

LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS: SUS DEFICIENCIAS

TECNICAS Y SU IMPACTO EN LA DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES

Septiembre de 1997

(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)

Gustavo Alvarez¹
Alicia Gómez²
Ariel Lucarini³
Fernanda Olmos⁴

¹ Investigador de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC

² Coordinadora del Area de Información Derivada de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC

³ Investigador del SIEMPRO en convenio con la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC

⁴ Investigadora del SIEMPRO en convenio con la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC

LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: SUS DEFICIENCIAS TECNICAS Y SU IMPACTO EN LA DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES

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.

LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS: SUS DEFICIENCIAS TECNICAS Y SU IMPACTO EN LA DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES⁵

1. Introducción

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 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.

⁵ 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-.

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 censal⁶.

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,

⁶ 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 que⁷:

- 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

⁷ 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.

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.

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 operacional⁸	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,

⁸ Elaboración en base a INDEC, 1984.

- 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.

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

Cantidad de personas	Al menos un menor de 6 a 12 años			
	SI		NO	
	Al menos un ocupado		Al menos un ocupado	
	SI	NO	SI	NO
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 1991⁹.

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).

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.

⁹ 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.

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	* ¹⁰
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

¹⁰ Por definición metodológica el valor de estas celdas debería ser igual al obtenido con el NBI tradicional.

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.

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 hogares¹¹.

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

- T 1: Hogares con núcleo¹² 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).

¹¹ Esta clasificación es una versión abreviada de una clasificación exhaustiva de hogares elaborada en un documento interno. Ver GOMEZ, A. y otros (1997).

¹² En adelante la expresión "con núcleo" comprende hogares con núcleo completo e incompleto.

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.

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 universales¹³ 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.

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.

¹³ En este grupo se incluyen los hogares que tienen insatisfechas tanto necesidades universales como específicas.

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.

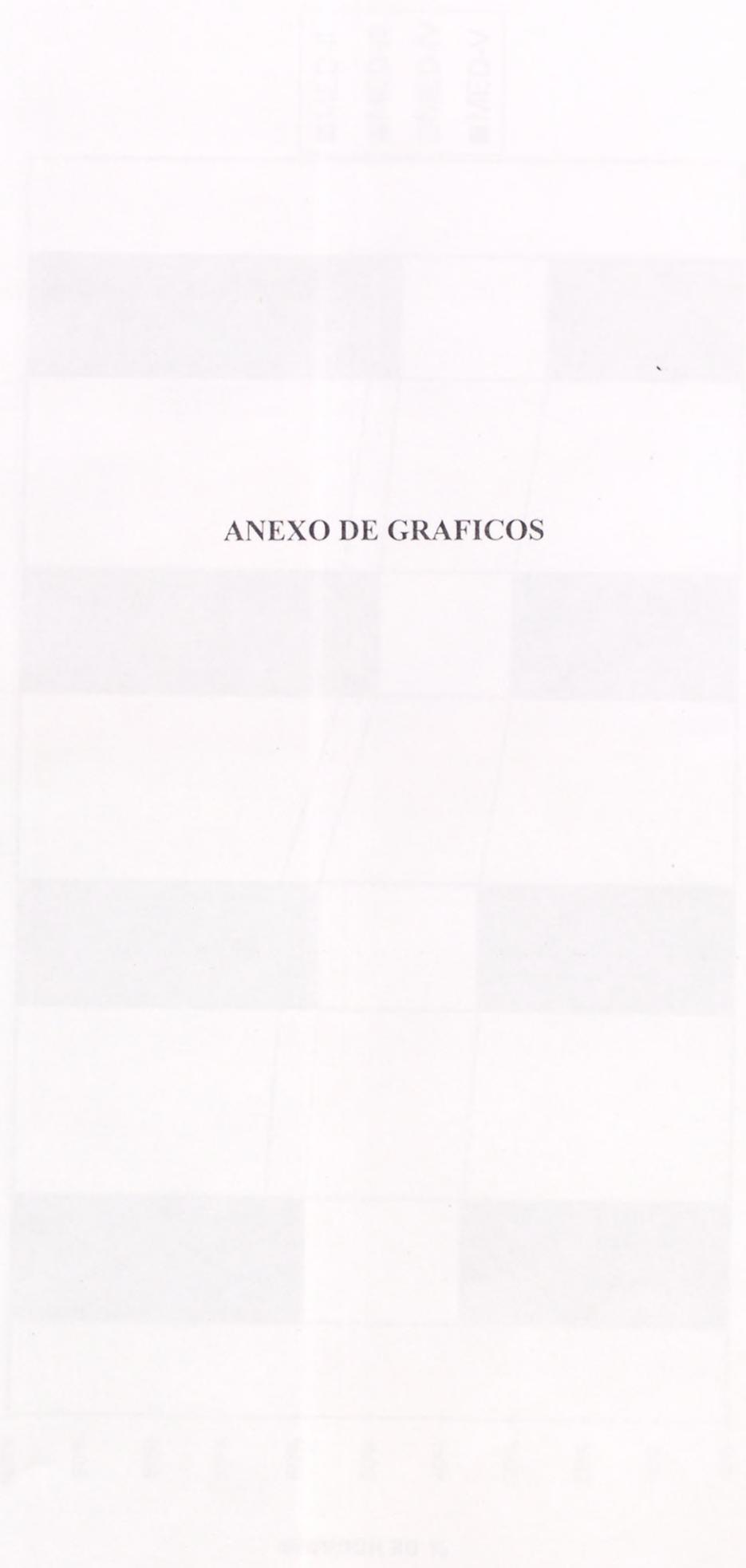
Asimismo se comprobó que estas tendencias eran válidas en general para las cuatro áreas geográficas. En algunos grupos de hogares, el Gran Buenos Aires evidenció situaciones diferenciadas del resto que no cuestionan las afirmaciones generales señaladas en estas conclusiones.

