

## **‘La pobreza a partir de los datos censales: nuevos desarrollos basados en la Capacidad Económica de los hogares. Censo Experimental, Pergamino, 1999’<sup>(1)</sup>**

**Gustavo O. Alvarez<sup>(2)</sup>**

**Ariel M. Lucarini<sup>(3)</sup>**

**Silvia I. Mario<sup>(4)</sup>**

### **Resumen**

En los últimos años, la pobreza se ha extendido y diversificado en la sociedad argentina. Como consecuencia de ello, ya no basta con tener una simple medida dicotómica puesto que se acrecienta la necesidad de contar con un reconocimiento de la intensidad de la pobreza, esto es cuán profundas son las privaciones que aquejan a los hogares.

El método de NBI tuvo, desde su misma formulación, limitaciones metodológicas que lo llevaron a subestimar la extensión y a desconocer la heterogeneidad de la pobreza. A la vez que no ofrece una respuesta adecuada a la necesidad de identificar niveles diferenciados de privación entre los hogares pobres.

El indicador CAPECO presentado en este documento ofrece una respuesta más consistente a la cuestión de la intensidad de la pobreza reconociendo grados de satisfacción en relación a ciertos umbrales críticos. Asimismo brinda la posibilidad de identificar entre los hogares no pobres a los que están más expuestos a ingresar en la pobreza por su condición próxima a aquellos umbrales.

En este documento se demuestra la posibilidad de establecer, a partir de una fuente de datos tradicional como el censo de población, indicadores más válidos para hallar gradientes de privación que brinden referencia empírica de la intensidad de la pobreza.

(1) 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, bajo la coordinación de Gladys Massé, Directora de Estadísticas Poblacionales y de Alicia Gómez, Coordinadora del Área de Información Derivada.

(2) Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC. galva@indec.mecon.gov.ar

(3) Becario CONICET, Proyecto sobre nuevos indicadores de pobreza con datos censales. alucarini@sinectis.com.ar

(4) Economista de Gobierno, Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC. silviamario@sinectis.com.ar

## 1. Introducción

Los censos nacionales de población han servido tradicionalmente como fuente de datos para diversos estudios, aún sin estar diseñados originalmente para abordarlos. Tal es el caso del estudio de la pobreza mediante la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método de identificación y cuantificación de los hogares pobres ha permitido explotar la riqueza de la fuente ya que se produjeron mapas de carencias críticas que orientaron la formulación de políticas sociales focalizadas espacialmente.

Durante la década de los noventa, los cambios económicos y sociales han configurado nuevas formas de manifestación de la pobreza que tornan inadecuada su medición a través de los instrumentos tradicionales. Concretamente, la metodología de NBI no sólo conservó ciertas limitaciones puestas de manifiesto por numerosos investigadores sino que se encontró desprovista para reconocer nuevos aspectos de la pobreza. Al respecto, ya no basta con tener una simple medida dicotómica y se acrecienta el requisito de contar con una referencia de la intensidad de la pobreza, esto es, cuán profundas son las privaciones que aquejan a los hogares careciados.

En este trabajo se presentan desarrollos basados en un indicador de capacidad de subsistencia de los hogares que formará parte de una nueva medida integrada de pobreza con los datos del Censo 2001. Este nuevo indicador, denominado Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO), presenta ventajas metodológicas con respecto al método de NBI. En particular, los resultados que se presentan aportan evidencia de las dificultades propias del método de NBI para dar cuenta de la intensidad de la pobreza. Al mismo tiempo, se demuestra la mayor adecuación de CAPECO para resolver esta cuestión.

La primera parte del trabajo establece un repaso de las características del método de NBI como fuente tradicional de aproximación a la pobreza con datos censales. Al respecto, se reseñan las definiciones que enmarcaron al método y las limitaciones que fueron reconocidas por diversos investigadores. Posteriormente se presentan resultados que ilustran la heterogeneidad de los hogares con NBI y las restricciones para establecer un orden unívoco entre las distintas formas de privación identificadas.

La segunda parte presenta las características del nuevo indicador CAPECO. Al respecto, se expresan los supuestos en que se enmarca, su expresión formal y las diferencias que tiene con el indicador de capacidad de subsistencia concebido en el NBI. Por último, se muestran resultados que confirman la consistencia de los gradientes de CAPECO para representar niveles de intensidad en la privación.

## 2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

### 2.1. Descripción de la metodología

La pobreza a grandes rasgos expresa un estado de privación pronunciada en el bienestar (World Bank, 2000). A partir de esta noción general se reconocen líneas particulares de investigación. En tal sentido, suelen diferenciarse los estudios de pobreza de aquellos que se abocan a reconocer la opulencia relativa de las naciones. Entre los primeros, siempre se encuentran afectadas dos tipos de operaciones: 'identificación' y 'agregación'. Por 'identificación' se entiende el conjunto de normas para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres, en tanto que la 'agregación' hace referencia a los criterios para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (Sen, 1992).

Basándose en los atributos del hogar se desarrollaron las dos aproximaciones más tradicionales a la identificación de la pobreza: el método del ingreso y el mapa de carencias críticas. Estas alternativas se conocen como los métodos "indirecto" y "directo" respectivamente. Si bien ambos apuntan a medir el mismo fenómeno, tienen diferencias en los aspectos conceptuales y metodológicos. En el primer aspecto, se distinguen por cuanto el método "directo" relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método "indirecto" lo establece mediante la posibilidad de realizar consumo (Feres y Mancero, 2001).

