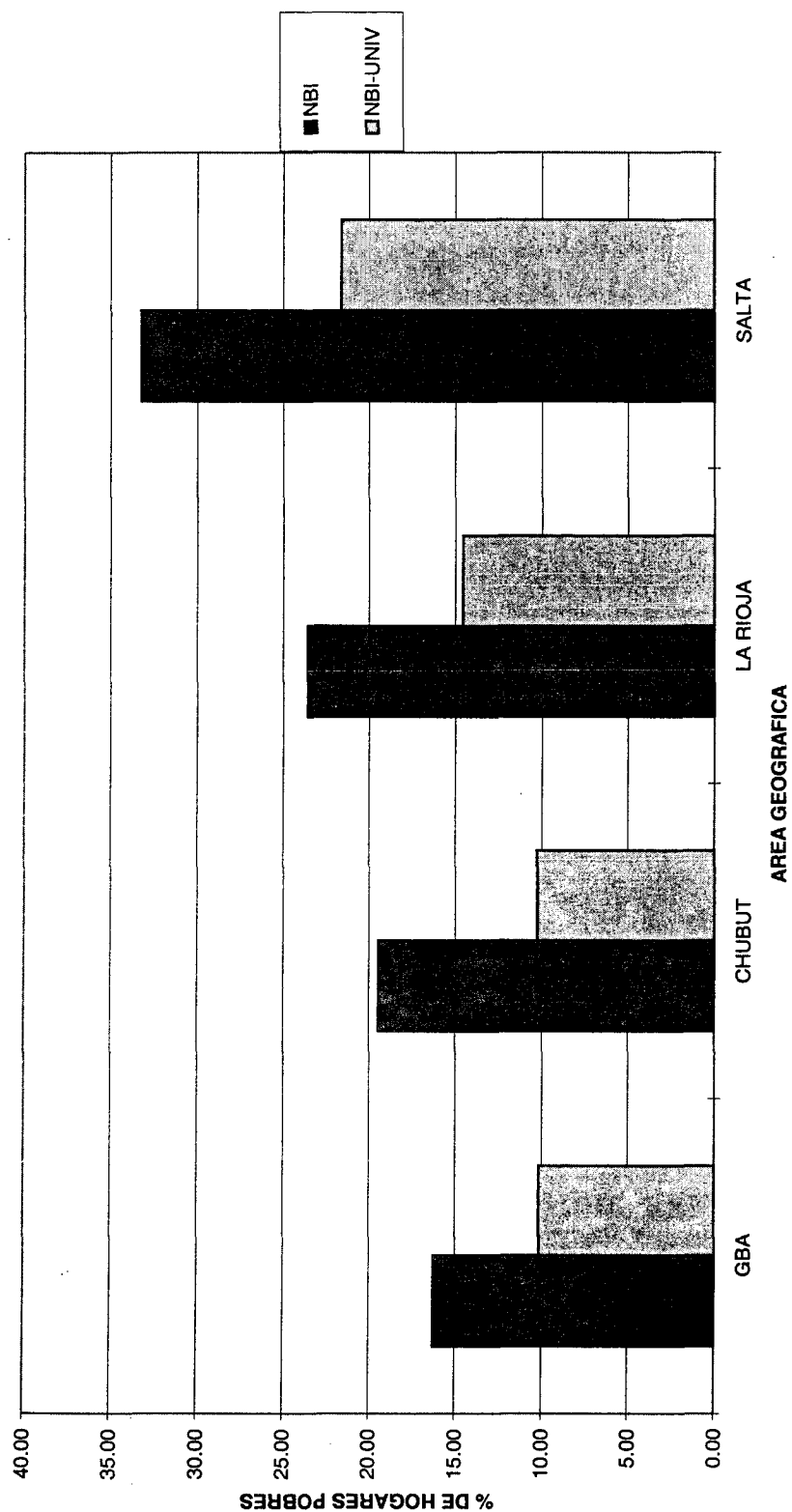
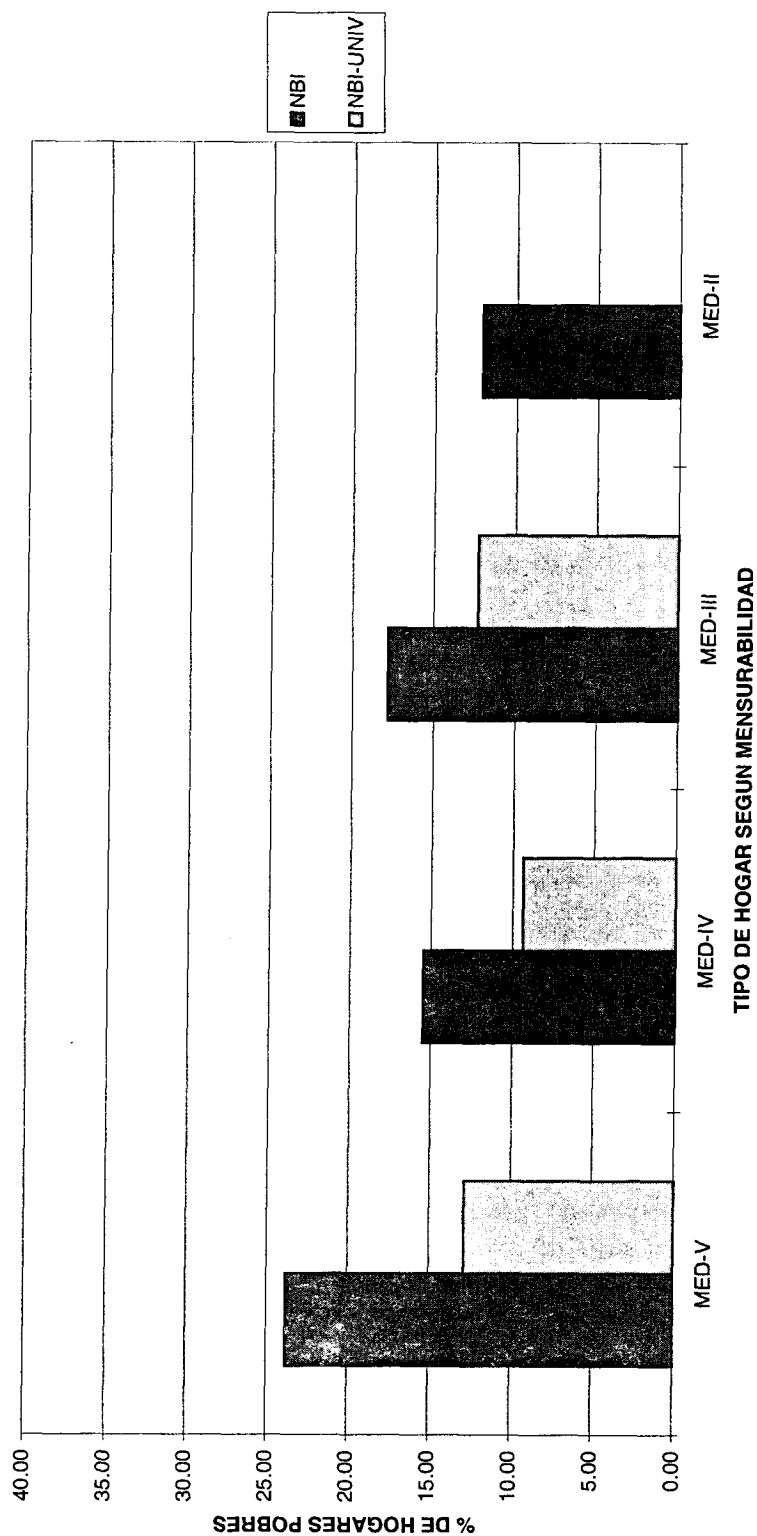


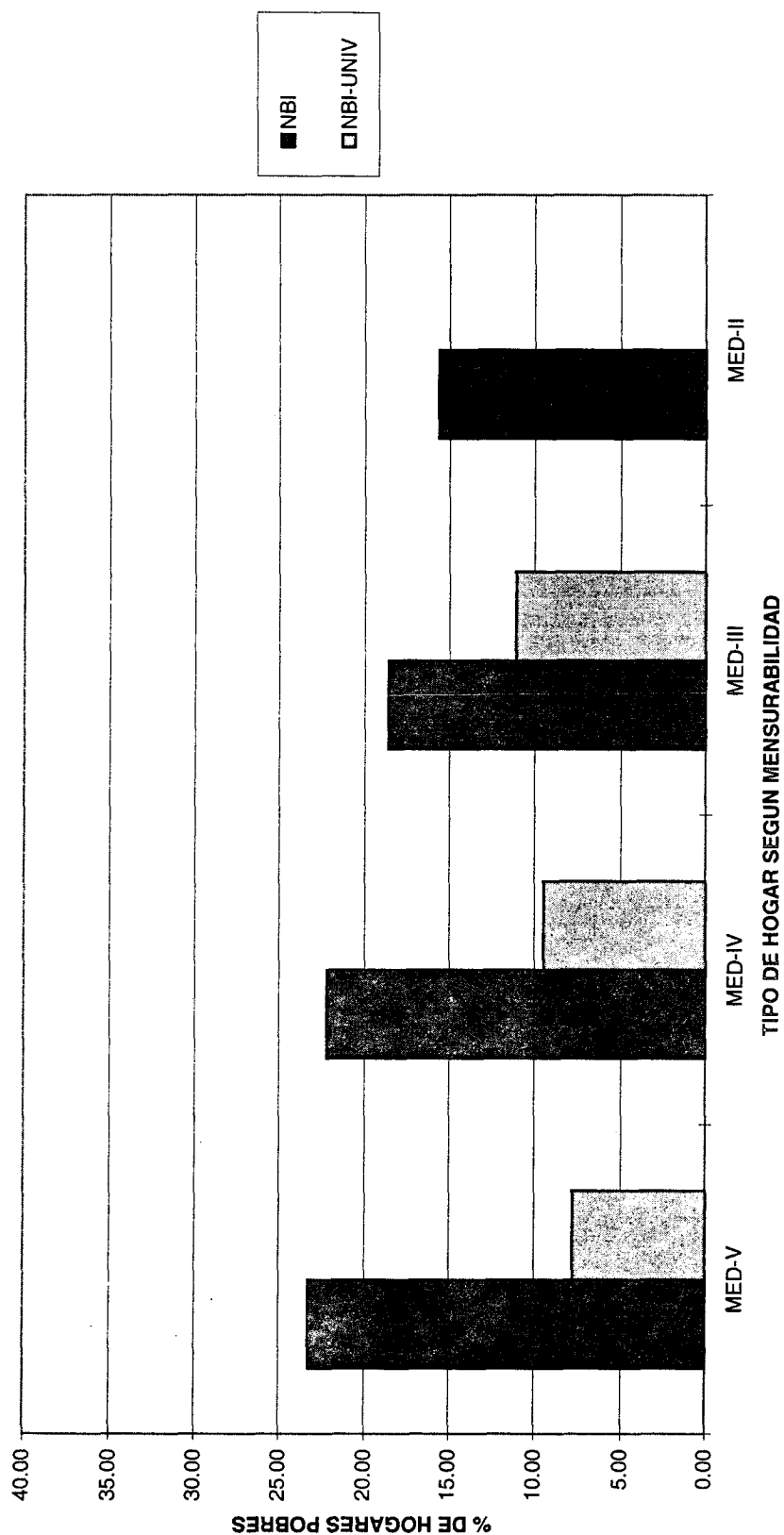
GRAFICO 2: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS. ARGENTINA, 1991.



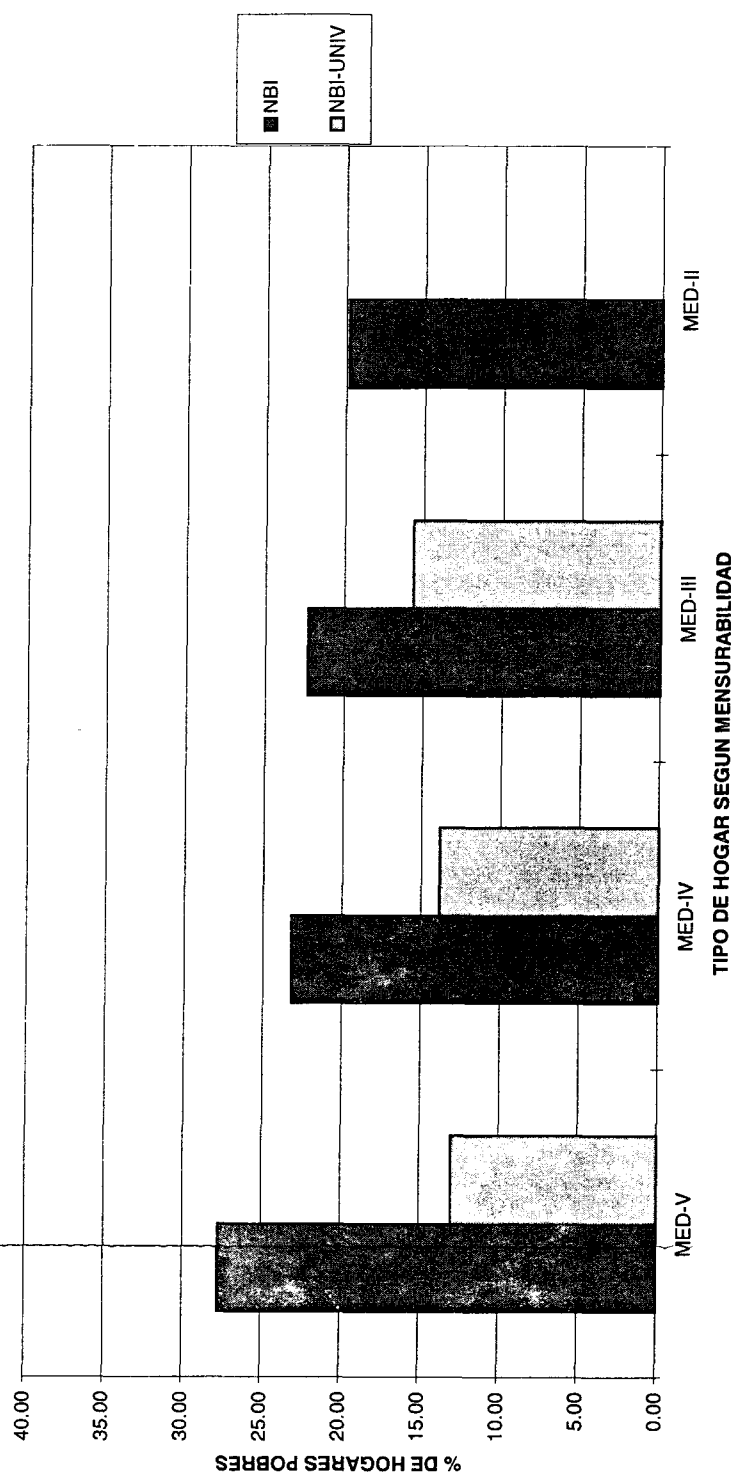
**GRAFICO3: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR
DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD.
19 PARTIDOS DEL GBA, 1991.**



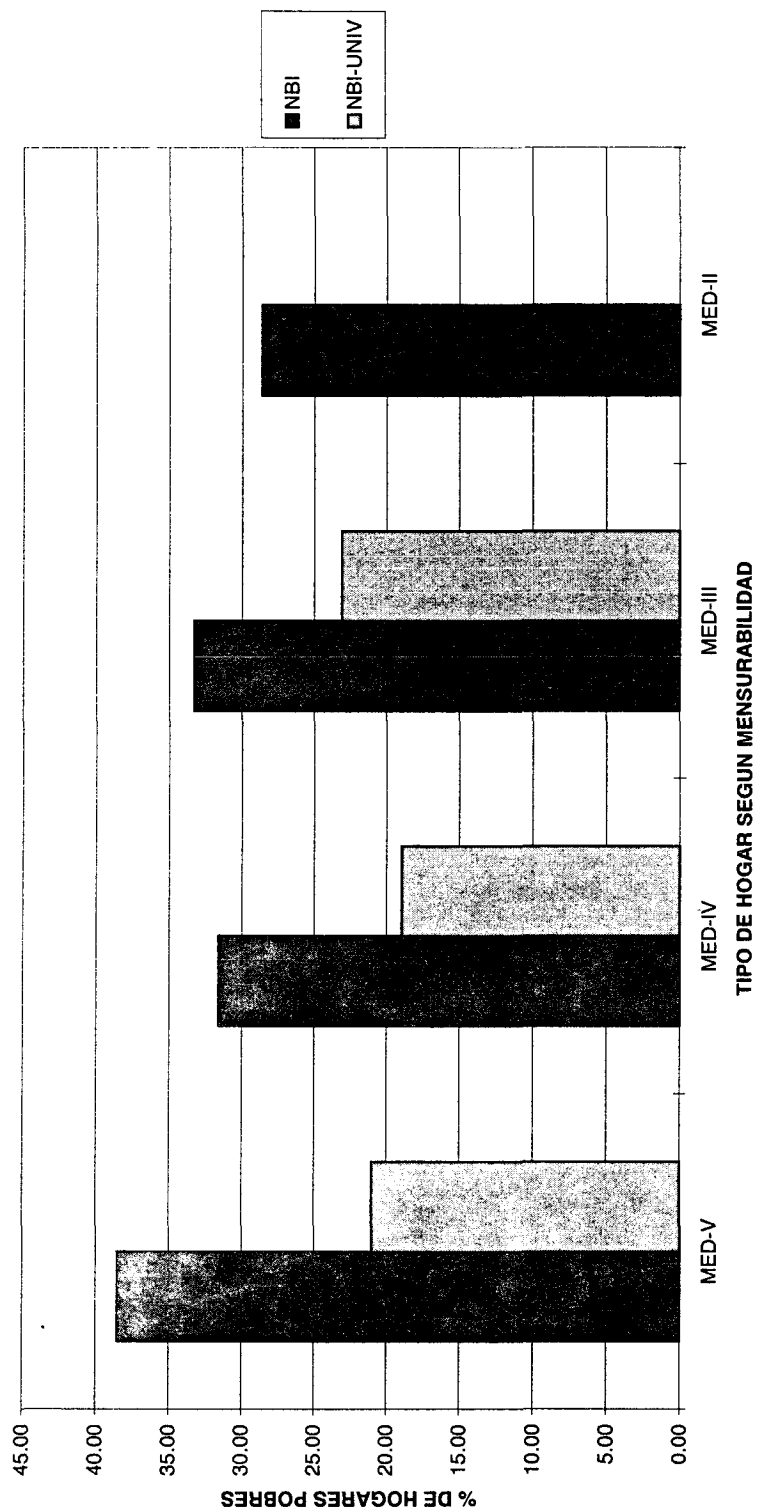
**GRAFICO 4: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR
DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD,
CHUBUT, 1991.**



**GRAFICO 5: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICIÓN DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR
DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD,
LA RIOJA, 1991.**



**GRAFICO 6: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR
DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD.
SALTA, 1991.**



**GRAFICO 7: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION.
19 PARTIDOS DEL GBA, 1991.**

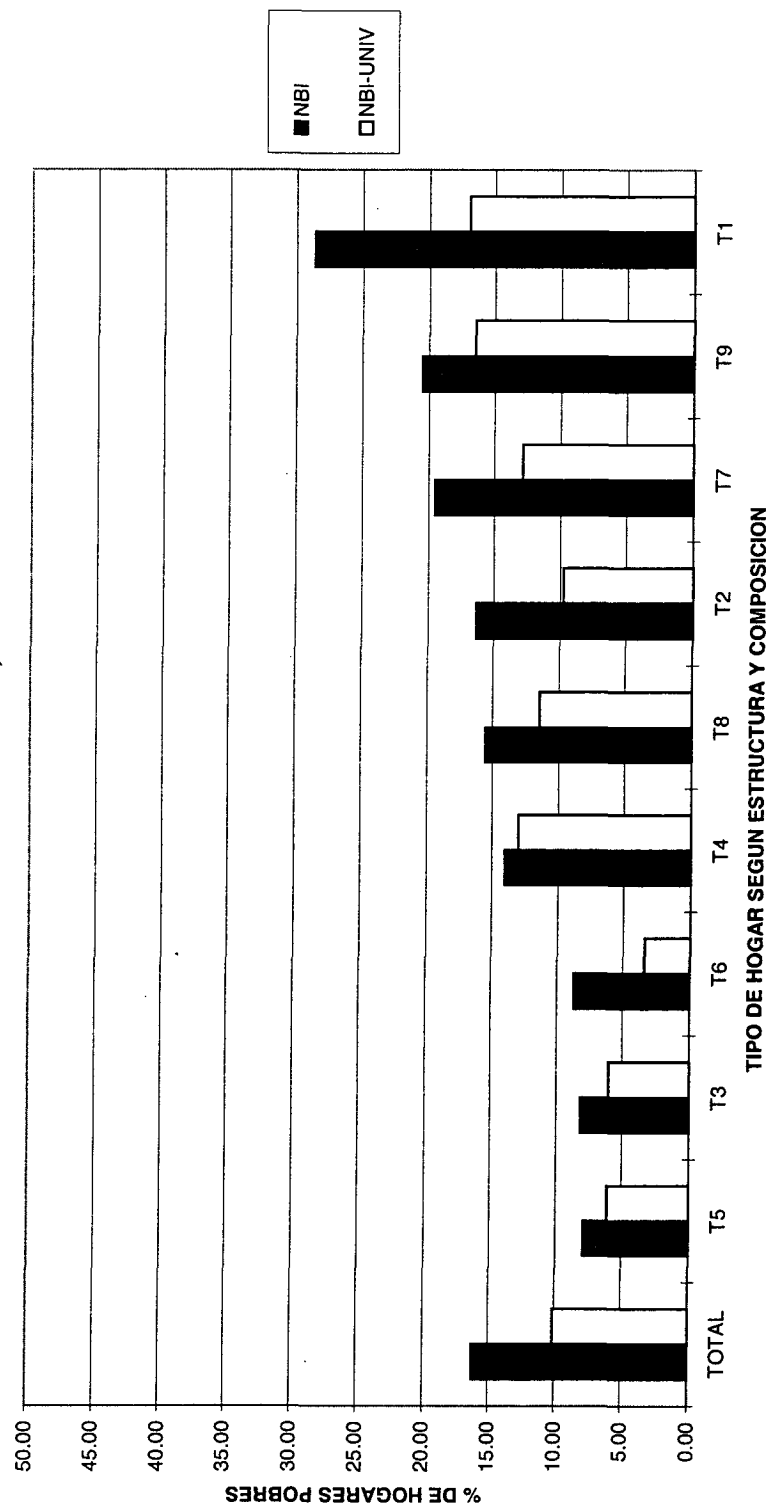
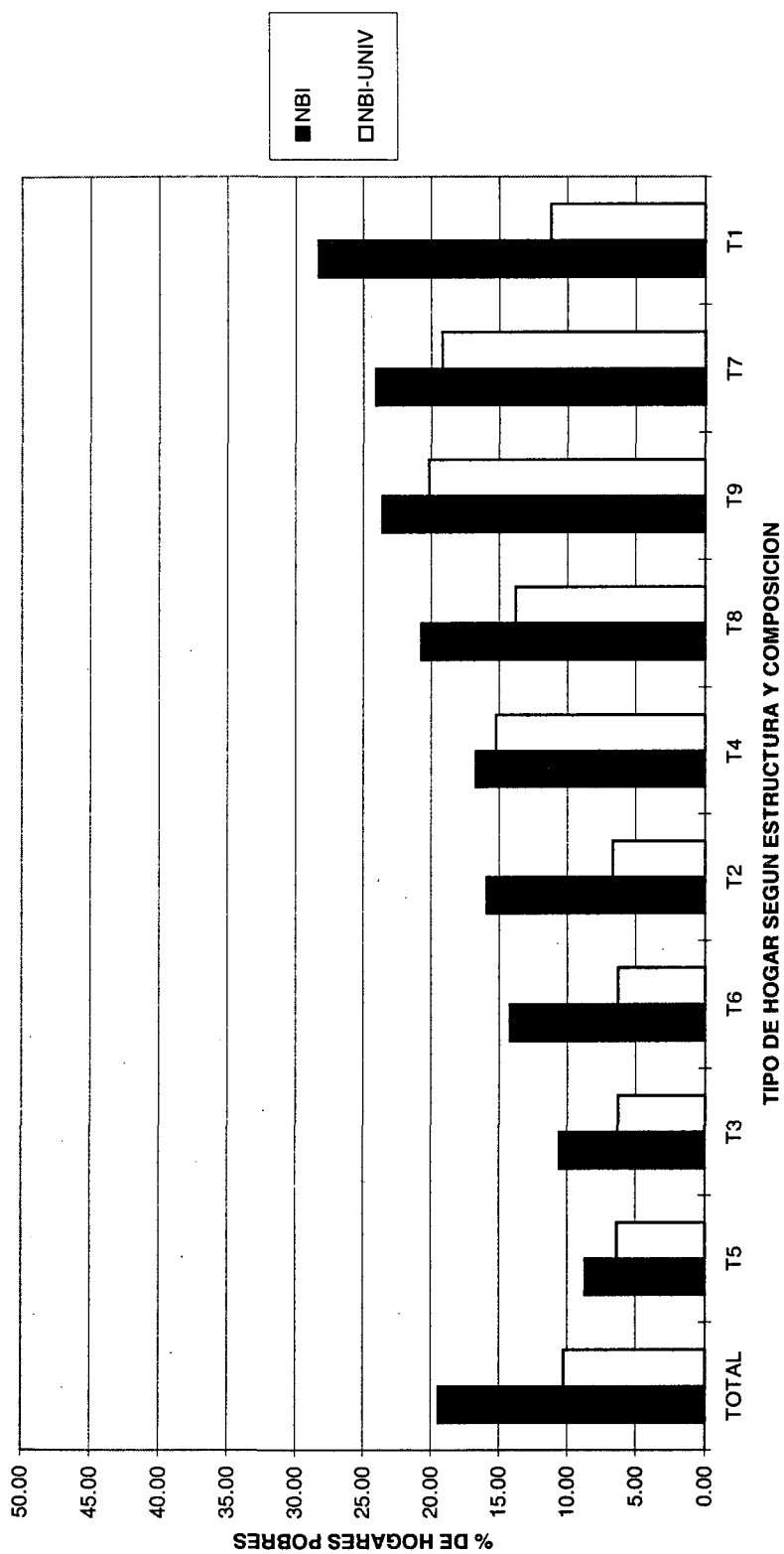


GRAFICO 8: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION.
CHUBUT, 1991.



**GRAFICO 9: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION.
LA RIOJA, 1991.**

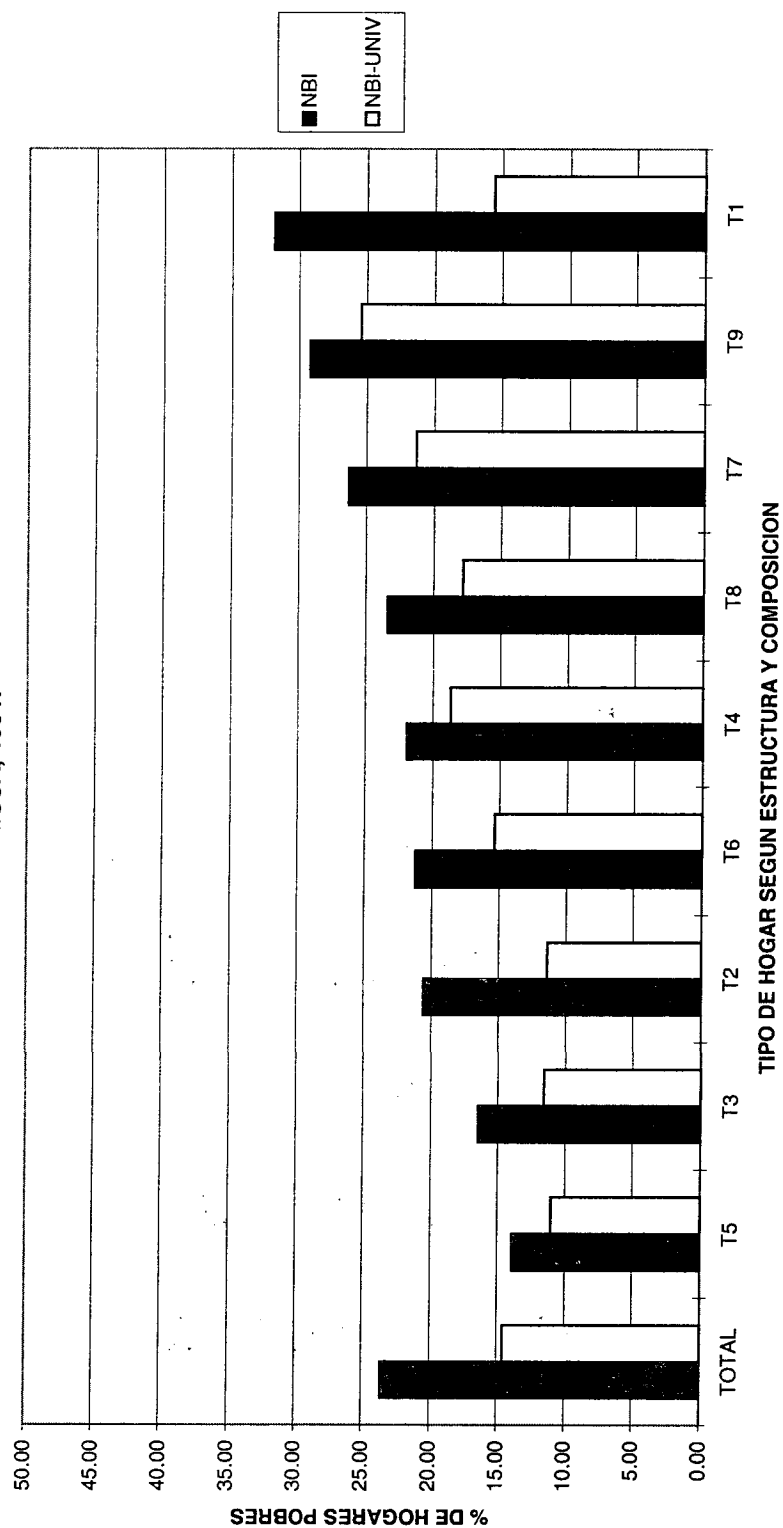


GRAFICO 10: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION, SALTA, 1991.

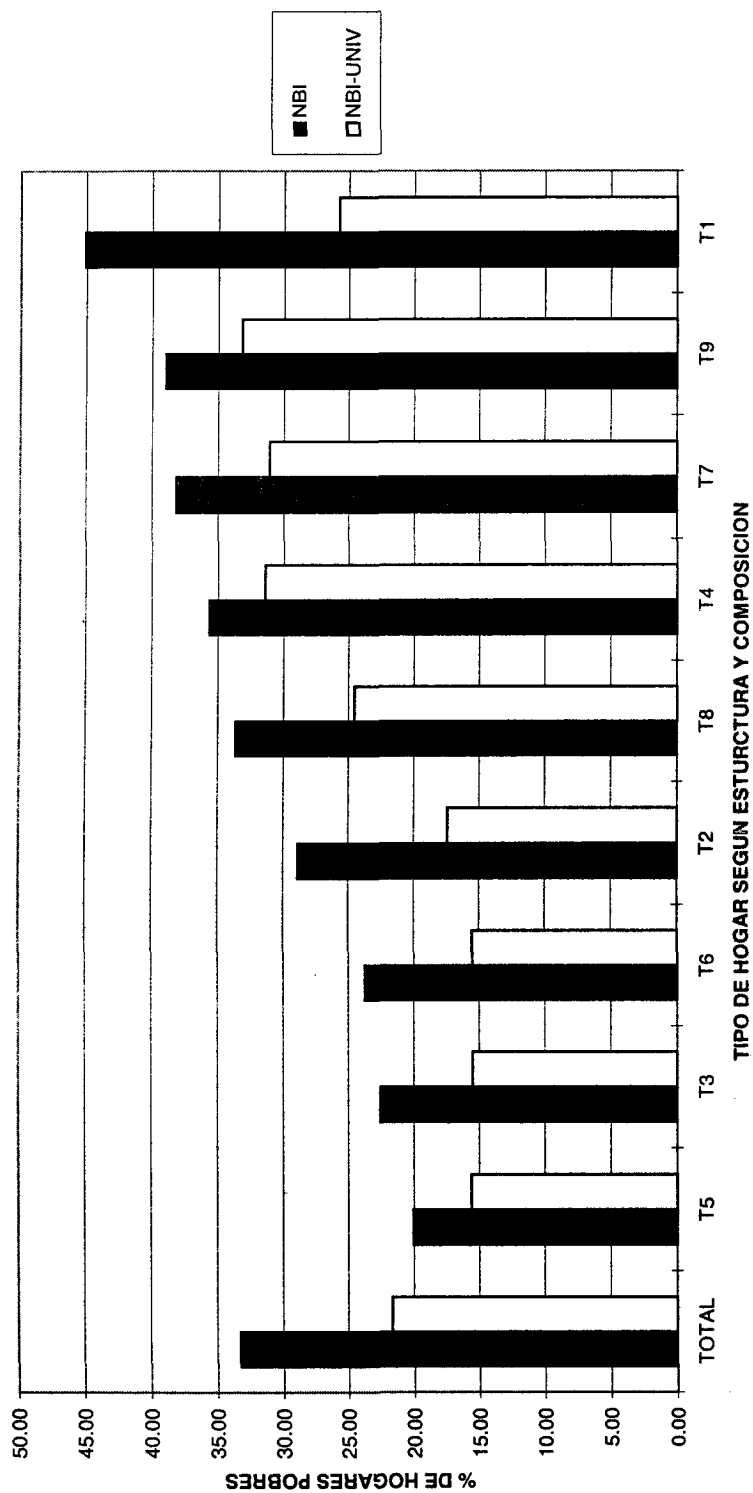


GRAFICO 11: PESO RELATIVO DEL NBI-UNIV EN REFERENCIA AL
NBI SEGUN TIPO DE HOGAR EN AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS,
ARGENTINA, 1991.

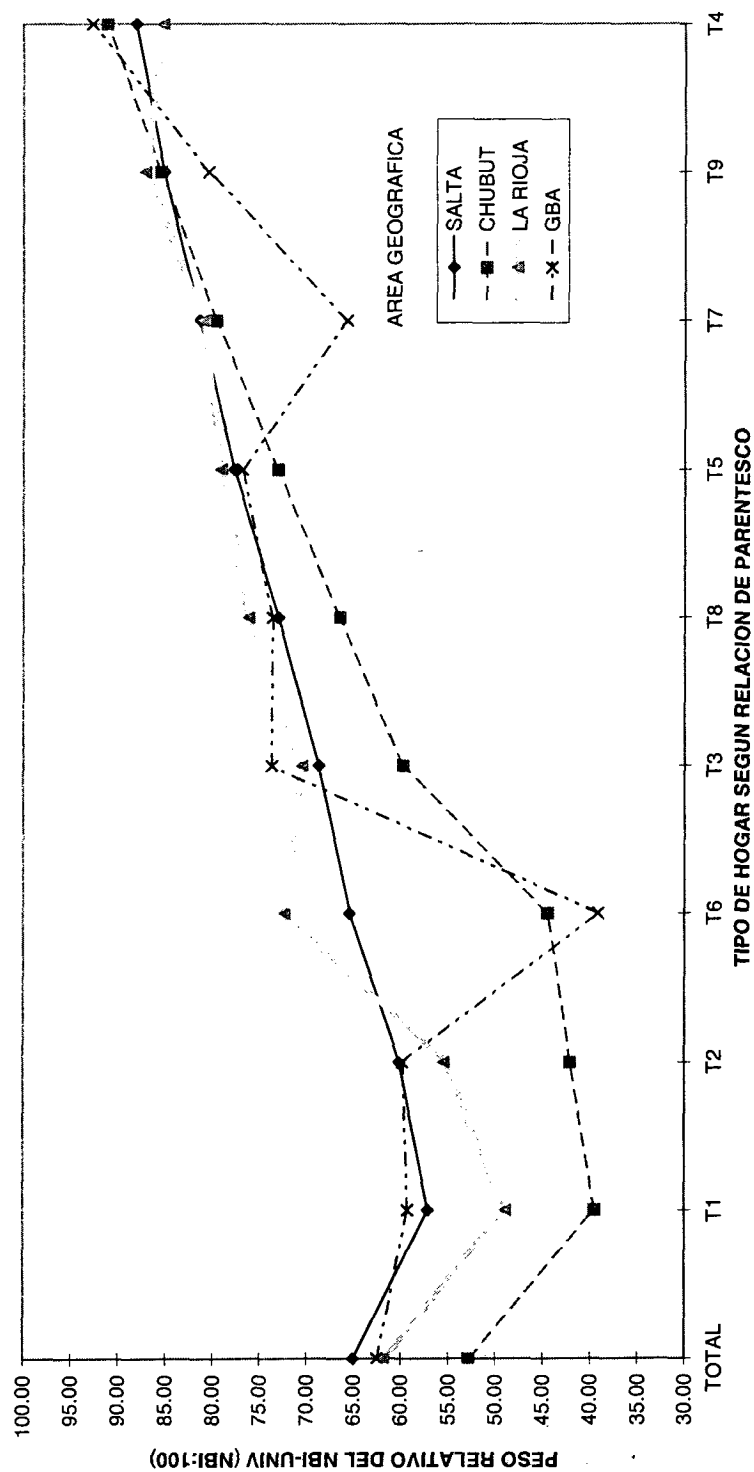
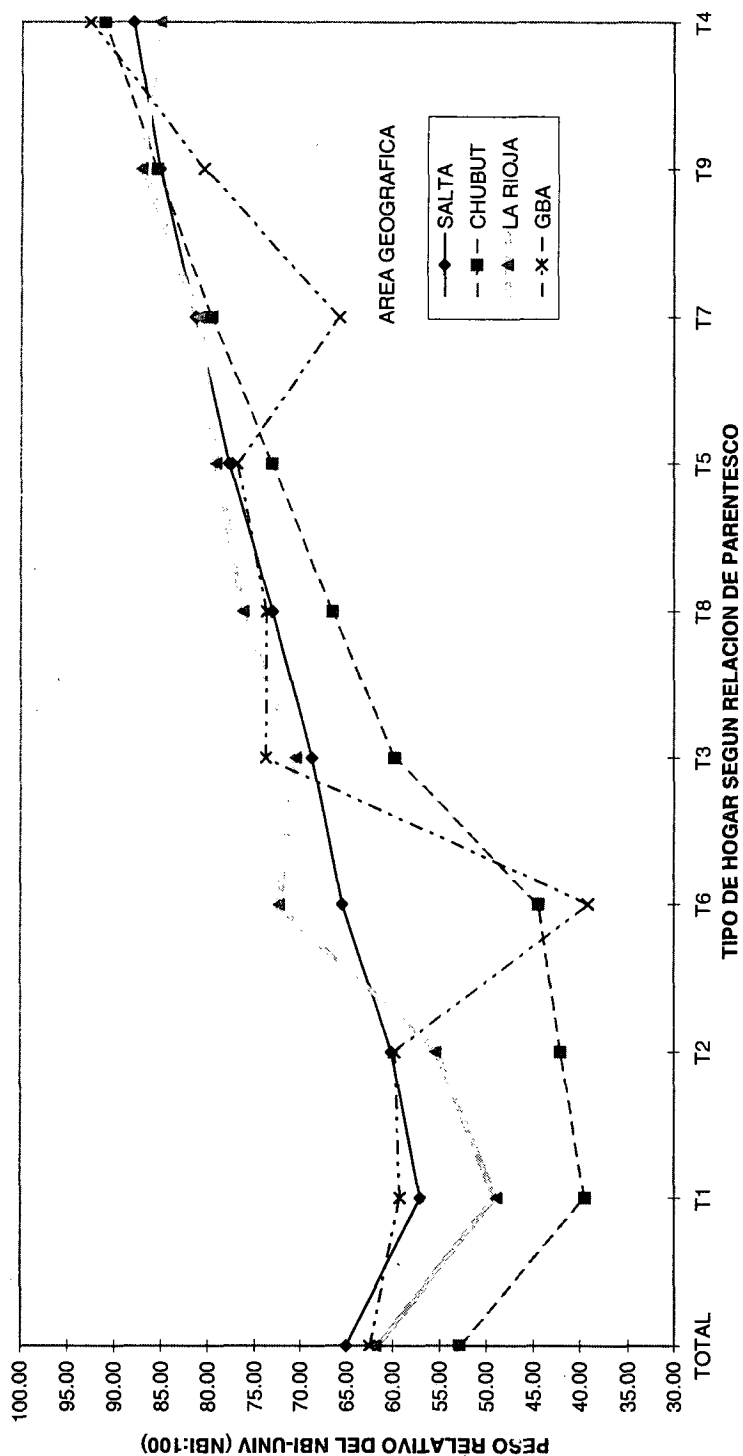


GRAFICO 19: PESO RELATIVO DEL NBI-UNIV EN REFERENCIA AL
NBI SEGUN TIPO DE HOGAR EN AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS,
ARGENTINA, 1991.



**EL ESTUDIO DE LA POBREZA CON DATOS
CENSALES. NUEVAS PERSPECTIVAS
METODOLÓGICAS**

INDEC-ARGENTINA

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción.....	141
2. Estudio de la pobreza a través de los censos	141
3. Principales avances hacia una nueva metodología para el estudio de la pobreza	143
4. Desarrollos futuros	145
5. Bibliografía.....	145
ANEXO I.....	147

1. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo establecer una síntesis del desarrollo de una línea de investigación implementada desde 1992 por la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC con el fin de estudiar la pobreza a partir de datos censales. Estos desarrollos se orientaron a disponer de una metodología que incorpore los avances teóricos y metodológicos de la década para el estudio de la pobreza a partir de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2000. En este camino hubo experiencias de trabajo conjuntas con otros organismos como la Secretaría de Programación Económica, mediante la participación en el Comité para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA) en el período 1992-1994, y el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Secretaría de Desarrollo Social, entre 1996 y 1997.

Primeramente se repasan los antecedentes más relevantes en este campo temático. A tal fin, se retoma la discusión de las virtudes y limitaciones de los mapas de carencias críticas, que se han generalizado en la región latinoamericana en las dos últimas décadas, sobre la base del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Posteriormente se explicitan los criterios metodológicos con los que se organizó la investigación de una nueva medición de la pobreza con datos censales. En tal sentido, se plantean las definiciones básicas del método y los primeros ejercicios desarrollados en este plano. Finalmente, se explicitan los criterios que orientaron la formulación de los nuevos indicadores y los principales hallazgos en esta búsqueda.

2. ESTUDIO DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS CENSOS

En las últimas décadas, el uso de información censal para el estudio de la pobreza se ha convertido en un recurso fundamental para orientar la formulación de políticas sociales y facilitar la racionalización y optimización del gasto social.

En los países latinoamericanos la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años '70 teniendo como principal objetivo identificar hogares y personas que no alcanzaran a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales, utilizando para ello básicamente la información censal. En efecto, la adopción de esta forma de medición permitió canalizar la inquietud por explotar la riqueza de la información censal mediante mapas de pobreza con un amplio nivel de desagregación geográfica. Por otra parte, el dato proporcionado por el método de NBI se presentó como una alternativa en el caso de no tener acceso a los niveles de ingreso de la población a estudiar (INDEC, 1984).

En la presente década, se han producido numerosos avances teóricos y metodológicos sobre el tema que han permitido revisar el concepto y técnicas utilizadas para medir el fenómeno de la pobreza. Fruto de ellos es la evaluación de ventajas y limitaciones que se expresaron a propósito del método de las NBI.

Las ventajas más salientes que se han señalado a partir del uso del método de las NBI fueron:

- es un instrumento que ha sido profusamente utilizado para la formulación y gestión de políticas sociales (Giusti, 1988);
- proporciona una respuesta satisfactoria al criterio de "agregación geográfica" por el que se busca localizar hogares con carencias y analizarlos con la mayor desagregación geográfica posible, puesto que se usan los censos de población como fuente de datos (Boltvinik, 1990);

- su eficiencia es muy elevada si se considera que es de simple administración y tiene bajos costos ya que se sustenta en los resultados de una operación, el operativo censal, que los Estados realizan en forma regular y que cuenta con financiación propia (Kaztman, 1996);

Las principales críticas y limitaciones de la metodología de las NBI esbozadas por diversos autores se resumen a continuación:

- la mayor parte de los hogares identificados como pobres lo son a partir de una sola necesidad básica sin satisfacer, circunstancia agravada por la mínima incidencia del único indicador (capacidad de subsistencia) que remitiría a la pobreza coyuntural (Giusti, 1988);
- el uso de los censos como fuente de datos pone límites muy claros a la selección de indicadores (Boltvinik, 1990);
- la cantidad de pobres que se identifica depende de la cantidad de indicadores que se utilizan para definir la población con NBI (Boltvinik, 1992);
- no es posible el reconocimiento de la población afectada por los procesos de pauperización ocurridos en las últimas décadas (Beccaria y Minujín, 1985; Kaztman, 1996);
- una gran proporción de la pobreza medida a través de las NBI se explica por carencias habitacionales (Giusti, 1988; INDEC, 1994);
- no es posible la distinción entre grados de satisfacción de necesidades dado que la metodología incorpora indicadores que sólo captan situaciones extremas (INDEC, 1994);
- se trata a la pobreza como un fenómeno único y homogéneo, sin diferenciar al interior de la población dado que la misma es sólo susceptible de una clasificación dicotómica: pobre-no pobre (INDEC, 1994; Minujín 1996).

La conclusión más importante que surge del profuso análisis y evaluación de las metodologías vigentes se relaciona con la necesidad de plantear al menos **dos modalidades para afrontar el estudio de la pobreza con los datos del Censo 2000**.

Por una parte, es necesario **sostener la vigencia del NBI para asegurar la comparabilidad histórica**. Esto supone homologar para el año 2000 los indicadores utilizados en 1980 y adaptados en 1991. Modificar los umbrales definidos originalmente o introducir nuevos indicadores invalidaría la comparabilidad histórica y generaría confusión entre usuarios públicos y privados que han estado utilizando el método de NBI en investigaciones y como criterio para asignación de recursos en programas de asistencia social y en la distribución del presupuesto en el nivel local de algunas provincias.

En segundo lugar, y sin abandonar la necesidad de medir la pobreza a nivel de hogares particulares en los censos de población dando cuenta del carácter multidimensional del fenómeno, el Censo 2000 es la **oportunidad adecuada para implementar una nueva metodología que pueda:**

- reconocer la heterogeneidad de la pobreza (identificando la pobreza estructural y la coyuntural);
- dar cuenta de la intensidad de la pobreza (superando la mera distinción entre pobres y no pobres);

y cuyos indicadores:

- sean observables en el universo de los hogares particulares;
- estén estrechamente asociados al nivel de ingreso de los hogares;
- sean capaces de reconocer gradientes en la situación de carencia.

3. PRINCIPALES AVANCES HACIA UNA NUEVA METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA

La primera formulación, en el ámbito del INDEC, acerca de la necesidad de renovar la metodología del estudio de la pobreza con esta fuente se redactó en INDEC (1994):

“se espera construir un esquema conceptual y metodológico que apunte a la elaboración de un instrumento de medición con un alto poder discriminatorio que reproduzca las diferentes alternativas o grados de satisfacción de necesidades básicas, a la vez que sea el resultado de la combinación de los distintos indicadores elegidos. Distinguir así grupos homogéneos, diferentes entre sí, en la mayor cantidad posible de componentes sociodemográficos, de manera que puedan ser considerados por políticas apropiadas a sus peculiaridades”(INDEC, 1994 : 19).

Desde aquel documento inicial, se han realizado distintos ejercicios que han permitido avanzar tanto en el terreno de la nueva metodología cuanto en la formulación de nuevos indicadores. La mayor parte de esos ejercicios se encuentran disponibles en el formato de documentos de trabajo de circulación interna¹.

El nuevo **método** que se habrá de definir para la identificación de hogares pobres deberá satisfacer, en la mayor medida posible, los siguientes requisitos:

1. ser multidimensional, combinando las situaciones deficitarias en distintos campos temáticos;
2. discriminar grupos heterogéneos entre sí;
3. distinguir categorías de hogares homogéneas en su interior;
4. dar debida cuenta del carácter estructural o coyuntural de las carencias detectadas en esos hogares.

A tal efecto, se realizó un primer ejercicio consistente en construir una tipología simple a partir de tres indicadores. El resultado de esta elaboración fue la clasificación de ‘Nivel de Riesgo Social’ que comportó la primera versión de un gradiente de situaciones de carencia ordenadas (INDEC, 1996 a y b).

En el terreno de los **indicadores**, se presentan a continuación los resultados más importantes en referencia al proceso de selección de aquellos.

En primer lugar, para la elección de los nuevos indicadores, se partió de la existencia de dos referentes empíricos consolidados para la identificación de los hogares pobres: las necesidades básicas y los ingresos de los hogares. Del examen de ambos, se arribó a la conclusión que era más adecuado tener como referente el nivel de ingresos del hogar².

En segundo lugar, se asumió que la nueva medición de la pobreza debía ser de simple ejecución y susceptible de ser aplicada a espacios geográficos muy desagregados. Por tal motivo, los indicadores debían formularse a partir de contenidos derivados de preguntas precodificadas y estar medidos al nivel de los hogares particulares (sin ser afectados por errores de estimación).

¹ En el ANEXO I se presenta una lista de los títulos de los documentos de trabajo producidos en la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC.

² En apoyo de este criterio, se advirtió que la investigación de la pobreza ha reconocido en numerosas ocasiones que los ingresos insuficientes han evidenciado una mayor incidencia que la presencia de necesidades insatisfechas. Si se asume que ambas referencias empíricas remiten a una común noción de pobreza, debe admitirse que los ingresos insuficientes expresan una visión más amplia. En efecto, midiendo la pobreza sólo por carencias críticas es más frecuente que se cometa el error de exclusión: clasificar a un hogar como no pobre cuando realmente lo es.

Por otro lado, la necesidad de hallar indicadores eficaces implica la aplicación de una metodología de validación específica³. Por tal motivo, la referencia al antecedente metodológico más consolidado es ineludible: el método de identificación de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Una medida más válida que la obtenida mediante el método de las NBI debería hallar una solución más satisfactoria a los problemas metodológicos que se han enunciado.

Finalmente, las exploraciones más avanzadas en la **formulación de nuevos indicadores de pobreza** se dieron en el campo de los ingresos insuficientes, las carencias de cobertura en salud y el déficit habitacional.

Con referencia a los ingresos, se desarrolló una nueva medida de **capacidad de subsistencia**. La misma ha sido denominada 'Dependencia ponderada por educación' y cuenta con la ventaja de ser aplicable a todos los hogares: puesto que asigna un valor al aporte de los jubilados y pensionados no requiere que en el hogar haya al menos un miembro ocupado. Asimismo reconoce la importancia del aporte de todos los integrantes del hogar ya que no sólo repara en el nivel educativo del jefe. Las pruebas desarrolladas han demostrado que este indicador es más inclusivo que la 'Capacidad de Subsistencia' del NBI, al tiempo que expresa una mayor asociación con el nivel de ingresos per cápita del hogar⁴.

Por otra parte, se exploraron las carencias de los hogares derivadas de la ausencia de **cobertura en salud**. A tal fin, se concibió un indicador que contempló la situación de todos los miembros del hogar (no solamente el jefe) a fin de caracterizar a la unidad doméstica en términos globales. Con este indicador, 'Tipo de Cobertura en Salud' se advirtieron diversos gradientes de insatisfacción y se verificó que estas situaciones estaban asociadas al nivel de ingresos per cápita del hogar⁵.

En cuanto al **déficit habitacional**, se hicieron avances partiendo de una clasificación de 'Calidad de los Materiales de la Vivienda' elaborada por la Secretaría de Vivienda a propósito de la Encuesta de Situación Habitacional 1988. Los nuevos estudios empíricos dieron pie a una reformulación de la tipología creada en dicha oportunidad; la nueva tipología permitió una mayor discriminación entre las viviendas ya que incorporó indicadores menos críticos que los incluidos en la primera versión.

Por último, fueron combinados los indicadores referidos a los materiales de la vivienda con aquellos relativos a la dotación de servicios internos (baño con descarga de agua y cuarto de cocina) para arribar a una tipología de viviendas más válida que las anteriores. En efecto, la tipología de viviendas que se conformó, denominada 'Calidad Constructiva de la Vivienda', diferenció tres situaciones habitacionales, ordenadas de mayor a menor calidad, que evidenció estar asociada al nivel de ingresos per cápita del hogar.⁶

³ El diseño de la demostración de la validez de un indicador debería considerar las dificultades consignadas en el método de NBI. Por lo tanto, la prueba de que un indicador es un referente válido, o al menos cumple su cometido en mayor medida que los indicadores de NBI estaría dado por las siguientes situaciones:

- a) las condiciones definidas como negativas deberían ser más incluyentes (tener una incidencia superior a la que ostenta la población con NBI);
- b) se hallarían al menos tres categorías para clasificar a los hogares;
- c) las carencias deberían ser observables en todos los hogares independientemente de la composición o del tamaño;
- d) tendría un mayor grado de asociación estadística con el nivel de ingreso de los hogares.

⁴ Para ampliar la información acerca de estos hallazgos se sugiere leer INDEC (1998a).

⁵ Los datos sobre la cobertura en salud como indicador de pobreza formarán parte de un documento de trabajo en elaboración.

⁶ Los distintos avances en referencia a la medición de la privación habitacional se encuentran en los INDEC (1998b y c). Asimismo los últimos hallazgos serán presentados en un documento de trabajo en elaboración.

4. DESARROLLOS FUTUROS

Los próximos pasos en la formulación de una nueva metodología para el estudio de la pobreza con datos censales se van a dar en el marco del diseño conceptual definitivo del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2000. Cabe resaltar que, a diferencia de experiencias previas, en este caso se trata de definir la nueva metodología de estudio de la pobreza sin la restricción que supone contar con un relevamiento censal ya concluido. En este contexto, las próximas actividades se enlazarán a la realización en el seno del INDEC de un censo experimental durante el próximo año.

En primer lugar, se concluirá el proceso de definición de nuevos indicadores de pobreza. Los mismos se evaluarán siguiendo los criterios metodológicos que se expusieron en la sección precedente.

Posteriormente se efectuará la definición operacional de los nuevos indicadores. A tal efecto, se redactará la fórmula de indagación con la cual serán incorporados a la cédula del censo experimental previo al operativo censal del 2000.

En forma paralela, se ejecutarán ejercicios para escoger el modelo estadístico apropiado. Al respecto, se ensayarán diversas pruebas con metodología multivariada que responda ajustadamente a la concepción multidimensional de la pobreza.

Una vez que el modelo de combinación de los nuevos indicadores haya sido definido preliminarmente, será aplicado a los resultados del Censo Experimental. El examen de esta implementación servirá para concretar los últimos ajustes al modelo estadístico.

Finalmente, se llevarán a cabo pruebas para sopesar la validez del nuevo método de estudio de la pobreza con datos censales. Estas pruebas constituirán el último antecedente para formular definitivamente la nueva metodología de estudio de la pobreza que habrá de aplicarse a los datos del Censo 2000.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, O. (1983), **La dimensión de la pobreza en América Latina**, Cuadernos de la CEPAL. Naciones Unidas, Santiago.
- BECCARIA, L. y MINUJIN, A. (1985), **Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza**, Documento de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires.
- BOLTVINIK, J. (1990), **Pobreza y necesidades básicas. conceptos y métodos de medición**, PNUD, Caracas.
- BOLTVINIK, J. (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo" en **Comercio exterior**, vol. 42, N° 4, México.
- GIUSTI, A. (1988), "**Pobreza**" **Taller sobre diseño conceptual del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990**, INDEC, Buenos Aires (mimeo).
- KAZTMAN, R. (1996), "Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas" en **Revista de la CEPAL N° 58**, Santiago.
- INDEC (1984), **La pobreza en Argentina**, Buenos Aires.
- INDEC (1994), **Pobreza: Modelo alternativo de medición a partir de datos del Censo de 1991**, Documento de Trabajo N° 21, Buenos Aires (mimeo).

- INDEC (1996a), **Decisiones adoptadas para la construcción de una tipología de niveles de riesgo social**, Serie MVS- Documento de Trabajo N°4, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1996b), **Síntesis de tareas realizadas para la definición de la tipología de hogares particulares 'Nivel de Riesgo Social'**, Serie MVS- Documento de Trabajo N°6, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1998a), **Tasa de dependencia económica del hogar ponderada por años de educación (DEPED). Validación y Redefinición**, Documento de Trabajo N°25, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1998b), **Selección de indicadores referidos a las condiciones habitacionales del hogar**, Documento de Trabajo N°27, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1998c), **Condiciones sanitarias del hogar. Ejercicios para la construcción de un indicador**, Documento de Trabajo N°30, Buenos Aires (mimeo).
- MINUJIN, A. (1996), "Comentarios al tema: Necesidades básicas insatisfechas. Aspectos conceptuales y metodológicos" en **Información sobre población y pobreza para programas sociales INEI/ CELADE**, Lima.

ANEXO I

DOCUMENTOS DE TRABAJO PRODUCIDOS EN LA DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS POBLACIONALES DEL INDEC ACTUALIZADO AL 9/12/98

Área de Información Derivada

Programa: Estudios sobre la pobreza a partir de Datos Censales

PUBLICACIONES

Trabajos publicados por el COMITÉ EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN ARGENTINA. (CEPA)

CEPA. DT 1 Necesidades Básicas Insatisfechas. Evolución intercensal 1980-1991. Documento de trabajo N° 1. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires, agosto de 1993

CEPA. DT2. Evolución reciente de la pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires 1988-1992. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires, agosto de 1993

CEPA. DT 3 Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1980-1991. Documento de trabajo N° 3. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires, Octubre de 1993

CEPA. DT4. Mapas de la pobreza en la Argentina. Documento de trabajo N° 4. Marzo, 1994. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires.

Trabajos publicados por INDEC

INDEC: Perfil de los hogares y de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI) Estudios 24. Buenos Aires, julio de 1996

Trabajos publicados convenio INDEC - SIEMPRO

INDEC-SIEMPRO Hogares particulares con menores: perfil sociodemográfico. Estudios 27. INDEC y Secretaría de Desarrollo Social. Sistema de información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Buenos Aires, 1997.

INDEC-SIEMPRO Hogares particulares con adultos mayores: perfil sociodemográfico. Estudios 28. INDEC y Secretaría de Desarrollo Social. Sistema de información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Buenos Aires, febrero de 1998

Publicaciones en preparación de impresión:

INDEC-SIEMPRO Hogares particulares con jóvenes: perfil sociodemográfico. Estudios 30. INDEC y Secretaría de Desarrollo Social. Sistema de información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.

INDEC-SIEMPRO Hogares particulares con poblaciones objetivo: perfil sociodemográfico. En edición.

Artículos y Ponencias presentadas en Jornadas y Congresos:

Giusti, Alejandro (1994) La producción y uso de información en el análisis de los problemas de población: ¿Un tema complejo?, en Problemas de Población en América Latina (Celton, D. -comp.-) Debates, Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Ponencia: "Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales". Primer Congreso Internacional "Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina", organizado por la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET. Realizado los días 4 al 7 de Noviembre de 1997.

Ponencia: "La medición de la pobreza por medio de datos censales en algunos países de América Latina".

II Jornadas de Sociología "1976-1996. Veinte años después" .Taller: Desigualdades sociales: discriminación, pobreza y exclusión. Organizadas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Realizadas los días 11, 12 y 13 de Noviembre de 1996.

Ponencia: "La situación educacional de la población de 6 a 13 años en el contexto del hogar. Un ejercicio metodológico". "Taller para investigadores jóvenes en temas de población" Organizado por la Maestría en Demografía Social, Secretaría de Posgrado y Calidad Educativa de la Universidad Nacional de Luján. Realizado en la Delegación Capital Federal los días 30 y 31 de Mayo de 1996.

Documentos Internos . Mimeo

Programa : Estudio de la pobreza por medio de datos censales. (Serie Pobreza)

DT1. Algunos aspectos acerca de la comparación de la incidencia de la pobreza a partir de los datos de los Censos de 1980 y 1991. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91 (Septiembre, 1992).

DT2. La incidencia de la pobreza a partir de los datos censales de 1980 y 1991, su comparabilidad. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. Informe de avance (26 de octubre de 1992).

DT3. Elaboración de un nuevo índice para el estudio de la pobreza. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. Informe de avance (26 de octubre de 1992).

DT4. Indicadores de necesidades básicas insatisfechas seleccionados para comparar información proveniente de 1980 y 1991, reflexión sobre su utilización. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Octubre, 1992).

DT5. La incidencia de la pobreza a partir de los datos censales de 1980 y 1991, su comparabilidad, análisis de tabulados especiales. Área Sociodemográfica. (Noviembre, 1992).

DT6. Evaluación conceptual de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Área Sociodemográfica. Informe de avance (26 de noviembre de 1996).

DT7. Pobreza, tabulados solicitados para fundamentar empíricamente las decisiones sobre homologación de información de 1991-1980. (Diciembre, 1992).

DT8. Homologación del indicador de hacinamiento (hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto). Área Sociodemográfica. Informe de avance (7 de enero de 1993).

DT9. Metodología utilizada para redistribuir el ignorado en las variables que intervienen en la cuantificación de los hogares con NBI. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Abril, 1993).

DT10. Propuestas de tabulados para comparar NBI '80 y NBI '91 con 4 indicadores. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Abril, 1993).

DT11. Comparación de la incidencia de la pobreza a partir de los datos de los Censos de 1980 y 1991: algunos aspectos referidos a la desagregación a nivel de departamento o partido. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Junio, 1993).

DT12. Metodología para el tratamiento de los datos del formulario ampliado. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Junio, 1993).

DT13. Factibilidad del cálculo de los indicadores que figuran en el documento CEPA 1 a nivel departamento. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Junio, 1993).

DT14. Cálculo NBI con 4 indicadores a nivel departamento a partir de datos de Censos de 1980 y 1991. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Julio, 1993).

DT15. Pobreza: actividad 2. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Mayo, 1993).

DT16. Revisión bibliográfica referida al tema de la pobreza. (Junio, 1993).

DT17. Especificación de las decisiones adoptadas para la homologación de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) 1980 y 1991.

DT18. Análisis de las pautas de homologación para comparar la incidencia de la pobreza a partir de los datos de 1980 y 1991. Algunos aspectos referidos a la desagregación a nivel departamento o partido. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (1993).

DT19. Análisis de la categoría ignorado en las variables que intervienen en la cuantificación de los hogares con NBI a nivel departamental. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Agosto, 1993).

DT20. Homologación 1991-1980 código geográfico departamental. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Diciembre, 1993).

DT21. Pobreza: modelo alternativo de medición a partir de datos del Censo de 1991. Dirección de Estadísticas Poblacionales. (Junio, 1994).

DT22. Algunas consideraciones metodológicas respecto del cálculo de NBI con 5 indicadores. Análisis Demográfico- Diseño Conceptual Censo '91. (Abril, 1994).

DT23. La medición de la pobreza por medio de datos censales en algunos países de América Latina. Octubre 1996.

DT24. Tasa de dependencia económica del hogar ponderada por años de educación (DEPED) Conceptualización. Abril de 1998

DT25. Tasa de dependencia económica del hogar ponderada por años de educación (DEPED). Validación y Redefinición. Mayo de 1998

DT26 rev. Calidad de los Materiales de la Vivienda. Ejercicios para la elaboración de una tipología. Mayo de 1998.

DT27. Selección de indicadores referidos a las condiciones habitacionales del hogar. Julio de 1998.

DT28. Informe de actividades del primer semestre de 1998.

DT29. Comentario del artículo de Hiks, Norman, 1998. **An Analysis of the Index of Unsatisfied Basic Needs (NBI) of Argentina, with Suggestions for Improvements.**

DT30. Condiciones sanitarias del hogar. Ejercicios para la construcción de un indicador. Septiembre de 1998.

DT31. Calidad de la situación ocupacional. Elaboración de un indicador sintético. Septiembre de 1998.

DT32. Elaboración del indicador **DEPED** a partir de diferentes fuentes. (EPH, EGH) y períodos de relevamiento (EPH). Noviembre de 1998.

Sub-Programa: Estudios sobre la Vulnerabilidad Social a partir de Datos Censales (Serie MVS)

MVS- DT1. Propuesta de trabajo. (Noviembre, 1995).

MVS- DT2. Plan de actividades. (Noviembre, 1995).

MVS- DT3. Aproximaciones teóricas al concepto de vulnerabilidad social. (Enero, 1996).

MVS- DT4. Decisiones adoptadas para la construcción de una tipología de niveles de riesgo social. Versión preliminar. (Febrero, 1996).

MVS- DT5. Estratificación de hogares particulares para el estudio de poblaciones expuestas a riesgo social. Versión preliminar. (Mayo, 1996).

MVS -DT6. Síntesis de tareas realizadas para la definición de la tipología de hogares particulares. "Nivel de riesgo social". Versión preliminar. (Agosto, 1996).

MVS - DT7. Síntesis de actividades realizadas para la elaboración de estratos de hogares con poblaciones objetivo y sus perfiles. Versión preliminar. (Agosto, 1996).

MVS - DT8. Plan de tabulados para perfilar poblaciones objetivo clasificadas según estratos de hogares. (Agosto, 1996).

MVS - DT9. Tabulados preliminares para perfilar poblaciones objetivo clasificadas según estrato de hogares. Formosa, La Pampa y La Rioja. Primera etapa: hogares con menores. Versión preliminar. (Agosto, 1996).

MVS - DT10. Elaboración de perfiles de grupos específicos en situaciones de riesgo social. Análisis de la estratificación de hogares con adultos mayores. Mayo 1997

MVS - DT11. Hogares particulares con menores. Definición de los estratos de hogares y selección de indicadores. (Abril, 1997)

MVS - DT12. Hogares particulares con adultos mayores. Definición de los estratos de hogares y selección de indicadores. (Mayo 1997).

MVS - DT13. Hogares particulares con jóvenes. Definición de los estratos de hogares y selección de indicadores. (Mayo 1997).

MVS - DT14. Hogares particulares con jóvenes. Definición de los estratos de hogares y selección de indicadores. (Mayo 1997).

Subprograma Validación de Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas en el Censo Nacional de Población en 1991

VAL-NBI- DT1. Validación de Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) En el Censo Nacional de Población de 1991. Plan de actividades del período del 1 de abril al 31 de junio de 1997. Abril de 1997

VAL-NBI- DT2. Revisión teórico-metodológica de los conceptos asumidos en la elaboración del indicador compuesto NBI . Versión preliminar. Mayo de 1997

VAL-NBI- DT3. Incidencia del Indicador NBI en relación al tipo y composición de los Hogares. Septiembre de 1997

VAL-NBI- DT4. Mensurabilidad del Indicador NBI en relación al total y tipo de hogar definido por estructura y composición. Versión preliminar. Octubre, 1997.

VAL-NBI- DT5. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de la redefinición de los umbrales de carencias críticas. Un ejercicio Metodológico. Diciembre, 1997

**CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS HOGARES.
VINCULACIONES ENTRE LA POBREZA COYUNTURAL
Y LOS COMPORTAMIENTOS DEMOGRÁFICOS.
PROVINCIAS SELECCIONADAS, 1991^{2/}**

INDEC-ARGENTINA

^{2/} Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de formulación de una nueva metodología para la medición de la pobreza con datos censales, dirigido por Alejandro Giusti, Director Nacional de Estadísticas Sociales y de Población del INDEC. Fue presentado a las V Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEPA), Universidad Nacional de Luján, 6 al 8 de octubre de 1999.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción.....	155
2. Marco Conceptual	155
2.a Pobreza de hogares y de poblaciones	155
2.b Pobreza coyuntural y estructural	157
2.c La pobreza coyuntural con datos censales	158
3. Metodología.....	159
3.a Una nueva formulación de la capacidad de subsistencia: CAPECO.....	159
3.b El Indicador CAPECO frente a otras alternativas operacionales.....	161
4. Diferenciales demográficos	165
4.a Nupcialidad	166
4.b Fecundidad y mortalidad	167
4.c Movilidad espacial	168
4.d Diferencias regionales	169
5. Conclusiones.....	171
6. Bibliografía.....	172
ANEXO METODOLOGICO	173

1. INTRODUCCIÓN¹

Este trabajo presenta un indicador indirecto del nivel de ingresos de los hogares: Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO) producido con datos censales. El propósito básico es establecer, a partir del mismo, una estratificación de los hogares que remita a las carencias monetarias superando la mera dicotomía entre pobres y no pobres. En tal sentido, se trata de una propuesta innovadora por cuanto los métodos tradicionales de estudio de la pobreza con datos censales se han acotado a reconocer las carencias de origen estructural.

El documento se divide en tres partes: el marco conceptual, la metodología y los diferenciales demográficos. En el punto 2 se presentan los aspectos conceptuales que dan marco a las aproximaciones metodológicas para el estudio de la pobreza con la fuente censal. En el punto 3 se exponen diversas pruebas estadísticas para demostrar las ventajas de utilizar el indicador propuesto como aproximación al nivel de los ingresos disponibles en el hogar. En el punto 4 se estudia la diversidad de condiciones demográficas reflejadas por el indicador aquí presentado frente a los perfiles derivados de la dicotomía determinada por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas. El objetivo es demostrar que el primer indicador establece con mayor detalle poblaciones relevantes desde la perspectiva de sus comportamientos demográficos específicos. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales del trabajo realizado.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.a Pobreza de hogares y de poblaciones

En líneas generales, hay cierto consenso acerca de la conceptualización de pobreza. Al respecto, una definición clásica sostiene que la pobreza es un síndrome situacional complejo en el que se combinan el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y la adscripción a una escala particular de valores (ALTIMIR, 1979).

Los avances producidos en este tema frecuentemente se han superpuesto con las formulaciones dadas a problemas sociales afines. Por tal motivo, el estudio de la pobreza ha definido su campo diferenciándose de temas linderos como la desigualdad (centrada en la cuestión de la distribución de los bienes sociales), la marginalidad social (preocupada por la falta de participación en las decisiones sociales) y la precariedad laboral (caracterizada por el acceso incompleto de la mano de obra al mercado de trabajo).

Estas relaciones surgieron en el marco de la investigación sobre los orígenes de la pobreza mas no deberían formar parte de la definición del tema. En referencia a esta cuestión, A. Sen plantea que el concepto de pobreza debe contemplar el bienestar de los pobres, sin importar los factores que lo afecten. Este autor asimismo destaca la diferencia entre los estudios de pobreza y aquellos otros que se ocupan de la opulencia relativa de las poblaciones. Finalmente señala que desarrollar el concepto de pobreza supone dos tareas necesariamente conexas: la identificación (normas para incluir a un grupo de personas en la

¹ Este trabajo fue elaborado por Alicia Gómez; Gustavo Alvarez; Fernanda Olmos, Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC y por el Sr. Ariel Lucarini, CONICET proyecto sobre nuevos indicadores de pobreza con datos censales.

categoría de pobres) y la agregación (criterios para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza) (SEN, 1992).

Usualmente la identificación de las personas en la categoría de pobres se estableció a partir de su pertenencia a un colectivo significativo: el hogar. Basándose en los atributos del hogar se desarrollaron las dos aproximaciones más tradicionales al estudio de la pobreza: el método del ingreso y el mapa de carencias críticas. En el primer caso, se apeló a la construcción de Líneas de Pobreza (LP) que representan el monto mínimo de ingresos que permite a un hogar acceder a los recursos que le permitan atender necesidades básicas para la reproducción de las condiciones materiales y no materiales de vida. Mientras que los mapas se construyeron sobre la base del reconocimiento de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); éstas fueron definidas sobre la base de satisfactores en los que se advirtieron umbrales críticos para la participación en el estilo de vida predominante en la sociedad analizada.

En los últimos años, se han efectuado nuevas propuestas metodológicas tendientes a mejorar la aproximación al estudio de la pobreza. Con todo, ellas se han orientado a estudiar la pobreza a nivel de áreas valiéndose de indicadores derivados de relevamientos a hogares (como censos y encuestas) combinados con datos provenientes de registros administrativos (de natalidad o mortalidad) o de estadísticas económicas (producto interno bruto, cuentas nacionales). Tal es el caso de las propuestas elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fueron plasmadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Pobreza Humana (IPH). Se trata de metodologías construidas para comparar el nivel de pobreza entre países; como extensión de dicha práctica, se han establecido ordenamiento de áreas subnacionales adaptando la metodología original a los datos disponibles en las unidades geográficas menores (PNUD, 1996 y 1997).

En referencia a estas metodologías cabe puntualizar algunas deficiencias. En primer lugar, las medidas de desarrollo aplicadas al estudio de la pobreza pierden de vista que 'el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales, sin importar los factores que lo afecten' (SEN, 1992:311). El IDH es una respuesta adecuada al estudio de la opulencia relativa de la nación como un todo, mas no da cuenta de la prevalencia de la pobreza.

La formulación del IPH se orientó a focalizar la atención en el bienestar de los pobres mas que la sociedad en su conjunto. Sin embargo, pueden señalarse otras deficiencias en esta propuesta metodológica derivadas del estudio de áreas. En primer lugar, se arriba a un resultado de interpretación abstracta; la agregación obtenida culmina en un puntaje que no puede traducirse en valores absolutos que indiquen cuántos son los pobres.

Por otra parte, se combinan incidencias de distintos indicadores asumiendo que tienen una elevada correlación interna y consecuentemente afectan a los mismos individuos; en la medida en que sólo se manejan resultados a nivel de área nada se puede predicar acerca de los individuos u hogares que en ella residen sin correr el riesgo de cometer la falacia ecológica. Finalmente dado que no se identifican individuos u hogares pobres, operación que debería ser necesariamente anterior a la agregación, resulta imposible posteriormente perfilarlos para reconocer sus rasgos propios frente a los no pobres. Esta limitación es particularmente seria para estudios sociodemográficos por cuanto se pierde la posibilidad de analizar los comportamientos demográficos que constituyen las estrategias de vida de los pobres.

El estudio de la pobreza basado en hogares no sólo comporta una ventaja metodológica, sino que debe atenderse a la representación conceptual de este fenómeno. En efecto, el hogar es el colectivo donde los individuos resuelven la reproducción biológica y de sus condiciones materiales y no materiales de vida. Al respecto, en el hogar es donde los miembros económicamente inactivos participan indirectamente de las relaciones de distribución de los bienes que son propias de la sociedad a la que pertenecen y el ámbito donde se delinean las estrategias familiares de vida (TORRADO, 1981).

2.b Pobreza coyuntural y estructural

Las dos aproximaciones al estudio de la pobreza basadas en los atributos de los hogares, los métodos de LP y NBI, responden a matrices conceptuales diversas. Por su parte, el método de LP se apoya en la noción de capacidad, esto es un recurso que potencialmente podría satisfacer las necesidades básicas del hogar, que confiere una aproximación indirecta a la verificación de carencias (FERES, 1997).

Opuestamente, el método de NBI se sostiene sobre la evidencia de necesidades esenciales específicas que el hogar no ha podido satisfacer en referencia a un umbral crítico. Se construye por la agregación de observaciones directas sobre resultados actuales en el consumo de los integrantes del hogar.

Boltvinik estableció una distinción entre ambos métodos por los requerimientos ya que el método de LP se centra en el consumo privado corriente, mientras el NBI lo hace en el consumo público y la inversión pública y privada. Consecuentemente juzga que los carentes por uno u otro método son poblaciones diferenciadas que ameritan distintas políticas que los atiendan: los pobres por LP perciben ingresos insuficientes y deberían ser asistidos por una política económica. En cambio los pobres por NBI tienen un ingreso inadecuado a la vivienda y a la infraestructura de servicios razón por la cual deberían ser tratados por una política social que promoviese créditos de vivienda o generara inversiones en servicios escolares, de agua y de eliminación de excretas. Por estos motivos, este autor propuso considerar ambas aproximaciones como complementarias, y consecuentemente con ello sugirió la aplicación del Método Integrado de Pobreza (MIP) combinando la información provista por ambos métodos. (BOLTVINIK, 1990)

En la comparación entre ambos métodos se advirtieron otras diferencias. Además de que las incidencias proporcionadas por cada medida no necesariamente coincidían, se verificó que al combinar ambos indicadores sólo una pequeña porción de hogares era calificada como pobres por LP y NBI. Especialmente sugestivo fue corroborar que mientras la incidencia de la pobreza por NBI tiende sistemáticamente a disminuir, la prevalencia de la pobreza por LP ostenta fluctuaciones que pueden llegar a ser considerables. (BECCARIA y MINUJIN, 1985).

La razón de esta divergencia manifiesta en el valor de los índices a través del tiempo radica en que el método de las NBI, basado en la información censal, tiende a reflejar aspectos estructurales, esto es atributos cuya variación en el tiempo resulta infrecuente. Kaztman (1996) sostiene que cinco criterios orientaron la selección de los indicadores de NBI:

- Agregación geográfica: la mayor desagregación geográfica posible
- Representatividad: la máxima asociación estadística con el nivel de ingreso
- Universalidad: la satisfacción debe ser razonablemente factible en todo el país
- Estabilidad: la menor sensibilidad a la coyuntura
- Simplicidad: la elaboración más simple y fácilmente inteligible.

Justamente el criterio de estabilidad genera que se reflejen características relativamente permanentes de los hogares. Esta decisión si bien minimiza la posibilidad de cometer el riesgo de inclusión (clasificar como pobres a hogares que no lo son) también es fuente de una de las limitaciones que comporta este método. El carácter permanente de los indicadores observados impide reconocer aquellos hogares afectados por procesos recientes de movilidad descendente. En efecto, habitualmente los nuevos pobres conservan niveles educativos, normas de asistencia escolar de los menores y una infraestructura de vivienda satisfactoria, ya que su deterioro se origina en el nivel de los ingresos corrientes y se manifiesta en la adaptación de pautas de consumo que no son estructurales.

Dada la magnitud del proceso de pauperización que se dio en los países latinoamericanos en la última década, esta restricción del método de las NBI es particularmente importante. A los efectos de subsanar esta limitación, se ha tornado una práctica frecuente combinar el método de NBI con el LP en el análisis de los datos provenientes de encuestas a hogares donde se indaga el ingreso. No obstante, el método MIP tiene una aplicación restringida por cuanto no se cuenta con información de ingresos en la mayoría de los censos de población de América Latina.

2.c La pobreza coyuntural con datos censales

Según se observó en la sección anterior, el método de NBI fue concebido como una aproximación directa a la pobreza identificando las carencias propias de los hogares. Con todo, en su formulación original se incluyó un indicador de diferente especie. En efecto, el indicador denominado como 'Capacidad de Subsistencia' fue definido como:

'una potencial incapacidad de los hogares de mayor tamaño y con una alta proporción de miembros inactivos de obtener ingresos suficientes para una subsistencia adecuada, debida a la desventaja ocupacional que significa la falta de educación del jefe del hogar' (INDEC, 1984:13).

De acuerdo a la definición precedente, este indicador representaría una aproximación al ingreso contando con dos de sus cualidades metodológicas: abarcar un conjunto amplio de necesidades (todas aquellas que no habrían sido contempladas en los demás indicadores, esto es habitacionales, educacionales y sanitarias) y remitir a una situación potencial (habrían de carecer de un ingreso suficiente para adquirir en el mercado los satisfactores de las necesidades no contempladas).