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.

GRAFICO 1: HOGARES SEGUN TIPO DE HOGAR DEPENDIENTE REFERIDO A LA MENSURABILIDAD DE
 HBI POR AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS, ARGENTINA 1991



ANEXO DE GRAFICOS

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

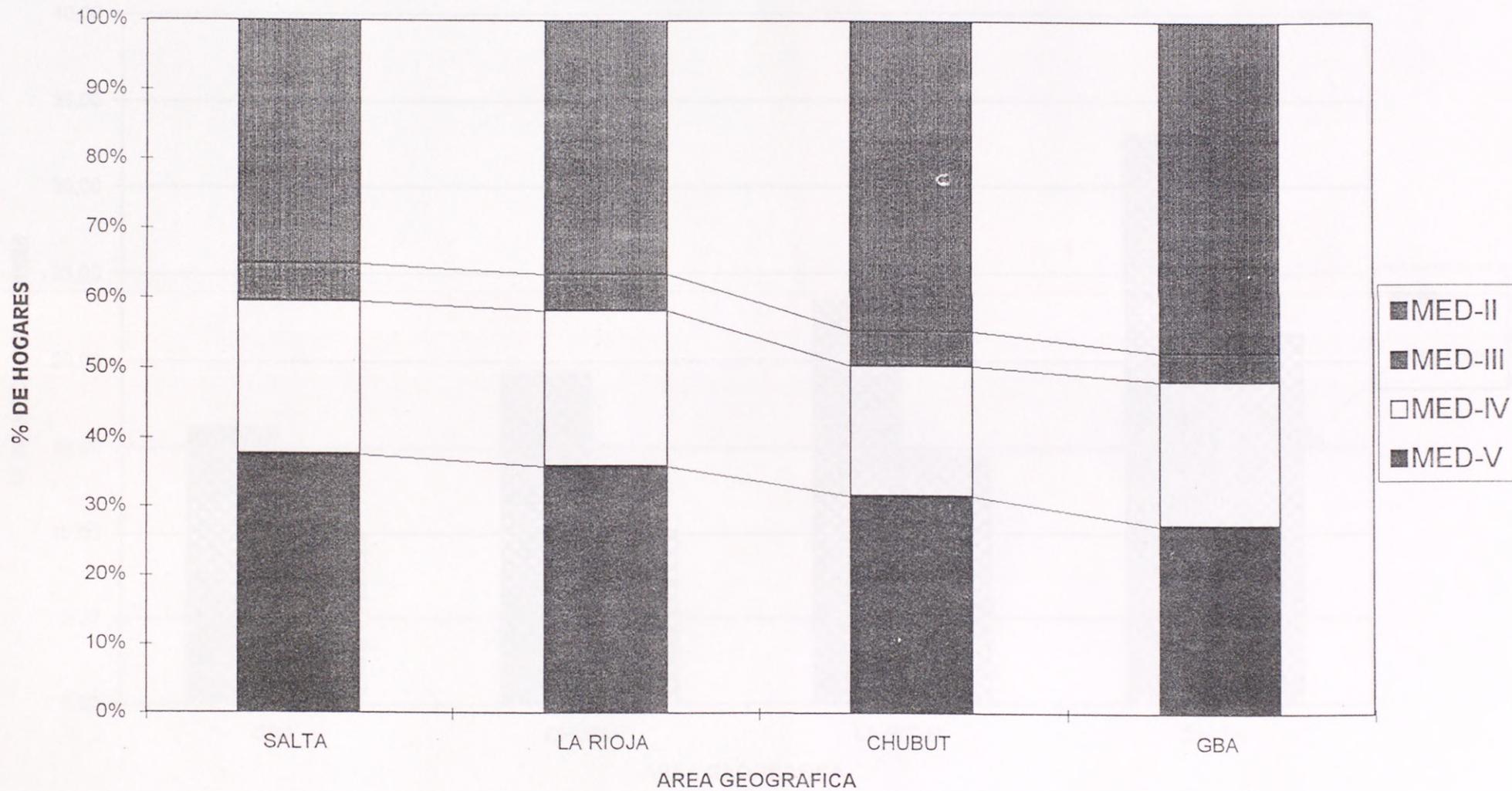


GRAFICO 2: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS. ARGENTINA, 1991.