Desde lo metodológico, se diferencian por el tipo de información que relevan de los hogares. La pobreza por ingresos se basa en la construcción de Lineas de Pobreza (LP) que representan el monto mínimo de ingresos que permite a un hogar acceder a los recursos que satisfagan necesidades básicas para la reproducción de las condiciones materiales y no materiales de vida. Mientras que los mapas se construyeron a partir del reconocimiento de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); éstas fueron definidas sobre la base de satisfactores en los que se hubiesen advertido umbrales críticos para la participación en el estilo de vida predominante en la sociedad analizada.

El método de NBI fue introducido por la CEPAL, a comienzos de la década de 1980, para aprovechar la información de los censos poblacionales y habitacionales en el estudio de la pobreza. En cada país fue adoptado de forma particular, ajustada a las características del consumo y de los datos disponibles, pero en líneas generales todas las aplicaciones de NBI se caracterizaron por identificar a los hogares pobres de acuerdo a la satisfacción de ciertas necesidades postuladas como básicas. En el caso de la Argentina, las carencias críticas se definieron por cinco indicadores:

- *Hacinamiento*: Convivir más de tres personas por cuarto;
- *Vivienda*: Habitar una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento o rancho);
- *Condiciones sanitarias*: No disponer de retrete de ningún tipo;
- *Escolaridad*: Tener algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistía a la escuela;
- *Capacidad de subsistencia*: Contar con dificultades para alcanzar un ingreso suficiente, esto es hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación (nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta 2do año del nivel primario) (INDEC, 1984).

El criterio de combinación de indicadores que se adoptó fue el de la 'condición suficiente': un hogar se identifica como pobre si tiene insatisfecha al menos una de las necesidades básicas. En consecuencia, se obtiene una clasificación dicotómica que diferencia entre hogares pobres y no pobres.

En todos los países, el método NBI se adaptó a la información disponible en los censos. Por lo tanto, la selección de los indicadores se apoyó en cinco criterios metodológicos:

- *Agregación geográfica*: la mayor desagregación geográfica posible
- *Representatividad*: la máxima asociación estadística con el nivel de ingreso
- *Universalidad*: la satisfacción observada debe ser razonablemente factible en todo el país
- *Estabilidad*: la menor sensibilidad a la coyuntura
- *Simplicidad*: la elaboración más simple e inteligible entre opciones semejantes (Katzman, 1996).

Dadas las especificidades señaladas, los resultados obtenidos por el método directo representado por NBI no fueron coincidentes con los obtenidos por el método indirecto LP. En efecto, se registraron disparidades en las incidencias de pobreza proporcionadas por cada metodología y se verificó que al combinar ambos indicadores sólo una porción de hogares era calificada como pobres por LP y NBI. Especialmente sugestivo fue corroborar, a partir de 1980, que mientras la incidencia de la pobreza por NBI tuvo una tendencia sistemática a la disminución, la prevalencia de la pobreza por LP ostentó fluctuaciones considerables (Beccaria y Minujín, 1985).

## 2.2. Limitaciones de la metodología

Según se afirmó en la sección anterior, el método de NBI se orientó a explotar la información censal para la investigación de la pobreza. Como consecuencia de ello, la visión del bienestar de los hogares quedó circunscripta a los datos disponibles en la fuente. Con todo, esta restricción es intrínseca a cualquier opción metodológica que se aplique a los censos y no es atribuible per se al método de NBI. Por otra parte, esta limitación podría ser leída como una potencialidad ya que la efectiva utilización de la información censal, ha permitido identificar - con costos reducidos - situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica ofreciendo una herramienta útil para la focalización de los gastos sociales.

Asimismo los criterios que orientaron la selección de indicadores del NBI tuvieron consecuencias relevantes para la medición de la pobreza. Justamente el citado criterio de 'estabilidad' propició que se reflejaran características relativamente permanentes de los hogares. Esta decisión si bien minimiza la posibilidad de cometer el error de inclusión<sup>(5)</sup> también es fuente de una de las limitaciones más serias que comporta este método ya que impide reconocer aquellos hogares afectados por procesos recientes de movilidad descendente (Katzman, 1996). En efecto, habitualmente estos hogares 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 y en la Argentina, en la década de los noventa, esta restricción del método NBI es particularmente importante.

Los indicadores seleccionados adolecen de otros problemas que incluso los cuestionan como referentes de la pobreza estructural. En primer lugar, la probabilidad de cada hogar de ser identificado como pobre depende de su estructura demográfica puesto que los indicadores tienen distintos niveles de mensurabilidad (Alvarez y otros, 1997). En el conjunto de indicadores de privación, hay una sobrerepresentación de las carencias habitacionales (Giusti, 1988; INDEC, 1994). Por último, no es posible distinguir grados de satisfacción de necesidades ya que los indicadores sólo captan situaciones extremas y ofrecen clasificaciones dicotómicas (INDEC, 1994; Minujín, 1996).

Mas los problemas metodológicos del NBI no se agotan en la selección de los indicadores. En efecto, el criterio de la 'condición suficiente' para reconocer a los hogares pobres es una de las decisiones más controvertibles. Varias consecuencias negativas se desprenden de esta definición metodológica:

(5) Por error de inclusión se entiende clasificar como pobres a hogares que no lo son.

- *No reconoce grados de privación*: la clasificación dicotómica no permite identificar la magnitud de las carencias entre los hogares pobres para reconocer la intensidad y la severidad de la pobreza;
- *Arbitrariedad*: no hay un sustento teórico que dirima el número mínimo de carencias críticas y se presume pobreza por la insatisfacción de una sola necesidad básica<sup>(6)</sup>;
- *Equivalencia entre indicadores diferentes*: los indicadores de NBI son ponderados en forma idéntica a pesar de que no son directamente comparables entre sí. (Feres y Mancero, 2001).