Asumiendo esta situación, algunos autores propusieron excluir este indicador del índice compuesto de NBI. En tal sentido, Boltvinik aconseja que al combinar LP con NBI se elimine de este último el indicador indirecto de capacidad económica del hogar que duplica los indicadores de ingresos (BOLTVINIK, 1990). En cambio otros, consideraron que era posible aplicar el MIP con datos censales. Esta decisión se adoptó en un estudio del ILPES donde se utilizó el indicador de Capacidad de Subsistencia como medida de pobreza por ingresos y se lo combinó con los restantes indicadores de NBI asumiendo que estos últimos darían cuenta de la pobreza de origen estructural. (ILPES, 1994)

En diversas oportunidades, se advirtió que los indicadores de NBI no eran sensibles a las variaciones coyunturales sino que manifestaban una tendencia unidireccional a la disminución de la incidencia de la pobreza. Esta característica del método de NBI no fue comprometida por el indicador de Capacidad de Subsistencia, el cual evidencia usualmente un peso muy moderado dentro de la población identificada como pobre por esta metodología.

Atendiendo a estos antecedentes, en el marco de un seminario sobre población y pobreza convocado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, se presentó una alternativa para estimar indirectamente los ingresos con datos censales. Bravo, investigador de CELADE, presentó una metodología para obtener estimaciones indirectas de la distribución del ingreso de los hogares en un censo apoyándose en el análisis de una encuesta de hogares próxima en el tiempo. El modelo estadístico formulado consistía en una regresión lineal múltiple que estimaba el nivel de ingresos a partir de la cantidad de miembros económicamente activos, sus características individuales, las características de la vivienda y la zona de residencia. En la utilización del modelo hay dos alternativas: estimar la proporción de hogares bajo la LP en una provincia y estimar el nivel de ingresos de cada hogar para luego calcular la proporción de ellos que se encuentran bajo la LP. (Bravo, 1996)

La primer alternativa, basada en una menor cantidad de cálculos y de supuestos, sería la que proveería la visión más segura de la incidencia de la pobreza. Sin embargo esta opción, que resolvería la ausencia de una imagen de la pobreza coyuntural con datos censales, tendría la misma limitación que los indicadores de pobreza referidos a áreas geográficas.

En cambio, la alternativa de estimar el nivel de ingreso en cada hogar sería bastante cuestionable desde el punto de vista metodológico. Primeramente el mismo autor reconoce que algunos de los valores de ingreso estimados en los hogares podría estar fuera de los márgenes observados en la encuesta de hogares que sirvió como modelo. Más importante que ello es que supone la existencia de correlaciones lineales entre variables numéricas cuando en rigor muchos de los insumos no cumplen con ese requisito; en efecto, el tipo de vivienda, el abastecimiento de agua, el tipo de servicios sanitarios, la disponibilidad de electricidad y la zona de residencia no son variables intervalares. Finalmente, y derivado de lo anterior, exige definir valores numéricos en forma arbitraria para variables como Tipo de Ocupación y Rama de Actividad; la dificultad de establecer estos valores es que cada categoría de los variables antedichas debería tener una posición jerárquica unívoca con respecto a todas las demás y asimismo debería existir una distancia mensurable entre esas posiciones una vez ordenadas.

Por las consideraciones que se presentaron en las secciones anteriores, se planteó la necesidad de elaborar un indicador que diera cuenta de la pobreza coyuntural con datos censales. En tal sentido, se tuvo en cuenta que debía satisfacer ciertos requisitos tales como:

- ser aplicable a todos los hogares particulares con los datos disponibles en el censo,
- proveer una gradación en la condición de carencia,
- respetar el nivel de medición de los datos que funcionasen como insumo,
- evidenciar una alta correlación con el nivel de ingresos corriente.

Atendiendo a la necesidad de contar con una aproximación a la pobreza de estas características se formuló el indicador de Capacidad Económica de los Hogares.

3. METODOLOGÍA

3.a Una nueva formulación de la capacidad de subsistencia: CAPECO

El indicador de Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO) que se presenta en este documento ha sido desarrollado² para establecer una estratificación de nivel de ingresos obtenida por medio de una aproximación indirecta. Se construye por la relación entre la cantidad de años de educación formal aprobados de los perceptores de ingresos y la cantidad total de miembros en el hogar; su significado es el de una tasa de dependencia ponderada por los años de educación que tienen los integrantes que forman parte de la mano de obra ocupada (o bien lo han hecho y hoy reciben una pensión o jubilación). Es el resultado de la siguiente fórmula:

$$CAPECO = \frac{\sum_{i=1}^n CP_i * AE_i}{n}$$

Para los n miembros de un hogar, donde:

CP : Condición de perceptor

(Ocupado=1, Jubilado o Pensionado=0.75, No ocupado ni jubilado= 0);

² Este indicador ha sido formulado en el ámbito de la investigación de nuevas metodologías para el estudio de la pobreza con datos censales desarrollada por el INDEC. La justificación de las definiciones operacionales así como la validación empírica de las mismas puede consultarse en documentos de trabajo internos (INDEC, 1998 a y b).

AE: Años de educación aprobados en el sistema de enseñanza formal.

El fundamento conceptual que sostiene la validez de este indicador es el mismo que orientó la creación del indicador de Capacidad de Subsistencia del NBI (NBI-SUB). En efecto, la combinación de altas tasas de dependencia con bajos niveles de educación reúne condiciones que potencian la posibilidad de una insuficiencia de los ingresos para atender las necesidades de los integrantes de un hogar.

Sin embargo, el indicador CAPECO presenta diferencias que le permiten dar una visión más precisa del nivel de ingresos de los hogares, sin desconocer que también se trata de una estimación aproximada. En primer lugar, se trata de una relación de dependencia que considera a todos los miembros del hogar que se encuentran en condiciones de percibir un ingreso (perceptores) en lugar de contemplar sólo a los ocupados. Esta opción permite analizar al universo de los hogares particulares, en cambio la formulación anterior sólo estaba en condiciones de calificar a los hogares con algún miembro ocupado; en efecto, el indicador NBI-SUB no podía clasificar adecuadamente los hogares sin miembros económicamente activos, los cuales tienen un peso relativo cada vez mayor en la Argentina conforme avanza el proceso de envejecimiento poblacional.

Otra diferencia importante entre CAPECO y NBI-SUB está dada por la identificación de deficiencia de recursos humanos en los hogares. El NBI-SUB sólo consideraba el nivel educativo del jefe del hogar, asumiendo que esta persona estaba ocupada (lo cual no necesariamente ocurre), que era la única persona ocupada o bien que todos los miembros ocupados compartían el nivel educativo del jefe o tenían uno aún inferior. Esta definición presenta dos debilidades ostensibles: en principio, se atribuye al jefe del hogar una preponderancia que no condice con las definiciones censales (se confiere la posición de jefe a cualquier integrante del hogar que sea reconocido como tal por los demás miembros) ni con observaciones de campo en las que se apreció una singular heterogeneidad en la interpretación de este concepto por los respondentes (se ha reconocido como jefe al miembro de mayor edad, al propietario de la vivienda, al hombre del núcleo conyugal, al perceptor de mayor ingreso, etc.). La otra debilidad radica en la contradicción lógica de considerar a todos los activos para establecer la relación de dependencia mientras que para la deficiencia de recursos humanos se limita a un solo miembro (que no es necesariamente activo).

Finalmente se plantean diferencias en la delimitación de categorías. Como se ha podido advertir, CAPECO es un indicador numérico continuo que varía entre cero (cuando no hay ningún perceptor de ingresos en el hogar) y un valor máximo infinito que depende de la extensión de los sistemas de educación formal existentes en una sociedad. A efectos de definir grandes estratos, se diferenciaron cuatro niveles de capacidad de obtener ingresos:

	Muy Baja	Baja	Media	Alta
CAPECO	0 a 1.74	1.75 a 2.49	2.50 a 4.49	4.50 y más

El resultado de esta categorización es que se dispone de una escala de cuatro posiciones que permite mayores gradaciones que la simple dicotomía generada por el NBI-SUB. Por otra parte, este indicador NBI-SUB estableció un umbral extremo que ha reducido a un mínimo los errores de inclusión pero al costo de elevar notablemente los errores de exclusión. En tal sentido, se puede apreciar que más allá de las adaptaciones que este indicador ha tenido en las diversas versiones del NBI usualmente se trata de uno de los indicadores de menor incidencia y la proporción de hogares afectados por esta carencia es muy inferior a la de aquellos que se hallan bajo la LP.

Este documento se ha propuesto el objetivo de demostrar las ventajas de utilizar CAPECO como aproximación al nivel de los ingresos disponibles en un hogar. Por ese motivo, en la sección siguiente se

examina comparativamente este indicador con el NBI-SUB y otras formulaciones tendientes a reconocer indirectamente el nivel de ingresos del hogar.

3.b El Indicador CAPECO frente a otras alternativas operacionales

Dada la intención de comprobar que el nuevo indicador de capacidad económica formulado tiene un ajuste razonable al nivel de ingreso de los hogares, se efectuaron dos tipos de pruebas. En primer lugar, se apreció el grado de asociación que esta variable presentaba con el ingreso per cápita del hogar, tomando este último en su manifestación continua o bien agrupado en estratos contruidos por el reagrupamiento de deciles. Por otra parte, se colectó información referida a la influencia que un recurso estructural del hogar, el nivel educacional, tenía sobre el comportamiento de CAPECO como un todo.

Las ventajas del indicador CAPECO fueron confrontadas empíricamente con el indicador tradicional de capacidad de subsistencia del NBI (NBI-SUB). Adicionalmente se comparó la aproximación obtenida a los ingresos frente al Clima Educacional del Hogar, un indicador de recursos humanos presentado por CEPAL en los últimos años (CEPAL, 1994). El Clima Educacional es el promedio de años de educación aprobados por miembros de referencia del hogar, en este ejercicio se ensayaron tres alternativas para definir dichos referentes: los integrantes de 14 años y más, los miembros de 18 años y más y las personas económicamente activas. Las referencias acerca de la definición operacional de todos los indicadores analizados se presentan en el ANEXO METODOLOGICO.

Finalmente cabe puntualizar que el análisis se llevó a cabo con datos captados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a la primera onda de 1998. La comprobación más detallada se aplicó a dos aglomerados urbanos claramente diferenciados: Gran Salta y Gran Mendoza. Adicionalmente se replicaron algunos de estos análisis en los aglomerados de Gran Resistencia, Río Gallegos y Capital Federal para detectar particularidades locales.

En principio, tal como se aprecia en el Cuadro 3.1, se advirtió que tomando las variables en su aspecto numérico original (sin agrupar en estratos) la más elevada correlación lineal con el Ingreso per cápita del hogar (HPCF) es evidenciada por CAPECO-n (valores continuos) frente a las distintas versiones de clima educacional. Asimismo se consideró suficiente analizar el clima educacional de los mayores de 18 años puesto que no ofrecía diferencias destacables con la versión que consideraba a los mayores de 14 años. Dado que el NBI-SUB fue definido como una variable discreta no fue posible incluirla en este análisis.

CUADRO 3.1
CORRELACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES
SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Indicador de Capacidad económica	Correlación con HPCF(r de Pearson)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CAPECO-n	0.5850	0.5682
CLI-14	0.3959	0.4657
CLI-18	0.3862	0.4685
CLI-ACT	0.3497	0.4568

Empero si se toma los indicadores de capacidad económica en su versión discreta, es posible relacionarlos con el ingreso per cápita de los hogares mediante un análisis de varianza. Los resultados de esta indagación se encuentran en el Cuadro 3.2; allí se observa que nuevamente la más elevada relación se determina con CAPECO, que la aproximación brindada por el clima educacional es bastante similar en uno de los aglomerados y que el NBI-SUB presenta una relación bastante débil con el ingreso.

CUADRO 3.2
ASOCIACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA (COEFICIENTE ETA)

Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Indicador de Capacidad Económica	Asociación con HIPC(Eta, Análisis de Varianza)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CAPECO	0.4267	0.4281
NBI-SUB	0.1255	0.1524
CLIMA-18	0.3425	0.4059
CLIM-ACTV	0.3205	0.4028

Se hizo un análisis alternativo, considerando el ingreso per cápita de los hogares como una clasificación de tres estratos (EST-IPCF) y se lo relacionó con las versiones discretas de la capacidad económica. El primer examen, presentado en el cuadro 3.3, se llevó a cabo mediante el coeficiente de asociación Gamma. Según esta prueba, también la relación más importante con el ingreso es exhibida por CAPECO, la mera Tasa de Dependencia no ofrece una buena aproximación y, en referencia a los análisis anteriores, mejora notoriamente el comportamiento del NBI-SUB que en uno de los aglomerados supera al Clima Educativo.

CUADRO 3.3
ASOCIACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA

(Gamma de Goodman y Kruskal). Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Indicador de Capacidad Económica	Asociación con EST-IPCF(Gamma de Goodman y Kruskal)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CAPECO	0.77541	0.69997
NBI-SUB	0.69549	0.51794
CLIMA-18	0.51505	0.55869
CLIM-ACTV	0.49672	0.62781
T-DEPEN	0.38878	0.37436

Sin embargo, es posible cuestionar este último resultado si se considera que el coeficiente Gamma es sensible a la presencia de escasas frecuencias en un extremo de la tabla condicional. En efecto, cuando se replica el análisis con el coeficiente Tau-c algunos resultados se alteran. Según lo muestra el cuadro 3.4, nuevamente las relaciones más importantes son las que se obtienen con CAPECO, pero la asociación brindada por NBI-SUB se deteriora al punto de transformarse en la más débil.

CUADRO 3.4
ASOCIACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

(Tau-c). Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998.

Indicador de Capacidad Económica	Asociación con EST-IPCF(Tau-c)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CAPECO	0.54502	0.48398
NBI-SUB	0.11780	0.11464
CLIMA-18	0.29059	0.33497
CLIM-ACTV	0.27737	0.38004
T-DEPEN	0.26329	0.24676

Como se había advertido, el indicador CAPECO se compone por la combinación entre la tasa de dependencia y el nivel educativo de los perceptores de ingreso. Dado que las credenciales educativas de los miembros económicamente activos del hogar constituyen un recurso que varía lentamente en el tiempo, resultaría cuestionable señalar que el indicador presentado pudiese dar cuenta de variables coyunturales si sólo expresara el clima educacional.

Para descartar este argumento se evaluó en qué medida CAPECO es un indicador distinto del clima educacional, aún admitiendo las importantes vinculaciones que existen entre ellos. Según se comprueba en el cuadro 3.5 la correlación lineal entre ambas variables dista bastante de ser perfecta; asimismo en el cuadro 3.6 se corrobora que si se comparan las variables en su formulación discreta (reagrupadas en estratos) tampoco la asociación es perfecta.

CUADRO 3.5
CORRELACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CLIMA EDUCACIONAL

(r de Pearson). Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Indicador de Clima	Correlación con CAPECO-n (r de Pearson)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CLI-18	0.5550	0.5542
CLI-ACT	0.5312	0.5846

CUADRO 3.6
ASOCIACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CLIMA EDUCACIONAL

(Tau-c). Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Indicador de Clima	Asociación con CAPECO (Tau-c)	
	Gran Salta	Gran Mendoza
CLIMA-18	0.33737	0.35084
CLIM-ACTV	0.34614	0.41311

Otra prueba se hizo para deslindar el componente educacional de la capacidad económica expresada por CAPECO. Se revisó la relación entre CAPECO y el ingreso per cápita del hogar, controlada por la influencia del clima educacional. En el cuadro 3.7, se encuentra que la correlación parcial cuando se retira el efecto del clima educacional de los mayores de 18 años no es sustancialmente menor a la que se disponía originalmente en la correlación total.

CUADRO 3.7
CORRELACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES CONTROLADA POR CLIMA
EDUCACIONAL DE LOS MAYORES DE 18 AÑOS (R DE PEARSON)

Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Controlada Por	Correlación de CAPECO-n con HIPCF (r de Pearson)	
CLI-18	Gran Salta	Gran Mendoza
TOTAL	0.5850	0.5682
PARCIAL	0.4885	0.4087

Similarmente, en el cuadro 3.8, se halló que la asociación entre CAPECO y el Estrato de Ingresos Per Cápita del hogar no desaparece en las tablas de contingencia parciales generadas por los tres niveles de Clima educacional de los mayores de 18 años. Ambas pruebas permiten descartar que la relación entre CAPECO y el ingreso de los hogares sea espuria y que deba su intensidad a la presencia no controlada del clima educacional.

CUADRO 3.8
CORRELACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES CONTROLADA POR
NIVELES DE CLIMA EDUCACIONAL DE LOS MAYORES DE 18 AÑOS

(Gamma de Goodman y Kruskal). Gran Salta y Gran Mendoza, EPH mayo 1998

Controlada por Nivel de	Asociación de CAPECO con EST-IPCF (Gamma de Goodman y Kruskal)	
CLIMA-18	Gran Salta	Gran Mendoza
TOTAL	0.77541	0.69997
ALTO	0.76912	0.59709
MEDIO	0.71683	0.69348
BAJO	0.79960	0.58164

Finalmente, se presentan dos cuadros donde se replican para varios aglomerados urbanos los análisis comparativos iniciales. Empleando las variables continuas, en el cuadro 3.9, se vuelve a corroborar que el mejor ajuste al ingreso per cápita de los hogares es provisto por CAPECO, así como entre las versiones del clima educacional se halla que considerar el nivel educativo de los económicamente activos no permite una mejor aproximación que la obtenida por la mera consideración de los adultos del hogar.

CUADRO 3.9
CORRELACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN INDICADORES DE
CAPACIDAD ECONÓMICA. JURISDICCIONES SELECCIONADAS

EPH mayo 1998

Indicador de Capacidad Económica	Correlación con HIPCF (r de Pearson)				
	Gran Salta	Gran Mendoza	Río Gallegos	Resistencia	Capital Federal
CAPECO-n	0.5850	0.5682	0.5953	0.6175	0.5038
CLI-14	0.3959	0.4657	0.4334	0.4666	0.3971
CLI-18	0.3862	0.4685	0.4249	0.4511	0.3831
CLI-ACT	0.3497	0.4568	0.4164	0.4294	0.3522

En cambio, el resultado obtenido con las variables discretas presenta algunos matices nuevos. Según se aprecia en el cuadro 3.10, si bien generalmente la mejor aproximación al ingreso es provista por CAPECO, en Capital Federal se encuentra que las distintas versiones del clima educacional tienen un mayor poder predictivo. Por otra parte, confirmando los diagnósticos ya señalados, se encuentra que el NBI-SUB no tiene una relación apreciable con el nivel de ingresos en ninguno de los aglomerados.

CUADRO 3.10
ASOCIACIÓN CON INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA

(Tau-c). Jurisdicciones seleccionadas, EPH mayo 1998

Indicador de Capacidad Económica	Asociación con EST-IPCF (Tau-c)				
	Gran Salta	Gran Mendoza	Río Gallegos	Resistencia	Capital Federal
CAPECO	0.54502	0.48398	0.51254	0.49297	0.30048
NBI-SUB	0.11780	0.11464	0.04812	0.16079	0.08009
CLIMA-18	0.29059	0.33497	0.30812	0.37410	0.41000
CLIM-ACTV	0.27737	0.38004	0.35273	0.39266	0.32443
T-DEPEN	0.26329	0.24676	0.28288	0.23446	0.34927

4. DIFERENCIALES DEMOGRÁFICOS

En esta sección, se estudia la diversidad de condiciones demográficas reflejadas por el indicador CAPECO frente a los perfiles derivados de la dicotomía determinada por NBI-SUB. El objetivo es demostrar que el primer indicador establece un marco para detectar poblaciones relevantes desde la perspectiva de sus comportamientos demográficos específicos.

El perfil sociodemográfico de cada categoría de población fue trazado sobre la base de dimensiones generales: nupcialidad, fecundidad, mortalidad y movilidad espacial. Los indicadores que se establecieron al interior de cada uno de ellos son de uso tradicional, no obstante, ello se esclarece la definición operacional de los mismos en la segunda parte del ANEXO METODOLOGICO.

El análisis de los perfiles sociodemográficos se llevó a cabo con datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1991. El despliegue más detallado se estableció con la población de la provincia de Salta. Posteriormente se incluyó una selección de indicadores para identificar especificidades provinciales; este tramo se desarrolló con datos de las provincias de Mendoza, Chaco, Santa Cruz y Capital Federal.

Inicialmente se debe destacar la diferente incidencia que tienen las poblaciones carenciadas según ambos indicadores. En tal sentido, en el cuadro 4.1 se observa que mientras menos de un tres por ciento de los hogares se encuentran afectados según el NBI-SUB, más de un tercio padecen la peor calificación según el CAPECO. Sin dudas esta distinción, sumada al hecho de que en CAPECO se identifican en total cuatro categorías, tiene impacto en los perfiles ya que la población NO NBI según el NBI-SUB es prácticamente igual al universo y consecuentemente no es esperable que tenga un comportamiento diferente del promedio.

CUADRO 4.1
CANTIDAD DE HOGARES PARTICULARES Y POBLACIÓN EN HOGARES SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA

Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Hogares Particulares		Población en hogares	
	Absoluto	% Total	Absoluto	% Total
TOTAL	193356	100,00	853540	100,00
NBI				
NBI	5637	2,92	17641	2,07
NO NBI	187719	97,08	835899	97,93
CAPECO				
MUY BAJA	66651	34,47	341334	39,99
BAJA	27646	14,30	135997	15,93
MEDIA	44087	22,80	202089	23,68
ALTA	54972	28,43	174120	20,40

Por otra parte, se debe puntualizar que las estructuras etarias de las poblaciones identificadas por cada clasificación son marcadamente distintas. En tal sentido, puede reconocerse en el cuadro 4.2 que el NBI-SUB presenta una población NBI con un componente muy elevado de mayores de 65 años, probablemente derivado de la ausencia de un miembro ocupado a pesar de que podría contar con algún perceptor de ingresos por jubilación o pensión, y un grupo NO NBI que no tiene una estructura distinta del promedio general. Contrariamente en el caso del indicador CAPECO se advierte que la población de los hogares a medida que cuentan con menores ingresos tiene una proporción creciente de niños y jóvenes (de 0 a 14 años). Este grupo etario está sobrerrepresentado en los hogares con CAPECO baja y muy baja.

CUADRO 4.2
POBLACIÓN EN HOGARES POR GRUPO DE EDAD SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Absoluto	Porcentaje	Grupo de edad		
			0 a 14 años	15 a 64 años	65 y más años
TOTAL	853540	100,00	38,76	56,22	5,02
NBI					
NBI	17641	2,07	36,83	43,27	19,90
NO NBI	835899	97,93	38,80	56,49	4,71
CAPECO					
MUY BAJA	341334	39,99	49,22	46,31	4,47
BAJA	135997	15,93	41,95	54,02	4,04
MEDIA	202089	23,68	33,95	61,02	5,03
ALTA	174120	20,40	21,33	71,79	6,88

4.a Nupcialidad

Para describir las diferencias del comportamiento en el plano de la nupcialidad se analizaron tres indicadores: la edad media a la primera unión, el porcentaje de mujeres con celibato definitivo y el porcentaje de uniones consensuales. Los valores de los dos primeros indicadores son ciertamente extraños en referencia al NBI-SUB; en efecto, suele encontrarse que los grupos pobres tienen una nupcialidad precoz y una menor incidencia del celibato definitivo contrariamente a lo que indica el cuadro 4.3 entre los NBI y los NO NBI. En cambio, el comportamiento de los grupos separados según CAPECO muestra una mayor consistencia ya que en los grupos de menor capacidad económica se hallan edades más tempranas a la primera unión y menores proporciones de celibato definitivo.

En cuanto al porcentaje de uniones consensuales, ambos indicadores de capacidad económica se muestran consistentes ya que este valor es decreciente a medida que se observan los grupos con mayor ingreso potencial. Con todo, merece destacarse que mientras los NO NBI constituyen un grupo indeterminado, similar a la población total, el indicador CAPECO identifica adecuadamente grupos sociales con ingresos potenciales medios y altos donde la incidencia de este comportamiento es bastante menor que en la población global.

CUADRO 4.3
INDICADORES SELECCIONADOS DE NUPCIALIDAD SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA
Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Edad Media a la 1ª unión	% Mujeres Celibato definitivo	% Uniones Consensuales
TOTAL	23,10	10,94	28,25
NBI-SUB			
NBI	25,05	16,47	38,69
NO NBI	23,09	10,81	28,07
CAPECO			
MUY BAJA	22,00	9,32	37,11
BAJA	21,53	8,76	31,16
MEDIA	23,34	10,65	25,38
ALTA	25,87	13,72	16,31

4.b Fecundidad y mortalidad

La fecundidad de los grupos pobres y no pobres se muestra diferenciada, en el sentido esperado, con ambas clasificaciones de la capacidad económica. En efecto, el cuadro 4.4 indica que la tasa global de fecundidad y la paridez media final es superior en los NBI y en los hogares de Muy Baja CAPECO. Empero debe destacarse que este último grupo presenta valores más distantes del promedio que los mismos NBI; asimismo, mediante la CAPECO se puede discernir una escala gradual donde a medida que se asciende en la escala de ingresos el nivel de fecundidad va descendiendo hasta alcanzar valores muy inferiores al promedio en los hogares de Alta CAPECO (por ejemplo, tienen una TGF inferior al valor de reemplazo en una sociedad cuyo valor global es de 3.67 hijos por mujer).

CUADRO 4.4
INDICADORES SELECCIONADOS DE FECUNDIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL
SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA
Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Tasa Bruta de Natalidad	Tasa Global de Fecundidad	Paridez Media Final	Tasa Mortalidad Infantil Aproximada
TOTAL	26,60	3,67	3,84	35,59
NBI-SUB				
NBI	19,84	4,31	4,97	63,02
NO NBI	26,75	3,66	3,82	35,21
CAPECO				
MUY BAJA	31,65	5,10	5,06	44,19
BAJA	29,79	3,87	4,31	30,24
MEDIA	24,53	3,20	3,62	27,90
ALTA	16,64	1,93	2,23	21,43

En cambio, el comportamiento de la natalidad es bastante paradójico en el NBI-SUB. Al respecto, se encuentra que si bien los grupos de menor CAPECO tienen los valores más altos, los NBI tienen una menor Tasa Bruta de Natalidad que el conjunto de la población. Sin dudas esto demostraría que el sesgo de la estructura de edades del NBI-SUB, señalado previamente, comporta una distorsión en el análisis de este fenómeno.

Por otra parte, la mortalidad infantil alcanza los valores más elevados entre los NBI, siendo aún superiores que entre los de Muy Baja CAPECO. En cambio, este último indicador ofrece una visión más desglosada de los grupos menos expuestos a este problema ya que se identifican grupos donde esta mortalidad es bastante inferior que la observada a nivel general.

4.c Movilidad espacial

Como una aproximación a la movilidad de los hogares, se habrá de analizar la migración por cambio de residencia definitiva de los jefes de hogar. En primer lugar, se aprecia que la migración absoluta, de toda la vida, es diferente en su relación con la capacidad económica según el lugar de origen. Según se ve en el cuadro 4.5, entre los NBI y los de Muy Baja CAPECO se encuentran sobrerrepresentados los jefes no migrantes (nacidos en la misma provincia) y los migrantes internacionales, en cambio tienen menor presencia los inmigrantes de otras provincias. Esta tendencia que se insinúa en NBI-SUB, se puede apreciar con mayor detalle en CAPECO; al respecto, los pertenecientes a la CAPECO Alta tienen una incidencia destacadamente superior de jefes inmigrantes de otras provincias.

CUADRO 4.5
INDICADORES DE LUGAR DE NACIMIENTO DEL JEFE DE HOGAR SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA

Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Lugar de nacimiento del jefe		
	esta provincia	Otra provincia	Otro país
TOTAL	73,76	19,33	6,92
NBI-SUB			
NBI	77,06	15,02	7,92
NO NBI	73,66	19,45	6,88
CAPECO			
MUY BAJA	78,15	14,61	7,24
BAJA	75,83	17,39	6,78
MEDIA	73,49	19,85	6,66
ALTA	67,54	25,67	6,79

La migración reciente, la de los cinco años previos al censo, muestra tendencias equivalentes en ambos indicadores de capacidad económica. En el cuadro 4.6, se halla que entre los de menores ingresos hay una menor proporción de inmigrantes recientes. Este sesgo es más notable entre los NBI-SUB que entre los de CAPECO Muy Baja.

CUADRO 4.6
INDICADORES DE RESIDENCIA DEL JEFE DE HOGAR 5 AÑOS ANTES
SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD ECONÓMICA

Provincia de Salta, Censo 1991

Capacidad Económica	Residencia del jefe 5 años antes	
	esta Provincia	Otra provincia o país
TOTAL	91,37	8,63
NBI-SUB		
NBI	95,97	4,03
NO NBI	91,25	8,75
CAPECO		
MUY BAJA	92,27	7,73
BAJA	92,71	7,29
MEDIA	91,86	8,14
ALTA	89,22	10,78

4.d Diferencias regionales

Finalmente se seleccionaron algunos indicadores demográficos de los puntos anteriores para verificar en qué medida las observaciones extraídas del examen de la provincia de Salta, podrían ser extendidas a otras jurisdicciones del país. En tal sentido, se tomaron indicadores representativos de las diversas dimensiones demográficas al tiempo que se seleccionó un conjunto de provincias con características disímiles por perfil económico, avance en el proceso de transición demográfica y pertenencia regional.

En el terreno de la nupcialidad se advierte en el Cuadro 4.7 que, correspondiendo con lo señalado, el por ciento de uniones consensuales convalida la consistencia de CAPECO y NBI-SUB ya que a mayores ingresos disminuyen las frecuencias de estas situaciones conyugales (salvo en el NBI-SUB de Capital Federal). Asimismo en todos los aglomerados CAPECO ofrece un panorama más diverso con un rango más amplio de variación.

CUADRO 4.7
PORCENTAJE DE UNIONES CONSENSUALES SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA

Provincias Seleccionadas, Censo 1991

Capacidad Económica	Porcentaje de uniones consensuales				
	SALTA	CHACO	SANTA CRUZ	MENDOZA	CAP. FED.
TOTAL	28,25	34,47	22,39	12,39	13,20
NBI-SUB					
NBI	38,69	38,16	26,69	14,45	6,33
NO NBI	28,07	34,41	22,36	12,37	13,23
CAPECO					
MUY BAJA	37,11	47,48	27,01	18,09	18,27
BAJA	31,16	34,80	23,64	12,34	14,27
MEDIA	25,38	28,95	23,01	11,22	11,87
ALTA	16,31	16,89	18,96	8,46	13,06

La fecundidad es otro plano en donde se confirma, viendo el cuadro 4.8, que CAPECO brinda una descripción gradual más detallada de comportamientos diversos. En todos los aglomerados se comprueba que los hogares de CAPECO Muy baja tienen niveles de fecundidad global superiores al promedio y a los hogares NBI. En particular, se aprecia que en Capital Federal se advierten valores inconsistentes que podrían deberse al perfil de los pobres detectados por el NBI-SUB (hogares con frecuente presencia de mayores de 65 años de edad y pocos jóvenes).

CUADRO 4.8
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA
Provincias seleccionadas, Censo 1991

Capacidad Económica	Tasa Global de Fecundidad				
	SALTA	CHACO	SANTA CRUZ	MENDOZA	CAP. FED.
TOTAL	3,67	3,87	3,58	3,22	1,76
NBI-SUB					
NBI	4,31	4,22	3,97	3,60	0,31
NO NBI	3,66	3,87	3,57	3,22	1,76
CAPECO					
MUY BAJA	5,10	5,45	4,99	4,91	2,88
BAJA	3,87	4,04	4,64	4,09	3,17
MEDIA	3,20	2,98	3,53	2,77	2,70
ALTA	1,93	1,87	2,43	1,75	1,25

La mortalidad infantil que se analiza en estos casos se deriva de una estimación indirecta que se ha calculado para esta ocasión en forma aproximada. Atendiendo a esta limitación, puede indicarse que, según el cuadro 4.9, generalmente ocurre que los valores de los NBI son más extremos y que en cambio, los niveles de CAPECO más altos presentan valores inferiores a los del promedio global. El comportamiento más extraño es el que corresponde a Capital Federal donde hay valores inconsistentes para los NBI (atribuibles a problemas similares a los indicados en el párrafo anterior) y no hay relación entre el nivel de CAPECO y el de mortalidad infantil.

CUADRO 4.9
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL APROXIMADA SEGÚN INDICADORES DE CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA
Provincias seleccionadas, Censo 1991

Capacidad Económica	Tasa de Mortalidad Infantil Aproximada				
	SALTA	CHACO	SANTA CRUZ	MENDOZA	CAP. FED.
TOTAL	35,59	24,91	19,64	22,67	14,85
NBI-SUB					
NBI	63,02	39,46	37,04	32,55	106,06
NO NBI	35,21	24,73	19,59	22,62	14,80
CAPECO					
MUY BAJA	44,19	29,29	21,75	26,92	19,37
BAJA	30,24	19,92	17,60	21,34	12,52
MEDIA	27,90	19,98	19,94	14,49	13,70
ALTA	21,43	16,24	18,44	25,87	15,15

Finalmente se encuentra que las tendencias migratorias de los jefes de hogares no son equivalentes en todos los aglomerados analizados, debido a particularidades locales más que a sesgos de los indicadores. En el cuadro 4.10 se halla que los jefes no migrantes son más frecuentes entre los no pobres en Santa Cruz, Mendoza y Capital Federal, independientemente del indicador de capacidad económica que se aplique. Contrariamente a lo que se había señalado en Salta. Mientras que en Chaco hay una contradicción entre los indicadores ya que los NBI reúnen menos no migrantes mientras que la frecuencia de éstos es creciente en los hogares de menor CAPECO.

CUADRO 4.10
PORCIENTO DE HOGARES CON JEFES NACIDOS EN ESTA PROVINCIA SEGÚN
INDICADORES DE CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA

Salta Total provincia, Censo 1991

Capacidad Económica	Nacimiento del jefe en esta provincia				
	SALTA	CHACO	SANTA CRUZ	MENDOZA	CAP. FED.
TOTAL	73,70	74,28	24,12	72,73	56,99
NBI-SUB					
NBI	76,88	56,63	18,37	67,24	22,71
NO NBI	73,61	74,86	24,19	72,85	57,29
CAPECO					
MUY BAJA	78,01	76,20	22,27	71,84	41,21
BAJA	75,81	77,13	24,49	76,14	49,02
MEDIA	73,47	74,35	24,46	72,22	56,41
ALTA	67,53	69,45	24,65	72,25	59,60

5. CONCLUSIONES

Dado la reconocida irrupción de una nueva forma de pobreza, de manifestación coyuntural y asociada a la insuficiencia de ingresos, se partió de la necesidad de elaborar un indicador que diera cuenta de esta nueva pobreza con datos censales. Por tal motivo, se formuló el indicador de Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO).

El indicador CAPECO fue desarrollado para establecer una estratificación de nivel de ingresos mediante una aproximación indirecta. Se construye por la relación entre la cantidad de años de educación formal aprobados de los perceptores de ingresos y la cantidad total de miembros en el hogar; su significado es el de una tasa de dependencia ponderada por los años de educación de aquellos que contribuyen al mantenimiento del hogar en el momento del relevamiento.

Se comprobó que CAPECO fue la operacionalización que mejor se aproximaba al nivel de ingresos per cápita de los hogares frente a alternativas tradicionales como la Capacidad de Subsistencia del NBI (NBI-SUB) y la Tasa de Dependencia y otras novedosas como el Clima Educacional de los adultos o de los económicamente activos. Esto se advirtió tanto cuando se consideraba la variable en su forma continua o bien cuando se la reducía a estratos discretos.

Si bien CAPECO tiene una importante asociación con el Clima Educacional del hogar, la correlación imperfecta entre ambas indica que no son indicadores idénticos. Asimismo la relación entre CAPECO y el nivel de ingresos se sostiene aunque se excluya el aporte del Clima Educacional.

El análisis de indicadores sociodemográficos de nupcialidad, fecundidad, mortalidad y movilidad espacial ha permitido corroborar la mayor potencialidad heurística de CAPECO frente al NBI-SUB. En líneas generales, se advirtió que su gradación en cuatro niveles permite mayor nivel de discernimiento, descubre rangos más amplios de variación y permite distinguir un grupo con comportamientos aún más críticos que los hogares NBI.

Finalmente se hicieron sendas pruebas con diversas áreas geográficas del país. En ambos casos, se comprobó que las conclusiones anteriormente enunciadas eran válidas en los distintos contextos regionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, O. (1979). "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- BECCARIA, L. y MINUJIN, A. (1985), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", Documento de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires.
- BOLTVINIK J. (1990) Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición, Caracas.
- BRAVO J. (1996) "Jerarquización de las provincias del Perú según grados de pobreza: aspectos metodológicos" en *Información sobre población y pobreza para programas sociales*, INECELADE, Lima.
- CEPAL/PNUD (1992) Ecuador: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas
- CEPAL (1994) *Panorama Social de América Latina*, Santiago.
- CFI/CEPAL (1989) "Estructura social de la Argentina", Total del País, Buenos Aires.
- FERES, J. C. (1997) "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso", *Revista de la CEPAL* N° 61, Santiago.
- ILPES (1994) Bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión, Santiago.
- INDEC (1984). "La pobreza en Argentina", Serie Estudios N° 1, Buenos Aires.
- INDEC (1998a) Tasa de dependencia económica del hogar ponderada por años de educación (DEPED) Conceptualización. DT 24. Abril.
- INDEC (1998b) Tasa de dependencia económica del hogar ponderada por años de educación (DEPED) Validación y Redefinición. DT 25 Mayo.
- KAZTMAN, R. (1996) "Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas". *Revista de la CEPAL* N° 58, Santiago.
- PNUD (1996) "Informe sobre Desarrollo Humano 1996". Ediciones Mundi-Prensa, México.
- PNUD (1997) "Informe sobre Desarrollo Humano 1996". Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- SEN A. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio exterior*, vol. 42, N° 4, México.
- TORRADO S. (1981) Sobre los conceptos 'Estrategias Familiares de Vida' y 'Proceso de Reproducción de la Fuerza de Trabajo': Notas teóricas metodológicas en *Demografía y Economía*, vol. 15, N°2, El colegio de México, México.

ANEXO METODOLOGICO

Primera parte: El Indicador CAPECO frente a otras alternativas operacionales**1.I Variables numéricas continuas**Ingreso per cápita familiar (HIPCF):

Ingreso total familiar registrado en un hogar dividido por la cantidad de miembros

Capacidad Económica (numérica) (CAPECO-n):

Tasa de dependencia de perceptores de ingresos ponderada por años de educación aprobados (sin agrupar)

Clima Educacional de 14 años y más (CLI-14)

Promedio de años de educación aprobados por los integrantes del hogar de 14 años y más

Clima Educacional de 18 años y más (CLI-18)

Promedio de años de educación aprobados por los integrantes del hogar de 18 años y más

Clima Educacional de Económicamente Activos (CLI-ACT)

Promedio de años de educación aprobados por los miembros económicamente activos del hogar

1.II Variables categóricas discretasEstrato de Ingreso per cápita familiar (HIPCF):

Reagrupamiento de deciles de ingreso per cápita familiar.[De 1 a 4, de 5 a 8 y de 9 a 10]

Capacidad Económica (CAPECO):

Reagrupamiento de CAPECO-n en cuatro categorías.[De 0 a 1.74, de 1.75 a 2.49, de 2.50 a 4.49, de 4.50 y más]

Capacidad de Subsistencia como Necesidad Básica (para NBI) (NBI-SUB):

Condición de tener cuatro o más personas por miembro ocupado y jefe sin educación primaria completa.

Clima Educacional de 18 años y más (CLIMA-18):

Reagrupamiento de CLI-18 [Menos de 7, de 7 a 11.99 y 12 o más]

Clima Educacional de Económicamente Activos (CLIM-ACTV):

Reagrupamiento de CLI-ACT [Menos de 7, de 7 a 11.99 y 12 o más]

Tasa de Dependencia (T-DEPEN):

Proporción de ocupados en el hogar, reagrupada. [0, de 0.001 a 0.2599, de 0.26 a 0.99, 1]

Segunda Parte: Diferenciales demográficos³**2.I Indicadores de Nupcialidad**

Edad media a la primera unión: (legal o consensual) de una cohorte hipotética de mujeres, no expuesta al riesgo de mortalidad y sometida a las proporciones de soltería según la edad observadas en 1991.

³ La construcción de estos indicadores se basan en las definiciones operacionales del CFI, Ver 1989.

$$M = \frac{15 + 5 (S_{15-19} + S_{20-24} + \dots + S_{40-44} + S_{45-49}) - 50 C_{50}}{1 - C_{50}}$$

Porcentaje de mujeres celibato definitivo: (a los 50 años) en una cohorte hipotética de mujeres, no expuesta al riesgo de mortalidad y sometida a las proporciones de soltería según la edad observadas en 1991.

$$C_{50} = \frac{1}{2} (S_{45-49} + S_{50-54}) * 100$$

Porcentaje de uniones consensuales:

$$= \frac{\text{Población de 14 años y más de estado civil "unido"}}{\text{Población de 14 años y más de estado civil "unido" y "casado"}} * 100$$

2.II Indicadores de Fecundidad y Mortalidad

TASA BRUTA DE NATALIDAD:

$$= \frac{\text{Total de nacimientos ocurridos en el último año}}{\text{Total de población en 1991}} * 100$$

Tasa global de fecundidad: número medio de hijos al término de la vida fértil de una cohorte hipotética de mujeres, no expuesta al riesgo de mortalidad y sometida a las tasas de fecundidad por edad observadas en 1991.

Paridez media final: número medio de hijos al término de la vida fértil en una cohorte real de mujeres.

$$PMF = \frac{\text{Total de hijos nacidos vivos de mujeres de 40 - 44 años}}{\text{Total de mujeres de 40 a 44 años}}$$

TASA DE MORTALIDAD APROXIMADA

$$(1 - \frac{\text{Hijos sobrevivientes}}{\text{Hijos nacidos vivos}}) * 1000$$

entre las madres de 20 a 29 años.

2.III Indicadores de Movilidad Espacial

Porcentaje de hogares en los que el lugar de nacimiento del jefe es el de alguna de las categorías de la variable que se indican en el cuadro respectivo (esta provincia; otra provincia; otro país)

Porcentaje de hogares en los que el lugar de residencia del jefe 5 años antes es el de alguna de las categorías de la variable que se indican en el cuadro respectivo (esta provincia; otra provincia o país)

**LA SEVERIDAD DE LA POBREZA EN EL MÉTODO
NBI: RESTRICCIONES TEÓRICAS PARA SU
CUANTIFICACIÓN**

**FERNANDO MEDINA
CEPAL**

EL MÉTODO NBI PRESENTA UNA GRAN CANTIDAD DE INSUFICIENCIAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

- No existen criterios objetivos para definir el número de indicadores a considerar
- Se asume que todos los indicadores tienen la misma utilidad marginal para el hogar. Es decir, los indicadores que se utilizan tienen la misma importancia relativa
- Los niveles de pobreza no son independientes del número de satisfactores a considerar.
- En la medida de que crece el número de indicadores se incrementa la probabilidad de que un hogar y sus integrantes sea pobre.
- No existen criterios objetivos para definir las normas mínimas de los indicadores a considerar.
- El método carece de sustento conceptual y metodológico desde la perspectiva de la teoría económica.
- Toda vez que un hogar no cumpla con alguno de los mínimos establecidos, se considera como pobre independientemente de que en el resto de los indicadores presente valores superiores a los umbrales mínimos establecidos.
- Por las características de las variables que se involucran y debido a las múltiples dimensiones que se evalúan, las mediciones sólo se refieren a la incidencia de la pobreza.

Es decir, no se puede determinar la severidad y profundidad de la pobreza

- A pesar de las limitaciones que se analizarán más adelante, algunos investigadores han elaborado propuestas para aproximarse a la severidad de la pobreza.

EL MÉTODO PROPUESTO PARA MEDIR LA SEVERIDAD DE LA POBREZA

- i) Sea x_{ij} el valor de la variable i -ésima en el hogar j -ésimo. Se define la norma mínima para cada una de las dimensiones del bienestar que se desean evaluar x_i^0 .
- ii) Se transforma la variable de logro x_{ij} , en una variable de privación p_{ij} , a partir de la siguiente expresión:

$$p_{ij} = \frac{x_i^0 - x_{ij}}{x_i^0} = 1 - \frac{x_{ij}}{x_i^0}$$

- iii) Se reescalan las variables de privación:

$$p_{ij} \quad \text{si } p_{ij} \geq 0$$

$$p_{ij}^* = \frac{p_{ij}}{\max |p_{ij}|} \quad \text{en otro caso}$$

El objetivo, es que el rango de variación de la privación sea $-1 \leq p_{ij}^* \leq 1$

- iv) Se agregan los valores individuales obtenidos en cada variable para determinar la brecha total por individuo

$$P_j = I(NBI)_j = 1/n \sum_{i=1}^n p_{ij}^*$$

en donde n representa el total de NBI evaluadas e $I(NBI)_j$ representa el indicador que mide la intensidad de la pobreza para el j -ésimo hogar.

- v) Para obtener la intensidad de la pobreza agregada, el índice

$$I(NBI) = P = 1/q \sum_{j=1}^q p_j$$

OBSERVACIONES

En la expresión

$$p_{ij} = \frac{x_i^0 - x_{ij}}{x_i^0} = \frac{1 - x_{ij}}{x_i^0}$$

- vi) en la versión actual del método NBI, sólo se verifica la ausencia o carencia de la variable asociada al bienestar.
- vii) observe que para calcular la brecha, x_{ij} tiene que ser una variable continua lo cual no sucede en la realidad.
- viii) algunas dimensiones del bienestar, se miden en forma individual y otras a nivel hogar.
- ix) habría que pensar si tiene sentido combinar brechas distintas

ALGUNOS PROBLEMAS DE CARÁCTER TÉCNICO

1. El procedimiento propuesto, combina variables del hogar con características de los individuos.
2. Combina variables discretas y continuas
3. Define valores arbitrarios para las distintas categorías de las variables discretas.
4. Define umbrales arbitrarios para las variables discretas
5. Involucra a los no pobres en los cálculos
6. Reescala sólo una parte de las observaciones, lo cual introduce sesgos de subestimación en las brechas a nivel de hogar.
7. Combina valores observados y reescalados
8. Define umbrales de pobreza arbitrarios

9. Se asume una definición atípica de hacinamiento. En lugar de definir el promedio de personas por cuarto, se utiliza el número de cuartos por persona.
10. Los límites superiores de algunas de las variables son totalmente arbitrarios.
11. Existen tantas brechas, como variables se estén evaluando.
12. Cuando se evalúan distintas dimensiones, se deben combinar un variables, y no queda claro la importancia relativa de cada una de ellas.
13. Cuando se trata de generar un indicador ponderado, la importancia relativa de cada una de las dimensiones es arbitraria.

**APLICACIÓN DEL ABORDAJE DE LAS NECESIDADES
BÁSICAS INSATISFECHAS EN BUENOS AIRES
Y SAN PABLO**

**TANIA QUILES DE O. LUSTOSA
IBGE-BRASIL
DANIEL ROBERTO PETETTA^{*/}
INDEC-ARGENTINA**

^{*/} Los autores agradecen a Paulo de Tarso Alfonso André, de IBGE/USP, por los valiosos comentarios y sugerencias.

ÍNDICE**Página**

Resumen	181
1. Introducción.....	181
1.1 Abordaje de las Necesidades Básicas Insatisfechas.....	182
1.2 NBI según datos de IBGE.....	182
1.3 NBI según datos de INDEC.....	182
2. Métodos adoptados en la Cuantificación de la pobreza por NBI	183
2.1 Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - restringido	184
2.2 Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - generalizado	184
2.3 Aplicación del método NBI generalizado en Uruguay	184
2.4 Criterios para la selección de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (INBIs) y de los umbrales de insatisfacción	185
3. Aplicación de la metodología a los datos de Buenos Aires y de San Pablo	187
3.1 Indicadores de las condiciones habitacionales y de los servicios sanitarios	187
3.2 Indicadores de las condiciones educacionales	188
3.3 Indicadores de capacidad de subsistencia	188
4. Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Buenos Aires y San Pablo	189
4.1 Necesidades Básicas Insatisfechas de Vivienda.	189
4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas de Capacidad de Subsistencia.....	190
4.3 Necesidades Básicas Insatisfechas de Educación	191
4.4 Consideraciones finales sobre la aplicación.....	192
5. Conclusiones y recomendaciones.....	193
Referencias Bibliográficas	194

RESUMEN

El ejercicio comparativo desarrollado en el presente documento parte de la descripción de los alcances y limitaciones del método NBI. Presenta, además, las diferentes variantes de la metodología y los contextos de aplicación en América Latina. Se plantea la necesidad de elaborar un indicador compuesto, que de cuenta de las distintas dimensiones que caracterizan a la pobreza estructural. De esa forma, se busca asociar a los hogares pobres con múltiples carencias, en especial, aquellas representativas de condiciones básicas para el desarrollo en sociedad.

Ese modelo es aplicado a dos regiones metropolitanas del Mercosur: San Pablo y Buenos Aires. Se utiliza como fuentes de información la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para comparar la incidencia de NBI en los años 1992 – 1996.

El uso de fuentes como la PNAD y la EPH plantea la necesidad de superar las limitaciones en cuanto a comparabilidad y los problemas derivados de la utilización de instrumentos estadísticos. Esa constatación se aplica a las dimensiones adoptadas para la comparación San Pablo y Gran Buenos Aires, que han requerido de ciertos ajustes para que reflejen con mayor precisión las situaciones de privación en diferentes espacios geográficos.

Las consideraciones finales apuntan a rescatar este ejercicio comparativo como un punto de partida donde aprendemos varias lecciones. Dichas lecciones no obliteran la importancia de continuar con la búsqueda de mejoras en la calidad del dato estadístico, como viene proponiendo la propia CEPAL, a través del programa MECOVI, así como la calidad del método en sí, a través de adaptaciones del mismo a las diferentes realidades de los países a los que se destinan.

1. INTRODUCCIÓN

Un sistema de estadísticas sociales generalmente desempeña un papel vital en el desarrollo efectivo de las políticas sociales, en la medida en que orienta la puesta en marcha de nuevos programas de intervención y permite evaluar el impacto de intervenciones anteriores. Para muchos países, un sistema de estadísticas sociales inadecuado representa un gran impedimento para el desenvolvimiento social efectivo.

Señalando la importancia de la ligazón entre las estadísticas sociales y el planeamiento, la Organización de Naciones Unidas viene orientando a la comunidad internacional en el sentido de buscar un mayor consenso, tanto en la determinación de los marcos analíticos como en los patrones de relevamiento estadísticos. Fue destacado en la cumbre social de la ONU, en 1995, que el monitoreo del progreso de una nación en la erradicación de la pobreza, depende de la forma como se articulan los sistemas de elaboración de datos sociales con el desarrollo de políticas sociales efectivas. Empeñados en poner en práctica esas recomendaciones, agencias nacionales de producción de estadísticas como IBGE o INDEC han buscado una aproximación con los *policy-makers*, de modo de asegurar que los objetivos, las prioridades y la focalización de la población objetivo de la acción social cuenten con bases de datos adecuadas a los métodos de análisis. La identificación de las necesidades básicas insatisfechas representa un ejemplo de iniciativa en ese sentido, en Brasil y en Argentina, donde los estudios de pobreza han recibido una atención especial.

Considerando la gran diversidad de fuentes de datos disponibles en América Latina, este trabajo busca verificar la pertinencia del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para estudiar la incidencia de la pobreza en esos dos países, en dos períodos distintos. Esa forma de abordar la pobreza viene siendo adoptada en la región, bajo la orientación técnica de Cepal. Se trata de una tentativa de comprender a la pobreza con mayor generalidad, de una forma alternativa a la que se apoya en el cálculo de una línea de pobreza (LP). En el presente ejercicio, ese modelo es aplicado a las regiones metropolitanas de San Pablo y Buenos Aires.

Por tratarse de una metodología no siempre bien conocida, que presenta aspectos importantes para su correcta interpretación, presentamos una síntesis del desarrollo de este método de análisis.

1.1 Abordaje de las Necesidades Básicas Insatisfechas

La identificación de las necesidades básicas insatisfechas se basa en el análisis de indicadores sociales, contruidos con datos de los censos de población o con encuestas a hogares, a través de los cuales se identifican familias pasibles de privación absoluta de bienes y servicios necesarios para la sobrevivencia. Este abordaje representa el principal camino para la orientación de política social de gobierno, no encontrando las dificultades metodológicas y las arbitrariedades que generalmente se relacionan con el cálculo de la línea de pobreza monetaria¹. El método NBI se beneficia con la disponibilidad de datos que permiten las comparaciones internacionales e inter-temporales y sin recurrir explícitamente al poder adquisitivo de las familias, aplica un método directo de identificación de la pobreza (Sen, 1981). En el caso particular del presente trabajo, se utilizan datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para San Paulo, y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para Buenos Aires. Se analiza la incidencia de NBI en esas dos regiones metropolitanas, tratando de evaluar la capacidad operacional de esa metodología en dos países que presentan sistemas de información comparables.

1.2 NBI según datos de IBGE

Por ser productor de los principales relevamientos estadísticos que permiten identificar las carencias a las que la población brasileña, IBGE desempeña un papel importante en la identificación de la pobreza. La amplia cobertura muestral de sus encuestas posibilita el cálculo de indicadores socioeconómicos relevantes y una evaluación en profundidad de las necesidades básicas de la población.

La PNAD de 1992 y 1996, ofrece datos adecuados para la aplicación del abordaje NBI en varios niveles de desagregación. Sin embargo, la desagregación geográficamente y la construcción de mapas de pobreza se obtiene a partir de los censos de población y tienen como objetivo señalar las localidades donde la proporción de familias con NBI es mayor y, por lo tanto, es pertinente la acción social. Las encuestas a hogares, no permiten elaborar ese tipo de mapas. Permiten, en cambio, el monitoreo de NBI con periodicidad anual en los períodos intracensales. Se prestan, por lo tanto, a la evaluación de los cambios demográficos y sociales que van ocurriendo en una sociedad como la brasileña. La PNAD ofrece la base de datos y los períodos ideales para ese tipo de ejercicios comparativos, se refiere pues, en el presente documento, a épocas anteriores y posteriores a la implementación del Plan Real.

1.3 NBI según datos de INDEC

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina, inicia en la década de 1980 la serie de trabajos pioneros que cuantifican la pobreza mediante el método NBI generalizado. El esfuerzo dedicado al desarrollo de un indicador compuesto permitió dimensionar y a la vez, focalizar territorialmente la pobreza. El resultado de ese empeño se materializó en la construcción de mapas donde se identifica territorialmente a la pobreza, a partir de la información aportada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 (INDEC, 1984).

Posteriormente, con el inicio de los trabajos que se incluyen en el proyecto "Investigación de la Pobreza en la Argentina" (IPA, 1988), se retoma el abordaje metodológico de la pobreza a través de las NBI y se extienden las estimaciones a períodos intercensales utilizando los datos de la EPH. El empleo de esta nueva fuente de datos, hizo necesario el ajuste previo de los indicadores NBI adoptados, de modo de compatibilizar la aplicación del método en esas bases de datos. Hay que tener en cuenta que, la EPH

¹ SEN (1982) señala y LUSTOSA & FIGUEIREDO (1990), FIGUEIREDO, SCHIRAY & LUSTOSA (1992) y LUSTOSA (1994) ejemplifican algunas limitaciones de la pobreza por insuficiencia de renta.

permite profundizar las temáticas incluidas en el censo pero no posibilita la construcción de mapa con la desagregación geográfica que permiten los censos.

2. MÉTODOS ADOPTADOS EN LA CUANTIFICACIÓN DE LA POBREZA POR NBI

En el cuadro 1 se presenta, de forma esquemática, las dos principales variantes de este enfoque, incluyendo, para cada uno:

- a) el **concepto de pobreza**, explicitando cuando se tratar de un enfoque absoluto o relativo y si es un método total o parcialmente normativo. En rigor, la mayoría de los abordajes son al menos parcialmente normativos, ya que, están basados en normas mínimas fundamentadas en las necesidades humanas. La determinación de las necesidades concretas puede estar sustentada en nociones objetivas (potencial fáctico del concepto) o tomar en cuenta la percepción de la población sobre lo necesario o prescindible. Mientras que, el enfoque absoluto o relativo del concepto implica estimar la pobreza como una carencia absoluta o como un nivel que refleje los estándares de vida usuales en una sociedad determinada;
- b) las **variables** utilizadas para identificar a los pobres y para definir la situación de las unidades de análisis a que se refieren;
- c) los **criterios** para clasificar a las unidades de análisis en los grupos considerado pobres, en función de norma establecida;
- d) la **unidad de análisis**, que puede ser un espacio geográfico, familias, hogares, o personas;
- e) la **clasificación** de pobres en grupos distintos y las **referencias bibliográficas** que ejemplifican los procedimientos.

Se observa que las necesidades básicas pueden ser clasificadas según las condiciones para su satisfacción, restringiendo o no su alcance, a factores estrictamente económicos. Pueden, además, ser expresadas en términos de características (como calorías, proteínas, analfabetismo etc.), o de bienes que pueden satisfacer esas necesidades (como arroz, habitación, escuelas). Las necesidades pueden, por tanto, ser clasificadas según diferentes criterios, como por ejemplo:

- a) aquellas cuya satisfacción depende directamente de las condiciones económicas: alimentación nutricionalmente adecuada; manutención de la salud e higiene; habitación servicios de infraestructura básica; información, recreación y cultura; vestuario, calzado y cuidados personales; transporte y comunicación básicas; seguridad personal y comunitaria.
- b) aquellas cuya satisfacción no depende directamente de las condiciones económicas, aunque tiene incidencia indirecta, o sea, las que están vinculadas a los derechos humanos, calidad del medio ambiente, etc.² : afecto, creatividad, identidad; participación política, libertad, derechos humanos (mas ligados a la estructura política); calidad del medio ambiente.
- c) Las variantes del método de las necesidades básicas, aplicadas a los diversos países de América Latina presentan características diferentes y fueron aplicadas tanto en su forma restringida o como en la generalizada.

² Ver. acerca de este punto, SEN (1981), cap. 3.

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS DE MÉTODOS DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Métodos Básicos	Concepto de Pobreza	Variables	Criterios de pobreza	Unidad de observación	Clasificación de los pobres
NBI restringido ^{1/}	Normativo Factual Absoluto	Grupo reducido de NBI	Al menos una NBI	Hogares	Una NBI 2 ó más NBI's
NBI generalizado	Normativo Factual Absoluto de NBI	Grupo amplio de indicadores	Varias NBI's	Hogares y personas	Según n° de NBI

1/ En Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) e Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Mapa de la Extrema Pobreza*, elaborado en 1975, en Santiago de Chile, en un primer trabajo no se incluye línea. En INDEC (Instituto Nacional de Estadística Y Censos - INDEC (1985), *La Pobreza en Argentina*, Buenos Aires, refino ese método, siendo considerado responsable del trabajo original). Siguen, posteriormente esa metodología, **Colombia**: DANE/PNUD/UNICEF (1989), *La Pobreza en Colombia*, Bogotá; **Uruguay**: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), (1988), *Necesidades Básicas en Uruguay*, Montevideo; Ecuador: PNUD (RLA/86/004) - CEPAL (1989), *Ecuador: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Santiago de Chile; **Perú**: PNUD(RLA/86/004)-CEPAL (1990), *La Pobreza en Perú. Diagnóstico y Propuestas de Política*, Col. 1 de la Colección La Pobreza en América Latina y el Caribe, Bogotá, 223 pp., **Venezuela**: PNUD (RLA/86/004) (1990), *La Pobreza en Venezuela*, Vol. 2 da Colección *La Pobreza en América Latina y el Caribe*, Bogotá, 314 pp., así como informes de PNUD (RLA/86/004) para **Nicaragua, Costa Rica, Honduras, República Dominicana e Bolivia**. La mayoría de esos trabajos fue sintetizado en BECARIA & ali.(1992). **México** esa metodología fue aplicada por COPLAMAR (1982), *Necesidades Esenciales y Estructura Productiva en México, Lineamientos de Programación para el Proyecto Nacional*, Presidencia de la República, donde este procedimiento fue llamado análisis simultáneo de satisfacción de necesidades esenciales.

2/ TOWNSEND, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth, Inglaterra y ; MACK, J. & LANSEY, S. (1985), *Poor Britain*, George Allen & Unwin, Londres.

2.1 Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - restringido

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) deriva del abordaje sectorial, y permite considerar simultáneamente diferentes dimensiones de bienestar de las familias. Este método fue introducido en América Latina en los años setenta. Con la construcción de mapas de pobreza en Chile (ODEPLAN, 1975), se generaliza su aplicación los años ochenta. Cuando se recortan las NBI a aquellas referidas al hábitat, servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento sanitario y asistencia escolar de los niños, el modelo de NBI es conocido como restringido.

Los resultados obtenidos en estudios de diferentes países latinoamericanos no son necesariamente comparativos, porque los indicadores y los niveles mínimos de cada necesidad pueden variar según cada país. Además, cabe resaltar que es conocida la naturaleza arbitraria de los procedimientos utilizados para seleccionar los indicadores y definir los umbrales de privación crítica, en particular los referentes a habitación, lo que tiende a subestima la pobreza (COPLAMAR, 1982: 181-198). Este procedimiento es considerado correcto para identificar niveles de carencias materiales, pero no para identificar todos los pobres de un país, ya que muchas familias clasificadas como no pobres, pueden presentar carencias en dimensiones no incluidas en el indicador.

2.2 Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - generalizado

La variante generalizada del método de las NBI comprende un mayor número de necesidades básicas. Los trabajos teóricos y empíricos que ejemplifican ese procedimiento fueron realizados en Inglaterra por TOWNSEND (1979) y MACK & LANSLEY (1985) y en Colombia por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a través de la Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida en Santafé de Bogotá. Evidentemente, al observar un número mayor de necesidades básicas, se modifica el criterio de pobreza.

2.3 Aplicación del método NBI generalizado en Uruguay

En Uruguay, el abordaje NBI se vincula con el diseño de estrategias para la erradicación de la pobreza, teniendo en cuenta la escasez de recursos y la consecuente preocupación por mejorar la relación costo-eficacia de las políticas públicas. Además, la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC.

1990), juntamente con Cepal, consiente de las limitaciones a que el abordaje de la LP está sujeto, procuran, además de investigar aspectos estructurales de la pobreza, clasificar socialmente a los diferentes grupos de ingreso, configurando una aproximación bi-dimensional al estudio de la pobreza.

Las necesidades básicas fueron definidas como "el conjunto de requerimientos psico-físicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desenvolvimiento de la vida humana en sociedad". El Censo uruguayo ofrece, para los individuos, información acerca de algunos recursos disponibles (nivel de escolaridad o de ocupación de las personas activas) y sobre algunos de los instrumentos con que cuentan para satisfacer sus necesidades básicas (características de la vivienda, instalación sanitaria, acceso a servicios de educación). También sobre la composición familiar (número de adultos, de niños, relaciones de parentesco, etc.) se cuenta con información.

Sin embargo, dado que los censos abordan un número limitado de necesidades, se hace necesario seleccionar, entre los indicadores de carencias disponibles, aquellos suficientemente representativos. Partiendo de esta realidad, la elaboración de un indicador compuesto de NBI (o INBI) trata de identificar una alta proporción de hogares efectivamente en situación de carencia y obtener una aproximación razonable de la extensión y magnitud de esa condición, en cada espacio geográfico considerado.

El INBI de Uruguay fue construido abordando la pobreza desde dos perspectivas:

- i) por tratarse de un indicador que cuantifica la extensión de la pobreza en áreas diferentes pero comparables entre si, debe permitir una clasificación (y un posterior mapeo), de esas áreas, según la magnitud de las carencias;
- ii) los hogares identificados por el INBI también tienen alta probabilidad de contener familias pobres (en términos de insuficiencia de renta), permitiendo la descripción y la comparaciones de los perfiles de esas familias, de modo de contrastar sus características con las restantes familias de la población.

2.4 Criterios para la selección de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (INBIs) y de los umbrales de insatisfacción

El establecimiento de los umbrales de satisfacción de las necesidades básicas de una población, de forma objetiva, presupone una combinación de conocimiento actual sobre los requerimientos psico-físicos para el desenvolvimiento de los individuos, así como, de las necesidades implícitas en el contexto cultural en que estos vive. Los criterios fundamentales para la selección de los indicadores, en general, son los siguientes:

- a) para las personas, la posibilidad de alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas debe ser encontrada en el **dominio de las opciones factibles**, independientemente de la localización geográfica de residencia;
- b) fue considerada NBI, una carencia encontrada en niveles realmente críticos, no solamente para identificar los casos de pobreza extrema, sino también para asegurar **universalidad al indicador en términos de su aplicabilidad a diversos ámbitos geográficos**, lo que a su vez facilita su legitimación social e institucional;
- c) las dimensiones analizadas y los límites establecidos son **compatibles con los datos del Censo**; y
- d) los indicadores concebidos están efectivamente asociados a situaciones de pobreza caracterizadas por insuficiencia de renta y presentan mayor **capacidad de discriminar**, y de revelar la intensidad de la pobreza.

En la experiencia de Uruguay, al igual que en la de Argentina en la década del ochenta, bastó el hogar presentase una sola necesidad insatisfecha para que fuera clasificado como NBI.

En el cuadro 2 son identificados los indicadores de privación adoptados para este trabajo, a partir del estudio de los casos de Argentina y Uruguay.

CUADRO 2
NECESIDADES BÁSICAS: DIMENSIONES DE LA MEDICIÓN DE LAS MISMAS, SEGÚN INDEC
(ARGENTINA) Y DGEYC (URUGUAY) Y ADAPTACIÓN DE LOS INDICADORES DE
PRIVACIÓN CRÍTICA A LOS DATOS DE IBGE

Necesidades Básicas	Dimensiones	Indicadores de privación crítica
1. Alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para la vivienda e infraestructura que garantice patrones sanitarios mínimos	a) tipo de vivienda	Familias residentes en vivienda con, al menos: - material no durable usado en la construcción; - posee baño compartido; - sistema de abastecimiento de agua inadecuado; - carencia de electricidad o heladera.
	b) hacinamiento	Familias residentes en vivienda con: - densidad de morador por vivienda: tres o mas personas por cuarto (excluyendo baño y cocina). - más de una familia compartiendo las instalaciones sanitarias.
	c) disponibilidad de agua potable	hogares que utilizan, para beber o cocinar, agua proveniente de: - canalización fuera del domicilio, o de abastecimiento distante mas de 100 m. de la vivienda; - canalización en el terreno, originaria de río, riacho etc.; - abastecimiento sin canalización, originaria de red general pública o privada, o otro tipo (riacho, río etc.); - hogares que no disponen de filtro de agua.
	b) tipo de saneamiento sanitario	Familias residentes en vivienda con: - sin servicio sanitario; - con sistema de saneamiento precario; - con servicio sanitario desprovisto de descarga de agua; - sin recolección de residuos.
2. capacidad de subsistencia de la familia	a) probabilidad de insuficiencia de renta (bajo nivel de educación de los jefes de familia)	Hogares con: - jefes con bajo nivel de instrucción (nunca asistieron a la escuela o asistieron pero no completaron el nivel primario) .
3. acceso a servicios educativos	a) asistencia escolar	hogares con presencia de: - niños (de 5 a 14 años) que nunca asistieron a la escuela o (de 7 a 14 años) que no asisten a la escuela, o que asistieron, pero no concluyeron el primario; - adultos que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.
	b) analfabetismo	hogares con: - analfabetos de 15 años o más

Fuente: adaptado de DGEyC (1990), Las Necesidades Básicas en el Uruguay, Montevideo DGEyC, (p. 4; 18)

Nota: En el presente trabajo, se incluyeron a las dimensiones habitacionales, la disponibilidad de filtro de agua, heladera y electricidad. También se incluyó la recolección de residuos y el saneamiento sanitario. Las franjas etarias referidas a educación, fueron adaptadas a la legislación vigente en Argentina y Brasil.

3. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA A LOS DATOS DE BUENOS AIRES Y DE SAN PABLO

Esta aplicación del método NBI, con datos de PNAD y EPH, para 1992 y 1996, se basa en la caracterización de necesidades básicas, aprendidas a partir de sus componentes. Partiendo de esos componentes, se selecciona un conjunto de indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad. Un nivel mínimo es establecido para cada indicador, considerándose que por debajo del mismo, el hogar o la familia presenta insatisfecha la necesidad a la que el indicador se refiere. Es considerada "pobre" la familia que se clasifica con por lo menos una NBI.

En el presente estudio se han definido veinte indicadores de carencia, agrupados en tres grandes grupos. El propósito es abarcar diferentes tipos de carencias, relacionadas sobre todo con las condiciones habitacionales y de acceso a servicios sanitarios, con la capacidad de subsistencia y con la educación. Las principales características de cada uno de los tres grupos de indicadores, así como los criterios adoptados en la selección de los mismos, se presentan a continuación.

3.1 Indicadores de las condiciones habitacionales y de los servicios sanitarios

Fueron seleccionados ocho indicadores referentes a situación habitacional que expresan diferentes grados de privación relacionados con tipo de vivienda, con hacinamiento por cuarto (mas de tres personas por habitación, excluyendo cocina y baño), la procedencia y forma de provisión del agua, las características de los servicios sanitarios y otros equipamientos domésticos.

- a) HABIT-1: Llamamos **viviendas deficitarias** a aquellas construidas con material no durable en las que predomina "taipa" no revestida, madera aprovechada, "palha" u otro material no durable, o presentando en su cobertura exterior madera aprovechada, "palha" u otro material no durable. Para el caso argentino el indicador se compone de viviendas deficitarias: casas con paredes exteriores de adobe o material de desecho, viviendas en "villas miseria", viviendas no construidas para fines habitacionales, pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión.
- b) HABIT-2: Tiene **sanitario compartido** cuando el baño es común a mas de un domicilio, lo que también caracteriza una situación habitacional precaria.
- c) HABIT-3: El **hacinamiento** se define como la existencia de mas de tres personas por dormitorio (en el caso argentino se considera habitaciones de uso exclusivo del hogar) y se calcula mediante la división del número total de personas en cada familia por el número de cuartos del hogar (excluidos cocina y baño).
- d) HABIT-4: El **abastecimiento de agua impropio** se define como la inexistencia de agua canalizada ligada a la red general, siendo la misma de procedencia de pozo o naciente u otra forma de abastecimiento precaria, como río, canalización de agua de lluvia, etc. En el caso argentino se considera abastecimiento de agua fuera del terreno que ocupa la vivienda.
- e) HABIT-5: El **abastecimiento sanitario impropio** es una vivienda que no tiene un cuarto con inodoro con descarga de agua, o que la descarga es a cámara séptica no conectada a la red de cloaca, o posee solamente una letrina. En el caso argentino se considera que la vivienda no tiene un cuarto independiente con inodoro con descarga y arrastre de agua.
- f) HABIT-6: Los **residuos no recolectado**, o sea, quemado o enterrado en la propiedad. o arrojado en terreno baldío, en río, lago o mar. etc., refiere también a precariedad del hábitat. Información no disponible para el caso argentino.
- g) HABIT-7: La **ausencia de electricidad** en el domicilio también define una situación de precariedad del hábitat.

- h) HABIT-8: La **ausencia de heladera** en la vivienda contribuye para identificar condiciones habitacionales precarias. Información no disponible para el caso argentino.
- i) HABIT-9: La **ausencia de filtro de agua** en la vivienda caracteriza otra dimensión de precariedad habitacional. Información no disponible para el caso argentino.

3.2 Indicadores de las condiciones educacionales

Desde el punto de vista conceptual, el acceso a los servicios educacionales adecuados define otra dimensión del núcleo central de necesidades consideradas básicas para una vida adecuada en sociedad. Se centra esta dimensión en la asistencia a la escuela por parte de los niños en edad escolar, así discriminadas:

- a) EDUC-1: La presencia de niños de 7 a 14 años que no asisten a escuela, o que asistieron, pero no concluyeron el primario;
- b) EDUC-2: Familias donde hay miembros analfabetos adultos;
- c) EDUC-3: Familias con algún niño de 5 a 9 años, franja etaria en la que debería estar en la escuela, pero que nunca asistió;
- d) EDUC-4: Familias con algún niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela;
- e) EDUC-5: Familias con niños de 5 años que no asiste a la escuela;
- f) EDUC-6: Familias con niños de 10 a 14 años que nunca asistió a la escuela, se concentra en niños mayores sin acceso a la escolarización;
- g) EDUC-7: Familias con niños de 6 a 7 años que no asisten a la escuela, representa un indicio de atraso en el acceso a la enseñanza primaria, sea por ingreso fuera de edad esperada, sea por abandono prematuro de la escuela;
- h) EDUC-8: Familias conteniendo niños de 5 a 9 años que no asisten, pero asistieron a la escuela. busca evidencias de abandono de la escuela, en la medida en que se concentra en niños que jamas estuvieron en la escuela o abandonaron el estudio;
- i) EDUC-9: Familias con niños de 10 a 14 años que no asisten, pero asistieron a la escuela también se preocupa por el abandono de la escuela, concentrándose en una franja etaria mayor;

3.3 Indicadores de capacidad de subsistencia

Desde el punto de vista conceptual, los indicadores de capacidad de subsistencia buscan identificar familias que, teniendo como referencia determinadas características de las personas de referencia del hogar, presentan una incapacidad potencial para conseguir rendimientos suficientes para el sustento adecuado de la misma. Define, por tanto, una dimensión complementaria del núcleo central de necesidades consideradas básicas para una vida adecuada en sociedad. La forma de inserción de los miembros de la familia en el mercado de trabajo está altamente asociada al nivel de instrucción alcanzado. Los diferentes niveles educacionales de las personas de referencia en las familias, condicionan la inserción ocupacional de sus miembros en condiciones mas desfavorables en términos de estabilidad y nivel de renta, asociándose a condiciones de pobreza. Los cuatro indicadores seleccionados para identificar la capacidad de subsistencia son:

- a) CAPAC-1: Familias cuya persona de referencia nunca asistió a la escuela;
- b) CAPAC-2: Familias cuya persona de referencia tiene primario incompleto;
- c) CAPAC-3: Familias con jefas de hogar mujer y que nunca asistió a la escuela;
- d) CAPAC-4: Familias cuya persona de referencia nunca asistió o tiene primario incompleto y que vive en viviendas precarias;

4. LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EN BUENOS AIRES Y SAN PABLO

4.1 Necesidades Básicas Insatisfechas de Vivienda.

Se estimó, para 1992, que 4.442 millones el número de familias residentes en la RM de San Pablo. Para 1996, esa cantidad es de 4.787 millones.

El análisis de los datos según PNAD muestra que, para la RM de San Pablo, entre 1992 y 1996, las carencias relacionadas con la vivienda, están entre los principales problemas y se asocian con el hacinamiento y la carencia de baño. Estas privaciones continuaban afectando, en 1996, al 15% y al 11% conjunto hogares paulistas, respectivamente. Por otras parte, las carencias de agua filtrada en la vivienda, afectan a uno de cada tres hogares y no se observa mejoras en este período. Aunque el agua provista por red pública se encuentre clorada y garantice una protección contra enfermedades infecciosas, una significativa franja de población que se encuentra desprovista de filtro de agua y sigue expuesta a los prejuicios que suele causar el agua sin tratamiento.

Aunque entre 1992 y 1996, exceptuando la carencia de agua con filtro, se hayan reducido el número de familias con NBI de vivienda, cuando relacionamos aquellos hogares que poseen agua no provista por red pública, con baño compartido, sin recolección de residuos y saneamiento sanitario deficiente concluimos que las condiciones de higiene aún son precarias, para una porción significativa de la población de la RM de San Pablo. Las implicancias de esta situación son agravadas todavía mas en aquellos hogares desprovistos de heladera, que abarcan el 3,9% en 1996 (Cuadro 3).

Lo más impresionante es que al agregar los hogares que presentan al menos uno de los indicadores de NBI de vivienda considerados, resulta que casi la mitad de la población de la RM de San Pablo está comprometida con condiciones precarias de vivienda, lo que no ha presentado siquiera una mejora, sino un incremento en términos absolutos.

La EPH estima que, 3.176 millones hogares habitan la RM del Gran Buenos Aires (GBA) en el año 1992, mientras que, para el año 1996 dicha cifra alcanza a los 3.437 millones hogares.

Cuando se compara las NBIs relacionadas con la vivienda en 1992 y en 1996, se observa que las mayores frecuencias absolutas y relativas están asociadas a la falta de un cuarto de baño con descarga y arrastre de agua y a la alta densidad de moradores por cuarto en la vivienda. En igual período, ocurre un incremento en la proporción de hogares que habitan en viviendas deficitarias (3,7%, en 96), tanto en términos absolutos como relativos. Este es el único indicador de los seleccionados, que tiende a desmejorar en el período. El hacinamiento, en tanto, continua representando un problema para la misma franja de población, afectando al 3,9% de los hogares, en 1996, lo que implica un pequeño incremento en el número absoluto de hogares.

La reducción más significativas en la incidencia de NBI, se refieren al baño compartido. También decrecen la carencia de agua en el terreno que ocupa la vivienda y las viviendas sin baño. Se observa así que en 1996, el 0,4% aún comparte el baño, que el 1,5% no posee agua en el terreno que ocupa la vivienda y que el 7,7% no dispone de baño.

Las NBI que afectan a menor proporción de familias se refieren al acceso a la electricidad, que permanece en valores muy bajos entre 1992 y 1996, afectando apenas 0,1% de los hogares.

En esta primera aproximación a las deficiencias en el hábitat, no fue posible contar con información para algunos de los indicadores seleccionados y por lo tanto, cuantificar la cantidad de viviendas que presentan ese tipo de carencias en el GBA. A pesar de ello, cuando se sigue la evolución que presentan los indicadores seleccionados, con los que se cuenta con información, se observa que en los cuatro años considerados, hubo una pequeña mejora en la proporción de hogares afectados por al menos

una NBI. En efecto, en 1992 un 20,0% de los hogares presentaban al menos una NBI, en cambio, en 1996, ese valor se redujo al 17,4%.

En síntesis, aproximadamente una quinta parte de los hogares de la RM del GBA permanece en 1996 con, al menos, una necesidad básica relativa a las condiciones del hábitat, no atendida.

CUADRO 3
FRECUENCIA DE FAMILIAS SEGUN TIPO DE NBI DE VIVIENDA

	1992				1996			
	RM: BS. AS. ^{a/a}		RM: SP. ^{b/b}		RM: BS. AS. ^{a/a}		RM: SP. ^{b/b}	
	N	%	N	%	N	%	N	%
VIVIENDAS DEFICITARIAS	*	2.4	109930	2.5	128844	3.7	87733	1.8
BAÑO COMPARTIDO	*	2.0	168893	3.8	*	0.4	104740	2.2
HACINAMIENTO	122995	3.9	763195	17.2	133648	3.9	728648	15.2
ABAST. DE AGUA IMPROPIO	*	2.3	202678	5.0	*	1.5	101158	2.1
VIVIENDA SIN BAÑO	298145	9.4	573578	12.9	264412	7.7	520094	10.9
SIN RECOLECCION DE RESIDUOS	s/d	S/d	124276	2.8	s/d	s/d	71621	1.5
SIN FILTRO DE AGUA	s/d	S/d	1504084	33.9	s/d	s/d	1526295	31.9
SIN HELADERA	s/d	S/d	315477	7.1	s/d	s/d	185302	3.9
SIN ELECTRICIDAD	*	0.0	6375	0.1	*	0.1	3580	0.1
AL MENOS UNA DE LAS NBIs ^{a/}	635455	20.0	2167919	48.8	596840	18.8	2201268	46.0
Total	3175655	100.0	4442156	100.0	3437650	100.0	4786571	100.0

^{a/} este total no se corresponde con la suma de la columna, porque no contiene duplicación de casos.
valor sujeto a error de estimación superior al 10%.

a/ Fuente: INDEC - Encuesta Permanente de Hogares - EPH

b/ Fuente: IBGE - Pesquisa por Amostra de Domicílios - PNADS.