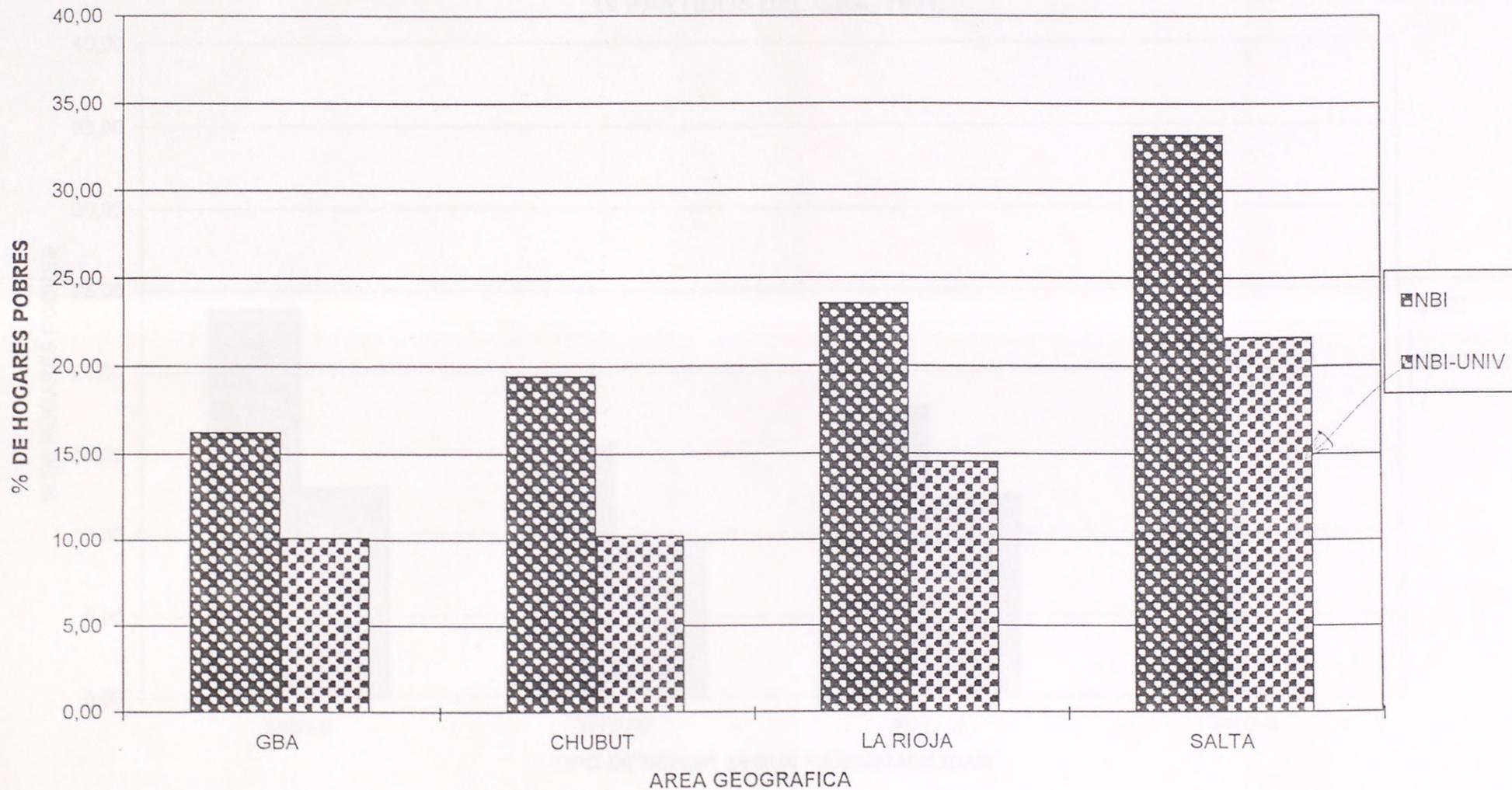


GRAFICO3: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD. 19 PARTIDOS DEL GBA, 1991.

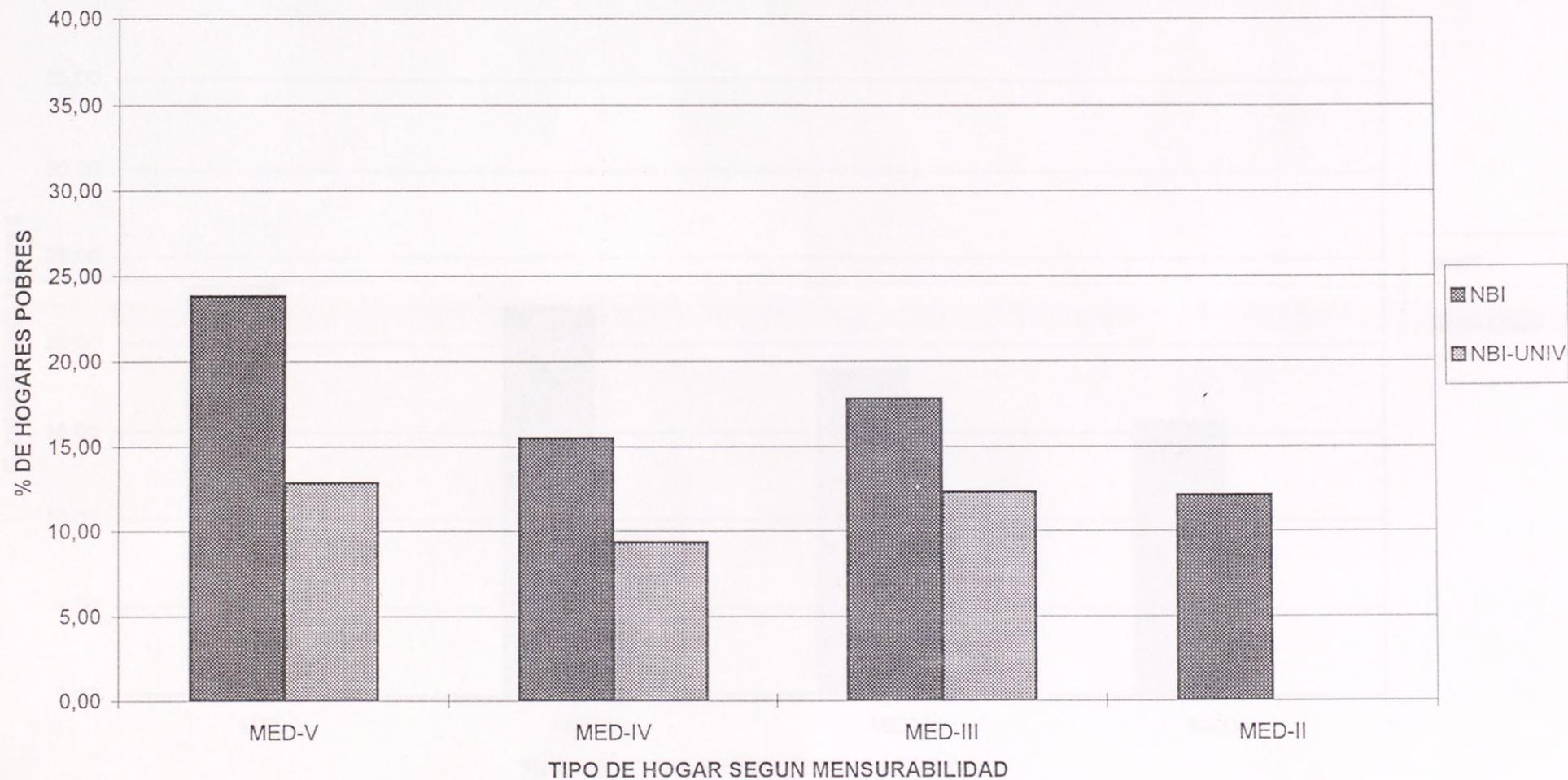


GRAFICO 4: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD, CHUBUT, 1991.