Adicionalmente, la misma condición suficiente tiene derivaciones negativas para la comparabilidad entre instrumentaciones del NBI efectuadas en distintos países. En tal sentido, a mayor cantidad de indicadores componentes se incrementa la probabilidad de identificar hogares pobres (Boltvinik, 1992).

En la sección siguiente, se ilustra otra deficiencia específica del método NBI que se deriva de la combinación de indicadores mediante la condición suficiente. Al respecto, se muestra que los hogares afectados por distintas carencias representan condiciones cualitativamente diferentes y que no es posible establecer un orden unívoco de intensidad de pobreza entre aquellas.

### 2.3. La "heterogeneidad" de los hogares NBI

Una de las propiedades deseables de una medida de pobreza al delimitar grupos depobres y no pobres, es la homogeneidad al interior de cada grupo y la heterogeneidad de los grupos entre si. En otras palabras, los hogares pobres deberían presentar perfiles semejantes en cuanto al tipo e intensidad de privaciones que padecen, así como características demográficas similares.

Con el objeto de examinar los perfiles de hogares, se efectuó un ejercicio, a partir de los datos del Censo Experimental de Pergamino - 1999, consistente en seleccionar un conjunto de variables sociodemográficas y estudiar su comportamiento en función del tipo de privación señalada por NBI. La selección de variables incluyó: 'Material de los pisos de la vivienda', 'Material de los techos de la vivienda', 'Tenencia de cocina' e 'Instalación de agua en la cocina', 'Tenencia de obra social o plan médico', 'Clima educacional', Tasa global de fecundidad y Tasa bruta de natalidad.

Como se mencionó anteriormente, el criterio de combinación de indicadores para el método NBI es la condición suficiente. Habitualmente se verifica que la mayoría de los hogares clasificados como pobres por NBI presentan sólo una condición de privación, siendo la incidencia de hogares que presentan dos o más carencias significativamente inferior<sup>(7)</sup>. Debido a estas circunstancias se realizó un análisis de los hogares pobres clasificándolos según el tipo de indicador de privación que los afecte:

- Sólo por hacinamiento crítico (NBI-HAC)
- Sólo por vivienda inconveniente (NBI-VIV)
- Sólo por carencia de retrete (NBI-RET)
- Sólo por baja capacidad de subsistencia (NBI-SUB)
- Resto de combinaciones e inasistencia escolar de menores de 6 a 12 años<sup>(8)</sup> (NBI-RESTO).

(6) Este problema de definición se ve agravado porque empíricamente se ha comprobado que en la Argentina una

(7) Datos del Censo Experimental de Pergamino, Total de hogares NBI 10,3%, hogares NBI con dos o más indicadores de privación 1,8%

(8) Dado que era muy pequeña la cantidad de hogares afectados sólo por esta carencia, se los incluyó en la categoría 'Resto de combinaciones'.

Según se observa en el Cuadro 1, los hogares NBI no tienen un perfil parecido: al clasificarlos según el tipo de indicador de carencia, es posible apreciar las diferencias que presentan con respecto a categorías críticas de las variables seleccionadas.

Detrás de la incidencia promedio que cada categoría crítica tiene para el conjunto de hogares NBI, se ocultan situaciones sensiblemente distintas. En general, hay grupos por encima y por debajo del total de hogares NBI, al mismo tiempo que se dan casos en los que muestran una mejor situación que la de los hogares NO NBI. Estos resultados muestran la heterogeneidad al interior de los hogares pobres por NBI, y en consecuencia, la dificultad existente para caracterizarlos en forma unívoca.

Cuadro 1. Hogares particulares según indicadores de NBI por indicadores sociodemográficos  
Pergamino, 1999

Indicadores	Todos sin obra social o plan médico <sup>a</sup>	Clima educac. Bajo <sup>b</sup>	Tasa Global de Fecundidad	Tasa Bruta de Natalidad
Total de hogares	22,8	26,4	2,5	17,7
Hogares NBI	47,4	66,3	5,3	33,7
Resto de hogares NBI	67,9	66,1	6,1	38,6
Sólo por hacinamiento crítico	62,0	35,0	4,4	28,2
Sólo por vivienda inconv.	57,5	46,2	4,9	33,8
Sólo por carencia de retrete	52,6	55,9	4,2	12,9
Sólo por baja capac. de subs.	16,6	97,5	5,6	44,0
Hogares No NBI	20,1	21,9	2,2	15,6

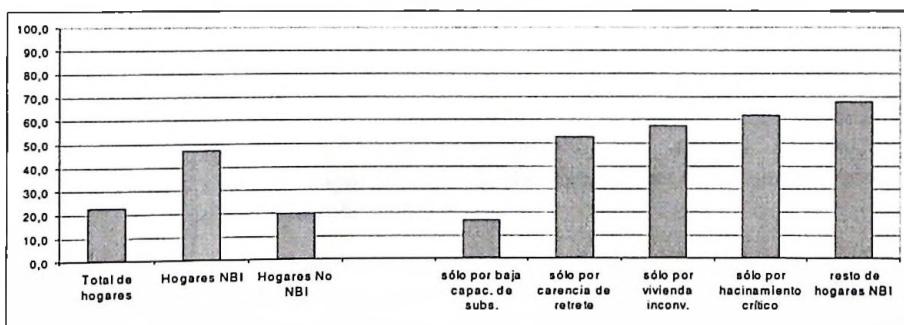
Fuente: Cuadros II, III, y IV del Anexo de Cuadros.

a) Ninguna persona en el hogar cuenta con obra social o plan médico o mutual

b) Menos de 7 años de educación promedio entre las personas de 18 años o más del hogar

El Gráfico 1 muestra que los hogares con NBI incluyen grupos marcadamente heterogéneos en cuanto a tenencia de obra social o plan médico de los miembros del hogar. Los hogares NBI-RESTO y NBI-HAC presentan una carencia de cobertura muy por encima al promedio de los hogares NBI. En contraste, los hogares NBI-SUB presentan una situación aún mejor que los hogares NO NBI.