4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas de Capacidad de Subsistencia

En la RM de San Pablo, el número de familias afectadas por lo que denominamos NBI de capacidad de subsistencia, afecta a 678 mil hogares (18,5%), en 1992. Una reducción en las frecuencias relativas de hogares, se observó en 1996 (14,3%). Aunque en realidad, en términos absolutos el número se incrementa a 684 mil familias afectadas (Cuadro 4).

En la RM del GBA, la NBI capacidad de subsistencia, afecta a 546 mil hogares, en 1992. En 1996, esa cifra se redujo en terminos absolutos a 514 mil. En terminos relativos, los porcentajes para los dos momentos del período considerado, representan 17,2% y 15,0%, respectivamente.

Tanto en San Pablo, como en Buenos Aires, la frecuencia de hogares con jefes de hogar mujeres sin acceso al sistema de instrucción formal es relativamente menor que el de hogares con jefes varones.

En síntesis, pese a la reducción observada en términos absolutos y relativos en los hogares afectados por NBI capacidad de subsistencia, esta dimensión está tan relacionada, en términos estructurales, a la permanencia de condiciones de pobreza que no se puede constatar, en estos resultados, que hubo una mejora sustantiva.

CUADRO 4
FRECUENCIA DE FAMILIAS CON NBI DE CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA

	1992				1996			
	RM: BS. AS. ^a		RM: SP. ^b		RM: BS. AS. ^a		RM: SP. ^b	
	N	%	N	%	N	%	N	%
JEFES QUE NUNCA ASISTIERON	*	2.8	119500	2.7	*	2.3	102951	2.2
JEFES CON PRIMARIO INCOMPLETO	488430	15.4	705024	15.9	465244	13.5	580977	12.1
JEFAS QUE NUNCA ASISTIERON	*	1.0	36648	0.8	*	0.8	31334	0.7
JEFES C/BAJA INSTRUCC. EN VIV. PREC.	*	0.9	822134	18.5	*	1.0	683928	14.3
AL MENOS UNA DE LAS NBIS ^{*/}	545870	17.2	677899	15.3	514540	15.0	683928	14.3
TOTAL	3175655	100.0	4442156	100.0	3434650	100.0	4744512	100.0

^{*/} este total no se corresponde con la suma de la columna, porque no contiene duplicación de casos.

^{*/}valor sujeto a error de estimación superior al 10%.

^{a/} Fuente: INDEC - Encuesta Permanente de Hogares - EPH.

^{b/} Fuente: IBGE - Pesquisa por Amostra de Domicílios - PNADS.

4.3 Necesidades Básicas Insatisfechas de Educación

La NBI educación, considera el acceso a servicios de educación en los hogares en que existen niños, en edad escolar, que deban estar escolarizados. También se considera el caso de que exista en el hogar adultos analfabetos.

En 1992, 954 mil hogares de la RM de SP (21,6%), presentan carencias en el acceso al sistema formal de instrucción. Para igual período, 370 mil hogares de la RM del GBA, presentan al menos una de las situaciones consideradas.

En 1996, las familias con este tipo de carencias se redujeron en ambas RM y en términos relativos pasaron a representar el 16,5% y el 8,5%, respectivamente.

La NBI educación, que involucran mayoritariamente a la población joven, parecen ser las que en menor porcentaje afectan a las familias. En efecto, el escaso porcentaje de algunos de los indicadores seleccionados señala que, para ambas RM, el acceso a al sistema de instrucción formal no es el principal problema que deben enfrentar los hogares.

Sin embargo, a pesar de la mejora observada, que redujo la cantidad de hogares con carencias (16,4% para SP y 8,5% para GBA), el conjunto de familias con adultos analfabetos sigue siendo el componente de mayor peso en la composición de la dimensión educación.

También resulta significativo que en la RM de San Pablo, el número de hogares con niños de entre 5 y 9 años que nunca asistieron a la escuela ascienda al 2,7%.

Teniendo en cuenta los altos niveles de repetición y evasión escolar reportados por otros estudios ya hechos en Brasil sobre el nivel de escolaridad de la población de San Pablo, resulta necesario considerar estos resultados con reserva.

Sin duda, entre las dimensiones seleccionadas, corresponde a la NBI educación, los niveles mas bajo de incidencia. Sin embargo, de la asistencia escolar (y de su permanencia en el sistema), dependen tanto las oportunidades de mejorar la ubicación en el mercado de trabajo, como las predisposiciones a no ser afectado por las otras modalidades de NBI, ya consideradas. Por lo tanto, se trata de una dimensión de que por más bajas frecuencias que presente, debe recibir tanto o más énfasis de las demás.

En síntesis, se constata que los indicadores señalados para componer la dimensión educación, representan valores con baja incidencia³. Esta verificación debe alentar a que futuras investigaciones tomen en consideración, no sólo el acceso a servicios de educación de los más jóvenes, sino también, otros aspectos como son, por ejemplo, los años de estudios efectivamente cursados por grupo de edad y sexo o máximo nivel de instrucción formal alcanzado.

CUADRO 5
FRECUENCIA DE FAMILIAS CON NBI DE EDUCACION

	1992				1996			
	RM: BS. AS. ^a		RM:SP. ^b		RM: BS. AS. ^a		RM:SP. ^b	
	N	%	N	%	N	%	N	%
FLIAS.C/NIÑOS DE 7 A 14 AÑOS Q/ NCA.ASISTIER.	*	0.1	133842	3.0	*	0.1	87721	1.8
FLIAS.C/MIEMBROS ADULTOS ANALBAFETOS	127684	4.0	655648	14.8	*	2.6	598884	12.5
FLIAS.C/NIÑOS DE 5 A 9 AÑOS Q/ NCA.ASISTIERON	*	2.7	304328	6.9	*	2.4	177237	3.7
FLIAS.C/NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS QUE NO ASISTEN	*	0.4	178245	4.0	*	0.1	111890	2.3
FLIAS.C/NIÑOS DE 5 AÑOS QUE NO ASISTEN	*	2.2	193592	4.4	*	2.1	106523	2.2
FLIAS.C/NIÑOS DE 10 A 14 AÑOS Q/ NCA.ASISTIER.	*	0.1	19114	0.4	*	0.0	12531	0.3
FLIAS.C/NIÑOS DE 6 A 7 AÑOS QUE NO ASISTEN	*	0.1	136229	3.1	*	0.0	82352	1.7
FLIAS.C/NIÑOS DE 5 A 9 AÑOS QUE ASISTIERON	*	0.2	23897	0.5	*	0.1	16113	0.3
FLIAS.C/NIÑOS DE 10 A 14 AÑOS QUE ASISTIERON	*	2.0	64542	1.5	*	1.2	48337	1.0
AL MENOS UNA DE LAS NBIs ^a /	370011	11.6	954400	21.5	293880	8.5	790439	16.5
TOTAL	3175655	100.0	4442156	100.0	3437650	100.0	4786571	100.0

^a/ este total no se corresponde con la suma de la columna, porque no contiene duplicación de casos.

* valor sujeto a error de estimación superior al 10%.

a/ Fuente: INDEC - Encuesta Permanente de Hogares - EPH.

b/ Fuente: IBGE - Pesquisa por Amostra de Domicílios - PNADS.

4.4 Consideraciones finales sobre la aplicación

Las dimensiones tomadas hasta aquí separadamente, requieren de su integración en un indicador compuesto que de cuenta efectivamente, de la proporción de hogares en situación de carencia, y que brinden una aproximación a su extensión y magnitud.

En consecuencia, una propuesta en ese sentido apunta a cuantificar aquellas familias que acumulan al menos tres NBI, siendo al menos una de Vivienda, otra de Capacidad de Subsistencia y la otra de Educación. Esta restricción de simultaneidad busca aprehender la existencia de un conjunto de factores asociados a la condición de pobreza, que al considerar dimensiones diferentes de NBI, refuerzan la noción de pobreza estructural.

Sin embargo, la imposición de este criterio de simultaneidad reduce la incidencia de hogares pobres. O sea, un conjunto de hogares significativamente menor al observado cuando se considera la presencia de una sola dimensión de NBI, se clasifica como pobre cuando se introduce el criterio de simultaneidad. Esto implica que solo en poco casos se superponen las carencias a los que están sujetos los hogares pobres. Este hecho ya fue constado por investigaciones anteriores (Lustosa y Figueiredo, 1990).

³ Para la RM de GBA, esos valores son de escasa significación, desde el punto de vista estadístico y reportan errores de estimación superiores al 10%.

De la misma manera, se consolida la tendencia ya observada respecto a la disminución de la incidencia cuando se consideran la proporción de hogares que presentan más de una NBI.

Se verificó de esta manera, que es mínimo el porcentaje de familias que presentan carencias en las tres dimensiones. Ese mínimo porcentaje, no permite, además, mayores desagregaciones, dada la escasa significación estadística del número de casos observados, y menos aún, una clasificación por tipos de familias y ni por factores sociodemográficos asociados.

Por lo tanto, esta cuestión que queda abierta para su consideración en futuros trabajos. A partir de la constatación de que, por menos significativa que parezca en términos relativos, la frecuencia de hogares identificados adoptando el concepto de simultaneidad, refiere a una situación que sólo puede ser definida como estructural, se entiende, entonces, que el combate a los factores responsables por esa situación pueden ser corregidos mediante la intervención externa.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nuestro interés en el presente documento, se apoyo en el deseo de identificar las condiciones de privación crítica que definen situaciones de extrema pobreza. Imposibilitados de identificar el perfil, a partir de características sociodemográficas de las familias afectadas, debido a la escasa significación estadística de las mismas, tanto para GBA, como para S. Paulo, se concluye la necesidad de dar continuidad a este trabajo, en busca de un mayor refinamiento en la construcción de los grupos focales para la acción social. Con ese objetivo, nuestro punto de partida será dado por las limitaciones encontradas en el método vigente, buscando eliminar redundancias entre los indicadores seleccionados e introducir nuevos indicadores, umbrales de satisfacción y criterios de agregación, logrando una mejor caracterización de las familias con NBI. Además, en ese futuro trabajo, la incidencia de NBI será estimada asociando, de algún modo, la renta familiar, de modo de identificar los casos en que las carencias se hallen acompañadas de un bajo poder adquisitivo. Esa cuestión, particularmente pertinente por asociación con el cálculo de la LP, se relaciona con programas de renta mínima o de reajuste del salario mínimo.

La preocupación por una baja renta se articula con la de incorporar entre los indicadores habituales de NBI de la dimensión trabajo. Se recomienda, por tanto, identificar las familias en peores condiciones de atender sus necesidades básicas en vista de su inserción en el mercado de trabajo y de su nivel de renta familiar per capita, discriminándolas de aquellas que no presentan en sus NBIs esas dos dimensiones.

En síntesis, el ejercicio comparativo desarrollado en el presente documento, fue apenas un punto de partida donde aprendemos innumerables lecciones. Cabe mencionar que condiciones socioeconómicas diferentes, torna ciertos indicadores de necesidades básicas insatisfechas en una situación de privación en un espacio geográfico, pero no en otro, debido a especificidades locales. Esa constatación, que se aplica, por ejemplo, a los indicadores de frecuencia escolar adoptados para San Pablo y GBA, requieren que ciertas dimensiones sean ajustadas, para que reflejen con mayor **acuidade** las situaciones de privación en diferentes espacios geográficos. Constataciones como estas dejan en claro las dificultades de adoptar un único modelo para realidades socioeconómicas y culturales distintas. Como fue mencionado antes, con referencia al mercado de trabajo, los indicadores sociales relevantes fueron omitidos en el conjunto original de indicadores de NBI, impidiendo que se identifiquen ciertas condiciones de exclusión social existentes en grandes centros urbanos. En ese sentido, los trabajos desarrollados por OIT sobre a exclusión social, pueden ofrecer importantes contribuciones al método NBI.

Las limitaciones apuntadas antes sugieren que más investigaciones son necesarias para un mejor entendimiento, en el sentido antropológico, de las formas como los pobres vivencian sus NBIs explícitamente consideradas, así como su insuficiencia de renta. Las lecciones señaladas, entre tanto, no obliteran la importancia de continuar con la búsqueda de mejoras en la calidad del dato estadístico, como

viene siendo propuesto por la propia CEPAL, a través del programa MECOVI, así como la calidad del método en si, a través de adaptaciones del mismo a las diferentes realidades de los países a los que se destinan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTIMIR, O (1998) Utilización de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de incidencia de la pobreza por ingresos. Informe. PCRAFSPN/BID 826/OC-AR. Bs.As.
- BECCARIA, L., SAINZ, P., FERES, J. C. (1998) Poverty Measurement: present status of concepts and methods. Documento elaborado a partir las discusiones realizadas en el Seminario sobre Estadísticas de Pobreza, Río de Janeiro, mayo de 1998. CEPAL (mimeo.).
- BECCARIA, L., BOLTVINIK J., FERES, J., FRESNEDA, O., LEON, A. SEN, A. (S/D) "América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución". PNUD.
- BECCARIA, L. Y MINUJIN, A. (1985) "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza". Documento de Trabajo N° 6. INDEC /IPA. Bs.As.
- BOLTVINIK, J (1990). Pobreza y necesidades básicas. RLA/86/004 - Proyecto Regional para la superación de la pobreza. Caracas, junio.
- _____. (1995) "Pobreza y estratificación social en México". Tomo X. Aguascalientes: INEGI. Diciembre.
- CEPA, (1993) "Necesidades Básicas Insatisfechas - Evolución Intercensal 1980-1991". Documento de trabajo N° 1. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica/INDEC. Bs. As.
- CEPA, (1994) "Mapas de Pobreza en la Argentina". Documento de trabajo N° 4. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica /INDEC. Bs.As.
- CEPAL (1991) "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta". Serie Estudios e Informes de CEPAL LC/G. 1653-P. Agosto.
- CEPAL (1995) "Panorama social de América Latina". Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD (S/F) "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". Santiago de Chile.
- COPLAMAR (1983) Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México. México: Siglo XXI Ed.
- DGEyC (1990). Las Necesidades Básicas en el Uruguay, Montevideo: Dirección General de Estadística y Censos.
- FERES, J. C. (1995) "Sobre el Método de Medición de la Pobreza: Notas para Discusión". (mimeo.) Junio.
- FERES, J. (1996) "La Medición de la Pobreza". CEPAL. Mayo.
- FERES, J., LEON, A. (1990) "Magnitud de la Situación de Pobreza". Revista de la CEPAL N° 41. CEPAL. Agosto.
- FIGUEIREDO, J.B.B. de, M. SCHIRAY & T.Q. de O. LUSTOSA (1992) "Relações da pobreza com trabalho e família: estudo de identificação para a região metropolitana do Rio de Janeiro em 1987", ser. Doc. n. 1, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.
- INDEC (1984) "La Pobreza en la Argentina". Bs.As. INDEC.
- INDEC (1995) "Infancia y Condiciones de Vida. Encuesta Especial para el Diagnóstico y la Evaluación de las Metas Sociales". Bs.As. INDEC

- INFANTE, R. (1993) "Mercado del Trabajo y Pobreza Urbana en el Proceso de Ajuste: Nuevos Desafíos y Opciones de Política". PREALC. Octubre.
- IPA (1988) "Investigación de la pobreza en la Argentina". Bs.As. INDEC.
- KAZTMAN, R. (1996) "Virtudes y Limitaciones de los Mapas Censales de Carencias Críticas". Revista de CEPAL: 58. Abril.
- MACK, J. & LANSEY, S. (1985), *Poor Britain*, George Allen & Unwin, Londres.
- LUSTOSA, T.Q. de O. & J.B.B. de FIGUEIRÉDO (1990) "Pobreza no Brasil: Métodos de Análise e Resultados", Pesq. e Plan. Econ., Rio de Janeiro: IPEA
- LUSTOSA, T.Q. de O. (1994). "Pobreza e indicadores sociais". Proposta, 22:6, Rio de Janeiro: FASE
- _____ (1995). "Perfil Nutricional da População Brasileira". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, Brasília: PNUD/IPEA.
- LUSTOSA, T.Q. de O. & PETETTA, D.R. (1998). "Aplicación del Abordaje Necesidades Básicas Insatisfechas en Buenos Aires y San Pablo." Documento presentado en el Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo - ASET, Nov. 1998, Buenos Aires (mimeo).
- ODEPLAN/IEUC (1975; 1982; 1986). "Mapa de la Extrema Pobreza". Santiago do Chile: Oficina de Planificación Nacional e Instituto de Economía de la Universidad de Chile
- ORTES, F. (1994) "El Ingreso de las Familias". Tomo VII. México: INEGI. Nov.
- REIN, M. (1971). "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", in TOWNSEND (1971).
- SANA, M. y PANTELIDES. E. A. "La Pobreza entre los Ancianos. Lo que Dicen los Datos a la Luz de las Limitaciones de la Medición". Desarrollo Económico N 152. Bs. As. 1999.
- SEN, A. (1981) *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Claredon Press.
- TOWNSEND, P.(1971). *The Concept of Poverty*, Londres: Heinemann.
- _____ (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin;
- UNDP (1998). *Overcoming Human Poverty*. UNDP Poverty Report 1998. New York: United Nations Publications.

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL ECUADOR

INEC-ECUADOR

MÉTODOS DE NECESIDADES INSATISFECHAS

1991	1993	1995	1998
V Censo de Población y IV de Vivienda, 1990	Encuesta de Hogares, sobre Empleo, Salud y Vivienda	V Censo de Población y IV de Vivienda, 1990 y Estadísticas de Recursos de Salud	Encuesta de Condiciones de Vida
INEC	INEM	INEC	SIISE

METODOLOGÍAS

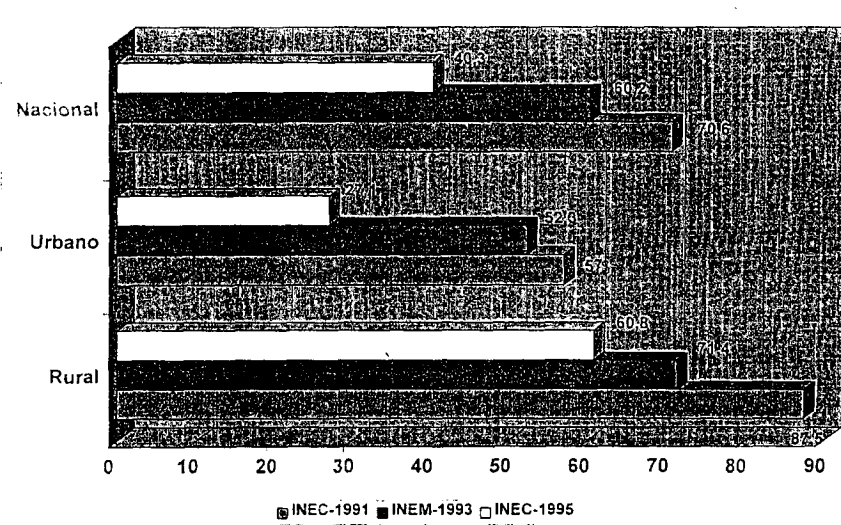
INEC-SIISE	INEM
MÉTODO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS DE LA CEPAL <p>Este método plantea criterios normativos de clasificación de la población según su condición de pobreza de la siguiente manera.</p> <p>a. Para cada indicador define un valor "ideal" que divide a la población en dos partes: aquella que si satisface la necesidad básica a la cual hace referencia el indicador y aquella que no satisface.</p> <p>b. Cualquier unidad de observación que se encuentra en la porción de la población que no satisface "UNA" de las necesidades básicas según el criterio anterior es considerada pobre.</p>	MÉTODO DIM (Distancia, Intensidad, Magnitud) <p>Este método se basa en la definición de una "unidad ideal" y en un "criterio de proximidad o diferenciación" de las unidades observadas en relación a esta unidad. Según este método, cuanto más "diferente" es una unidad observada en relación a la unidad ideal, más elevado es el grado de pobreza. Las unidades que se encuentran próximas a la unidad ideal son consideradas no pobres.</p> <p>El criterio de proximidad o diferenciación corresponde al concepto matemático de distancia.</p> <p>Este método combina la utilización de distancias con el objetivo de medir la magnitud de la pobreza y su intensidad.</p>

VARIABLES UTILIZADAS

1991 INEC	1995 INEC
1. SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA <ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la vivienda (mat. piso y paredes) • Hacinamiento (N° personas/N° cuartos) • Origen y abastecimiento de agua en la vivienda • Disponibilidad de servicio higiénico • Sistema de eliminación de aguas servidas 	1. SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA <ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento de agua potable • Eliminación de aguas servidas • Servicios higiénicos • Eliminación de basura* • Energía eléctrica* • Teléfono* • Ducha*
2. ACCESO A LA EDUCACIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia escolar niños de 7 a 12 años a establecimientos de educación formal 	2. EDUCACIÓN Y SALUD <ul style="list-style-type: none"> • Años de escolaridad • Analfabetismo* • Médicos institucionalizados* • Camas hospitalarias*
3. CAPACIDAD ECONÓMICA <ul style="list-style-type: none"> • Probabilidad de insuficiencia de ingresos (hogares cuyo jefe es menor de 45 años de edad, con 5 ó menos años de educación primaria aprobados y 4 ó más personas por miembro ocupado) 	

INEM - 1993	SIISE (1995-1998)
<p>En este estudio se consideraron 42 indicadores sociales, más la tenencia de la tierra, para el área rural!</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de dependencia • Sexo del jefe de familia • Años de instrucción (cónyuge) • % de asistencia escolar, % de analfabetos, años de instrucción (jefe) • % ocupados, desocupados e inactivos • N° meses que buscan trabajo • Ingreso per cápita • Materiales del piso, paredes y techo • Hacinamiento • Disponib. de agua, electricidad, SSHH, sistema de eliminación de aguas servidas y basura • Tenencia de la vivienda • Hijos por MEF, % MEF con acceso a servicios de salud, % de fracasos, abortos o hijos fallecidos, embarazos en mujeres menores de 18 años, % de partos con atención médica • Prevalencia de EDA, IRA, controles del niño sano, % de niños con 3 dosis de antipolio, % de vacunados con BCG, % niños desnutridos. 	1. SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de servicio eléctrico • Sistema de abastecimiento de agua • Disponibilidad de servicio higiénico • Hacinamiento 2. EDUCACIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Jefe de hogar con 3 ó menos años de escolaridad formal aprobados y 4 ó más personas por miembro ocupado. • Analfabetismo (personas de 10 años y más) • Asistencia escolar niños de 7 a 12 años a establecimientos de educación formal. 3. SALUD <ul style="list-style-type: none"> • Lugar de atención del último parto • Paralización de actividades ordinarias por 3 días ó más debido a enfermedades o accidentes y además no fueron atendidos por personal capacitado.

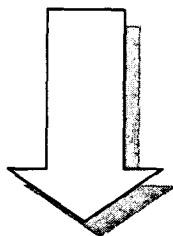
POBLACION CON -NBI- PARA 1990



INDICADORES DE POBREZA

INSTITUCIÓN	COBERTURA	AÑO	INDICADORES NBI		
			NACIONAL	URBANO	RURAL
Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC-	10% viviendas del V Censo de Población, 1990	1991	70,6%	57,0%	87,5%
Instituto Nacional de Empleo -INEM-	9.180 hogares a nivel nacional	1993	60,2%	52,3%	71,4%
Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC-	100% del territorio basado Censo de 1990 y Estadísticas Recursos de Salud a 1993	1995	40,3%	27,1%	60,8%
Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador -SIISE-	5.800 hogares a nivel nacional	1995,	54,3%	38,4%	79,9%
		1998	55,0%	37,5%	79,2%

USO DE LOS MAPAS DE -NBI-



***PROPORCIONAR INFORMACIÓN AL
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
PARA LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA
A CADA CANTÓN O PROVINCIA***

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

RENÁN QUISPE LLANOS
INEI-PERÚ

MAPA DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Construcción del Mapa de Pobreza del Perú, en INEI se ha utilizado el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual permite estudiar el fenómeno a partir de la información de los Censos de Población y Vivienda de 1993 y arribar a una focalización hasta nivel distrital.

En concordancia con la experiencia latinoamericana, para la construcción del Mapa de NBI, se seleccionaron cinco necesidades básicas, las cuales constituyen niveles o estándares mínimos aceptables, para definir la situación de pobreza de los hogares del Perú.

METODO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

INDICADOR \ PAIS	ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
NUMERO DE INDICADORES	5	5	6	3	6	6
TIPO DE VIVIENDA	X	X	X	X	X	X
HACIMIENTO	X	X	X	X	X	X
DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE	NO DEFINIDO	SE CONSIDERO COMBINACION CON EL SISTEMA DE ELIMINACION DE EXCRETAS	X	NO DEFINIDO	X	X
TIPO DE SISTEMA DE ELIMINACION DE	X	X	X	X	X	X
ASISTENCIA ESCOLAR	X	X	X	NO DEFINIDO	X	X
RELACION DE DEPENDENCIA Y NIVELES EDUCACIONALES DE LOS JEFES DE HOGAR	X	X	X	NO DEFINIDO	X	X

- Considera indicadores de necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud e infraestructura pública).
- Muestra la evolución de la pobreza estructural.
- No es sensible a los cambios de coyuntura económica.

VENTAJAS:

- Permite la focalización de la pobreza.
- Se logra la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital,
- utilizando los Censos Nacionales.

LIMITACIONES:

- Los indicadores tienen el mismo peso.
- Considera igualmente pobre a los hogares o personas que tengan 1 o varias NBI.
- Privilegia los indicadores de vivienda.

INDICADORES DE NBI UTILIZADOS POR EL INEI

1. Hogares en Viviendas con Características Físicas Inadecuadas.

Aquellos hogares que habitan en viviendas cuyo material predominante en las paredes exteriores fuera de estera, a los hogares cuyas viviendas tuvieran piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros.

2. Hogares en Viviendas con Hacinamiento

Se considera que hay hacinamiento cuando residen más de tres personas por habitación.

3. Hogares en Viviendas sin Desagüe de Ningún Tipo

Comprende a los hogares que no disponen de servicio higiénico, ni por red de tubería ni pozo ciego.

4. Hogares con Niños que No Asisten a la Escuela

Aquellos hogares con presencia de al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a un centro educativo, tiene problemas para acceder a los servicios básicos de educación.

5. Hogares con Alta Dependencia Económica

Comprende aquellos hogares donde el Jefe del hogar tiene sólo primaria incompleta y al mismo tiempo más de tres personas dependen de su ingreso.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS UTILIZADOS POR EL INEI

El INEI ha elaborado un conjunto de Indicadores Complementarios, a nivel departamental, provincial y distrital, que permiten una visión más completa del nivel de desarrollo alcanzado en las diferentes circunscripciones político administrativas del país:

- Tasa de Crecimiento Intercensal.
- Porcentaje de Población Rural según Distritos.
- Mujeres de 30 a 49 años con 4 ó más hijos.
- Mujeres Soltera que son Madres.
- Niños con Desnutrición Crónica.
- Hogares en Viviendas sin Agua de Red Pública o Pozo ni desagüe ni pozo ciego.
- Hogares de Viviendas que no tiene Servicio de Agua de Red o Pozo.
- Hogares en Viviendas sin Alumbrado Eléctrico.
- Viviendas con un solo Cuarto.
- Porcentaje de Mujeres que son Jefas de Hogar.
- Porcentaje de Jefes de Hogar Analfabetos.
- Porcentaje de Jefes de Hogar con Primaria Incompleta.
- Tasa de Analfabetismo.
- Porcentaje de Mujeres Analfabetas.

- Niños de 13 a 17 años que No Asisten a la Escuela.
- Niños de 6 a 14 años que Trabajan.
- Tasa de Mortalidad Infantil a Nivel Provincial.

PROCEDIMIENTO METODOLOGICO PARA CALCULAR EL INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

$$INBI = \sum_{i=1}^{n=5} \frac{HOG_i}{H_t}; \text{ para cada } A_n$$

INBI = Indice de Necesidades Básicas Insatisfechas para cada A_n .

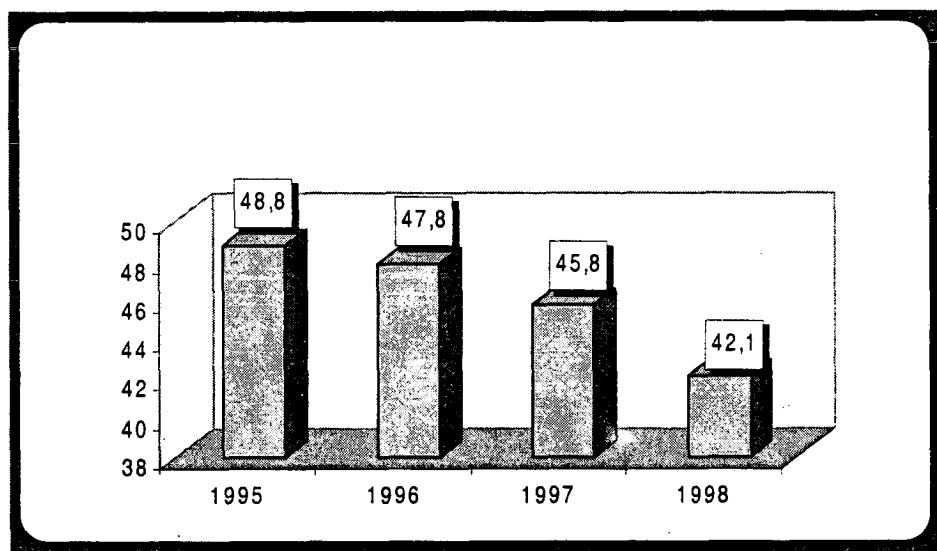
HOG_i = Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, reflejada en cada i

A_n = Area geográfica (distrital, provincial, departamental, nacional)

i = Indicador de carencia

H_t = Total de hogares

POBLACION CON AL MENOS UNA NECESIDAD BASICA INSATISFECHA, 1995-98 (%)



**POBLACION CON AL MENOS UNA NECESIDAD BASICA INSATISFECHA, SEGÚN
AREA DE RESIDENCIA Y LIMA METROPOLITANA**

LIMA METROPOLITANA	POBLACION CON AL MENOS UNA NBI			
	PORCENTAJE		EN MILES	
	1995	1998	1995	1998
TOTAL	48,8	42,1	11561,7	10515,1
AREA				
URBANA	31,6	25,9	4852,5	4203,0
RURAL	80,2	71,9	6709,2	6312,1
LIMA METROPOLITANA	25,4	18,8	1693,8	1332,0

Nota: El porcentaje es respecto a la población total de cada dominio.

1/ Incluye a Lima Metropolitana.

FUENTE: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1995 y 1998.

POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS, 1998
(%)

AREA Y REGIONES	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)					CON AL MENOS UNA NBI
	VIVIENDA INADECUADA	VIVIENDA HACINADA	VIVIENDA SIN SERVICIO HIGIENICO	HOGARES CON NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA	HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA	
TOTAL	10,8	20,9	23,8	4,1	2,0	42,1
URBANA	8,8	14,0	8,5	2,4	1,3	25,9
RURAL	14,7	33,5	51,9	7,0	3,3	71,9
LIMA METROPOLITANA	8,9	11,7	3,1	1,6	0,4	18,8

FUENTE: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1998.

POBLACION SEGÚN EL NUMERO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS, 1998

AREA Y REGIONES	CON TODAS LAS NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS	CON AL MENOS UNA NBI	CON UNA NBI	CON DOS NBI	CON TRES NBI	CON CUATRO NBI	CON TODAS LAS NBI
TOTAL	57,9	42,1	27,0	11,3	3,3	0,4	0,0
AREA							
URBANA	74,1	25,9	19,0	5,0	1,8	0,2	0,0
RURAL	28,1	71,9	41,7	23,0	6,2	1,0	0,0

FUENTE: INEI - ENAHO - IV Trimestre 1998.

HOGARES QUE ACCEDEN AL AGUA POTABLE, 1999

(%)

CON NBS	84,6
• CON AL MENOS UNA NBI	44,2
- CON 1 NBI	49,8
- CON DOS Ó MÁS NBI	32,2
TOTAL NACIONAL	70,1

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

HOGARES QUE ACCEDEN AL DESAGUE, 1999

(%)

CON NBS	73,8
• CON AL MENOS UNA NBI	14,9
- CON 1 NBI	20,1
- CON DOS Ó MÁS NBI	3,0
TOTAL NACIONAL	52,5

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

HOGARES QUE ACCEDEN AL ALUMBRADO ELÉCTRICO, 1999

(%)

CON NBS	88,1
• CON AL MENOS UNA NBI	49,0
- CON 1 NBI	57,6
- CON DOS Ó MÁS NBI	29,6
TOTAL NACIONAL	74,0

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

TASA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA, 1999

(%)

CON NBS	100,0
• CON AL MENOS UNA NBI	93,3
- CON 1 NBI	96,6
- CON DOS Ó MÁS NBI	88,9
TOTAL NACIONAL	96,6

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO ALCANZADO, 1999

(%)

CON NBS	8,4
• CON AL MENOS UNA NBI	6,1
- CON 1 NBI	6,5
- CON DOS Ó MÁS NBI	5,2
TOTAL NACIONAL	8,4

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

COBERTURA DE CENTROS EDUCATIVOS ESTATALES, 1999

(%)

CON NBS	79,9
• CON AL MENOS UNA NBI	97,4
- CON 1 NBI	96,5
- CON DOS Ó MÁS NBI	99,0
TOTAL NACIONAL	87,4

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

ACCESO A SERVICIOS DE SALUD, 1999

(%)

CON NBS	87,0
• CON AL MENOS UNA NBI	77,7
- CON 1 NBI	80,9
- CON DOS Ó MÁS NBI	71,3
TOTAL NACIONAL	83,7

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

PERSONAL DE SALUD QUE ATENDIÓ LA CONSULTA, 1999

(%)

CON NBS	88,6
• CON AL MENOS UNA NBI	70,8
- CON 1 NBI	75,1
- CON DOS Ó MÁS NBI	60,8
TOTAL NACIONAL	82,8

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares 99-IV.

**UTILIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS MÉTODOS DE
LP Y NBI**

HACIA UN INTENTO DE INTEGRACIÓN DE AMBOS MÉTODOS – EVALUACIÓN CRÍTICA

**TITO ARMANDO VELASCO
CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Esquema conceptual.....	215
Observaciones al anterior método integrado de pobreza	215
Hacia la complementación de los métodos de LP y NBI.....	216
Aplicación de una variante del método NBI (Mapa de pobreza de Bolivia - "NBI mejorado")	217
Crítica al método "mejorado" de NBI	218

ESQUEMA CONCEPTUAL (J. BOLTVINIK)

Fuentes del bienestar	LP (Y)	LP (C)	NBI
a) Ingreso o gasto de consumo corriente	✓	✓	×
b) Derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales subsidiados	×	×	✓
c) Propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado)	×	×	✓
d) Niveles educativos, habilidades y destrezas	×	×	×
e) Tiempo disponible para educación, recreación, descanso y labores domésticas	×	×	×
f) Activos no básicos o capacidad de endeudamiento del hogar	×	✓	×

a) puede sustituir b) y c), pero no e)

∴ Ambos métodos tienen una visión parcial de pobreza; en vez de excluyentes, son complementarios

Nota: ✓ ó × - Indica, respectivamente, si el método cuantifica la fuente de bienestar.
Y - ingreso; C - gasto de consumo.

OBSERVACIONES AL ANTERIOR MÉTODO INTEGRADO DE POBREZA

OBSERVACIONES (J. Boltvinik, Colegio de México)	OTRAS OBSERVACIONES
INTEGRACION ACRTICA LP Y NBI	
<u>Línea de Pobreza</u>	
a) La caja oscura del inverso del coeficiente de Engel (CE) $z = Cal \cdot 1/CE$	
b) Supuesto línea indigencia: y_h se destina exclusivamente al Cal. ∴ z subestimado	
c) Coef Engel constante ∴ z no refleja cambio en precios relativos y hábitos alimenticios	
<u>Necesidades Básicas Insatisfechas</u>	
a) Criterio de pobreza $p_h = \sum_{i=1}^n C_{ih} \geq 1$ ∴ H sensible al # de variables Ej. Venezuela y Colombia 5 variables, Ecuador y Uruguay 6, Paraguay 7	a) NBI índice agregado ?
b) No mide la brecha de pobreza (PG)	b) Mezcla de indicadores de resultado con indicadores de insumo
c) Normas mínimas (<i>threshold</i>) no distinguen adecuadamente áreas urbana y rural	
d) Variables de largo plazo. Ej. Vivienda y condiciones sanitarias	c) Variables e indicadores no comparables
e) Carga económica → Proxy de Y ∴ Duplica medición de dimensión monetaria, ya medida por método de LP	

HACIA LA COMPLEMENTACIÓN DE LOS MÉTODOS LP Y NBI

Necesidades	LP	NBI
<i>Requerimientos de consumo público, inversión privada y pública</i>		
a) Servicios de agua y drenaje	x	✓
b) Nivel educativo de adultos y asistencia escolar de menores	x	✓
c) Electricidad	x	✓
d) Vivienda	x	✓
e) Mobiliario y equipamiento del hogar	x	✓
f) Tiempo libre para recreación, información y cultura	x	✓
<i>Requerimientos de consumo privado corriente</i>		
a) Alimentación y combustible	✓	x
b) Vestido, calzados y cuidado personal	✓	x
c) Higiene personal y del hogar	✓	x
d) Transporte y comunicaciones básicas	✓	x
e) Gastos corrientes en servicios de la vivienda	✓	x
f) Gastos corrientes que entranan la disponibilidad de tiempo libre para recreación, información y cultura	✓	x
g) Costo privado necesario para acceder a servicios de salud y de seguridad social (no subsidiados)	✓	x

Nota: ✓ ó x - Indica lo que cada método debiera o no cuantificar.

APLICACIÓN DE UNA VARIANTE DEL MÉTODO NBI (MAPA DE POBREZA DE BOLIVIA - "NBI MEJORADO")

PASOS EN LA CONSTRUCCIÓN Y DEFINICIÓN DEL ÍNDICE AGREGADO DE POBREZA

a) Definición variables:

Vivienda	Servicios e insumos básicos	Educación	Salud
----------	-----------------------------	-----------	-------

b) Determinación z:

Criterio conceptual	Criterio "empírico": Mayor frecuencia relativa f(x)
---------------------	---

c) Calificación variables y construcción índices de logro y carencia:

Piso	Calificación	Índ. logro estandarizado	Índ. de carencia
	p_j	$lp_j = p_j / z$	$cp_j = 1 - p_j / z$
Tierra y otros (50%)	0	0	1
Ladr. y cemento (36%) (z)	1	1	0
Madera, mosaico o baldosas (14%)	2	2	-1

d) Estandarización:

$$lp_j^* = 1 + \frac{lp_j - 1}{\max \{lp_i - 1\}} ; lp_j > 1$$

e) Construcción índice agregado

$$I(nbi)_j = \sum_{j=1}^n w_j * cx_j ; w > 0, x \text{ carencia}$$

Problema de ponderaciones ocultas

d) Clasificación de grupos pobres:

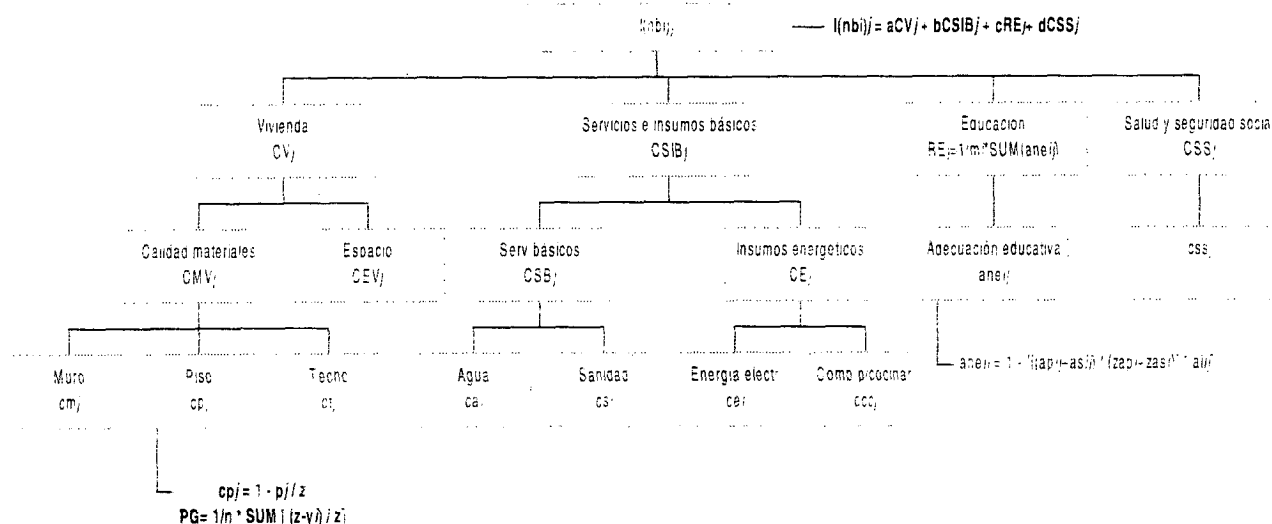
• Pobreza extrema: Marginalidad	$I(nbi)_j =]0.7, 1]$
Indigencia	$I(nbi)_j =]0.4, 0.7]$
• Pobreza moderada	$I(nbi)_j =]0.1, 0.4]$
• No pobres: Umbral de pobreza	$I(nbi)_j = [-0.1, 0.1]$
Sin NBI	$I(nbi)_j = [-1, -0.1[$

e) Construcción de indicadores a nivel de área geográfica k:

$$I(nbi)_k = \sum_{j=1}^n m_j * I(nbi)_j ; m = \# \text{ miembros en el hogar } j$$

$$P(1)_k = H(nbi)_k * I(nbi)_k$$

CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE AGREGADO NBI



CRÍTICA AL MÉTODO "MEJORADO" DE NBI

OBSERVACIONES	Posibles soluciones
a) $I(nbi)_j$ no óptimo Selección arbitraria de variables → problemas de colinearidad y ∴ ponderaciones ocultas Ej. Variables vivienda y servicios de vivienda	Ejercicio empírico para limpiar variables de efectos de colinearidad de otras variables
b) Confusión entre codificación (escala ordinal) y calificación (escala cardinal)	Mapear información cualitativa en una escala cardinal que refleje un nivel de utilidad ($z \rightarrow U = 0$)
c) Estandarización poco robusta → transformación de datos desigual sobre tramo de variación	$u / \sigma \rightarrow U \text{ stand. } \sigma^2 = 1$
d) Conceptualización ex-post de pobreza, poco clara y arbitraria. ∴ interpretación ambigua	
e) P1 para ordenamiento de provincias y municipios y para orientar el gasto social	P1 para fines de política y P2 para ordenamiento de áreas geográficas
f) Variables e indicadores no son comparables.	

**ESTIMACIONES DE INGRESO Y POBREZA
COMBINANDO CENSOS DE POBLACIÓN Y
VIVIENDA CON ENCUESTAS DE HOGARES**

**JORGE BRAVO
CELADE-CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Antecedentes I: Demanda y uso de información demográfica y socioeconómica de áreas menores	221
Antecedentes II: Técnicas de estimación para áreas menores y proyección geográfica multivariada	222
Estimaciones de ingreso y pobreza para áreas pequeñas	223
Comentario final	225
Bibliografía	225
Estimaciones de ingreso y pobreza para áreas menores	227

ANTECEDENTES I: DEMANDA Y USO DE INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE ÁREAS MENORES

La creciente demanda de información demográfica, social y económica para áreas geográficas menores responde por un lado a la necesidad de asignar, de acuerdo a estipulaciones legales, la representación política y algunos recursos públicos según el tamaño de la población (por ejemplo, la legislación electoral en prácticamente todos los países de la región, la Ley de Descentralización y Participación Popular en Bolivia, la Ley Especial del 15% del Presupuesto Central para los gobiernos seccionales en Ecuador, Fondo de Compensación Municipal de Chile). En segundo lugar, la demanda es alimentada por los requerimientos de focalización del gasto del gobierno central y de las inversiones en los sectores sociales, con el objetivo final de mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público. Los procesos de descentralización, en los que la información se hace necesaria para sustentar las decisiones de asignación de recursos en los departamentos, provincias y distritos o municipios, han incrementado su utilidad al nivel local.¹

Esta tendencia está más o menos generalizada en la región latinoamericana, aunque es más marcada en los países con mayores diferencias geográficas en las condiciones económicas y sociales de su población.

Diversos investigadores y agencias internacionales, han desarrollado trabajos para permitir la obtención de indicadores geográficamente desagregados. La preocupación por mantener actualizadas las estimaciones de población en áreas pequeñas dio origen, a partir de los años cincuenta, a una línea de trabajo que continúa desarrollándose en la actualidad, que hace uso de métodos de "variables sintomáticas", que se reseñarán brevemente en las secciones siguientes. Siempre en el campo demográfico, la agencia IRD/Macro International, encargada del levantamiento de las encuestas demográficas y de salud, ha dedicado esfuerzos al cálculo de indicadores para áreas menores mediante diversos procedimientos estadísticos, los que también serán discutidos en las secciones siguientes. En el ámbito de los sectores sociales, se han efectuado estimaciones y desarrollado sistemas de información geográficamente desagregados para una gran variedad de indicadores sociodemográficos y económicos en diferentes países de la región.²

Una de las áreas más tradicionales y de aplicación más generalizada de uso de las estimaciones para áreas pequeñas es la de los Mapas de Pobreza, tema tratado más específicamente en otras sesiones de este taller. En la línea de este tipo de aplicaciones, el resto de estas notas se refieren al desarrollo de los métodos de estimación de ingreso y pobreza las unidades geográficas pequeñas, con especial énfasis en aquellos métodos que combinan censos con encuestas.

¹ La información desagregada geográficamente también ha posibilitado la realización de interesantes investigaciones sociales, con una mayor consideración de la dimensión espacial. Este tipo de estudios -de carácter más bien académico- no se aborda en esta ponencia, que está más orientada a las aplicaciones de políticas y programas sociales.

² Algunos ejemplos que ilustran la amplia gama de ámbitos de aplicación son: El Mapa Educativo de Paraguay, desarrollado por el Ministerio de Educación y la DGEEC (1995); el Mapa de Salud de Perú, elaborado por el Ministerio de Salud (1995), concebido como un instrumento de inversión en el sector; el esquema de clasificación y jerarquización de las 900 escuelas con mayores necesidades a ser priorizadas por los programas educativos de Chile (PIIE y Ministerio de Educación), el Mapa de Oferta y Uso de Servicios de Planificación Familiar de Costa Rica (1997), y el Mapa de Malaria y de la Desnutrición Infantil de Brasil (1993 y 1996, respectivamente).

ANTECEDENTES II: TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN PARA ÁREAS MENORES Y PROYECCIÓN GEOGRÁFICA MULTIVARIADA

Los métodos de estimación para variables de áreas menores se pueden clasificar, en una primera instancia, en directos e indirectos.

Los métodos directos se pueden aplicar cuando existe información estadística para las variables y al nivel del área menor que se desea estudiar. La información puede provenir de censos, registros administrativos o, en algunos casos, de encuestas que tengan el nivel de representación estadística adecuada. Así, por ejemplo:

- Los *países nórdicos* con buenos registros de población actualizan las estimaciones del número de habitantes usando simplemente la ecuación compensadora,
- En muchos *países de la región*, se ha usado información de los censos nacionales de población y vivienda para estimar características sociodemográficas y necesidades básicas insatisfechas (tema a ser tratado en otras sesiones de este taller).
- En *Chile* se ha usado los registros demográficos y administrativos del sector educación para calcular una serie de indicadores relevantes para las políticas del sector,
- En *Paraguay*, se usó información de un censo educativo en combinación con información del censo de población y vivienda para estructurar un sistema de información georeferenciado denominado *Mapa Educativo*,
- En *Perú*, se combinó información de registros administrativos, del censo de población y vivienda y proyecciones demográficas a nivel de departamento para construir el Mapa de Salud
- En *República Dominicana* se usó información de una encuesta de demografía y salud y tres métodos. Uno de ellos, el "directo" calcula simplemente el indicador deseado y su error estándar. Ello supone un diseño muestral adecuado y un tamaño de muestra suficiente para realizar estimaciones con un mínimo grado de confiabilidad.

Los métodos indirectos se usan toda vez que no existe información estadística para las variables que interesan al nivel requerido. La información de base para aplicar estos métodos generalmente combina dos o más fuentes, como por ejemplo censos, registros administrativos y encuestas por muestreo, las que usualmente no tienen representatividad estadística al nivel deseado. Los métodos estadísticos son en este caso más elaborados y, en particular, son de tipo multivariado. Por ejemplo:

- En el estudio sobre *República Dominicana* recién referido, los otros dos métodos probados fueron, por una parte, el "sintético", que consiste en la adscripción del indicador de interés según una determinada característica de la población (edad o nivel educativo) a la distribución de la población según dicha característica. Por otra parte, en el método "de regresión" la variable de interés se modela como función de un vector de variables asociadas. Tal como lo muestra el cuadro 4.2 del estudio de Aliaga y Muhri (1994), éste último método presenta ventajas respecto de los anteriores, en términos de precisión y posibilidad de evaluar el error de estimación.
- En *Chile* y *Costa Rica* se ha aplicado el método de variables sintomáticas para la estimación de población para áreas menores. Este método combina datos de población típicamente de uno o más censos, con estadísticas vitales y de registros administrativos, generando un modelo estadístico que permita estimar el tamaño de la población en periodos inter o post-censales.
- En varios países de la región, se ha desarrollado modelos de regresión multivariada para la estimación de indicadores de ingreso, consumo y pobreza. Este tipo de métodos combina

información de censos y de encuestas de hogares o de niveles de vida, para "imputar" (o proyectar, en un sentido geográfico) ecuaciones estimadas con datos representativos a un nivel geográfico mayor, hacia unidades geográficas menores. Este es el tipo de aplicaciones del cual se ocupa el resto de estas notas.

ESTIMACIONES DE INGRESO Y POBREZA PARA ÁREAS PEQUEÑAS

Las diferentes aproximaciones para la medición de la pobreza —o más en general, las condiciones materiales de vida de la población— tienen como referente obligado los dos principales enfoques, el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de la línea de pobreza.

El primer enfoque proporciona información de cobertura virtualmente universal, pero está limitado por el hecho de que la satisfacción del conjunto de las necesidades de consumo se captura de modo parcial e imperfecto. Además, dado que los indicadores se calculan a partir de información censal, aun cuando apuntan a variables de carácter más bien estructural que no varían mucho en el tiempo, éstos pierden vigencia conforme pasan los años.³ No obstante, cabe destacar la gran utilidad que han demostrado los mapas y análisis basados en este enfoque, así como algunas mejoras recientes en la estimación de pobreza mediante el método de NBI, tales como en adecuar la definición de los umbrales críticos, una mayor graduación de los indicadores de carencias, y en la composición de índices sintéticos de insatisfacción (por ejemplo, en Bolivia, 1993; Kaztman, 1995; Pellegrino y González, 1995) según las características de cada país y, en particular, a las diferentes condiciones del medio urbano y rural. Un ejemplo específico de mejora reciente es la mayor sensibilidad del indicador de capacidad de subsistencia, que en sus primeras versiones dicotomiza el nivel educativo del jefe y el número de dependientes por miembro activo u ocupado, y que en versiones más recientes permite una mayor graduación del número de años promedio, ampliado a todos los miembros activos del hogar (Gómez y otros, 1999).

El segundo enfoque provee una medida más directa del consumo corriente, o —cuando la información analizada es del ingreso— de la probabilidad del consumo corriente, pero como típicamente se calcula a partir de información de encuestas, los indicadores no tienen validez estadística por debajo del nivel nacional o, a lo sumo, del nivel estadual, departamental, o provincial, lo que constituye una limitación importante desde el punto de vista de los mapas de pobreza o de condiciones de vida.

Combinando ambos *métodos*, usando datos de encuestas, el cruce de los hogares según los criterios de NBI y de línea de pobreza para clasificar los hogares y la población ha probado ser útil para la caracterización de ciertos tipos de pobreza (Kaztman, 1989). Métodos que "integran" ambos criterios (Boltvinik, 1992), también explotan la combinación de los dos enfoques básicos.

Cuando se combina las dos *fuentes de información* mencionadas (censo y encuesta), se pueden obtener estimaciones de ingreso y pobreza desagregadas geográficamente, que no se pueden conseguir sobre la base de una sola de las fuentes estadísticas. El método de estimación explota la disponibilidad de información común a los censos y las encuestas, referidas a características de la vivienda y de los hogares, de los individuos que las integran y de la zona donde residen.

Expresado de forma muy sintética, los métodos de este tipo consisten en:

- Seleccionar las variables comunes a las dos fuentes, homogeneizar sus códigos, y validar la comparabilidad de los indicadores agregados;

³ Este problema, presente en el análisis de la información censal en general, es más pronunciado en los niveles geográficos pequeños, dado que no sólo las características de la población cambian en el tiempo, sino que también su tamaño y composición.

- Con datos de la encuesta, especificar un modelo de regresión para el ingreso (y) o la proporción de hogares pobres (π) en función de variables individuales (i), de la vivienda (v) y de la zona de residencia (z):

$$y = \alpha + \beta_i i + \beta_v v + \beta_z z + \varepsilon, \quad \text{ó}$$

$$\pi = \eta + \theta_i i + \theta_v v + \theta_z z + \mu,$$

- Usar las ecuaciones estimadas, es decir los coeficientes (α , β_i , β_v , β_z) ó (η , θ_i , θ_v , θ_z) e información censal sobre (i , v , z) al nivel requerido (distrito, comuna, sección censal) para "proyectar" la estimación de y o de π .

Son de público conocimiento aplicaciones de este tipo de métodos en Perú (con datos del censo de 1993/encuesta de 1995), Nicaragua (1995/93), Uruguay (1985/85), Ecuador (1990/94), República Dominicana (1993/96) y Paraguay (1992/97). En buena parte de los casos, los resultados de estos trabajos han sido aplicado a evaluaciones diagnósticos y a decisiones de asignación de recursos de variados programas sociales, por ejemplo, el FONCODES en Perú, el programa FISE de Nicaragua, el Plan Nacional de Desarrollo Social de República Dominicana.

Las principales ventajas que presenta este tipo de procedimiento, de aplicación y utilización creciente, son:

- Provee de indicadores que no es posible obtener a través de los procedimientos previamente en uso;
- Complementa los indicadores de NBI e incluso presenta ventajas respecto de esos indicadores al permitir un mayor grado de continuidad del índice sintético estimado, y menor grado de dependencia en la definición de umbrales, ponderación de las diferentes dimensiones de cada NBI, etc.
- Dado que se es posible estimar la distribución del ingreso o del consumo de cada unidad territorial, se puede efectuar el análisis estándar de distribución (y calcular los índices de dispersión, brechas, etc.) para el nivel geográfico menor, de forma análoga al análisis estándar realizado al nivel nacional.
- Al disponer de un modelo estadístico bien especificado, es posible estimar el error estándar de los estimadores, no disponible hasta ahora con los indicadores basados en estadísticas descriptivas.

Algunas limitaciones de este enfoque son:

- Dado que el procedimiento se basa sobre el conjunto de información común al censo y a las encuestas, los modelos estadísticos no necesariamente captan cabalmente el conjunto de factores explicativos del ingreso (o asociados a él), el consumo o la probabilidad de ser pobre.
- Como se requiere de datos censales para "anclar" las estimaciones a las áreas geográficas menores, las estimaciones van perdiendo vigencia a medida que se alejan del momento censal.
- En algunos países los grados de omisión y error en los censos y encuestas son significativos, lo que resta confiabilidad a las estimaciones, particularmente las referidas a las unidades territoriales más pequeñas.

COMENTARIO FINAL

Las estimaciones de ingreso, consumo y pobreza para áreas menores se ha hecho posible mediante la combinación de información de los censos de población y vivienda con encuestas de hogares y el desarrollo e implementación de modelos estadísticos apropiados. Se trata de aplicaciones útiles, que complementan y en ciertos aspectos significan mejoras respecto de los procedimientos tradicionales, por lo que probablemente seguirán extendiéndose en la región, especialmente luego que se levanten los censos de la ronda de 2000. Las mejoras y desarrollos metodológicos recientes que han tenido estos métodos, junto a las mejoras en la calidad consistencia de la información producida a partir de las dos fuentes, permitirá la obtención de resultados más confiables y de mayor utilidad para los diagnósticos y decisiones sobre asignación de recursos en las políticas y programas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aliaga, A. y Muhri, P. (1994) "Methods of Estimating Contraceptive Prevalence Rates for Small Areas: Applications in the Dominican Republic and Kenya" *Demographic and Health Surveys Methodological Report* No. 3, Macro International Inc. Calverton, Maryland.
- Arcia, G., Mendoza, H. y Iachan, R. (1996) "Mapa de Pobreza Municipal de Nicaragua" Informe presentado al Fondo de Inversión y Emergencia. Managua, Febrero, 1996.
- Bay, G. (1998) "El uso de variables sintomáticas en la estimación de la población de áreas menores". *Notas de Población* No. 67/68, diciembre de 1998. CELADE, Santiago, Chile.
- Bogue, D. y Duncan, B. (1956) "A composite method for estimating postcensal populations of small areas by age, sex and color" Conference on Business Research, Chicago, Illinois, 13-14 abril, 1956.
- Bogue, D. (s/f) "Techniques for Indirect Estimation of Total, Marital and Extra-Marital Fertility for Small Areas and Special Populations" Social Development Center Working Paper, University of Chicago.
- Bolivia (1993) *Mapa de Pobreza; una guía para la acción social*. UDAPSO, INE, UPP, UDAPE, La Paz, Diciembre de 1993.
- Boltvinik, J. (1992) "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo". *Comercio Exterior*, vol. 42, n. 4, especial, abril 1992. México, DF.
- Del Popolo, F. y Ventroni, N. (1991) "Marcos Múltiples: su uso en la obtención de estimaciones para áreas pequeñas" CELADE, CEPAL, LC/DEM/R.131, Serie A, No. 277, octubre 1991.
- FISE (1997a) "Informe de Programa 95-97 al 31 de Diciembre de 1996" Fondo de Inversión y Emergencia, Dirección de Planificación, Enero 1997.
- FISE (1997b) "Focalización y Distribución de Recursos Enero95 - Diciembre 96" Fondo de Inversión y Emergencia, Dirección de Planificación, Enero 1997.
- Gómez, A., Alvarez, G., Lucarnini, A. y Olmos, F. (1999) "Capacidad Económica de los Hogares. Vinculaciones entre la pobreza coyuntural y los comportamientos demográficos. Provincias seleccionadas, 1991" Documento presentado en las *V Jornadas Argentinas de Estudios de Población - AEPA*. Universidad Nacional del Luján, 6 al 8 de octubre de 1999.
- Hentschel, J., Olson, J., Lanjouw, P., Poggi, J. (1999) "Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A case study of Ecuador" Documento inédito, Banco Mundial, 5 de Julio, 1999.

- INEI (1996a) "Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales" Instituto Nacional de Estadística e Informática, Ministerio de la Presidencia, Fondo de Compensación y Desarrollo Social, Centro Latinoamericano de Demografía. Lima, Perú.
- INEI (1996b) "Metodología para Determinar el Ingreso y la Proporción de Hogares Pobres", Instituto Nacional de Estadística e Informática, Programa de Cooperación Técnica BID/CELADE, CEPAL Serie LC/DEM/R 254, OI 111.
- Kaztman, R. (1989) "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo" *Revista de la CEPAL*, No. 37, abril 1989. Santiago, Chile.
- Macadar, D. M. y Mendive, C. (1997) "Determinación del Ingreso y la Proporción de Hogares a Nivel Provincial y Distrital en Perú" *Notas de Población* N° 66, CELADE, Santiago, Chile.
- Morillo, A. (1997) "Focalización de la pobreza en la República Dominicana". Informe preliminar, Unidad de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Social, Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Santo Domingo. Agosto, 1997.
- Pellegrino, A. y González, S., coordinadores (1995) *Atlas Demográfico del Uruguay: indicadores sociodemográficos y de carencias básicas, Uruguay 1985*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Reis, E. y Assunção, R. (1996) "Mapeamento da malária em Rondônia usando o estimador empírico de Bayes" En Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), *Décimo Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Belo Horizonte.
- República de Nicaragua (1994) "Estudio de la pobreza en Nicaragua" Gabinete Social, Managua. Noviembre de 1994.
- Robles, M. (1999) *Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay*. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Robles, M. y Reyes, J. (1996) "Determinación del Ingreso y la Proporción de Hogares a Nivel Provincial y Distrital en Perú" *Notas de Población* N° 64, CELADE, Santiago, Chile.
- Rosero, L. (1995) "Análisis espacial de la planificación familiar en Costa Rica, 1993" En Rosero-Bixby, Luis; Pebley, Ann; Bermúdez Méndez, Alicia. *De los Mayas a la Planificación Familiar: demografía del Istmo*. Universidad de Costa Rica, San José.
- Shack, N. y Díaz, J. (2000) *Mapa de Pobreza del Perú, 2000: Un instrumento de Focalización para la Inversión Social*. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Asuntos Financieros y Sociales.

ESTIMACIONES DE INGRESO Y POBREZA PARA ÁREAS MENORES

1. Demanda y utilidad de la información de áreas pequeñas
2. Técnicas de estimación/proyección de indicadores para áreas menores
3. Estimaciones de ingreso y pobreza: experiencias en América Latina y el Caribe

1. Demanda y Uso de Información para áreas menores

Estipulaciones legales sobre representación política y asignaciones presupuestales periódicas

Ejemplos: ley electoral, fondo de compensación municipal (Perú, Chile); ley descentralización y participación popular (Bolivia), ley del 15% (Ecuador)

Mejorar la efectividad y eficiencia de los programas sociales focalizados

En salud y saneamiento, educación, microproyectos a nivel local financiados por los fondos de emergencia, compensación e inversión social

Ambitos (ejemplos):

- Actualización de estimaciones de población
- Indicadores de demanda de servicios de planificación familiar
- Requerimientos de políticas y programas sociales y de reducción de pobreza

2. Técnicas de estimación de indicadores para áreas menores

Se ha probado una gran variedad de métodos de estimación, directos e indirectos.

Los Directos se aplican cuando se dispone de información sobre la variable y al nivel de interés. Por ejemplo:

- En varios países nórdicos, que tienen buenos registros de población, esta se estima (directamente) mediante la ecuación compensadora: $P_{t+1} = P_t + N_{t,t+1} - D_{t,t+1} + I_{t,t+1}$
- En muchos países de la región se ha usado información censal para elaborar mapas de necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- En Chile, se ha usado registros demográficos y administrativos del sector educación para calcular una serie de indicadores relevantes para las políticas del sector (900 escuelas)
- En Paraguay, se usó datos de un censo educativo junto al censo de población y vivienda para construir el Mapa Educativo
- En Perú, se combinó información de registros administrativos, censo de población y vivienda, censo de establecimientos y proyecciones demográficas para elaborar el Mapa de Salud
- En República Dominicana se usó información de una encuesta de demografía y salud y 3 métodos, el primero de los cuales estima directamente el indicador deseado y su error estándar

Por otro lado, los métodos Indirectos deben usarse toda vez que no existe información estadística para las variable de interés al nivel requerido. Por ejemplo:

- En Chile, Costa Rica y Brasil se ha usado registros vitales y administrativos junto a censos para estimar la población, con el método de "variables sintomáticas" (que datan de los años 1950)

- En el estudio de República Dominicana referido, los otros dos métodos fueron: a) el "sintético", que asigna el indicador de interés según una determinada característica de la población (edad, educación, etc.), por lo que el indicador (P) de interés se construye:

$$P_k = \sum_j p_j \times w_{kj}$$

y b) el método de "regresión", donde el indicador de interés se modela como función de un vector de variables y sus respectivos coeficientes $\hat{\alpha}_i$. El indicador de interés se construye:

$$P_k = \sum_i \hat{\alpha}_i \times x_{ki}$$

3. Estimaciones de ingreso y pobreza para áreas menores

- En esta línea de métodos se sitúan los modelos multivariados para estimar ingreso, consumo y pobreza.

El problema: los datos (del censo) que tienen el nivel de desagregación adecuado son insuficientes, y las fuentes (encuestas) que recogen el dato requerido no son representativas al nivel deseado.

La solución propuesta: combinar ambas fuentes y usar métodos de regresión múltiple para "proyectar" al nivel geográfico menor, explotando la existencia de información común al censo y las encuestas, recogidas de forma similar.

Los pasos a seguir son:

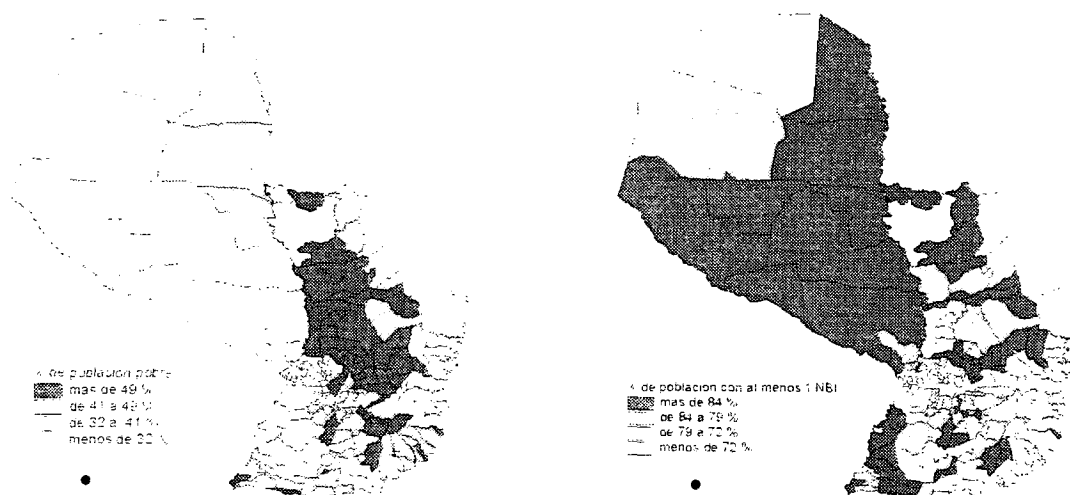
1. Seleccionar las variables comunes a las dos fuentes y codificar de modo homogéneo;
2. Con datos de la encuesta, especificar un modelo de regresión para el ingreso (y) o la proporción de hogares pobres (π) en función de variables individuales (i), de la vivienda (v) y de la zona de residencia (z):

$$y = \alpha + \beta_i i + \beta_v v + \beta_z z + \varepsilon, \quad \text{ó}$$

$$\pi = \eta + \theta_i i + \theta_v v + \theta_z z + \mu,$$

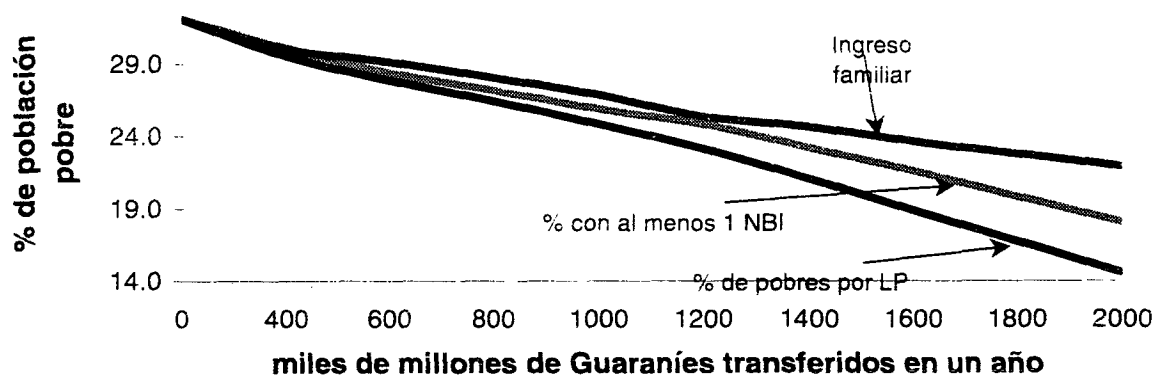
3. Usar la ecuación estimada en 2., es decir los coeficientes ($\alpha, \beta_i, \beta_v, \beta_z$) ó ($\eta, \theta_i, \theta_v, \theta_z$) e información censal sobre (i, v, z) al nivel requerido (distrito, comuna, sección censal) para "proyectar" la estimación de y o de π deseada.

Este tipo de procedimiento ha sido usado en Perú (1996), Uruguay (1997), Nicaragua (1997), República Dominicana (1997), Paraguay (1999) y Ecuador (2000).

DISTRITOS DE PARAGUAY: % DE POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LP Y AL MENOS 1 NBI**CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (%) DEBIDO A UNA TRANSFERENCIA SIMULADA DE 1 BILLÓN DE GS ANUAL A LOS HOGARES SEGÚN INDICADOR UTILIZADO**

Indicador a nivel de distrito	Urbano	Rural
NBI	20.0	32.7
Ingresos familiares	17.2	38.1
% de población pobre por LP	20.0	30.4
Número de pobres por LP	16.0	32.7
"Prevalencia de pobreza crónica"	21.4	33.4
Más % de pobres-más # de pobres	20.0	32.3
Tamaño de la población	19.4	33.7
	↑	↑
Situación inicial de pobreza	23.1	42.5

Cambios en la Incidencia de la pobreza debido a transferencias simuladas a los hogares según indicador de focalización utilizado



**MAPA DE POBREZA PROBABILÍSTICO
COMBINANDO INFORMACIÓN DEL
CENSO Y ENCUESTAS DE HOGARES**

**CARLOS SOBRADO
BANCO MUNDIAL**

MAPAS DE POBREZA

QUE SON?

Ordenamientos de zonas geográficas del país a través de alguna medida que pretende reflejar el bienestar conjunto de los hogares.

COMO SE PRESENTAN?

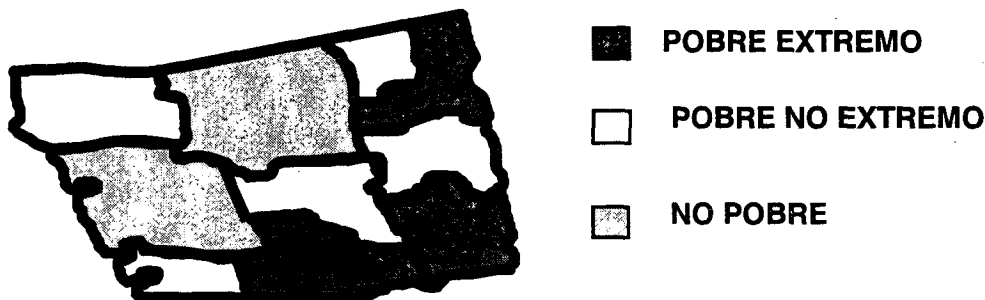
Como listas donde se presenta la identificación de cada área geográfica y la medida de bienestar estimada

Tabla 1-B Pobreza general a nivel de departamento y área			
Area	Departamento	Pobreza %	Orden
Urbana	Nueva Segovia	60.1 (0.49)	17
Rural	Nueva Segovia	80.9 (0.44)	31
Urbana	RAAN	41.9 (0.63)	9
Rural	RAAN	84.4 (0.53)	33
Urbana	RAAS	50.5 (0.35)	14
Rural	RAAS	75.2 (0.54)	23
Urbana	Jinotega	43.7 (0.52)	10
Rural	Jinotega	80.1 (0.37)	29
Urbana	Madriz	52.8 (0.66)	15
Rural	Madriz	82.1 (0.41)	32
Urbana	Estelí	39.3 (0.48)	7
Rural	Estelí	76.6 (0.47)	26
Urbana	Chinandega	44.4 (0.31)	11
Rural	Chinandega	75.6 (0.47)	24
Urbana	León	37.2 (0.33)	3
Rural	León	74.8 (0.43)	22
Urbana	Matagalpa	44.8 (0.35)	13
Rural	Matagalpa	78.7 (0.34)	27
Urbana	Boaco	41.4 (0.62)	8
Rural	Boaco	78.9 (0.40)	28
Urbana	Managua	20.1 (0.33)	1
Urbana	Masaya	38.5 (0.36)	5
Rural	Masaya	61.9 (0.43)	18
Urbana	Chontales	44.4 (0.40)	12
Rural	Chontales	80.3 (0.43)	30
Urbana	Granada	38.6 (0.40)	6
Rural	Granada	71.7 (0.48)	21
Urbana	Carazo	36.7 (0.33)	2
Rural	Carazo	65.7 (0.45)	19
Urbana	Rivas	37.3 (0.61)	4
Rural	Rivas	69.5 (0.42)	20
Urbana	Río San Juan	54.4 (0.83)	16
Rural	Río San Juan	76.0 (0.65)	25

Desviación estándar en paréntesis

COMO SE PRESENTAN? (cont).

O en forma gráfica como un mapa de todo el país o de divisiones del país



EN QUE SE BASAN?

En relacionar características de los hogares con un nivel de bienestar esperado a través de escalas o valores absolutos.

PARA QUE SIRVEN?

Para poder concentrar los esfuerzos de la lucha contra la pobreza en los lugares donde las necesidades de las personas son mayores.

Para conocer la distribución y características de la pobreza en el país

MAPA PROBABILÍSTICO

ORIGEN: DATOS NECESARIOS

VARIABLES "COMUNES"

REGRESIÓN DE PRIMERA ETAPA

REGRESIÓN DE SEGUNDA ETAPA

OTRAS MEDIDAS

CARACTERÍSTICAS

LIMITANTES Y RECOMENDACIONES

Origen

- Bases de datos necesarias: el censo y encuestas de hogares con información detallada como las Encuestas de Niveles de Vida (ENV).
- Características necesarias: que hallan suficientes preguntas "comunes" o "iguales" entre ambas bases de datos

En Panamá (1997) y Nicaragua (1998) se diseñó la ENV pensando en el desarrollo de un mapa de pobreza y se incluyeron preguntas iguales al último censo disponible

- El Censo: nos provee información de los hogares para toda la población del país.

Del censo aprovechamos la amplia cobertura (universal) que nos permitirá hacer inferencias sobre toda la población y a niveles desagregados

- La ENV nos permite relacionar características del hogar con una medida confiable de consumo y una línea de pobreza

De la ENV aprovechamos la riqueza de la información para establecer la relación entre las características del hogar y el consumo esperado y la correspondiente línea(s) de pobreza

Variables comunes

- Variables iguales

Se pueden incluir directamente las variables que han sido identificadas como iguales o "comunes" entre el censo y la EMNV.

- Variables a nivel de personas

Ya que la unidad de medida es el hogar, las variables "comunes" a nivel de cada miembro se han de transformar a nivel de hogar. Por ejemplo se puede utilizar el promedio o porcentaje de individuos alfabetos en el hogar en lugar de la variable dicótoma de alfabetismo para cada miembro del hogar.

- Variables transformadas

También podemos considerar importante transformar algunas de las variables para mejorar la capacidad explicativa sobre el consumo:

1. Para que tomen en cuenta diferentes formas funcionales: se puede por ejemplo sacarle el cuadrado al valor inicial
2. Por similitud de características: agrupar características negativas o positivas que se espera tengan un efecto similar en el consumo esperado
3. Calcular índices: hacinamiento, desempleo, etc.

El caso de Nicaragua 1998

V I V I E N D A	M A T E R I A L E S	BPARED
		Buena Pared
		MPARED
		Mal pared
		BPISO
		Buen piso
		MPISO
		Mal piso
		BTECHO
	T I P O	Buen techo
		MTECHO
		Mal techo
		BVIVIEN
		Buena vivienda
		MVIVIEN
		Mala vivienda
		COCINA
		Cocinas dormitorio y leña
		VPROPIA
		Vivienda propia
		VALQUIL
		Vivienda alquilada

D E M O G R A F I A	P	TPERV
	E	Total personas
	R	PMEI12
	S	% menores de 12 años
	O	PMA165
	N	% mayores de 12 años
	A	M1865
		Personas entre 18 y 65
	J	JMUJER
	E	Jefe mujer
	F	JEFUNI
	E	Jefe Unido
		JEFIND
		Jefe indígena
		JEFCAS
		Jefe casado
	O	PIINDIG
	T	% de indígenas en hogar
	R	THIJNVI
	O	Hijos nacidos vivos
	S	HACIN
		Hacinamiento

Primera etapa

- Estimación de parámetros “Beta”

Los parámetros “beta” son los que nos relacionan las características de los hogares (variables comunes), con el consumo de cada hogar en la ENV a través de la regresión:

Donde:

$\ln Y$ = Logaritmo natural del consumo per cápita

X' = Vector de variables “comunes”

β = Betas o parámetros a estimarse

ε = Error

σ = desviación estándar

Segunda etapa

- Pobreza estimada por hogar

Con los parámetros “beta” estimados en la regresión de la primera etapa y los valores de las variables comunes en el Censo, podemos estimar la probabilidad de ser pobre de cada hogar como:

Donde:

$\ln Z$ = logaritmo natural del valor de la línea de pobreza deseada

Φ = distribución estándar normal acumulada

\wedge = valores estimados en la regresión de la primera etapa

- Pobreza estimada por región geográfica

Para cada región geográfica la probabilidad de ser pobre estimada es el promedio de las probabilidades de los hogares que la conforman.