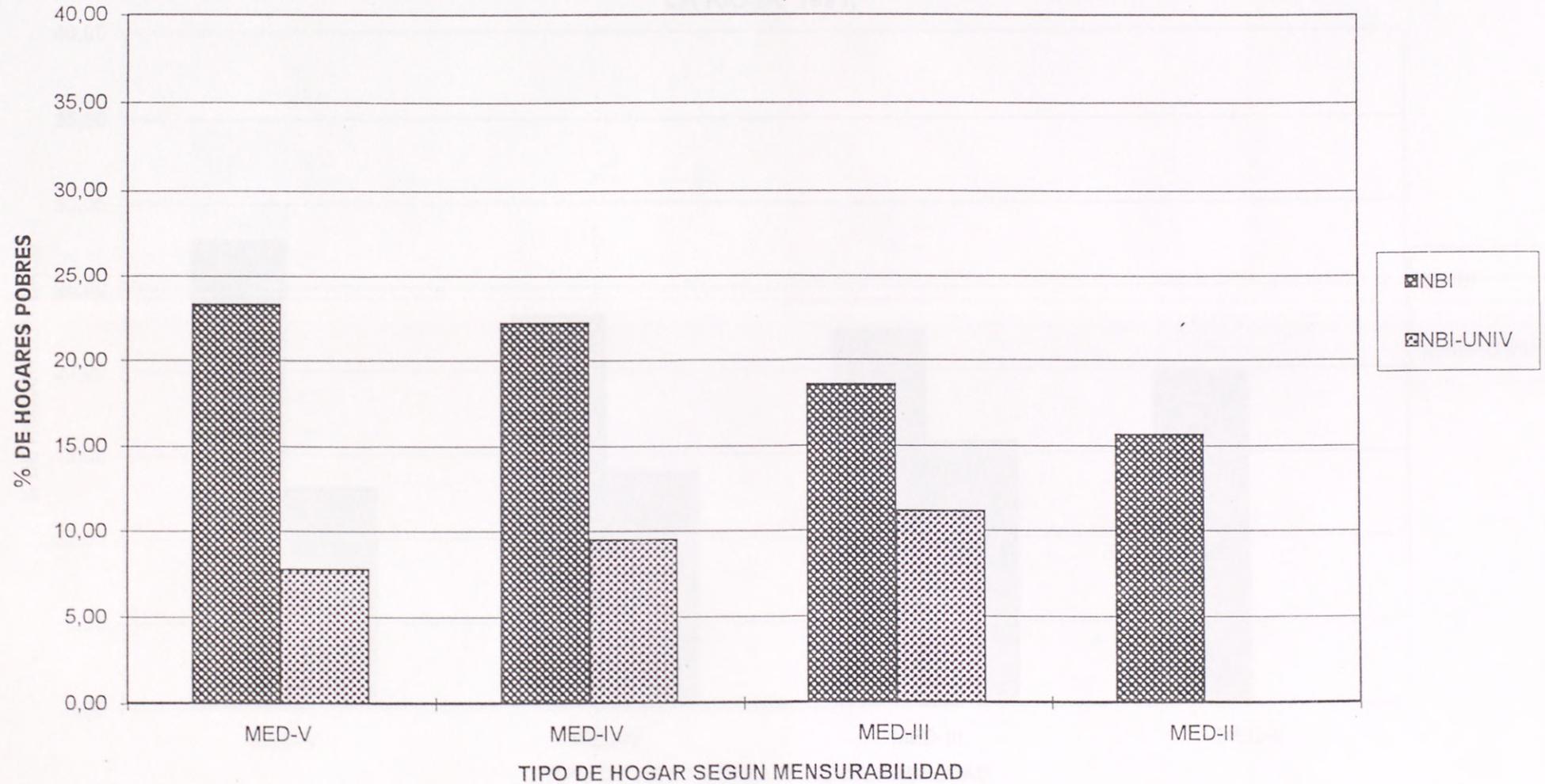


GRAFICO 5: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICIÓN DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD, LA RIOJA, 1991.

