

EL INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS
CRITICA DE LA DEFINICION OFICIAL
Y PROPUESTA DE UNA METODOLOGIA ALTERNATIVA

Publicado como Documento de Trabajo del
Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. 2000

Lic. Hugo de los Campos
Montevideo, marzo de 2000

PRESENTACION

A mediados de 1998 la Prof. Carmen Terra, docente del Departamento de Trabajo Social, solicitó al Banco de Datos de esta Facultad el procesamiento de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) con el objeto de determinar la magnitud de la pobreza para el año 1997 en el país urbano, de acuerdo al Índice Necesidades Básicas Insatisfechas.

En aquel entonces la colega encargada de procesar información de la ECH, Prof. Susana Dornel, se encontraba de licencia, por lo que debí asumir la tarea.

Durante algunos meses mantuvimos con Carmen Terra un periódico intercambio de ideas que rápidamente se apartó de los problemas estrictamente técnicos de manipulación de los datos para ingresar en la crítica metodológica de los indicadores que constituyen el Índice de NBI.

En cuanto a Susana, rápidamente pudo comprobar que esta delegación de tareas le insumiría mucho más tiempo que el realizarlas ella misma. Demostrando una absoluta falta de respeto por su licencia, recurrí permanentemente a su auxilio, tanto para lidiar con las bases de datos de la Encuesta de Hogares como para comprender la sintaxis del Índice.

Durante esos meses me ayudó también en forma permanente la Prof. Mariana Cabrera. Con ambas trabajamos y discutimos mucho más allá de los problemas técnicos.

Con la Prof. Wanda Cabella, integrante de la Unidad Multidisciplinaria de esta Facultad pude también confrontar algunas ideas y aprender bastante.

Por último recurrí a la Prof. Andrea Vigorito, docente de la Facultad de Ciencias Económicas, a quién consulté reiteradamente sobre la metodología y valores de la Línea de Pobreza.

En noviembre de 1998 redacté dos informes.

El primero presentaba el valor del Índice *oficial* de NBI así como de cada uno de sus indicadores para 1997, y una serie de tablas y gráficos con esa misma información desagregada por variables de interés. El segundo presentaba el valor de un nuevo índice. Este surgía de la modificación muy leve de algunos criterios según los cuales los indicadores (necesidades) se consideraban *insatisfechos* en el índice oficial.

Por todo lo dicho debe quedar claro que la propuesta era el resultado de algunas pocas ideas propias y unas cuantas ajenas.

Las diferencias entre los valores obtenidos con el índice oficial y éste eran de tal magnitud, que motivaban a la continuación del trabajo.

Esa tarea quedó postergada por algún tiempo.

Desde diciembre de 1998 a diciembre de 1999 estuve fuera del país. Durante ese período no pude avanzar demasiado sobre el tema. En realidad, y más allá del tedioso trabajo que implicó adecuar las bases de la ECH que había llevado conmigo en su formato original, apenas pude reafirmar algunas ideas sobre la modificación del índice y hacer un par de descubrimientos interesantes.

El trabajo que a continuación se presenta, puede considerarse un reporte de los avances logrados. En modo alguno constituye una propuesta definitiva, sino más bien un conjunto de ideas que quizás puedan ser profundizadas por colegas que trabajan sobre el tema.

Las críticas que se expondrán, se fundamentan en cuestiones metodológicas básicas. No implican más que la aplicación de los criterios más elementales para la construcción de datos que se aprenden en cualquier curso de metodología.

Sería bueno y deseable que como científicos sociales no tuviéramos que utilizar demasiado tiempo en la discusión de estos aspectos. Sería bueno que a la hora de tratar con datos de este tipo, pudiéramos dar por sentado que se han respetado para su construcción, estos criterios metodológicos básicos. Y así poder concentrarnos en aspectos más interesantes y propios de la disciplina, como lo es la **explicación** de los fenómenos que estas medidas apenas nominan.

En cuanto a la propuesta de nuevas definiciones para algunos de los indicadores de NBI, queda como se ha dicho trabajo por hacer. En especial respecto al indicador '*capacidad de subsistencia*' para el cuál solo se expone una solución provisoria.

La exposición está pensada fundamentalmente para un lector que se está formando en nuestra disciplina. Para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales y en especial para aquellos que cursan la Licenciatura en Trabajo Social.