- Error estándar

Ya que el consumo de los hogares en el censo no fueron observados sino estimados el cálculo del error estándar tiene que reflejar esta característica (Hentschel et al 2000)

Otras medidas

- Medidas de la distribución de la pobreza

La metodología probabilística nos permite el cálculo de la brecha ($\alpha=1$) y la profundidad ($\alpha=2$) de la pobreza las cuales se definen con la fórmula:

Donde: q = el pobre con mayor consumo

z = línea de pobreza

y = consumo per cápita del hogar i

N = tamaño de la muestra

- Medidas de iniquidad

Tradicional el GINI y el índice de Theil

- Cálculo de “otras medidas”

El cálculo de la brecha y profundidad de la pobreza al igual que los índices GINI y Theil no tienen una expresión analítica o fórmula. Estas medidas se estiman usando el método estadístico conocido como "Estimaciones Monte Carlo"

- Cálculo de errores en "otras medidas"

Los errores estándar de las "otras medidas" se estiman en base a simulaciones "Monte Carlo". Para una explicación más detallada ver el documento de Elbers et al 2000

Características

- Puede incluir un número grande de variables que se relacionen con el consumo
- **El tipo de relación entre las variables y el consumo no es arbitraria pero observada en los datos**
- Permite el cálculo de medidas de pobreza a niveles de agregación bastante bajos (+/- 400 hogares)
- Se pueden calcular varias medidas de pobreza dándole otra dimensión a los mapas producidos
- **Produce errores estándar apropiados sin los que las estimaciones en las diferentes regiones del país no se podrían comparar**
- Se han creado programas estadísticos que procesan las ecuaciones de la segunda etapa

Limitaciones

- Disponibilidad y calidad de los datos:

Los censos normalmente se hacen cada diez años o más

Los censos y las encuestas de hogares raramente se hacen el mismo año

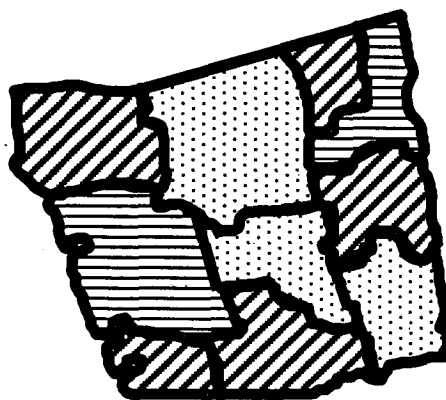
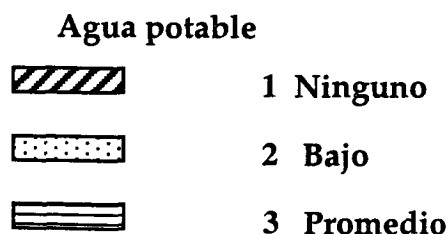
- Requerimientos computacionales

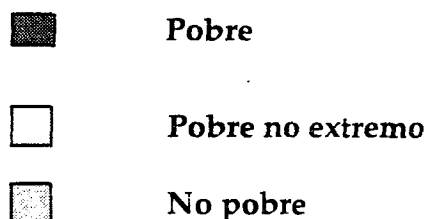
En países con grandes poblaciones se pueden presentar problemas de capacidad computacional

Recomendaciones

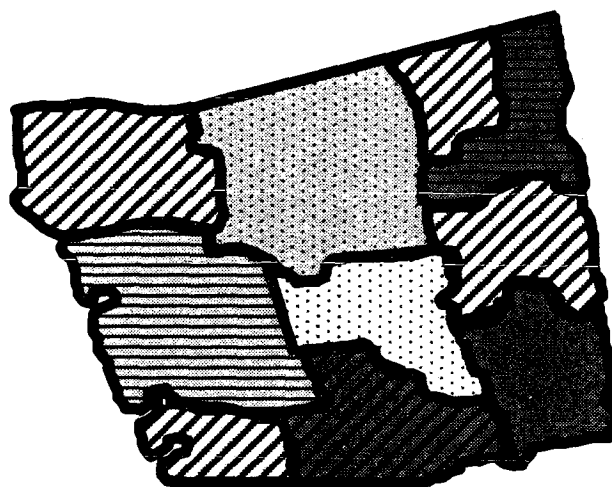
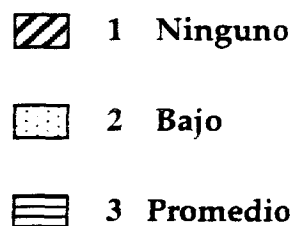
- Los mapas de pobreza son una herramienta que nos ayuda a entender la distribución y características de la pobreza y debe de ser utilizado junto con otros conocimientos o consideraciones particulares de cada país

Por ejemplo: Combinación de mapas de pobreza con datos de acceso a servicios





Agua Potable



BIBLIOGRAFÍA

- Hentschel J., Lanjouw J., Lanjouw P., and Poggi Javier. Combining Census and Survey Data to Trace the Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador The World Bank Economic Review, 14 (1), January 2000
- Elbers C., Lanjouw J., and Lanjouw P. Welfare in Villages and Towns: Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality, April 5, 2000
- República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. Mapa de Pobreza: Metodología para su Elaboración Informe Técnico, Julio 1999

**MAPA DE POBREZA
METODOLOGÍA Y APLICACIÓN**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
PANAMÁ**

I. MARCO DE REFERENCIA

- Problemática
- Estrategia
- Herramienta de apoyo a la estrategia



Problemática

- Los resultados alcanzados en el esfuerzo de mejorar el nivel de bienestar de la población no son acordes con la magnitud de los recursos destinados al logro de ese objetivo.
- A pesar del crecimiento sostenido del gasto público social, el nivel de pobreza del país es relativamente elevado:

37% a Nivel Nacional

15% en el Área Urbana

65% en el Área Rural Total

59% en el Área Rural No Indígena

95% en el Área Indígena



Estos resultados ponen en evidencia el grado de exclusión social que caracteriza algunas áreas del país y la falta de equidad y de eficiencia en la asignación de recursos y en la entrega de servicios públicos.



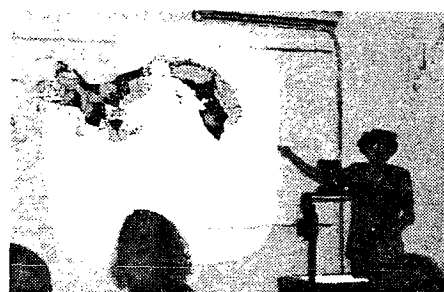
Estrategia

- Las políticas tradicionales no han demostrado eficacia en la lucha por erradicar la pobreza en un plazo razonable.
- Ello demanda un cambio de estrategia construida sobre la base de instrumentos que promuevan, además del crecimiento económico vigoroso, la focalización del gasto público a los grupos y áreas más vulnerables, utilizando mecanismos descentralizados para la entrega oportuna de las prestaciones sociales, con amplia participación de las organizaciones comunitarias, los gobiernos locales y la sociedad civil en la toma de decisiones y asignando una alta prioridad al objetivo de elevar la eficacia del gasto público.

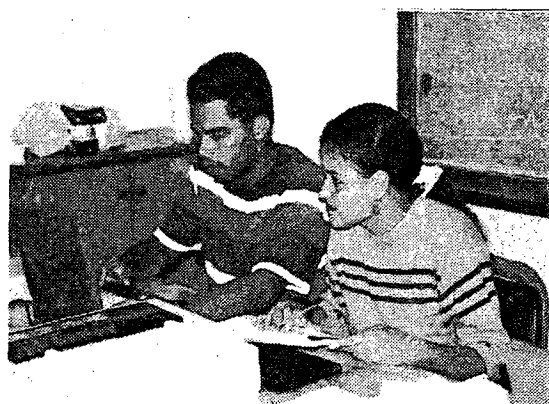


Herramienta de apoyo

La principal herramienta para respaldar la puesta en marcha de una política de focalización del gasto con objetivos sociales a los pobres es el Mapa de la Pobreza, que permite dimensionar espacialmente los niveles de pobreza que registra el país y orientar la inversión con objetivos sociales en función de este indicador. Este instrumento debe contribuir a minimizar la filtración del gasto hacia sectores de mayores ingresos.



II. MAPA DE LA POBREZA



- Metodología
- Resultados
- Aplicación

Metodología

- Se destaca, en primer término, que la representatividad de la Encuesta de Niveles de Vida realizada en Panamá en 1997 (ENV97) no facilita criterios adecuados para la focalización de acciones en función de la división política administrativa del país.
- De allí que se contó con asistencia técnica del Banco Mundial que proporcionó una metodología que integra información socio-demográfica y económica de la ENV97 y de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990, con el propósito de disponer, a través de un mapa, de la distribución geográfica de los niveles de pobreza por provincia, distrito y, en algunos casos, hasta por corregimiento.
- Básicamente, la metodología busca obtener estimaciones del consumo anual per-cápita de cada hogar censal a partir de los niveles de consumo investigados en la ENV97. Para ello, se usaron regresiones lineales múltiples que combinan variables comunes a ambas fuentes de información (ENV97 y Censo de 1990).
- La estimación del modelo de consumo se realizó en dos etapas fundamentales:
 - En una primera etapa se identificaron y construyeron las variables a nivel de hogar. Es importante recordar que las únicas variables que pueden ser utilizadas para predecir el consumo son aquellas comunes a la ENV97 y al Censo de 1990.



Variables

- Variables de Vivienda y Equipo de la Vivienda:

Tipo de Vivienda: apartamento, cuarto en casa de vecindad.

Tenencia de la Vivienda: hipotecada, alquilada, propia, condenada.

Número de Cuartos: No. de cuartos.

Número de Dormitorios: No. de dormitorios.

Material de las Paredes: Bloque, ladrillo-concreto; quincha o adobe; caña, paja o penca.

Material del Techo: concreto, teja, fibra-cemento, metal, madera, paja o penca.

Material del Piso: madera, tierra.

Obtención de Agua para Beber: río o quebrada.

Servicio Sanitario: letrina privada, alcantarillado privado, tanque séptico privado, letrina pública, alcantarillado público, tanque séptico público, no tiene servicio sanitario.

Combustible de Cocina: gas, leña, electricidad, no cocina.

Equipo de la Vivienda: televisor, radio, teléfono, refrigeradora, lavadora, abanico, aire acondicionado, máquina de coser.

Vivienda: Personas por cuarto, viviendas con un cuarto, características no deseables, características deseables, características deseables sin radio y sin máquina de coser.

- Variables Demográficas:

Población: total de personas, personas de 10 años y más de edad, número de personas menores de 10 años de edad, niños de 6 a 18 años.

Edad: Edad

Sexo: hombre, mujer.

Parentesco: jefe, cónyuge, hijo/hija, nuera/yerno, padre /madre, suegro/a.

Estado conyugal: unido, separado de matrimonio, separado de unión, casado/a, divorciado/a, viudo/a, soltero/a.

Jefe: jefe mujer, edad del jefe, jefe unido, jefe separado, jefe casado, jefe divorciado/viudo, jefe soltero, raíz cuadrada de la edad del jefe.

Cónyuge: cónyuge mujer, cónyuge hombre, cónyuge edad, existe cónyuge, raíz cuadrada de la edad del cónyuge.

Fecundidad: Hijos nacidos vivos e hijos aún vivos.

- Variables Educativas:

Años de Educación: Años de educación.

Alfabetismo: No. de alfabetos, % de alfabetismo.

Educación: Años de educación del jefe del hogar, años de educación del cónyuge, años de educación de los hijos mayores de 14 años, déficit educativo, años de estudio al cuadrado, años de educación del jefe per cápita, años de educación del cónyuge per cápita, años de educación promedio de los mayores de 14 años per cápita, años de educación promedio per cápita de todos los miembros del hogar, sumatoria de la educación de todos los mayores de 14 años per cápita.





- Variables Económicas:

Condición de Actividad: ocupado, desocupado, ama de casa, estudiante, ocupados per-cápita.

Ocupación de los ocupados: profesionales y técnicos, gerentes y administradores, empleados de oficina, vendedores, agricultores y pescadores, transportistas, artesanos y afines, obreros y jornaleros, trabajadores de servicios personales, otras ocupaciones.

Salario Bruto: salario bruto mensual de los que trabajaron la semana pasada, ingreso per cápita.

Rama de actividad económica: agropecuaria, minería, manufactura, electricidad-gas y agua, construcción, comercio-restaurantes y hoteles, transporte-comunicaciones, financiero-negocios y bienes raíces, servicios personales y comunitarios, otras ramas de actividad, ramas (sumatoria de todas las ramas), % agropecuario, % minería, % manufactura, % electricidad, gas y agua, % construcción, % comercio-restaurantes y hoteles, % transporte y comunicaciones, % financieros-negocios y bienes raíces, % servicios personales y comunitarios, % otras ramas, ocupados con alto ingreso per cápita, ocupados con bajo ingreso per cápita.

Categoría de ocupación de los ocupados: empresa privada, gobierno, casa de familia, Comisión del Canal, empleado de la empresa privada per cápita, empleado del gobierno per cápita, empleado doméstico per cápita, empleado de la Comisión del Canal per cápita.

Permanencia laboral: trabajo permanente la semana pasada, empleado permanente per cápita.

- Metodología

- En una segunda etapa, se procedió a la construcción del modelo de consumo utilizando los datos de la ENV97. Se utilizó una función lineal que trata de explicar el consumo como una combinación de variables económicas y sociales referidas a las características específicas de los hogares investigados en la encuesta:

$$Y = f(X_1, X_2, \dots, X_n)$$

Más formalmente se plantea la ecuación:

$$\ln \text{ cons.p.c.} = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \dots + B_nX_n + e$$

En la que:

$\ln \text{ cons.p.c.}$: logaritmo natural del consumo per cápita anual, es la variable dependiente.

B_n : es el efecto que produce en el consumo un cambio unitario en la variable independiente.

X_n : son las variables económicas y sociales relativas a las características específicas de los hogares.

e : es el error aleatorio.

Procedimiento

- Se consideraron tres modelos estadísticos de consumo para cada una de las nueve regiones de estudio seleccionadas en base a los dominios con representatividad en la muestra de la ENV97.

REGIONES DE ESTUDIO DE LAS ENV97 CONSIDERADAS PARA LAS REGRESIONES

REGIONES	PROVINCIAS
Urbana Metropolitana	Colón y Panamá
Urbana Central	Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas
Urbana Occidental	Bocas del Toro y Chiriquí
Rural Metropolitana ^{1/}	Colón y Panamá
Rural Central ^{1/}	Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas
Rural Occidental ^{1/}	Bocas del Toro y Chiriquí
Indígena	Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Veraguas y Comarca de San Blas
Difícil Acceso	Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas
Ciudad de Panamá y San Miguelito ^{2/}	Panamá

^{1/} Excluye las zonas indígenas de difícil acceso ya que están consideradas en las regiones o áreas correspondientes.

^{2/} Corresponde a una subregión de la Región Metropolitana Urbana.

- Los modelos se definieron en función de las variables construidas:

MODELO 1: Consideró todas las variables comunes a la ENV97 y al Censo90.

MODELO 2: Construido con once (11) variables pre-seleccionadas que se consideran explican mejor el consumo.

MODELO 3: Construido utilizando, además de las once variables contempladas en el modelo 2, un par de variables adicionales referidas a "salarios y trabajos".

- Utilizando los parámetros estimados en cada modelo, y las características de los hogares en el censo, se estimó el consumo anual per-cápita de todos los hogares en el censo. Ya que este valor no es un "valor observado", se reconoce que cada estimación del consumo está relacionada con una probabilidad de estar por debajo de la línea de pobreza.

- En consecuencia, la probabilidad de cada hogar censal de ser pobre es la mejor estimación de los niveles de pobreza de los hogares para cada una de las regiones significativas.
- La probabilidad de ser pobre (nivel de pobreza) en cada una de las nueve regiones de estudio es al final el promedio de las probabilidades de ser pobre de cada uno de los hogares de la región y se comparan con la incidencia de pobreza obtenida en la ENV97.



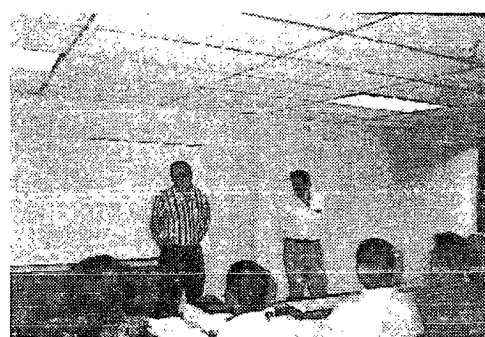
COMPARACIÓN DE LAS ESTIMACIONES DE POBREZA DE LA ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA Y SU PROYECCIÓN AL CENSO DE 1990

REGIONES SIGNIFICATIVAS	% DE POBREZA A NIVEL DE HOGAR				ORDEN DE POBREZA			
	ENV	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	ENV	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Ciudad de Panamá y San Miguelito	7	11	12	12	1	1	1	1
Urbana Metropolitana	11	14	19	17	2	2	2	2
Urbana Central	13	22	23	23	3	4	3	3
Urbana Occidental	19	22	30	28	4	3	4	4
Rural Metropolitana	41	49	51	51	5	5	5	5
Rural Occidental	43	52	55	55	6	6	6	6
Rural Central	50	65	67	67	7	7	7	7
Difícil Acceso	65	75	77	75	8	8	8	8
Indígena	91	96	97	94	9	9	9	9

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 1997 y los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990. Elaborado en la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 1999.

- Una evaluación integral de los resultados de los tres modelos comparados con los niveles de pobreza de la ENV97 llevó a seleccionar el Modelo 3 como el que mejor explica el consumo de cada una de las regiones.
- La estimación de los niveles de pobreza desagregado por provincia y distrito se logra siguiendo el mismo procedimiento aplicado en las nueve regiones de estudio.

Finalmente, la probabilidad de ser pobre también puede ser estimada a nivel de personas ponderando la base de datos por el número de miembros de cada hogar.



Resultados

- El objetivo final del uso de esta metodología es la construcción de un instrumento técnico (mapa) que coadyuve a la jerarquización de las comunidades, como medio para facilitar la instrumentación de una política explícita de focalización del gasto público en función de los distintos niveles de pobreza que registra la geografía nacional.
- En ese contexto, la estimación de la “probabilidad de ser pobre” a nivel de la división político administrativa del país constituye el insumo clave utilizado en la elaboración del Mapa de la Pobreza, con una desagregación a nivel de provincia y distrito alcanzándose el nivel de corregimiento, en el caso específico de los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón.



- Las predicciones de pobreza realizadas al nivel geográfico que permite la representatividad de la ENV97, muestran resultados a todas luces coherentes con otras investigaciones de esta naturaleza llevadas a cabo con anterioridad con criterios y metodologías diferentes. No obstante, es necesario recalcar que la medición de la pobreza a través de la variable consumo introduce menos distorsiones que otras variables utilizadas con el mismo fin, con lo cual se concluye que aún en los casos de divergencias notorias con otros resultados, la metodología aplicada en esta ocasión, a nuestro juicio, ofrece un grado de confiabilidad satisfactorio.



Aplicación

- El Mapa de Pobreza facilita la definición de prioridades para la asignación de recursos, es decir, permite la ejecución eficiente de una política de focalización del gasto público en función de los niveles de pobreza de las comunidades.
- Complementado con otros mapas, como por ejemplo, de infraestructura económica y social disponible en las comunidades (escuelas, centros de salud, acueductos, electricidad, carreteras, centros de acopio, etc.) facilita la toma de decisiones en cuanto a la selección de una población objetivo determinada, así como la identificación de las necesidades insatisfechas de las áreas geográficas escogidas.
- En síntesis, el Mapa de Pobreza permite la focalización de recursos hacia los pobres, lo que constituye una herramienta crucial para mejorar el impacto y la relación costo-eficiencia del gasto público al concentrar los esfuerzos en los que más lo necesitan.
- El Fondo de Inversión Social (FIS) es el principal ejecutor de las políticas de combate a la pobreza en Panamá. Por convenios con organismos internacionales de financiamiento, el FIS tiene el compromiso de utilizar el Mapa de Pobreza como marco referencial básico para la focalización socio-económica de recursos. En la actualidad, este criterio prevalece aún con los proyectos financiados con recursos propios.
- El FIS ha incorporado otras técnicas de "Mapas Superpuestos" que combinan diferentes tipos de información tales como red vial, hidrografía, áreas boscosas, costas, situación de pobreza, escuelas, centros de salud, centros deportivos, granjas renovables, situación sanitaria, puentes, entre otras, que permiten saber, en un momento determinado, a qué comunidad es más fácil el acceso, a cuál más difícil, con que tipo de acceso cuenta, sea carretera, camino, vereda, acuático o por aire.



Permite saber, además, en que condiciones de pobreza está la comunidad, lo que facilita establecer los montos a invertir y buscar las diferentes fuentes de financiamiento para los proyectos que en ella se estimen desarrollar.



- Como el FIS trabaja con proyectos presentados por las propias comunidades, este sistema de mapas permite ubicar el punto exacto de un proyecto sometido a su consideración, confirmar la prioridad del mismo, darle seguimiento a los niveles de pobreza o a los avances en el nivel de bienestar de la población.
- Los esquemas de focalización del FIS en la actualidad incluye:
 - La focalización de la inversión en infraestructura económica y social en los corregimientos pobres.
 - La focalización de los programas de asistencia social en los grupos vulnerables.
 - La focalización del programa nacional de micro crédito en micro empresas potenciales y existentes.



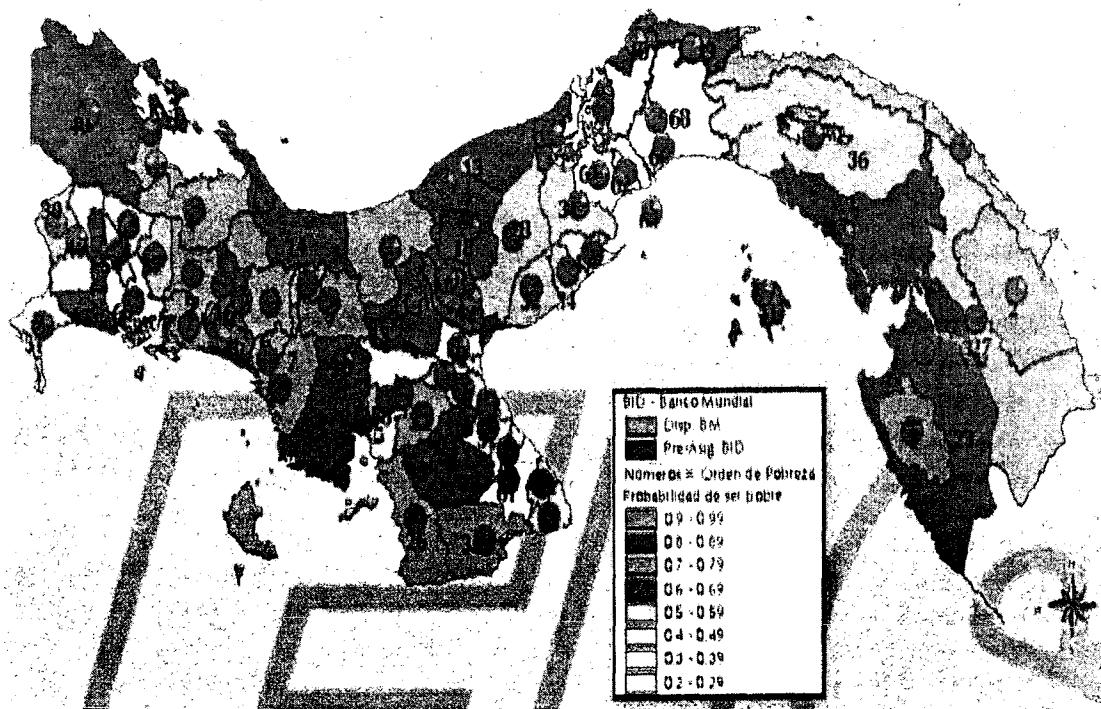
Fondo de Inversión Social

Dirección de Información Geográfica

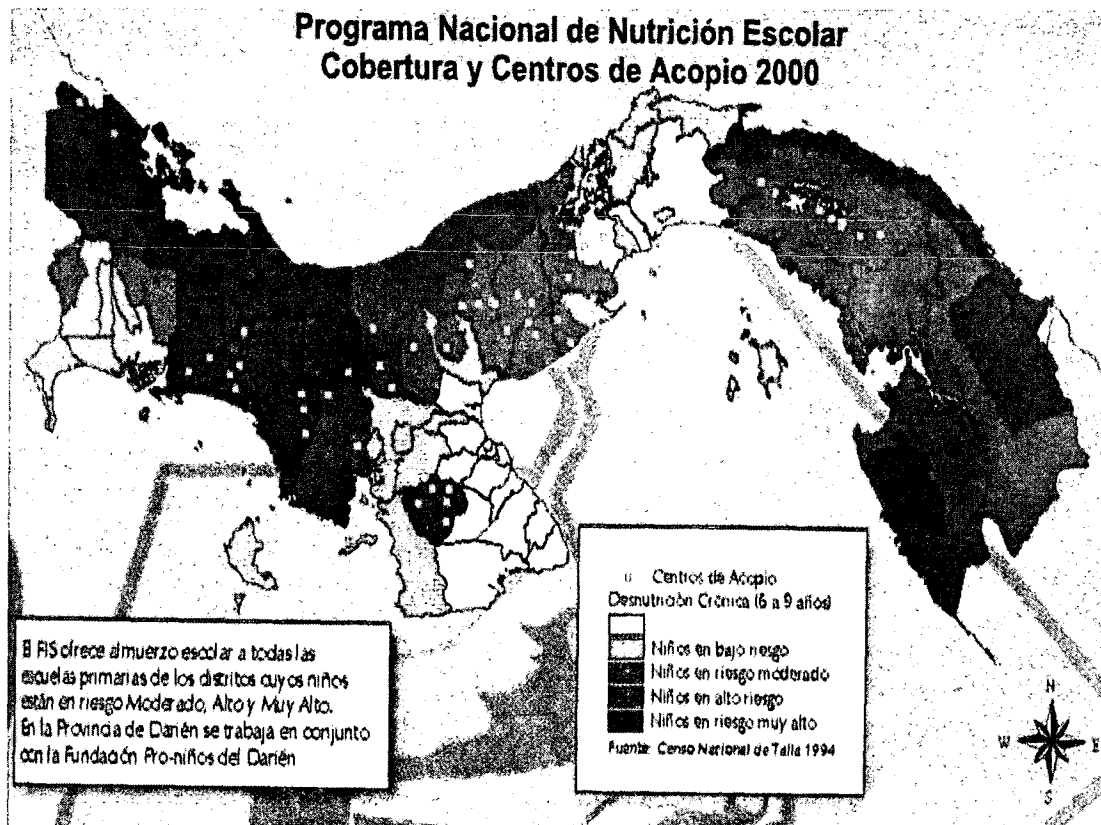
Mapa de Pobreza



Mapa de Pobreza **Inversión por Distrito** Fuentes de Financiamiento Banco Mundial-BID

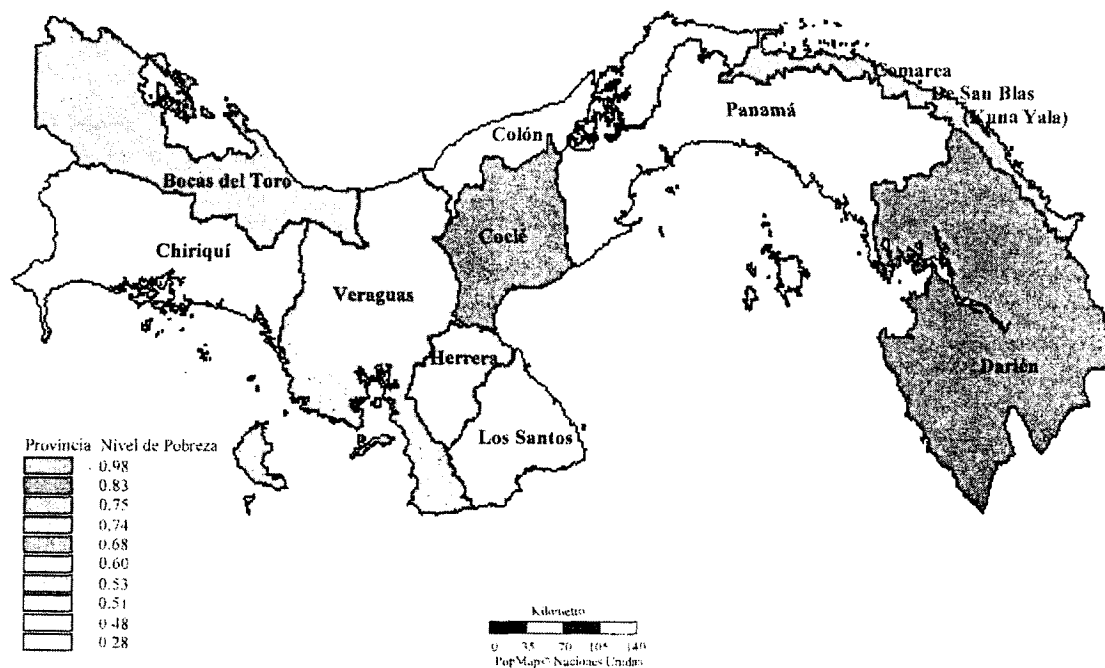


Programa Nacional de Nutrición Escolar **Cobertura y Centros de Acopio 2000**



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

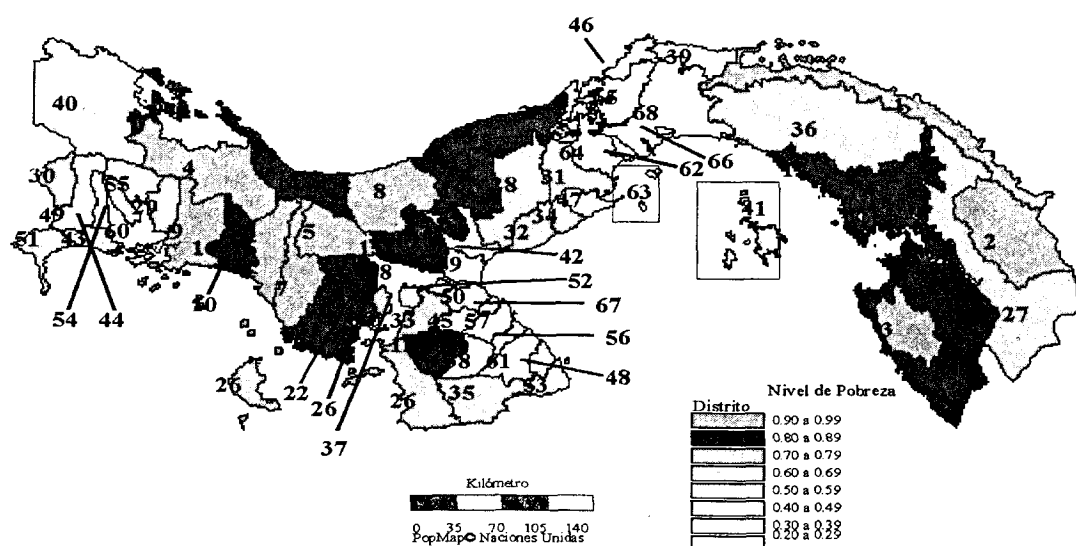
Mapa de Pobreza por Provincia



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 1997 y los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990. Elaborado en la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 1999.



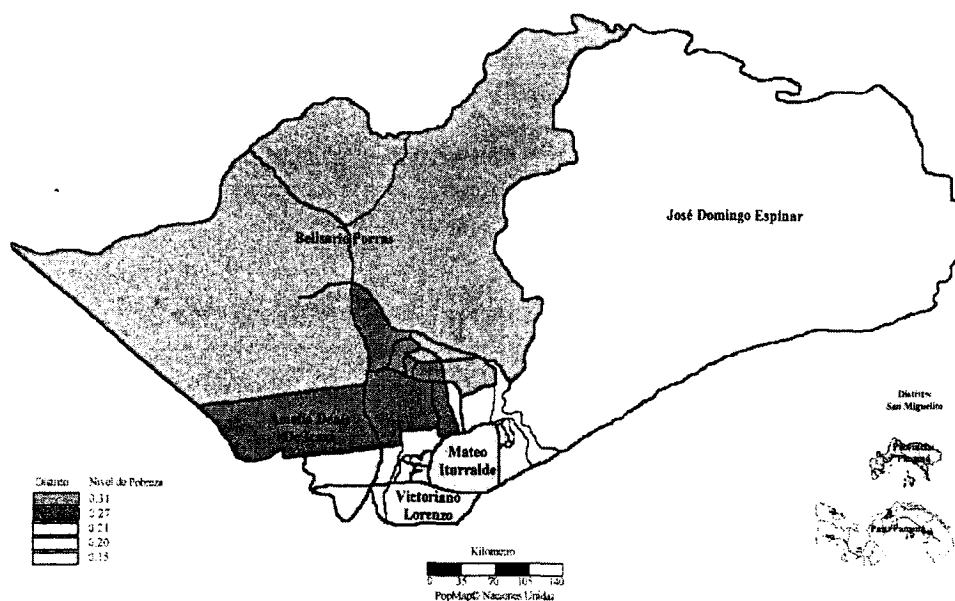
MAPA DE POBREZA POR DISTRITO



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 1997 y los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990. Elaborado en la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 1999.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

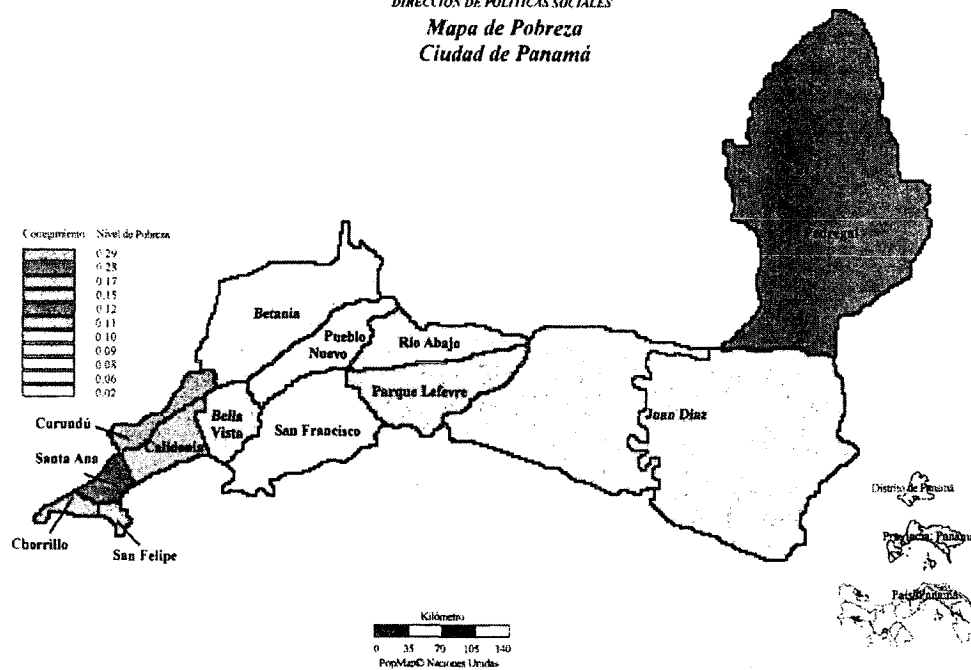
Mapa de Pobreza
Distrito de San Miguelito



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 1997 y los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990. Elaborado en la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 1999.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Mapa de Pobreza
Ciudad de Panamá



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 1997 y los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990. Elaborado en la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Enero de 1999.

METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE POBREZA Y BIENESTAR

Tipo de Metodología	Ventajas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> Niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas 	<ul style="list-style-type: none"> Permite la desagregación geográfica a todos los niveles de la división política administrativa y se pueden elaborar los MAPAS de Pobreza. Se pueden combinar múltiples variables sociales (educación, vivienda, salud, etc.) que permiten el cálculo de índices compuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> Sólo permite diferenciaciones geográficas según niveles de insatisfacción de necesidades básicas. Sólo se puede actualizar cada 10 años. No permite cálculo de líneas de pobreza de la población. Las ponderaciones de cada indicador son definiciones subjetivas.
<ul style="list-style-type: none"> Niveles de pobreza en base a la variable INGRESOA 	<ul style="list-style-type: none"> Es comparable con otras investigaciones y entre países. La muestra es más barata que un censo. Se puede realizar periódicamente. 	<ul style="list-style-type: none"> La calidad de la captación del dato de ingreso tiene serias omisiones de los estratos más bajos y más altos, debido a la interpretación del informante sobre su uso. Es muy difícil captar los ingresos de los independientes y trabajadores agrícolas. El ingreso fluctúa mucho en el tiempo. La Canasta Básica Familiar de alimentos para determinar las líneas de pobreza se deben calcular en forma externa con datos distintos a la muestra.
<ul style="list-style-type: none"> Niveles de Pobreza y Bienestar con base en la variable CONSUMO (Gasto) 	<ul style="list-style-type: none"> El consumo se considera mejor indicador ya que fluctúa en menor medida que el ingreso en el curso de un año. Los datos de consumo tienden a ser de mejor calidad, más precisos y de mayor cobertura que los del ingreso. Permite tener una medida de los consumos no monetarios: autoconsumo, autosuministro, donaciones, regalos, pagos en especie, etc. Refleja el consumo proveniente del ahorro, el crédito y los ingresos corrientes. Las líneas de pobreza se pueden derivar de los propios datos de la Encuesta como lo es la Canasta Básica de Alimentos, el gasto por el uso de cada servicio básico (agua, electricidad, educación, salud, etc.) Los precios utilizados para valorizar el consumo los proporciona la propia encuesta. Los resultados se obtienen oportunamente y en forma más rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> Es una investigación más costosa ya que exige rigurosidad en las etapas de capacitación, recolección, supervisión, monitoreo y procesamiento simultáneo en el campo. El período de entrevista es más largo y se debe dividir en varias rondas y varias visitas. Requiere de equipos de cómputo portátiles que implica inversión adicional a la tradicional.

INTEGRACIÓN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA,
ENCUESTAS Y CENSOS
PARAGUAY**

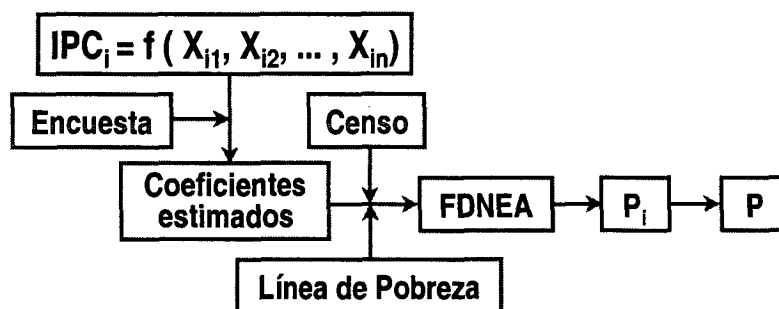
ANTECEDENTES

- Con el Censo del 82 se elaboró (en 1991) un Mapa de Pobreza desagregado hasta áreas urbana y rural de cada departamento, con 3 indicadores de NBI (calidad de vivienda, hacinamiento e infraestructura sanitaria)
- Con Censo del 92 se elaboraron (en 1995) Mapas hasta áreas urbana y rural de cada distrito, con 4 indicadores de NBI (calidad de vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación y capacidad de subsistencia)
- Con las Encuestas se han determinado los niveles y el perfil de la pobreza utilizando el ingreso y el consumo, desagregados solo hasta áreas y dominios. Esta información no es útil para fines de focalizar el gasto social

¿PORQUÉ ESTIMAR TASAS DE POBREZA DESAGREGADA UTILIZANDO EL INGRESO Y CONSUMO?. OBJETIVOS:

- Disponer de un criterio distinto al de NBI para analizar la heterogeneidad geográfica de la pobreza
- Tener indicadores que permitan diseñar políticas que busquen mejorar el consumo o ingreso de la población (reduciendo errores de exclusión e inclusión)
- Facilitar y hacer más comprensible la presentación de información referida a las tendencias espaciales y concentración de la pobreza medida con el ingreso
- Tener información desagregada sin los cuestionamientos que se hacen al método de las NBI (igual ponderación de indicadores, más indicadores de vivienda, medición imperfecta de algunos indicadores)

PROCEDIMIENTO PARA ESTIMAR LA INCIDENCIA DE LA POBREZA A NIVEL DISTRITAL Y DEPARTAMENTAL



- IPC_i = ingreso per cápita del hogar i
 X_{ij} = característica socioeconómica j del hogar i (variables existentes en la Encuesta y Censo)
 P_i = probabilidad de que el hogar i sea pobre dado sus X_i
 P = incidencia de la pobreza de un departamento o distrito (promedio de P_i , ponderado por el tamaño de la población)
 $FDNEA$ = función de distribución normal estandarizada acumulativa

Indicador de Pobreza

$$\begin{array}{lll}
 \text{Hogar } i \text{ es pobre si:} & Lz > Lipc_i & \Rightarrow P_i = 1 \\
 \text{Hogar } i \text{ no es pobre si:} & Lz \leq Lipc_i & \Rightarrow P_i = 0
 \end{array}$$

\uparrow \uparrow \uparrow
 Línea de pobreza Ingreso familiar per cápita Indicador de pobreza

Si Ingreso del hogar i depende de sus X_i

$$Lipc_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon_i,$$

$\underbrace{\hspace{10em}}_{X_i, \beta} \quad \nearrow \quad \sim N(0, \sigma^2)$

Pobreza esperada del Hogar i

$$E[P_i | X_i, \beta, \sigma] = \Phi \left[\frac{(Lz - X_i' \beta)}{\sigma} \right]$$

\uparrow \uparrow
 Función de distribución normal estandar acumulativa Error estandar de los ε_i

Pobreza esperada para un depto o distrito

Tamaño familiar
 \downarrow

$$E[P/X_i, \beta, \sigma] = \frac{\sum_{i=1}^n T_i * E[P_i | X_i, \beta, \sigma]}{\sum_{i=1}^n T_i}$$

Estimados β y σ con una encuesta, y considerando el valor de las líneas de pobreza, la pobreza esperada de los hogares (del Censo) y la de un distrito o depto, podrían definirse con las expresiones anteriores

El ingreso de los hogares (del Censo) podría estimarse con la expresión:

$$ipc_i = \frac{\text{Ingreso}_i}{T_i} = \exp(\hat{Lipc}_i + 0,5 * \hat{\sigma}^2)$$

Para fines de estudios sobre la distribución del ingreso y otras medidas de pobreza (brecha y severidad) a nivel distrital, y dado que los modelos no explican perfectamente dicho ingreso (el R^2 nunca llega a ser igual a 1), estos se estiman teniendo en consideración la expresión anterior

Para obtener β y σ debe estimarse Lip_{C_i} sobre la base de las X_i lo cual implica hacer lo siguiente:

- Revisar los cuestionarios del Censo y Encuesta
- Recodificar y transformar las opciones de respuesta de las preguntas seleccionadas para así obtener las variables predictoras (X_i)
- Regresionar el logaritmo natural del ingreso familiar por persona con las X_i seleccionadas
- Aplicar los parámetros de las regresiones estimadas (coeficientes y error estándar), junto con el valor de las líneas de pobreza correspondientes, a los datos censales

REVISIÓN DE CUESTIONARIOS DEL CENSO Y ENCUESTA

- Selección de preguntas con formato similar y opciones de respuesta compatibles. En Paraguay de 45 preguntas en el Censo y 371 en la Encuesta se detectaron 28 comunes: sobre vivienda, hogar, individuo, ubicación geográfica. En Perú 22 preguntas comunes.
- Ejemplos (caso paraguayo):

CENSO		ENCUESTA	
¿De dónde proviene el agua que utiliza en la vivienda?		AGUA	
Corposana o Senasa	1	Corposana o Senasa	1
Red privada	2	Red privada	2
Pozo con bomba	3	Arroyo – río	3
Pozo sin bomba	4	Ycuá o manantial	4
Manantial, río o arroyo	5	Pozo con bomba	5
Aguatero	6	Pozo sin bomba	6
Otros	7	Aguatero	7
		Otro	8

CENSO		ENCUESTA	
¿Qué tipo de alumbrado tiene en la vivienda?		¿Dispone de luz eléctrica?	
Elect de ANDE o empresa priv	1	Sí	1
Motor o generador	2	No	2
Lámpara agas	3		

¿Qué relación de parantesco tiene con el jefe de hogar?		¿Qué relación de parantesco tiene ...(nombre) ...con el jefe de hogar?	
Jefe o jefa	1	Jefe/a	1
Esposa/o comp.	2	Esposo/a/compañero/a	2
Hija o hijo	3	Hijo/a	3
Yerno o nuera	4	Otro pariente	4
Nieto o nieta	5	No pariente	5
Padre o suegros	6	Empleado doméstico	6
Otro pariente	7		
Personal doméstico o su fam	8		

CENSO**ENCUESTA**

¿Trabajó la mayor parte de la semana pasada?

- | | |
|-------------------------------|----|
| Trabajó | 1 |
| No trabajó pero tiene trabajo | 2 |
| Buscó habiendo trabajado ante | 3 |
| Buscó su primer trabajo | 4 |
| Realizó quehaceres del hogar | 5 |
| Es estudiante | 6 |
| Vivió de su renta | 7 |
| Es jubilado o pensionado | 8 |
| Servicio militar obligatorio | 9 |
| Otra situación | 10 |

¿Durante los últimos 7 días trabajó en ... (3 preg.)?

¿Tiene algún trabajo o una ocupación aunque no lo haya realizado en últimos 7 días?

¿Porqué no trabajó en últimos 7 días? 17 opciones de respuesta

¿Ha hecho algo para conseguir trabajo en últimos 7 días?

- Además de las diferencias de cuestionarios y características de cada fuente, existen otros problemas que debe tenerse en consideración al tratar de homogenizar variables del Censo y Encuesta

- Diferentes unidades de análisis
- Diferentes definiciones de áreas urbana-rural
- Diferentes periodos de captación

0 – 5	Tipo de vivienda, casa independiente Cuartos del hogar, 3 o menos Sexo
6 – 15	Asistencia escolar, asiste Ocupación principal, calificados Tipo de alumbrado
más de 15	Condición de actividad, ocupados Tamaño de establecimiento, menos de 5 Artefactos del hogar, radio

Perú:

Diferencias de la información de Censo y Encuestas (en puntos porcentuales)

Recodificación y transformación de las opciones de respuesta de las preguntas seleccionadas para obtener las X_i

Considerar la posibilidad que las X_i :

- puedan expresarse en forma cuantitativa y/o categórica,
- sus efectos sobre el ingreso pudieran ser aditivos o multiplicativos
- su relación con el ingreso pudiera tomar la forma lineal, logarítmica, inversa o cuadrática

Regresión del logaritmo natural del ingreso familiar por persona con las X_i seleccionadas

- Eliminar casos atípicos
- Utilizar mínimos cuadrados ordinarios o ponderados
- Descartar las variables redundantes y poco significativas
- Optar por las relaciones más simples (aditiva y lineal) si la contribución de las variables predictivas son parecidas
- Ejecutar por separado este proceso para las áreas geográficas representativas a nivel de la Encuesta

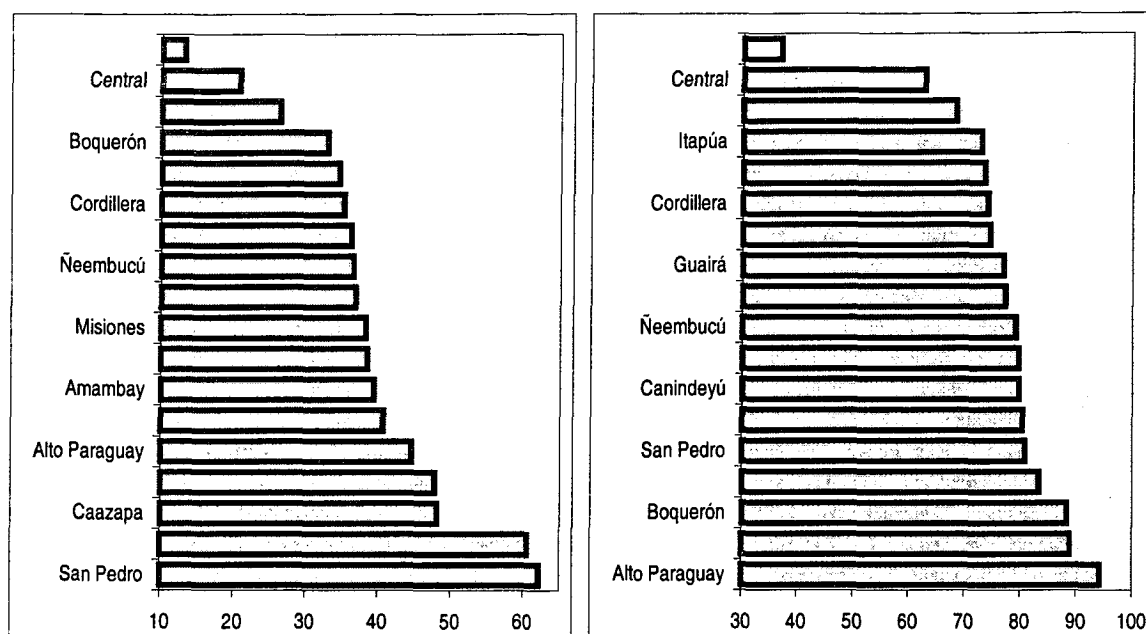
Aplicación de los parámetros de las regresiones estimadas, junto con el valor de las líneas de pobreza correspondientes, a los datos censales

- Estimar el ingreso familiar por persona
- Calcular las probabilidades de ser pobre de cada hogar censado con el ingreso estimado, el "ee" de la regresión y las líneas de pobreza
- Promediar las probabilidades de ser pobres de los hogares a nivel de distritos

PARAGUAY: % DE LA POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LP SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN UTILIZADO

DOMINIOS/ DEPARTAMENTOS	FUENTE DE INFORMACIÓN UTILIZADA				ORDEN
	ENCUESTA		CENSO-MODELOS		
	%	ERROR ESTÁNDAR	%	ERROR ESTÁNDAR	
DOMINIOS					
Asunción	11,8	0,019	13,1	0,005	4
Central Urbano	20,3	0,022	25,2	0,015	3
Resto Urbano	30,1	0,016	34,1	0,011	2
Rural	42,5	0,014	42,7	0,008	1
DEPARTAMENTOS					
Asunción	11,8	0,019	13,1	0,005	7
San Pedro	62,2	0,029	62,2	0,016	1
Caaguazú	60,3	0,026	60,6	0,022	2
Itapúa	30,1	0,028	36,8	0,031	4
Alto Paraná	19,5	0,025	26,3	0,030	5
Central	16,9	0,018	20,7	0,012	6
Resto	40,7	0,019	39,5	0,009	3
TOTAL	32,1	0,009	34,4	0,004	

Orden = de mayor a menor porcentaje de población pobre. Los errores estandar se calcularon, en el caso de la Encuesta, con el CENVAR del IMPS y, en el caso del Censo-Modelos, las fórmulas propuestas por Lanjouw y Lanjouw (1999), citadas en Hentschel, J. y otros (1999)

DEPARTAMENTOS DEL PARAGUAY: % DE POBLACIÓN POBRE SEGÚN MÉTODO DE MEDICIÓN UTILIZADO**POBREZA DISTRITAL SEGÚN LOS MÉTODOS DE NBI Y LP**

	Más del 40 % con ingresos por debajo de la LP	Menos del 40 % con ingresos por debajo de la LP	Total
Más del 80 % con al menos una NBI	81 distritos (con "prevalencia de pobreza crónica")	16 distritos (con "prevalencia de pobreza inercial")	97 distritos
Menos del 80 % con al menos una NBI	33 distritos (con "prevalencia de pobreza reciente")	88 distritos (sin algún tipo de "prevalencia")	121 distritos
Total	114 distritos	104 distritos	218 distritos

**LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) Y
EL ESTUDIO DE LA POBREZA**

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO

**UDAPE
BOLIVIA**

ANTECEDENTES

- Metodologías de manejo de información espacial ligada al tratamiento de información descriptiva se inicia en 1976
- Década 90's aparecen los SIG
- Primeros proyectos: UDAPSO (SIGIS), GIS de GTZ, ORSTON, CUMAT...
- Mapa de pobreza 1993

AVANCES

- Mapa de pobreza 1993 (2da versión 1995)
- IDH departamentales
- Encuesta de Seguridad Humana (1996)
- IDH 311 municipios (1997)
- Censo Municipal (1998)
- Censo de pueblos indígenas (1998)
- Encuesta Aspiraciones y Potencialidades 99
- IDH de Bolivia 2000
- Evaluación de Impacto del Fondo de Inversión Social de Bolivia (93 - 97)
- Inventario de Infraestructura Escolar (1998)
- Programa de Apoyo a la Gestión Social (2000)
- Sistema de indicadores de Género (2000)
- MECOVI Bolivia

S I G - BOLIVIA

- Se compone de información alfanumérica y espacial, en la que ambas interactúan permanentemente
- Alfanumérica dada por bases de datos
- Espacial dada por mapas o escenarios geográficos georeferenciados

OBJETIVO

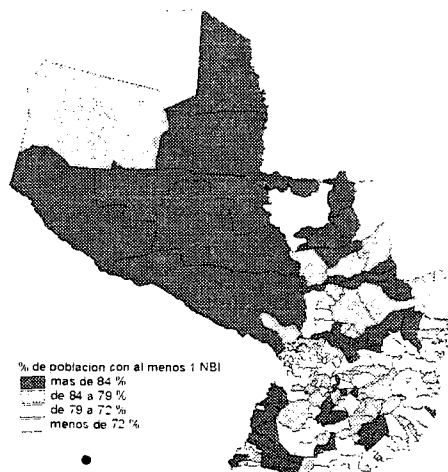
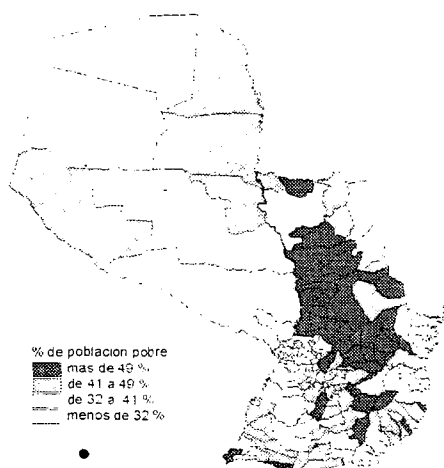
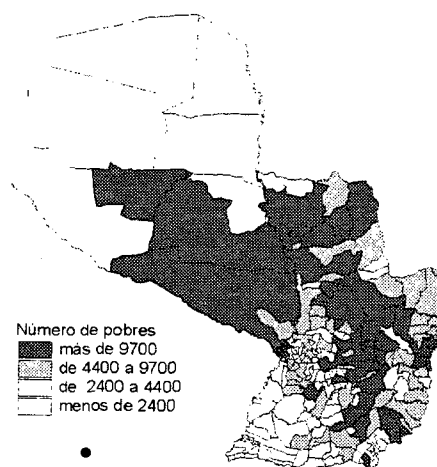
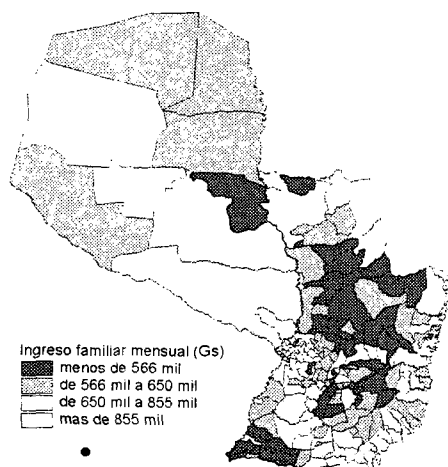
- Desarrollar un sistema de información socioeconómica que permita capturar, registrar, almacenar variables e indicadores socioeconómicos y geográficos para el análisis y modelamiento de escenarios para la planificación, elaboración de políticas y estrategias, análisis de decretos y leyes, etc.

TEMAS

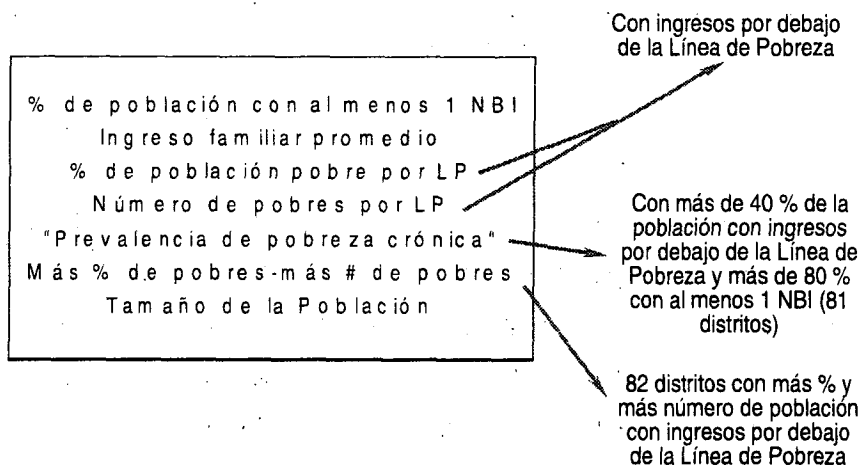
- Demografía
- Infraestructura
- Inversión
- Vivienda
- Educación
- Salud
- Recursos Naturales y medio ambiente
- Otros

INTEGRACIÓN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA,
ENCUESTAS Y CENSOS
PANAMÁ**

DISTRITOS DE PARAGUAY: % DE POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LP Y AL MENOS 1 NBI**DISTRITOS DE PARAGUAY: INGRESO FAMILIAR Y NÚMERO DE PERSONAS CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LP**

INDICADORES ALTERNATIVOS PARA FOCALIZAR (A NIVEL DE DISTRITOS)



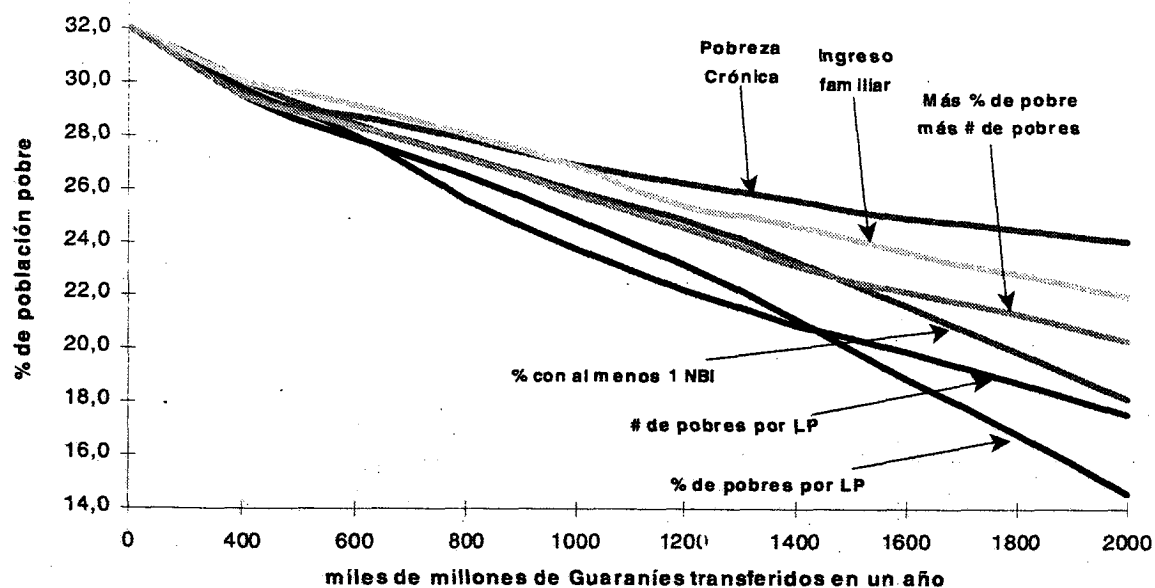
ASIGNACIÓN % DE LOS RECURSOS DE UN PROGRAMA SOCIAL SEGÚN INDICADOR DE FOCALIZACIÓN UTILIZADO

Indicador a nivel de distrito	Asun- ción	Central Urbano	Resto Urbano	Area Rural	Total
% de población con al menos 1 NBI	5,7	17,1	25,7	51,6	100,0
Ingresos familiares	25,5	24,0	23,0	27,5	100,0
% de población pobre por LP	4,0	12,4	25,4	58,3	100,0
Número de pobres por LP	28,0	20,9	21,3	29,9	100,0
"Prevalencia de pobreza crónica"	0,0	0,0	27,9	72,1	100,0
Más % de pobres-más # de pobres	1,2	9,5	27,4	62,0	100,0
Tamaño de la población	10,5	18,5	24,7	46,3	100,0
Pobreza					
Distribución	3,9	11,7	23,1	61,2	100,0
Incidencia	11,8	20,3	30,1	42,5	32,1

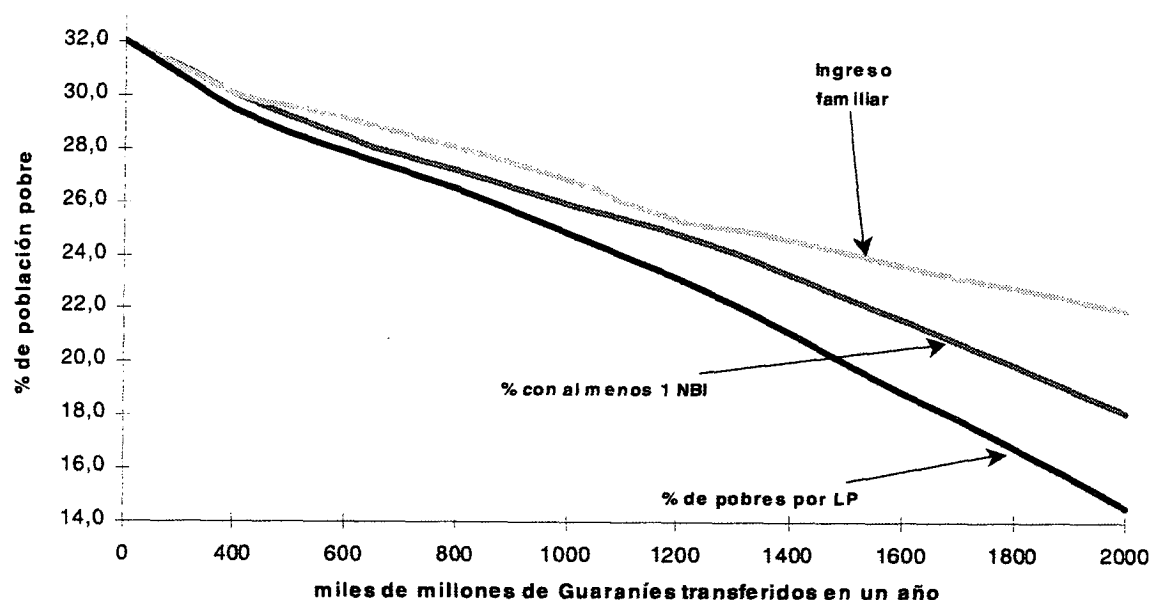
Cambios en la Incidencia de la pobreza (%) debido a una transferencia simulada de 1 billón de Gs anual a los hogares según indicador utilizado

Indicador a nivel de distrito	Urbano	Rural
NBI	20,0	32,7
Ingresos familiares	17,2	38,1
% de población pobre por LP	20,0	30,4
Número de pobres por LP	16,0	32,7
"Prevalencia de pobreza crónica"	21,4	33,4
Más % de pobres-más # de pobres	20,0	32,3
Tamaño de la población	19,4	33,7
	↑	↑
Situación inicial de pobreza	23,1	42,5

Cambios en la Incidencia de pobreza debido a transferencias simuladas a los hogares según indicador de focalización



Cambios en la Incidencia de pobreza debido a transferencias simuladas a los hogares según indicador de focalización



CONCLUSIONES

- Es factible obtener estimaciones coherentes y confiables de indicadores alternativos al de NBI a nivel distrital utilizando métodos econométricos
- Puede interceptarse diferentes mediciones de pobreza distrital para entender no solo su heterogeneidad sino también para definir políticas antipobreza alternativas
- La estabilidad macroeconómica requiere de políticas fiscales austeras y por tanto un gasto público más eficiente. La inversión social con errores reducidos (de exclusión e inclusión) pueden contribuir a este propósito. Para ello la información desagregada es fundamental.

**OTRAS APROXIMACIONES PARA LA MEDICIÓN
DEL BIENESTAR**

NOTAS SOBRE LA MEDICION DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

**RUBÉN KAZTMAN
CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. Propósitos del trabajo y línea de desarrollo argumental	277
II. Ampliaciones recientes del núcleo de la problemática social.	277
III. Breve caracterización del enfoque.....	278
IV. Desafíos en la medición de la vulnerabilidad	280
V. Acotando los aspectos de la vulnerabilidad social cuyos problemas de operacionalización se van a discutir en estas notas	281
VI. La investigación de la vulnerabilidad social a través de las encuestas de hogares	283
A. Vínculos con el mercado de trabajo: breve reseña de los principales problemas para su investigación a través de las encuestas de hogares	283
B. Vínculos con la sociedad. Fuentes de seguridad y protección.....	285
ANEXO: ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES.....	294
I. La noción de activos.....	294
II. La noción de estructuras de oportunidades.....	299

I. PROPÓSITOS DEL TRABAJO Y LÍNEA DE DESARROLLO ARGUMENTAL

En la gran mayoría de los países de América Latina, las Oficinas Nacionales de Estadística relevan encuestas de hogares en forma regular. En el marco de la discusión sobre las potencialidades de esos instrumentos para proveer antecedentes útiles para el diseño y la implementación de políticas sociales, estas notas exploran la adecuación de esas encuestas para la investigación de situaciones de vulnerabilidad social. Además de este acápite introductorio, el documento incluye otros seis. El primero hace una breve reseña de las transformaciones socioeconómicas alrededor de las cuales se ha generado la preocupación por la vulnerabilidad social. El segundo presenta, también en forma esquemática, los rasgos principales del marco conceptual con que se enfocan en este documento los problemas de vulnerabilidad. El tercero advierte al lector sobre algunos de los límites que enfrentarán las encuestas de hogares para la investigación de la vulnerabilidad y sugiere una estrategia de aproximación a su medición. En el cuarto se definen los límites del ejercicio de operacionalización que se va a realizar y se plantean las razones que guiaron la selección de temas. En el quinto se discuten una serie de indicadores de usos de activos y de fuentes de activos. Por último, para aquellos lectores interesados en una mirada más pormenorizada a la forma en que se conceptualizan y delimitan las principales dimensiones del enfoque que orienta el estudio de la vulnerabilidad, se incluye un anexo con las definiciones de los términos empleados¹.

II. AMPLIACIONES RECIENTES DEL NÚCLEO DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL

Toda sociedad establece umbrales que permiten distinguir hogares que se encuentran por debajo o por encima de lo que la mayoría considera condiciones dignas de vida. El criterio más utilizado para definir esas condiciones es la satisfacción de necesidades básicas, o la disponibilidad de un monto de ingresos suficiente para satisfacer esas necesidades. Los índices de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas cumplen ese propósito. Ambos permiten clasificar personas u hogares de acuerdo a un estándar de bienestar cuyo contenido se acompasa a las transformaciones en la sociedad.

El progresivo mejoramiento de esas medidas, así como la paralela difusión internacional de su utilización, promovieron sin duda avances significativos en el diagnóstico de la magnitud, de la distribución geográfica, y de los perfiles de los pobres. Pero, por otra parte, a medida que se iban profundizando las consecuencias de los cambios en los estilos de desarrollo y emergían nuevas formas de inserción precaria en la estructura ocupacional, se produjo un aumento importante del número de hogares vulnerables a situaciones que conjugaban los efectos de las vicisitudes del mercado, del repliegue de funciones del Estado y del debilitamiento de las instituciones primordiales (básicamente, comunidad y familia). Bajo estas circunstancias, los especialistas en estos temas fueron redefiniendo y ampliando el núcleo de la problemática social, mientras que paralelamente se extendía el convencimiento que los esquemas conceptuales que habían orientado la construcción de las medidas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas resultaban insuficientes para dar cuenta de la creciente heterogeneidad de la "cuestión social", siendo entonces necesario construir alternativas para el tratamiento de esos problemas.

¹ Una parte sustancial de los argumentos que se exponen a continuación fueron presentados originalmente por Carlos Filgueira en el capítulo III, "Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores", en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Oficina de CEPAL en Montevideo / PNUD, Montevideo, 1999. En el acápite VI de este documento se transcriben literalmente varios párrafos del trabajo de Filgueira.

El enfoque de la vulnerabilidad se plantea como una de esas alternativas. La idea más general de vulnerabilidad (para simplificar la exposición nos referiremos solamente a los hogares) remite a un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar. En el marco particular del enfoque que aquí se plantea, la noción de vulnerabilidad se centra en los determinantes de esas situaciones, las que se presentan como resultado de un desfase o asincronía entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades. Lo que se observa es que los desfases que se producen vis a vis las estructuras de oportunidades del mercado derivan en un aumento de las situaciones de precariedad e inestabilidad laboral. Y que los desfases con respecto a las estructuras de oportunidades del Estado y de la comunidad resultan en un aumento de las situaciones de desprotección e inseguridad. Es justamente la sinergia negativa que surge del acoplamiento histórico de ambos procesos la que ha puesto de relieve los problemas de exclusión y marginalidad, cuya incorporación a un espacio tradicionalmente dominado por los desafíos de la erradicación de la pobreza está produciendo un desplazamiento del eje de la "cuestión social"².

Las fuerzas que afectan el bienestar pueden ser exógenas o endógenas a los hogares. El grado de exposición a esas fuerzas puede ser mayor o menor y depende de activos de los hogares que podríamos llamar "posicionales" y de los que tradicionalmente se ocupa la teoría de la estratificación social (que trata, por ejemplo, y a igualdad de otras condiciones, de la importancia que tienen los activos físicos de los hogares en la determinación de la rapidez y la gravedad del impacto de crisis económicas). Por otra parte, hogares que por su configuración de activos "posicionales" están similarmente expuestos a cambios en su medio ambiente, mostrarán distinta capacidad para contrarrestar esos efectos. A los activos que determinan esa capacidad adaptativa los podríamos llamar "dinámicos" y de ellos se ocupan tradicionalmente los teóricos de la capacidad de sobrevivencia y de los modelos de decisión familiares. Dentro de la configuración de activos de los hogares, la investigación de los "dinámicos" presenta mayores problemas porque refiere a la conformación de las familias, contenidos mentales de sus miembros y habilidades para la movilización articulada en pos de metas colectivas.

III. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE

Ciertamente, el desarrollo de este embrión conceptual y la evaluación de su contribución a los problemas sociales más acuciantes de nuestro tiempo requiere de un período de maduración mientras se acumulan y evalúan los resultados de estudios sistemáticos. Pero aceptando que aún está lejos de constituir un marco conceptual articulado y consistente para analizar los problemas más álgidos del desarrollo social, es dable reconocer que los esfuerzos ya realizados tienden a configurar un "enfoque" que promete una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión que la que surge desde las múltiples perspectivas que se han ocupado del tema en la región. Esa promesa se asocia a ciertas bondades del enfoque que conviene destacar.

En primer lugar, el esquema conceptual propone una vía para la acumulación ordenada de conocimientos sobre la heterogeneidad de la pobreza. Por cierto, las diferencias entre los pobres han sido señaladas y analizadas en forma extensa en la literatura especializada. La novedad que introduce el enfoque de vulnerabilidad es la de proveer un marco que permite organizar y dar sentido a esas características en términos, por un lado, de un portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares y que

² Para no desviarnos del objetivo de este trabajo, no desarrollaremos aquí la discusión conceptual sobre las ventajas y limitaciones de este enfoque con respecto a otras formas de aproximarse a estos problemas. El lector interesado en esos temas puede referirse a Kaztman (coord) (1999), Filgueira (1998) y Kaztman y otros (1999).

constituye la estructura profunda que subyace a la heterogeneidad de la pobreza y por otro, de los cambios en las estructuras de oportunidades y de sus requerimientos de acceso.

Segundo, a diferencia de otras miradas sobre la pobreza que se concentran en los déficits de ingresos o en las carencias críticas en los hogares, el enfoque tiende a resaltar la presencia de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. De este modo, se pone el acento en la dinámica de la formación de diversos tipos de capital potencialmente movilizable y en las relaciones entre los mismos, así como en los procesos de pérdida, desgaste o factores limitantes que impiden el acceso a las fuentes de reposición y acumulación de activos. Aunque el análisis tradicional de la pobreza y de las necesidades básicas no desconoce la importancia de ciertos activos, como por ejemplo, del capital educativo o el empleo, el hecho de poner la mira en los resultados (pobreza, indigencia, etc.) opera en desmedro de una consideración independiente y específica de la lógica de reproducción de los activos. La diferencia radica, por lo tanto, en que el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar.

Tercero, tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores, reconocimiento que es central en el "assess/vulnerability approach" propuesto por Caroline Moser³. La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos hogares incorporar los activos que efectivamente importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño y la implementación de políticas en apoyo a categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias.

Cuarto, el enfoque es dinámico y obliga a preguntarse por los patrones efectivos de movilidad e integración social. Los recursos que maneja el hogar se definen como activos en función de su utilidad para aprovechar la estructura de oportunidades que se presenta en un momento histórico y en un lugar determinado. Lo importante aquí es subrayar que no tiene sentido hablar de activos fuera del contexto de los patrones de movilidad e integración social que definen las estructuras de oportunidades en cada momento. Como dichos patrones y estructuras se transforman continuamente con el desarrollo y el progreso técnico, ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan.

Quinto, el conocimiento de la distribución de activos en una sociedad ayuda a develar la estructura profunda que subyace y da cuenta del carácter más o menos concentrado, más o menos permanente de la distribución de ingresos en una sociedad.

Sexto, el enfoque es flexible, por cuanto la selección de las dimensiones en las que se definen los activos (físicos, financieros, humanos, sociales), así como su particular dependencia de las estructuras de oportunidades, permite conjugar los aportes que en la explicación de la pobreza provienen de distintos paradigmas, algunos con acento en el estado, otros con acento en el mercado y otros con acento en la sociedad.

³ Moser, Caroline O.N., *Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No.8, The World Bank, Washington D.C. May 1996, page 24.

Dicho lo anterior, corresponden unas palabras de prevención. Siendo una perspectiva aún embrionaria, las bondades mencionadas del enfoque deben ser consideradas con cautela. Las relaciones entre las tres variables que constituyen la médula del enfoque (vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades) deben ser desarrolladas conceptualmente y sometidas a prueba empírica. Es cierto que la noción de activos tiene una extensa tradición en la literatura económica, pero en sus diferentes aplicaciones no económicas mantiene todavía una alta ambigüedad que se refleja, entre otras cosas, en superposiciones y fronteras difusas con respecto al contenido de términos próximos como recursos, capital, capacidades y estrategias. Los lectores interesados en la discusión sobre los límites de estos términos y las relaciones que mantienen entre sí, pueden remitirse al Anexo 1.

IV. DESAFÍOS EN LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD

La materialización de la promesa implícita en el enfoque de vulnerabilidad podría encontrar un gran apoyo si los organismos responsables de la producción de información en los países comenzaran a incorporar preguntas relevantes para la investigación de estos temas en el diseño de los registros continuos de recolección de datos.

Para ello se deben alcanzar acuerdos mínimos entre productores y usuarios de la información de las encuestas. Quizás el acuerdo principal es sobre cuánto tiempo y esfuerzo vale la pena invertir para llegar a medir distintos grados de vulnerabilidad, evaluación que demanda claridad con respecto a la ecuación costo beneficio de la propuesta. Los costos tienen que ver con los recursos necesarios para la operacionalización, que entre otras tareas incluye la modificación de cuestionarios, el armado de los códigos correspondientes, el entrenamiento de los entrevistadores y el procesamiento de la información. Los beneficios, se evalúan, en este caso, básicamente por la significación de las mejoras que se esperan obtener con respecto a la comprensión de los problemas de producción y reproducción de la pobreza y de la exclusión social, y por la idoneidad de los antecedentes generados para orientar la acción social, vis a vis lo que se obtenía con abordajes precedentes.

Como se desprende de los argumentos presentados en el punto anterior, el autor considera que, aún en su estado embrionario, los beneficios que ya se pueden entrever de la aplicación sistemática del enfoque justificarían una inversión en su operacionalización. Pero sin duda aún no tenemos información sistemática sobre los costos. En ese sentido, y como en cualquier campo nuevo de indagación, se está transitando una etapa exploratoria, cuyos avances se apoyan hasta ahora principalmente en el análisis de resultados de entrevistas en profundidad que, si bien permiten ir ganando precisión conceptual y metodológica, no son todavía suficientes para alcanzar definiciones operacionales claras acerca de las principales dimensiones del enfoque.

En ese contexto, y en base a la discusión de un intento de construcción de indicadores de activos con datos de la encuesta de hogares de Uruguay, las notas que siguen buscan promover un intercambio de ideas entre productores y usuarios de estadísticas oficiales, acerca de la viabilidad de la investigación de la vulnerabilidad de los hogares y de las personas a través de las encuestas de hogares.

Pero antes de entrar en materia conviene subrayar algunos puntos que hacen a la complejidad de la tarea. En primer lugar, cabe reconocer que el análisis de la naturaleza, fuentes y usos de los activos requiere de metodologías e instrumentos de medición específicos. Esto es más notorio, en particular, cuando se trata de captar los tipos de recursos menos tangibles de los hogares, para lo cual será necesario desarrollar estrategias de medición innovadoras, además de confiables y válidas.

Segundo, a diferencia de otras dimensiones de lo social, la construcción de medidas de vulnerabilidad no cuenta con una suficiente acumulación de conocimientos acerca de instrumentos e indicadores ya probados y discutidos por la literatura precedente. Basta comparar, por ejemplo, el incipiente estado del arte de las medidas de activos con las medidas de desigualdad y pobreza. Es cierto

que a partir de estudios previos se dispone de diversas tipologías de activos y de sugerencias acerca de cómo observarlos. Pero esos avances son más una fuente de orientación para la construcción de indicadores que indicadores propiamente tales. Tampoco se dispone de un instrumental conceptual medianamente consensual desde el cual partir, lo que hace que la tarea de construcción de medidas deba avanzar paralelamente en dos planos: el operacional y el teórico.

Por último, es sabido que los registros continuos como las encuestas de hogares u otros similares, que cuentan con la clara virtud de ofrecer un volumen respetable de información confiable, continua, comparable y sistematizada, han sido diseñados con propósitos que escapan a la captación de activos, en toda su variedad y en sus principales interacciones.

Como lo revela el último Informe del Banco Mundial, tales dificultades no han pasado desapercibidas por organismos internacionales. En un recuadro incluido en su primer capítulo se afirma lo siguiente: "Claramente, la evaluación de la vulnerabilidad es más compleja que la medición de la pobreza en un punto del tiempo. Requiere datos sobre los activos de los hogares (físicos, humanos y capital social) en combinación con datos sobre redes formales de seguridad, sobre el funcionamiento de los mercados, y sobre políticas económicas que determinan el conjunto de oportunidades de los hogares y el rango de actividades que pueden llevar a cabo para enfrentar los riesgos. Muchas de los actuales encuestas de hogares no proveen la información requerida"⁴ (mi traducción).

Por estas razones, la utilización de las actuales encuestas de hogares para explorar sus potencialidades para la investigación de la vulnerabilidad de personas y hogares deberá descansar primordialmente en la construcción de medidas indirectas y "proxy", elaboradas a partir de la gama de opciones que ofrecen los cuestionarios de las encuestas y apelar, con igual fuerza, a criterios estadísticos y conceptuales para su validación^{5,6}.

V. ACOTANDO LOS ASPECTOS DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL CUYOS PROBLEMAS DE OPERACIONALIZACIÓN SE VAN A DISCUTIR EN ESTAS NOTAS

Por vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.

En el punto III mencioné que las fuentes de vulnerabilidad social más importantes en la actualidad tienen que ver con los fenómenos de precariedad e inestabilidad laboral vinculados al funcionamiento del mercado y con la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia y comunidad. La discusión sobre las posibilidades de medición y de construcción de indicadores útiles que forma parte del contenido del próximo acápite, se refiere a esas dos áreas.

⁴ World Bank, World Development Report 2000/1 "The nature and evolution of poverty," Chapter 1, pag. 1.12.

⁵ Para un pormenorizado estudio en esta línea, ver el capítulo III, elaborado por Carlos Filgueira, en Kaztman (coordinador), *Activos y Estructura de Oportunidades: estudios sobre vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL-PNUD, Montevideo, 1999.

⁶ Lo dicho hasta aquí parecería ser suficiente como para disuadir al investigador más animoso de acometer la investigación empírica de situaciones de vulnerabilidad a través de las encuestas de hogares, pero es bueno recordar que cualquier medición importante en las ciencias sociales ha requerido de fuertes y continuas inversiones de esfuerzo y tiempo (al respecto, basta tomar en cuenta el camino recorrido para llegar a una medida aceptable de la pobreza).