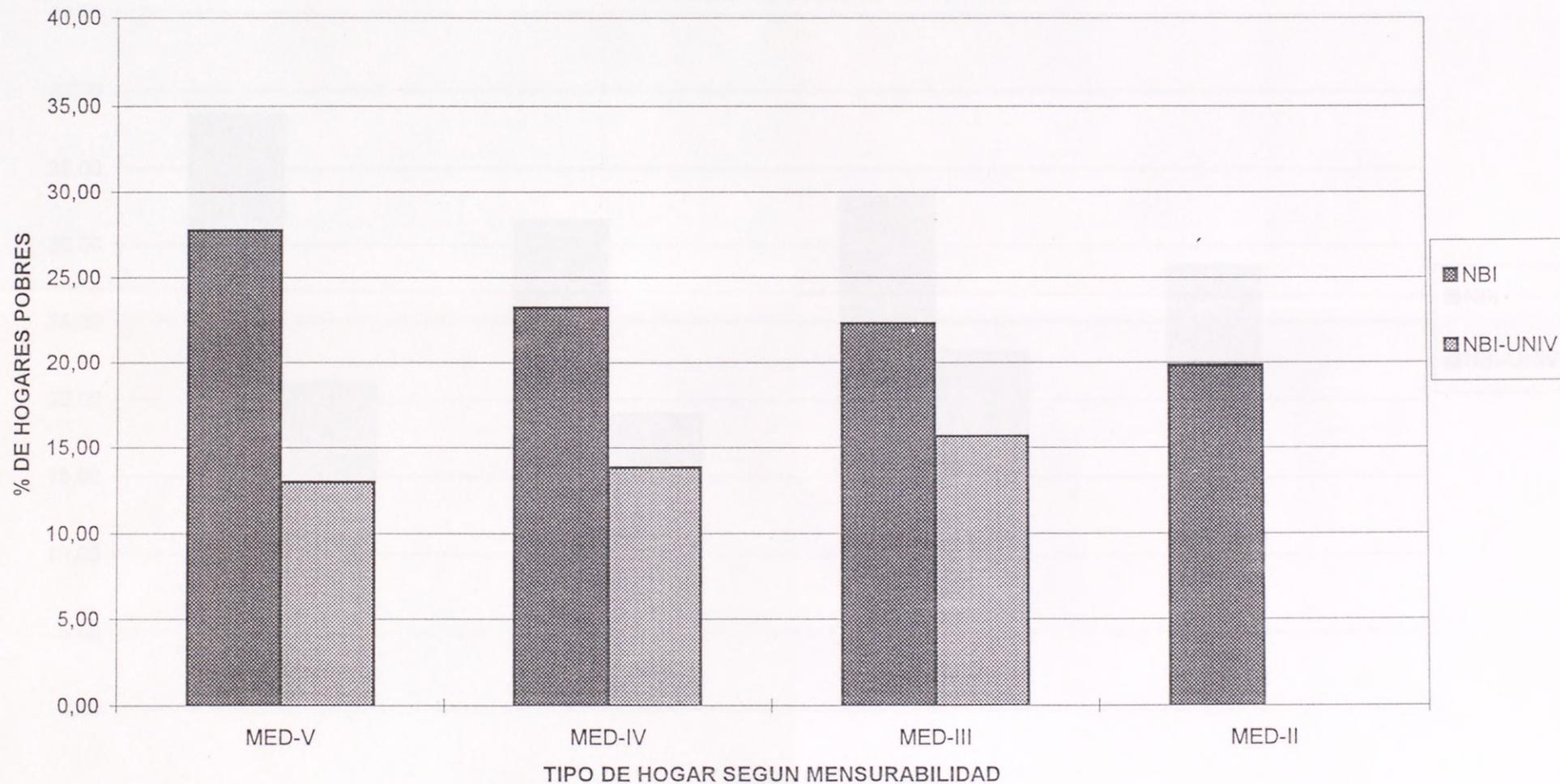


GRAFICO 6: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR
DEFINIDO DE ACUERDO A LA MENSURABILIDAD.
SALTA, 1991.