Gráfico 1: Hogares según indicadores de NBI por ausencia de obra social o plan médico\*  
Pergamino, 1999



\* Porcentaje de hogares con todos los integrantes sin obra social y/o plan médico o mutual.

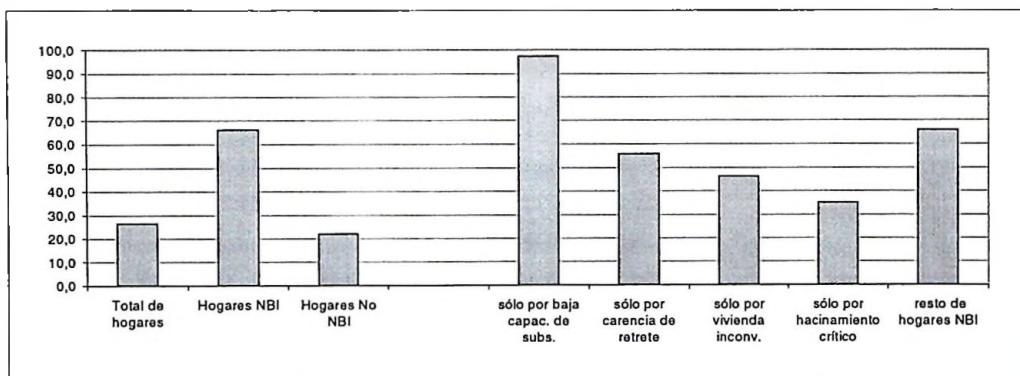
Fuente: Cuadro 1.

Adicionalmente se encuentra que el nivel de vida de los hogares con NBI tiene disparidades relativas que se alteran según el indicador que se evalúe. Es interesante notar que no es posible realizar un ordenamiento único de los indicadores de carencia según el grado de criticidad que estarían reflejando.

Por ejemplo, según el Gráfico 1, los hogares NBI-RESTO o NBI-HAC presentan la peor situación en cuanto a la 'tenencia de obra social o plan médico'. En contraste, los NBI-SUB ostentan una situación aún mejor que la de los hogares NBI. Sin embargo, al observar el Gráfico 2 se encuentra que los hogares NBI-SUB son los que están en una situación más crítica en cuanto a 'Clima educacional'; mientras que los hogares NBI-HAC presentan una situación comparativamente mejor al resto de los NBI. Las circunstancias mencionadas precedentemente ponen de manifiesto que no es posible perfilar de forma consistente a los hogares NBI. Tampoco es posible establecer un ordenamiento de los grupos NBI según criticidad del indicador de privación, ya que este cambia según las variables que se consideren.

Asimismo, el Gráfico 2 permite mostrar que la presencia de dos o más indicadores de privación en el hogar no siempre es equivalente a una situación de mayor criticidad, (notar que los hogares NBI-SUB están en peor situación que los NBI-RESTO). Por consiguiente, no se puede argumentar, como se hace en algunas variantes del NBI, que la presencia de dos o más indicadores sea una medida de intensidad de la pobreza.

Gráfico 2: Hogares según indicadores de NBI por clima educacional bajo\*  
Pergamino, 1999.



Porcentaje de hogares con menos de 7 años de educación promedio de las personas del hogar.

Fuente: Cuadro 1

En consecuencia, dos consideraciones fundamentales se derivan de este análisis: en primer lugar, la identificación de hogares pobres según el criterio NBI da como resultado un conjunto de hogares heterogéneo, cuyos niveles de privación son cualitativa y cuantitativamente distintos. A la vez, que la distinción entre pobres y no pobres se torna imprecisa para aquellos indicadores en los que los pobres presentan una situación mejor que la de los hogares NO NBI.

En segundo lugar, los indicadores que integran la medida compuesta NBI no tienen una jerarquía interna, de manera tal que no puede inferirse grados de criticidad ni de intensidad de la pobreza (no es posible afirmar cuál de las situaciones es peor que otra). Por este mismo motivo, la tarea de sintetizar en un solo indicador las diversas necesidades y el grado en que ellas son satisfechas se dificulta, y dudosamente se resolvería aún si se sustituyera el criterio de combinación de indicadores de la condición suficiente.

### 3. Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO)<sup>(9)</sup>

#### 3.1. Construcción y características del indicador

La construcción de un nuevo indicador de la capacidad de subsistencia de los hogares con datos censales, se ha regido por dos criterios amplios a partir de los cuales se desarrollaron los ejercicios de construcción y validación. El primero fue superar ciertas limitaciones metodológicas que han sido detectadas en su antecedente más consolidado: el indicador de capacidad de subsistencia utilizado en el método de NBI (NBI-SUB). El otro criterio, relacionado con el anterior, fue asignar en su elaboración un papel más relevante a la educación como factor que se vincula estrechamente con el nivel de ingresos.

El indicador de Capacidad Económica de los Hogares (CAPECO) aquí expuesto establece una estratificación de los hogares según el nivel de ingresos obtenida por medio de una aproximación indirecta<sup>(10)</sup>. Se construye por la relación entre la cantidad de años de educación formal aprobados por los perceptores de ingresos y la cantidad total de miembros en el hogar; su significado es el de una tasa de dependencia<sup>(11)</sup> ponderada por los años de educación que tienen los integrantes que forman parte de la mano de obra ocupada (o que lo han hecho y hoy reciben una pensión o jubilación). Es el resultado de la siguiente fórmula:

Para los  $n$  miembros de un hogar, donde:

CP: Condición de perceptor

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

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

Si bien el fundamento conceptual que sostiene la validez de CAPECO es el mismo que orientó la creación del indicador de Capacidad de Subsistencia del NBI, esto es, la combinación de altas tasas de dependencia con bajos niveles de educación como factor que afecta la capacidad de los hogares de obtener ingresos suficientes, existen importantes diferencias entre ambos indicadores<sup>(12)</sup>.