Sin embargo, a los efectos de acotar aún más el problema posibilitando su tratamiento dentro de los límites de estas notas, en el punto que sigue (VI) sólo se hará una referencia muy escueta a la investigación de la precariedad y la inestabilidad laboral a través de las encuestas de hogares. Esta decisión resulta del reconocimiento que esos temas están comprendidos dentro de las áreas para las cuales las encuestas de hogares fueron diseñadas y que, por ende, su investigación a través de esas fuentes no presenta problemas mayores. En cambio, la indagación acerca de las características de los vínculos de las personas con las instituciones del Estado y de la sociedad que se asocian a los actuales problemas de desprotección e inseguridad, está muy alejada de los propósitos de esos instrumentos, por lo que resulta un desafío más interesante utilizar este espacio para explorar algunas alternativas de aproximación a estos temas con la información que hoy día recogen las encuestas de hogares.

Otra limitación del ejercicio merece un tratamiento más detallado. Tal como se la define en este enfoque, la medición de la vulnerabilidad requiere de un examen sincronizado de los activos de las personas (o de los hogares) y de los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades que tienen su fuente en distintos órdenes institucionales básicos. Al atractivo conceptual que tiene una mirada que considera en forma simultánea fenómenos micro y macrosociales, se contraponen las dificultades metodológicas que plantea una medición que requiere información de unidades que corresponden a niveles de análisis diferentes.

Para enfrentar esas dificultades metodológicas parece útil transitar por al menos dos caminos: la comparación de contextos (diacrónica y/o sincrónica) y la focalización sobre resultados de la vulnerabilidad, antes que sobre la naturaleza misma del fenómeno o sus determinantes. La necesidad de comparar contextos surge del hecho que las oportunidades son atributos de agregados de población de distinto nivel, ya sean barrios o localidades (como en el caso de las oportunidades instaladas en las estructuras comunales) o regiones (caracterizadas, por ejemplo, por similitudes en las características de sus mercados) o de países (como en el caso de las oportunidades que tienen su fuente en los estados nacionales). Esto es, hogares con portafolios de activos similares serán más o menos vulnerables (a la marginalidad, a la pobreza o a la exclusión social) según la constelación de oportunidades que presentan los órdenes institucionales básicos en cada contexto. De modo que el tipo de análisis de vulnerabilidad que conecta los niveles micro y macro es necesariamente comparativo.

El segundo camino sugerido asume que la vulnerabilidad resulta en situaciones que pueden diferenciarse dentro de un continuo de bienestar y que gruesamente comprende categorías como marginalidad, pobreza no marginal, no pobreza con exclusión de la modernidad resultados. Los diagramas siguientes resumen estas ideas:

DIAGRAMA 1
MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CONFIGURACIONES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES
Y DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES DE LOS CONTEXTOS SOBRE
LA VULNERABILIDAD, EN LA COMPARACIÓN SINCRÓNICA

Hogares según sus configuraciones de activos ⁷	Contextos según sus estructuras de oportunidades	
	Contexto A	Contexto B
Tipo I	(x) probabilidad de marginalidad	(y) probabilidad de marginalidad
Tipo II	(x) probabilidad de pobreza	(y) probabilidad de pobreza
Tipo III	(x) probabilidad de exclusión a la modernidad	(y) probabilidad de exclusión a la modernidad

⁷ Las categorías de hogares se refieren a la clasificación de tipos de vulnerabilidad que se presenta en Kaztman (coord.), *Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, op. cit., capítulo 1.

Para un mismo momento, el análisis por columnas permite observar el efecto de las configuraciones de activos de los hogares sobre distintos tipos de vulnerabilidad medidas por las situaciones sociales que resultan. El análisis horizontal, en cambio permite aislar el efecto de los contextos.

DIAGRAMA 2

MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CONFIGURACIONES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES Y DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES DEL CONTEXTO A EN DIFERENTES MOMENTOS DEL TIEMPO (comparación diacrónica)

Momentos	Tipo de hogares según sus configuraciones de activos		
	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Tiempo I	(x) probabilidad de marginalidad	(x) probabilidad de pobreza	(x) probabilidad de exclusión de la modernidad
Tiempo II	(y) probabilidad de marginalidad	(y) probabilidad de pobreza	(y) probabilidad de exclusión de la modernidad

En esta fase exploratoria nos circunscribiremos al examen de las alternativas que brindan las encuestas para investigar los activos de los hogares (y personas) así como para elaborar algunos indicadores agregados de estructuras de oportunidades útiles para caracterizar contextos en un marco comparativo.

VI. LA INVESTIGACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES

A. Vínculos con el mercado de trabajo: breve reseña de los principales problemas para su investigación a través de las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares en América Latina se especializaron en la investigación de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo. Ello posibilitó que algunos países de la región puedan hoy día clasificar a las personas según el grado en que son afectadas por la precariedad e inestabilidad laboral y realizar un monitoreo relativamente preciso de tendencias sobre los cambios en la magnitud de estos problemas. Demás está decir que todo ello representa un stock de información sumamente valioso a la hora de tomar decisiones que afectan el área laboral. Sin embargo, es conveniente señalar sucintamente al menos cinco áreas de la investigación del empleo cuyo tratamiento podría beneficiarse de manera substancial de ligeros cambios en los cuestionarios, contribuyendo, de ese modo, a aumentar nuestra comprensión de las consecuencias de las nuevas dinámicas económicas sobre los mercados de trabajo. A mi entender, las áreas más significativas para futuros avances son las siguientes:

1. Tipificación e investigación de formas de contratación

Una de las vías a través de las cuales se "flexibiliza" el mercado de trabajo es la tercerización de actividades. Este fenómeno puede adoptar múltiples formas, desde la ausencia de contrato, el trabajo a destajo en los hogares, hasta situaciones en las cuales una persona realiza regularmente trabajos en una empresa con la cual no mantiene ninguna obligación contractual directa sino a través de otra empresa, de cuya planilla forma parte, y cuyos servicios son contratados por la primera. Dado que la existencia y la modalidad del contrato tienen clara incidencia sobre la cobertura de prestaciones sociales así como el nivel de estabilidad de los empleos, es conveniente intensificar los esfuerzos para la obtención de una clasificación de modalidades que pueda ser investigada a través de las encuestas.

2. *Estabilidad ocupacional*

Las nuevas condiciones del mercado de trabajo parecen apuntar a una mayor inestabilidad profesional –marcada por la alternancia en el tipo de ocupaciones– y una mayor inestabilidad laboral –marcada por la frecuencia de experiencias de desempleo–. Idealmente, se debería contar con la historia ocupacional de los sujetos, incluyendo el registro de la extensión de los períodos de desempleo. Dadas las obvias dificultades que enfrentarían las encuestas de hogares para hacer una descripción detallada de esas trayectorias, es conveniente plantear una profundización en el estudio de las dimensiones que ya se incluyen en las encuestas, como la antigüedad en la ocupación actual, o el tiempo de desempleo, de forma de poder elaborar algún indicador de grado de incertidumbre ocupacional (fluctuaciones ocupacionales) o de incertidumbre laboral (fluctuaciones en el empleo).

3. *Cobertura de prestaciones sociales*

Dado que el acceso a prestaciones sociales es un elemento esencial para definir el nivel de precariedad de un empleo, también aquí es conveniente incluir en algunos casos, o ampliar en otros, la investigación de las distintas categorías de prestaciones que en cada país se asocian al trabajo: vacaciones pagas, seguro de desempleo, aportes jubilatorios, cobertura de salud, asignaciones familiares, etc. Es particularmente importante generar información para el análisis de la situación de cobertura social de los autoempleados, investigando sus aportes a las cajas correspondientes.

4. *Afiliaciones gremiales*

Los datos agregados para los países latinoamericanos muestran una baja en la afiliación a sindicatos. Es también altamente probable que el fuerte impacto de la globalización y las nuevas tecnologías de organización comercial sobre los microempresarios haya resultado en una reducción de las tasas de afiliación gremial entre los autoempleados. El tejido social que se construye en torno a las redes comunitarias de las profesiones tiene una enorme significación para la identidad y protección de los trabajadores y, por ende, para los niveles de precariedad e inestabilidad a que pueden estar sometidos. El registro de la afiliación, y de la condición de cotizante o no, a una entidad gremial, permitiría monitorear estas importantes transformaciones a través de las encuestas.

5. *Autoempleados*

A medida que se restringe el acceso a empleos “regulares”, el autoempleo deviene uno de los medios principales para entrar o mantenerse en el mercado. De continuar las actuales tendencias al crecimiento de la informalidad, también irán en aumento los requerimientos de antecedentes útiles para el diseño y la implementación de políticas de apoyo a estos sectores. Las encuestas de hogares pueden aportar parte de esos antecedentes a través de datos que permitan el examen pormenorizado de la situación de los autoempleados. Además de la ya mencionada investigación del acceso a prestaciones sociales básicas, a la participación en asociaciones profesionales y a los cambios en su trayectoria ocupacional, es conveniente ampliar la información acerca de las condiciones en las que se realiza la actividad económica, al menos en lo que se refiere a si se lleva a cabo en un local o en forma ambulante y, en el primer caso, a la propiedad o no del local. Paralelamente, aunque con menor prioridad, es deseable registrar el carácter más o menos familiar de la microempresa indagando acerca de la participación en la misma de uno o más familiares directos.

6. *Servicios personales y sociales*

En las últimas dos décadas, gran parte del crecimiento del empleo en los países de América Latina se registró en las ramas correspondientes a servicios personales y sociales. Una alta proporción de las actividades que allí se desarrollan constituyen equivalentes pagos de labores domésticas (consideremos, por ejemplo, el lavado de ropa como servicio personal y el cuidado de los niños en guarderías como servicio social). Como tales, su estabilidad y nivel de retribuciones están fuertemente expuestas a los

ciclos económicos, teniendo en cuenta que, ante una baja de sus ingresos, los hogares tienden a reducir sus gastos y asumir esas tareas a costa de un mayor esfuerzo de sus miembros. Por ende, una parte importante de la comprensión de los mecanismos que favorecen la precariedad y la inestabilidad laboral pasa por el examen de las fluctuaciones en la demanda de estos servicios, las que a su vez dependen del comportamiento de los hogares con respecto al desempeño de las tareas correspondientes. La investigación a través de las encuestas de las actividades que se llevan a cabo dentro del hogar arrojaría información valiosa para la comprensión de dichos mecanismos.

B. Vínculos con la sociedad. Fuentes de seguridad y protección

En lo que sigue seleccionamos dos áreas de indagación de los activos y las correspondientes estructuras de oportunidades a través de las encuestas de hogares: el capital social instalado en las relaciones familiares y comunales y los sistemas de protección y seguridad que operan desde el Estado.

La naturaleza de los apoyos sociales que se derivan del funcionamiento de esas instituciones primordiales ha convocado recientemente la atención de especialistas preocupados por las consecuencias del debilitamiento de las certidumbres que operaban desde el mercado. Diseñadas para otros fines, las encuestas de hogares no han facilitado la labor de esos especialistas. El propósito de este acápite es explorar la potencialidad de estos instrumentos para la elaboración de indicadores que puedan servir como aproximaciones al estudio del capital social y a las protecciones y seguridades que se derivan del funcionamiento del Estado. Para su desarrollo, nos apoyaremos esencialmente en los resultados de los estudios contenidos en el libro "Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay", Kaztman (coord.) (1999) y, en especial, en el capítulo III de ese libro, elaborado por Carlos Filgueira, de donde se extraen la mayoría de las ilustraciones.

1. La noción de capital social

Sin entrar al amplio debate que se ha generado en las ciencias sociales acerca de la naturaleza y los límites de esta noción, definiremos el capital social de una persona x como su capacidad para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza. Para precisar los alcances de la noción, conviene señalar que el monto de capital social que puede movilizar una persona está en relación directa con tres factores. Uno de ellos es la extensión de las obligaciones o derechos que generan la expectativa de recibir recursos de otras personas. Otro es la intensidad de los lazos que vinculan a las personas en las redes y la fuerza de las normas que regulan sus interacciones, lo que tiene que ver con la mayor o menor importancia de las sanciones que se aplican a los que no cumplen con las expectativas de reciprocidad. El último factor refiere a la significación de los recursos que circulan en las redes, en términos de su mayor o menor capacidad para facilitar el logro de las metas de los miembros.

Este tipo de activo es el menos alienable de todos los capitales y sus usos se encuentran fuertemente imbricados y acotados por la propia red de relaciones que define dicha forma de capital. A diferencia del capital físico que se instala en derechos, y del capital humano que se instala en las personas, el capital social se instala en las relaciones. Este hecho hace difícil el traslado de capital social cuando las personas abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo.

Así planteada, la investigación del capital social como activo de las personas parecería escapar a las posibilidades de las encuestas de hogares tal como han sido configuradas en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, como veremos, es posible construir algunas aproximaciones a indicadores de usos y fuentes de capital social.

a. Usos de capital social

i. El capital social y la inserción en el mercado laboral

Algunas encuestas de hogares de la región incluyen información sobre las vías a través de las cuales los respondientes obtuvieron información o contactos que facilitaron la obtención de su actual o último empleo. Estudios basados en esos datos han permitido observar que, particularmente para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, la movilización de redes sociales es la vía más frecuentemente utilizada para incorporarse al mercado laboral. Parece razonable afirmar que la constatación del logro de esos recursos a través de conocidos, amigos y/o familiares es una señal de la existencia de capital social.

Al considerar la utilidad de esta información, debe tenerse en cuenta que, al igual que otros potenciales indicadores de capital social que vamos a examinar a continuación, la no utilización de ese activo no indica que la persona no lo posea. Esto es, ya sea por la confianza en la demanda de sus calificaciones o por una estrategia personal que busca reservar intacto el stock de capital social para otros propósitos o para situaciones de emergencia, muchas personas que están en condiciones de obtener información y ayudas a través de sus redes optarán por otras vías para conseguir empleo.

Una segunda observación es que cada vez que se utiliza capital social alguien lo consume y alguien lo acumula. Algunas personas están en mejores condiciones que otras para proporcionar información y contactos que facilitan la obtención de empleos. El ejemplo más corriente es el de los políticos y sus estrategias clientelísticas funcionales al mantenimiento o acumulación de poder. Una posibilidad de rescatar esta otra cara del capital social (la de la acumulación) sería indagando si durante un período de referencia determinado, el respondiente ha proporcionado información o contactos que han permitido a otros el logro de algún empleo.

La categoría de "trabajador sin remuneración" es, adicionalmente, otro posible indicador de movilización de la fuerza de trabajo basados en estructuras de normas y autoridad al interior de la familia. Pero lo más importante de esta consideración, es que el trabajo sin remunerar implica algún tipo de vínculo familiar fuerte, así como normas y relaciones de autoridad capaces de sostener el compromiso y las transacciones entre los miembros de la familia que hacen posible la actividad productiva sin retornos económicos. Por esta razón, la presencia del "trabajador familiar sin remuneración" parece indicar mejor el capital social propio de las relaciones intrafamiliares, relativas al grado de estabilidad, integración y composición del hogar, que aquel que corresponde a interacciones que se producen fuera del entorno familiar. Empíricamente, la frecuencia de hogares con "trabajadores sin remunerar" es independiente del nivel socioeconómico de los hogares, pero está fuertemente asociada con el grado de integración de la familia medido por el grado de completitud y estabilidad familiar. Datos sobre Montevideo muestran que, independientemente de su nivel de ingresos, la probabilidad de encontrar una proporción mayor de familiares sin remunerar crece en la medida en que la familia presenta rasgos estructurales que tradicionalmente se asocian con una mayor integración.

ii. El capital social y la utilización de la vivienda

Por la amplitud de sus funciones potenciales, la posesión de una vivienda es uno de los recursos más importantes de los hogares en situación de pobreza o en riesgo de caer en la pobreza, y las formas de su utilización constituyen un campo privilegiado para la exploración del capital social. Por un lado, porque es una vía para reforzar los vínculos con parientes y amigos ofreciéndoles refugio cuando carecen de techo ("nesting"). Por otro, porque la propiedad de una vivienda induce a los miembros del hogar a invertir en su comunidad.

Debido a su alto costo unitario, y por la elevada participación que suelen tener los arriendos en el presupuesto total de los hogares, la vivienda es un bien estratégico, sobre todo en las primeras etapas de

vida de la familia. Por ende, no puede sorprender que sea un campo preferencial para el despliegue de mecanismos de capital social de carácter intergeneracional. En un estudio reciente, referido a una muestra de jóvenes de 15 a 29 años de Montevideo y Canelones, se encontró que un 42% de los jóvenes emancipados residían en viviendas que eran predominantemente propiedad de padres y suegros y, en menor medida, de otros parientes y amigos. Un 14.8% directamente vivían con sus padres, un 16.7% ocupaban viviendas independientes con permiso de sus familiares o amigos, en tanto un 2.4% arrendaban las viviendas y un 8.9% eran copropietarios junto con sus padres⁸.

El desempeño de los jóvenes en el mercado inmobiliario se encuentra mediatizado tan fuertemente por la institución familiar que no se podría entender la lógica que sigue la pareja joven para resolver el problema de residencia sin considerar los apoyos que le brindan la familia de origen y las redes de parentesco. Incluso, la formación de la pareja joven en muchos casos no se produciría o, eventualmente, sería diferida de no mediar estos apoyos. En cuanto a la población adulta, los resultados de las encuestas de hogares muestran igualmente la importancia que tienen las redes en las soluciones habitacionales, incluso en familias constituidas de larga data.

Hay tres variables provenientes de dicotomías generadas a partir de la variable tenencia de la vivienda que merecen ser exploradas como indicadores de capital social. Una se refiere a la forma de tenencia "reside con permiso del dueño", otra a "arrendatario" y la tercera a "inquilinato en pieza". Un breve comentario a propósito de estos indicadores.

Usufructo de la vivienda con permiso del propietario mide, sin duda, alguna forma de capital social. No obstante, los mismos estudios sobre la tenencia de la vivienda muestran que son muchas las personas que llegan a ser propietarios gracias a la disponibilidad de ayudas familiares de diferente tipo (ahorro en planes de vivienda, pago de cuotas, garantías hipotecarias, etc.). Las categorías "arrendatarios", así como "inquilinato en pieza", estarían señalando en cambio una insuficiencia en capital social. Por lo general, esta última condición de tenencia está asociada a una carencia extrema de contactos, la que se manifiesta en la imposibilidad de disponer de otras personas que puedan officiar como garantía de arriendo para la vivienda.

Adicionalmente, la convivencia de más de un hogar en la misma vivienda, es otro indicador que supone determinado tipo de arreglos entre individuos y hogares.

iii. Capital social y las redes familiares

Finalmente, diferentes tipos de ayuda familiar, establecidos a partir de relaciones de parentesco, permiten identificar cuatro indicadores adicionales de capital social, según si se presta o se recibe ayuda, y de acuerdo al monto de la misma⁹. Dado que el monto de la ayuda estará fuertemente asociado al nivel económico de los hogares, se deberán realizar los controles correspondientes o, en su defecto, trabajar solamente con los indicadores simples que miden la existencia o no de ayudas.

En términos de fortaleza de los vínculos, las redes familiares suelen constituir un segundo anillo de capital social después de la familia/hogar. Por lo general, la información recogida en las encuestas de hogares no permite investigar la existencia y características de estas redes, aunque en algunos casos se investiga el monto de ingresos recibido por un hogar proveniente de ayudas familiares, contribuciones por divorcio o separación o ayudas de otros hogares. El significado de estas contribuciones no es unívoco, puesto que las transferencias por divorcios o separaciones pueden originarse en una obligación

⁸ Filgueira, C. y Amoroso G. "Condiciones habitacionales de la juventud: elementos para el diseño de una política de vivienda", CEPAL, Oficina de Montevideo, LC/MVD/R.148.Rev.1, Montevideo, Uruguay, 1997.

⁹ Aquí también se presentan problemas similares de las variables "proxy", por cuanto las Encuestas de Hogares registran en la misma pregunta ayudas familiares, remesas del exterior y otro tipo de ingresos provenientes, por ejemplo, de transferencias por divorcio, pensiones alimenticias, etc.

cuyo incumplimiento es penado por ley, mientras que las ayudas restantes usualmente son voluntarias y por ende más acordes con la movilización de un capital social. A su vez, las encuestas de ingresos y gastos, investigan los regalos y las ayudas periódicas recibidas de otros hogares sin diferenciar si éstos corresponden a redes familiares, a círculos de amigos, de vecinos o a otras categorías de hogares con los cuales la familia mantiene algún tipo de relación.

b. Indicadores potenciales de fuentes de capital social en las familias

Cualquiera sea el activo que se considere, su examen debe tomar en cuenta la edad de las personas y su posición en la organización del hogar. La edad es un proxy de la etapa en la que se encuentran las personas en el proceso de acumulación de activos. La posición en el hogar, es un proxy del peso relativo de los activos propios en relación a los activos del hogar. Se puede afirmar que la mayoría de los jefes de hogar han agotado su proceso de acumulación de activos y dependen mucho más de su propio stock que del que pueden derivar de la movilización de los recursos de los miembros de sus hogares. En esos casos, su propio portafolio de activos constituye una buena base para anticipar tanto su éxito en el aprovechamiento de las oportunidades del mercado de trabajo como de las que se desprenden de su entorno comunitario y de la oferta de bienes y servicios que provee el Estado. Pero en el caso de los niños y de los jóvenes no emancipados, sus activos principales son aquellos que se derivan del portafolio que han logrado armar sus padres.

Las siguientes son algunas de las características de la familia que pueden operar principalmente como fuente de capital social para los hijos del jefe.

i. Clima educativo del hogar

El capital humano incorporado por los miembros del hogar es un indicador del tipo y naturaleza de los contactos y de la calidad de la información que fluye a través de las redes. En la edición 1997 del Panorama Social de la CEPAL se presentan datos que muestran que, promedialmente, cuando el clima educativo de la familia es mayor a los 10 años de escolaridad, los ingresos en las mismas ocupaciones son un 30% superiores a los de 9 o menos años de escolaridad (el indicador del clima educativo del hogar se construye como promedio de los años de estudio alcanzados por los miembros de la pareja o de los miembros del hogar por encima de cierto nivel de edad).

Este resultado es interpretado como una consecuencia de los mejores contactos familiares que caracterizan a los hogares con mayor clima educativo, lo que permitiría tratar a esta última variable como un importante predictor de la transmisión intergeneracional de activos que facilitan logros ocupacionales y de bienestar.

Aun cuando esta interpretación es discutible (son varias las explicaciones alternativas que podrían dar cuenta de los mismos resultados), es razonable sostener que la calidad de los contactos y la información varía en relación directa con el nivel educativo, y que tales recursos se transmiten de una generación a la siguiente.

ii. Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral

Evidencias provenientes de estudios sobre redes sugieren que los niveles de información y contactos mejoran cuando las empresas en que trabajan los individuos tienen una composición más heterogénea (número de niveles del escalafón, especialización, y complejidad de la jerarquía) y cuando es mayor la antigüedad en el trabajo. Tomando como indicador "proxy" de heterogeneidad el *tamaño de la empresa*, medido por el número de empleados, y como antigüedad, el *número de años* en el trabajo actual, es posible construir un índice sumatorio simple compuesto por ambas dimensiones para todos los miembros adultos del hogar. Una medida de este tipo no conoce antecedentes equivalentes a los que poseen los indicadores de clima educativo y carece por lo tanto de elementos de validación previos.

iii. Capital social derivado de las características de la estructura familiar

A diferencia del “clima educativo familiar” o del “tipo de inserción laboral de sus miembros”, el capital social familiar es entendido en este caso como los activos que provienen del tipo de relaciones familiares, en particular, con respecto a las dimensiones de estabilidad y completitud de la familia. Existe abundante evidencia en el sentido que las variaciones en la estructura familiar se asocian a variaciones en su capacidad de socialización y, en general, a su aptitud para proveer protección y seguridad a sus miembros. Son pertinentes, a este respecto, los estudios sobre la naturaleza, tendencias y consecuencias de las uniones consensuales, los divorcios, las separaciones, la jefatura femenina sin cónyuge en hogares con niños, los nacimientos concebidos fuera del matrimonio, la maternidad temprana, los hogares reensamblados y la convivencia de niños con padres no biológicos. Sin embargo, la mayoría de los trabajos sobre las consecuencias de la estructura familiar sobre las condiciones de vida de las nuevas generaciones han puesto el acento sobre los logros educativos de los niños y la desafiliación institucional de los jóvenes con respecto al sistema educativo y al mercado laboral, y no sobre la transmisión de capital social.

Pese a la escasez de estudios sobre transmisión intergeneracional de capital social (contactos e información) ligados a variaciones en las estructuras familiares, es dable suponer que, a igualdad de otras condiciones, los hijos de hogares incompletos contarán con menos recursos de este tipo que sus pares de hogares completos. Ello se debe al hecho que la ausencia de uno de los cónyuges implica por lo general que las redes familiares son menos extensas que cuando están ambos cónyuges, en otras palabras, menor número de tíos, abuelos, primos, etc., todos ellos potenciales proveedores de ayudas y contactos. El carácter más o menos estable de las relaciones de pareja también operaría en la misma dirección, teniendo en cuenta que la continuidad del vínculo aumenta las expectativas de que éste funcione como transmisor efectivo de recursos.

Con pocas excepciones (una de ellas la EDS de Argentina), la información disponible en las encuestas de hogares no permite generar medidas que permitan identificar los padres biológicos de los menores presentes en el hogar. También es excepcional que las encuestas brinden la posibilidad de identificar núcleos familiares dentro de hogares, como lo hace, por ejemplo, la encuesta CASEN en Chile. En general, con la información disponible en los registros continuos oficiales sólo es posible distinguir entre los hogares donde el jefe está casado, aquellos donde la unión con su cónyuge es consensual y aquellos donde uno de los cónyuges está ausente. Esta situación plantea un problema de invisibilidad estadística alrededor de las importantes transformaciones que se están operando en la estructura familiar (téngase en cuenta, por ejemplo, el crecimiento de las tasas de divorcios y separaciones de las últimas tres décadas en los países de la región y la tendencia paralela a la formación de hogares reconstituidos o reensamblados), lo que ciertamente representa un obstáculo importante para el progreso del conocimiento sobre las consecuencias sociales de las transformaciones de las estructuras familiares.

c. Algunas características del contexto comunitario como fuente de capital social

El contexto comunitario es una fuente de capital social en varias de sus formas. La eficiencia de las normas que regulan el comportamiento en el entorno social inmediato a los hogares está directamente vinculada con el nivel de confianza en las relaciones entre vecinos, nivel que, además de ser un indicador de bienestar en sí mismo, está positivamente asociado a la realización de emprendimientos colectivos. Por otra parte, para los individuos de los sectores más humildes de la sociedad, la probabilidad de interactuar fuera del mercado con personas en mejores condiciones socioeconómicas varía en relación directa, por un lado, con las oportunidades de acceso a contactos y recursos de información de calidad más elevada que aquellos a los que tiene acceso en vecindarios homogéneamente pobres y, por otro, con las oportunidades de exposición a modelos de rol, que a través de sus condiciones de vida y de sus

estrategias de movilidad, ilustran sobre formas de alcanzar niveles razonables de bienestar utilizando la estructura de oportunidades existente.

Lo anterior es sólo una breve introducción para incorporar el tema de las desigualdades, segmentaciones y segregaciones en el contexto social. Las encuestas de hogares han sido sometidas a una detallada evaluación acerca de sus virtudes y limitaciones para el estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso, por lo que ese tema no será tocado aquí. En cambio, me referiré a dos dimensiones del contexto comunitario que a mi entender tienen fuerte impacto en la capacidad de los hogares de menores recursos para enfrentar los desafíos que plantea el acceso al bienestar. Me refiero a la segmentación educativa y a la segregación residencial.

i. Segmentación educativa

No hay duda que en economías que se sustentan más y más en el conocimiento, el sistema educativo se convierte en el canal por excelencia de movilidad social. La deserción de amplios sectores de las clases medias del sistema de educación pública, proceso que se verifica en la actualidad en muchos países de la región, está dando lugar a subsistemas educativos nítidamente diferenciados en cuanto a la composición social de los estudiantes y a la calidad de la enseñanza.

Los resultados de la profundización de estas situaciones constituyen obstáculos importantes para el logro de las metas de integración social sobre bases de equidad proclamadas por la mayoría de los gobiernos de la región. Pero sin entrar a examinar las múltiples consecuencias de este fenómeno para el funcionamiento de la sociedad, importa subrayar aquí que, desde el punto de vista del contexto comunitario como fuente de capital social, la segmentación educativa implica un progresivo debilitamiento de las oportunidades de interacción en condiciones de igualdad entre niños y jóvenes de distinto origen social y, como tal, una reducción en las oportunidades de acumulación de capital social para aquellos que provienen de los hogares más desfavorecidos.

En aquellos países donde existe educación primaria y secundaria pública y privada, y las fuentes regulares de información investigan esa distinción, es posible construir un índice de segmentación educativa en base al cruce entre niños clasificados, por un lado, en base al ingreso per cápita de sus hogares y, por otro, su asistencia a establecimientos públicos o privados y, en los casos en los que se registre la información, gratuitos o pagos.

Por supuesto, la distinción entre educación pública gratuita y privada paga no agota los problemas de segmentación educativa. Por ejemplo, los contribuyentes de pequeños condados estadounidenses, tengan o no hijos en edad escolar, llegan a pagar importantes sumas anuales de impuestos específicamente dirigidos al mantenimiento de las escuelas públicas del condado. Como la misma magnitud de los impuestos asegura una composición social relativamente homogénea de esas unidades administrativas, el carácter público y gratuito de esa educación simplemente consolida la segmentación educativa ya presente en la fragmentación territorial. Esta es una ilustración extrema de cómo la educación pública gratuita también puede ser segmentada, cuando los vecindarios ya lo son.

Pese a estas complejidades para lograr un buen indicador de segmentación educativa, la importancia de las consecuencias de estos fenómenos sobre la integración social y sobre la reproducción de las desigualdades justifica una fuerte inversión en la construcción de medidas comparables basadas en los datos de las encuestas de hogares.

ii. Segregación residencial

Como mencioné anteriormente, los fenómenos de segregación residencial se asocian a la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Algunos estudios comienzan a constatar la existencia de un impacto

significativo de la composición social de los vecindarios sobre los comportamientos de riesgo de niños y jóvenes (deserción y rezago escolar, desafiliación institucional y maternidad adolescente)¹⁰. Aunque lejos de ser conclusivas, tales evidencias inducen a sospechar que, para los estratos populares urbanos, la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios es un factor que tiende a empobrecer la capacidad comunitaria para generar el tipo de capital social que facilita el logro de metas individuales o colectivas.

La construcción de medidas de segregación residencial no encuentra mayores obstáculos analíticos en las encuestas de hogares, dado que éstas indagan con suficiente profundidad variables -como el ingreso per cápita de los hogares, sus niveles promedio de educación o el porcentaje de jefes con status ocupacional alto-, que permiten elaborar índices de homogeneidad/heterogeneidad social en los barrios de las ciudades. En rigor, las limitaciones se relacionan más con los criterios de selección y con el tamaño de las muestras. A este respecto, los dos problemas principales para avanzar en el campo de la medición de la segregación residencial urbana tienen que ver, por un lado, con la identificación de vecindarios que, además de poder ser localizados en base a la información que recogen las encuestas, tengan límites reconocidos, al menos por los residentes. Por otro, con la representatividad muestral de los barrios. Esto es, aun en las ciudades donde la clasificación de los hogares por barrios, segmentos censales, o cualquier otra división administrativa con "existencia real" pueda ser construida con los datos de las encuestas, se plantean problemas de representatividad muestral cuya gravedad depende de la medida en que se tomaron en cuenta esas unidades entre los criterios para la selección de la muestra. A modo de ejemplo, cuando estudiamos este problema en Montevideo, a los efectos de contar con un número suficiente de casos para cada barrio tuvimos que agregar tres años de la encuesta, justamente porque esas unidades territoriales no habían sido consideradas dentro de los criterios muestrales.¹¹

En la construcción de indicadores sobre segregación residencial se deben tomar al menos dos previsiones adicionales. La primera es la consideración de los condominios amurallados o las comunidades enrejadas, que disponen de tecnologías y recursos para garantizar el aislamiento de los residentes con respecto a su entorno social, aunque la distancia física sea reducida. La segunda toma en cuenta el hecho de la existencia de sociedades latinoamericanas en las que la interacción social todavía está dominada por patrones normativos tradicionales que regulan las relaciones entre las clases y legitiman las pretensiones de superioridad de una sobre otra, lo que ocurre usualmente en sociedades con importantes clivajes étnicos. En esos casos, la distancia física no constituye ni condición suficiente ni necesaria para garantizar el mantenimiento de las distancias sociales.

iii. Otros indicadores de segmentación comunitaria

Otros indicadores de desigualdades y segmentaciones que hacen a la integración de las sociedades pueden construirse alrededor de la cobertura de previsión social (tomando en cuenta el cruce entre los ingresos de los hogares por quintiles y la existencia o no existencia de aportes jubilatorios), de la seguridad pública (en algunos casos es posible investigar a través de las encuestas de ingresos y gastos, los gastos en seguridad según niveles de ingreso), o del transporte (uso de transporte público o privado según ingresos). Por falta de información, resulta mucho más difícil construir indicadores de segmentación en torno a las formas de recreación y esparcimiento.

¹⁰ Ver Kaztman R., *El vecindario importa*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 1999.

¹¹ Para una descripción detallada del procedimiento seguido en la investigación citada, ver Kaztman (1999), p.266.

1. Otras posibles fuentes de protección y seguridad para personas y hogares, que se pueden investigar a través de las encuestas de hogares

Fuera de los niveles de desigualdad, segmentación y segregación en las sociedades, las personas y los hogares pueden disfrutar de distintos niveles de seguridad y protección ante contingencias imprevistas. Los lazos a través de los cuales se transmiten esos recursos de seguridad y protección se establecen con redes de amigos, familiares, y con instituciones públicas y privadas. Por supuesto, frente a Estados que se repliegan en sus funciones de protección, familias que se desarticulan y comunidades que se segmentan, muchas personas buscarán satisfacer esas necesidades reforzando su participación e involucramiento con organizaciones religiosas, de música popular, deportivas, etc., las que además suelen proveer identidad y sentido de pertenencia. En general, resulta conveniente distinguir entre aquellos recursos cuya obtención depende de arreglos de reciprocidad de aquellos que son exigibles por cuanto constituyen derechos ciudadanos cuya realización no depende de contingencias específicas. En la medida que las incertidumbres en el mercado de trabajo van cubriendo y permeando nuevos segmentos de población, aumenta la valoración de aquellos vínculos que garantizan cierta estabilidad de recursos para el hogar.

A modo de ilustración de las potencialidades de las encuestas de hogares para la construcción de indicadores en este campo, a continuación se proponen un conjunto de medidas referidas, principalmente, a transferencias o servicios que reflejan la vigencia de vínculos relativamente estables entre los hogares y el Estado. Pero además se incluyen otros activos de los hogares, tangibles e intangibles, cuya presencia suele garantizar un mínimo de estabilidad y capacidad de resistencia frente a contingencias económicas desfavorables.

a. Presencia de al menos un jubilado o pensionado en el hogar

Las encuestas de hogares recogen esta información. El indicador pretende medir la existencia de al menos un ingreso fijo en el hogar. Para cada uno de sus miembros, el nivel de seguridad que traduce el indicador estará en relación directa con el peso relativo de los ingresos por jubilación o pensión sobre los ingresos totales del hogar, así como su valor absoluto. Considerado como indicador a nivel nacional (por ejemplo, la proporción de hogares con esas características), el indicador refleja la confluencia de características de la estructura demográfica del país, de la cobertura del sistema de pensiones, así como de la forma de composición de los hogares. En el caso uruguayo, la importancia de la presencia de jubilados o pensionados en los hogares se refleja entre otras cosas, en el hecho que para el año 1997 los hogares pobres constituían el 15.5% del total urbano, pero excluyendo las pasividades la cifra se elevaba al 43.1%.¹²

b. Presencia de al menos un profesional o técnico en el hogar

El nivel educativo determina el tipo de vínculo que pueden establecer las personas con las instituciones de la sociedad y con el mercado de trabajo, pero es también un determinante crecientemente importante de las probabilidades de acceso a redes donde circulan recursos importantes para la movilidad social y el logro del bienestar. El indicador puede ser sustituido por años de educación de algún miembro adulto del hogar, partiendo de un umbral de logros educativos que garantice razonablemente el acceso a las ocupaciones que ofrecen condiciones adecuadas de trabajo. Por ejemplo, en el caso de Montevideo, los datos de la encuesta de hogares para 1996 permitían constatar que el nivel educativo a partir del cual una mayoría de jóvenes trabajadores entre 20 y 29 años podía mantener una familia mínima (esposa e hijo) fuera de la pobreza era de 17 años de estudio.¹³

¹² Ver Kaztman (coord.) (1999), op.cit., cuadro III.24, pag.257.

¹³ Kaztman (1996), Marginalidad y Pobreza en Uruguay, Revista de la CEPAL.

c. Presencia de al menos una persona ocupada, con beneficios sociales, en el hogar

En la mayoría de los países de la región, la cobertura de riesgos de salud, de vacaciones, de seguro de desempleo, previsión social, etc. está asociada al empleo asalariado con contrato, de modo que en los países cuyas encuestas no investigan acceso a beneficios sociales suele ser posible utilizar como proxy la existencia o no de un contrato de trabajo, aunque habría que constatar en cada caso si el contrato debe ser indefinido o no para que el trabajador tenga derecho a esos beneficios. Una estimación gruesa de las grandes variaciones que se encuentran entre los países de América Latina con respecto a la cobertura de seguridad social se desprende de una recopilación de datos realizada por C. Mesa Lago para 1980. En ella se verificaba que, para 8 países de la región, la proporción de la PEA cubierta por la seguridad social variaba entre 20 y 70% ¹⁴.

d. Presencia de un miembro ocupado en el sector público en el hogar

El empleo público suele ser mucho más estable que el privado y, al menos en Uruguay, el 100% de sus miembros están cubiertos por los sistemas de protección y seguridad.

e. Miembro de un hogar donde el jefe es propietario de la vivienda

La propiedad de la vivienda constituye un activo de gran importancia en términos de seguridad, ya sea como indicador de la existencia de un patrimonio físico del hogar, como ámbito para el desarrollo de actividades productivas, como garantía de créditos, como renta a través del alquiler de toda o parte de la vivienda, o, como se mencionó anteriormente, como recurso para acumular capital social. Resulta fácil intuir la importancia de la vivienda como elemento de seguridad para las familias cuando se consideran las situaciones de jefes de hogar desempleados que, al no ser propietarios de la vivienda que habitan, están expuestos al riesgo de quedar sin techo.

¹⁴ Mesa-Lago C., "Alternative Strategies to the Social Security Crises: socialist, market and mixed approaches", en Mesa-Lago (ed.), *The crisis of social security and health care*, University of Pittsburg Press, 1985.

ANEXO

ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES: Definiciones, clasificaciones y comentarios.

I. La noción de activos

Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples¹⁵, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en activos. Una derivación de esta premisa, es que la posibilidad de convertir recursos en activos está fuertemente condicionada por los particulares estilos de desarrollo de los países, por la naturaleza y cobertura de los programas que se promueven desde el Estado y por las características del tejido social de la comunidad y de las familias. Otra derivación, es que el análisis micro-social de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización, no puede hacerse con independencia del análisis macro-social de las transformaciones de las estructuras de oportunidades¹⁶.

A. Clasificación de activos

La siguiente clasificación de grandes tipos de activos toma en cuenta las diferencias entre sus lógicas de producción y reproducción, entre sus usos, así como los atributos diferenciales que tienen impacto en las posibles estrategias de acumulación, consumo, adquisición, protección e inversión de dichos activos. Se proponen tres tipos de activos básicos:

1. Capital Físico

Dentro de este tipo se pueden distinguir dos modalidades, el capital financiero y el físico propiamente dicho.

El capital financiero se refiere a recursos tales como los ahorros monetarios, rentas y acceso a créditos, acciones, bonos, etc. La característica fundamental de este tipo de capital es su alta liquidez y multifuncionalidad. Conviene especificar que las formas de crédito accesibles a los sectores más vulnerables, si bien constituyen formas de capital financiero, se apoyan generalmente en capital social y son asequibles en forma limitada y para funciones específicas (el fiado en la despensa, el préstamo en situaciones de emergencia). Por supuesto, el acceso a la tarjeta de crédito (u otras formas de crédito formalizado y estandarizado) incrementa notoriamente las potenciales funciones y usos de este tipo de activos. Los activos financieros pueden ser considerados atributos de las personas que efectivamente disponen de control sobre su uso. Sin embargo, sus beneficios suelen extenderse, en mayor o menor medida, a otros miembros del hogar, dependiendo de la calidad de los lazos formales e informales que se establecen entre ellos.

¹⁵ En rigor, su enumeración pormenorizada puede ser casi infinita, desde los más obvios como propiedades, ahorro, créditos, a otros menos obvios como amistades, pertenencia a organizaciones de ayuda mutua e incluso contenidos mentales que estimulan la búsqueda de logros, hasta elementos que, aunque lejanos, pueden ser percibidos y utilizados en tanto recursos, como el tiempo y la capacidad de movilidad geográfica.

¹⁶ Si bien es uno de los principales atractivos del enfoque, la complejidad metodológica implícita en la afirmación anterior advierte acerca del carácter exploratorio del mismo. Esto es, la factibilidad empírica de trabajar simultáneamente a niveles micro y macro sociales, o de trabajar en un nivel sin perder de vista el otro, debe ponerse a prueba.

El capital físico se refiere básicamente de bienes materiales que incluyen la vivienda, animales, maquinarias, medios propios de transporte, etc. Este tipo de capital posee obviamente menor liquidez, aunque en muchos casos presenta un rango potencial de uso casi tan amplio como el capital financiero (especialmente si consideramos que el capital financiero tiende a ser escaso). Su más difícil alienación o consumo permite considerarlo como una forma de capital más estable, aunque también debe reconocerse que el mismo se "gasta" y requiere de mantenimiento de diversos tipos si no quiere ser consumido totalmente. Para los sectores pobres la vivienda y la tierra constituyen el capital físico por excelencia. Un atributo fundamental que diferencia entre sectores más y menos vulnerables lo constituye el estatuto de propiedad de la vivienda o la tierra (con gradaciones que admiten más valores que los que surgen de la propiedad, el alquiler, o el usufructo de facto). La mayor estabilidad de este tipo de capital -y de costo en muchos casos- constituye un elemento positivo para las percepciones de estabilidad, pertenencia de las familias a los entornos comunitarios más amplios, favoreciendo la planificación a largo plazo y la construcción de diversas formas de capital (especialmente social y financiero).

La alta dependencia que una familia o individuo desarrolla en torno a algunas formas de capital físico hace que un evento inesperado o su desvalorización súbita genere crisis serias y aumente fuertemente la vulnerabilidad de las unidades familiares afectadas. En esos casos, adquieren importancia las formas de seguro y protección.

2. Capital Humano

El gran descubrimiento de los teóricos del desarrollo humano y económico en el último tiempo, el capital humano, posee aún menor liquidez que los anteriores, y su valor se encuentra expuesto a procesos de desvalorización ajenos al control del individuo o de la familia, lo que se hace patente a través de los efectos de la transformación productiva actual. Su uso más importante se encuentra en el acceso al empleo o autoempleo remunerado, actividades que a su vez constituyen fuentes adicionales de múltiples tipos de activos.

A nivel individual, el estado de salud, las calificaciones, destrezas y habilidades son atributos básicos de este tipo de activos, pero también lo son algunos contenidos mentales que envuelven motivaciones, creencias y actitudes. Uno de los contenidos mentales más importantes es el grado de convencimiento en la necesidad de hacer una inversión sostenida en la acumulación de activos a través de medios institucionales como condición para alcanzar las metas de bienestar que propone la sociedad. Ello implica creer, por un lado, en la accesibilidad efectiva de la estructura de oportunidades existente y, por otro, que transitando por esas estructuras es posible obtener los recursos requeridos para una integración plena a la sociedad¹⁷.

A nivel de los hogares, uno de los activos más importantes es la cantidad de trabajo potencial y sus cualidades y probabilidades de realización y valorización en el mercado dados los atributos educativos y de salud de cada uno de los miembros así como la capacidad colectiva de movilizarlos en forma articulada.

3. Capital social

Pese a que esta noción ha tenido una amplia difusión y una aceptación generalizada, se encuentra todavía lejos de haber alcanzado el status de concepto, que supone la identificación de un fenómeno con causas y consecuencias únicas. Dentro de este enfoque, definimos capital social a niveles individual y grupal. En el punto B.1. del texto ya se ha hecho referencia a la definición de capital social individual. Basta agregar aquí que este tipo de activo es el menos alienable de todos los capitales y sus usos se

¹⁷ Ciertamente, la consideración de contenidos mentales como activos de las personas plantea complejos problemas tanto analíticos, de medición, como de la disponibilidad en forma oportuna de la información necesaria.

encuentran fuertemente imbricados y acotados por la propia red de relaciones que define dicha forma de capital. A diferencia del capital físico que se instala en derechos, y del capital humano que se instala en las personas, el capital social se instala en las relaciones. Este hecho hace difícil el traslado de capital social cuando las personas abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo.

A nivel grupal o comunitario, las dimensiones centrales del capital social refieren a las normas, a las instituciones y a la confianza. Los límites de la noción tienden, a este nivel, a confundirse con otras nociones, como la de capital cultural y capital institucional, este último referido a la densidad asociativa, a la extensión e intensidad de la participación, y a las sinergias interinstitucionales. Una característica importante del capital social instalado en una estructura es que las personas pueden beneficiarse del mismo aun sin contribuir a su acumulación y mantenimiento, como ocurre, por ejemplo, con los padres de alumnos que no participan en la asociación de padres del colegio, o con los vecinos recién llegados a un barrio.

En tanto refiere al problema de la confianza y la reciprocidad a nivel del intercambio de bienes y servicios no comodificables, el capital social puede adquirir un rol fundamental en el portafolio de activos familiares de grupos vulnerables y constituir un aspecto clave que viabiliza el uso más productivo de otras formas de capital, así como la acumulación de éstos.

LA LOCALIZACION DE LOS RECURSOS

Los recursos que componen cada activo pueden estar instalados i) en las personas, como contenidos mentales o características físicas; ii) en la legislación y en las costumbres, como derechos sobre bienes materiales o inmateriales y sobre el acceso a servicios; iii) en los vínculos con personas e instituciones.

a. Recursos instalados en las personas

Hacen referencia fundamentalmente a los recursos humanos. Los recursos básicos son los conocimientos, destrezas y habilidades; los valores y actitudes relacionados con la disposición hacia el trabajo y la autodisciplina; el estado general de salud que condiciona la estabilidad e intensidad del uso de los conocimientos, destrezas y habilidades. Cuando la unidad que se analiza es el hogar, hay que añadir la disponibilidad de cada integrante para incorporarse al mercado de trabajo o para cumplir roles domésticos que posibiliten la inserción laboral de otros integrantes.

b. Recursos instalados en derechos

Se trata de derechos que definen el control sobre el uso y destino de bienes y el acceso a servicios. Pueden estar garantizados por la legislación o apoyados en usos y costumbres cuya observancia goza de consenso generalizado. Los derechos pueden afectar la tenencia de la vivienda, de bienes productivos (máquinas, herramientas, medios de locomoción, etc.), de bienes de consumo y también el acceso a servicios públicos y a la prestación de servicios específicos para aquellos que reúnen las condiciones que define la ley.

c. Recursos instalados en las relaciones

Se trata de recursos depositados en los vínculos que se establecen con otras personas. La fortaleza de esas relaciones, el monto de recursos que controla cada uno de sus miembros, el contenido de las normas y su eficiencia para regular el comportamiento de los actores involucrados, así como la capacidad personal para movilizar esos contactos hacia el logro de metas individuales y colectivas, tiene un efecto potenciador sobre otros recursos instalados en las personas y en los derechos.

B. *Precisando fronteras conceptuales*

Debido al hecho que alrededor de la noción de activos se manejan términos muy próximos en significado, es conveniente hacer un intento de precisar las fronteras entre ellos, en particular, con las nociones de recursos, capital, capacidades, estrategias y pasivos.

1. Recursos, activos y capital

Todos los bienes que controla un hogar, tangibles o intangibles, se consideran recursos. Se propone aplicar la idea de activo, en cambio, al subconjunto de esos recursos compuesto sólo por aquellos cuya movilización puede facilitar el acceso a los canales de movilidad y de integración social vigentes en un momento determinado. Esta concepción de "activos" no se corresponde al uso más amplio que le da, por ejemplo, Caroline Moser en su "Asset/vulnerability approach"¹⁸. Para Moser la idea de activos incluye recursos movilizables para enfrentar situaciones de riesgo que pueden articularse en estrategias de adaptación a circunstancias cambiantes, aun cuando dicha adaptación no implique ningún avance en cuanto a la probabilidad del hogar de acceder a los canales de movilidad e integración social. Mi impresión es que ese uso tiene al menos dos fuertes desventajas. En primer lugar, se hace difícil visualizar la utilidad de la noción de activos para la construcción de teoría cuando se pretende cubrir un significado tan amplio que abarca tanto los recursos utilizados en estrategias de sobrevivencia como aquellos utilizados en estrategias de movilidad e integración social, dado que el pasaje de noción a concepto implica un progresivo aislamiento de fenómenos con causas y consecuencias únicas. En segundo lugar, la vinculación de activos a canales de movilidad e integración social permite asociar el portafolio de recursos de los hogares a los grandes cambios en los mercados y en las estructuras productivas que son fuertes determinantes de las características de esos canales. Volveré sobre este punto más adelante.

El término "capital" es usado en este texto con el mismo significado que el término activo, por lo que ambos se mencionarán de manera indiferenciada.

2. Recursos y capacidades

Las capacidades son un tipo particular de recursos. Se distinguen del resto porque en determinadas circunstancias operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos. Por lo general, las referencias en la literatura a los recursos que cumplen esa función se concentran en lo que se conoce como capital humano, esto es, conocimientos, destrezas, aptitudes y energía física, así como orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación entre esfuerzo y logro, y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de inversiones que mejoran las probabilidades de un mayor y más estable bienestar futuro.

Pero en la acepción del término que se utiliza en este trabajo, las capacidades no se limitan al "capital humano". Dentro del portafolio de recursos de los hogares, las capacidades se identifican más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales que se activa para el logro de una meta de bienestar, en un momento y lugar determinado. Así, en un determinado eslabonamiento de recursos, las instalaciones de la vivienda (capital físico) pueden examinarse como capacidades para la acumulación de otros activos, por ejemplo, para proveer los espacios necesarios para que los estudiantes hagan sus deberes, facilidad ésta que se asume como parte de la contribución que hacen los hogares a la enseñanza de sus hijos, complementando los esfuerzos de la escuela en la formación de capital humano. De modo similar, en otra secuencia la educación puede analizarse como una capacidad básica para hacer un uso eficiente de derechos ciudadanos o para movilizar el recurso vivienda hacia metas productivas vía acceso al crédito y/o adecuación de sus instalaciones para el desempeño de una actividad económica. En resumen, distintos recursos pueden cumplir el rol de capacidades en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso en una secuencia de eslabonamientos se define ante cada desafío que enfrenta el hogar.

¹⁸ Moser, Caroline O.N., *Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*. Environmentally sustainable Development Studies and Monographs Series No.8, The World Bank, Washington D.C., May 1996, page 24.

3. Activos y estrategias

Por estrategia se entiende cada una de las formas particulares de articulación de recursos para el logro de una meta. La meta puede ser mejorar la situación de bienestar presente (estrategias de promoción) o mantenerla evitando su deterioro cuando ésta es amenazada (estrategias de adaptación). Las estrategias se traducen en comportamientos observables de individuos y hogares, en prácticas que se definen en la acción.

Algunas estrategias pueden estar precedidas por ejercicios de cálculo en los que se evalúan los beneficios relativos de distintas combinaciones de los recursos que controlan los individuos o los hogares. Otras, en cambio, pueden sólo traducir formas habituales de reacción de los hogares frente a situaciones específicas, o la imitación de reacciones de personas o grupos de referencia frente a situaciones similares.

Cuando se refiere a hogares, la utilización correcta de la noción de estrategia requiere identificar el rol de los distintos miembros en el proceso de toma de decisiones, particularmente cuando dicho proceso implica un cálculo deliberado entre opciones de movilización de recursos.

A partir del conocimiento de las metas que se plantea un hogar y del potencial de los recursos que controla, un observador puede hacer una evaluación de las estrategias de ese hogar contrastándolas con las que surgen de un cálculo que maximiza la combinación de los recursos disponibles para el logro de esas metas. La evaluación resultante, sin embargo, puede no tener más que un valor heurístico que, en general, se traducirá en una recomendación por ampliar la comprensión de la estrategia incorporando el punto de vista del actor. Una adecuada evaluación de las estrategias de los hogares seguramente se encuentra equidistante tanto de un "antropologismo ingenuo", que reifica el punto de vista del actor, como de un "racionalismo ingenuo", que reifica el punto de vista del observador.

4. Activos y pasivos

Uno de los datos que frecuentemente surge a partir del conocimiento del punto de vista del actor se refiere a la presencia de barreras, materiales y no materiales, para la utilización de ciertos recursos del hogar. Esas barreras pueden ser conceptualizadas como pasivos, en la medida que su existencia impide el aprovechamiento de oportunidades o la acumulación de activos. Un enfoque de activos que no se acompañe de una consideración simultánea de los pasivos, puede introducir un sesgo positivo en los investigadores que debilite su sensibilidad para percibir los factores que representan pasivos para los hogares y, consecuentemente, los lleven a sugerir orientaciones de política menos eficaces que aquéllas que sí consideran dichos factores.

Al respecto, es conveniente mantener presente la relatividad del carácter de pasivos o activos de ciertos recursos con respecto especialmente al desarrollo tecnológico. Así, en toda la historia de la humanidad ciertas categorías de invalidez representaron un pasivo importante y frecuente tanto para las personas afectadas como para los demás miembros de sus hogares, siendo que la energía física de los miembros era el principal, y muchas veces el único, recurso de los hogares. Los avances tecnológicos están transformando rápidamente esta situación al menos por dos vías. Por un lado, ampliando exponencialmente el campo de oportunidades al conocimiento y reduciendo en forma paralela los requerimientos físicos para el trabajo y, por otro, creando aparatos, utensilios y herramientas que permiten incorporar a la actividad económica a individuos que por su tipo de invalidez previamente hubieran sido excluidos.

II. La noción de estructuras de oportunidades

Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes. El término "estructura de oportunidades" alude a que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan el acceso a otras oportunidades. Como la capacidad de generación de ingresos es el recurso más importante para asegurar el bienestar de los hogares, los activos más valorados por la gente son aquellos que posibilitan el acceso a empleos de buena calidad. De hecho, la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar tiende a organizarse de modo de maximizar la probabilidad de que los miembros del hogar se incorporen a actividades cuyos productos son valorados por el mercado. Para ello deben atender, principalmente, a los cambios en las calificaciones y habilidades requeridas vis a vis las transformaciones de la estructura productiva. Para muchos padres, la creciente visibilidad de los encadenamientos que balizan los caminos al bienestar implica, por ejemplo, una presión por tomar decisiones cada vez más tempranas que aseguren la ubicación de sus hijos en las "líneas de montaje" correctas, lo que puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes de sus hijos.

El Estado, el mercado y la sociedad contribuyen, con funciones distintas e interconectadas, al grado de apertura y a la eficacia de los eslabonamientos de estas cadenas de oportunidades al bienestar. A manera de ilustración, estas funciones se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que facilitan un uso más eficiente de los recursos que ya dispone el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados.

Un ejemplo de la primera categoría de funciones son las guarderías infantiles, teniendo en cuenta que su utilización permite un mejor aprovechamiento de los recursos humanos del hogar con la consecuente elevación de su situación de bienestar. Resultados similares se producen cuando, por ejemplo, se mejora la infraestructura vial de una localidad, la infraestructura de vivienda (gas, agua potable, electricidad, teléfonos, etc.), o la red de transporte. Todo ello incide en los hogares directamente, elevando su bienestar, e indirectamente, creando condiciones favorables a un aumento de la disponibilidad de su fuerza de trabajo y de la eficiencia en su utilización.

Pero hay formas menos visibles pero igualmente importantes a través de las cuales el Estado y las instituciones de la sociedad civil pueden actuar para facilitar el uso de los recursos propios del hogar. Una de ellas es apoyando la conformación de contextos apropiados para el buen uso de los recursos del hogar vía el fortalecimiento del capital social comunitario. Como se mencionó anteriormente, buena parte de ese capital se traduce en eficiencia normativa, en expectativas recíprocas que regulan y controlan la emergencia de conductas que ponen en riesgo la convivencia civilizada. El resultado es confianza en el vecindario y sentimientos de seguridad con respecto a la integridad física y a la propiedad. La desconfianza y la inseguridad, en cambio, llevan por un lado, a congelar recursos de los hogares que podrían dedicarse al bienestar, como cuando es necesario dejar a alguien para proteger la vivienda contra intrusos o acompañar a los hijos a la escuela para evitarles situaciones de riesgo. Por otro lado, activan mecanismos perversos de reproducción del clima de inseguridad a través de la deserción de los que cuentan con los recursos para movilizarse a otros barrios o localidades. Progresivas deserciones vacían el vecindario justamente de aquellos que han tenido más éxito en su incorporación al sistema global, lo que usualmente está asociado a una mayor capacidad de "voz"¹⁹.

19 Hirschman, Albert O. "Exit, Voice and Loyalty", Harvard University Press, 1970. Cambridge, Massachusetts. Moser, Caroline O.N., *Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*. Environmentally sustainable Development Studies and Monographs Series No.8, The World Bank, Washington D.C. May 1996, page 24.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de oportunidades de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia depende de la utilidad que muestren los correspondientes logros educativos para una incorporación plena a trabajos productivos. Pero también podemos ubicar en esta categoría a los créditos a las micro y pequeñas empresas, siempre que las formas de autoempleo para los que se conceden créditos permitan efectivamente mejorar las condiciones de bienestar del hogar en el contexto económico en que éstos operan. En ambos casos estamos refiriéndonos a problemas de ajuste entre la estructura de oportunidades que opera el Estado y las que operan en el mercado.

Si bien la posesión de ciertos activos puede ser determinante para la obtención de otros, las estructuras de oportunidades más importantes para el acceso a activos son las que surgen de la dinámica de funcionamiento del Estado, el mercado y la comunidad. Cada uno de estos órdenes institucionales brindan oportunidades de acceso a los recursos que en cada lugar y momento histórico se consideran necesarios para participar activamente en la vida de la sociedad.

A. *El Mercado*

Las transformaciones en las estructuras de oportunidades del mercado tienen una robusta tradición de análisis e interpretación en los países de la región. Gran parte de esa tradición se consolidó a través de los estudios acerca de la naturaleza y consecuencias del funcionamiento de los modelos de “desarrollo hacia adentro” o de “sustitución de importaciones”, puesto que tanto el crecimiento económico como las transformaciones productivas generadas por la expansión industrial y por el crecimiento del aparato estatal brindaron una amplia gama de experiencias propicias para el análisis de esas oportunidades.

Una vez instalados los patrones de crecimiento económico asociados a la globalización, el arsenal conceptual y metodológico que había decantado de aquellos estudios permitió una rápida caracterización de la naturaleza del nuevo modelo y de sus consecuencias sobre el mercado laboral. Al respecto se pudo observar, por un lado, que a medida que se consolidaba su vigencia se tornaba más clara la primacía que ejercían las estructuras de oportunidades asentadas en el mercado sobre las que dependían de los otros dos órdenes institucionales básicos (un ejemplo es la reducción de los espacios para el clientelismo político). Por otro, aunque se pueda suponer que a largo plazo el crecimiento económico asociado a la aceleración del cambio tecnológico, a la apertura de las economías, o a la reconversión productiva, ampliará las estructuras de oportunidades generadas desde el mercado, lo cierto es que algunos de los fenómenos que acompañaron esos procesos en los países de la región -como la mayor exposición a crisis económicas de origen externo, la reducción del empleo público, o la obsolescencia de determinadas ocupaciones y calificaciones por el cambio técnico- están produciendo el efecto contrario, esto es, una clara reducción de oportunidades reflejadas en una drástica elevación de los umbrales del desempleo estructural, mayor precarización y mayor inestabilidad en los empleos.

B. *La comunidad*

Contrariamente a lo que pasó desde el plano del mercado, desde el plano de la comunidad se avanzó muy poco para caracterizar las estructuras de oportunidades. El interés es más bien reciente, comprendiendo la identificación de las funciones que cumplen las formas asociativas de la “sociedad civil”, el aporte de las acciones colectivas de carácter solidario, y sobre todo, el tipo de activo denominado “capital social” articulado por relaciones interpersonales de apoyo mutuo generadas en base a principios de reciprocidad, como ocurre por ejemplo, en la organización familiar, la comunidad, los grupos étnicos o la religión. Cualquiera de estas formas constituyen una arena adicional de ampliación o reducción de las estructuras de oportunidades, independientemente de lo que ocurra en el plano del mercado.

La estructura de oportunidades de la comunidad tienen una fuerte función de integración de las personas y los hogares a la sociedad. Como se ha mencionado en el texto, los procesos de segmentación o segregación reducen las oportunidades de sociabilidad informal entre las clases y podrían incidir, en particular, en condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables con respecto al curso modal de la sociedad ("mainstream").

C. *El Estado*

Por último, la estructura de oportunidades del Estado es una de las fuentes más significativas de activos de los hogares, que encuentra su expresión plena en los regímenes de bienestar. Brevemente se puede afirmar que la función del Estado como fuente de activos se manifiesta a través de una multiplicidad de dimensiones²⁰. Entre las más importantes se pueden mencionar la de *estructurador*, que le permite definir los nexos entre fuentes, como en el caso del requisito de participación formal en el mercado de trabajo para asignar los beneficios de seguridad social, o de la provisión de asignaciones familiares exigiendo como contrapartida la asistencia escolar. Como *empleador*, facilitando el acceso a empleos estables y con plena cobertura de beneficios. Como *proveedor directo* de activos físicos y en recursos humanos, a través de la asignación de viviendas y de la educación y la salud pública, y como *proveedor indirecto*, facilitando el acceso a activos a través de los créditos para microempresas o para vivienda, o haciendo posible un uso mas eficiente de los recursos de los hogares como en el caso de las guarderías infantiles. Finalmente, como *regulador* del funcionamiento de otras fuentes de activos, como es el caso de los controles sobre el funcionamiento del mercado y de las instituciones de la sociedad civil y sobre el uso de los espacios públicos.

²⁰ Un tratamiento detallado de estos puntos se encuentra en Filgueira C.H., "Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities", y en Tokman V.E. y O'Donnell G., *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, 1998.

LOS DESAFIOS DE LA MEDICIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO EN LA GLOBALIZACIÓN

**MARIANA SCHKOLNIK
CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. CONTEXTO ECONÓMICO Y MERCADO DEL TRABAJO	305
1. Economías de sustitución de importaciones: las décadas de 1950 a 1970.....	305
2. Economías abiertas y reformas económicas: las décadas de 1980 y 1990.....	307
II. MARCO CONCEPTUAL.....	310
1. Concepto de empleo y desempleo.....	310
2. Concepto y dimensiones tradicionales del subempleo.....	313
i) Mediciones del subempleo visible	313
ii) El subempleo invisible en relación con las competencias.....	314
3. Concepto y dimensiones de la definición de empleo informal tradicional	315
4. Nuevo concepto y dimensiones de la precarización	316
III. MARGINALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	320
1. Jóvenes sin preparación para el mundo laboral.....	320
2. Falta de oportunidades para la incorporación al empleo de las mujeres.....	320
3. Sobreexplotación en el mercado del trabajo: el caso del empleo de niños	321
IV. OPERATIVIZACIÓN DE CONCEPTOS EN LAS ENCUESTAS	
DE EMPLEO A HOGARES	322
1. Conceptos de empleo y desempleo	322
2. Concepto de informalidad	323
3. Operativización del concepto de precariedad	324
V. CONCLUSIONES.....	325
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	326

PRESENTACIÓN

La hipótesis central de este trabajo consiste en señalar que la elaboración de estadísticas e indicadores socioeconómicos no ha evolucionado a la misma velocidad que lo ha hecho la realidad. De hecho las transformaciones vividas por las sociedades con la internacionalización de las economías desde el punto de vista económico en la década de los ochenta no fue adecuadamente recogido a nivel de los desarrollos de estadísticas nacionales, existiendo aún un gran rezago en los países de desarrollo.

Primero la internacionalización, y luego la globalización generaron importantes transformaciones en las estructuras productivas de los países, lo que redundó en cambios en la estructura del empleo y en las escalas de remuneraciones; fenómenos ambos ampliamente estudiados y medidos en las encuestas tradicionales de empleo con que cuentan los países. Pero al fin del siglo, nos encontramos con que no sólo ha cambiado la estructura productiva, sino que más bien el “modo de producción”. Los avances tecnológicos han generado una multiplicación de formas de contratación, de relaciones laborales diversas y en suma de un concepto de trabajo que se aleja de la perspectiva tradicional, según la cual, el trabajo es asalariado cuando existe absoluta claridad acerca de quién es el empleador, si es de jornada completa, y se realiza en el mismo lugar donde ocurre el proceso productivo, que es de gran escala, y con contratos indefinidos, y múltiples formas de protección social.

En segundo lugar, la reducción de la pobreza pasa en los países de la región, no sólo por la reducción del desempleo, sino que fundamentalmente por la reducción de los empleos de mala calidad y el incremento de los empleos más productivos. En muchos países, los mayores porcentajes de pobreza no se concentran entre los desempleados o trabajadores del sector informal, sino que entre los trabajadores mal remunerados y de baja productividad del sector formal.

Estos cambios en las formas de contratación y su impacto en la productividad de las economías, aún no ha sido cabalmente incorporado en las estadísticas, prevaleciendo un concepto único y clásico de trabajo productivo.

I. CONTEXTO ECONÓMICO Y MERCADO DEL TRABAJO

1. Economías de sustitución de importaciones: las décadas de 1950 a 1970

Los modelos de desarrollo hacia adentro basados en la sustitución de importaciones, que primaron en gran parte de las economías de la región desde la crisis de los años 30, culminaron en la década de 1980 ante los imperativos de la globalización. Estos modelos permitieron la promulgación de legislaciones laborales protectoras de los trabajadores, asentadas en el crecimiento del empleo formal y estable, que se desarrollaba junto con el crecimiento de las economías. Este empleo era además, predominantemente generado por el sector industrial manufacturero y por el propio sector público, tanto en las áreas de servicios sociales (salud primaria, atención en hospitales, educación escolar y universitaria) como en las empresas públicas de servicios (electricidad, teléfonos, agua potable, alcantarillado, etc.).

i) El sector formal

De este modo, en los años setenta se ha asentado en nuestras economías un tipo de empleo formal o típico, considerado “normal”, que se caracteriza por ser a tiempo completo, para un solo patrón, identificable y legal, con contratos por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio comercial del empleador, protegido por la legislación laboral y la seguridad social.

Esta organización del trabajo propiamente fordista se caracteriza por haber terminado con el período de especialización laboral casi artesanal que requerían los procesos productivos del período

taylorista, reemplazándolos por procesos repetitivos, de producción a gran escala, que requerían de bajos niveles de calificación y de ninguna especialización de parte del trabajador. La afluencia de mano de obra migrante del campo a la ciudad, sin calificación obrera, o luego, la enseñanza básica completa eran requisitos suficientes para un buen desempeño laboral. La contraparte era, un salario fijo, estabilidad en el empleo y cumplimiento de las leyes sociales.

Pero ese estilo de crecimiento hacia adentro empezó a estancarse hacia fines de la década de los sesenta por múltiples razones; la estrechez de los mercados nacionales, la dependencia tecnológica de la manufactura, el atraso agrario, entre otros, significaron que las expectativas de grandes masas migrantes del campo se vieran frustradas al no lograr insertarse en el empleo urbano formal. Mientras la capacidad de generación de empleos de las economías iba reduciéndose, la expansión de la oferta de mano de obra continuó en ascenso, no solamente por la vía de las migraciones, sino mediante las expectativas de los hogares de tener acceso a mejoramientos en las condiciones de vida y al consumo de bienes manufacturados que había empezado a generalizarse entre las clases altas y medias.

ii) El sector informal y el subempleo

El crecimiento económico desigual de las economías latinoamericanas generó el surgimiento de un mercado de trabajo también heterogéneo, de cuya conceptualización el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) se hizo cargo en décadas pasadas. Esta heterogeneidad fue caracterizada como la desigual incorporación de progreso técnico en los diversos estratos productivos, diferenciándolo de un modelo dualista en el cual, los sectores son rígidos y no interactúan entre sí.

Una de las razones de la mantención de un sector atrasado o informal, es que la introducción de progreso técnico ocurre solamente para algunas empresas, incrementando las brechas entre productividad e ingresos generados al interior de una misma rama productiva. Así, comenzó a desarrollarse un mercado de trabajo, sin “barreras a la entrada” de trabajadores, que llegó a cubrir desde la tercera a las tres cuartas partes de las economías en unos y otros países latinoamericanos.

Este es el sector que se denominó “informal” en la década de los años sesenta. Se caracteriza por no estar sujeto a ninguno de los estándares y normativas del sector formal, responder a procesos productivos atrasados con escasos niveles de división del trabajo, y presentar baja productividad, e ingresos inseguros y bajos. Este sector informal urbano se agrega de este modo, a un mercado tradicional anteriormente existente en el sector rural, donde en general, no imperan formas de producción propiamente capitalistas.

Este mercado, no depende para su expansión de los niveles de acumulación de capital, sino que varía según el excedente de la oferta de trabajo, y los niveles de ocupación del sector formal. Adicionalmente, está representado por amplios estratos de la población que ante la imposibilidad de encontrar ocupaciones estables, buscan generar sus propios ingresos a través de empleos de baja productividad, en sectores de servicios, comercio, o productivos con tecnologías atrasadas o prácticamente artesanales. Estas son pequeñas empresas familiares o talleres artesanales, en los cuales trabajan mujeres y niños, o todo el conjunto de la familia. Estas empresas o talleres pueden tener dos tipos de mercado dependiendo del servicio o tipo de producto que ofrezcan; por una parte, entre los propios sectores más pobres, es el caso, por ejemplo, de amasanderías y comercios minoristas situados en poblaciones; o bien entregan servicios a sectores de altos ingresos a través de servicios al hogar, talleres de reparaciones, o venta de artesanía.

Pero el sector informal responde también desde muy temprano, a formas de subcontratación de la gran empresa, bajo tipos de “trabajo a domicilio”, a destajo sin contrato fijo, o cumplimiento de la legislación laboral, o incluso empleo clandestino, por ejemplo de mano de obra migrante. Siendo este un sector desprotegido de las legislaciones laborales y prestaciones sociales públicas y privadas, al no tener contratos, seguridad social o acceso a salud, ni vacaciones o límites de jornada.

El sector informal genera los ingresos más bajos e inestables, y proporciona empleos que no gozan de estabilidad jurídica, están mínimamente protegidos por la ley y corresponden a los segmentos de

menores recursos de la población, mientras que el estrato más rico se agrupa en el sector formal. Además, los trabajadores informales tienen menores tasas de capacitación que los asalariados permanentes con contrato de trabajo.

El desarrollo de la economía informal, tiene por consiguiente, un componente de economía autónoma y de autosubsistencia de la pobreza, así como otro, que parece complementar el desarrollo del sector formal, ambos dependientes de los períodos de auge y expansión, o recesión de la economía formal.

2. Economías abiertas y reformas económicas: las décadas de 1980 y 1990

Durante los años setenta y ochenta, en Chile como en el resto de Latinoamérica y el Caribe el efecto inmediato de la apertura comercial en la ocupación fue negativo, con fuertes reducciones de empleos. Los sectores más afectados fueron los tradicionales. Con el tiempo los recursos productivos se reasignaron hacia aquellos sectores que competían directamente con los productos importados en detrimento de los que contaron con mayor protección antes de la apertura comercial.

El crecimiento de los años noventa en cambio, se ha caracterizado principalmente por el dinamismo del sector privado y la apertura hacia el exterior,¹ pero con un perfil predominantemente primario-exportador. Este ha significado no sólo una fuerte modificación en la estructura productiva con relación a décadas pasadas, sino también en los modos de gestión y contratación de la mano de obra para promover la competencia internacional. Aún luego de la crisis asiática los analistas asumen una recuperación a los niveles anteriores de crecimiento, y evidentemente una mantención del estilo de crecimiento que han adoptado estas economías.

Entre los cambios ocurridos emergen también nuevos imperativos para la organización de la producción, como veremos en el acápite siguiente.

i) Especialización Flexible

En el mundo desarrollado empezaban a generarse nuevos procesos productivos compatibles con tecnologías más accesibles y con nuevas formas de organización como los de "calidad total" en Japón, o de "especialización flexible". El avance tecnológico, la informatización de los procesos productivos, la posibilidad de producción más especializada, la sustitución del consumo de masas, por uno cada vez más sofisticado y dirigido a un consumidor específico son algunas de las características del desarrollo de los países más ricos.

Ello llevó consigo, un proceso neo-taylorista de trabajo, en el cual cada trabajador debe convertirse en un operario altamente especializado y calificado. El trabajador debe ser apto para enfrentar un trabajo más complejo, y a la vez variable y flexible, y debe por consiguiente, estar más implicado con todas las partes del proceso productivo, y ser capaz de encontrar soluciones innovadoras frente a nuevos desafíos. Pero a la vez debe formar parte indispensable de un equipo altamente calificado y perfectamente ensamblado o acoplado en el manejo de las funciones específicas que requiere la empresa a la cual están abocados.

Este proceso que en los países desarrollados se ha llamado "especialización flexible", ha llevado a generar comités de calidad total en las empresas, a flexibilizar el salario, en el sentido de **adicionar** al salario fijo un salario por rendimiento o productividad, y a generar una mayor vinculación entre cada uno de los equipos de trabajadores, entre éstos y la empresa, a pesar de la diversificación en las formas de contratación.

Esta nueva organización del trabajo constituye también una oportunidad de flexibilizar los lugares de trabajo, jornadas y horarios, permitiendo, por ejemplo, que a través del acceso a la computación y a

¹ En promedio el coeficiente de apertura exportadora de Latinoamérica es del orden del 25%.

Internet hombres y mujeres puedan permanecer en su hogar trabajando sin perder su vinculación al mundo laboral. Pero estas nuevas relaciones laborales más moldeables de acuerdo a las necesidades de la empresa no significan menores remuneraciones o empeoramientos de las condiciones de trabajo. Al contrario, posibilitan generar procesos productivos con altos rendimientos, que requieren de espacios pequeños y con poco personal, entregando herramientas tecnológicas e informáticas para que las pequeñas empresas se desarrollen competitivamente.

La especialización flexible es una nueva cualidad y oportunidad de los procesos productivos de poder responder de manera más oportuna a las necesidades cambiantes del mercado, de integrar los distintos estamentos decisionales de las empresas en el logro de la calidad de los productos y de generar respuestas rápidas a consumidores cada vez más informados, lo que requiere de contar con trabajadores con potencial de ir cambiando de especialización y de tarea sin generar quiebres.

En nuestras economías, esta flexibilización ha tendido a transformarse más bien en una desregulación del mercado de trabajo. El debilitamiento del movimiento sindical, la implementación de reformas neoliberales, la incapacidad de la sociedad de generar normas de protección al trabajo bajo las nuevas reglas del juego, y los imperativos del comercio exterior han significado una precarización del empleo del sector formal tradicional.

Ello se suma a la permanencia de un empleo informal tradicional de vendedores callejeros, pequeños artesanos, masa de trabajadores que se incrementa o reduce en función de las coyunturas recesivas o expansivas de la economía.

Luego de un período de crecimiento económico sostenido, como el que tuvo Chile en los últimos 10 años, se observa que la precarización de diversas formas de empleo responde más bien a aspectos estructurales de nuestra economía y de nuestra cultura y sociedad, y no a coyunturas recesivas. En el caso chileno, tiene que ver con la mantención de un concepto de ganancia y utilidad empresarial, según la cual la mano de obra constituye básicamente uno de los costos más "manejables", más que un factor productivo enriquecedor que debería formar parte de las decisiones y desafíos de la empresa.

ii) Precarización

Muchas empresas, especialmente de los países en desarrollo, han entendido por especialización flexible, la posibilidad de aumentar sus ganancias a costa de menores sueldos, peores condiciones de trabajo y mayor arbitrariedad en los despidos. Lo que ha producido, una serie de consecuencias que han afectado a los trabajadores haciendo retroceder muchas veces la calidad y condiciones de los empleos.

Los cambios en la estructura productiva y el paso de un modelo a otro han condicionado importantes cambios en el mercado del trabajo que han sido adoptados y adaptados de maneras muy diversas en los diferentes países.

Como lo señala Castells, el trabajo está inserto en un proceso de transformación en el ámbito mundial, con una tendencia al aumento de la desigualdad y la polarización social: incremento simultáneo del vértice y de la base de la escala social. Ello estaría motivado por una parte, por una diferenciación creciente entre el trabajo autoprogramable, altamente productivo, y el trabajo genérico prescindible y de baja productividad, y por otra, por la individualización del trabajo, que socava su organización colectiva, con lo que los sectores más débiles de la mano de obra quedan sin protección laboral; a ello debe agregarse, según el autor, la desaparición gradual del Estado de Bienestar, privando así de una red de seguridad a la gente que no puede alcanzarla en forma individual". (Castells, 1998)

En efecto, la reestructuración productiva y la globalización generan una mayor polarización entre los trabajadores manteniendo un "núcleo duro" de operarios bien pagados que manejan equipos altamente tecnologizados, y una "masa móvil" en torno a empleos deteriorados. (Agacino y Echeverría, 1995).

Estas masas móviles no son marginales al desarrollo económico, sino que sistémicas, en el sentido de que contribuyen activamente en él. Su participación no se limita a la entrega de servicios terciarios complementarios a las actividades más dinámicas de la economía, sino que muchas veces, a la realización del proceso central de producción como es el caso de las faenas, cosechas, talas, producción de vestuario, etc. La producción puede incluso corresponder a los sectores que muestran mayores incrementos en la productividad, y competitividad exportadora de la economía, lo cuál no corresponde a la imagen del sector informal tradicional.

Estas transformaciones en el mercado del trabajo, ocurren en un contexto de reestructuración social (Díaz, A. 1991) que no significa la des-salarización de la clase trabajadora, sino que al contrario, muchas veces, la generación de nuevos mercados asalariados extremadamente precarios. Este es el caso del sector silvoagropecuario, y de pequeña empresa, en Chile.

Si bien una mayor flexibilización en el mercado del trabajo debía permitir formas de empleo más dinámicas que permitiera a las empresas del sector moderno ser competitivas y adaptarse a los rápidos cambios de la economía global. Por otro lado, provoca en el corto plazo una desprotección e inestabilidad de algunas ocupaciones, debido a que las economías de la región no han sido capaces de generar los mecanismos de transición que protejan al trabajador, que puede ser calificada como "precarización" del empleo.