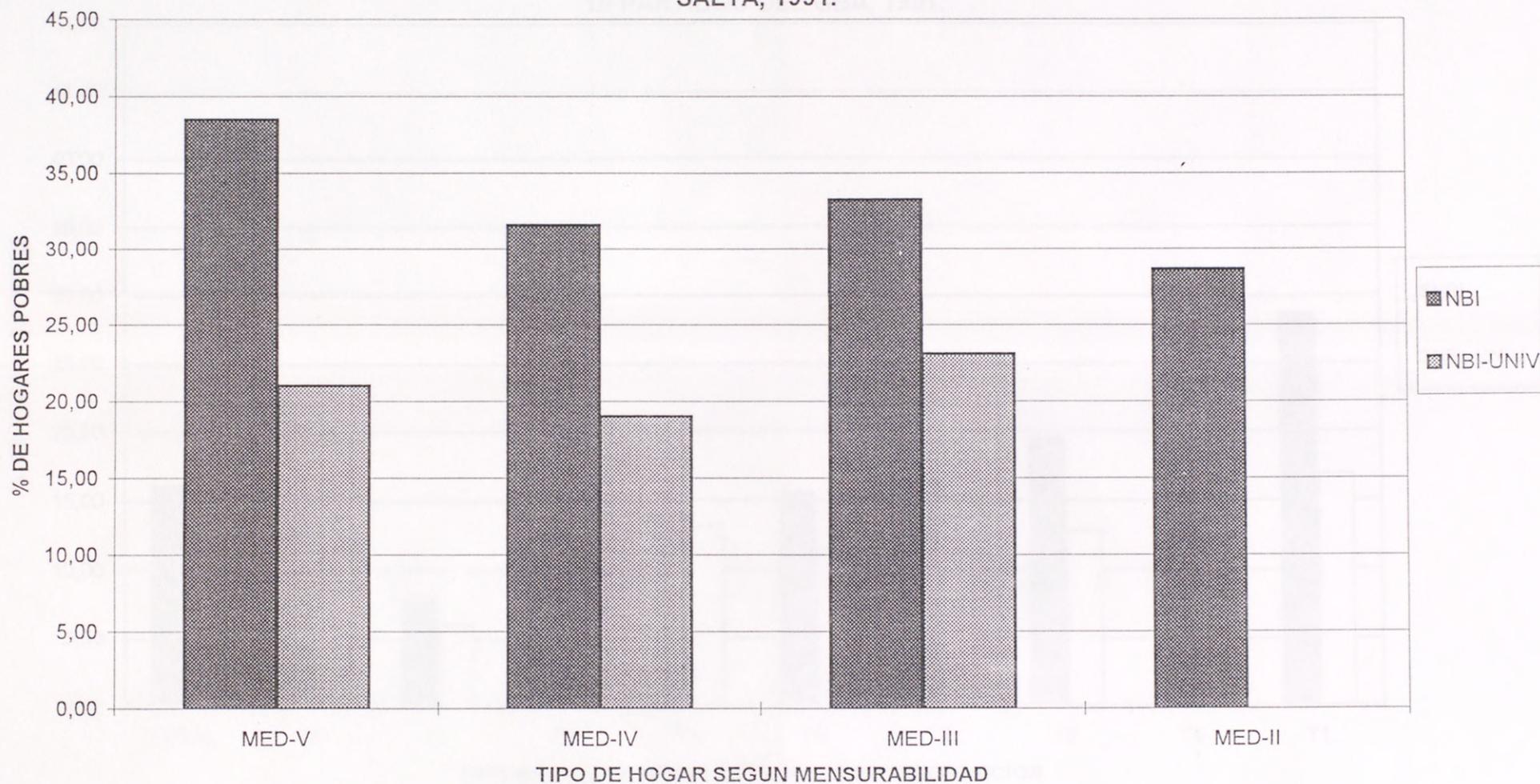


GRAFICO 7: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION.

19 PARTIDOS DEL GBA, 1991.

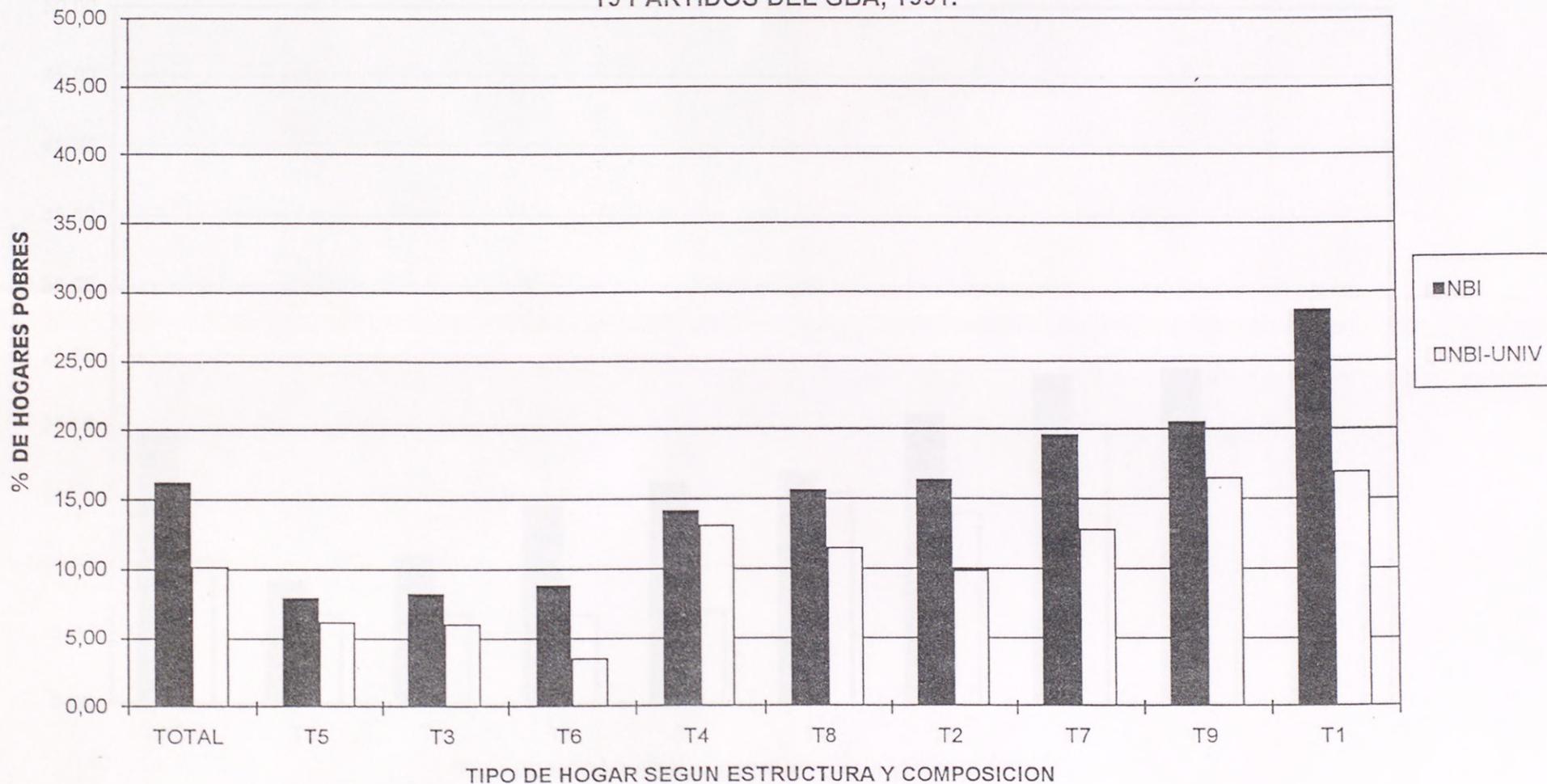


GRAFICO 8: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION. CHUBUT, 1991.