Espero que la discusión que seguidamente se expone sirva como un buen ejercicio metodológico para algún curso de grado.

Los capítulos I y II presentan los fundamentos metodológicos y la definición oficial del Índice. Si el lector se encuentra familiarizado con esta medida puede ahorrarse su lectura.

En el capítulo III se presenta información sobre la magnitud de la pobreza en el Uruguay urbano para el período 1991 - 1997. Si bien ya existen publicaciones que brindan esta información, al

menos hasta 1994 ⁱ, los resultados que aquí exponemos difieren levemente de aquellos.

En el capítulo IV se desarrolla la crítica a las definiciones oficiales de cada uno de los indicadores que constituyen el índice.

En el siguiente se presenta la información sobre magnitud de la pobreza en el Uruguay urbano, para el mismo período, con la aplicación de los nuevos indicadores.

ⁱ Evolución de la Pobreza Estructural en la Década 1984 - 1994. FAS-INE. Montevideo, 1995.

I Medidas de la pobreza

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es un instrumento para la cuantificación de la pobreza. Se trata de una medida sintética de tipo binaria ¹ que se construye a partir de un conjunto de indicadores vinculados al acceso a bienes y servicios sociales tales como la educación, la vivienda y el agua potable (necesidades básicas). Tiene por unidad de análisis los hogares.

En Uruguay fue operacionalizado y calculado por primera vez, con los datos del Censo de Población y Viviendas de 1985.

Desde la década de los 80 el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas comparte su pretensión de instrumento para la medición de la pobreza con otras dos estrategias metodológicas: la **Línea de Pobreza** y la teoría de la **Cultura de la Pobreza**².

La presentación de las diferencias entre cada uno de estos enfoques permite ver con claridad los supuestos teóricos en los cuáles se basa el Índice de NBI.

La ya clásica definición de Oscar Altimir resulta especialmente útil a tales propósitos:

"Pobreza es, ante todo, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá, la

adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad" ³

La definición de Altimir tiene, en retrospectiva, una virtud sobresaliente: la de resumir en un solo párrafo lo que luego serían tres extensas y repetitivas bibliotecas, orientadas a fundamentar otras tantas concepciones de la pobreza.

En efecto, la propuesta de Altimir (que se propone como una definición unitaria del fenómeno) incluye los elementos que fundamentan la construcción de la Línea de Pobreza, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y la incursión por el cuestionable concepto de Cultura de Pobreza.

En primer lugar hace mención al **infraconsumo** y la **desnutrición**. Se trata de la versión más intuitiva, o si se quiere más cercana a la concepción popular de pobreza: Pobres son aquellos hogares cuyos integrantes no tienen la posibilidad de obtener alimentos suficientes como para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y en términos más generales no pueden acceder a una canasta básica de bienes de consumo. La noción es directamente traducible al medio por el cuál este nivel de nutrición o consumo se obtiene: el dinero.

Entonces, un hogar es pobre cuando no dispone de los ingresos suficientes para obtener el mínimo de bienes de consumo necesarios para garantizar la subsistencia de sus integrantes.

Sobre esta base se propone el cálculo de la Línea de Pobreza. La cuál no es más que una suma de

¹ Asume valores 0 y 1, donde 0 significa la ausencia del fenómeno y 1 su existencia.

² Mientras que la primera es estrictamente una medida de pobreza, la última constituye una propuesta teórico-metodológica para la definición de ese fenómeno. Como seguidamente se expondrá, tiene un carácter cualitativo que no le permite determinar magnitudes como lo hacen las otras dos estrategias. Ni tiene por objetivo hacerlo.

³ Altimir, Oscar. La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadreno de la CEPAL nº 27. Santiago de Chile, 1979. Citado en Evolución de la Pobreza Estructural en la Década 1984 - 1994. FAS-INE. Montevideo, 1995.

dinero. Si un hogar tiene un ingreso per cápita inferior a ese monto, se lo considera pobre⁴.

Esta propuesta es conceptualmente clara y metodológicamente consistente.

Sin embargo puede argumentarse que los ingresos de un hogar no agotan la problemática de la pobreza.