La dicotomía flexibilización o precariedad no ha podido ser resuelta. Estas nuevas relaciones laborales han significado el surgimiento de contratos laborales que ya no son indefinidos, y que aseguran para las empresas la libre movilidad de trabajadores, no sólo en función de crisis económicas, sino que de necesidades de readecuación productiva debido a los cambios en el mercado internacional. Ello ha redundado en una ampliación importante de la relocalización de las actividades productivas o de servicios, bajo mecanismos de subcontratación. Estas nuevas modalidades de contratación han surgido como consecuencia de los procesos de modernización de las empresas, cuyos objetivos son la reorganización de las estructuras de costos y la revisión de los procesos productivos y de gestión con vistas a incrementar la competitividad con el exterior.²

En algunos casos, las empresas intentan retener a los individuos con mayor niveles de calificación, distanciándose de la contratación directa de los trabajadores menos calificados, (Díaz, 1991), pero en otros casos, también se subcontratan actividades de mayor nivel de calificación, como la contabilidad, o incluso la ingeniería con empresas especializadas.

Además de la subcontratación han surgido formas cada vez más extendidas de trabajo a domicilio, pero en condiciones de extrema precariedad, flexibilización de la jornada de trabajo, trabajo a tiempo parcial, que se traduce en extensión de las jornadas y horarios, flexibilización de los salarios, que se torna variable en función de las utilidades, mecanismo que sí opera en períodos de baja y no en períodos de incremento de las utilidades.

En los últimos años, por ejemplo, los costos laborales chilenos se han reducido en forma significativa. Comparativamente, Perú y Chile presentan los costos más bajos (19%) cifra muy inferior al 45% de Estados Unidos y el 28% de Corea del Sur.

En consecuencia, a pesar de la magnitud de la modernización, ciertas características del mercado laboral han permanecido inalterables o se han precarizado. Manteniéndose o incrementándose en períodos de crisis.

Se ha tendido, especialmente en el marco de la aplicación de políticas neoliberales, a confundir flexibilización con desregulación de las normas de protección mínimas de los trabajadores (Guerra, P.,

² Ello a pesar de que ya ha quedado comprobado que las economías más competitivas y cuya inserción internacional es creciente y exitosa, no son aquellos países con más bajos costos laborales.

1995). Ello ha generado un deterioro de los empleos que pierden la posibilidad de tener acceso a la seguridad social, y de estar protegidos por la legislación laboral, a pesar de ser asalariados, depender de un empleador, y trabajar en empresas medianas o incluso grandes.³

II. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo haremos una breve revisión de los conceptos de empleo y desempleo, tal como lo define el Sistema de Cuentas Nacionales, pero adicionalmente analizaremos conceptos que fueron creados en el contexto de la economía del trabajo y operativizados de diversas maneras por los países. Como veremos muchos de ellos están hoy siendo cuestionado por su validez analítica y propondremos la consolidación de un concepto que ya está siendo utilizado desde hace años por los analistas del mercado del trabajo y cuya aplicación todavía no se ha extendido en los países latinoamericanos.

1. Concepto de empleo y desempleo

Los conceptos de empleo y desempleo están insertos en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN) con el fin de garantizar la coherencia de los conceptos utilizados en la medición de empleo y producción. La conceptualización nace de la definición de actividad económica y población económicamente activa utilizada por el SCN.

Las normas internacionales definen la población económicamente activa como toda aquella persona de uno u otro sexo que aporta su trabajo, o está disponible para hacerlo, para producir bienes o servicios económicos en un período determinado de referencia. Existe un límite que no es estricto entre considerar a una persona activa o inactiva, y el criterio para considerar a alguien como cesante o como inactivo puede ser bastante arbitrario. Por ejemplo, una persona que declara no estar buscando activamente empleo, pero querer trabajar puede ser considerada tan desocupada como aquella que buscó trabajo durante unos minutos por la prensa.

La medida de **población económicamente activa** más utilizada es la población activa en un momento dado, la cuál comprende a todas las personas que superen una edad mínima especificada (en Chile mayor de 15 años) y durante un periodo corto de tiempo satisfacen los requisitos para ser incluidas dentro de las siguientes categorías mutuamente excluyentes: ocupados, desocupados y fuera de la fuerza de trabajo.

Para realizar la clasificación de las personas en las tres categorías mencionadas se utiliza el "principio de actividad", es decir, la situación de una persona dentro de la fuerza de trabajo queda definida en función de lo que dicha persona hizo en realidad en el periodo de referencia. El esquema da prioridad al empleo sobre el desempleo y al desempleo sobre la inactividad económica. Así, una persona que trabaje y busque empleo al mismo tiempo será clasificada como ocupada indistintamente de la proporción de tiempo que hubiese dedicado a cada actividad; de igual forma, un estudiante que este buscando empleo se clasifica como desempleado. El concepto de desempleo responde a la ausencia total de trabajo (Turvey, 1990).

La definición de empleo distingue entre empleo asalariado y empleo independiente:

Empleo asalariado: son aquellos en los que los titulares tienen contratos de trabajo explícitos o implícitos, por los que reciben una remuneración básica, que no depende directamente de los ingresos de la unidad para la que trabajan. Algunos o todos los instrumentos, bienes de capital, sistemas de información y/o locales utilizados por los titulares son de propiedad de terceras personas, y los titulares pueden trabajar bajo la supervisión directa de, o de acuerdo con directrices estrictas establecidas por, el

³ Lo que Guerra denomina también empleo atípico. (Guerra, 1995)

(los) propietario (s) o las personas empleadas por el (los) propietario (s). Las personas con empleo asalariados se remuneran típicamente con sueldos y salarios, pero también pueden remunerarse por medio de comisiones de ventas, pagos a destajo, primas o pagos en especie tales como comida, habitación o formación⁴.

Las personas con empleos asalariados pueden clasificarse en:

- **Trabajando:** personas que durante el período de referencia hayan realizado algún trabajo (de al menos una hora), por un sueldo o salario, en metálico o en especie;
- **Con empleo pero sin trabajar:** personas que, habiendo trabajado en su empleo actual, no estaban trabajando temporalmente durante el período de referencia, pero mantenían un vínculo formal con su empleo.

Empleo Independiente: son los empleos en que la remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes y servicios producidos (el consumo propio se considera como beneficio). Los titulares toman decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. OIT (1998)

Las personas con empleos independientes se pueden clasificar en:

- **Trabajando:** personas que, durante el período de referencia, hayan realizado algún trabajo para obtener un beneficio o ganancia familiar, en metálico o en especie;
- **Con una empresa pero sin trabajar:** personas que, teniendo una empresa estaban temporalmente ausentes del trabajo durante el período de referencia, por cualquier razón específica.

Las normas internacionales establecen que “algún trabajo” se debe interpretar como al menos una hora de trabajo en el período de referencia. Este criterio permite obtener una clasificación lo suficientemente amplia y flexible como para abarcar todos los tipos de empleos que existen en los diferentes países, pero además permite que a nivel agregado el nivel de trabajo sea coherente con la producción.

Las personas **desocupadas** son todas aquellas que tengan más de cierta edad específica y que durante el período de referencia se encuentran en alguna de estas tres situaciones:

- Sin empleo
- Disponibles para trabajar: si se da una oportunidad de empleo, personas que tienen la aptitud y la voluntad para asumir el trabajo.
- En busca de empleo: en un período reciente (mayor al de referencia), personas que hicieron gestiones específicas para encontrar empleo asalariado o autónomo.

La utilización tajante del criterio de “buscar empleo” implica necesariamente un mercado del trabajo moderno donde predomina el trabajo asalariado y por lo tanto existen canales de intercambio de información ampliamente usados. En los países en desarrollo existe una alta participación del trabajo autónomo ligado a empresas familiares con bajos niveles de formalización, además de existir un porcentaje importante de población rural. En esta situación no existen los mecanismos de intercambio de información sobre el mercado del trabajo, no hay bolsas de trabajo o sólo están dirigidas a sectores específicos de trabajadores y ocupaciones.

En áreas rurales donde predomina el empleo agrícola las personas conocen prácticamente en forma completa las oportunidades de trabajo que existe en determinadas épocas del año, por lo que no realizan

⁴ Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo. OIT, 1998.

ningún tipo de gestión por encontrar trabajo. Pero también en los mercados urbanos hay ciertos grupos que no van a buscar trabajo por que creen que no existen ocupaciones para su calificación o en ciertos momentos del ciclo económico.

Es necesario flexibilizar, al menos parcialmente, el criterio de buscar empleo para medir la desocupación en todas sus dimensiones y permitir que refleje todas las realidades de los países. Esto no significa que se elimine el requisito de buscar empleo, sino que se puede omitir este requisito a cierto grupo de la población. El criterio de estar disponible para trabajar se vuelve crucial en la medición del desempleo, por lo que debe ser preguntada con mayor acuciosidad. (Turvey, 1990)

Las definiciones conceptuales proporcionadas por la OIT, si bien intentan ser lo suficientemente generales como para abarcar todos los matices de las diversas características de los mercados laborales, deben ser ajustadas al momento de operativizar los conceptos para así obtener mediciones que sean coherentes con la realidad de cada país.

Países como Chile, Argentina, Colombia y Paraguay redefinen el concepto de familiar no remunerado considerando en esta categoría a toda persona que trabajó en esta condición 15 o más horas en el período de referencia, a diferencia de la OIT que considera como ocupado a toda persona que haya trabajado al menos una hora en el período de referencia en forma remunerada o no.

Finalmente, países con mayor población rural hacen un mayor énfasis en las preguntas referentes a la **producción fuera del mercado y al autoconsumo**. Por ejemplo, en Brasil se incorpora dos preguntas:

(1) En la semana del ----- al ----- ¿realizo tareas de cultivos, pesca crianza de animales destinadas a su propia alimentación y de los moradores de su domicilio?

<u>Si</u>	Ocupado
<u>No</u>	Pregunta (b)

(2) En la semana del ----- al -----, ¿ejerció tareas en construcción del predio, cuartos, pozo u otras obras de construcción destinadas al propio uso de las personas moradoras de la vivienda?

<u>Si</u>	Ocupado
<u>No</u>	Desocupado

En Perú, por ejemplo, luego de la pregunta para detectar actividad del informante, se incorpora la pregunta "ha trabajado la semana pasada?", donde se incluyen una serie de actividades que en algunos casos los encuestados pudiesen suponer que no cumplen con los requerimientos necesarios para ser realmente ocupados. Estas actividades incluyen, por ejemplo;

- la realización de prácticas pagadas,
- la venta de productos en los lugares de trabajo,
- si está trabajando con algún familiar, o
- si está elaborando productos en la casa. (ver anexo)

Encontramos que la definición de ocupado si realiza una actividad remunerada por al menos una hora a la semana, que es la más comúnmente utilizada es suficientemente amplia como para comprender o incluir a todas las personas que se encuentren trabajando en empleos más flexibles o precarios. La única posibilidad de distinguir si esas personas están subempleadas o están satisfechas con su jornada es preguntarles por los deseos de trabajar más horas, como veremos en el acápite siguiente.

2. Concepto y dimensiones tradicionales del subempleo

“El subempleo refleja la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada, incluyendo el que es causado por un sistema económico nacional deficiente” (OIT, 1998), se relaciona con una situación alternativa de empleo que la persona desea desempeñar y esta disponible para hacerlo.

Se considera subempleo visible cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. Este es un concepto que puede ser medido directamente a través de las encuestas tradicionales de empleo.

i) *Mediciones del subempleo visible*

Por otra parte, se realiza de manera complementaria a la medición anterior, la del subempleo visible que identifica todas aquellas personas con un empleo que reúnan los siguientes criterios durante el período de referencia en que se encuentran empleados (Turvey, 1990):

Deseo de trabajar más horas: personas que quieren tener otro empleo además de su empleo actual, a fin de aumentar el total de horas de trabajo o reemplazar su empleo por otro de más horas de trabajo, o aumentar las horas de trabajo en su ocupación actual. El deseo de trabajar más horas se debe expresar en términos de acción, es decir, que han buscado activamente trabajar horas adicionales.

Disponibilidad para trabajar más horas: personas que pueden efectivamente trabajar más horas durante un período posterior especificado, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten. El período posterior a considerar debe ser definido en función de las características nacionales, de forma que abarque el tiempo que normalmente necesitan los trabajadores para dejar un empleo y empezar en otro.

Trabajo por menos de un límite de horas determinado: este límite debe definirse según las particularidades de cada país, tomando en cuenta la frontera entre empleo a tiempo completo y a tiempo parcial, horario laboral establecido en la legislación laboral, acuerdos sobre jornada de trabajo o prácticas laborales.

A modo de ejemplo, para mostrar la magnitud que pueden tener estos fenómenos al momento de su medición y la variabilidad que presentan de un país a otro, se mencionan dos casos específicos:

En el caso de Chile se define subempleo visible como todos aquellos ocupados que trabajen normalmente menos de 35 horas a la semana y deseen trabajar más. Así, en 1996 la tasa de subempleo visible general fue de 4,11% con una tasa de 7,0% para las mujeres y una de 2,8% para los hombres, reflejándose una aspiración mayor por parte de las mujeres de trabajar más horas. (INE, 1996).

En tanto que en el caso de Perú la tasa de subempleo total para 1996 alcanzaba el 42,6%, siendo la tasa de las mujeres de un 50,8% y la de los hombres un 36,9% (INEI-MTPS, 1996). La tasa de subempleo visible total era de un 17,9% y la de subempleo invisible de 24,7%, siendo en ambos casos mayor la tasa de las mujeres que la de los hombres.

Como recomendación general, se debe procurar contabilizar a las personas que se encuentran en situación de subempleo visible, independiente de las horas efectivamente trabajadas. Además, es interesante poder separar a las personas que trabajan habitualmente a tiempo parcial y desean trabajar más horas de las personas que durante el período de referencia han trabajado menos horas que sus horas habituales de trabajo.

También es interesante conocer el volumen de subempleo por insuficiencia de horas, el que está dado por el tiempo adicional que las personas en situación de subempleo por insuficiencia de horas deseaban y estaban disponibles a trabajar hasta alcanzar el límite de horas determinado en el punto c) anterior.

Las críticas que se realizan a estas mediciones sugieren su relevancia y validez son relativas, debido a que dependen de opiniones subjetivas de parte de los encuestados, y del salario de referencia por el cual una persona estaría interesada en trabajar más horas; tampoco la respuesta que pueda entregar un informante en el hogar de las horas trabajadas por terceras personas merece confianza suficiente como para constituir un dato "duro".

Pero, adicionalmente, los cambios en las formas de contratación y gestión del trabajo y las nuevas tecnologías existentes nada dicen acerca de que un trabajo de menos horas corresponda a una productividad menor a la de un trabajo de más larga duración. De hecho, la reducción de jornadas de trabajo en países de alto desarrollo responde a importantes incrementos en la productividad.

ii) *El subempleo invisible en relación con las competencias*

El subempleo invisible está también directamente relacionado con las limitaciones estructurales de cada país en su capacidad productiva para generar empleos de mayor calidad y denota una subocupación del capital humano. Una alternativa de medición del subempleo invisible, que asume que más bien este constituye un problema de productividad imposible de medir en las encuestas a hogares, es la de utilizar como variable "proxi" los años de educación y el oficio que es desempeñado por el encuestado.

A continuación se presenta una propuesta preliminar para su discusión, cuya principal ventaja es la fácil operativización de este concepto con la información existente en las encuestas de empleo. Se trata de medir subempleo invisible en relación con las competencias, contrastando la profesión u oficio del entrevistado con su actual ocupación, o bien su nivel educativo con su actual ocupación. Ello da una visión del subempleo del capital humano que está teniendo el país.

MATRIZ PARA MEDIR SUBEMPLEO POR COMPETENCIAS

Nivel Educación	Directivos Gerentes	Profesio- nales	Técnicos	Jefes y Emp de Oficina	Trabaj. Cal. de Servicios	Agricult.y Trab. Califi Agro	Obreros Manu- fact. y Minas	Obreros Construc	Trab. No Servicios
Sin Instrucción								x	x
Primaria incompleta								x	x
Primaria Completa							x	x	x
Secundaria Incompleta				x	x		x		
Secundaria Completa				x	x				
Superior NoUniv Incom			x	x	x				
Superior Univ Incom	x	x							
Superior No Univ-Completa	x		x	x					
Superior Univ. Comp	x	x							

Nota : + = Adecuado

Incom: Incompleta

Todos los ocupados que quedan clasificados fuera de los casilleros que presentan una cruz, serán considerados como subempleados por calificación.

Otras dos categorías del subempleo invisible y que son corrientemente utilizadas son las siguientes:

El subempleo invisible relacionado con los ingresos: esto sucede como consecuencia de la insuficiente organización del trabajo o de la baja productividad, o formación insuficiente del trabajador. Esta categoría esta compuesta por todas las personas que estando ocupadas deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados por estos factores y que estaban disponibles para ello. (OIT, 1998)

El subempleo invisible en relación con excesivos horarios de trabajo: las personas que desean trabajar menos horas que las que trabajan en el período de referencia, aún con una consiguiente reducción del ingreso. (OIT, 1998)

Los principales indicadores analíticos que se pueden obtener de la medición del subempleo invisible son el porcentaje de personas subempleadas según la clasificación anterior respecto del total de personas ocupadas y el porcentaje de personas que están simultáneamente en dos o más situaciones de subempleo respecto del total de personas ocupadas. Este indicador presenta generalmente problemas de operativización entre otros elementos, dado que no existe consenso acerca de si se considerará subempleado a un trabajador por exceso de horas en un empleo, o en dos y más empleos.

3. Concepto y dimensiones de la definición de empleo informal tradicional

El concepto de informalidad tiene una larga trayectoria en América Latina y el Caribe, así como también en países desarrollados. El concepto de sector informal se enmarca en un proceso de desarrollo de las economías cuyo núcleo central era la existencia de un empleo formal como sector predominante en el mercado de trabajo. El empleo informal surge como una respuesta a la reducción del ritmo de crecimiento, tal como se señaló en el capítulo I, en el cual sectores marginados o cesantes generan respuestas autónomas a una situación de exclusión, creando talleres productivos y microempresas, que buscan su propio mercado, logran ser subcontratadas por empresas del ámbito formal para realizar algunas actividades, o bien se ofrecen como trabajadores por cuenta propia en oficios de baja calificación (jardineros, aseadores, vigilantes, etc.)

El sector que tradicionalmente PREALC- OIT consideró informal en la década del 60, combinaba fenómenos relacionados con el proceso productivo mismo, con tecnologías atrasadas y escasa división del trabajo. Este sector estaba representado por las empresas de menos de cinco trabajadores, así como por ocupados de bajo nivel de calificación y educación, y por la existencia de relaciones laborales no asalariadas.

El sector informal se compone de un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios cuya finalidad es la de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad, o incluso asegurar su subsistencia. Las personas pueden fácilmente entrar y salir debido a la estructura del mercado, esto principalmente por que una de las formas típicas de empleo informal es el de cuenta propia o de empresas sin una clara separación entre las actividades domésticas del hogar. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo se basan mas bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales, por lo que el salario no es una de las formas más usuales de remunerar a los trabajadores de este sector. (PREALC, 1978)

En este sector se concentran mayoritariamente las mujeres, los jóvenes, las personas de mayor edad y las personas con escaso nivel de calificación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en situaciones de recesión o crisis económica, este sector puede albergar a muchos desocupados que teniendo mayores niveles de calificación, emprenden actividades como vendedores o trabajadores por cuenta propia.

Como se mencionó anteriormente, el empleo informal surge por el exceso de oferta de trabajo, lo que se ve potenciado por la migración de la fuerza de trabajo rural a las áreas urbanas. Estos tienen normalmente baja calificación, pocas posibilidades de ser absorbidos por el sector formal de la economía, y son rechazados desde las economías agrarias producto del retraso del sector agrícola tradicional en décadas pasadas.

Otro elemento, se relaciona con las formas de contratación o más bien de relacionamiento de los trabajadores con su fuente de trabajo. En este caso, son representativos además los familiares no remunerados, y las trabajadoras a domicilio los que usualmente no presentan formas de contratación, e incluso muchas veces no se declaran como parte de la fuerza de trabajo activa.

Se definía como otra característica propia del sector informal la inseguridad en el empleo, caracterizada por los trabajadores independientes (a excepción de profesionales y técnicos), en términos de inseguridad de duración del empleo y especialmente, inseguridad del ingreso.⁵

4. Nuevo concepto y dimensiones de la precarización

En el nuevo contexto competitivo, con economías abiertas y globalizadas, la flexibilidad laboral es absolutamente necesaria a nivel microeconómico para que las empresas puedan adaptarse a los rápidos cambios de la competencia. En países desarrollados, la sociedad ha generado los mecanismos para asegurar un ingreso monetario a los trabajadores a través de la creación y activación de mecanismos que permitan acelerar la dinámica del mercado del trabajo acortando los tiempos de traspaso de una actividad a otra, o a través de seguros de desempleo, de programas de recalificación y reentrenamiento, que permitan efectivamente el tránsito de los trabajadores de una actividad a otra.

Las dimensiones que puede contemplar el concepto de precarización corresponden, como el término lo señala, a elementos que otorgan una mayor incertidumbre a la continuidad de los trabajos, o cuyo horizonte no es claro; un menor grado de control de la relación laboral con la empresa o empleador, y en general, de las condiciones generales de empleo, basado en una legislación cada vez más permisiva; empleos sin acceso a la seguridad social.

Las formas concretas que asume la mayor flexibilización pueden ser muy diversas, pues afectan las jornadas, horarios, tipos de contratos, etc .

Por ejemplo, la subcontratación que corresponde en general a la externalización de servicios o actividades terciarias desde una empresa mediana o grande a una pequeña, o incluso de actividades más calificadas. En algunos casos, genera inestabilidad e incertidumbre por la ambigüedad de quien es el empleador, y dilución en las responsabilidades de las condiciones del ambiente de trabajo, además frecuentemente se producen incumplimientos en el pago de las remuneraciones y las leyes sociales, y finalmente la subcontratación viene acompañada de menores remuneraciones.

No sólo la subcontratación puede llegar a ser una forma moderna de trabajo precario, existen aún prácticas muy antiguas como el trabajo a domicilio, a trato o a honorarios, o jornadas parciales, que se han convertido en formas muy comunes de organizar el trabajo en ciertos sectores de la economía, pero que no están sujetos a la protección de las leyes sociales.

Estos empleos, deberían responder a una mayor modernización productiva, generar las más diversas oportunidades de inserción laboral para grupos específicos, para quienes las formas tradicionales de empleo (jornada completa, fuera del hogar) no son factibles. Sin embargo, hasta ahora, responden más bien a una desregulación de las formas de contratación que beneficia al empresario. Algo similar ocurre, por ejemplo con los empleos temporales desarrollados en la agricultura, que al menos en el caso de Chile, se han generalizado, pero para los cuales aún no existen normas claras de contratación y protección al trabajador.

Por consiguiente, a estos problemas de empleo informal más tradicional, es necesario agregar la situación de mayor precariedad que puede estar ocurriendo en el sector más formal o adelantado de la economía en virtud de los cambios que han tendido a flexibilizar la contratación de la mano de obra, tanto en el sector privado como público.

Pero por otro lado, ha ido ocurriendo también un fenómeno de formalización de los empleos informales (Bialakowsky, A, 1995) lo que significa que tampoco es posible seguir trabajando con la clásica definición de sector informal.

⁵ Esta, como veremos, pasó a ser una característica también de los empleos considerados formales. Más aún, se constata que los informales tienen más posibilidades de mantener empleos en períodos de crisis, pasando de manera flexible de una actividad informal a otra. (Schkolnik, 1988 y 1989)

De hecho, el desarrollo tecnológico e informático que ha dado pie a nuevas formas de producción y de entrega de servicios, ha significado que una empresa o negocio de menos de 5 personas, o un empleo de trabajador por cuenta propia (aún cuando no sea profesional o técnico) no necesariamente están siempre en una situación de informalidad o precariedad. Por una parte, establecimientos pequeños, e incluso trabajadores por cuenta propia pueden tener acceso a seguridad social, como trabajadores independientes, y por otro lado, sus empleos no necesariamente, serán inseguros, inestables y de mala calidad.

Se requiere tomar en cuenta los cambios ocurridos en la **calidad** de los empleos que se están generando en la economía reconsiderando cuestiones tales como estabilidad, acceso a prestaciones sociales, productividad y niveles de ingreso.

Tomado en cuenta todos estos factores, nuestra definición de empleo precario o de medición de la calidad del empleo, está relacionada con categorías de trabajadores y su relación con el cumplimiento de ciertas normas laborales⁶:

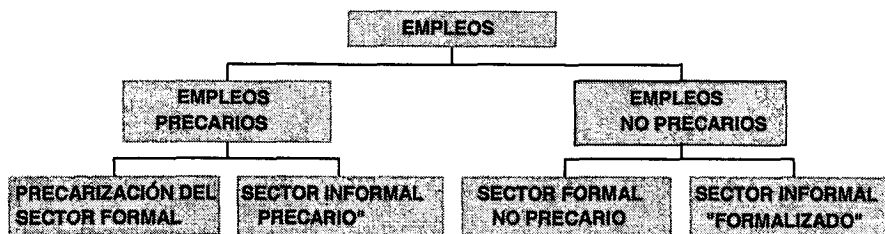
- En el caso de los asalariados, con el cumplimiento de las normas de acceso a seguridad social y salud, y a la existencia de contrato de trabajo.
- En el caso de los familiares no remunerados, y debido a que su empleo depende de una situación familiar e incluso afectiva que es susceptible a cambios e insegura, y aún cuando pueda ser estable, no recibe un ingreso reconocido y tipificado como tal, lo consideraremos precario.
- Finalmente, en el caso de los trabajadores independientes hemos supuesto que, excluyendo profesionales y técnicos, muchos de los que quedan como independientes no se encuentran necesariamente en una situación de precariedad e incluso tienen seguros de salud o previsión por su propia cuenta e ingresos relativamente estables. Este puede ser el caso de trabajadores especializados de la construcción, servicios, o de otras ramas.

Por consiguiente, nuestra concepción de empleo precario será: La inclusión de los empleos formales en los cuales no se presenta un cumplimiento de las leyes laborales y, en el caso de los empleos considerados tradicionalmente informales, la exclusión de quienes si tienen acceso a seguridad social y que a pesar de pertenecer a empresas pequeñas o ser independientes se han formalizado.

De este modo, el concepto de precariedad, estará erigido en torno a la idea de cuantificar la informalización del sector más formal de la economía, y la formalización de una parte de la informalidad (como se observa en el esquema siguiente).

⁶ La medición de precariedad o de calidad del empleo podría ser mucho más exhaustiva, y considerar un gran número de variables (condiciones de trabajo, tipo de local, número de horas trabajadas, tipo de trabajo y dureza de éste, existencia de aire acondicionado, iluminación, acceso a baños y servicios, etc.), sin embargo hemos tomado un mínimo que considere la estabilidad o inestabilidad y la posibilidad de contar con previsión social (para enfermedad, vacaciones, jubilación, etc.).

TIPOLOGÍA DEL EMPLEO



Lo anterior se circunscribe dentro de un concepto más amplio que incluye el empleo precario, que es el de empleo inadecuado definido por OIT (1998) pero el cual engloba todos los aspectos referentes a la calidad del empleo. Esta definición sin embargo, es más difícil de operativizar a través de encuestas a hogares.

El concepto de empleo inadecuado está definido como todas aquellas personas con ocupaciones que durante el período de referencia deseaban cambiar su situación laboral actual o

cambiar sus actividades y/o el entorno de trabajo, por alguna de las siguientes razones seleccionadas de acuerdo con las circunstancias nacionales.

Indicadores de situaciones de empleo inadecuado: incluyen al subempleo vinculado a la productividad tanto por razones económicas como por las vinculadas a la calidad del entorno de trabajo.

Uso de competencia laborales

El grado y la naturaleza de los riesgos económicos

Régimen horario del trabajo

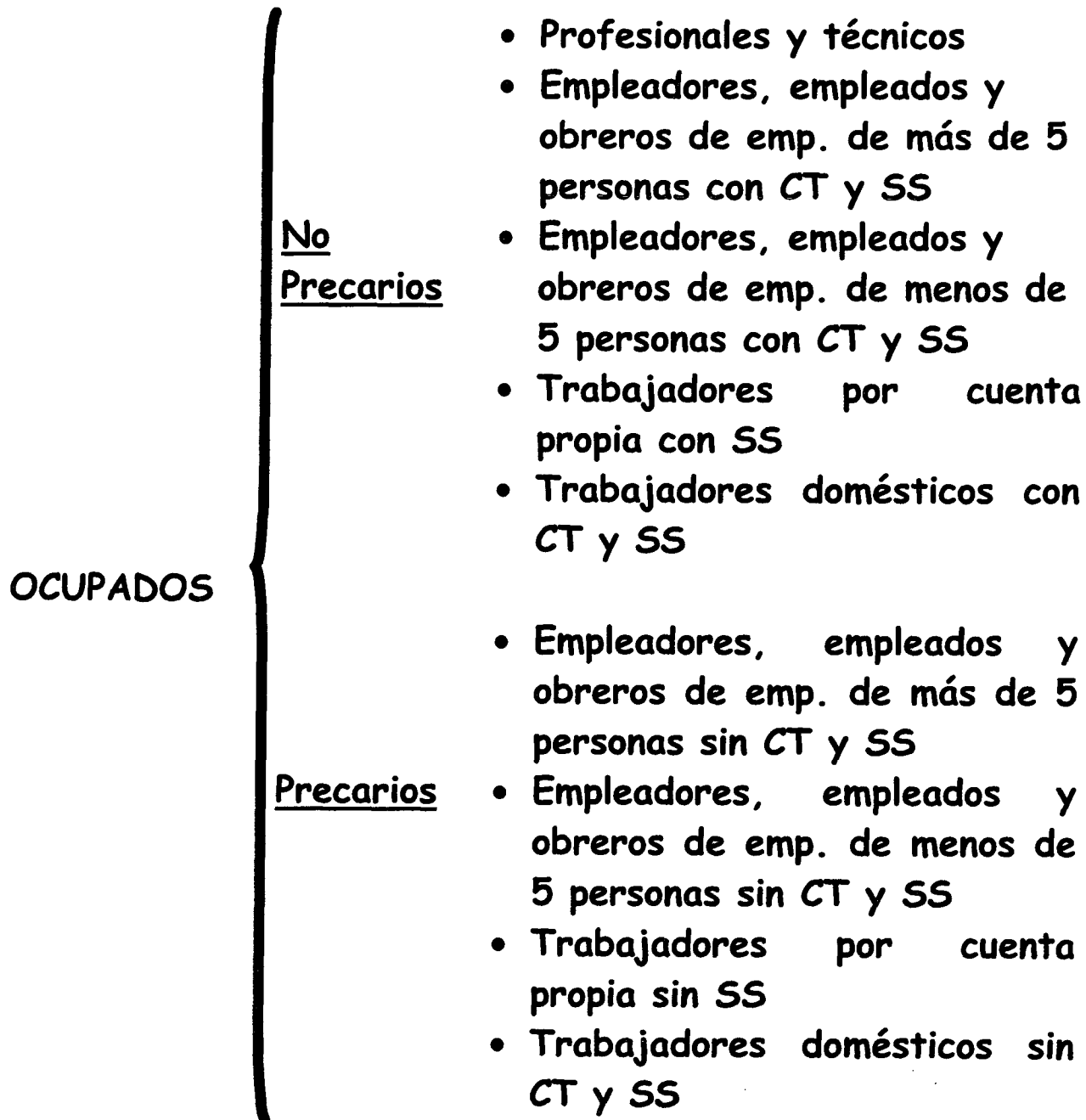
Desplazamiento al lugar de trabajo

Seguridad y salud de los trabajadores

Condiciones generales del trabajo

Los indicadores de empleo inadecuado describen situaciones laborales que limitan las capacidades y el bienestar de los trabajadores respecto de una situación de empleo alternativo y es definido por OIT, como aquél empleo en el cual existe una utilización inadecuada o insuficiente de las competencias profesionales, ingresos inadecuados en el empleo actual, horas de trabajo excesivas, poca estabilidad, herramientas, equipo o formación inadecuadas para las tareas asignadas, acceso inadecuado a las prestaciones sociales, dificultades de traslado al lugar de trabajo, horarios de trabajo variables o inconvenientes, interrupciones de trabajo frecuentes debido a deficiencias en la entrega de materias primas o en el suministro de energía e interrupción prolongada en el pago de remuneraciones.

Sin embargo, este concepto, además de ser complejo de formular en términos de preguntas, puede caer en el terreno de la subjetividad de los encuestados. Por tanto, nuestra propuesta es más reducida, y a la vez se basa en criterios más objetivos y específicos de las relaciones laborales, tal como se observa en el esquema de la página siguiente.



CT: Contrato de Trabajo

SS: Seguridad social, incluye salud

III. MARGINALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En este capítulo analizaremos situaciones específicas de grupos especialmente vulnerables en su incorporación al mundo laboral. El análisis y cuantificación de estos problemas resulta de gran relevancia ante la necesidad de implementar políticas específicas de empleo para estos grupos, tanto para facilitar su inserción (mujeres y jóvenes) como para asegurar que puedan efectivamente acceder a empleos de buena calidad; y en el caso contrario, para evitar su ingreso al mercado de trabajo y asegurar su asistencia al mundo escolar (jóvenes).

1. Jóvenes sin preparación para el mundo laboral

La marginalidad y exclusión social se ve reflejada en un quiebre de los lazos de este grupo con la sociedad. Este es el caso puntual de los jóvenes con el sistema económico y particularmente con el mercado del trabajo. La tasa de participación y la de desocupación de los jóvenes de entre 15 y 24 años, es particularmente alta, y es aún más fuerte la exclusión en los jóvenes de estratos de ingresos bajos en general en todos los países de Latinoamérica.

Un problema real de la ocupación de los jóvenes es su fuerte participación en el sector informal de la economía, el porcentaje de jóvenes que trabaja en el sector informal es más alto que el del total de la población, especialmente para el segmento de 15 a 19 años. Esto a la vez es significativamente más fuerte para los hombres jóvenes que para las mujeres, para ellas existe la alternativa del empleo doméstico.

Por otro lado, la tasa de desocupación de los jóvenes es siempre más alta que la del total de la población y en especial para el tramo etáreo de 15 a 19 años y para las mujeres.

En vista de los resultados obtenidos en referencia a la situación de los jóvenes es necesario:

Crear mecanismos que fortalezcan la permanencia de los jóvenes en la educación y que fomenten la vuelta a ella con el fin de mejorar sus oportunidades de ingresar a trabajos mejor remunerados y de mayor calidad.

Crear mecanismos que permitan adelantarse a los cambios en la especificación de la mano de obra requerida, para modificar los planes educacionales en forma oportuna hacia las nuevas necesidades del sector privado y las nuevas tecnologías.

Detectar tempranamente los sectores económicos y categorías ocupacionales emergentes con demanda de trabajo insatisfecha, para enfocar tempranamente las características curriculares de los jóvenes a dichas áreas.

Conocer las expectativas ocupacionales de los jóvenes a través de encuestas, y así poder diseñar planes de capacitación más acordes con sus expectativas y a la vez congruentes con las necesidades del país.

2. Falta de oportunidades para la incorporación al empleo de las mujeres

La mayor integración de las mujeres al mercado laboral ha generado nuevas dinámicas y cambios estructurales en este mercado, sobre todo en cuanto a la relación entre flexibilidad laboral, precariedad, exclusión y género. Diversos estudios sobre el tema demuestran que si bien ha aumentado la presencia de la mujer en el mundo laboral, ellas siguen siendo fuertemente discriminadas y segregadas implicando un acceso diferencial entre hombres y mujeres a las ocupaciones, ramas y categorías ocupacionales, constituyéndose estos elementos en factores determinantes para que la mujer mayoritariamente se encuentre en empleos de mala calidad.

La segregación y dificultad de la mujer para alcanzar las mismas oportunidades de acceso a trabajo de buena calidad y bien remunerado se ve fuertemente agravado con el crecimiento del porcentaje de

mujeres jefas de hogar, las cuales son las responsables y proveedoras de los ingresos para sustentar a un hogar.

Las mujeres jefas de hogar presentan mayores tasas de inactividad y desocupación que los hombres jefes de hogar, por lo que es un fenómeno muy relacionado con los sectores más pobres. Su dificultad de acceso al mercado laboral se ve especialmente potenciada por la combinación de una serie de factores: bajo nivel de educación y entrenamiento laboral, pobreza, crianza (con quien dejar los niños o ancianos) y responsabilidades domésticas.

Debido a todas estas razones es que las mujeres jefas de hogar encuentran mayoritariamente trabajo en el sector informal precario con bajas remuneraciones y en el servicio doméstico. En general, los estudios revelan la existencia de diferenciales en la evolución de la pobreza según la jefatura del hogar, reafirmando la particular vulnerabilidad de los hogares con jefes de hogar mujeres.

En este sentido falta aún entender el proceso de flexibilización laboral, como una oportunidad, con una perspectiva de género que permita y facilite la inserción de la mujer combinando su rol productivo y su rol reproductivo ante la sociedad. En el ámbito de la flexibilización existe un gran potencial para incorporar la perspectiva de género, ya que permite que las mujeres que quieren trabajar menos horas que las normales puedan hacerlo y así poder cumplir cabalmente con ambos roles.

Por otro lado, se ha constatado que en América Latina no es realmente posible captar el trabajo femenino, especialmente cuando ellos están en un límite poco claro entre la producción para el mercado y el trabajo doméstico. Por lo tanto, es necesario implementar metodologías especiales que se distancien de las definiciones exactas de las encuestas de empleo tradicionales, debido a que el trabajo de las mujeres no responde a las pautas y códigos del mercado del trabajo. (Schkolnik, 1997)

Para poder captar el trabajo remunerado o no de las mujeres, que realizan una actividad de producción destinada al mercado, pero que se declaran como inactivas por que no se han sentido interpretadas por las preguntas tradicionales de las encuestas de empleo se propone realizar preguntas de sus aportes monetarios o no al hogar.

3. Sobreexplotación en el mercado del trabajo: el caso del empleo de niños

Si bien es sabido que hoy en día muchos niños y jóvenes se dedican a actividades de tipo económicas (de mercado o no) afectando su educación, salud y su desarrollo, no se conoce con precisión su magnitud ni sus características. Esto sucede principalmente por la carencia de metodologías y programas adecuados para su medición.

La medición del trabajo infantil es compleja principalmente por los diferentes significados que se le atribuyen a este fenómeno en los diferentes niveles socioeconómicos y culturales. Adicionalmente, el trabajo infantil se da en distintas dimensiones, lo que dificulta aún más su medición a través de encuestas:

El trabajo infantil en el sector formal pero fuera de la legalidad, por lo que están más expuestos a la explotación.

Por otro lado, existe una gran cantidad de niños que desarrollan actividades de tipo domésticas en que determinar cual es el nivel normal o adecuado y cuando pasa a ser un elemento que atenta contra los derechos del niño no es simple.

Es necesario contar con una medición más precisa sobre qué es considerado como trabajo infantil. Las últimas recomendaciones internacionales establecen que se debe considerar como trabajo infantil de carácter doméstico, como normal cuando esté es desarrollado durante menos de 3 a 4 horas diarias. Los niños que trabajen más de cuatro horas diarias en quehaceres del hogar, sin embargo no compondrán el grupo de niños económicamente activos. (OIT, 1998)

Por lo tanto es relevante medir el número de niños ocupados en labores domésticas en el hogar de sus padres o tutores y el número de horas trabajadas, para así poder determinar en qué medida estas son actividades de tiempo completo o parcial.

Una porción no despreciable del trabajo infantil se concentra en el sector informal, donde los niños realizan actividades como vendedores callejeros, cuidadores de autos, etc.

El fenómeno del trabajo infantil es muy frecuente en el sector rural de la población, ya que en muchos países los infantes que trabajan lo hacen en actividades de carácter rural.

Nuestra propuesta se basa en este caso en la constatación de que no resulta fácil captar el trabajo de niños, especialmente cuando esos trabajos están en un límite poco nítido entre la producción para el mercado y el trabajo doméstico.

En los países con mayor desarrollo tampoco se capta bien el fenómeno de trabajo infantil a través de encuestas, porque por convención internacional se considera que la fuerza de trabajo esta dada por personas mayores de 15 años. Esto se relaciona con el trabajo **remunerado o no**, que destinan a la producción de bienes y servicios para el mercado y no en este caso el trabajo destinado al consumo doméstico. En este sentido se asume que sólo se medirá una parte del trabajo, pero que está relacionada con el mercado, ya que medir todo el trabajo doméstico de niños y mujeres exigiría una encuesta ad hoc o especializada, del tipo de encuesta de uso del tiempo que tiene una larga duración y no puede ser incluida en un cuestionario de empleo.

IV. OPERATIVIZACIÓN DE CONCEPTOS EN LAS ENCUESTAS DE EMPLEO A HOGARES

1. Conceptos de empleo y desempleo

En concordancia con la conceptualización anteriormente presentada, se posibilita la medición de empleo y desempleo mediante las siguientes definiciones:

Son **ocupadas** las personas que:

- Se encontraban la mayor parte de la semana pasada trabajando o no, pero con empleo.
- No tienen empleo, pero que trabajaron la semana pasada, al menos una hora, sin contar los trabajos del hogar.
- Que no trabajaron la semana pasada, pero que tienen algún negocio o trabajo propio.
- Trabajaron al menos una hora la semana pasada en forma no remunerada, pero que habitualmente trabajan más de 15 horas semanales en forma no remunerada

Son **desocupadas** las personas que:

- Durante la semana pasada no han trabajado ni una hora, sin considerar los quehaceres del hogar y han buscado activamente trabajo la semana pasada.
- No trabajaron la semana pasada pero tampoco tienen un trabajo o negocio propio y han buscado activamente trabajo la semana pasada.
- No recibieron ingresos por tareas realizadas la semana pasada y han buscado activamente trabajo la semana pasada.
- No se desempeñaron como familiares no remunerados la semana pasada por más de 15 horas a la semana y han buscado activamente trabajo la semana pasada.

- No trabajaron la semana pasada, pero no tienen trabajo al que volverán y han buscado activamente trabajo la semana pasada.
- Son cuenta propia que no han trabajado por falta de trabajo en la semana pasada o en el último mes y han buscado activamente trabajo la semana pasada.
- No han tenido ningún trabajo, y desean trabajar, pero en la semana de referencia suspendieron la búsqueda por causas estrictamente circunstanciales.

2. Concepto de informalidad

Según la conceptualización del concepto de informalidad antes propuesta, es posible medirlo mediante los siguientes cruces y preguntas: (Schkolnik, 1988)

Fuerza de Trabajo⁷: Todas las personas de 15 y más años que están ocupadas o desocupadas.

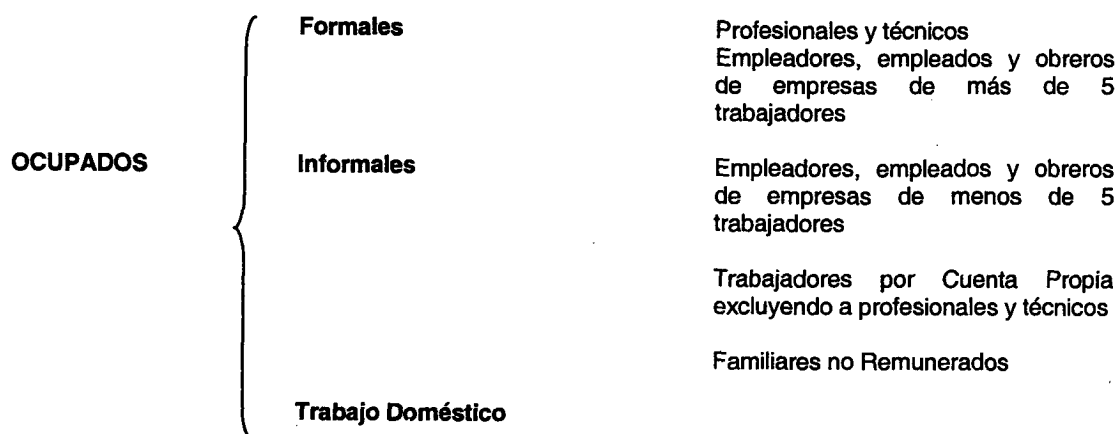
Ocupados⁸: Son aquellas personas que durante la semana anterior a la encuesta manifestaron estar trabajando por una remuneración, por utilidades o ganancias o como familiar no remunerado.

Ocupados formales: Son todos aquellos ocupados de las siguientes categorías:

- Profesionales y técnicos
- Empleadores, empleados y obreros de empresas de más de 5 personas.

Ocupados informales: Son todos aquellos ocupados de las siguientes categorías:

- Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 5 personas.⁹
- Todos los trabajadores por cuenta propia o autónomos, excluyendo profesionales y técnicos.
- Todos los familiares no remunerados
- Todos los ocupados en servicio doméstico



⁷ La edad depende del país y de la encuesta en cuestión.

⁸ La definición de ocupado también varía para cada encuesta y cada país.

⁹ En algunas encuestas realizadas en Chile (Encuesta de Empleo, PET, y CASEN de Mideplan) se distinguieron las empresas productivas de bienes de las de servicios, sacando de la informalidad a aquellas productoras de servicios que contaban con leyes sociales.

3. Operativización del concepto de precariedad

En el ámbito de esta conceptualización se intenta proponer una cuantificación del empleo precario, que considere los nuevos fenómenos que están surgiendo como producto de las transformaciones económico-sociales, y a la vez precisar la magnitud de la precariedad tradicional existente.

Tal como se señaló, el concepto de Precariedad, está centrado en los conceptos de considerar la precarización o informalización del sector más formal de la economía, y dejar fuera de la precariedad aquellos estratos del sector informal más tradicional que en realidad se han formalizado.

Variables a considerar:

1.- Categorías ocupacionales

Asalariados: Obreros, empleados,
Trabajadoras de casa particular.
Familiares no remunerados

Independientes o Cuenta Propia
Empleadores

2.- Tipo de Contrato de Trabajo

3.- Acceso a Previsión o Seguridad Social

4.- Acceso a Sistema de Salud

Cruces necesarios para construir indicadores de empleo precario:

En primer lugar se utiliza la definición tradicional de sector formal e informal:

Sector Informal:

Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de cinco personas

Trabajadores Independientes excepto profesionales, administrativos y técnicos.

Familiares no Remunerados

Trabajadoras de Servicio doméstico

Sector Formal:

Empleadores, empleados y obreros de empresas de más de 5 personas.

Profesionales y técnicos independientes.

Sector Formal Precario:

Se consideran como sector formal precario a todos los trabajadores asalariados del mundo formal que no poseen contrato de trabajo indefinido, seguridad social (que incluye salud).

Y se excluyen de la definición de precariedad a todos los empleadores de empresas de más de 5 personas, y a los profesionales y técnicos.

Se incluyen los asalariados (empleados y obreros) de empresas de más de 5 personas:

- SIN Contrato de Trabajo -y/o
- Si tiene contrato: Qué tipo de contrato?
- SIN Acceso a Seguridad Social (incluye Salud)

Sector Informal Precario:

- Se excluyen los asalariados que tengan contrato indefinido, y seguridad social, aún cuando trabajen en empresas de menos de 5 trabajadores.
- Se excluyen los independientes que tengan acceso a un sistema de seguridad social, ya que eso implica una cierta estabilidad en sus ingresos y poder adquisitivo para poder financiarlo.
- Se excluye de la precariedad a las trabajadoras de casa particular que tienen seguridad social.

Se incluyen:

Asalariados (empleados y obreros) de empresas de menos de 5 personas:

- SIN contrato de trabajo - y
- SIN Acceso a seguridad social

Independientes (excluidos profesionales y técnicos)

- SIN seguridad social

Empleadores

- Excluidos los profesionales y técnicos
- Incluidos tamaño menor de 5 personas

Familiares no Remunerados

- Todos

Trabajadores de casa particular

- Sin seguridad social

Es necesario contar sólo con las siguientes preguntas básicas en la encuesta de empleo:

- ¿ Tiene contrato de trabajo?
- ¿ Qué tipo de contrato de trabajo?
- ¿ Es afiliado a algún sistema de seguridad social o previsión ?
- ¿ Tiene seguro de salud?

V. CONCLUSIONES

La globalización y el crecimiento que América Latina ha vivido en las últimas décadas ha generado mayores requerimientos de información que se ven reflejados en un aumento y cambio en las demandas de indicadores y estadísticas laborales. Es necesario crear un sistema de estadísticas del mercado del trabajo que ayude a satisfacer las necesidades de diseño y evaluación de las políticas, pero que a su vez amplíe el concepto, desde medir sólo la ocupación y desocupación hacia un concepto más integral, que considere la calidad del trabajo y los distintos tipos de empleo que se están generando. Esto implica asumir los nuevos problemas y desafíos, tales como: trabajo infantil y de jóvenes, subcontratación, precarización, informalidad, reconversión de la mano de obra, trabajo de mujeres, etc. Pero además las distintas jornadas, tipo de contratación, trabajo a domicilio, etc.

Se debe construir un sistema integrado, coherente y oportuno para la recopilación y producción de información estadística, que permita estudiar los nuevos fenómenos y tomar las medidas necesarias en cuanto al diseño de políticas. Es imprescindible socializar la importancia de las distintas dimensiones de las estadísticas del trabajo y su impacto en la sustentabilidad del sistema económico.

Es necesario generar nuevas encuestas dirigidas a los grupos sociales marginados y segregados del mercado laboral para conocer en profundidad sus características y poder crear políticas focalizadas a la inserción de estos grupos vulnerables. En el caso de estos grupos debe empezar por conocerse sus expectativas de inserción en el mercado laboral, ya que ellos pueden estar generando presiones por empleos de nuevo tipo (*part-time*, temporales) y ser justamente una fuerza de trabajo compatible con nuevas formas de organización del trabajo.

Parece necesario crear módulos adicionales para trabajo femenino e infantil en los estratos más pobres de la población, que no necesariamente respondan a los patrones tradicionales de encuestas de empleo. La medición de requerimientos educacionales de la población también puede ser implementada en encuestas de empleo.

Resulta prioritario que las mediciones y sus resultados sean establecidos en los momentos oportunos del tiempo para que proporcionen el debido aporte a la evaluación y diseño de políticas, de lo contrario su medición sólo sirve como dato histórico.

En resumen, se recomienda utilizar las encuestas tradicionales de empleo como un mecanismo para entregar información del mercado laboral de tipo coyuntural y no recargarla con preguntas referentes a variables de tipo estructural que no presentan cambios rápidos como la tasa de desempleo.

Por lo tanto se debiera mantener un módulo especial que se aplique una vez al año, en el cual se realicen diferentes tipos de encuestas suplementarias sobre variables más estructurales relacionadas al mercado del trabajo, que permitan analizar fenómenos como trabajo de niños, mujeres, jóvenes, precariedad, segundos empleos, duración de la cesantía, expectativas ocupacionales, etc.

Este tipo de fenómenos deben ser medidos a través de encuestas suplementarias y no recargar la encuesta mensual de empleo con estos temas ya que se deteriora la calidad de la respuesta.

Muchas veces, las encuestas de empleo enfrentan adicionalmente el problema de que se han ido transformado en encuestas de condiciones de vida, agregándoseles módulos de vivienda, salud, y hasta gasto de los hogares. Cada país debería contar con dos encuestas independientes, una de condiciones de vida cuya periodicidad puede ser anual o incluso bianual, y una encuesta de empleo mensual, que permita analizar la coyuntura económica del país, y que incorpore, como se ha señalado, otros estudios relacionados con el ámbito del mercado del trabajo, de manera más espaciada en el tiempo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Agacino, y Echeverría, M (ed) (1995): "Flexibilidad y Condiciones de Trabajo Precarias", Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago, Chile.
- Bialakowsky, A, (1995): "Procesos de formalización de la informalidad", en Agacino, y Echeverría, M (ed) (1995): "Flexibilidad y Condiciones de Trabajo Precarias", Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago, Chile.
- Castells, M . (1998) "La era de la información : economía, sociedad y Cultura", volúmenes, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- Ensignia, J y Yañez, S. (ed) (1999) : "Sindicalismo, Género y Flexibilización en el Mercosur y Chile; Inserción Laboral Femenina", Centro de Estudios de la Mujer - Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, Chile.
- Díaz, Alvaro (1991): "Economía; Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalarización informal y pobreza en los ochenta", en Revista Proposiciones 20 , Sur Ediciones, Santiago , Chile.
- Gálvez, T. y Sánchez, F. (1998): "Prospectivas y Mujer", Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago, Chile.

- González, C. (1998): "Notas sobre el empleo precario y precarización del empleo en Chile", en Revista Economía y Trabajo, Informe Anual, N° 7, 1997-1998, PET, Santiago, Chile.
- Guardia, A (1995): " Empleo, Subempleo y Crecimiento Económico 1986-1995" en Revista Estadísticas y Economía N°11, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, Chile.
- Guerra, P. (1995): "¿Es necesariamente precaria la flexibilidad?" en Agacino, y Echeverría, M (ed) (1995): "Flexibilidad y Condiciones de Trabajo Precarias", Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago, Chile.
- Infante, R (1993) : "Mercado de trabajo y pobreza urbana en el proceso de ajuste: Nuevos desafíos y opciones de política", MIMEO, N° 382, octubre, PREALC-OIT, Santiago, Chile.
- Infante, R. (1999) : "Mercado Laboral y Progreso Social, Mimeo, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1996): "Evolución de la Actividad Económica". Santiago, Chile.
- INEI-MTPS (1996) : Convenio INEI-MTPS, Encuesta Especializada de Empleo, 1996.
- Marshall, A (1990) : " ¿Contrataciones "flexible" o trabajo precario? El empleo temporario en tiempo parcial" en La precarización del empleo en la Argentina, Revista Trabajo y Sociedad , comp. Galin, P y Novick, M , CIAT, OIT, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- OIT, (1998): "Recomendaciones Internacionales de Actualidad en Estadísticas de Trabajo", Ginebra, Suiza.
- OIT, (1998): Informe de la Conferencia, 6-15 octubre, Ginebra, Suiza.
- OIT, (1998): " Chile: Crecimiento, Empleo y el Desafío de la Justicia Social", Informe de Naciones Unidas coordinado por Santiago, Chile.
- PREALC-OIT, (1978): "Sector informal, funcionamiento y políticas". Parte 1, Capítulo 2 y 4; Parte II, Capítulo 1.
- Schkolnik, M. (1989): "Realidad y Perspectivas del Sector Informal en Chile", Documento de Trabajo N° 64, PET, Santiago de Chile.
- Schkolnik, M. y Teitelboim, B. (1988): "Encuesta de Empleo en el Gran Santiago", Documento de Trabajo N° 60, PET Santiago de Chile.
- Schkolnik, M. y Teitelboim, B. (1989): "Segunda Encuesta de Empleo en el Gran Santiago", Documento de Trabajo N° 69, PET, Santiago de Chile.
- Schkolnik, M (1997) : "Propuesta de Mejoramiento de la Encuesta de Empleo" Instituto de Estadísticas e Informática (INEI) de Perú y Programa MECOVI (BID, BM, CEPAL), Lima, Perú.
- Schkolnik, M (1997): "Informe Final de Consultoría", Dirección de Estadísticas y Censos de El Salvador y Programa MECOVI (BID, BM, CEPAL) , El Salvador.
- Turvey, R. (1990): "Avances recientes en las Estadísticas Internacionales del Trabajo". Parte III, Medición de la Fuerza de Trabajo, Colección Informes OIT, N° 39, Madrid, España.
- Weller, J. (1998): "Los Retos de la Institucionalidad Laboral en el Marco de la Transformación de la Modalidad de Desarrollo en América Latina", Serie Reformas Económicas N° 10, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Weller, J. (1998): "Los Mercados Laborales en América Latina: Su Evolución en el largo Plazo y sus Tendencias Recientes", Serie Reformas Económicas N° 11, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

POBREZA Y MERCADO DEL TRABAJO

POBREZA CRÓNICA	POBREZA INERCIAL
POBREZA COYUNTURAL	NO POBRES

**EL EMPLEO POLITICA DE REDUCCION DE LA POBREZA
Y DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES**

-PROGRAMAS SOCIALES -CALIDAD O ACCESO AL EMPELO	-PROGRAMAS SOCIALES -CALIDAD DEL EMPLEO (+INGRESO)
-ACCESO AL EMPLEO -SUBSIDIOS MONETARIOS	

POLITICAS DE EMPLEO

- Políticas de fomento del empleo (macro) (donde se sitúan los pobres coyunturales).
- Políticas específicas para fomentar el acceso de grupos vulnerables (donde se ubican los indigentes o pobres crónicos).
- Mejoramiento de la calidad del empleo (donde se sitúan la mayor parte de los pobres, especialmente no indigentes).

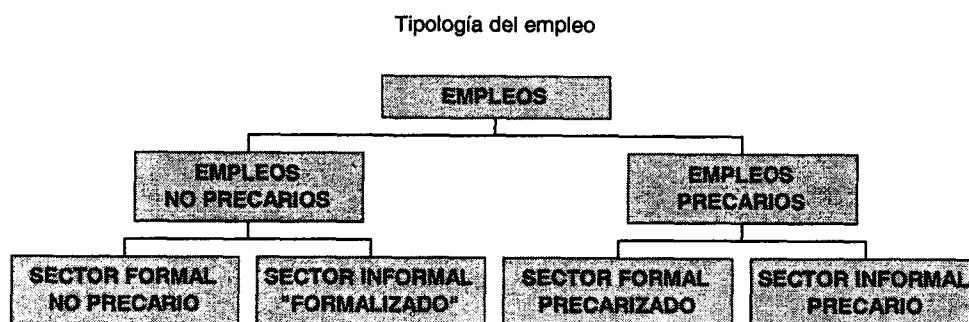
CONTEXTO ECONÓMICO Y MERCADO DEL TRABAJO

- A. Economías de la década de los 50 a 70's.
 - dualismo en el mercado del trabajo: sector formal v/s sector informal o atrasado.
- B. Economías abiertas y de reformas.
- económicas de los 80 y 90's.
 - modernización y precarización.
 - especialización flexible.

MARCO CONCEPTUAL EMPLEO

- Tradicionales:
 - Empleo-desempleo.
 - Subempleo.
 - Informalidad.
- Nuevos conceptos en uso.
 - Modernización.
 - Precarización.
 - Flexibilización.

OPERATIVIZACION DEL CONCEPTO DE PRECARIEDAD



Sector informal

- Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 5 personas trabajadores independientes excepto profesionales, administrativos y técnicos.
- Familiares no remunerados.
- Trabajadoras de servicio doméstico.

Sector formal

- Empleadores, empleados y obreros de empresas de más de 5 personas.
- Profesionales y técnicos independientes.

Sector formal precario

- Todos los trabajadores asalariados del mundo formal que no poseen contrato de trabajo indefinido, seguridad social (que incluye salud).
- Se excluyen a todos los empleadores de empresas de más de 5 personas, y a los profesionales y técnicos.
- Se incluyen los asalariados de empresas de más de 5 personas.
 - Sin contrato de trabajo y/o
 - Si tiene contrato Qué tipo de contrato?
 - Sin acceso a seguridad social (inc.salud)

Sector informal precario

Se incluyen:

- Asalariados de empresas de menos de 5 personas:
- Sin contrato de trabajo y sin acceso a seguridad social.
- Independientes (excluidos profesionales y técnicos) sin seguridad social.
- Empleadores, excluidos los profesionales y técnicos de tamaño menor de 5 personas.
- Familiares no remunerados.
- Trabajadores de casa particular sin seguridad social.

MEDICIÓN DE PRECARIEDAD

- Adicionalmente OIT propone cuantificar:
 - Uso de competencias laborales
 - Grado y naturaleza de los riesgos económicos
 - Régimen horario
 - Desplazamiento al lugar de trabajo
 - Seguridad y salud de los trabajadores
 - Condiciones generales de trabajo

POBREZA Y MERCADO DEL TRABAJO

- Existen situaciones específicas en el mercado del trabajo, cuya cuantificación o análisis no son posibles con los cuestionarios tradicionales de empleo.
- Estos requieren de instrumentos específicos.

TRABAJADORES NO CALIFICADOS EN EMPLEOS DE MALA CALIDAD

Mediciones adicionales

- Término de los estudios.
- Título obtenido no solo nivel.
- Calificación o experiencia laboral (años) en el mismo oficio.

JÓVENES SIN PREPARACIÓN PARA EL MUNDO LABORAL

Mediciones especiales

- Permanencia y vuelta a la educación.
- Detectar tempranamente los sectores y categorías ocupacionales emergentes.
- (Oferta).
- Conocer las expectativas ocupacionales de los jóvenes (demanda).

FALTA DE OPORTUNIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DE LAS MUJERES

Mediciones especiales

- Implementar metodologías especiales que se distancien de las definiciones exactas de las encuestas de empleo tradicionales.
- Para captar el trabajo remunerado o no de las mujeres, que realizan una actividad de producción destinada al mercado, pero que se declaran como inactivas se propone realizar otras preguntas.

SOBREEXPLOTACIÓN EN EL MERCADO DEL TRABAJO: EMPLEO DE NIÑOS

Mediciones adicionales

- Es necesario alejarse de las definiciones precisas de las encuestas de empleo vigentes que requieren clasificar a las personas dentro o fuera del mercado de trabajo.
- El objetivo es captar a aquellos niños de, entre 6 a 14 años, que estudiando o no, realizan actividades para generar ingresos.

RECOMENDACIONES

- Ampliar el concepto de ocupado y desocupado incorporando los temas de calidad.
- Direccionar encuestas hacia grupos objetivo específicos.
- Conocer expectativas de empleo de la población.
- Diferenciar preguntas estructurales que pueden hacerse una vez al año de las coyunturales que deben mantenerse permanentemente en los cuestionarios.

**LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO:
ELEMENTOS DE UN DEBATE**

**JUAN CARLOS FERES Y XAVIER MANCERO
CEPAL**

ÍNDICE

Resumen	335
1. Introducción.....	335
2. Temas Centrales del Informe	336
1990: Desarrollo Humano.....	337
1991: Financiamiento del Desarrollo Humano.....	338
1992: Mercados Globales	339
1993: Participación de la Gente.....	340
1994: Seguridad Humana	340
1995: Igualdad entre Géneros	341
1996: Crecimiento y Desarrollo Humano.....	342
1997: Pobreza Humana.....	342
1998: Consumo y Desarrollo Humano	343
1999: "Globalización con un Rostro Humano"	344
3. El Índice de Desarrollo Humano y sus Derivados.....	344
3.1 Modificaciones y Críticas	346
3.1.1 El IDH en 1990.....	346
3.1.2 Modificaciones y Críticas entre 1991 y 1993.....	348
3.1.3 Modificaciones y Críticas Posteriores (1994 - 1999).....	349
3.1.4 Otras Críticas	351
3.1.5 Corrección por Desigualdad en la Distribución	353
3.2 El Índice de Libertad Humana (ILH)	354
3.3 Disparidades entre Géneros: El IDG y el IPG.....	355
3.3.1 El Índice de Desarrollo de Género (IDG).....	356
3.3.2 El Índice de Potenciación de Género (IPG).....	357
3.4 El Índice de Pobreza Humana (IPH)	357
4. Evaluación y Conclusiones	358
5. Bibliografía.....	360

RESUMEN

La presente nota tiene por objetivo realizar una revisión crítica del *Informe Sobre Desarrollo Humano*, publicado anualmente desde 1990, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su primera parte, se resumen los principales temas discutidos por el Informe, así como las conclusiones y recomendaciones formuladas. Posteriormente, se analiza con detenimiento las características del *Índice de Desarrollo Humano* y sus productos derivados, haciendo hincapié en las críticas efectuadas en la literatura. Si bien este artículo no pretende zanjar la intensa polémica en torno al *Informe* y a su propuesta de medición del desarrollo humano, los temas aquí tratados ofrecen al lector una sencilla orientación con respecto al controversial tema.

1. INTRODUCCIÓN

El *Informe sobre Desarrollo Humano*, publicado por el PNUD, presenta una visión global sobre la situación del “desarrollo humano”, definido como el proceso de “incrementar las posibilidades de elección de las personas”. Esta definición, basada en el enfoque de *capacidades y titularidades* de Amartya Sen, se refiere no solo a las posibilidades de elección que permite un mayor ingreso, sino a la oportunidad razonable de las personas para desarrollar su potencial y “llevar una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus necesidades e intereses” (*Informe*, 1990).

El PNUD sostiene que el concepto de “desarrollo humano” se diferencia de otros enfoques previamente existentes. Por ejemplo, no comparte con las teorías de capital humano el que las personas sean medios de producción y no objetivos finales. También se diferencia de los enfoques de bienestar que consideran a las personas como beneficiarios del desarrollo y no como participantes en él y que enfatizan políticas distributivas por sobre sistemas de producción. Adicionalmente, el concepto de “desarrollo humano” va más allá del enfoque de necesidades básicas, ya que éste se centra en la provisión de bienes básicos más que en el tema de las posibilidades de elegir.

Para evaluar el avance de las condiciones de vida humanas, el documento utiliza dos vías principales. Por un lado, el cálculo del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) permite comparar, a través del tiempo, la situación relativa de los países en los tres aspectos más elementales del “desarrollo humano”. Por otra parte, el *Informe* analiza cada año algún tema en particular, relacionado con el desarrollo humano. Estos temas son tratados extensivamente en diversos capítulos, donde se presenta la situación actual y se propone acciones para corregir los problemas.

Adicionalmente, el *Informe de Desarrollo Humano* contiene una vasta lista de indicadores en su parte final. Aparte del IDH e índices derivados, hay datos desagregados por países para las principales dimensiones del desarrollo humano; por ejemplo, perfiles de salud, educación, situación laboral, flujos financieros, brechas Norte-Sur, situación de las mujeres, etc.

A pesar de la extensa difusión del *Informe*, no son pocas las críticas que han recibido tanto éste como su principal herramienta, el *Índice de Desarrollo Humano*. Respecto al *Índice*, los cuestionamientos han sido dirigidos a sus aspectos metodológicos (variables consideradas, ponderadores utilizados, irrelevancia de resultados, etc.), así como a las fuentes de información utilizadas y sus implicaciones empíricas. Las críticas dirigidas al *Informe* como tal se refieren usualmente al planteamiento de conclusiones que muchas veces no son respaldadas por la información estadística.

La presente nota pretende ofrecer una visión general del *Informe de Desarrollo Humano*, recogiendo los aspectos más polémicos del mismo. El análisis se lleva a cabo en dos etapas: primeramente se revisa los principales temas y conclusiones de cada *Informe* publicado y, posteriormente, se profundiza en las características del IDH y sus críticas más importantes, procurando

abarcas tanto la visión de sus autores como la de sus críticos. Esperamos que los temas aquí tratados den al lector suficientes elementos de juicio como para evaluar la trascendencia del *Informe de Desarrollo Humano*.

2. TEMAS CENTRALES DEL INFORME

Cada año, el *Informe* ha enfocado su atención en algún aspecto particular del desarrollo humano. Aparte de realizar una evaluación de la situación mundial al respecto, se proponen una serie de políticas generales encaminadas a solucionar los problemas encontrados. Muchas veces, el tema tratado guarda relación con la creación de nuevos índices, cuyos resultados apoyan las recomendaciones y conclusiones formuladas.

En esta sección se revisa brevemente el tema central de cada año, así como las recomendaciones respectivas, a partir del resumen que cada *Informe* contiene en su inicio. En algunas ocasiones, ciertas recomendaciones son desarrolladas muy brevemente y no se toman en cuenta en la presente nota. Sin embargo, esos temas generalmente son presentados con más detalle en años posteriores y, por lo tanto, se mencionan en este documento. De la misma forma, podrá notarse que muchas conclusiones y recomendaciones se repiten a lo largo de las distintas versiones del *Informe*, lo cual es natural al referirse todas ellas a un mismo tema central, el "desarrollo humano".

A manera de resumen, la siguiente tabla ofrece una perspectiva general de los temas tratados y de los índices calculados en cada año.

TEMAS PRINCIPALES DE LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO

	Tema Central	Índices Presentados
1990	<u>Desarrollo Humano</u> : El desarrollo humano ha mostrado un gran avance en las últimas décadas y es posible avanzar aún más con los recursos actuales	IDH
1991	<u>Financiamiento del Desarrollo Humano</u> : El desarrollo humano puede ser financiado mediante una reestructuración de presupuestos y una ayuda internacional mejor dirigida.	IDH, ILH, dist*, gen*
1992	<u>Mercados Globales</u> : El mercado no garantiza asignaciones justas, es necesaria la integración con el Estado. Además, se requiere de un acuerdo global para el desarrollo humano, con el cual ganarían países pobres y ricos.	IDH, ILH, dist, gen
1993	<u>Participación de las Personas</u> : El desarrollo debe estar centrado en las personas, y éstas deben tener acceso a una participación activa en la toma de decisiones.	IDH, ILH, dist, gen
1994	<u>Seguridad Humana</u> : La seguridad debe ser un concepto centrado en las personas y no en los Estados. Para lograrla, es necesario un desarrollo humano sostenible.	IDH, dist, gen
1995	<u>Equidad entre Géneros</u> : El desarrollo humano se reparte de manera desigual entre hombres y mujeres y esto perjudica al verdadero desarrollo.	IDH, IDM*, IPM*
1996	<u>Crecimiento y Desarrollo Humano</u> : El crecimiento no implica necesariamente desarrollo humano, pero este último no puede sostenerse sin crecimiento económico.	IDH, IDG, IPG, IPC
1997	<u>Pobreza Humana</u> : La erradicación de la pobreza en	IDH, IDG, IPG, IPH

	Tema Central	Indices Presentados
1990	<u>Desarrollo Humano</u> : El desarrollo humano ha mostrado un gran avance en las últimas décadas y es posible avanzar aún más con los recursos actuales	IDH
1991	<u>Financiamiento del Desarrollo Humano</u> : El desarrollo humano puede ser financiado mediante una reestructuración de presupuestos y una ayuda internacional mejor dirigida.	IDH, ILH, dist*, gen*
1992	<u>Mercados Globales</u> : El mercado no garantiza asignaciones justas, es necesaria la integración con el Estado. Además, se requiere de un acuerdo global para el desarrollo humano, con el cual ganarían países pobres y ricos.	IDH, ILH, dist, gen
1993	<u>Participación de las Personas</u> : El desarrollo debe estar centrado en las personas, y éstas deben tener acceso a una participación activa en la toma de decisiones.	IDH, ILH, dist, gen
1994	<u>Seguridad Humana</u> : La seguridad debe ser un concepto centrado en las personas y no en los Estados. Para lograrla, es necesario un desarrollo humano sostenible.	IDH, dist, gen
1995	<u>Equidad entre Géneros</u> : El desarrollo humano se reparte de manera desigual entre hombres y mujeres y esto perjudica al verdadero desarrollo.	IDH, IDM*, IPM*
1996	<u>Crecimiento y Desarrollo Humano</u> : El crecimiento no implica necesariamente desarrollo humano, pero este último no puede sostenerse sin crecimiento económico.	IDH, IDG, IPG, IPC
	el mediano plazo no sólo es posible, sino que es un imperativo moral. Actualmente se dispone de recursos suficientes para lograr este objetivo.	
1998	<u>Consumo y Desarrollo Humano</u> : El consumo no siempre contribuye al desarrollo humano. Es necesario cambiar el patrón actual de consumo, de manera que éste sea sustentable, socialmente responsable y contribuya a desarrollar las capacidades.	IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2
1999	<u>Globalización</u> : La globalización representa una gran oportunidad de avance para el desarrollo humano, pero corre el riesgo de ser mal encaminada.	IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2

Nota: Las siglas utilizadas corresponden a: "IDH" = Índice de Desarrollo Humano, "ILH" = Índice de Libertad Humana, "IDM" = Índice de Desarrollo de la Mujer, "IPM" = Índice de Potenciación de la Mujer, "IDG" = Índice de Desarrollo de Género (igual a IDM), "IPG" = Índice de Potenciación de Género (igual a IPM), "IPC" = Índice de Pobreza de Capacidad, "IPH" = Índice de Pobreza Humana. "Dist" y "gen" se refieren a aplicaciones del IDH que toman en cuenta la distribución del ingreso y la inequidad entre géneros, respectivamente, pero que no constituyen índices independientes.

1990: Desarrollo Humano

Al ser este el primero de los *Informes sobre Desarrollo Humano*, en él se encuentran las bases teóricas sobre las cuales se sustentan las versiones posteriores. El "desarrollo humano" se define como el proceso de incrementar las opciones de la gente. En este sentido, no sólo abarca la formación de "capacidades" mediante mejoras en la salud o el conocimiento, sino también la forma en la que las personas usan sus capacidades en los ámbitos en los que se desenvuelven. El *Informe* presenta conclusiones basadas en los resultados del IDH, además de proveer marcos de acción que encaminen los esfuerzos hacia mejores condiciones de vida de las personas.

Las conclusiones principales del *Informe* se resumen en trece puntos: 1) Los países en desarrollo han avanzado significativamente en su desarrollo humano durante las últimas tres décadas. 2) Las diferencias en desarrollo humano básico se han reducido entre los países del norte y del sur, aún a pesar de que las diferencias en ingreso se han acrecentado. 3) El desarrollo humano medido a partir de promedios oculta importantes disparidades entre áreas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres. 4) Niveles respetables de desarrollo humano son posibles de alcanzar aún a niveles relativamente bajos de ingreso. 5) El nexo entre crecimiento económico y progreso humano no es automático, ya que requiere de una distribución igualitaria de ingreso y de un gasto social adecuado. 6) Los subsidios sociales, de alimentos y salud, son absolutamente necesarios para los grupos de ingreso más bajo, dado que el libre mercado no garantiza un beneficio igualitario para todos. 7) El desarrollo humano y el crecimiento económico no se contraponen entre sí, por lo que los países en vías de desarrollo pueden lograr avances en ambos frentes simultáneamente. 8) Los costos humanos de un programa de ajuste no son inevitables, sino que dependen exclusivamente del ordenamiento de prioridades que tengan las políticas implementadas. 9) Para apoyar las estrategias de desarrollo humano, es vital un ambiente favorable externo, en el que las naciones ricas transfieran recursos a los países más necesitados. 10) El grado de necesidad de ayuda no es igual en todos los países en desarrollo; el continente africano es el que en peor situación se encuentra. 11) Debe haber una reestructuración de la cooperación técnica para ayudar a desarrollar las capacidades de los países en desarrollo. 12) La participación civil y de las ONG es crucial en cualquier estrategia para el desarrollo humano. 13) Una reducción significativa en las tasas de crecimiento poblacional es absolutamente necesaria para que mejore el nivel de desarrollo humano. 14) El acelerado crecimiento poblacional de los países en desarrollo se concentra en las ciudades. 15) Las necesidades de las generaciones presentes deben ser satisfechas a través de estrategias sustentables, que no comprometan la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades.

1991: Financiamiento del Desarrollo Humano

La tesis central en el *Informe* de 1991 es que es posible financiar el aliviamiento de las necesidades humanas básicas a través de la reestructuración de los presupuestos nacionales y de la ayuda externa. Este año se utiliza una nueva formulación del IDH, y se presenta nuevos cálculos a partir del índice, como la desagregación por género, la corrección según distribución del ingreso, y la comparación intertemporal del índice entre 1970 y 1985. Además, se introduce el *Índice de Libertad Humana* para complementar la información que ofrece el IDH.

Respecto al financiamiento del desarrollo humano, las conclusiones se resumen en nueve puntos: 1) El crecimiento económico es necesario para el desarrollo humano de largo plazo. 2) Es necesaria una optimización del gasto humano, integrando la eficiencia del mercado con la benevolencia del sector público; ninguno de los dos, por sí solo, puede garantizar el desarrollo humano. 3) Se debe reestructurar los presupuestos nacionales, destinando los recursos a actividades más productivas. Los nuevos recursos pueden provenir de una reducción en gastos militares, así como de detener fugas de capitales, combatir la corrupción, reformar las empresas públicas ineficientes y reducir la burocracia excesiva. 4) Los gastos sociales deben ser reasignados de acuerdo a las prioridades. Se propone el monitoreo de cuatro indicadores¹ que permitan distinguir entre un gasto social insuficiente y un gasto social mal asignado. 5) Es posible ahorrar costos a través de mecanismos descentralizados y participativos, cobrando a los usuarios por los beneficios que reciben e incentivando la participación privada en el financiamiento y generación de servicios sociales. 6) La ayuda internacional debe destinarse a los que más la necesitan. Se

¹ Los indicadores son: porcentaje de ingreso nacional que se destina al gasto público, porcentaje de gasto público que se destina a servicios sociales, porcentaje de gasto público destinado a prioridades humanas y, porcentaje de ingreso nacional destinado a prioridades humanas.

sugiere el uso de cuatro indicadores² para evaluar la efectividad de la ayuda internacional. 7) Algunas estrategias políticas podrían evitar el mal uso de los recursos; por ejemplo, incentivar la libertad democrática, compensar a los grupos poderosos para conseguir su apoyo, dar poder a pequeños grupos a través de la descentralización, dar facilidad de crédito a los pobres, garantizar prensa libre, etc. 8) Se deben elaborar planes nacionales de desarrollo humano, en los cuales se elabore un perfil del desarrollo actual, se identifique y evalúe objetivos, se reestructure presupuestos y se adopte una estrategia políticamente viable. 9) Es necesario contar con un plan global de desarrollo humano.

1992: Mercados Globales

El *Informe* de 1992 centra su contenido en el funcionamiento de los mercados globales y en cómo estos logran satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos. La idea central es que el mercado por sí solo no garantiza un resultado socialmente justo, por lo que es necesaria la intervención del Estado como ente regulador. Se enfatiza además que el mercado es únicamente un medio para fomentar el desarrollo humano y no un fin en sí mismo.

Las conclusiones principales son cinco. En primer lugar, el crecimiento económico no mejora automáticamente las condiciones de vida de las personas, tanto localmente como internacionalmente. El ámbito internacional posee características propias que empeoran la relación entre crecimiento y desarrollo humano, tales como mercados laborales poco flexibles (por las leyes de inmigración), ausencia de bancos que privilegien el crédito a los países más pobres, ausencia de un "banco central mundial" que administre la liquidez internacional, y falta de mecanismos de redistribución entre ricos y pobres (labor que cumplen los impuestos a nivel nacional).

La segunda conclusión es que los países ricos y pobres compiten en condiciones desiguales en los mercados internacionales. La mayoría de las inversiones se destina a los países más desarrollados, que además cuentan con un capital humano considerablemente superior al de los países pobres. Como tercera conclusión, se destaca que los mercados globales no operan libremente, debido a la existencia de barreras tarifarias y no-tarifarias y restricciones de inmigración. En cuarto lugar, se concluye que es necesaria la adopción de políticas mundiales que provean una "red de seguridad" para los pobres. En este sentido, el *Informe* es crítico de la ayuda internacional actual, que considera insuficiente, poco equitativa en su financiamiento y mal asignada entre los países beneficiarios.

La quinta conclusión se refiere a la necesidad de diseñar un "pacto mundial", cuyo eje central sean las personas. Los objetivos de este acuerdo son distintos para los países en desarrollo y los países industrializados. Para los primeros, se debería cumplir metas como garantizar educación básica, la provisión de agua potable y la eliminación de la desnutrición aguda hasta el año 2000. También se debería crear suficientes oportunidades laborales y reducir la pobreza en un 50%, además de acelerar significativamente el crecimiento de los países. En cuanto a los objetivos del segundo grupo de países, éstos tienen que ver con la reducción de la polución, el tráfico de drogas, las presiones de inmigración y la amenaza nuclear. Los recursos que permitan financiar el acuerdo provendrían del "dividendo de paz" (reducción de gastos en armamento), un sistema reformado de ayuda oficial internacional, renegociación de deuda y la apertura de los mercados globales. Adicionalmente, el acuerdo requiere de un fortalecimiento del marco institucional internacional, incluyendo las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y el GATT.