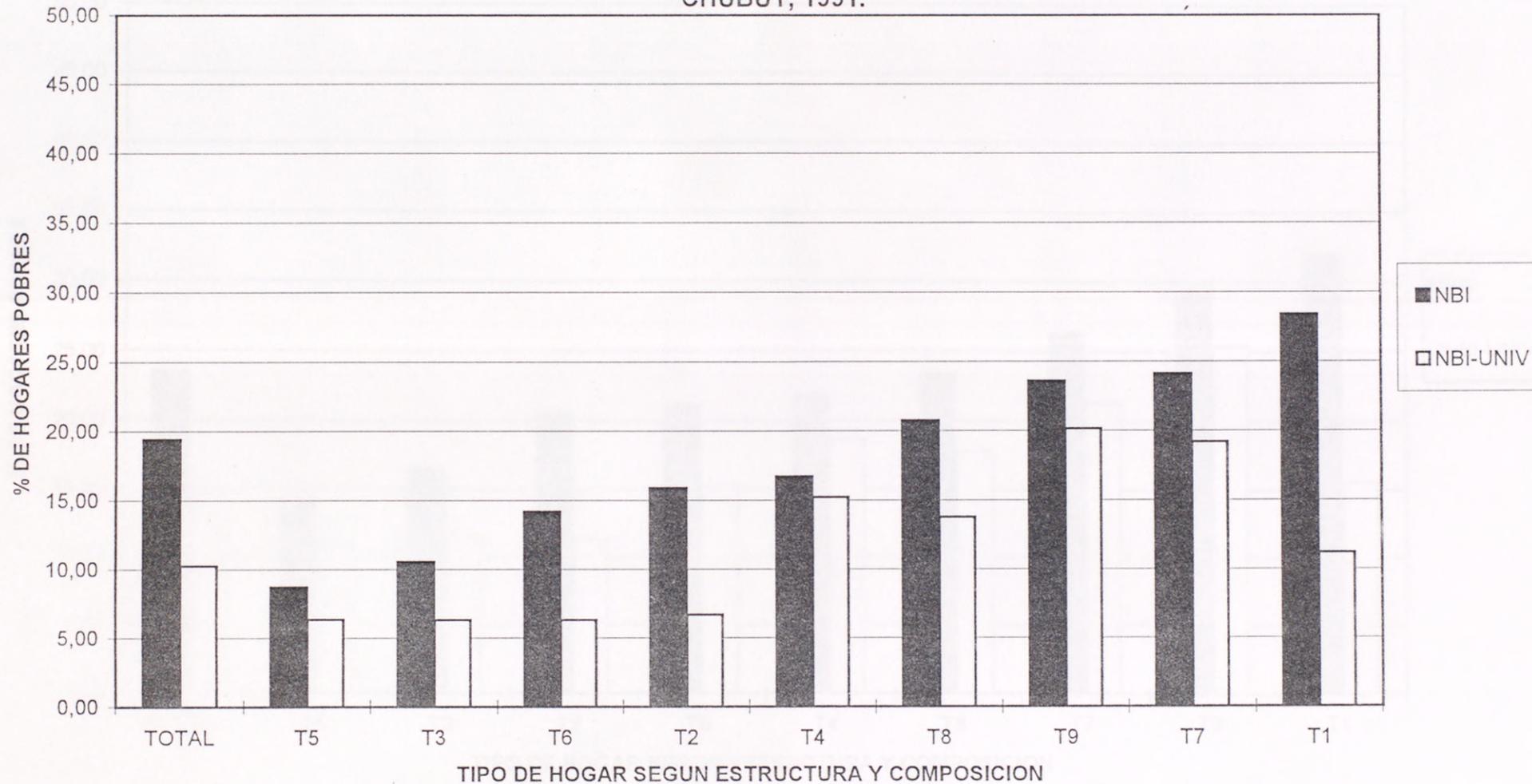


GRAFICO 9: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION.

LA RIOJA, 1991.