En primer lugar, el indicador CAPECO 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 tanto el indicador NBI-SUB se basa en una tasa que contabiliza sólo a los ocupados del hogar.

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.

(9) Para una mayor fundamentación conceptual y del contexto en que se desarrolló este indicador ver Gómez y otros (1999).

(10) Hay documentos de trabajo que resuelven estos aspectos, elaborados en el ámbito de la investigación de nuevas metodologías para el estudio de la pobreza con datos censales desarrollada por el INDEC. Ver INDEC, 1998a y 1998b.

(11) En rigor, el indicador expresa la inversa de una tasa de dependencia, lo cual se interpreta como una medida de capacidad económica.

(12) Para una comparación empírica del comportamiento de ambos indicadores con datos del Censo 1991 y la EPH ver (Gómez, A y otros, 1999).

Otra diferencia importante entre CAPECO y NBI-SUB está dada por la identificación de la deficiencia de recursos humanos en los hogares. El NBI-SUB sólo considera el nivel educativo del jefe del hogar, asumiendo que esta persona se encuentra ocupada (lo cual no necesariamente ocurre) 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).

El indicador CAPECO, por su parte, al considerar la educación de todas las personas ocupadas y jubiladas que perciben algún tipo de ingresos, evita posibles exclusiones de personas con niveles educativos que pueden superar a los del jefe, y contempla más precisamente a la educación en cuanto a su potencialidad de generar ingresos.

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 que depende de la extensión de los sistemas de educación formal existentes en una sociedad. A efectos de definir grandes estratos, en este caso se diferenciaron cinco niveles de capacidad de obtener ingresos:

CAPECO	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
	0 a 0.74	0.75 a 2.49	2.50 a 4.49	4.50 a 7.49	7.50 y más

El resultado de esta categorización es que se dispone de una escala de cinco posiciones que permite mayores gradaciones que la simple dicotomía generada por el NBI-SUB. Por otra parte, para el indicador NBI-SUB se 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 con menor incidencia en la detección de situaciones de pobreza. Cabe destacar, además, que se han realizado pruebas estadísticas relacionando ambos tipos de indicadores con los ingresos de los hogares que mostraron una muy baja asociación de NBI-SUB frente a la detentada por el indicador CAPECO.

### 3.2 CAPECO como medida consistente de la intensidad de la pobreza

Como se señaló, el indicador CAPECO cuenta con un sistema de categorías que permite establecer distinciones en la situación de capacidad económica de los hogares que superan la distinción dicotómica de la metodología de NBI. Esta última forma de medición oculta una heterogeneidad de situaciones de carencia que pueden detectarse a partir de la clasificación de hogares delimitada por CAPECO <sup>(13)</sup>

Con los mismos datos citados en la sección anterior, se realizó un ejercicio para poner a prueba la forma de clasificación de los hogares a partir de ambos indicadores relacionándolos con diversas variables sociodemográficas (Cuadro 2). En líneas generales puede verificarse que el perfil de hogares no pobres por NBI se asemeja notablemente al de los totales de hogares. En cambio, a partir de CAPECO se obtiene una gradación de situaciones que disminuyen su condición de deterioro a medida que se asciende en las respectivas categorías.

Cuadro 2. Hogares particulares según indicadores de NBI y CAPECO por indicadores sociodemográficos. Pergamino, 1999.

Indicadores	Todos s/ cobertura de salud <sup>a</sup>	Clima educac. bajo <sup>b</sup>	Tasa Global de Fecundidad	Tasa Bruta de Natalidad
Total de hogares	22.8	26.4	2.6	17.7
Hogares NBI	47.4	66.3	5.3	33.7
Hogares No NBI	20.1	21.9	2.2	15.6
CAPECO				
0,0 a 0,74	52.2	58.9	4.22	26.54
0,75 a 2,49	31.0	46.6	3.59	24.50
2,50 a 4,49	21.8	32.8	2.50	16.56
4,50 a 7,49	16.3	10.4	1.72	11.06
7,5 y más	9.1	0.0	1.39	12.19

Fuente: Cuadros II, III y IV del anexo.

a) Ninguna persona en el hogar cuenta con obra social o plan médico o mutual

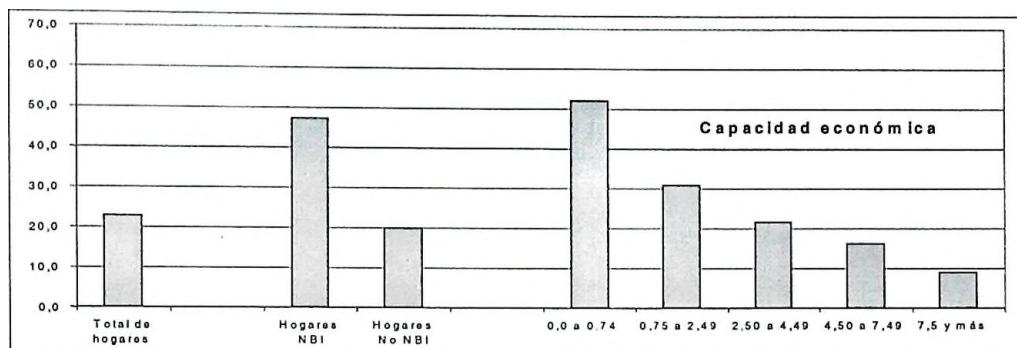
b) Menos de 7 años de educación promedio entre las personas de 18 años o más del hogar

En el Gráfico 3 puede observarse que a partir del examen de la clasificación según CAPECO, se detectan situaciones diferenciales no identificadas por NBI. En efecto, los hogares no pobres por NBI sin obra social o plan médico tienen un perfil similar al del Total de hogares, situación que se agrava entre los hogares pobres por NBI.