² Estos son: porcentaje del PIB del donante destinado a ayuda internacional, porcentaje de ayuda que el donante destina a sectores sociales, porcentaje de ayuda para el sector social destinada a áreas de prioridad humana, y, porcentaje del PIB que el país donante destina a áreas de prioridad humana.

1993: Participación de la Gente

El énfasis del *Informe* de 1993 está dirigido hacia la participación de las personas en las “actividades y procesos que tienen influencia sobre sus vidas”. La necesidad de participación pública ha alcanzado importantes dimensiones en el mundo, lo cual se manifiesta a través de sucesos que inclusive podrían ir acompañados de violencia –guerras separatistas o conflictos étnicos– cuando no son tomados en cuenta a tiempo. Por esta razón, el *Informe* propone un nuevo “orden mundial” que permita la participación de las personas en la toma de decisiones. La propuesta se basa en cinco pilares fundamentales:

Primero, se debe adoptar un nuevo concepto de Seguridad Humana, en el que se enfatice la seguridad de las personas y no de las naciones. Para esto, existen algunas posibilidades de acción: recortar el gasto en defensa y destinar los recursos liberados al financiamiento del desarrollo humano; facilitar la conversión de personal militar en fuerza de trabajo civil; acelerar el desarme mundial, y forjar nuevas alianzas de paz regionales e internacionales.

En segundo lugar, hay que aplicar nuevos modelos de desarrollo sustentable, que incentiven la inversión en el potencial humano y que creen un entorno favorable para desarrollar capacidades. Este punto está muy relacionado con las ideas de *Informes* anteriores, donde se propone que el desarrollo sea “para, por y con las personas”. Una amenaza grave al desarrollo sustentable es el fenómeno de crecimiento con desempleo. Para evitarlo, se recomienda algunas políticas, como invertir en educación básica, patrocinar a la pequeña industria, fomentar tecnologías intensivas en mano de obra, proveer trabajo público intensivo en mano de obra, etc.

El tercer pilar apunta a la necesidad de una integración entre Estado y mercado, que combine la preocupación social del primero con la eficiencia del segundo, en coherencia con los planteamientos del *Informe* 1992. Antes de nada, esto no sólo requiere que las personas gocen de un nivel básico de salud y educación, sino que además exista una distribución razonable de los bienes productivos. Otras condiciones necesarias para que el mercado funcione correctamente son la estabilidad macroeconómica permanente, sistemas impositivos justos y políticas de gobierno coherentes. Se enfatiza que el mercado puede no producir resultados deseables desde el punto de vista social, en cuyo caso el Estado debe regular su funcionamiento y corregir los errores. Adicionalmente, existen individuos imposibilitados para integrarse adecuadamente al mercado; para ellos, el Estado debe garantizar una “red de seguridad”.

En cuarto lugar, el *Informe* señala que el enfoque de Nación-Estado ha quedado demasiado chico en algunos aspectos y demasiado grande en otros. Por un lado, la globalización ha extendido la influencia entre países y ha diluido la noción de fronteras. Por otro lado, la participación ciudadana eficiente por medio de la descentralización se presenta como la solución para manejar temas específicos a pequeña escala, que un Estado central difícilmente puede abordar. Se advierte, sin embargo, que la descentralización debe hacerse con cautela, de manera que todas las personas de la comunidad –y no sólo las elites locales– se beneficien de ella.

Por último, la ayuda internacional debe integrarse a este nuevo orden en el cual las personas constituyen el centro. Para esto, la cooperación internacional debe apuntar a prioridades humanas y no debe estar ligada a aspectos políticos o preferencias de las cabezas de gobierno.

1994: Seguridad Humana

Continuando con la idea desarrollada en el *Informe* anterior –específicamente, el primer pilar del “nuevo orden mundial”–, este año se profundiza en la noción de “Seguridad Humana”, y en su relación con el desarrollo humano. Este nuevo concepto tiene por objetivo resaltar que la seguridad no debe enfocarse en el aspecto territorial –es decir, no en una defensa de fronteras– sino en el hombre. Por lo tanto, el gasto en armamento no sirve para lograr este tipo de seguridad, ya que ésta requiere de un desarrollo humano sostenible. Las dimensiones de la “Seguridad Humana” abarcan muchos ámbitos:

seguridad económica –un ingreso mínimo garantizado–, seguridad de alimentos –acceso físico y económico a los alimentos, no basta que la cantidad de alimentos disponibles sea suficiente–, seguridad de salud, seguridad ambiental, seguridad personal –ausencia de guerras, violencia callejera, violencia doméstica, entre otros–, seguridad comunitaria y seguridad política.

De acuerdo con el *Informe 1994*, el concepto de “Seguridad Humana” tiene cuatro características básicas. En primer lugar, representa una preocupación universal, ya que atañe a todos los individuos sin importar su nacionalidad, raza o religión. En segundo lugar, sus componentes son interdependientes entre sí, puesto que una amenaza a la seguridad en alguna parte del planeta pone en riesgo la situación de otras zonas también. En tercer lugar, la “Seguridad Humana” es más fácil de lograr a través de la prevención temprana que a través de la intervención tardía. Por último, este nuevo concepto de seguridad está “centrado en la gente” y se aparta radicalmente de la seguridad entendida únicamente como protección del territorio. En resumen, estas características dejan en claro que la “Seguridad Humana” sólo se puede alcanzar a través del desarrollo humano sostenible.

Este año, las conclusiones se presentan como un programa de seis tópicos a ser tratados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a realizarse en marzo de 1995. Las recomendaciones efectuadas son muy similares a las de algunos *Informes* anteriores. El primer punto consiste en crear una nueva “carta social mundial”, que sirva como referente para el establecimiento de la igualdad de oportunidades entre las personas del mundo. En segundo lugar está el “pacto de desarrollo humano 20:20”, con el cual los países se comprometerían a asegurar niveles básicos de desarrollo para sus habitantes. Entre las metas de este pacto se menciona alcanzar una educación primaria universal, reducir a la mitad las tasas de analfabetismo, garantizar atención primaria de salud para todos, eliminar la desnutrición grave, disponer de acceso masivo al crédito, y otras más. El término “20:20” se debe a la propuesta de destinar el 20% de los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y el 20% de la ayuda de los países desarrollados a temas de prioridad humana.

El tercer punto del programa consiste en reducir más el gasto en armamento y destinar esos recursos al desarrollo humano (a esto se le llama el “dividendo de paz”). En cuarto lugar, se propone crear un “fondo mundial de seguridad humana”, para así financiar la defensa global ante las amenazas comunes a la humanidad. En quinto lugar, se menciona el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de que asuma mayores responsabilidades en el logro de un desarrollo humano sostenible. El último punto se refiere a la creación de un Consejo de Seguridad Económica, de las Naciones Unidas, que sirva como un “foro para la adopción de decisiones al más alto nivel, que examinaría las amenazas a la seguridad humana mundial y convendría en las acciones necesarias”.

1995: Igualdad entre Géneros

El tema central de este año son las disparidades en el desarrollo humano de hombres y mujeres. La principal conclusión es que el verdadero desarrollo no es posible sino se hace extensivo para ambos géneros. En coherencia con el tema, se incorpora dos nuevos índices para medir la disparidad de logros entre géneros, tanto en lo que se refiere a desarrollo humano (IDG) como a la participación política y económica (IPG)³.

A partir de las estimaciones del IDG, se concluye que en ningún país las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades que los hombres (el IDG máximo es 0.92 para Suecia). Adicionalmente, dada la falta de relación entre ingresos y posición según IDG, se plantea que para eliminar las disparidades entre géneros no es necesario tener un ingreso elevado. Si bien a lo largo de los años se ha observado un avance en la situación de las mujeres, sobretudo en salud y educación, el IPG muestra que las

³ El nombre original de los indicadores es Índice de Desarrollo de la Mujer (IDM) e Índice de Potenciación de la Mujer (IPM), pero a partir de 1996 se modificó utilizando la palabra “Género”.

oportunidades aún son limitadas en el ámbito económico y político (sólo nueve países tienen IPGs mayores a 0.6). Entre los mayores problemas, se destaca la subvaloración del trabajo femenino, así como la discriminación ante la ley.

La estrategia propuesta por el *Informe* para reducir la desigualdad entre géneros contiene cinco puntos básicos. El primero de ellos consiste en movilizar esfuerzos nacionales e internacionales para lograr la igualdad legal, fijando un plazo máximo para cumplir con este objetivo. En segundo lugar, está la necesidad de replantear los arreglos institucionales, para que permitan una mayor participación en el lugar de trabajo. Al respecto, se sugiere incentivar la participación masculina en el cuidado del hogar; modificar el sistema de incentivos para impuestos y seguridad social, y cambiar las leyes sobre propiedad, herencia y divorcio. En tercer lugar, se propone la fijación de una cuota mínima (30%) de participación femenina a escala nacional en posiciones de toma de decisiones. El cuarto punto consiste en desarrollar programas de educación femenina, salud reproductiva y mayor acceso al crédito. Por último, se debe aplicar programas que permitan, particularmente a las mujeres, obtener acceso a las oportunidades de participación económica y política. Estos programas son similares a los propuestos en años anteriores para fomentar la seguridad social y reducir la pobreza.

1996: Crecimiento y Desarrollo Humano

El *Informe* de 1996 profundiza en la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, que se había tratado algunas veces en años anteriores. Al respecto, se llega a dos conclusiones principales: por un lado, el crecimiento no necesariamente implica desarrollo humano y, por otra parte, no puede haber desarrollo humano sostenible en el largo plazo sin crecimiento. Ambas conclusiones se originan en una serie de observaciones empíricas señaladas en el *Informe*: Si bien algunos países han crecido de manera importante en la última década, la gran mayoría ha presentado una caída en su ingreso per capita, hecho agravado por la creciente desigualdad entre países ricos y pobres. El crecimiento mal manejado, además, ha mostrado ser compatible con el desempleo, la desigualdad, la falta de democracia, la pérdida cultural y la explotación desmedida de recursos. Adicionalmente, se ha observado un avance en el desarrollo humano mundial, pero este no ha sido homogéneo ni tampoco sostenido, en el caso de los países con poco crecimiento.

El crecimiento con desempleo no aporta al desarrollo humano y debe ser evitado. Estrategias posibles para esto son: lograr un compromiso político explícito de alcanzar el pleno empleo; invertir en educación, salud y capacitación; fortalecer la pequeña empresa y el sector informal; lograr un acceso más igualitario a la tierra como medio productivo; y, fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías intensivas en mano de obra. No sólo el desempleo amenaza al desarrollo humano; éste también requiere de una distribución equitativa del ingreso, de oportunidades de trabajo generalizadas, de un gasto social focalizado, de políticas de planificación demográfica, de una sociedad civil participativa, etc.

De acuerdo con el *Informe*, el crecimiento puede ser útil para el desarrollo humano si se logra cumplir una agenda de cuatro puntos. Primero, los países con bajo desarrollo humano, los países antiguamente socialistas y los países en desarrollo de medianos ingresos, deben dedicar sus esfuerzos a un mayor crecimiento económico. Segundo, los países con alto crecimiento y los países desarrollados no necesitan crecer más rápido; más bien, su necesidad es mejorar la calidad del crecimiento. Tercero, se requiere un apoyo de las organizaciones internacionales para patrocinar planes de pleno empleo. Por último, se debe crear una "red de seguridad" para que todos los países con bajo nivel de desarrollo humano alcancen un nivel medio dentro de los próximos diez años.

1997: Pobreza Humana

El *Informe* de 1997 está enfocado en la pobreza, desde la perspectiva del desarrollo humano. En este sentido, el término no se limita al análisis de ingresos insuficientes, sino que se extiende a la "negación de oportunidades para vivir una vida tolerable". La premisa básica es que así como se ha

logrado reducir drásticamente la pobreza en el siglo XX, eliminar la pobreza en las primeras décadas del siglo XXI no sólo es posible, sino que es un imperativo moral. De acuerdo al *Informe*, la erradicación de la pobreza requeriría sólo del 1% del ingreso global.

En coherencia con la temática de este año, el *Informe* introduce un nuevo indicador, el *Índice de Pobreza Humana*. En él se toman en cuenta las privaciones más básicas, tales como una vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a recursos. Dado que el IPH no utiliza el ingreso como indicador de privación, sus resultados no coinciden exactamente con los que se obtiene utilizando una línea de pobreza de 1 dólar diario; en todo caso, ambos métodos muestran que más de un tercio de la población mundial es pobre.

La estrategia planteada para reducir la pobreza tiene seis puntos. 1) Es necesario que las personas tengan poder de decisión y puedan participar directamente en la toma de decisiones relevantes en sus vidas. 2) Alcanzar la igualdad entre géneros, como camino para erradicar la pobreza. 3) El crecimiento económico debe ser dirigido hacia los pobres. Para esto, algunos elementos necesarios son: el pleno empleo como prioridad de la política económica, la disminución de la desigualdad en distribución de recursos, y la adopción de una serie de acciones dirigidas a reducir la pobreza rural. 4) Aprovechar las crecientes oportunidades que ofrece la globalización para superar la pobreza. 5) Los Estados deben admitir su obligación de proveer salud y educación a la población, así como facilitar una mayor participación civil y procurar un fortalecimiento de la base democrática. 6) La ayuda internacional debería tender a la prevención y resolución de conflictos, condonar la deuda de los países más necesitados, incrementar el monto de ayuda y enfocarlo mejor, abrir los mercados para fomentar las exportaciones de los países con menos desarrollo, y fortalecer el liderazgo de las Naciones Unidas.

1998: Consumo y Desarrollo Humano

El tema central de este año es la relación entre consumo y desarrollo humano. El consumo ha aumentado de manera importante en el último siglo, pero no siempre ha contribuido a mejorar la situación del desarrollo humano. El *Informe* señala que la tendencia observada hasta ahora no tiene por qué ser el patrón de desarrollo futuro, y que un cambio en el esquema actual de consumo es necesario para fomentar el desarrollo humano. En resumen, se requiere que el consumo satisfaga cuatro condiciones: satisfacer las necesidades básicas de todos, desarrollar las capacidades humanas, ser socialmente responsable y ser sustentable.

Uno de los efectos negativos del consumo es la destrucción del medio ambiente. En este sentido, el agotamiento de recursos no renovables no representa un problema tan grave como el incremento de la polución y el deterioro de los recursos renovables. Estos daños son sufridos no sólo por quienes tienen un nivel alto de consumo, sino sobretudo por los más pobres. El consumo también atenta contra el desarrollo humano, ya que su crecimiento desenfrenado contribuye a la exclusión, pobreza y desigualdad, además de crear una presión social a poseer cada vez más bienes materiales. Adicionalmente, el amplio comercio internacional ha contribuido a mermar la protección e información de los consumidores frente a los bienes que compran.

La agenda de acción planteada para que el consumo contribuya al desarrollo humano contiene siete puntos. 1) Asegurar un nivel mínimo de consumo para todos, garantizando el consumo de alimentos y servicios sociales básicos, e incentivando el desarrollo de bienes baratos "para los pobres". 2) Desarrollar y aplicar tecnologías que sean sustentables ambientalmente. 3) Eliminar subsidios perversos y reestructurar los sistemas impositivos que incentivan el consumo destructor del medio ambiente. 4) Fortalecer la acción pública en cuanto a educación del consumidor y protección ambiental. 5) Fortalecer los mecanismos internacionales para administrar los impactos del consumo global. 6) Crear vínculos más fuertes entre las asociaciones de derechos del consumidor, de protección ambiental, de erradicación de la pobreza, de igualdad de géneros y de derechos de los niños. 7) Incentivar la participación civil, integrándola a las acciones del sector privado y el gobierno.

1999: "Globalización con un Rostro Humano"

El tema central del *Informe 1999* es la globalización, o la creciente interdependencia entre los habitantes del planeta. Si bien la globalización no es un fenómeno nuevo, el proceso actual presenta características diferentes –mercados interconectados en tiempo real, nuevos medios de comunicación, entidades privadas con alcance internacional–. La globalización puede representar una gran posibilidad de avance para el desarrollo humano, pero esto sólo es posible si el proceso se encamina adecuadamente.

La globalización ha traído consigo amenazas anteriormente desconocidas para las personas. Entre otras, se puede mencionar la volatilidad financiera e inseguridad económica, la inseguridad laboral, o la creciente pérdida de identidad cultural. Adicionalmente, se ha creado una marcada polarización entre los que tienen acceso a las telecomunicaciones y los que se han visto excluidos de ellas, ya sea por razones económicas, tecnológicas o de idioma. Asimismo, las entidades internacionales están controladas por los países con mayores recursos, excluyendo la opinión de los países pobres y pequeños. Todas estas amenazas no pueden ser evitadas si el proceso se maneja exclusivamente por las fuerzas del mercado, que pueden garantizar eficiencia pero no equidad. En ese sentido, el fin de lucro ha llevado al desarrollo de nuevas tecnologías únicamente en áreas rentables, sin que se busque soluciones a los problemas básicos de pobreza y deterioro ambiental.

Las acciones propuestas para que la globalización favorezca al desarrollo humano abarcan siete dimensiones principales. 1) Fortalecer las políticas de desarrollo humano, adaptadas a la realidad de una economía global. 2) Reducir las amenazas de la volatilidad financiera. 3) Adoptar acciones globales más fuertes para proteger la seguridad humana. 4) Fomentar el desarrollo de tecnologías que permitan erradicar la pobreza. 5) Revertir la marginalización de los países pequeños y pobres. 6) Remediar los desequilibrios en las estructuras de gobernabilidad global, creando un sistema más inclusivo. 7) Crear un sistema democrático de gobierno global.

3. EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO Y SUS DERIVADOS

El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) es el indicador que sustenta el análisis y las conclusiones del *Informe* del PNUD. Su objetivo es medir el "desarrollo humano" –de acuerdo a la definición presentada anteriormente– a través de una sola cifra, de la manera en que se ha usado tradicionalmente el ingreso per capita.

Los autores del IDH reconocen las limitaciones que representa la utilización de un sólo número para dar cuenta de fenómenos multidimensionales. Sin embargo, la condensación de información en un solo índice ha demostrado tener una llegada mucho mayor al momento de evaluar el desarrollo o de decidir políticas, frente a la alternativa de presentar datos desagregados a través de una serie de indicadores.

El concepto de "desarrollo humano" es distinto al de "crecimiento económico" o al de "desarrollo económico". De acuerdo a Rao (1991), el primer concepto se refiere a un crecimiento del producto, sin importar si éste permite o no una ampliación de las posibilidades de consumo; el segundo denota una ampliación de posibilidades de consumo de bienes y servicios, pero no en otros ámbitos; el tercero se refiere a la ampliación de posibilidades de elección más allá del ámbito del consumo, puesto que abarca la oportunidad de desarrollar y utilizar las capacidades humanas.

Esta diferenciación de conceptos persigue dejar en claro que el ingreso, variable tradicionalmente utilizada para medir el desarrollo, constituye una aproximación limitada a la "capacidad de elegir" de las personas. El PNUD rechaza al ingreso como indicador adecuado del desarrollo humano a partir de dos argumentos principales. El primero, de tipo teórico, señala que el bienestar de un país no depende del ingreso en sí mismo, sino del uso que se de a éste. El segundo argumento se basa en la constatación

empírica de que un alto nivel de desarrollo humano puede lograrse con un ingreso per capita moderado, y de que un ingreso per capita elevado no garantiza el desarrollo humano adecuado. En resumen, se concluye que el crecimiento del ingreso no asegura el desarrollo humano.

Vale destacar que éste no es el primer intento por construir un indicador que corrija los defectos del PIB per capita en la medición del desarrollo. McGillivray (1991) cita como ejemplos el “índice de nivel de vida” de Drewnowski y Scott (1966), el “índice de desarrollo” de McGranahan et.al. (1972) y el “índice de calidad de vida física” (o PQLI) de Morris (1979). De acuerdo con el autor citado, el uso de estos índices no prosperó, entre otras razones, por su “redundancia” con respecto al PIB per capita: todos ellos presentaban una alta correlación con el ingreso y, en ese sentido, no constituían realmente un aporte práctico a la medición del bienestar.

Si bien sería deseable que un índice mida el desarrollo humano de la manera más completa posible, esto no es factible debido a la gran cantidad de información requerida, usualmente no disponible. De acuerdo al *Informe 1990*, un índice que incorpore muchas variables podría, además, volverse difícil de interpretar y distraer la atención sobre los puntos principales. Por esta razón, el IDH se concentra en tres aspectos fundamentales de la vida humana: longevidad, conocimiento y un nivel de vida decente. La elección de estas dimensiones se justifica porque constituyen aspectos básicos del desarrollo humano, además de que disponen de información aceptable para su medición. Otros elementos, como la libertad política, la garantía de derechos humanos y la autoestima, no son medidos por el índice.

La construcción del IDH está basada en un enfoque de “reducción de brechas”. Es decir, el desarrollo no se mide a partir del crecimiento de una variable, sino de la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible. De esta manera, se logra asignar una mayor importancia a los logros más difíciles de alcanzar. El *Informe 1990* ejemplifica este punto de la siguiente manera: Se parte de la premisa de que aumentar en 10 años la esperanza de vida requiere un esfuerzo menos considerable cuando ésta se eleva de 40 a 50 que cuando se eleva de 60 a 70 años. Si se utilizara el crecimiento de la variable como indicador del progreso humano, se otorgaría una mayor importancia al logro más sencillo, ya que en el primer caso la esperanza de vida aumenta en 25%, mientras que en el segundo caso aumenta en 17%. Para evitar este problema, el IDH mide la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible. Así, si se asume una esperanza de vida máxima de 80 años, un aumento en la esperanza de vida de 60 a 70 años representa una mejora del 50% (la brecha se reduce de 20 a 10 años) frente a una mejora del 25% en el primer caso (la brecha se reduce de 40 a 30 años).

Aplicando el procedimiento de “reducción de brechas” explicado en el párrafo anterior, el IDH se construye en dos partes. Primeramente, se elabora un indicador de privación para cada una de las tres dimensiones. El indicador de privación I_{ij} , para el país j con respecto a la i -ésima dimensión, corresponde a la siguiente expresión⁴:

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_j X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}} \quad (\text{Ec.1})$$

donde “ \max_j ” y “ \min_j ” corresponden a los valores máximos y mínimos que puede tomar la variable i . Luego, el *Índice de Desarrollo Humano* para el país j –denotado como IDH_j – se obtiene como el promedio simple de los indicadores de privación:

⁴ A partir del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994 se utiliza un procedimiento algo distinto, aunque es perfectamente equivalente al utilizado en los *Informes* precedentes:

$$I_{ij} = \frac{\max_j X_{ij} - X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}} \quad \text{y} \quad IDH_j = 1 - \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij}$$

$$IDH_j = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij} \quad (\text{Ec.2})$$

Si bien el objetivo inicial del *Índice de Desarrollo Humano* no ha cambiado a lo largo de los años, su construcción ha sufrido diversas modificaciones, ya sea en las variables utilizadas o en el cálculo del índice, con el fin de corregir algunos de sus defectos iniciales. A continuación se revisa la evolución de las características principales del índice, así como algunas de las críticas más importantes que se han efectuado. Posteriormente, se analiza las extensiones al IDH introducidas a lo largo de los años de publicación del Informe.

RESUMEN DE CAMBIOS EN EL IDH

	Longevidad	Conocimiento	Nivel de Vida	Valores Extremos
1990	esperanza de vida al nacer	E = tasa de alfabetismo adulto	$W(y) = \log(y)$, $0 \leq y \leq y^*$ $W(y) = \log(y^*)$, $y > y^*$ $y^* = \text{LP países industrializados}$	Valores extremos año corriente esp.vida = [41.8, 78.4] alfabetismo = [12.3, 100] $\log(y)$ (PPA) = [2.34, 3.68]
1991	igual	E = 2/3 alfabetismo + 1/3 años de educación	$W(y) = [1 / (1-\epsilon)] y^{1-\epsilon}$ donde $\epsilon = \alpha / (\alpha+1)$, para $\alpha y^* \leq y \leq (\alpha+1)y^*$	Valores extremos año corriente esp.vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [9.1, 70.1] ingreso (PPA) = [350, 5070]
1992	igual	Igual	Igual	Valores extremos año corriente esp.vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [0, 3.0] ingreso (PPA) = [380, 5079]
1993	igual	Igual	Igual	Valores extremos año corriente esp.vida = [42.0, 78.6] conocimiento = [0, 3.0] ingreso (PPA) = [367, 5075]
1994	igual	igual	Fórmula igual, pero con $y^* = \text{PIB per cápita mundial promedio}$	Valores normativos esp.vida = [25, 85] alfabetismo = [0, 100%] escolaridad = [0, 15] ingreso (PPA) = [200, 40000]
19951 998	igual	E = 2/3 alfabetismo + 1/3 tasa de matriculación combinada	Igual	Valores normativos esp.vida = [25, 85] alfabetismo = [0, 100%] matriculación = [0, 100%] ingreso (PPA) = [100, 40000]
1999	igual	Igual	$W(y) = (\log(y) - \log(y_{\min})) / (\log(y_{\max}) - \log(y_{\min}))$	igual

3.1 Modificaciones y Críticas

3.1.1 El IDH en 1990

Tanto la versión original del IDH como sus posteriores modificaciones miden la longevidad a partir de la esperanza de vida al nacer. El PNUD justifica la elección de esta variable en la idea de que una vida larga es valiosa por sí misma, y además en la fuerte asociación de este indicador con la salud y nutrición de las personas. En cuanto al área de conocimiento, el IDH 1990 utiliza únicamente el nivel de alfabetismo de los adultos, considerado como el requerimiento básico indispensable para adquirir conocimiento⁵.

Como tercer componente del IDH, figura el ingreso real per capita, previamente modificado en tres aspectos: En primer lugar, para poder comparar los ingresos de distintos países entre sí, estos deben estar expresados en los mismos términos, respecto a los bienes que se puede comprar con él. Por esta razón, se

⁵ La tasa de alfabetismo de los adultos proviene de las estadísticas disponibles en cada país; por tanto, la edad de corte que determina la condición de "adulto" es variable.

corrige el ingreso real (expresado en dólares) de acuerdo a la paridad del poder adquisitivo (PPA). En segundo lugar, el indicador debe reflejar la existencia de retornos decrecientes a escala en el proceso de “transformación del ingreso en capacidades humanas”. La opción elegida con este fin es utilizar el logaritmo de la variable. Por último, se asume que no se necesita de ingresos superiores a cierto umbral (y^*) para lograr un nivel de vida decente. Por esta razón, la porción de los ingresos que exceda del umbral no es tomada en cuenta. El valor de y^* se determina como la línea de pobreza de los países industrializados, en dólares PPA, calculada a partir de la información provista por el Luxembourg Income Study (LIS).

Ya desde 1990, se reconoce la necesidad de que el IDH incorpore algún tipo de corrección de acuerdo a factores distributivos, particularmente en lo que respecta al ingreso. Así, los *Informes* (hasta 1994) se han preocupado por mostrar cómo se alteraría el desempeño de los países si se corrigiera el ingreso mediante el coeficiente de Gini. A pesar de la importancia de este tema, la ausencia de datos confiables y actualizados para la mayor parte de países ha evitado que este tipo de consideraciones se incorpore permanentemente al cálculo del índice.

La versión del índice aparecida en 1990 generó un volumen considerable de comentarios sobre sus propiedades y defectos. Las principales críticas, generalmente relacionadas con la construcción del índice, se resumen a continuación:

- 1) Ponderadores iguales: La forma en la que se promedia los indicadores para cada privación, asignando una ponderación de 1/3 a cada uno, es arbitraria. Hopkins (1991) señala que “no hay una racionalidad a priori que permita añadir la expectativa de vida y el alfabetismo. Es similar a sumar bananas y naranjas”.

No hay un acuerdo en la literatura sobre la forma adecuada de ponderar cada componente. Por ejemplo, Kelley (1991) sugiere que el ingreso debería tener una ponderación mayor, puesto que puede ser utilizado para adquirir o producir salud y educación. Al contrario, McGillivray y White (1993) sugieren que el ingreso debería recibir una ponderación menor, puesto que éste es sólo un medio para lograr el desarrollo humano y no un fin en sí mismo, como los otros dos indicadores.

Hopkins (1991) considera que éste desacuerdo es una de las razones por las cuales el IDH no podría constituirse en un indicador usado masivamente, como lo es el PIB. En todo caso, dado que las divergencias en este punto son imposibles de solucionar, el autor recomienda continuar utilizando ponderaciones iguales y destinar los esfuerzos de investigación a mejorar la calidad de los datos utilizados en la construcción del índice.

- 2) Distintos recorridos de las variables: De acuerdo con Kelley (1991), entre otros, el IDH es sensible a la elección de valores extremos para cada dimensión. Por un lado, esto afecta al desempeño de todos los países respecto a cada privación: si, por ejemplo, se utiliza un valor máximo más alto, todos los países tendrán un menor IDH. Este hecho no sería importante si no se alteraran las posiciones relativas de los países en el ordenamiento según IDH. Sin embargo, el ordenamiento también se ve afectado, ya que los valores extremos afectan el recorrido de cada indicador y, por lo tanto, su ponderación efectiva en el índice⁶.
- 3) Valores extremos variables: Una de las críticas más generalizadas al IDH es que éste no puede ser comparado intertemporalmente, ya que los valores extremos utilizados para cada año son distintos. Esta “característica irritante” –en palabras de Trabold-Nübler (1991)– implica que un

⁶ Supongamos dos indicadores de privación, I y II, que toman valores entre 0 y 100. Si el país A tiene 50 y 75 en cada indicador, y el país B tiene 75 y 50 respectivamente, el IDH para ambos países es 0.625. Si se aumenta el valor máximo de la privación II a 200, el país A tiene un IDH = 0.438, y el país B un IDH = 0.5, con lo que mejora su posición en el ranking respecto al otro país.

país que mejore su condición de privación en una proporción menor al crecimiento del valor máximo podría, inclusive, ver reducido su IDH.

Otro efecto cuestionable se produce al utilizar valores extremos variables junto con la transformación de los indicadores al rango $[0, 1]$ que utiliza el IDH (Trabold-Nübler, 1991). Por un lado, se ocultan las brechas entre el máximo y el mínimo. Si, por ejemplo, el país con mayor esperanza de vida logra duplicarla, su indicador de privación seguirá siendo igual a 1. Adicionalmente, si todos los países aumentaran su esperanza de vida en 10%, por ejemplo, el IDH permanecería igual y no mostraría un avance en el "desarrollo humano". Para solucionar estos problemas, el autor citado y McGillivray y White (1993) recomiendan la utilización de valores extremos normativos que permanezcan constantes para todos los años.

- 4) Variable ingreso: Las modificaciones que se hace a la variable de ingreso han sido criticadas en distintos aspectos. Por un lado, el uso de un umbral a partir del cual no se toma en cuenta ingresos adicionales se contrapone con la noción comúnmente aceptada de que un mayor ingreso expande las posibilidades de elección de las personas (Trabold-Nübler, 1991). Además, cortar los ingresos a partir de cierto punto crea asimetría entre los componentes del IDH, ya que les otorga una mayor ponderación relativa a los otros dos (Kelley, 1991). En cuanto a los retornos decrecientes, Kelley (1991) apunta que éstos también están presentes en salud y educación, por lo que deberían incorporarse en esos indicadores de privación.

3.1.2 Modificaciones y Críticas entre 1991 y 1993

Las modificaciones introducidas en 1991 atañen exclusivamente a la forma de construcción de los indicadores de conocimiento y nivel de vida. Respecto al primero, se considera que "si bien el alfabetismo es un requerimiento básico para la capacidad de adquirir y utilizar información, hay muchos más elementos que forman parte del conocimiento y la comunicación". Por esta razón, se incorpora el promedio de años de educación al indicador de conocimiento, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Conocimiento} = 2/3 * \text{alfabetismo de los adultos} + 1/3 * \text{años de educación (mayores a 25 años)}$$

Por otra parte, se plantea una nueva metodología para construir el indicador de nivel de vida, basada en la utilidad que se deriva del ingreso. La nueva formulación modela explícitamente los retornos decrecientes que anteriormente habían sido aproximados a partir de la función logarítmica. La función de utilidad –atribuida a Atkinson– está dada por:

$$W(y) = \frac{1}{1-\epsilon} y^{1-\epsilon} \quad (\text{Ec.3})$$

donde el parámetro ϵ indica el grado de retornos decrecientes al ingreso. Cuando no existen retornos decrecientes ($\epsilon = 0$), la utilidad del ingreso es $W(y) = y$; es decir, cualquier nivel de ingreso proporciona la misma utilidad. Por el contrario, cuando los retornos a escala son absolutos ($\epsilon \rightarrow 1$), esta expresión se convierte en $W(y) = \log(y)$.

Esta nueva formulación permite asignar distintos valores al parámetro ϵ de acuerdo a los rangos de ingreso. La idea es disminuir la importancia de los ingresos a medida que éstos aumentan, pero de una manera menos drástica que en 1990, donde se asumía implícitamente que los retornos a escala eran absolutos y se ignoraba cualquier ingreso superior al umbral (determinado por la línea de pobreza de los países industrializados). El ingreso se divide en grupos de acuerdo a su relación con el umbral (y^*) y el parámetro ϵ se fija de acuerdo a la siguiente regla:

Si $\alpha y^* \leq y \leq (\alpha+1)y^*$ entonces $\epsilon = \alpha / (\alpha+1)$, por lo tanto:

$$W(y) = y \quad \text{para } 0 < y \leq y^* \\ = y^* + 2(y - y^*)^{1/2} \quad \text{para } y^* \leq y \leq 2y^*$$

$$= y^* + 2 (y^*)^{1/2} + 3 (y - 2y^*)^{1/3} \quad \text{para } 2y^* \leq y \leq 3y^*$$

etc.

Si bien estas son las únicas modificaciones realizadas al índice durante este año, las Notas Técnicas de los Informes entre 1991 y 1993 presentan una serie de extensiones al índice. Entre ellas, se cuenta el análisis de sensibilidad del IDH a la distribución del ingreso, la construcción de índices corregidos por las disparidades entre géneros, y un análisis del avance en el desarrollo humano comparando el IDH entre dos periodos.

Trabold-Nübler (1991) menciona dos defectos importantes para el IDH 1991, adicionales a los señalados anteriormente. El primero se refiere a la forma en la que se construye el indicador de conocimiento, que da la falsa impresión de ponderar en 2/3 y 1/3 respectivamente los componentes del indicador. Los "verdaderos" ponderadores están determinados por los distintos recorridos para el alfabetismo y los años de escolaridad. Como ejemplo, el autor calcula dos veces el indicador de conocimiento para un país con 99% de alfabetismo, utilizando en un caso el mínimo valor posible para los años de educación (6.2), y en otro caso el máximo valor posible (12.2). En el primer caso, el IDH toma un valor de 68.1, que apenas se eleva hasta 70.1 cuando los años de escolaridad son los mayores posibles. Así, el autor citado muestra que el alfabetismo tiene una ponderación efectiva mayor al 90%. Para corregir este problema, se sugiere estandarizar el recorrido de cada variable al rango 0-1. La solución fue adoptada rápidamente por el PNUD, ya que en 1992 se empezó a transformar ambos componentes del indicador de conocimiento al rango [0,1].

El segundo defecto del IDH 1991 tiene que ver con la forma en la que se aplican los retornos decrecientes al ingreso. Por un lado, el autor considera que la penalización de los ingresos altos es demasiado severa ya que, por ejemplo, una diferencia de \$15,230 en el PIB per cápita ajustado por PPA entre EEUU y Brasil resulta en una diferencia de apenas \$450 en el indicador. Por otra parte, la formulación utilizada viola el principio de retornos decrecientes para ciertos tramos de ingreso. Esto se evidencia en el hecho de que el primer dólar de cada rango de ingreso tiene una utilidad marginal mayor que el último dólar del rango anterior. Adicionalmente, se constata que el primer dólar adicional en un rango de ingreso contribuye menos a la utilidad que el primer dólar adicional en el rango de ingreso superior. Para corregir estas limitaciones, el autor sugiere utilizar la formulación original de Atkinson para la función de utilidad del ingreso, eligiendo un único valor para el parámetro de retornos de escala (en el artículo se utiliza $\epsilon = 0.5$) independiente del nivel de ingreso.

Si bien en el Anexo al *Informe de Desarrollo Humano* de 1993 se realiza una revisión de éstas y otras críticas, no se realizaron mejoras al IDH hasta el año siguiente. Como se verá a continuación, las modificaciones introducidas a partir de 1994 corrigieron algunos de los defectos más notables del índice; específicamente, la comparabilidad intertemporal (en 1994), las ponderaciones del indicador de conocimiento (en 1995) y el tratamiento al ingreso (en 1999).

3.1.3 Modificaciones y Críticas Posteriores (1994 - 1999)

En 1994 se realizan tres cambios al IDH. El más importante atañe a la forma de fijar los valores extremos para las cuatro variables utilizadas. En años anteriores, las Notas Técnicas ya habían planteado la necesidad de utilizar valores extremos comunes a los años entre los cuales se realizaba una comparación de índices. De acuerdo con esas consideraciones, en 1994 se fija valores extremos normativos. Los valores mínimos corresponden a los observados históricamente por un periodo aproximado de 30 años, mientras que los máximos se eligieron de acuerdo a la expectativa de crecimiento de las variables por un periodo prolongado (por lo menos 30 años). Los nuevos rangos son: esperanza de vida al nacer, entre 25 y 85 años; alfabetismo de adultos, entre 0 y 100%; promedio de años de escolaridad, entre 0 y 15 años; ingreso, entre 200 y 40,000 dólares PPA.

Adicionalmente, en 1994 se cambia el ingreso utilizado como umbral (y^*) a partir del cual disminuyen los retornos a escala. Anteriormente, el umbral correspondía a la línea de pobreza para los países industrializados, calculada a partir de los datos del LIS. Desde este año, el valor del umbral se fija como el promedio del PIB per cápita mundial en dólares PPA (correspondiente a \$5,120 para el IDH 1994). Por último, un cambio menor mencionado en el *Informe* de 1994 tiene que ver con la fuente de datos para los valores de PPA. Hasta este año, la única fuente utilizada habían sido las "Penn World Tables", elaboradas a partir del trabajo de Summers y Heston (1991). Desde 1994, se utiliza preferiblemente estimaciones del Banco Mundial, en los casos en los que estén disponibles.

A partir de 1995 se hacen dos cambios menores al IDH. El primero es el reemplazo del promedio de años de escolaridad, en el indicador de conocimiento, por la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, con valores posibles en el rango [0%, 100%]. Si bien el *Informe* 1995 justifica este cambio por la dificultad de conseguir los datos para la opción anteriormente utilizada, indirectamente se corrige el defecto de ponderación señalado por Trabold-Nübler (1991). La segunda modificación es la fijación del valor mínimo del ingreso en 100 dólares PPA, que se realiza para mantener coherencia con el IDH por género (o IDG), ya que el mínimo ingreso femenino observado es 100 dólares PPA.

La última modificación hasta la fecha, incorporada en el *Informe* 1999, se refiere a la forma de cálculo para el indicador de nivel de vida. Tal como lo habían señalado varias críticas, la formulación anterior –basada en el trabajo de Atkinson– penalizaba excesivamente los ingresos elevados. Por esta razón, la nueva función de utilidad del ingreso elimina el umbral e incorpora los retornos decrecientes únicamente a través de la función logarítmica:

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}} \quad (\text{Ec.4})$$

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1999, son tres las ventajas de esta nueva formulación. En primer lugar, el descuento al ingreso no es tan fuerte como lo era bajo la opción anterior, de manera que los ingresos tengan una mayor importancia relativa en la determinación del IDH. En segundo lugar, se evita la complicación de separar al ingreso en subgrupos que, además de no tener un sustento teórico válido, violaban el principio de retornos decrecientes. Por último, el crecimiento del descuento bajo la nueva fórmula es menos pronunciado –o, dicho de otra manera, la asíntota se produce para valores mayores que antes–. Por lo tanto, un crecimiento del PIB en los países de ingreso medio tendrá mayor importancia que antes sobre la medición del desarrollo humano.

A pesar de las fortalezas mencionadas por el PNUD, existen aún cuestionamientos a la capacidad de esta nueva fórmula para dar cuenta de la importancia que tiene un crecimiento del ingreso en el desarrollo humano. Al respecto, León (1999) calcula el IDH para Chile, suponiendo distintas tasas de crecimiento para el PIB per cápita en el periodo comprendido entre 1990 y 1997. Un crecimiento del ingreso 50% menor al efectivo arrojaría un IDH igual a 0.831, frente al valor actual de 0.844. Más aún, si el PIB no hubiera crecido en ese periodo, el IDH sería 0.820. Puede notarse que el índice es poco sensible a las variaciones en el ingreso y que, a pesar de la modificación introducida por el PNUD, el crecimiento del ingreso aún no juega un papel lo suficientemente importante en la determinación del IDH.

Como ha podido observarse, el PNUD ha efectuado una larga serie de correcciones al *Índice de Desarrollo Humano* desde que este se creó; no obstante, muchos de los defectos señalados en la literatura siguen estando vigentes. En consecuencia, no sería extraño que en los próximos años el *Índice* sufra nuevas modificaciones, con lo cual obviamente tenderán a reiterarse los problemas de comparabilidad intertemporal de sus resultados. Son varios los artículos publicados que proponen versiones corregidas del IDH y que permiten intuir el tipo de modificaciones que el PNUD probablemente incorpore en

publicaciones futuras. Uno de estos trabajos –previo a la corrección de 1999– es el de Noorbakhsh (1998), donde se desarrolla un *Índice de Desarrollo Humano Modificado* para superar tres críticas comunes al IDH: no asignar suficiente importancia a los ingresos elevados, no aplicar el principio de retornos decrecientes a otros componentes del índice y ser sensible a los valores extremos utilizados.

3.1.4 Otras Críticas

Redundancia del IDH

Dos de las principales conclusiones del *Informe de Desarrollo Humano 1990* se basan en la relación entre el IDH y el PIB per capita. En primer lugar, se afirma que el desarrollo humano ha avanzado considerablemente en los últimos treinta años y que está mejor distribuido que el ingreso (al respecto, véase la Figura 1.2 en el capítulo 1 del *Informe*). En segundo lugar, se menciona que el ordenamiento de países que produce el IDH es muy distinto al que se obtiene con el PIB per capita, por lo cual no existe un nexo automático entre el nivel de ingreso per capita de un país y su nivel de desarrollo humano. Ambas afirmaciones son centrales para este y posteriores *Informes*, cuyo mensaje principal es que el desarrollo humano es perfectamente posible sin necesidad de que el ingreso per capita alcance niveles muy elevados.

Respecto a la primera conclusión, McGillivray y White (1993) explican las dos razones por las cuales el desarrollo humano está mejor distribuido que el ingreso. Por un lado, la esperanza de vida y el alfabetismo son variables acotadas en el extremo superior y no presentan grandes disparidades en su distribución. Así, es natural que al incluir estas variables en el cálculo del IDH, se reduzca la desigualdad propia del ingreso. Por otro lado, al aplicar retornos decrecientes al ingreso y “cortarlo” a partir de cierto umbral se reduce drásticamente la desigualdad en la distribución del mismo, puesto que se elimina cualquier valor extremo. Este comentario no sólo es pertinente para la versión original del IDH, en la que se “castigaba” al 100% los ingresos superiores al umbral: para el IDH 1991, los autores citados muestran que los ingresos más altos se ven “castigados” en un 97% de su valor.

En relación con el tema de la distribución, Kelley (1991) compara los resultados producidos por el PIB per capita contra los que genera el IDH 1990, eliminando el umbral pero manteniendo el uso de logaritmos. El autor mencionado encuentra que ambos indicadores generan resultados muy similares en cuanto a distribución del desarrollo humano y que el logaritmo del PIB constituye una buena aproximación a los resultados del IDH. Por lo tanto, la afirmación de que el “desarrollo humano” está mejor distribuido que el ingreso es altamente sensible a la forma de cálculo del índice.

La comprobación de la segunda conclusión ha recibido considerable atención por parte de la literatura, ya que de ella depende el grado de aporte que representa el IDH frente al PIB per capita en la medición del desarrollo humano. Al respecto, un análisis muy ilustrativo se encuentra en McGillivray y White (1993). En el artículo mencionado se evalúa la correlación entre el IDH 1991 y los indicadores que lo conforman, incluyendo el PIB per capita. Los resultados muestran que, para submuestras de países con un nivel similar de desarrollo humano, el grado de correlación entre índice e indicadores es reducido y no se evidencia una duplicación de información. En cambio, al utilizar la muestra completa de países, la correlación es bastante alta, sobretodo entre el IDH y el PIB per cápita. Adicionalmente, los autores evalúan la sensibilidad del IDH ante errores de medición y concluyen que el índice es robusto a este tipo de errores, por lo que los resultados obtenidos no se deben a una causa de ese tipo. En resumen, el IDH parece ser útil para distinguir niveles de desarrollo humano entre países de similar situación, pero no genera ordenamientos significativamente distintos a los del PIB per cápita cuando los países comparados difieren considerablemente en su grado de desarrollo humano.

Datos utilizados en la construcción del IDH

Algunos autores –como Murray (1991) y Srinivasan (1994)– analizan la calidad de los datos con los que se elabora el índice. Los tres indicadores que forman parte del IDH están contruidos a partir de información de calidad cuestionable, sobretudo –pero no únicamente– los que se refieren a países en desarrollo.

Muchos países no cuentan con información respecto a la esperanza de vida y años de educación⁷. Aún en los casos en los que se cuenta con datos adecuados, la actualización de los mismos se produce de manera intermitente en periodos prolongados, ya que los censos –principal fuente de información para estas variables– se realizan aproximadamente cada diez años. Para los años intermedios y para los países que no cuentan con información, se suele utilizar proyecciones elaboradas a partir de modelos matemáticos, que en muchas ocasiones generan resultados alejados de la realidad.

Los problemas con la medición del ingreso también son importantes. En lo que respecta al ingreso medido en moneda local, las recopilaciones internacionales de datos presentan, muchas veces, divergencias considerables en sus estimaciones. El problema se agrava al momento de convertir esos valores a una unidad común a través de los índices de Paridad de Poder Adquisitivo. Srinivasan (1994) critica los “problemáticos procedimientos de extrapolación” utilizados por Summers y Heston (1991) para calcular los índices de PPA. De acuerdo con Murray (1991), el Banco Mundial reporta que únicamente hay datos disponibles de PPA para 57 países; el resto de los datos utilizados por el PNUD está basado en aproximaciones.

Estas deficiencias generan graves consecuencias al momento de realizar comparaciones intertemporales del IDH. Los cambios en el índice a lo largo del tiempo pueden no deberse a cambios reales en la situación de un país, sino a una revisión de datos –nuevos censos o revisiones de los valores PPA– o a variaciones generadas artificialmente por los modelos de estimación. Murray (1991) resume la situación de la siguiente manera:

“Las tendencias año a año del IDH, tal como se calcula y presenta actualmente, no serán interpretables. Pequeños cambios en el rango relativo pueden deberse a un efecto modelo puro o a cambios reales en el ingreso per cápita. Cambios mayores en el IDH de un año al siguiente no corresponderán a repentinas aceleraciones en el desarrollo socioeconómico sino más bien a la introducción de nueva información sobre mortalidad, educación o valores PPA, que afectará radicalmente las estimaciones de los países. Los movimientos del IDH estarán altamente correlacionados no con el desarrollo humano sino con la periodicidad de los censos y encuestas”.

El mismo autor recomienda generar el índice IDH utilizando únicamente valores observados y no estimados y además especificar claramente el año al que se refieren los datos. De esta forma es más fácil entender a qué se deben los cambios en el IDH, como así también permite mostrar la severa limitación de información con la que se cuenta para medir el desarrollo humano.

Conclusiones del Informe basadas en el IDH

En un trabajo reciente, Castles (1998) muestra que muchas de las afirmaciones y conclusiones a las que llegan los distintos *Informes de Desarrollo Humano* son resultado de una mala interpretación estadística, tanto de los datos utilizados como de los valores obtenidos para el IDH. El autor hace notar, en primer lugar, que el tratamiento de algunos indicadores estadísticos no es riguroso. Los ejemplos son abundantes, tanto en el artículo citado como en un trabajo posterior (véase Castles, 1999). Inclusive, se

⁷ La falta de datos es considerable: Srinivasan (1994) señala que 87 de 117 países poco desarrollados no cuentan con datos recientes y confiables para la esperanza de vida. De un total de 145 países, 19 no cuentan con información sobre alfabetismo desde 1970 y en 41 casos la información más reciente se refiere a los años 1970-1979.

analiza equivocadamente el tipo de información que proveen los mismo índices generados en el *Informe*, por ejemplo en el caso del IPH-2, donde se confunde la “proporción de personas en 1995 que no sobrevivirán hasta los 60 años” con la “proporción de personas de una población hipotética, nacida en 1995, que no sobreviviría hasta los 60 años si estuviera sujeta a la tasa de mortalidad de 1995”.

Tradicionalmente, el *Informe de Desarrollo Humano* ha presentado un ordenamiento de los países de acuerdo con su grado de desarrollo humano, especificando además la posición relativa del país según su PIB ajustado por PPA. En general, cuando la posición relativa de un país es mejor en IDH que en PIB, el *Informe* supone que dicho país ha logrado transformar efectivamente su ingreso en desarrollo humano. En caso contrario, se considera que un país no ha sido eficiente en utilizar su ingreso para lograr el desarrollo humano.

Evaluar la situación de un país en función de la diferencia de posiciones relativas entre IDH y PIB puede conducir a graves errores. Mediante dicho mecanismo, el *Informe 1998* plantea, por ejemplo, que Madagascar y Mauricio constituyen respectivamente ejemplos de éxito y fracaso en la efectiva utilización del ingreso para generar desarrollo humano. Sin embargo, Castles demuestra que tal apreciación se halla muy lejos de la realidad, como se puede observar en una serie de indicadores económicos y sociales de ambos países: mientras Madagascar ha tenido un crecimiento económico y un desarrollo humano sin precedentes, Mauricio se ha quedado estancado en ambos aspectos.

Castles aprovecha el caso de Omán para mostrar la seriedad de los errores que pueden ocurrir cuando se ignora la calidad de los datos utilizados en el cálculo del IDH. Por varios años, los *Informes* presentaron a dicho país como un caso de limitado desarrollo humano, a pesar de contar con recursos suficientes. Sin embargo, el reducido puntaje obtenido en el IDH no reflejaba la realidad del país, sino que era producto únicamente de la utilización de proyecciones erróneas para los datos: mientras el PNUD suponía una tasa de alfabetismo de 30% y valor de 0.9 para los años de educación promedio, la UNESCO reporta que en dicho país el alfabetismo es del 60% y la educación primaria es universal.

Adicionalmente, el autor citado refuta que países con puntajes similares en el IDH tengan niveles parecidos de desarrollo humano, como lo asume el *Informe 1998* al comparar a Costa Rica con Corea. El IDH no considera algunos factores relevantes al desarrollo humano, como el mayor tiempo libre del que disfrutaban los coreanos gracias al enorme crecimiento de su ingreso, o que el nivel educativo de los adultos en Corea sea mucho mayor que el de Costa Rica, o que la escolaridad promedio sea 4.2 años más alta en Corea. En palabras de Castles, así como no existe una correlación perfecta entre el PIB y el desarrollo humano, tampoco se puede asumir que ésta exista entre el IDH y el desarrollo humano.

En resumen, son varios los errores que se han cometido al interpretar los resultados del IDH. Estos obedecen a distintas causas, entre ellas, el uso de datos poco confiables, la excesiva dependencia en los ordenamientos según PIB e IDH ignorando otros factores, y la suposición de que el IDH es sinónimo del desarrollo humano.

3.1.5 Corrección por Desigualdad en la Distribución

A partir del *Informe 1990*, se reconoce que la medición del desarrollo humano tiene el defecto de estar basado en promedios nacionales que ocultan cualquier disparidad en los indicadores de privación. Si bien la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida y de la educación puede ser considerable, el hecho de que éstas sean variables acotadas limita considerablemente el posible grado de disparidad. Así, el *Informe 1991* menciona que la esperanza de vida difícilmente podría estar peor distribuida que en una relación de 3:1, mientras que la desigualdad para la segunda variable no llega a la relación 8:1. Algo distinto ocurre en el caso del ingreso, ya que al no tener una cota superior, puede llegar a existir una diferencia muy grande entre los valores máximos y mínimos. Por esta razón, las consideraciones de tipo distribucional cobran una mayor importancia en lo que respecta al indicador de nivel de vida.

Para hacer esta corrección, se multiplica el ingreso real PPA por el factor $(1 - G)$, donde G es el índice de Gini. Si bien este es el indicador de desigualdad más utilizado, no por eso se cuenta con estimaciones de él para todos los países; así, algunos valores debieron ser obtenidos mediante interpolaciones. Adicionalmente, el PNUD advierte que los valores para el índice de Gini utilizados en este ejercicio se refieren a varios años, entre 1967 y 1985, por lo que no necesariamente reflejan la situación actual. Básicamente, se observa que todos los países, excepto Corea e Indonesia, muestran una reducción en el IDH cuando se toma en cuenta factores distributivos. Esa reducción en el valor del índice es superior al 5% para más de un tercio de la muestra. Cabe señalar que este ejercicio sólo se realizó hasta el año 1994; posteriormente, no se consideró más el tema de la distribución del ingreso.

La falta de datos confiables para el coeficiente de Gini ha limitado la aplicación permanente de una corrección por disparidades en la distribución del ingreso. Sin embargo, las consideraciones distribucionales son necesarias para que el IDH de cuenta apropiadamente del “desarrollo humano”, por lo que es necesario hallar alguna forma de suplementar la información faltante. Por ejemplo, León (1999) propone utilizar una tabla con rangos de desigualdad. Así, cuando no se cuente con una estimación reciente o confiable del coeficiente de Gini, se utilizaría un valor aproximado elegido de acuerdo a “hipótesis razonables” sobre la desigualdad en la distribución.

3.2 El Índice de Libertad Humana (ILH)

La valoración del desarrollo humano no es completa si no toma en cuenta la libertad de los individuos. Por esta razón, entre los años 1991 y 1993, el PNUD presentó un índice complementario al IDH, con el objetivo de medir el grado de libertad en cada país. Su construcción está basada en el trabajo de Charles Humana, donde se mide la libertad en función de preguntas agrupadas en cinco categorías, según el tipo de “libertades” que representen. Al desempeño en cada categoría se le asigna un puntaje entre 0 y 3 –según el grado de libertad, que puede ser ninguno, mayoritariamente opresivo, sujeto a algunas violaciones, o total– y el índice se construye como la suma ponderada de los puntajes en cada categoría.

El índice de Humana tiene virtudes y limitaciones, mencionadas en el anexo del *Informe 1991*. Las principales fortalezas incluyen el hecho de que cada pregunta está basada en un derecho humano internacionalmente reconocido, que tiene un procedimiento computacional claro y reproducible, y que la escala final tiene una buena capacidad de discriminar. Entre las desventajas, la más obvia es el alto grado de subjetividad que conlleva clasificar el grado de libertad en alguna de las cuatro categorías, además del intensivo requerimiento de datos para el cómputo del índice.

La libertad se mide a partir de los indicadores listados a continuación:

<p>Derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • viajar en el propio país • viajar al exterior • asociarse pacíficamente • impartir ideas y recibir información • monitorear violaciones a los derechos humanos • un lenguaje étnico 	<ul style="list-style-type: none"> • membresía obligatoria a un partido u organización • religión o ideología estatal obligatoria • control de las artes • censura política de la prensa • censura a la comunicación por correo o intervención telefónica 	<ul style="list-style-type: none"> • editoriales independientes • cadenas de radio y televisión independientes • cortes independientes • sindicatos independientes
<p>Libertad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trabajo infantil o forzado • asesinatos extrajudiciales o “desapariciones” • tortura o coerción • pena de muerte • castigo corporal • detención ilegal 	<p>Libertad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • oposición política pacífica • elecciones multipartidistas secretas y sufragio universal • igualdad legal y política de la mujer • igualdad social y económica para minorías étnicas • periódicos independientes 	<p>Derecho legal a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una nacionalidad • ser considerado inocente hasta que se pruebe lo contrario • ayuda legal gratuita cuando se necesite • juicio abierto • libertad de registros domiciliarios policiales sin una orden

- libertad de apropiación arbitraria de propiedad personal
 - matrimonio interracial, interreligioso o civil
 - homosexualidad entre adultos
 - practicar cualquier religión
 - determinar el número de hijos propios
- Derecho personal a:
- igualdad de sexos durante el matrimonio y para procedimientos de divorcio

A partir del indicador mencionado, el PNUD construyó el *Índice de Libertad Humana* incorporando dos modificaciones al original. Por un lado, las preguntas sólo admiten respuestas del tipo “sí” y “no”, por lo que no se toma en cuenta la severidad con la que se viola cada una de las libertades. Por otra parte, se asigna la misma ponderación a todas las preguntas. Con estos cambios, se reduce la subjetividad del índice, aunque también se elimina gran parte de la precisión para discriminar resultados.

Algunos autores han sugerido que la libertad debería formar parte del IDH; sin embargo, el PNUD considera más apropiado evaluar la libertad mediante un índice independiente, no integrado con el IDH. Por un lado, esto se debe a la insuficiencia de datos disponibles para “medir” de manera satisfactoria la libertad, lo cual empeoraría la credibilidad de los resultados del IDH. Por otra parte, se considera que existe una incompatibilidad teórica entre el IDH y el indicador de libertad: el IDH mide el progreso de “largo plazo” a través de indicadores relativamente estables; en cambio, la condición de libertad está caracterizada por cambios drásticos en el corto plazo, debidos a la alta volatilidad política (un golpe de Estado, por ejemplo).

3.3 Disparidades entre Géneros: El IDG y el IPG

Desde su primer año de publicación, el *Informe de Desarrollo Humano* ha presentado en sus anexos una versión del IDH corregida por disparidades entre géneros. La forma en la que esto se lleva a cabo en los primeros cinco informes (1990 - 1994) es la siguiente: Se calcula cada indicador (ingreso, logro educacional y esperanza de vida) para hombres y mujeres por separado. Luego se obtiene una cifra para cada privación expresando el indicador femenino como porcentaje del masculino. Posteriormente, los tres indicadores resultantes se promedian entre sí, con lo cual se obtiene un factor que, al ser multiplicado por el IDH de un país, permite evaluar el desarrollo humano tomando en cuenta disparidades entre géneros. Dado que no existen datos desagregados del PIB para hombres y mujeres, esta variable se construye artificialmente, a partir de la relación de salarios en el sector industrial y la relación entre tasas de participación en la fuerza de trabajo no agrícola para hombres y mujeres.

En 1995, en correspondencia con la temática central del *Informe* de ese año, se introduce dos nuevos índices basados en el IDH, con el objetivo explícito de medir la disparidad entre géneros: el *Índice de Desarrollo de Género* (IDG) y el *Índice de Potenciación de Género* (IPG)⁸. Su principal característica es que incorpora un mecanismo sensible a la desigualdad, basado en la noción de “adelanto equivalente igualmente distribuido” de Atkinson (1970). La idea de este mecanismo es expresar el nivel general de “logro” alcanzado en una dimensión, tomando en cuenta el grado de disparidad entre hombres y mujeres. De esta forma, es posible realizar comparaciones directas entre los avances de distintos países. Suponiendo que se dispone de sendos indicadores de “logros” para hombres y mujeres, el indicador de “adelanto equivalente igualmente distribuido” es aquel nivel de “logro” que, si estuviera repartido equitativamente entre hombres y mujeres, generaría un mismo nivel de bienestar social.

$$\text{Se utiliza una función de utilidad social dada por: } V(X) = \begin{cases} \frac{1}{1-\varepsilon} X^{1-\varepsilon} & \varepsilon \geq 0, \varepsilon \neq 1 \\ \log X & \varepsilon = 1 \end{cases} \quad (\text{Ec.5})$$

⁸ Los nombres utilizados originalmente en 1995 corresponden a “Índice de Desarrollo de la Mujer” (IDM) e “Índice de Potenciación de la Mujer” (IPM). A partir de 1996 se reemplazó la palabra “mujer” por la palabra “género”, con lo cual los índices se convirtieron en IDG e IPG respectivamente.

A partir de ella, se obtiene el valor del “adelanto” (X_{ede}) que, si fuera igual para hombres y mujeres, sería equivalente al adelanto actual entre hombres (X_m) y mujeres (X_f):

$$X_{ede} = \left(p_f X_f^{1-\varepsilon} + p_m X_m^{1-\varepsilon} \right)^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \quad (\text{Ec.6})$$

donde p_f = participación porcentual de las mujeres en el total de la población, p_m = participación porcentual de los hombres y ε es el coeficiente de “aversión a la desigualdad”. Si $\varepsilon = 0$, X_{ede} es equivalente al promedio simple entre X_m y X_f . Si $\varepsilon \rightarrow \infty$, $X_{ede} = \min[X_m, X_f]$; es decir, importa únicamente la situación del que peor se encuentre. El *Informe de Desarrollo Humano* utiliza un valor de $\varepsilon = 2$, con lo cual la fórmula equivale a la media armónica entre X_m y X_f .

A manera de ejemplo, la Nota Técnica compara el caso de Haití con el de Chad. En el primer país, la tasa de alfabetización total es de 43%, con 40% para las mujeres y 46% para los hombres. En cambio, Chad tiene una tasa de alfabetización mayor (45%), pero distribuida de manera más desigual (mujeres, 31%, y hombres, 59%). Si se utiliza un ε cercano a 0 (poca aversión a la desigualdad), los indicadores obtenidos para cada país difieren poco de sus promedios actuales, con lo cual el Chad estaría en una mejor situación. Para un valor de $\varepsilon = 1.2$, el “adelanto igualmente distribuido” entre los dos países es igual. En el caso extremo en el que ε tienda a infinito, el indicador para Haití será 40%, mientras que el de Chad será 31% (ya que en este caso, el indicador es igual al adelanto del que peor se encuentra).

3.3.1 El Índice de Desarrollo de Género (IDG)

El IDG puede interpretarse como un IDH corregido por la disparidad entre los logros de hombres y mujeres. Las dimensiones consideradas son las mismas que en el IDH; es decir, esperanza de vida, logro educacional e ingreso, aunque en este caso se aplica primeramente la fórmula de “adelanto equivalente igualmente distribuido” (ecuación 6).

El proceso para calcular indicadores “igualmente distribuidos” en el caso de la esperanza de vida y el avance educacional es simple. Primeramente se calcula el valor del indicador de privación para hombres y mujeres por separado, utilizando la fórmula del IDH (ecuación 1). Luego, se aplica la fórmula de X_{ede} (ecuación 6) con un valor de $\varepsilon = 2$, utilizando como ponderadores las proporciones de hombres y mujeres en el total de la población.

Debido a que no existe información sobre el PIB per capita de acuerdo al género, el proceso para obtener el indicador de ingreso es un poco más complicado. Como aproximación al PIB por género se utiliza la participación de hombres y mujeres en el ingreso laboral. Los pasos a seguir son los siguientes:

1. Se calcula la participación femenina en los salarios, como:

$$s_f = \frac{(w_f / w_m) \times ea_f}{\left[(w_f / w_m) \times ea_f \right] + ea_m},$$

donde ea_f y ea_m representan la participación porcentual en la población económicamente activa de mujeres y hombres respectivamente, y w_f / w_m representa el cociente entre el salario no agrícola femenino y el salario no agrícola masculino.

2. Se asume que el PIB de un país se distribuye entre hombres y mujeres de igual manera que los salarios (s_f). Entonces, el PIB per capita femenino está dado por: $y_f = s_f \times Y / N_f$, donde N_f es la población femenina total. El PIB per capita masculino se obtiene como: $y_m = \left[Y - (s_f \times Y) \right] / N_m$, donde N_m es la población masculina total.

3. Se obtiene el valor del ingreso “igualmente distribuido” aplicando la fórmula de X_{ede} a los valores y_f y y_m .
4. Sobre el valor obtenido en el punto anterior, se aplica la fórmula para el indicador de privación utilizada en la construcción del IDH (ecuación 1). De esta forma, se obtiene el índice de ingreso “igualmente distribuido”.

Una vez que se cuenta con un índice “igualmente distribuido” para cada dimensión, se calcula el IDG como el promedio simple de los tres valores.

Para guardar coherencia con el nuevo indicador de nivel de vida introducido en el *Informe* de 1999, el proceso anteriormente descrito se modifica de la siguiente manera: Una vez obtenido el ingreso per capita de hombres y mujeres (paso 2), se aplica la nueva fórmula para el indicador de privación del ingreso (ecuación 4). Con esto, se obtiene un indicador de privación del nivel de vida para hombres y mujeres por separado:

$$W(y_f) = \frac{\log y_f - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}} \qquad W(y_m) = \frac{\log y_m - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El indicador de ingreso “igualmente distribuido” se obtiene aplicando la fórmula de X_{ede} a los valores $W(y_f)$ y $W(y_m)$.

3.3.2 El Índice de Potenciación de Género (IPG)

En 1995 también se creó el “Índice de Potenciación de la Mujer”, con el cual se busca comparar la “potenciación relativa de hombres y mujeres en las esferas de actividad política y económica”. Se utiliza tres tipos de variables, uno para la participación económica, otro para la participación política y otro para los recursos económicos. El primero de ellos “abarca la participación porcentual de hombres y mujeres en puestos administrativos y ejecutivos y la participación porcentual en empleos profesionales y técnicos”. Para la participación política se utiliza la proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios. El poder respecto a los recursos económicos se mide a partir del PIB per capita real (no ajustado por PPA).

En general, la forma de calculo del índice es similar a la del IPM. Excepto para la participación en el ingreso, se calcula el “porcentaje equivalente igualmente distribuido” de cada variable, utilizando un valor de $\epsilon = 2$ y ponderando por la participación porcentual de hombres y mujeres en el total de la población. En el caso del ingreso, se realiza el mismo proceso utilizado en el cálculo del IDM.

3.4 El Índice de Pobreza Humana (IPH)

El primer acercamiento a la medición de la pobreza se evidencia en el Informe de 1996, en el cual se presenta —como parte de las Notas Técnicas— un *Índice de Pobreza de Capacidad* (IPC). Dado que el cálculo de este índice no continuó posteriormente, no se le presta mayor atención en esta nota. En todo caso, el IPC es el punto de partida para el *Índice de Pobreza Humana* (IPH), introducido en el *Informe* del año siguiente.

“El IPH se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida. La primera privación se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana. La segunda se refiere a los conocimientos, quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación. El tercero se relaciona con un nivel decente de vida en términos del aprovisionamiento económico general” (*Informe* 1997).

La longevidad se representa por el porcentaje de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años (P_1), y la falta de conocimientos por medio del porcentaje de adultos analfabetos (P_2). El nivel de vida se

mide a través del promedio simple de tres variables: porcentaje de personas sin acceso a agua potable (P_{31}), porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud (P_{32}) y porcentaje de niños menores a cinco años con peso insuficiente (P_{33})⁹. Es decir, el nivel de vida se calcula como $P_3 = (P_{31} + P_{32} + P_{33}) / 3$.

La forma funcional para agregar los tres indicadores está dada por la siguiente expresión:

$$IPH = [(P_1^3 + P_2^3 + P_3^3) / 3]^{1/3}.$$

A partir de 1998, se opta por separar al IPH en dos índices: IPH-1 es el índice de pobreza humana para los países en desarrollo, mientras que IPH-2 se aplica a los países industrializados. La razón de esta separación obedece a la divergencia en las características de la pobreza entre ambos grupos. El IPH-1 se calcula de manera igual a la aplicada en 1997 para calcular el IPH. El IPH-2 introduce una privación y modifica las variables utilizadas para medir las tres anteriores. El nuevo indicador (P_4) –que mide la no participación o exclusión– está representado por la tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más) de la población en edad activa.

Los cambios en los otros indicadores son los siguientes: ahora la longevidad se representa por el porcentaje de personas que no sobrevivirá hasta la edad de 60 años, mientras que el nivel de vida se mide por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, fijada como el 50% de la mediana del ingreso personal disponible.

La forma de construir el índice IPH-2 es la siguiente:

$$IPH-2 = [(P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 + P_4^3) / 4]^{1/3}.$$

4. EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES

Después de diez años de publicación, puede decirse que el principal aporte del *Informe de Desarrollo Humano* ha sido enfatizar la idea de que el crecimiento económico es un medio para servir a fines humanos y no un fin en sí mismo. El fin último es incrementar las posibilidades de elección de las personas, no sólo a través de un crecimiento de su poder adquisitivo, sino fomentando el desarrollo y práctica de sus capacidades. En este sentido, el *Informe* constituye una fuente importante de apoyo a la consolidación de una visión más humana del desarrollo.

El *Informe* ha elaborado periódicamente recomendaciones de política, tanto de ámbito nacional como global, con el objetivo de impulsar distintos aspectos del desarrollo humano. Las primeras se han centrado generalmente en cuestiones como la importancia de la participación comunitaria, la redefinición de la relación entre Estado y mercado, y la eliminación de las disparidades entre géneros. Las segundas han apuntado generalmente a la consolidación del desarrollo humano sustentable –concepto basado en una nueva visión de la seguridad humana–, una interrelación más estrecha y cooperativa entre países ricos y pobres, y un nuevo sistema de instituciones internacionales. No obstante, si bien la intención de estas recomendaciones es difícilmente cuestionable, su excesiva generalidad limita notablemente su utilidad como guía de acción para la elaboración de políticas.

De acuerdo con algunos autores, el PNUD ha tenido éxito en lograr un replanteamiento de la discusión sobre desarrollo humano. Esto no sólo es notorio en la serie de artículos –tanto a favor como en contra– que comentan el *Informe*, sino en el creciente interés público que han suscitado las distintas versiones del mismo, y en la rápida proliferación de *Informes de Desarrollo Humano* específicos para

⁹ De acuerdo con Norman Hicks (en el artículo “An Analysis of the Index of Unsatisfied Basic Needs of Argentina”, 1998), el IPH tiene el defecto de mezclar indicadores de resultados –esperanza de vida, nutrición, alfabetismo– con indicadores de insumos –acceso a agua potable y servicios de salud–. En consecuencia, no queda claro si lo que se quiere medir es la pobreza no-monetaria o el acceso a los servicios públicos que permitan reducir dicha pobreza.

cada país. Respecto a este último punto, son más de 120 los países que han publicado al menos un *Informe* propio; algunos de ellos disponen, inclusive, de *Informes* específicos por regiones. También cabe destacar que varias oficinas estadísticas de diversos países publican periódicamente los resultados sobre la evolución del "desarrollo humano".

A pesar de estos logros, no son pocos los autores que se muestran escépticos respecto a la verdadera influencia del documento del PNUD. Hace algunos años, Srinivasan (1994) señalaba que "no hay evidencia de que el Informe de Desarrollo Humano haya llevado a los países a replantear sus políticas, y no hay una razón convincente como para esperar que esto suceda". Media década después, no es difícil notar que el *Informe* no ha influido mayormente en la asignación de recursos internacionales, y que muchas de sus recomendaciones han pasado desapercibidas por las autoridades gubernamentales.

También se ha cuestionado la validez de las conclusiones emitidas en el informe, ya que muchas veces éstas obedecen a una mala interpretación de la evidencia estadística. En cada una de las ediciones del *Informe* es posible encontrar conclusiones y generalizaciones que se basan en interpretaciones incorrectas de la información y, en otros casos, en información poco fiable (Castles, 1998 y 1999).

El *Índice de Desarrollo Humano*, principal herramienta de análisis del *Informe*, ha generado una gran controversia entre quienes cuestionan la excesiva importancia del PIB como medida de desarrollo y quienes consideran que el IDH es un índice defectuoso. Streeten (1994) considera que éste ha logrado superar las limitaciones de otros índices para medir el desarrollo humano, particularmente del PIB. Por su parte, Amartya Sen (en el *Informe* 1999) menciona que el IDH, a pesar de ser un indicador muy rudimentario, ha servido para atraer el interés general hacia el desarrollo humano y a la vasta lista de indicadores que se incluyen en el *Informe*.

No obstante, no es fácil aceptar que el IDH sea superior a otras herramientas en la medición del desarrollo humano. Más allá de la constatación elemental de que es imposible dar cuenta de realidades complejas con un sólo número —defecto que comparten todos los índices escalares—, el IDH ha sido criticado tanto en sus aspectos metodológicos como por los datos utilizados en su construcción.

En cuanto a la metodología, se puede mencionar la arbitrariedad en la elección de ponderadores para cada indicador de privación, la poca importancia que reciben los ingresos altos, lo discutible que resultan los PPPs utilizados, la redundancia del índice con respecto a la información que proveen sus indicadores y el PIB, entre otras. Más graves aún son las observaciones realizadas respecto a la calidad de la información sobre la cual se estiman los indicadores y se construye el IDH ya que, al no existir una amplia disponibilidad de datos, se suele utilizar proyecciones y estimaciones muchas veces alejadas de la realidad. Este aspecto merece gran atención, puesto que una gran parte de las variaciones anuales en el ordenamiento por IDH son consecuencia de actualizaciones en las fuentes de información y no de cambios reales en el desarrollo humano de un país.

Como lo evidencia la falta de acuerdo entre los estudiosos del tema, la determinación de si son los méritos o los defectos los que predominan es una tarea seguramente infructuosa. Sin embargo, en la evaluación final emerge el hecho de que el IDH, bajo su formulación actual, no ha logrado aún suplantar al PIB per cápita como indicador del desarrollo, el que sigue siendo ampliamente utilizado a pesar de sus graves limitaciones. De modo que quizás sea oportuno reconocer la utilidad que para distintos propósitos brindan ambos indicadores, sin olvidar que ninguno de ellos consigue el objetivo de dar cabal cuenta del concepto de "desarrollo humano".

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aturupane, Harsha; Glewwe, Paul; Isenman, Paul (1994). "Poverty, Human Development and Growth: An Emerging Consensus?". *American Economic Review*, vol.84, n.2, pp.244-249
- Castles, Ian (1998). "The Mismeasure of Nations: A Review Essay on the Human Development Report 1998". *Population and Development Review*, vol.24, n.4, pp.831-845
- Castles, Ian (1999). "The Human Development Report 1999". Mimeo
- Doessel, D.P.; Gounder, Rukmani (1994). "Theory and Measurement of Living Levels: Some Empirical Results for the Human Development Index". *Journal of International Development* vol.6, n.4, pp.415-435
- Hopkins, Michael (1991). "Human Development Revisited: A New UNDP Report". *World Development*, vol.19, n.10, pp.1469-1474
- Kelley, Allen C. (1991). "The Human Development Index: Handle With Care". *Population and Development Review*, vol.17, n.2, pp.315-324
- León, Arturo (1999). "Nota Acerca del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2da Versión Preliminar). Mimeo
- McGillivray, Mark (1991). "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?". *World Development*, vol.19, n.10, pp.1461-1468
- McGillivray, Mark; White, Howard (1993). "Measuring Development? The UNDP's Human Development Index". *Journal of International Development*, vol.5, n.2, pp.183-192
- Murray, Christopher (1991). "Development Data Constraints and the Human Development Index". United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper 25
- Noorbakhsh, Farhad (1998). "A Modified Human Development Index". *World Development*, vol.26, n.3, pp.517-528
- Noorbakhsh, Farhad (1998). "The Human Development Index: Some Technical Issues and Alternative Indices". *Journal of International Development*, vol.10, n.5, pp.589-606
- Rao, V.V.Bhanoji (1991). "Human Development Report 1990: Review and Assessment". *World Development*, vol.19, n.10, pp.1451-1460
- Sáinz, Pedro (1990). "Comentarios en Torno al Documento 'Human Development Report 1990' Publicado por el UNDP". División de Estadística, CEPAL. Mimeo
- Srinivasan, T.N. (1994). "Human development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?". *American Economic Review*, vol.84, n.2, pp.238-243
- Streeten, Paul (1994). "Human Development: Means and Ends". *American Economic Review*, vol.84, n.2, pp.232-237
- Streeten, Paul (1995). "Desarrollo Humano: El Debate sobre el Índice". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol.47, n.143, pp.35-48
- Trabold-Nübler, Harald (1991). "The Human Development Index - A New Development Indicator?". *Intereconomics*, vol.26, n.5, pp.236-243
- UNDP (1990-1999). *Human Development Report*. Oxford University Press, New York
- UNDP (1998). "Poverty in the Human Development Perspective: Concept and Measurement". En ECLAC (1998), *Poverty Statistics: Santiago Seminar, 7-9 May, 1997*, United Nations, Santiago, Chile.

CRÍTICAS AL INDICE DE DESARROLLO HUMANO

Revisión de la Literatura

Dos Tipos de Críticas

I) Metodología

- Algunas críticas han sido eliminadas gracias a modificaciones incorporadas al IDH
- Otras críticas siguen vigentes

II) Datos e Interpretación de Resultados

- En general, estas críticas siguen vigentes, aunque el PNUD ha hecho esfuerzos al respecto.

Construcción del IDH

- 3 dimensiones: Longevidad (Esperanza de Vida), Conocimiento (Alfabetismo y Tasa Matriculación) y Nivel de Vida (PIB real per capita en PPA)
- Para cada una de ellas, se calcula un índice de “logro”:

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_j X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$$

- El Índice de Desarrollo Humano se obtiene como el promedio de los tres indicadores de logro:

$$IDH = 1/3 * Longevidad + 1/3 * Conocimiento + 1/3 * Nivel de Vida$$

METODOLOGÍA

Ponderadores

- Ponderadores iguales
 - No hay racionalidad a priori que permita añadir esperanza de vida, alfabetismo e ingreso (Hopkins, 91)
 - No hay un acuerdo sobre la forma “correcta” de asignar los ponderadores:
 - Ingreso debería tener mayor ponderación (Kelley, 91)
 - Ingreso debería tener menor ponderación (McGillivray y White, 93)

Valores Extremos

- Entre 1990 y 1993, los valores extremos eran variables, y correspondían a los observados en cada año.

Problemas:

- Imposibilidad de comparar el desempeño de los países entre un año y otro: Un cambio en IDH puede deberse a cambios en los valores extremos y no en el desempeño del país.
- V.E. Variables utilizados conjuntamente con la estandarización al rango [0,1] oculta las brechas entre el máximo y el mínimo (Trabold-Nübler, 91)

- Cambios en los valores extremos de un indicador alteran la ponderación real de cada indicador dentro del índice, y causan variaciones heterogeneas en el desempeño según IDH (Kelley, 91).
- Como solución, en 1994 se adoptó valores extremos fijos para todos los periodos.