Antes que nada un hogar puede tener ingresos que oscilen por encima y por debajo de la línea. Esta situación, que resulta empíricamente probable, hace que formalmente ese hogar sea unas veces pobre, otras veces no pobre, mientras que sustancialmente permanece en una situación de incertidumbre más asimilable a la primer situación. Por lo pronto no dispondrá en forma estable de ciertos bienes básicos que requieren tener dinero suficiente en forma periódica (por ejemplo el pago de una cuota mutua para la atención médica).

O aún estando regularmente por encima de la línea, un hogar puede 'arrastrar' una situación de pobreza anterior, en tanto el dinero que percibe no le permite revertir situaciones más estructurales. Por ejemplo puede aumentar sus ingresos pero no lo suficiente como para mejorar la calidad de su vivienda, que resulta precaria o demasiado pequeña para el número de sus integrantes.

⁴ Para llegar a esta *suma de dinero* que permite discriminar entre hogares pobres y no pobres, es necesario disponer de un volumen muy importante de información (Encuestas de Gastos e Ingresos) y desarrollar una compleja metodología donde se combinan aspectos normativos (estándares internacionales de requerimientos nutricionales) y empíricos (patrones de consumo de los hogares). Justamente esta combinación de la dimensión normativa y la empírica, que en el caso de la Línea de Pobreza prioriza fuertemente la segunda, le confiere a esta medida un gran valor y solidez metodológica. Para una descripción sencilla de la metodología para el cálculo de la Línea de Pobreza puede consultarse el ya citado Evolución de la Pobreza Estructural en la Década 1984 - 1994, p. 11. Para una presentación más detallada puede consultarse Aspectos Metodológicos sobre Medición de la Línea de Pobreza: el caso uruguayo (INE-BID-FAS. Montevideo. 1996), así como los trabajos citados en ese documento.

A lo que deben agregarse situaciones difícilmente reversibles, como por ejemplo una insuficiente educación formal de sus integrantes.

A estos aspectos refiere la segunda parte de la definición de Altimir: **precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo.**

De estos aspectos da cuenta el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En esta perspectiva, *un hogar es pobre cuando, independientemente de la suma de dinero que obtiene como ingreso, no puede acceder a bienes y servicios considerados básicos para el desarrollo personal y social de sus integrantes.*

Se trata de una medida estructural, en el sentido que considera bienes y servicios esenciales para el desarrollo físico, síquico y social de la persona, cuya posesión o no por parte de un hogar resulta estable y difícilmente reversible en el corto plazo. Si un hogar no tiene acceso a alguno de estos bienes y servicios (necesidades básicas), se lo considera pobre⁵

Si bien con esta consideración de la pobreza pueden superarse algunos problemas que plantea la simple cuantificación de los ingresos del hogar, es posible proponer un argumento que modifica sustancialmente la concepción del fenómeno.

Es el que sugiere la última parte de la definición de Altimir: **un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración**

⁵ En Las Necesidades Básicas en el Uruguay (DGEC. Montevideo. 1990), primer trabajo oficial que propone una definición del índice y su aplicación a los datos del Censo de 1985, no se lo considera estrictamente como una medida de pobreza, reservando este carácter a la Línea de Pobreza. Con el tiempo, el Índice de NBI comenzó a considerarse una medida particular de pobreza, lo cual resulta compartible.

social y, quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.

En esta perspectiva, la pobreza es entendida como un fenómeno cultural. Los pobres comparten, además de una situación material precaria, una representación particular del cuerpo, de la sexualidad y la higiene; un bajo interés por la educación formal u otras formas de socialización y adquisición de conocimientos; prácticas económicas pre-capitalistas, normas y valores que dificultan el desarrollo psico-físico de sus integrantes, etc..

Quienes coinciden con esta posición pueden formular la siguiente pregunta: *¿Basta con mejorar el saneamiento, o entregar viviendas mínimamente decorosas, para eliminar la pobreza en un determinado grupo de hogares? O al menos, ¿produce este hecho una mejora automática en las condiciones sanitarias y de habitabilidad del grupo beneficiario?*

Probablemente no, dirán, si es que persisten ciertas prácticas sociales contrarias a la obtención y preservación de esos bienes ⁶.