Si se utilizara la categoría Media de CAPECO ('2,5 a 4,49') a manera de "umbral" equiparable al nivel promedio de la población, puede verse por una parte que los hogares con CAPECO Alta y Muy alta ('4,5 a 7,49' y '7,5 y más' respectivamente) tienen menor incidencia relativa en la falta de obra social o plan médico que los hogares no pobres por NBI. A la vez, las magnitudes de ambas situaciones muestran que la diferencia entre sí es coherente con la situación esperable, es decir, a mayor capacidad económica menor incidencia en la ausencia de obra social o plan médico del hogar. Por otra parte, las dos categorías más críticas de CAPECO (Muy baja: '0 a 0,74' y Baja: '0,75 a 2,49') tienen altas incidencias de carencias en la cobertura de salud, superando, en el primer caso, la incidencia manifestada por NBI.

(13) Para una visión comparativa de ambas mediciones en la jurisdicción ver Cuadro 1 en el Anexo de Cuadros.

Gráfico 3. Hogares particulares según indicadores de NBI y CAPECO por ausencia de obra social o plan médico. Pergamino, 1999.



Fuente: Cuadro 3.

Se realizó una prueba similar con indicadores relativos a la infraestructura de la vivienda (Cuadro 3). A partir de la misma, se distinguen una estructura de hogares sin NBI similar al promedio de los hogares y una importante incidencia de pobres por NBI. Por su parte, nuevamente el indicador CAPECO permite distinguir a partir de una categoría intermedia, situaciones más diferenciales relativas a esta carencia de la vivienda.

Cuadro 3: Hogares particulares según indicadores de NBI y CAPECO por indicadores de vivienda. Pergamino, 1999.

Indicadores	Piso deficiente <sup>b</sup>	Techo deficiente <sup>a</sup>	Sin cocina o sin agua en la cocina <sup>c</sup>
Total de hogares		16,3	23,2
Hogares NBI		58,1	60,6
Hogares No NBI		11,7	19,0
CAPECO			
0,0 a 0,74		35,1	41,1
0,75 a 2,49		27,7	34,9
2,50 a 4,49		15,4	22,8
4,50 a 7,49		9,6	17,1
7,5 y más		4,0	9,2

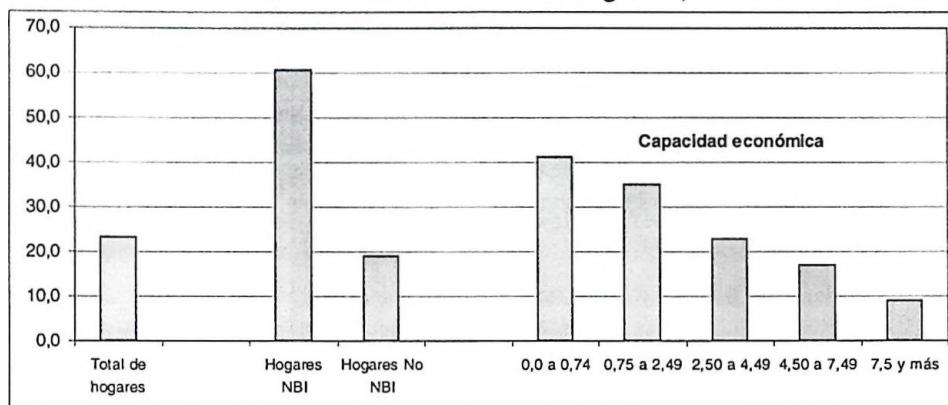
Fuente: Cuadros V, VI y VII del anexo.

a) Incluye techos de: chapa de metal, chapa de fibrocemento, chapa de cartón, caña, tabla o paja

b) Incluye pisos de: cemento o ladrillo fijo, tierra o ladrillo suelto

c) No tiene un lugar para cocinar o no cuenta con agua en la cocina.

Gráfico 4: Hogares particulares según indicadores de NBI y CAPECO por Techos de la vivienda deficientes. Pergamino, 1999.



Fuente cuadro 4.

En síntesis, la clasificación establecida por CAPECO permite apreciar distintas situaciones de criticidad de los hogares pobres, poniendo de manifiesto la heterogeneidad que queda oculta bajo la categoría "Pobre" según NBI. Por otra parte, las distintas situaciones existentes entre los hogares No NBI, se evidencian en los niveles de capacidad económica de los hogares que pueden encontrarse por encima de un "umbral" representado por la categoría "Media" de CAPECO.

A partir de estas distinciones se pueden caracterizar hogares de una forma menos rígida que la lograda con el método de NBI. A la vez, se destaca la valiosa utilidad de hallar resultados consistentes en el comportamiento de los indicadores ante diferentes situaciones sociodemográficas, en forma tal que se cuenta con información válida para reconocer la intensidad de la privación.

#### 4. Conclusiones

En los últimos años, la pobreza se ha extendido y diversificado en la sociedad argentina. Como consecuencia de ello, ya no basta con tener una simple medida dicotómica y se acrecienta la necesidad de contar con un reconocimiento de la intensidad de la pobreza, esto es cuán profundas son las privaciones que aquejan a los hogares.

Desde su misma formulación el método de NBI, basado en datos censales, tuvo limitaciones metodológicas que lo llevaron a subestimar la extensión y a desconocer la heterogeneidad de la pobreza. En particular, la combinación de indicadores mediante el criterio de la 'condición suficiente' ha sido una decisión metodológica controvertible.