Conocimiento

- A partir de 1991, el indicador de conocimiento incorpora los años de educación promedio de los adultos:

$$\text{Conocimiento} = 2/3 \text{ alfabetismo} + 1/3 \text{ años de educación}$$

- Problema:
 - Los rangos de cada variable (alfabetismo y años de educación) no son iguales; por lo tanto, la ponderación de ambos elementos dentro del indicador no es realmente 2/3 y 1/3. (Trabold-Nübler, 91: ponderación del alfabetismo es mayor al 90%).
- Solución adoptada en 1992, al estandarizar el rango de ambas variables. (En 1995, los años de educación promedio se reemplazaron por la tasa de matriculación)

Variable Ingreso

$$a) W(y) = y \text{ si } y < y^*, W(y) = y^* \text{ si } y \geq y^* \quad (1990)$$

- Uso de un “umbral” se contrapone con la noción de que un mayor ingreso incrementa las posibilidades de elección (Trabold-Nübler)
- “Umbral” crea una asimetría entre los componentes del IDH (Kelley)
- Retornos decrecientes también están presentes en salud y educación (Kelley)

$$\begin{aligned} b) W(y) &= y && \text{si } 0 < y \leq y^* \\ &= y^* + 2(y - y^*)^{1/2} && \text{si } y^* < y \leq 2y^* \\ &= y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(y - 2y^*)^{1/3} && \text{si } 2y^* < y \leq 3y^* \\ &= \dots && (1991 - 1998) \end{aligned}$$

- Se viola el principio de retornos decrecientes al ingreso (Trabold-Nübler)
 - Primer dólar de cada rango de ingreso tiene una utilidad marginal mayor que el último dólar del tramo anterior.
 - El primer dólar de un rango de ingreso tiene una utilidad marginal menor que el primer dólar del rango de ingreso superior.
- Ingresos altos no reciben aún suficiente importancia.
 - Diferencia de \$15,230 en el PIB p.c. ajustado entre EEUU y Brasil resulta en una diferencia de \$450 en el indicador.

$$c) W(y) = (\log y - \log y_{\min}) / (\log y_{\max} - \log y_{\min}) \quad (1999 -)$$

- No se asigna suficiente importancia a los ingresos más elevados.

Ejemplo (León, 1999): IDH para Chile, distintas tasas de crecimiento entre 1990 y 1997 (6.3% anual):

IDH actual:	0.844	(34)
IDH con 50% de crecimiento:	0.831	(37)
IDH sin crecimiento:	0.820	(40)

Redundancia

- Algunos autores se cuestionan si el IDH aporta información adicional a la que entrega el PIB per cápita.
- McGillivray y White (1993) evalúan la correlación entre el ordenamiento producido por el IDH y por sus componentes (entre ellos, el PIB per cápita).
- Según sus hallazgos, el IDH no es “redundante” cuando se compara países de similar situación, pero sí cuando se compara a todos los países simultáneamente.

DATOS - CALIDAD

- La disponibilidad de la información necesaria para calcular el IDH es limitada.
 - Srinivasan (1994): 87 de 117 países poco desarrollados no cuentan con datos recientes y confiables para la esperanza de vida.
 - Los datos de alfabetismo para 19 países datan de 1970, y para otros 41, se refieren al periodo 1970-1979.
 - Problemas similares ocurren con el cálculo de los índices de Paridad de Poder Adquisitivo
- En este aspecto, el Informe 1999 ha realizado un esfuerzo por utilizar los datos más recientes.
- Aún cuando las fuentes de información fueran fiables, la periodicidad de actualización de los datos es generalmente baja (igual a la de los censos), por lo que se debe utilizar proyecciones, muchas veces sujetas a error.
- Como resultado, la mayoría de cambios en el valor del IDH entre un año y otro se deben más bien a la introducción de nueva información sobre mortalidad, educación o índices de PPA, y no reflejan realmente el estado del “desarrollo humano” (Murray, 91).

INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

- Muchas de las conclusiones de los distintos Informes se originan en interpretaciones erróneas de los datos, y en generalizaciones de los resultados del IDH (Castles, 98).
 - 1) Ordenamiento por IDH vs. PIB per cápita → No se puede evaluar la situación de un país únicamente en función de esta comparación.
 - Las diferencias entre posiciones pueden variar debido a cambios temporales en el producto de un país → No es válido juzgar el avance en las condiciones de vida de un país.

Ejemplo 1

- Madagascar es uno de los cuatro países con ingresos bajos que tiene mejor posición en IDH que en PIB p.c. → “ha convertido efectivamente su prosperidad económica en desarrollo humano”
- Mauricio es uno de los países en el grupo de mayor ingreso que tiene peor posición en IDH que en PIB p.c. → “la prosperidad económica no ha significado una mejor situación de vida para la población”
- Sin embargo, datos contenidos en las tablas del mismo Informe no corresponden con dichas afirmaciones.

	Madagascar	Mauricio
PIB real total (\$PPA)	10	15
PIB real per cápita (\$PPA)	673	13,294
Esperanza de vida (años)	58	71
Tasa mortalidad < 5a. (/1000)	164	23
Pobl. sin acceso agua potable (%)	66	2
Pobl. sin acceso a serv.salud (%)	62	0
Pobl. sin acceso a serv.sanit. (%)	59	0
Niños que no alcanzan 5to grado (%)	72	1
Tasa de analfabetismo adulto (%)	54	17

- 2) Al no prestar mayor atención a la calidad de los datos, las evaluaciones sobre el desempeño de un país pueden ser totalmente equivocadas.

- Ejemplo: Omán

Ejemplo 2

- Omán fue considerado en los primeros informes como uno de los casos más graves en el fracaso para convertir ingreso en desarrollo humano, ya que su posición en el ordenamiento por IDH era aprox. 50 puestos menor que la de su PIB p.c.
- Sin embargo, el bajo puntaje en IDH se debía a la utilización de datos erróneos (ej.1993):
 - Tasa de alfabetismo: 35% (IDH) vs. 60% (UNESCO)
 - Años prom. educación: 0.9 (IDH) vs. Educación primaria universal (UNESCO)
 - IDH: 0.598 vs. 0.714

- 3) No es posible interpretar puntajes similares en el IDH como situaciones parecidas de “desarrollo humano”.

- Ejemplo: Corea vs. Costa Rica

Ejemplo 3

- Corea vs. Costa Rica, mismo desarrollo humano?

País	E.V.	Alf.	Matric.	PIB	IDH
Corea	1.7	98	83	6,140	0.894
Costa Rica	76.6	94.8	69	5,969	0.889

Corea disfruta de mayor nivel educativo y tiempo libre (gracias al crec. del ingreso). Sólo la esperanza de vida es menor, pero en cambio la mortalidad infantil es mucho menor en Corea (6/1000 vs. 13/1000).

CONCLUSIÓN

- Aún existen muchos elementos de desacuerdo respecto a la construcción del IDH que no permiten su aceptación mayoritaria como la mejor alternativa para medir el desarrollo humano.
- Las variaciones anuales en los valores del IDH aún pueden deberse a revisiones de los datos y no a cambios en el desempeño de un país.
- Es necesario reconocer que cualquier índice será siempre limitado para medir el “desarrollo humano”, por lo que sus resultados deben ser interpretados con cautela.

**LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO:
UNA TAREA INTERMINABLE Y POLÉMICA**

**PABLO RODAS MARTINI
OFICINA DEL INFORME MUNDIAL DE DESARROLLO HUMANO**

EL SURGIMIENTO DEL IDH

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se crea en 1990 como reconocimiento de que el PIB per cápita no captura la plenitud del desarrollo humano.

"...solo un número, que tenga el mismo nivel de vulgaridad que el PNB –pero una medida que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las personas humanas como ocurre con el PNB."

Mahbubul Haq

- El IDH adiciona así dos dimensiones: longevidad y conocimiento, a la que estaría siendo representada por el PIB per cápita: nivel de vida decente.
- Se reconoce que el concepto de desarrollo humano es más profundo y rico que lo que el IDH pueda representar.

LAS TRES VARIABLES QUE COMPONEN EL IDH

- En vista que las variables tienen unidades de medición diferentes, se tienen necesariamente que trabajar con índices, yendo sus valores de 0 a 1.
- La indexación exige que se establezcan goalposts para cada una de las variables; sus valores mínimos y máximos actuales son:
 - Esperanza de vida al nacer: 25 a 85 años
 - Tasa de alfabetismo adulto: 0% a 100%
 - Tasa de escolaridad bruta combinada: 0% a 100%
 - PIB per cápita real (PPP\$): \$ 100 a \$ 40,000
- Las estadísticas provienen de las siguientes fuentes:
 - Esperanza de vida al nacer: UNPD
 - Tasa de alfabetismo adulto: UNESCO
 - Tasa de escolaridad bruta combinada: UNESCO
 - PIB per cápita real (PPP\$): Banco Mundial
(en su ausencia se utilizan las PENN World Tables)

Otros índices siguen el mismo patrón tridimensional

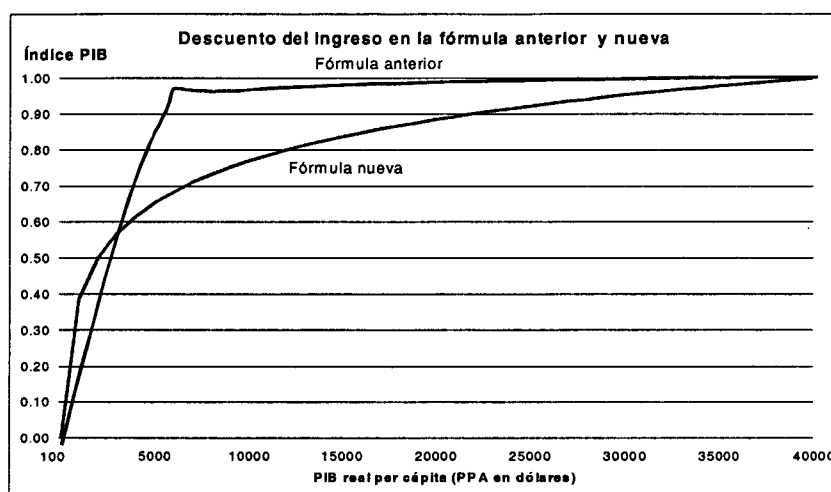
CUADRO 1
IDH, IDG, IPH-1, IPH-2: MISMAS DIMENSIONES, DIFERENTES MEDIDAS

Índice	Longevidad	Conocimientos	Nivel decente de vida	Participación o exclusión
IDH	Esperanza de vida al nacer	1. Alfabetización de adultos 2. De matriculación combinada	Ajustado por el ingreso Per cápita en PPA en dólares	-
IDG	Esperanza de vida femenina y masculina al nacer	1. Tasa femenina y masculina de alfabetización de adultos 2. Relación femenina y masculina de atriculación Combinada	Ajustado por el ingreso per cápita en PPA en dólares, basado en la participación femenina y masculina en el ingreso derivado de la remuneración	-
IPH-1 Para países en desarrollo	Porcentaje de habitantes que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de cuarenta años	Tasa de alfabetización de adultos	1. Porcentaje de habitantes sin acceso a agua limpia 2. Porcentaje de habitantes sin acceso a servicios de salud 3. Porcentaje de niños menores de cinco años con peso Insuficiente	-
IPH-2 Para países industrializados	Porcentaje de habitantes que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de sesenta años	Tasa de alfabetización funcional de adultos	Porcentaje de habitantes que viven por debajo del límite de la pobreza de ingreso (50% de la mediana del ingreso personal disponible)	Tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más)

Fuente: IDH 1999.

EL TRATAMIENTO DEL INGRESO EN EL IDH

- Se descuenta la variable del PIB per cápita bajo el supuesto de que alcanzar un nivel de desarrollo humano aceptable no precisa de un ingreso ilimitado.
- A partir del IDH 1999 se utilizó una nueva fórmula para descontar el ingreso:
- $W(y) = (\log y - \log y_{\min}) / (\log y_{\max} - \log y_{\min})$
- Esta tiene tres ventajas respecto a la fórmula de Atkinson que se utilizaba con antelación (véase la Figura 1):
 - No descuenta el ingreso en forma tan brusca.
 - Descuenta el ingreso para todos los niveles de ingreso, no solo a partir de cierto nivel.
 - En vista que la asíntota comienza muy tarde, no se penaliza en forma excesiva a los países de ingreso mediano o incluso alto.



OTROS CAMBIOS EXPERIMENTADOS POR EL IDH

- A lo largo de su historia, el IDH ha sufrido otros cambios importantes a parte del anterior (véanse los Cuadros 2 y 3). Entre los más importantes habría que destacar:
 - La utilización de *goalposts* fijos (y no *goalposts* observados o cambiantes) para garantizar que las tendencias reflejaran cambio real en desarrollo humano. De otra manera, los IDHs no serían comparables en el tiempo.
 - Se añadió el nivel de escolaridad. La sola inclusión de la tasa de alfabetismo provocaba una saturación en el tope, ya que para muchos países la tasa es del 99% o más.
 - Se han dado otros cambios sobre el descuento del ingreso (el primer umbral se dio en la línea de pobreza de nueve países industrializados, el segundo se dio en el PIB per cápita promedio del mundo, y luego seguiría el cambio introducido en el IDH 1999).

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL IDH

Informe de Desarrollo Humano	Longevidad		Logro Educativo				Ingreso		Año ¹ HDI
	Indicador	Año ¹	Conocimiento		Matriculación		Indicador	Año ¹	
			Indicador	Año ¹	Indicador	Año ¹			
1990	Esperanza de vida al nacer (años)	1987	Tasa de Alfabetismo adulto (edad 15+) (%)	1985			PIB per cápita real (PPP\$ ²)	1987	n.d.
1991		1990		1985	Promedio de años de	1980		1985-8	n.d.
1992		1990		1990	Escolaridad	1990		1989	n.d.
1993		1990		1990	Combinado 1ero, 2do y 3ro. Grados, Radio de Escolaridad bruto (%)	1990		1990	1990
1994		1992		1992		1992		1991	1992
1995		1992		1992		1992		1992	1992
1996		1993		1993		1993		1993	1993
1997		1994		1994		1994		1994	1994
1998		1995		1995		1995		1995	1995
1999		1997		1997		1997		1997	1997
2000		1998		1998		1998		1998	1998

n.d. No disponible.

Las celdas en negro indican que la variable matriculación no fue utilizada en este ejercicio.

¹ El año se refiere al año de referencia del indicador

² PPP\$ se refiere a la Paridad del poder de compra en dólares norteamericanos.

Fuente: actualización de Mourino-Casas (1997).

GOALPOSTS UTILIZADOS PARA EL IDH

Reporte de Desarrollo Humano	Longevidad		Logro Educativo				Ingreso	
	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetismo adulto (edad 15+) (%)		Matriculación		PIB real per cápita (PPP\$ ¹)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
1990	41.8 años	78.4 años	12.3%	99.0%			\$220	\$17,615
1991	42.0 años	78.6 años	13.3%	99.0%	Promedio de años de Escolaridad		\$350	\$19,850
					0.1 años	12.2 años		
1992	42.0 años	78.6 años	18.2%	99.0%	0.1 años	1990	\$380	\$23,798
1993	42.0 años	78.6 años	18.2%	99.0%	0.1 años	1990	\$367	\$21,449
1994	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0 años	1992	\$200	\$40,000
1995	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	Combinado 1ero, 2do y 3ro. Grados, Ratio de Escolaridad bruta (%)		\$100	\$40,000
					0.0%	100.0%		
1996	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	\$100	\$40,000
1997	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	\$100	\$40,000
1998	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	\$100	\$40,000
1999	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	\$100	\$40,000
2000	25.0 años	85.0 años	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	\$100	\$40,000

n.d. No disponible.

Las celdas en negro indican que la variable matriculación no fue utilizada en este ejercicio.

¹ PPP\$ se refiere a la Paridad del poder de compra en dólares norteamericanos.

Fuente: actualización de Mourino-Casas (1997).

CRÍTICAS QUE PERMANECEN CONTRA EL IDH

A. De concepto o generales sobre el IDH

- Otras dimensiones del desarrollo humano como la ambiental o la seguridad aún no están incorporadas en el IDH (en 1991 se introdujo el Índice de Libertad Política; existe dificultad sobre cual podría ser la variable ambiental a incluir).
- El desarrollo humano no debería medirse en un índice compuesto, sino que a nivel de los indicadores individuales.
- La ponderación que se asigna (un tercio para cada componente) es arbitraria y presume una función de bienestar social.
- Se presume que tanto los países del Sur como del Norte deben seguir el mismo criterio de medición del desarrollo humano.
- El IDH da el valor promedio para el país, pero no se pronuncia sobre la distribución del mismo, ni sobre el grado de privación por parte de los sectores más desfavorecidos de cada país (esto se ha tratado de subsanar con la construcción de otros índices y con el desglose que permiten los INDHs.)

B. Sobre las estadísticas o más operativas

- No siempre es sencillo comparar estadísticas entre países.
- Se mezclan variables de stock -alfabetismo adulto y esperanza de vida- con variables de flujo -escolaridad bruta y PIB per cápita-. Esto puede causar cambios apreciables cuando se dan a conocer los nuevos censos, que tienden a ser eventos de cada diez años.
- Se da una correlación positiva entre las tres variables que componen el IDH.
 - En síntesis, se reconoce que no el IDH no es una medición perfecta, pero que sí permite la creación de un índice útil.
 - La OIDH está consciente de las críticas y evalúa continuamente mecanismos para mejorar la medición del IDH.

**UN EJEMPLO DE LA DISCUSIÓN A LO INTERNO DE LA OIDH:
COMO MEJORAR LOS INDICADORES EDUCATIVOS?**

- La OIDH reconoce las críticas formuladas contra los dos componentes del índice de conocimiento. Su mejora ha dado lugar a investigaciones internas y discusiones intensas.

ALFABETISMO DE ADULTOS: UNA MEDICIÓN COMPLEJA

- No siempre se cuenta con información anual (obliga a incurrir en proyecciones o imputaciones).
- Provoca saturación en el tope pues para países industrializados puede ser del 99%.
- Puede que responda lentamente en el tiempo (para esto se ha sugerido utilizar solo el alfabetismo de aquellos en edad de 15 a 29 (o 39) años).
- No es lo mismo para una lengua fonética (e.g., swahili), o para una con miles de caracteres (e.g., el chino) (ante esto no hay solución).
- Interpreta el alfabetismo como una variable dicotómica: se es alfabeto o no; el alfabetismo, por el contrario es un fenómeno más complejo y multidimensional que requiere una variable continua.
 - Los adultos puede que tengan diferentes niveles de dificultad para la lectura.
 - La International Adult Literacy Survey (IALS) ya evaluó el alfabetismo en tres dimensiones: a) alfabetismo en prosa (información sobre textos), b) alfabetismo documental (información contenida en varios formatos), c) alfabetismo cuantitativo (aplicación aritmética).

ESCOLARIDAD BRUTA: ¿CUÁLES SERÍAN LAS ALTERNATIVAS?

- La escolaridad bruta es inferior a la escolaridad neta ya que no toma en cuenta la sobre-edad; además se da la misma ponderación a los tres niveles educativos.
- Tasa neta de escolaridad:
 - No existe para un número considerable de países.
 - Puede, al igual que la bruta, prestarse a manipulaciones estatales o locales, máxime si sirven como referencia para la transferencia de recursos provenientes del gobierno central.

- Otros indicadores educativos adicionan a esa falta de disponibilidad, las siguientes desventajas:
- Tasas de graduación:
 - No se presta a la comparación entre países (e.g., dificultad para examinarse, duración de los estudios).
- Niveles educativos alcanzados (se ha usado como proxy de capital humano):
 - No implica que se tenga el mismo nivel de skills.
 - No toma en cuenta la educación informal o el entrenamiento en la empresa (la educación no concluye al terminar la educación formal).
 - No toma en cuenta que los conocimientos alcanzados pueden volverse obsoletos.
- Esperanza educativa:
 - Dificultad para obtener la información (para un niño de cinco años podría requerir de tasas de escolaridad neta para cada año desde los cinco años hasta los 29).
- Exámenes educativos:
 - Poca disponibilidad pese a que desde los 60s se dan evaluaciones en matemáticas, ciencias, lectura y educación cívica por la International Association for the Evaluation of Educational Achievements (IEA).
- Medición indirecta (e.g., salarios):
 - Se da una correlación positiva pero no es perfecta.
 - Es susceptible a expansiones o recesiones económica.
- Esta revisión rápida no persigue una defensa obstinada de los componentes actuales del índice educativo. Sencillamente persigue evidenciar que cualquier alternativa también sería objeto de críticas iguales o aún mayores.
- La gran dificultad del IDH es que precisa de indicadores con una cobertura muy amplia de países (más de 170 países).
- La ODH no es producta primaria de estadísticas: en el caso de los índices educativos mucho del progreso futuro dependerá de la labor de la UNESCO.

EL DESARROLLO HUMANO EN EL CORTO PLAZO

"Desde que asumí el gobierno tres años atrás, yo he adoptado políticas en pro del desarrollo humano, e implementado un amplio abanico de programas. Por qué, entonces, mi país todavía se encuentra en el mismo puesto del ranking del índice de desarrollo humano?"

Un presidente electo en 1995

- En el IDH 2000 se reconoce que el IDH no permite recoger el impacto de corto plazo de las políticas económicas y sociales.
- Dos indicadores en particular cambian con mucha lentitud: alfabetismo de adultos y esperanza de vida.

- Se reconoce la necesidad de capturar indicadores de respuesta más rápida, y que además:
 - Evidencien a los más postergados;
 - Muestren la disparidad entre grupos;
 - Respondan a las políticas.

¿CÓMO EVALUAR EL PROGRESO?

Período	Perspectiva Promedio	Perspectiva de privación	Perspectiva de Inequidad
Un período	Cuál es el promedio nacional?	¿Quién tiene más privaciones? Por : Quintil de ingreso Género Región Rural y urbano Grupo étnico Nivel educativo	¿Cuál es la disparidad? Entre: Primer y último quintil de ingreso Mujeres y hombres Regiones mejor y peor Situadas Rural y urbano Grupos étnicos mejor y peor situados Sin educación y el mejor nivel educativo
A través del tiempo	¿Cómo ha cambiado el promedio nacional a través del tiempo?	¿Cómo han progresado los grupos sociales con mayor privación?	¿Cómo han cambiado las disparidades entre grupos sociales? ¿Se han reducido o ampliado?

Fuente: IDH (1999)

- Indicadores a) de insumo, e.g., gasto en educación como porcentaje del PIB, b) de proceso, e.g., relación maestro-alumnos, y c) de resultado, e.g., tasa neta de escolaridad.

¿CÓMO MEDIR EL PROGRESO?

Por supuesto, siempre existe la dificultad de como medir progreso. Tres opciones son:

	1980	1995
País A	0.60	0.70
País B	0.80	0.90
Cambio directo	0.10	0.10
Orden	1	1
Cambio porcentual	16.7%	12.5%
Orden	1	2
Reducción de déficit	25%	50%
Orden	2	1

Fuente: Stewart (1999), Kumar (1999).

- El cambio directo favorece a países que comienzan muy bajo;
- El cambio porcentual favorece a estos aún más;
- La reducción del déficit a aquellos que comienzan muy alto.

LOS INFORMES NACIONALES DE DESARROLLO HUMANO

- Una variante importante en la estimación del desarrollo humano, son los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDHs).
- A la fecha ya se llevan a cabo en un número considerable de países.
- Los INDHs permiten obtener un desglose importante de los IDHs, ya sea a nivel estatal o incluso municipal.
- Unos INDHs tienden a ser generales (e.g., economía, social, político de cada país); los más exitosos, sin embargo, tienden a aquellos de naturaleza temática.
- Se reconoce que a la fecha existe una fuerte discrepancia en la calidad de los distintos INDHs.

"Si se compara el sistema de contabilidad del desarrollo humano a una casa, el índice compuesto representa solo la puerta a esa casa. Sería un error equiparar la puerta con la casa, o creer que la puerta debería evitar el ingreso a la casa."

Sakiko Fukuda-Parr y Selim Jahan.

"En contraste con el crudo IDH, el resto de los Informes de Desarrollo Humano contienen, una colección extensa de cuadros, una riqueza de información sobre una variedad de rasgos sociales, económicos y políticos que influyen la naturaleza y la calidad de la vida humana."

Amartya Sen.

**DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE
POBREZA Y EQUIDAD**

MARCO GENERAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE VIDA

**GILBERTO MONCADA
PROGRAMA MECOVI, BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO, (SDS/POV)**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Marco general.....	381
Una guía para el análisis de bienestar.....	383
Diagnóstico de la pobreza nacional.....	384
Pobreza rural	385
Educación.....	386
Nutrición	387
Protección social	387
Bibliografía.....	388

MARCO GENERAL

Los hogares se ven expuestos a una serie de choques que de acuerdo a su naturaleza, afectan la conducta y el nivel de bienestar de sus integrantes. Las crisis económicas y los programas de reforma tienen múltiples efectos sociales. Los hogares están expuestos a choques que pueden provenir de los llamados programas de ajuste estructural, que tienen el propósito de encaminar el rumbo de las economías hacia un sendero de crecimiento sostenido cuando enfrentan crisis macroeconómicas; a políticas económicas o sociales específicas; o muchas veces a choques independientes de las políticas, como son los desastres naturales o situaciones adversas más particulares, tales como enfermedades severas, muerte de perceptores del hogar, o de otro tipo.

Es muy importante evaluar y hacer un seguimiento a las dimensiones sociales de las crisis macroeconómicas y de los programas de reforma, así como de los choques adversos de otro tipo. Es decir, sus impactos sobre la pobreza, nutrición, salud, educación, empleo, etc. La importancia de integrar estas dimensiones dentro del diseño de las políticas de reforma es reconocido. Sin embargo, el proceso como esto es hecho no es totalmente entendido y el debate no ha sido claro. En gran medida esto es atribuido a la complejidad de las relaciones o enlaces entre las políticas de reforma sectorial y macroeconómica de un lado, y las condiciones de vida de los hogares e individuos de otro lado. El análisis de estas relaciones no siempre ha logrado distinguir exitosamente entre los efectos de las políticas de ajuste y de la crisis preajuste, entre los efectos de contracción y expansión del ajuste, y entre los resultados para los pobres y los no pobres.

¿Cuál es el impacto de las políticas sobre los pobres?. A nivel teórico, en general, el resultado neto de las políticas económicas y sociales (políticas de ajuste por ejemplo) en el bienestar no puede ser predicho porque los hogares tienen múltiples posibilidades de sustitución tanto en el ingreso como en el consumo, y mas generalmente, porque las políticas generan cambios en muchos determinantes del bienestar, incluyendo aquellos que están relacionados al ingreso y al comportamiento de productos de mercado, transferencias netas públicas y privadas, y el valor e incidencia de los servicios proveídos por el sector público. Como algunos de estos factores pueden trabajar en direcciones opuestas, los resultados netos solo pueden ser establecidos empíricamente. De este modo, el desarrollo de un marco teórico debe ser seguido por un plan para el análisis empírico (y de recolección de datos).

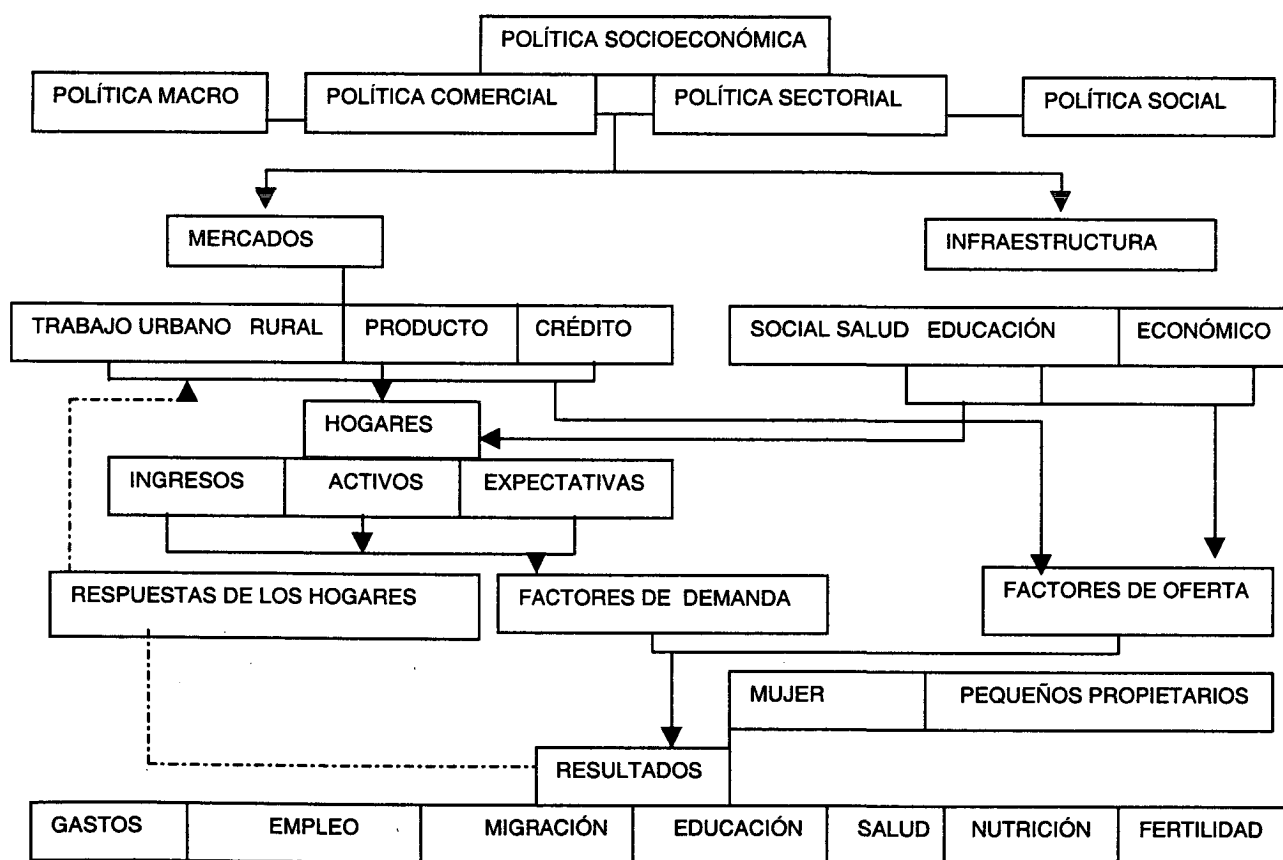
Ante la situación de aumento de la pobreza y de empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares en los países de la región en los últimos años, los organismos internacionales están tratando de relacionar su apoyo al esfuerzo realizado por los gobiernos en la reducción de la pobreza. Este propósito requiere del monitoreo de la pobreza; es decir, el análisis de la evolución del ingreso, consumo, y necesidades básicas, en el tiempo, y de la identificación de los resultados con el tipo de las políticas dadas. Esto a su vez necesita tanto de un buen marco teórico de análisis, así como de información relevante para apoyar el análisis empírico.

El análisis del proceso a través del cual los efectos de la política macroeconómica son transmitidos a los hogares es limitado debido a la falta de integración teórica microeconómica y macroeconómica. La microeconomía tiene que ver con las decisiones de las unidades individuales, en tanto que la macroeconomía se centra en la construcción de los agregados sin relacionar los cambios en ellos con el bienestar y actividades de los hogares y los individuos. La brecha entre macroeconomía y microeconomía puede ser unida introduciendo la noción de un nivel medio (meso) entre los niveles macro y micro. El nivel meso consiste en los mercados en los cuales los hogares comercian, y la infraestructura económica y social que ellos usan. Esto es importante para darse cuenta que los hogares reaccionan a cambios mesoeconómicos generados por cambios macroeconómicos, antes que a los cambios macroeconómicos por sí mismos.

La transmisión del impacto de las políticas en las condiciones de vida de los hogares puede ser vista como un proceso de dos pasos. Primero, las políticas macroeconómicas y sociales afectan los

precios de mercado y la infraestructura económica y social, que es marco o contexto para las decisiones de los hogares y los individuos. Segundo, frente a una situación de cambios en los precios de los bienes, servicios e insumos productivos, y cambios en la disponibilidad e infraestructura de servicios, los hogares responden modificando su conducta. Dependiendo de la naturaleza de los cambios ocurridos, los hogares pueden mejorar o empeorar su bienestar.

En este proceso, de modo más específico, la relación macro-micro consiste, primero, de un análisis de como cambios en las políticas afectan los mercados relevantes y la infraestructura, y segundo, de un análisis de como las actividades de ingresos, consumo y necesidades básicas de los hogares responden a estos cambios macroeconómicos (ver figura 1). Los elementos del nivel mesoeconómico que tienen particular atención en el contexto de estudios sobre las consecuencias sociales y distributivas de las políticas socioeconómicas son los mercados de trabajo, crédito y de productos, servicios de salud y educación, y el estado de la infraestructura económica. Los cambios a nivel meso afectarán los ingresos y activos de los hogares, así como sus expectativas. Entender estos efectos es la tarea del nivel meso-micro, para lo cual se requiere de información y de métodos de análisis. El bienestar de los hogares depende de una serie de resultados: consumo, empleo, ingreso, migración, educación, salud, nutrición, fertilidad, etc. Estos resultados son producto de la influencia combinada de factores de oferta y de demanda. Por ejemplo, el nivel educacional de los miembros del hogar (un resultado variable) es influenciado por la disponibilidad de escuelas (un factor de demanda) y el ingreso del hogar (un factor de demanda).



Para documentar los cambios en las variables del bienestar es necesario disponer de información para cada uno de los niveles macro, meso y micro. Por eso es útil ver los requerimientos de información en el contexto de un sistema de información jerárquico donde los datos y los análisis empíricos son explícitamente considerados en cada uno de los tres niveles (ver siguiente cuadro).

SISTEMA INTEGRADO DE CUENTAS SOCIO-ECONÓMICAS

	Tipos de políticas	Método de análisis	Marco estadístico	Tipo de datos
MACRO	Políticas: macroeconómicas, fiscales, comerciales, etc.	Macro modelos, matriz de contabilidad social (MCS), modelos equilibrio general	Cuentas Nacionales, MCS, indicadores sociales y económicos agregados	Encuestas y censos económicos, balanza de pagos, estadísticas financieras, estadísticas sociales y demográficas
MESO	Efectos: Políticas sectoriales, planificación infraestructura económica y social, políticas empleo, etc.	Estudios sectoriales; modelo de equilibrio general; análisis distribución gasto fiscal social; modelos de empleo	Matriz Insumo-Producto, MCS, hojas de balance alimentario, índices de precios y de cantidad sectoriales.	Encuestas y censos económicos, censo agropecuario, encuestas de presupuestos familiares, estadísticas fiscales; estadísticas sociales; estadísticas de precios; estadísticas de producción.
MICRO	Impacto: Impacto sobre condiciones de vida; programas comunitarios; políticas gobiernos locales	Modelos de consumo, distribución ingresos; estudio acceso a servicios básicos; estudios nutricionales; interdependencia necesidades básicas, etc.	MCS, sistema indicadores sociales; perfiles y mapas de pobreza	Encuestas de empleo e ingresos, encuestas de hogares de niveles de vida, encuestas a nivel de comunidades, censo de población

Fuente: Adaptada de World Bank (1991).

El análisis meso-micro es el estudio del proceso de generación de ingresos, decisiones de gasto, y logro de necesidades básicas, como funciones de precios, características del hogar y dotaciones, e infraestructura relevante para el hogar. Las encuestas de hogares constituyen la fuente de información básica para el análisis meso-micro, complementado con encuestas comunitarias, encuestas sobre precios, censos de población, y características de la infraestructura.

UNA GUÍA PARA EL ANÁLISIS DEL BIENESTAR

Una estrategia de análisis exitosa sobre las dimensiones de la pobreza y de las políticas socioeconómicas en los países debería consistir en un esfuerzo de captación de datos al nivel de los hogares, y en la aplicación de un análisis macro-meso-micro.

El análisis de las condiciones de vida de la población sigue, de modo explícito o implícito, el marco de la teoría de la maximización de la utilidad, y generalmente se realiza en tres niveles. Primero, las principales variables son definidas dependiendo del aspecto particular del bienestar del hogar que es de interés de estudio. Las tabulaciones cruzadas de estas variables con otras de referencia y clasificación proveen una primera imagen de las características del aspecto bajo estudio. Segundo, en el contexto de un

modelo del comportamiento del hogar, las variables del lado derecho o variables independientes son seleccionadas para explicar las variaciones en las variables dependientes. Esta relación toma la siguiente forma general: $Z = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$; donde Z es la variable dependiente de interés; X1 un vector predeterminado de activos y características del hogar; X2 un vector de variables de mercado (precios); X3 un vector de variables de infraestructura (tales como distancia a los servicios de salud y de educación, indicadores de calidad de estos servicios, etc.); b's son los parámetros a ser estimados. El tercer nivel, trata de evaluar como cambios en X2 y X3 afectan la variable dependiente y de este modo los resultados en el bienestar. Esto es dado por: $\Delta Z = b_2(\Delta X_2) + b_3(\Delta X_3)$; donde la información sobre los cambios en X2 y X3 proviene del análisis macro-meso descrito antes. Este tipo de análisis puede ser muy complejo en vista de las interacciones entre diferentes aspectos del bienestar y los efectos retroalimentadores entre los niveles micro y meso. No obstante, esto es factible dada las técnicas de análisis disponibles.

El plan de análisis debería incluir tanto el método de análisis descriptivo a través de las tabulaciones así como la investigación multivariada. Dada la complejidad de las relaciones macro-micro, y la limitada capacidad explicatoria del análisis tabular, es necesario generar un marco analítico mas desarrollado para evitar conclusiones de política económica y social no bien fundamentada.

La pobreza y las políticas socioeconómicas tienen carácter multidimensional, con un importante contenido sectorial relacionado a los recursos humanos, tales como educación, salud, seguridad alimentaria y nutrición. La salud y nutrición están directamente relacionadas a la sobrevivencia de las personas, mientras que la educación es el principal elemento de adquisición de capital que posibilita escapar de la pobreza.

El análisis de las dimensiones sociales debe ser orientado también a grupos focalizados, en particular, por ejemplo, los pobres, mujeres, poblaciones indígenas, pequeños propietarios (agricultores).

Uno de los principales estudios que debería conformar el plan de análisis de las condiciones de vida es el perfil de pobreza. Este estudio provee un panorama de la pobreza que enfrenta el país, además, otorga un marco de referencia para el plan de análisis posterior mas específico. El perfil de pobreza permite analizar la magnitud y la profundidad de la pobreza, proveyendo los elementos necesarios para el monitoreo de la pobreza en el tiempo.

Otros temas que incluiría un plan de análisis sobre las condiciones de vida son: (i) empleo e ingreso (distribución); (ii) migración; (iii) pobreza rural; (iv) educación; (v) salud; (vi) nutrición; (vii) protección social; entre otros. Cada uno de estos estudios tiene particularidades propias y su estructura de análisis responde al enfoque del interés del investigador o a las prioridades de análisis del país.

Como referencia de presenta a continuación el contenido y estructura que podrían tener los estudios sobre pobreza nacional, pobreza rural, educación, nutrición, y protección social.

Diagnóstico de la pobreza nacional

1. Introducción

2. Pobreza – ¿Qué queremos decir con eso?

Descripción sobre el enfoque multi-dimensional (ingresos-pobreza, salud-pobreza, educación - pobreza, desigualdad, etc.)

3. Contexto económico y social

Desarrollo social, cambios en el tiempo, gasto social, políticas y acciones, perspectivas.

4. Datos – ¿Qué hay disponible? ¿qué tipo de encuestas se deben usar? ¿qué datos para que dimensiones? Las limitaciones de las encuestas.

5. La magnitud y dinámica de la pobreza

- Conceptos básicos de mediciones utilizadas en la pobreza

- La línea de pobreza
 - Definiendo ingresos y consumo de los hogares: agregación y deflación
 - El perfil: ¿cuántos son los pobres? ¿dónde viven? ¿cómo viven?. El poder de los tabulados.
 - Más allá de los tabulados: instrumentos básicos analíticos para identificar correlaciones
 - Cambios en el tiempo: ¿la pobreza creció o decreció?
 - Las dinámicas de la pobreza: ¿qué puede hacer un hogar para salirse de la pobreza?
 - El riesgo de caer en la pobreza
6. Las dimensiones sociales de la pobreza
- Salud, desnutrición, mortalidad infantil
 - Educación
 - Empleo, distribución del ingreso
 - Migración, Protección social, criminalidad, capital social, participación.
 - ¿Cómo medir el impacto de las políticas? ¿cuáles son los determinantes? ¿cómo pueden ser determinados? Multi-dimensionalidad. Tabulados.
7. Recomendaciones de políticas económicas y sociales
8. Referencias
9. Anexos metodológicos

Pobreza rural

1. Introducción
- ¿Por qué es necesario evaluar la pobreza rural?
 - ¿Qué es “rural”?
 - ¿Cuáles son las especificidades de la pobreza rural?
 - Ingresos rurales y bienestar social rural.
2. Las mediciones de la pobreza rural
- Delimitando la pobreza rural
 - Midiendo sus componentes: número de pobres rurales, la brecha de pobreza rural, pobreza rural crónica, pobreza rural estacional.
3. Los determinantes de la pobreza rural
- Acceso a tierra: densidad rural de la población, distribución de la propiedad de la tierra.
 - Acceso a mercados de productos, mercado de crédito
 - Infraestructura: transporte, comunicaciones
 - Mercado de trabajo rural agrícola y no agrícola: nivel de desempleo, sueldos reales
 - Transferencia de ingresos: magnitud de las transferencias privadas informales y su efecto en la reducción de pobreza, implicaciones de transferencias informales para la acción pública.

4. Acción pública

- Redistribución de ingresos del no-pobre al pobre
- Incremento del retorno de los activos de los pobres
- Promoción de la acumulación de activos de los pobres
- Transferencias públicas a los pobres

5. Implicaciones de política

Educación

1. Introducción

- Objetivos
- Enfoque

2. Índice de matrícula en el año final de educación básica: un indicador cuantitativo clave

- ¿Por qué empezar con este indicador?
- ¿Cómo documentarlo?

3. Factores de oferta

- Disponibilidad de escuelas: costos de construcción, presupuestos, materiales características inapropiadas de las escuelas
- Disponibilidad de maestros: sueldos, capacitación
- Arreglos pedagógicos inapropiados y otras características escolares
- Tarifas de enseñanza

4. Factores de demanda

- Ingresos del hogar
- Determinantes del acceso a la educación. Cuál es la elasticidad de ingreso por educación? Cuál es el impacto del efecto precio? Cuál es el impacto de largo plazo de las políticas de ajuste de largo plazo?
- Factores del hogar

5. Logro en el aprendizaje de los estudiantes: un indicador cualitativo clave

- ¿Cuáles resultados de enseñanza?
- ¿Cómo medirlos?
- Efectos diferenciales: género, niveles socioeconómicos, regiones, etnia, etc.

6. Factores que inciden en el nivel de aprendizaje

- Disponibilidad de recursos por estudiante
- Horario de enseñanza inadecuado
- Salud de los estudiantes
- Trabajo infantil
- Nutrición

- Participación de los padres (tiempo, gestión)

7. Implicaciones de política

Nutrición

1. Introducción

- Nutrición y pobreza
- Seguridad alimentaria: acceso a alimentos para una vida activa y saludable

2. Estado de la nutrición de los pobres

- El estado de nutrición: tema de la medición, datos (antropometría)
- Determinantes socioeconómicos de la desnutrición: ingresos, precios, educación, salud, información, acceso a tierra, activos físicos, etc.
- Factores del hogar: estructura (sexo, edad), ubicación, actividad

3. Nutrición y pobreza

- Contribución de la desnutrición a la pobreza

4. Recomendaciones de política

- Políticas para mejorar el estado de nutrición de los pobres
- Políticas para reducir el impacto de la desnutrición en la pobreza

Protección social

1. Introducción

- ¿Qué es protección social?
- ¿Qué tipos de intervenciones pueden clasificarse bajo protección social?
- Objetivos

2. Evaluación de la necesidad de ayudar a los grupos vulnerables

- ¿Cuáles son las principales fuentes de riesgo y vulnerabilidad relevantes para la protección social?
- ¿Cuáles grupos vulnerables son los más afectados por los riesgos arriba descritos?
- ¿Deben los programas de protección social ser utilizados para responder a los problemas arriba mencionados?
- ¿Qué indicadores pueden ser de utilidad para monitorear los logros de la protección social?

3. Establecimiento de la efectividad de los programas protección social (público y privado)

- Temas generales a considerar en el análisis
- Evaluar la efectividad de programas existentes
- Identificación de grupos vulnerables a programas
- Determinar la efectividad de programas existentes
- Programas públicos
- Programas privados

4. ¿Qué combinación de programas es la que mejor puede alcanzar las metas de reducción de pobreza?
- Modificación de programas existentes
 - Implementación de un programa nuevo
 - Reemplazo o remoción de programas existentes
 - Criterios utilizados para evaluar cambios propuestos

BIBIOGRAFÍA

Los siguientes documentos han sido utilizados como referencia para la preparación del presente resumen.

Lionel, Demery; Marco Ferroni; Christiaan Grootaert, Editores. (1993). *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. Banco Mundial. Washington, D.C.

World Bank (1991). *Making Adjustment Work for the Poor: A Framework for Policy Reform in Africa*. Washington, D.C.

Vos, Robert (1997). *Hacia un Sistema de Indicadores Económicos*. INDES-BID. Washington, D.C.

Behrman, Jere (1993). *Analyzing Human Resources Effects: Education*. En Lionel, Demery; Marco Ferroni; Christiaan Grootaert, Editores. (1993). *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. Banco Mundial. Washington, D.C.

**DIVULGACIÓN DE RESULTADOS SOBRE
POBREZA Y EQUIDAD
CASO PARAGUAYO**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA,
ENCUESTAS Y CENSOS
PARAGUAY**

DOS ACLARACIONES

- NOS CONCENTRAMOS EN LO NO TRADICIONAL: NO HABLAREMOS DE PÁGINA WEB, LIBROS, TRIPTICOS, ETC.
- LA MAYORÍA DE LAS ESTRATEGIAS ESTAN EN PLENA EJECUCIÓN.

ESTRATEGIAS DE ACUERDO AL TIPO DE USUARIO

- GOBERNACIONES
- PARLAMENTO,MINISTROS,LIDERES
- POTENCIALES DEMANDANTES
- OPINION PUBLICA EN GENERAL
- PRENSA ESPECIALIZADA
- COMUNIDAD ACADÉMICA

GOBERNACIONES

- DIFUSIÓN CON CAPACITACIÓN – PROYECTO DE TRES AÑOS (PNUD)
- UTILIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS PARA LA PLANIFICACIÓN REGIONAL
- BÁSICAMENTE ES COMBATE A LA POBREZA
- GERENCIA DEL PROYECTO
- RÉPLICA ENCUESTA MECOVI

PARLAMENTO, MINISTROS Y LIDERES

- PROYECTO TAEC:
- “TRABAJO DE APOYO ESTADÍSTICO AL CONGRESO NACIONAL”
- DOBLE PRESIÓN: AUTORIDADES Y PRENSA.
- ALIANZAS INSTITUCIONALES. (SIEMPRE ES UN SECTOR EL QUE PROMUEVE LAS LEYES)

GENERACIÓN DE NUEVOS DEMANDANTES

- CAPACITACIÓN EN EL MANEJO DE LAS BASES DE DATOS:

CURSOS -TALLERES A:

- TÉCNICOS DEL SECTOR PÚBLICO
- ONG'S
- INVESTIGADORES - CONVENIOS PARA DESARROLLO DE CURSOS
- PASANTÍAS

OPINION PÚBLICA

- CONFERENCIAS DE PRENSA Y POSTERIOR ATENCIÓN DIFERENCIADA DE ACUERDO AL MEDIO:

PRENSA ESCRITA:

- BOLETINES DE PRENSA CON ANÁLISIS DE LOS INDICADORES
- MATERIALES MULTICOLORES PARA QUE PUEDAN ESCANEAR
- ENTREGA DE DISKETTES DE GRÁFICOS Y DE LA PRESENTACIÓN EN POWER POINT

TELEVISIÓN Y RADIO:

- POSTERIOR A LA CONFERENCIA, EXPOSICIÓN SINTÉTICA DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

PRENSA ESPECIALIZADA

- "SOCIOLOGOS Y ECONOMISTAS DE RENOMBRE NO PARTICIPAN DE LAS CONFERENCIAS DE PRENSA". PERO
- ALGUNOS SON MUY CREIBLES
- TIENEN INFLUENCIA
- PUEDEN CONSOLIDAR NUESTRA CREDIBILIDAD

TRATAMIENTO PREFERENCIAL

- ENVÍO PERSONALIZADO EN EL DÍA DE LA CONFERENCIA
- ATENTAS CARTAS EXPLICATIVAS
- ENVÍO POR CORREO ELECTRÓNICO
- ENVIÓ GRATUITO DE TODAS LAS PUBLICACIONES

COMUNIDAD ACADÉMICA

EDUCANDO A LAS NUEVAS GENERACIONES

- 3 PROYECTOS:
- EN EJECUCIÓN: FASCÍCULOS ILUSTRADOS COLECCIONABLES – CONVENIO CON UN DIARIO (AGOSTO).
- DIVULGACIÓN POPULAR TAMBIÉN EN FASCÍCULOS COLECCIONABLES (OTRO DIARIO). EN ESTUDIO
- ELABORACIÓN DE UN MATERIAL EDUCATIVO AJUSTADO AL PROGRAMA DE ESTUDIOS. IMPORTANTES RECURSOS

OTRAS ESTRATEGIAS

- REDACTORES DE ARTÍCULOS
- APROVECHAMIENTO DE LOS DÍAS FESTIVOS
- SEMINARIOS PARA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS CON PRENSA ESPECIALIZADA – RESUMENES EJECUTIVOS – PRESENTACIONES

RESULTADOS

- GENERACIÓN DE CONSCIENCIA
- UTILIZACIÓN DE LOS DATOS
- PRESENCIA INSTITUCIONAL PERMANENTE
- CREDIBILIDAD
- RECURSOS

DIVULGACIÓN DE RESULTADOS SOBRE CONDICIONES DE VIDA

RENÁN QUISPE LLANOS
INEI-PERÚ

OBJETIVO

Lograr el conocimiento público de las actividades del Programa MECOVI y en especial de los alcances de la Encuesta Nacional de Hogares.

FINANCIAMIENTO

El programa de difusión se encuentra financiado por los Recursos presupuestales comprometidos por el INEI del Perú y los aportes provenientes del BID y el BM en el marco del Programa MECOVI para América Latina.

LINEAMIENTOS GENERALES

(Contenido del Programa)

El Programa de Difusión considerará tres grandes aspectos:

- Difusión de las actividades del Programa MECOVI
- Difusión de las Bases de Datos
- Difusión de las Investigaciones realizadas con el Uso de los resultados de las ENAHO

DIFUSIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA MECOVI

Publicaciones periódicas acerca del Programa MECOVI

- Frecuencia bimestral
- Breve presentación de aportes metodológicos y actividades institucionales que se desarrollan en el marco del Programa.

Publicación en medios de prensa

- Actividades vinculadas a las ENAHO
- Convocatoria Fondo de Investigaciones
- Diseño, captación de datos, procesamiento y publicación trimestral de resultados de las ENAHO.

DIFUSIÓN DE LAS BASES DE DATOS

Difundición de la base de datos de la ENAHO utilizando diversos medios:

- Internet, en la página web del INEI.
- Discos compactos
- Entrega de Bases de Datos a principales universidades del país.
- Cursos Taller de Capacitación y Entrenamiento a Investigadores y posibles usuarios de las Bases de Datos.

DIFUSIÓN DE INVESTIGACIONES CON EL USO DE RESULTADOS DE LAS ENAHO

- Promoción de investigaciones socioeconómicas con el uso de la base de datos de la ENAHO:
- Fondo de Investigaciones con temas nacionales
- Fondo de Investigaciones con temas regionales

DIFUSIÓN DE INVESTIGACIONES CON EL USO DE RESULTADOS DE LAS ENAHO

Publicaciones en tirajes de 350 a 1000 ejemplares,

Distribución en los medios académicos, gobierno nacional y regional del país.

- Grabación de Discos Compactos.
- Organización de Ciclos de Conferencias en Universidades, ONG's, Gremios Empresariales e Instituciones Públicas.

ESTRATEGIAS DE DIFUSIÓN DE RESULTADOS DE LAS ENAHO


PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS

- Publicaciones sobre investigaciones en temas de:
 - Pobreza y distribución del Ingreso
 - Educación
 - Salud
 - Empleo
 - Programas Sociales
 - Percepción de los hogares en temas diversos como: Acceso al crédito, Consumo de Drogas, Turismo Familiar, Actividades de Cultura, entre otros.
- Publicaciones sobre Metodologías Estadísticas

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática Microsoft Internet Explorer

Dirección <http://www.inei.gob.pe/>

Vínculos



Bienvenidos al INEI

- [Acerca del INEI](#)
- [Eventos](#)
- [Capacitación](#)
- [Metodologías y Estándares](#)
- [Enlaces](#)
- [Novedades](#)

[Formulario de Contacto](#)

[Perú en Mapas](#)

[Contacto al Cliente](#)

[Catálogo Publicaciones](#)

[Catálogo de Productos](#)

ii Oportunidad de TRABAJO !! New!

Bienvenidos al Web del INEI, Ud es nuestro visitante N°: **0247647**

Conozca **PERU EN CIFRAS**, donde encontrará la información estadística más actualizada del país. Para acceder a mayor información, ingrese a nuestro Servicio en Línea **INEI ONLINE**

Accesos Directos:

- SISMI**
- CAIB**
- PI-UNESCO**

Sistema de Información sobre

Capacitación	Met. y Estándares	Novedades	Perú en Cifras	Perú en Mapas	Enlaces	Productos y Serv.
--------------	-------------------	-----------	----------------	---------------	---------	-------------------

PROGRAMA MECOVI

Programa de Capacitación para el Personal de las Entidades Locales


[Abriendo página about blank http://www.inei.gob.pe/...](#)

MECOVI - PERU - Microsoft Internet Explorer

Dirección <http://www.inei.gob.pe/mecovi/default.asp>


Archivo • Atrás • Adelante • Detener • Actualizar • Búsqueda • Favoritos • Historial • Canales • Pantalla completa • Correo

Programa de Mejoramiento de las Encuestas y La Medición de las Condiciones de Vida en el Perú (MECOVI-PERU)




PROGRAMA MECOVI
Encuestas de Condiciones de Vida y Medición de las Condiciones de Vida en el Perú

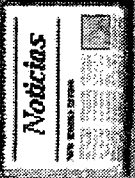
Antecedentes y Objetivos
Del Programa MECOVI- PERU



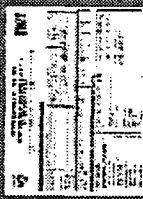
Organismo Ejecutor
Instituto Nacional de Estadística e Informática




Boletines
Notas de Prensa y Otros
Información de Interés




Encuestas Realizadas
Conozca los trimestres de ejecución y sus contenidos




Base de Datos
Relación de las Bases de Datos disponibles



Investigaciones
Acceda a las investigaciones realizadas



Novedades
Bienvenidos, últimas noticias:
Presentación de Investigaciones - MECOVI



Inicio • Quick Launch • CENSOS 2000 INEI PERU - IAR - 2000 • Zona de Internet • Microsoft • MECOVI... • 11:54 a.m.

Microsoft Internet Explorer

Archivos · Atrás · Avanzar · Detener · Actualizar · Inicio · Búsqueda · Favoritos · Historial · Canales · Pantalla completa · Correo · Imprimir · Edición

Dirección: <http://www.inei.gob.pe/mecowi/Encuestas/> Encuestas.htm

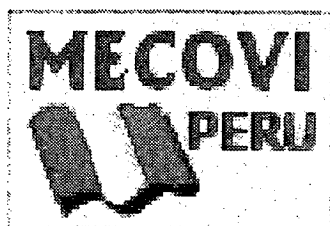
ENCUESTAS REALIZADAS.

Home

A continuación, se muestran las Encuestas Nacionales de Hogares que se han ejecutado a la fecha dentro del Programa MECOWI-PERU, indicando: **trimestre, tema de estudio, nivel de inferencia y cobertura geográfica.**

AÑO	TRIMESTRE	ESTUDIO	NIVEL DE INFERENCIA	COBERTURA GEOGRÁFICA
2000	I	Vivienda, Empleo e Ingreso	Lima Metropolitana	Lima
	I	Empleo e Ingreso, Programas Sociales y Victimización	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	Nacional
	II	Educación, Salud, Programas Sociales, Empleo e Ingreso	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	Nacional
	III	Encuesta Especializada de Niveles de Empleo	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa urbana, Sierra urbana, Selva urbana y Lima Metropolitana.	Nacional
1999	IV	Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	Nacional
	I	Victimización en Lima Metropolitana	Lima Metropolitana. Estratos Sociales: Alto, Medio Alto, Medio, Medio Bajo y Bajo. Conos: Norte, Centro, Este, Sur y Callao.	Lima
	II	Educación, Salud, Aspectus Demográficos, Empleo e Ingreso	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	(Área urbana)
	III	Encuesta Especializada de Niveles de Empleo	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa urbana, Sierra urbana, Selva urbana y Lima Metropolitana.	Nacional
1998	IV	Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	Nacional
	IV	Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional: Urbano y Rural. Dominios Geográficos: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.	Nacional

Inicio · Quick Launch · Windows LPR Spooler 4 · © 1998 - Microsoft Internet... · Microsoft PowerPoint 1... · Zona de Internet · 11:55 a.m.



PUBLICACIONES EN CD'S

INVESTIGACIONES A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LA ENAHO:

1. Dinámica del desempleo, 1997-98.
2. Evolución de los determinantes del empleo en la micro y pequeñas empresas, 1995-98 ENAHO.
3. Determinantes del ingreso de los jóvenes que trabajan, 1997-98.
4. Impacto de los servicios públicos de salud, sobre la productividad y pobreza, 1997-98.
5. Sectores de trabajo, productividad dinámica ocupacional, 1997-98.
6. Condiciones de Vida y Pobreza en el Perú, 1997-98.
7. La Educación y la circularidad de la pobreza, 1997-98.
8. Crecimiento Económico y Pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país, 1997-98.
9. Impacto de los programas de apoyo alimentario en las condiciones de vida, 1997-98.
10. Análisis comparativo de los niveles de vida, 1993-98 ENAHO.
11. El gasto de los hogares en salud, 1997-98.
12. Características de las Viviendas en el Perú, 1997.
13. Perú: Trabajo Infantil y Adolescente, 1998.
14. La Violencia Cotidiana en el Perú, 1999.
15. Perú: Situación de la Mujer y su Participación en la Actividad Económica, 1998.
16. Percepción de los Jefes de Hogar sobre el Consumo de Drogas en su Barrio o Localidad, 1997.
17. La Población Peruana, 1999.
18. Pobreza y Distribución del Ingreso en el Perú, 1996.
19. Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza, 1997.
20. Perú: Niveles de Vida y Pobreza, 1998.
21. Cobertura de la Educación Pública y del Programa del Vaso de Leche según Niveles de Ingreso (ENAHO 1998).
22. Condiciones de Vida de la Población de Menores Ingresos (ENAHO 1998).
23. Perú: Mortalidad Infantil, Pobreza y Condiciones de Vida (ENAHO 1998).
24. Salud Reproductiva - Pobreza y Condiciones de Vida en el Perú (ENAHO 1998).
25. Perú: Características Educativas de los Hogares, 1997.
26. Perú: Características Educativas de los Hogares, 1998.

27. Perú: Demanda de Atención en Servicios de Salud, 1997.
28. Perú: Demanda de Atención en Servicios de Salud, 1998.
29. Perú: Características del Empleo Urbano, 1997.
30. Perú: Características del Empleo Urbano, 1998.
31. El Ahorro en las Familias Urbanas, 1997.
32. El Crédito en las Familias Urbanas, 1997.
33. Percepción del Medio Ambiente Urbano, 1997.
34. Percepción y Expectativas del Jefe del Hogar sobre la Informática, 1997.
35. Perú: Percepción de la Medicina Tradicional en Hogares Urbanos, 1997.
36. Perú: Transporte Urbano en los Hogares, 1997.
37. Práctica Deportiva en los Hogares Urbanos, 1997.
38. Turismo Familiar Interno en los Hogares Urbanos, 1997.
39. Utilización de Adelantos Tecnológicos en los Hogares Urbanos, 1997.
40. Actividades de Cultura en Hogares Urbanos, 1997.

METODOLOGÍAS ESTADÍSTICAS

1. ¿Cómo se mide las Condiciones de Vida?.
2. ¿Cómo se calcula el Índice de Desarrollo Humano?.
3. Métodos de Medición de la Pobreza.
4. ¿Cómo se calcula la Tasa de Subempleo Urbano?.
5. ¿Cómo se calcula la Tasa de Desempleo Urbano?.
6. ¿Cómo se calcula el Índice de Desarrollo Educativo de la Niñez y la Adolescencia?.
7. Mortalidad: Conceptos Básicos y Técnicas de Medición.
8. Proyecciones de la Población.
9. Medición de los Aspectos de Educación, Salud y Demográficos.
10. Medición de los Aspectos de Consumo, Gasto, Empleo e Ingreso.
11. Medición del Gasto Social.
12. Diseño y Organización de un Sistema de Actualización del Marco Muestral para la ENAHO.
13. Organización de un Marco Muestral de las Areas Afectadas por el Fenómeno del Niño.
14. Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú.
15. Metodología para el Cálculo de los Niveles de Empleo.
16. Metodología para la Medición del Índice de Desarrollo Humano en el Perú

PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS ENCUESTAS Y LA MEDICION DE LAS
CONDICIONES DE VIDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (MECOVI)
BID - BANCO MUNDIAL - CEPAL

5° TALLER REGIONAL
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES
(continuación)

Aguascalientes, México, 6 al 8 de junio de 2000

INEGI

CEPAL

Lista de Participantes

ARGENTINA

INDEC

MARÍA FERNANDA OLMOS
Responsable Elaboración Indicadores
Sociodemográficos
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
Pte. Julio A. Roca 609
Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4349 9262
Fax: (54-11) 4349 9730
E-mail: ferolmos@movi.com.ar

DANIEL PETETTA
Asesor Encuestas de Hogares
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
Av. Pdte. Julio A. Roca 609
1067 Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4349 9276
Fax: (54-11) 4349 9218
E-mail: dpete@indec.mecon.gov.ar

GUILLERMO LUIS MANZANO
Responsable Control de Calidad
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
Pte. Julio A. Roca 609
Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4349 9227
Fax: (54-11) 4349 9886
E-mail: gmanz@indec.mecon.gov.ar

BOLIVIA

JAVIER MONTERREY ARCE
Coordinador Programa MECOVI - Bolivia
Instituto Nacional de Estadística (INE)
Plaza Mario Guzmán Aspiazú N°1
La Paz
Tel.: (591-2) 333222/222700
Fax: (591-2) 224866
E-mail: censos_encuestas_9@ine.gov.bo

SUSANA LIZÁRRAGA ALVAREZ
Responsable de Pobreza
Instituto Nacional de Estadística (INE)
Plaza Mario Guzmán Aspiazú N°1
La Paz
Tel.: (591-2) 333222/222700
Fax: (591-2) 224866
E-mail: censos_encuestas_9@ine.gov.bo

SERGIO ALBERTO CRIALES AGUIRRE
Analista de Sector
Unidad de Análisis de Políticas Sociales y
Económicas
UDAPE
Av. Mariscal Santa Cruz, Edf. Palacio de
Telecomunicaciones
Piso 18, La Paz
Tel.: (591-2) 375512
Fax: (591-2) 372233
E-mail: scriales@udape.gov.bo
sergio_criales@hotmail.com

BRASIL**ANGELA FILGUEIRAS JORGE**

Jefe de Departamento

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
(IBGE)

Av. Chile 500, 6º andar – Río de Janeiro

Tel.: (55-21) 5144521/5140992/5140993**Fax:** (55-21) 5140030/2627308**E-mail:** angel@ibge.gov.br**CHILE****MARIANA SCHKOLNIK**Subdirectora de Operaciones del Instituto Nacional
de Estadística (INE)

Av. Bulnes 418, piso 4

Casilla 498, Correo 3

Santiago

Tel.: (56-2) 3667730**Fax:** (56-2) 6874496**E-mail:** inestuj@ctcreuna.cl**CAROLINA CAVADA**Coordinación del Sistema Estadístico Nacional
Instituto Nacional de Estadística (INE)

Av. Bulnes 418, Santiago

Tel.: (56-2) 3667560**Fax:** (56-2) 6874496**E-mail:** inestuj@ctcreuna.cl**BERTA TEITELBOIM GRINBLATT**Jefa Departamento Información Social
Ministerio de Planificación y Cooperación
(MIDEPLAN)

Ahumada 48, piso 5

Santiago

Tel.: 56-2-6751540**Fax:** 56-2-6729027**E-mail:** bteitelboim@mideplan.cl**COSTA RICA****JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO**

Asesor

Instituto Nacional de Estadística y Censos
InvestigadorInstituto de Investigaciones en Ciencias
Económicas

Universidad de Costa Rica

San José

Tel.: (506) 2074651**Fax:** (506) 2243682/2833795**E-mail:** jdtrejos@cariari.ucr.ac.cr**FREDDY ABEL ROJAS RODRÍGUEZ**Coordinador Proyecto de Investigación
Instituto de Investigaciones en Ciencias
Económicas

Universidad de Costa Rica

San José

Tel.: (506) 2833816**Fax:** (506) 2833795**E-mail:** frojas@cariari.ucr.ac.cr**ECUADOR****JULIO EDUARDO ENCALADA BRAVO**

Analista de Investigación

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

Juan Larrea 1536 y José Riofrio

Quito

Tel.: (593-2) 232305/232012**Fax:** (593-2) 509836**E-Mail:** inecl@ecnet.ec**EL SALVADOR****SAÚL FRANCISCO GARCÍA CARBALLO**

Jefe de División de Información Social

Dirección General de Estadísticas y Censos
(DIGESTYC)

Av. Juan Bertis N° 79, Ciudad Delgado

San Salvador - El Salvador

Tel.: : (503) 2765900 (503) 2761249**Fax:** (503) 2765900 ext. 129**E-mail:** mecoviels@salnet.net**GUATEMALA****HILCIAS AGUILAR OLIVARES**

Jefe, Departamento Técnico Estadístico

Instituto Nacional de Estadística (INE)

8va Calle 9-55 zona 1 Edificio América

Ciudad de Guatemala - Guatemala

Tel.: : (502-2) 232 0988**Fax:** (502-2) 232 0988**E-mail:** pnudine@guate.net**HONDURAS****JOSÉ LLIMER PERALTA**

Subdirector General

Dirección General de Estadísticas y Censos

6a. Avenida y 8a Calle

Tegucigalpa

Tel.: : (504) 2221045**Fax:** (504) 2227886**E-mail:** jlperalta@mixmail.com

MÉXICO

GEORGINA ARGÁIZ FLORES

Subdirectora

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Av. Héroe de Nacozari 2301

Fracc. Jardines del Parque C.P. 20270

Aguascalientes

Tel.: : (52-49) 105418

Fax: (52-49) 182418

E-mail: georgina.argaiz@inegi.gob.mx

PATRICIA MÉNDEZ CARNIADO

Subdirectora

Coordinadora de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Rep. Mexicana esq. Rep. del Salvador s/n Fracc. El Dorado

Aguascalientes

Tel.: (52-49) 787912

Fax: (52-49) 787912

E-mail: enighpil@ags.podernet.com.mx

BLANCA ROSA SAINZ LÓPEZ

Directora de Estudios Económicos

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Av. Héroe de Nacozari 2301

Fracc. Jardines del Parque C.P. 20270

Aguascalientes

Tel.: : (52-49) 105498 ó 183577

Fax: (52-49) 180684

E-mail: bsainz@cnes.inegi.gob.mx

RODRIGO NEGRETE PRIETO

Coordinador de Investigación

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Av. Héroe de Nacozari 2301

Fracc. Jardines del Parque C.P. 20270

Aguascalientes

Tel.: : (52-49) 105439

Fax: (52-49) 181478

E-mail: rnegrete@cnes.inegi.gob.mx

MARGARITA ALEJANDRA VELÁZQUEZ MARTÍNEZ

Jefe de Departamento

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

República Mexicana/República del Salvador s/n Fracc. El Dorado

Aguascalientes

Tel.: : (52-49) 105711

Fax: (52-49) 787912

E-mail: enighpil@ags.podernet.com.mx

FERNANDO MEDINA

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Avenida Constituyentes 947, Col. Belén de las Flores

Delegación Alvaro Obregón, C.P. 01110 México, D.F.

Tel.: (52-2) 2711652/2714563

Fax: (52-5) 2715767

E-mail: fmedina@sedesol.gob.mx

FRANCISCO HERNÁNDEZ Y PUENTE

Asesor del Subsecretario de Desarrollo Regional

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

San Antonio Abad 124 Col. Tránsito

Tel.: (52-5) 6970002

Fax: (52-5) 7406473

E-mail: sdsca@supernet.com.mx

REY GASPAR HERNÁNDEZ NOYOLA

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Av. Constituyentes 947 edif. "C" P.A.

Col Belem de las Flores C.P. 01110, Mex. D.F.

Tel.: (56) 299910, anexo 3367 ó 3279

Fax: (52) 715767

E-mail: hgaspar@todito.com

SERGIO DE LA VEGA ESTRADA

Dirección General de Planeación, Evaluación y Seguimiento

de PROGRESA

Edificio PROGRESA

Insurgentes Sur 1480 piso 7

Col. Barrio Actipan

Del. Benito Juárez 03230

México D.F.

Tel.: (52-5) 5348529/5348808

Fax: (52-5) 5345877

E-mail:

PANAMÁ

MARÍA CRISTINA DE PASTOR
Jefe del Departamento de Política y Coordinación Social
Dirección de Políticas Sociales
Ministerio de Economía y Finanzas
Vía España, Edificio Ogawa – Dirección de Políticas Sociales
Panamá
Tel.: (507) 2695519 - 2639633
Fax: (507) 2633125
E-mail: posocial@sinfo.net

CECILIO GADPAILLE
Jefe del Departamento de Investigación y Estudios Sociales
Dirección de Políticas Sociales
Ministerio de Economía y Finanzas
Vía España, Edificio Ogawa – Dirección de Políticas Sociales
Panamá
Tel.: (507) 2695519
Fax: (507) 2633125
E-mail: posocial@sinfo.net

PARAGUAY

JULIO MANUEL FERNÁNDEZ FRUTOS
Director General
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
Naciones Unidas y Saavedra, Fernando de la Mora
Tel.: (595-21) 506988/511016)
Fax: (595-21)508493
E-mail: jfe@dgeec.gov.py

MARCOS ROBLES
Consultor y Coordinador Técnico
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
Naciones Unidas y Saavedra, Fernando de la Mora
Tel.: (595-21) 506988/511016)
Fax: (595-21)508493
E-mail: mro@dgeec.gov.py

PERÚ

RENÁN QUISPE LLANOS
Subjefe de Estadísticas
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
General Garzón 654/658, Jesús María
Apartado 936
Tel.: (51-1) 4333126
Fax: (51-1) 4333159
E-mail: rquispe@inei.gob.pe
FINANCIAMIENTO: MECOVI - PERU

MOISÉS VENTOCILLA ALOR
Instituto Cuánto
Plaza El Ovalo 203 - B, San Isidro
Lima - Perú
Tel.: (51-1) 442 5460
Fax: (51-1) 442 3421
E-mail: cuanto@terra.com.pe

REPÚBLICA DOMINICANA

CÉSAR DAVID SANTANA MONTÁS
Encargado Departamento Asesoría y Proyectos
Oficina Nacional de Estadística
Secretariado Técnico de la Presidencia
Edificio Oficinas Gubernamentales JPD, Piso 9
Santo Domingo, Rep. Dominicana
Tel.: (809) 6827777
Fax: (809) 6863747
E-mail: ofic.estadis@codetel.net.do

URUGUAY

MARÍA MÓNICA BELTRAMI ARBULO
Asesora Técnica
Instituto Nacional de Estadística
Río Negro 1520
Montevideo 11100
Tel.: (598-2) 9027303
Fax: (598-2) 9032881
E-mail: mcarter@ine.gub.uy

VENEZUELA

JOSÉ FRANCISCO SALINAS
Coordinador de la Unidad de Investigación de Condiciones de Vida
Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)
Av. Boyaca, Maripérez, Edif. Fundación La Salle
piso 1 DESD, Caracas
Tel.: (58-2) 7930580
Fax: (58-2) 7930580
E-mail: ilugo@platino.gov.ve

CEPAL

JUAN CARLOS FERES
Coordinador MECOVI - CEPAL
División de Estadística y Proyecciones Económicas
Av. Dag Hammarskjöld S/N
Vitacura, Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 210 2408
Fax: (56-2) 210 2472
E-mail: jferes@eclac.cl

PASCUAL GERSTENFELD
Director
Oficina de la CEPAL, Naciones Unidas
Juncal 1305, piso 10
Montevideo
Tel.: (598-2) 9161580
Fax: (598-2) 9161776
E-mail: cepal@adinet.com.uy

TITO ARMANDO VELASCO
Asesor Regional CEPAL
División de Estadística y Proyecciones Económicas
Av. Dag Hammarskjöld S/N
Vitacura, Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 210 2417
Fax: (56-2) 210 2472
E-mail: tvelasco@eclac.cl

JORGE BRAVO
Experto en Población
CEPAL, CELADE, División de Población
Av. Dag Hammarskjöld S/N
Vitacura, Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 210 2007
Fax: (56-2) 208 0196
E-mail: jbravo@eclac.cl

RUBÉN KAZTMAN
Consultor CEPAL
Oficina de la CEPAL
Juncal 1305, Piso 10, Montevideo
Tel.: (598-2) 9161580,
Fax: (598-2) 9161776
E-mail: cepal@adinet.com.uy

LUIS BECCARIA
Secretaría de Desarrollo Social de la Nación
Av. 9 de julio 1925 piso 13 (1332)
Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4383 2079/4384 6155
Fax: (54-11) 4383 2079 /4383 6764
E-mail: beccaria@mail.retina.ar

ROSA GROSSKOFF
Consultora CEPAL
Juncal 1305 of. 1002, CP 11000
Montevideo
Tel.: (598-2) 4082054/55
Fax: (598-2) 4001260
E-mail: rgrosskoff@mgap.gub.uy

XAVIER MANCERO
Consultor CEPAL
Pedregal 700 y Hernández Girón
Quito, ECUADOR
Tel.: (593-2) 457316/495410
Fax:
E-mail: manvala@access.net.ec

MARÍA DE LA LUZ AVENDAÑO
Coordinadora Banco de Datos de Encuesta de Hogares
División de Estadística y Proyecciones Económicas
Av. Dag Hammarskjöld S/N
Vitacura, Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 210 2441
Fax: (56-2) 210 2472
E-mail: mavendano@eclac.cl

CARLOS DAROCH LARENAS
Asistente de Investigación
División de Estadística y Proyecciones Económicas
Av. Dag Hammarskjöld S/N
Vitacura, Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 210 2449
Fax: (56-2) 210 2472
E-mail: cdaroch@eclac.cl

BID

GILBERTO MONCADA
Coordinador MECOVI - BID
1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C.
20577, USA
Tel.: (1-202) 623 2716
Fax: (1-202) 623 3299
E-mail: gilbertom@iadb.org

JOSÉ ANTONIO MEJÍA GUERRA
MECOVI - BID
1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C.
20577, USA
Tel.: (1-202) 623 3713
Fax: (1-202) 623 3299
E-mail: joseam@iadb.org

BID (cont.)**RAIMUNDO ARROIO**

MECOVI - BID

1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C.
20577, USA**Tel.:** (1-202) 6232455**Fax:** (1-202) 6231308**E-mail:** raimundoa@iadb.org**BANCO MUNDIAL****NORMAN HICKS**

Sector Manager, Poverty

Poverty Reduction and Economic Management

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Banco Mundial

1818 H Street NW,

Washington D.C. 20433, USA

Tel.: (1-202) 473 1977**Fax:** (1-202) 522 0054**E-mail:** nhicks@worldbank.org**HAEDUCK LEE**

Coordinador MECOVI - Banco Mundial

Poverty Reduction and Economic Management

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

1818 H St., N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Tel.: (1-202) 473 6687**Fax:** (1-202) 522 0054**E-mail:** hlee@worldbank.org**KINNON SCOTT**

Senior Economist

Development Research Group

Development Economics

1818 H Street, N.W., Washington D.C. 20433,
USA**Tel.:** (1-202) 473 8124**Fax:** (1-202) 522 1153**E-mail:** kscott1@worldbank.org**CARLOS SOBRADO**

Economista

Poverty Reduction and Economic Management

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

1818 H St., N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Tel.: (1-202) 458 1350**Fax:** (1-202) 522 0054**E-mail:** csobrado@worldbank.org**BENEDICTE DE LA BRIERE**

Economist

Development Research Group

Development Economics and Chief Economist

1818 H St., N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Tel.: (1-202) 473 1923**Fax:** (1-202) 522 1151**E-mail:** bdelabriere@worldbank.org**DAVID CIESLIKOWSKI**

Economist

Development Data Group

Development Economics

1818 H St., N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Tel.: (1-202) 473 3816**Fax:** (1-202) 522 1785**E-mail:** dcieslikowski@worldbank.org**PNUD****PABLO RODAS**

Consultor Independiente

Edificio Galerías Reforma

Oficina 306, Avenida Reforma, 8-60 Zona 9

Guatemala, GUATEMALA

Tel.: (502) 3340504**Fax:** (502) 3340505**E-mail:** pablorodas@yahoo.com**EQUIPO DE APOYO DEL CENTRO DE
CAPACITACIÓN DEL INEGI****JUAN MANUEL GARCÍA LEDESMA**

Subdirector

Dirección de Desarrollo Estadístico del Instituto

Nacional de Estadística,

Geografía e Informática (INEGI)

Av. Héroe de Nacozari N 2381, Fracc. Jardines del

Parque, Aguascalientes,

México

Tel.: (52-4) 9105308**E-mail:** soporte@dgedde.inegi.gob.mx**JACKELINE MARTÍNEZ PONCE**

Subdirectora de Aplicaciones Estadísticas

Dirección de Planeación y Capacitación del

Instituto Nacional de Estadística,

Geografía e Informática (INEGI)

Av. Héroe de Nacozari N 2381 Sur, Fracc.

Residencial del Parque, Aguascalientes

México, C.P. 20270

Tel.: (52-014) 9105462**Fax:** (52-014) 9181280**E-mail:** jmartinez@cap.inegi.gob.mx

**EQUIPO DE APOYO DEL CENTRO DE
CAPACITACIÓN DEL INEGI (cont.)****GABRIEL ALCOLEA HERRERA**Subdirector de Capacitación Técnica en
EstadísticasDirección de Planeación y Capacitación del
Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática (INEGI)
Av. Héroe de Nacozari N 2381 Sur, Fracc.
Residencial del Parque, Aguascalientes
México, C.P. 20270**Tel.:** (52-014) 9105463**Fax:** (52-014) 9181280**E-mail:** galcolea@cap.inegi.gob.mx**JULIO CÉSAR CARO OSEGUERA**Jefe del Departamento de Capacitación Técnica en
EstadísticasDirección de Planeación y Capacitación del
Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática (INEGI)
Av. Héroe de Nacozari N 2381 Sur, Fracc.
Residencial del Parque, Aguascalientes
México, C.P. 20270**Tel.:** (52-014) 9105462/63**Fax:** (52-014) 9181280**E-mail:** jcaro@cap.inegi.gob.mx**ROBERTO GUIRETE SALDAÑA**

Técnico operativo

Dirección de Planeación y Capacitación del
Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática (INEGI)
Av. Héroe de Nacozari N 2381 Sur, Fracc.
Residencial del Parque, Aguascalientes
México, C.P. 20270**Tel.:** (52-014) 9105462/63**Fax:** (52-014) 9181280**E-mail:** rguirete@cap.inegi.gob.mx