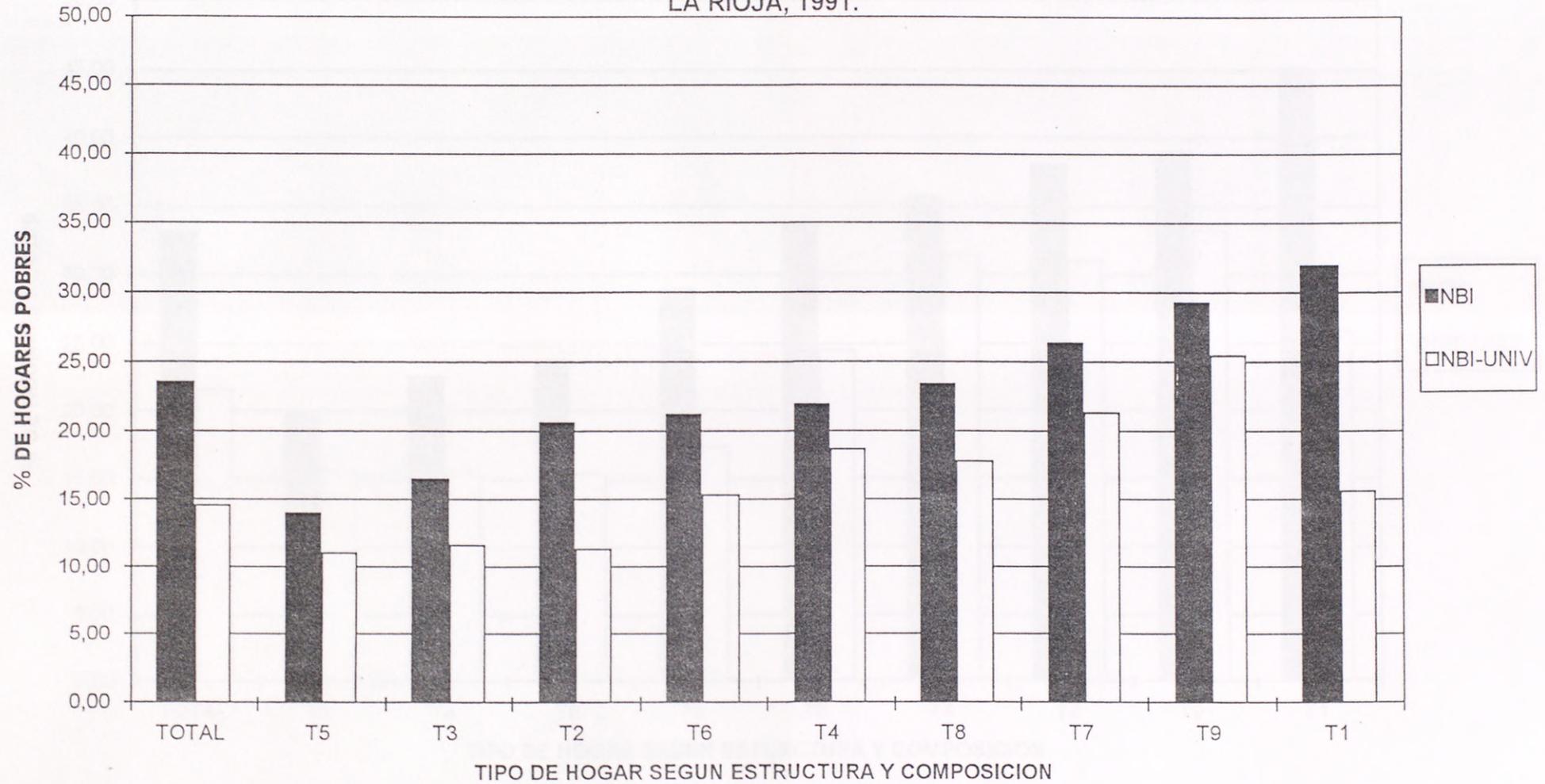


GRAFICO 10: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGUN MEDICION DE NBI ADOPTADA POR TIPO DE HOGAR DEFINIDO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA Y COMPOSICION, SALTA, 1991.

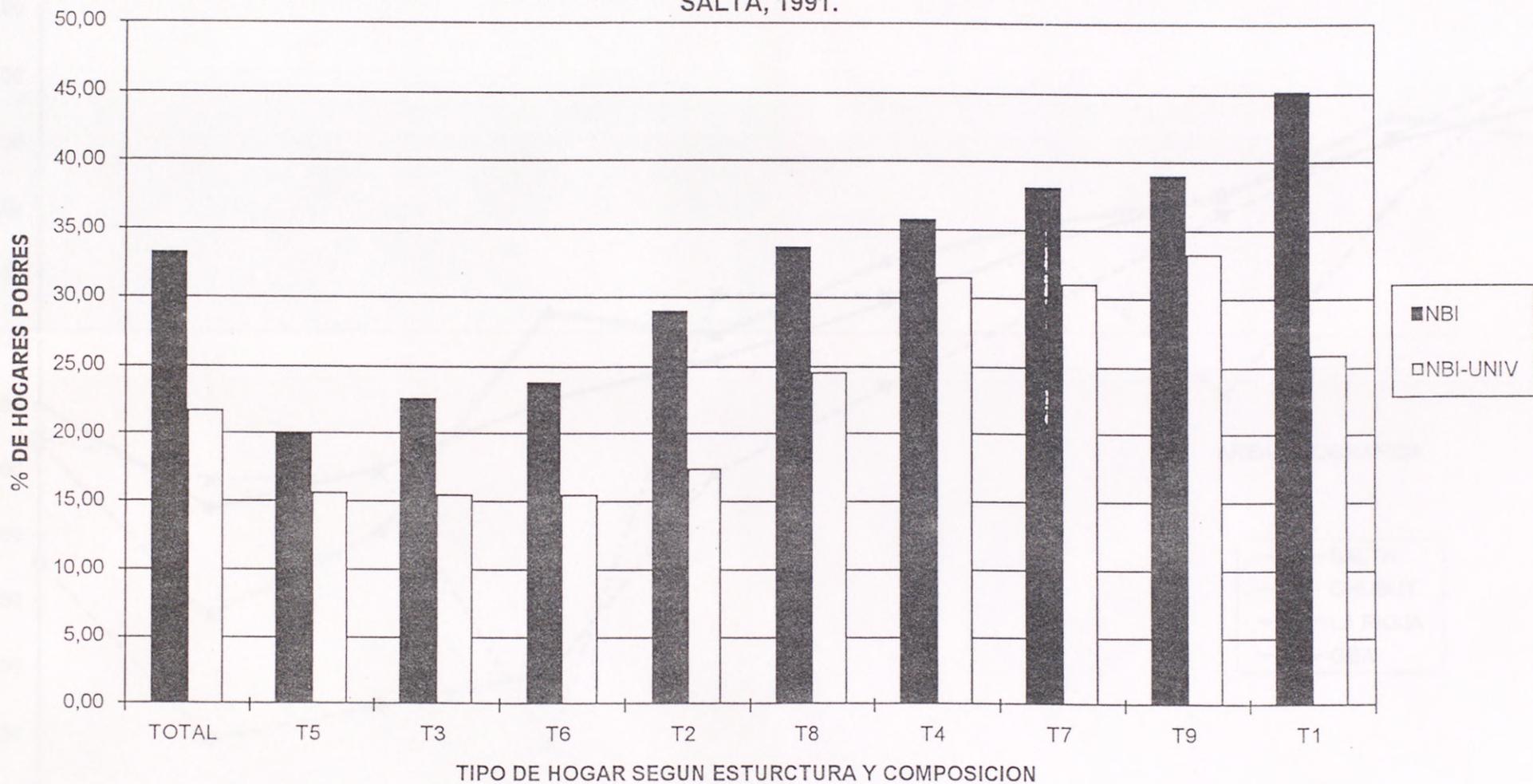


GRAFICO 14: PESO RELATIVO DEL NBI-UNIV EN REFERENCIA AL NBI SEGUN TIPO DE HOGAR EN AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS, ARGENTINA, 1991.