El examen de los datos del Censo Experimental de Pergamino 1999 permite ampliar el alcance de los señalamientos críticos mencionados por otros autores. Mediante un análisis de los hogares pobres clasificados según el tipo de indicador de privación que los afectaba, se encontró que:

- cada subgrupo de hogares pobres presentaba niveles de privación distintos, esto es que el conjunto de hogares NBI es marcadamente heterogéneo;

- ciertos subgrupos de hogares pobres llegaban a presentar mejores condiciones de vida que hogares clasificados como no pobres (NO NBI), es decir que no se respeta un principio elemental de la identificación;

- los niveles de privación de cada subgrupo de hogares pobres no eran consistentes, vale decir que no se halló una relación ordinal unívoca entre los distintos tipos de privación que permita reconocer grados definidos de privación.

Opuestamente, se advirtió con datos del mismo relevamiento que el indicador CAPECO proporcionaba una representación más cabal de la intensidad de la pobreza. Al respecto se comprobó que:

- los niveles decrecientes tenían situaciones de privación (habitacional, educacional y demográfica) mayores conservando ordenamientos consistentes ante aquellas variables;

- los niveles superiores identificaban grupos que estaban por encima de la norma básica dando una imagen más diferenciada de los hogares no pobres;

- el nivel intermedio de CAPECO frecuentemente presentaba un perfil semejante al promedio de todos los hogares de la población estudiada.

En definitiva, el método de NBI no ofrece una respuesta adecuada a la necesidad de identificar niveles diferenciados de privación entre los hogares pobres. Las diferencias cualitativas entre los hogares que padecen distintas carencias no pueden resumirse en una escala ordinal que registre jerarquía entre ellos.

El indicador CAPECO brinda una respuesta más consistente a la cuestión de la intensidad de la pobreza. Asimismo, el reconocimiento de grados de satisfacción por encima de los umbrales críticos brinda la posibilidad de identificar entre ellos a los que están más expuestos a ingresar en la pobreza por su condición próxima a aquellos umbrales.

La nueva dinámica de la pobreza no ha sido adecuadamente reflejada con estudios censales basados en el método de NBI. Sin embargo, es posible con aquella fuente tradicional establecer indicadores más válidos para hallar gradientes de privación que brinden referencia empírica de la intensidad. El desafío que se abre con el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 es repensar la metodología para incorporar nuevos indicadores en una medición integrada de la pobreza.

## Bibliografía

- ALVAREZ, G., GOMEZ, A., LUCARINI, A. y OLMOS, F. (1997), "Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales", ponencia presentada en el Congreso 'Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina', organizada por Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- 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.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (1989), **Estructura Social de la Argentina. Indicadores de la Estratificación Social y de las Condiciones de Vida de la Población en base al Censo de Población y Vivienda de 1980**. Buenos Aires
- FERES, J. C. y MANCERO, X. (2001) **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. CEPAL Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 7. Santiago.
- GIUSTI, A. (1988), "Pobreza" Taller sobre diseño conceptual del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, INDEC, Buenos Aires (mimeo).
- GOMEZ, A., ALVAREZ, G., LUCARINI, A. y OLMOS, F. (1999), "Capacidad Económica de los Hogares. Vinculaciones entre la pobreza coyuntural y los comportamientos demográficos. Provincias Seleccionadas, 1991", ponencia presentada en las V Jornadas Argentinas de Estudios de la Población organizada por AEPA, Buenos Aires. - 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 (1998a), **Selección de indicadores referidos a las condiciones habitacionales del hogar**, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires (mimeo).
- INDEC (1998b), **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.
- SEN, A. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en **Comercio exterior**, vol. 42, N° 4, México.
- WORLD BANK (2000), **World Development Report 2000/2001 Attacking poverty**, Oxford University Press, New York.

## ANEXO METODOLOGICO

Clima Educacional Bajo: Promedio de años de educación, aprobados por los integrantes del hogar de 18 años y más, inferior a 7 años.

Sin Obra social o plan médico: Todos los miembros del hogar carecen de cobertura de salud por Obra social y/o Plan médico o mutual.

Tasa bruta de natalidad<sup>1</sup>:

TBN = Total de nacimientos ocurridos en el último año \* 1000

Total de población en 1999

Tasa global de fecundidad<sup>1</sup>: 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 la fecha.

## ANEXO CUADROS

Cuadro I. Hogares particulares según indicadores de carencia. Pergamino, 1999.

	Absoluto	Porcentaje
Total Hogares	29.197	100,0
NBI	2.918	10,3
NO NBI	26.279	89,7
CAPECO		
0,0 a 0,74	2.546	8,7
0,75 a 2,49	6.396	21,9
2,50 a 4,49	7.661	24,9
4,50 a 7,49	8.110	27,8
7,5 y más	4.883	16,7

Cuadro II. Hogares particulares según indicadores de carencia por tasas demográficas. Pergamino, 1999.

	TOTAL	Tasa Bruta De Natalidad	Tasa Global Fecundidad	Paridez media final
TOTAL	29197	17,7	2,6	2,7
No NBI	26279	15,6	2,2	2,5
NBI TOTAL	2918	33,7	5,3	4,8
NBI por vivienda	398	33,8	4,9	4,0
NBI por hacinamiento	502	28,2	4,4	3,7
NBI por retrete	420	12,9	4,2	3,1
NBI por subsistencia	904	44,0	5,6	5,9
NBI por resto	694	38,6	6,1	5,2
CAPECO				
0,0 a 0,74	2546	26,5	4,2	3,4
0,75 a 2,49	6396	24,5	3,6	3,3
2,50 a 4,49	7262	16,6	2,5	2,9
4,50 a 7,49	8110	11,1	1,7	2,4
7,5 y más	4883	12,2	1,4	1,6

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

Cuadro III. Hogares particulares según indicadores de carencia por tenencia de obra social o plan médico \*. Pergamino, 1999.