Esta tercer perspectiva sostiene entonces que *un hogar es pobre cuando además -o incluso*

⁶ El Profesor Alfredo Errandonea contaba en sus clases de metodología uno de los primeros trabajos internacionales que le tocó desarrollar como investigador social. En Buenos Aires se evaluaba la ampliación de la red de saneamiento a un barrio que no disponía de ese servicio básico. Se encargó un estudio para conocer las opiniones de los futuros beneficiarios. El resultado fue excelente; una amplia mayoría consideraba positiva la obra y aseguraba que el saneamiento mejoraría sustancialmente su calidad de vida. La obra se realizó finalmente. Poco tiempo después muchos propietarios en venta sus casas, que habían aumentado sensiblemente su valor por tener este nuevo servicio, y una vez vendidas sus viviendas se trasladaron a un barrio más alejado, sin saneamiento, donde compraban a menor precio otra vivienda. Este comportamiento no puede explicarse solamente por la ventaja económica que esos propietarios obtenían sino también por el hecho que para muchos, el no disponer de saneamiento no constituía una carencia importante. Por el contrario, habían vivido siempre sin ese servicio, de modo

independientemente- del nivel de ingresos que tiene o de los bienes y servicios a los que accede regularmente, comparte una cultura que le margina del resto de la sociedad y le orienta hacia prácticas contrarias a la atención de su salud, la educación, la buena alimentación, etc..

Puede criticarse esta concepción en diversos sentidos.

En primer lugar, porque llevada a sus extremos desconoce la dimensión material de la pobreza. Lo que equivale a decir el problema de la desigualdad de asignación de recursos sociales ⁷.

En segundo lugar (y esta resulta una crítica más importante, en tanto difícilmente un promotor de la teoría de la cultura de la pobreza niegue la dimensión material del fenómeno) porque puede conducir a una estigmatización de la población que pretende describir 'culturalmente', confundiendo la comprensión de ciertos estilos de vida con su valoración sobre la base de la moral de quienes pretenden comprenderla. Puede por ejemplo derivar en el argumento puritano según el cuál la pobreza es la consecuencia de una cultura que desprecia el valor del trabajo, el ahorro y la vida austera.

Sin perjuicio de admitir que la solución del problema requiere también la intervención en esta dimensión cultural.

que mantenían su estilo de vida en otro barrio, al tiempo que obtenían algún dinero.

⁷ Por nuestra parte consideramos que pobre es, antes que nada, quien no tiene comida, vivienda, asistencia sanitaria, un empleo decoroso o acceso a la educación, independientemente de sus convicciones, ideas o cultura. Y que ciertos modos de vida favorezcan o hagan más improbable esta situación material no equivale a decir que son la misma cosa.

La comparación de perspectivas que muy resumidamente se ha expuesto, permite situar con claridad los supuestos fundamentales que sirven de base para la construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y lo distinguen de otras formas de abordar el fenómeno.

En síntesis, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas:

- Es una medida **objetiva**, en el sentido que no se interesa por la percepción subjetiva de ciertas condiciones de vida (ni su valoración cultural) por parte de quienes participan de ellas, sino por la disposición o no de ciertos bienes sociales considerados esenciales para el desarrollo de la persona. No interesa por ejemplo saber si un hogar se siente conforme con el tipo de servicio sanitario que dispone o con los años de educación que sus integrantes más jóvenes han cursado. Simplemente constata la existencia o no de ciertos servicios sanitarios mínimos o un número mínimo de años de asistencia a la educación, para diagnosticar si existe o no una necesidad básica insatisfecha.
- Es una medida **estructural**, en tanto se orienta a detectar la disposición de bienes y servicios difícilmente adquiribles por la mejora circunstancial de los ingresos. Bienes que como dijimos requieren no solo la obtención de ingresos para la subsistencia sino la capacidad de ahorro y endeudamiento de un hogar, o el acceso a esos bienes a través de la acción del Estado u otras organizaciones sociales, que requiere una fuerte inversión de recursos materiales.
- Es, por lo anterior, una medida **diseñada para orientar y evaluar la implementación de**

políticas sociales tendientes a la asignación de bienes estructurales (saneamiento, educación, vivienda) a hogares con carencias críticas en estos aspectos.

- Es una medida fuertemente **normativa**. A diferencia de la Línea de Pobreza, que se construye a partir de los hábitos de consumo de la población y los requerimientos nutricionales de distintos segmentos de esa población en un momento y un lugar dados, el Índice de NBI toma como materia prima la definición de un conjunto de bienes y servicios que políticamente se consideran básicos para el desarrollo de la persona. Lo cuál puede asimilarse fácilmente al concepto de derechos sociales.