	TOTAL	Al menos uno sin cobertura	Todos con Cobertura	Todos sin cobertura
TOTAL	29197	21,2	56,0	22,8
NO NBI	26279	21,6	58,4	20,1
NBI	2918	18,2	34,4	47,4
NBI por vivienda	398	16,6	25,9	57,5
NBI por hacinamiento	502	23,7	14,3	62,0
NBI por retrete	420	20,7	26,7	52,6
NBI por subsistencia	904	16,0	67,4	16,6
NBI por resto	694	16,6	15,6	67,9
CAPECO				
0,0 a 0,74	2546	15,3	32,5	52,2
0,75 a 2,49	6396	24,1	44,9	31,0
2,50 a 4,49	7262	24,2	54,0	21,8
4,50 a 7,49	8110	20,9	62,8	16,3
7,5 y más	4883	16,7	74,2	9,1

\* Por tenencia de obra social o plan médico se entiende tenencia de obra social o plan médico o mutual.

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

Cuadro IV. Hogares particulares según indicadores de carencia seleccionados por clima educacional del hogar. Pergamino, 1999.

	TOTAL	Clima educacional del hogar		
		Alto	Medio	Bajo
TOTAL	29197	19,1	54,5	26,4
NO NBI	26279	21,1	57,0	21,9
NBI	2918	1,3	32,4	66,3
NBI por vivienda	398	5,0	48,7	46,2
NBI por hacinamiento	502	0,4	64,5	35,1
NBI por retrete	420	2,1	41,9	56,0
NBI por subsistencia	904	-	2,5	97,5
NBI por resto	694	0,9	33,0	66,1
CAPECO				
0,0 a 0,74	2546	7,1	34,0	58,9
0,75 a 2,49	6396	2,3	51,1	46,6
2,50 a 4,49	7262	11,4	55,8	32,8
4,50 a 7,49	8110	18,1	71,6	10,4
7,5 y más	4883	60,5	39,5	0,0

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

Cuadro V. Hogares particulares según indicadores de carencia seleccionados por material predominante de los techos. Pergamino, 1999.

	TOTAL	Material predominante de los techos				
		Ladrillo, baldosa mosaico	Cubierta asfáltica	Pizarra	Techos deficientes <sup>a</sup>	Otros
TOTAL	29197	61,7	7,6	6,8	23,2	0,7
NONBI	26279	65,0	7,9	7,4	19,0	0,7
NBI	2918	31,3	5,6	1,4	60,6	1,1
NBI por vivienda	398	21,6	4,5	0,3	72,9	0,7
NBI por hacinamiento	502	29,9	5,4	1,4	62,0	1,3
NBI por retrete	420	24,3	6,9	1,2	66,9	0,7
NBI por subsistencia	904	54,1	7,2	2,2	35,7	0,8
NBI por resto	694	12,5	3,6	1,0	81,1	1,8
CAPECO						
0,0 a 0,74	2546	48,7	5,3	3,8	41,1	1,1
0,75 a 2,49	6396	52,8	6,9	4,6	34,9	0,8
2,50 a 4,49	7262	61,8	7,8	6,9	22,8	0,7
4,50 a 7,49	8110	66,8	7,8	7,6	17,1	0,7
7,5 y más	4883	71,2	9,3	9,7	9,2	0,6

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

a) Incluye techos de: chapa de metal, chapa de fibrocemento, chapa de cartón, caña, tabla o paja

Cuadro VI. Hogares particulares según indicadores de carencia seleccionados por material predominante de los pisos. Pergamino, 1999

	TOTAL	Material predominante de los pisos		
		Cerámica, Baldosa Mosaico, etc.	Pisos Deficientes <sup>a</sup>	Otros
TOTAL	29197	83,0	16,3	0,7
NO NBI	26279	87,7	11,7	0,6
NBI	2918	41,5	58,1	0,4
NBI por vivienda	398	30,7	68,8	0,5
NBI por habitamiento	502	32,3	67,5	0,2
NBI por retrete	420	23,1	76,2	0,7
NBI por subsistencia	904	77,2	22,8	0,0
NBI por resto	694	19,2	80,0	0,8
CAPECO				
0,0 a 0,74	2546	64,4	35,1	0,5
0,75 a 2,49	6396	71,8	27,7	0,5
2,50 a 4,49	7262	83,9	15,4	0,7
4,50 a 7,49	8110	89,6	9,6	0,8
7,5 y más	4883	95,4	4,0	0,6

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

a) Incluye pisos de: cemento o ladrillo fijo, tierra o ladrillo suelto

Cuadro VII. Hogares particulares según indicadores de carencia seleccionados por tenencia de cocina e instalación de agua en la cocina. Pergamino, 1999.

	TOTAL	Tiene cocina con instalación de agua	No tiene cocina o no tiene instalación de agua
TOTAL	29197	85,8	14,1
NO NBI	26279	89,7	10,3
NBI	2918	51,0	49,0
NBI por vivienda	398	48,0	52,0
NBI por habitamiento	502	55,2	44,8
NBI por retrete	420	26,7	73,3
NBI por subsistencia	904	78,5	21,5
NBI por resto	694	28,4	71,5
CAPECO			
0,0 a 0,74	2546	70,2	29,8
0,75 a 2,49	6396	79,5	20,5
2,50 a 4,49	7262	87,0	13,0
4,50 a 7,49	8110	90,0	10,0
7,5 y más	4883	93,8	6,2

Fuente: Censo Experimental de Pergamino, 1999.