II La definición oficial del Índice

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas fue operacionalizado oficialmente por primera vez en Uruguay, por técnicos de la ex Dirección General de Estadística y Censos⁸ y calculado con base en los datos del IV Censo de Población y VI de Viviendas de 1985⁹. En 1994, técnicos del Programa FAS (Fortalecimiento del Área Social) y del Instituto Nacional de Estadística propusieron un ajuste de aquella definición original, para adaptarla a la información disponible en la Encuesta Continua de Hogares¹⁰. En el mismo documento realizaron propuestas de modificación de uno de los indicadores (capacidad de subsistencia) e inclusión de uno nuevo (cobertura de salud) que no fueron incorporados para el cálculo oficial del índice.

El documento del FAS citado constituye la base metodológica actual para el cálculo del Índice en Uruguay, a partir de la información de la Encuesta Continua de Hogares.

Esta propuesta metodológica puede descomponerse en cuatro momentos:

- En primer lugar se definen las **necesidades básicas**, es decir el conjunto de requerimientos sico-físicos y culturales mínimos a que hace referencia la definición citada en el capítulo anterior. Se trata de la primer fase de operacionalización de un concepto, que dará lugar a los indicadores y finalmente al índice empírico. Las necesidades básicas son, según la definición oficial: *alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar, infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos,*

⁸ Hoy Instituto Nacional de Estadística. Con anterioridad había sido propuesto, también para el caso uruguayo, por la CEPAL.

⁹ Las Necesidades Básicas en el Uruguay. DGEC. Montevideo 1990.

acceso a servicios de educación y capacidad de subsistencia del hogar.

- Cada una de estas necesidades se traduce en una o más **dimensiones**. Por ejemplo, para la necesidad *alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar* se definen las dimensiones *tipo de vivienda* (que refiere a las características físicas del lugar donde habita el hogar) y *hacinamiento* (que considera la relación habitaciones de la vivienda / integrantes del hogar).
- A su vez, para cada una de estas dimensiones se definen **indicadores**. Estos constituyen las definiciones operativas de las dimensiones, que permiten la medición empírica de cada necesidad básica. Para su elaboración se han tenido en cuenta los criterios:
 - a) Que *"las posibilidades de acceder a satisfactores de la necesidad básica analizada, se encontraran en el dominio de opciones factibles de las personas, independientemente de la ubicación geográfica del hogar"*¹¹. Esto es, que los bienes o servicios a que hace referencia cada indicador estén razonablemente disponibles en el todo el territorio nacional.
 - b) Que la consideración de una necesidad como insatisfecha se realizara a partir de niveles altamente críticos de privación del bien o servicio en cuestión. La adopción de este cuestionable criterio se realiza *"a efectos de captar no solo las situaciones más extremas de pobreza, sino también de asegurar la universalidad del indicador en*

¹⁰ Evolución de la Pobreza Estructural en la Década 1984 - 1994. FAS - INE. Montevideo, 1995.

¹¹ Documento del FAS citado, p. 13. O en una redacción similar Documento de la DGEC citado, p. 2.

términos de su aplicabilidad a diversos ámbitos geográficos, facilitando a la vez su legitimación social e institucional"¹².

- c) Que las definiciones puedan ser aplicadas a la información oficial disponible (la Encuesta Continua de Hogares o, con anterioridad, los Censos Nacionales).
- d) Que cada indicador se encuentre asociado a situaciones de pobreza definida por niveles de ingreso (Línea de Pobreza).

Como puede apreciarse, se trata de criterios muy diversos en cuanto a su naturaleza. Se orientan en uno de los casos a resolver problemas operativos (c); en otro a procurar la consistencia metodológica con otras mediciones del fenómeno (d), y en los restantes a adoptar decisiones estrictamente políticas ((a) y fundamentalmente (b)).

Se proponen **seis indicadores** que en adelante y por practicidad llamaremos necesidades básicas. Cada uno puede asumir dos valores: 0, que significa satisfacción de la necesidad en cuestión y 1 que significa privación crítica de esa necesidad (necesidad básica insatisfecha).

- Finalmente se construye el **índice** como medida que resume la información aportada por el conjunto de indicadores (en adelante INBI). Para su cálculo se establece que basta la presencia de una necesidad básica insatisfecha en el hogar para que el índice asuma valor 1. Por tanto asume valor 0 solo para aquellos hogares sin ninguna necesidad básica insatisfecha.

Este criterio para el cálculo del Índice, pretende "compensar" las exigencias extremas que presentan cada uno de los indicadores. *"El índice se compone de forma tal que basta que un hogar presente niveles críticos, por debajo del nivel de satisfacción establecido, en tan solo uno de los indicadores seleccionados, para que el mismo sea considerado con necesidades básicas insatisfechas. La baja exigencia de los requisitos de inclusión han sido compensados por los niveles realmente críticos que se han fijado para cada indicador, los cuales fueron establecidos en función de una valoración de las condiciones sociales a 1985"*¹³.

En el ESQUEMA nº 1 se presentan las definiciones oficiales de necesidades básicas, dimensiones e indicadores.

¹² Documento del FAS citado, p. 14. O en una redacción similar Documento de la DGEC citado, p. 2. Por *legitimación institucional* quizás quiera decirse aprobación por parte de las autoridades políticas del país.

¹³ Documento del FAS - INE citado, p. 15.

ESQUEMA 1: Construcción oficial del INBI.

NECESIDAD BASICA	DIMENSION	INDICADORES (valores críticos)
Alojamiento y equipamiento mínimo para el hogar	I Tipo de vivienda	Hogares residiendo en: a) viviendas cuya calidad se estima como precaria (predominan construcciones con materiales de desecho - tablas de cajones, chapas de envases, arpilleras - o materiales de construcción usados y deteriorados) y b) la vivienda esta ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 de ellos comparten el baño.
	II Hacinamiento	Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.
Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos	III Disponibilidad de agua potable	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, arroyo, río o categoría 'otros' y b) abastecimiento por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros.
	IV Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares: a) sin servicio sanitario, b) servicio sanitario sin descarga instantánea de agua compartido con otros hogares y c) sistema de evacuación igual a la categoría 'otros'.
Acceso a servicios de educación	V Asistencia escolar	Hogares con: a) niños de 6 - 15 años que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria y b) niños entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.
Capacidad de subsistencia del hogar	VI Jefes de hogar con cargas familiares y con niveles educacionales insuficientes	Hogares con: jefes de 44 años o menos con primaria incompleta o jefes de 45 años y más con 0 a 2 años de educación formal en hogares con mas de 3 personas por cada persona ocupada o perceptora de ingresos.

III La magnitud de la pobreza en el Uruguay urbano según la definición oficial.

CUADRO 1. Necesidad Básica: Tipo de vivienda

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	95.9	97.1	97.8	98.2
Insatisfecha	4.1	2.9	2.2	1.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 2. Necesidad Básica: Hacinamiento

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	94.2	95.3	95.5	95.6
Insatisfecha	5.8	4.7	4.5	4.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 3. Necesidad Básica: Disponibilidad de agua potable

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	98.4	99.0	99.1	99.2
Insatisfecha	1.6	1.0	0.9	0.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 4. Necesidad Básica: Eliminación de excretas

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	97.7	98.3	98.6	98.8
Insatisfecha	2.3	1.7	1.4	1.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 5. Necesidad Básica: Asistencia Escolar

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	99.5	99.5	99.5	99.5
Insatisfecha	0.5	0.5	0.5	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 6. Necesidad Básica: Capacidad de subsistencia

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	98.7	99.1	99.1	99.3
Insatisfecha	1.3	0.9	0.9	0.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 7. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

	1991	1993	1995	1997
Satisfechas	88.6	91.0	91.8	92.7
Insatisfechas	11.4	9.0	8.2	7.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

La pobreza en el Uruguay es un fenómeno de escasa magnitud y que disminuye progresivamente. A esta conclusión se arriba sin problemas tras la lectura del cuadro 7: según la última medición disponible (1997) apenas 7.3% de los hogares del país urbano tiene una o más necesidades básicas insatisfechas. Entre 1991 y 1997 los hogares con NBI se han reducido en un 36%.

La consideración individual de las necesidades que integran el índice, reafirma la idea anterior. El problema del hacinamiento aparece como el más importante, aunque solo afecta al 4.4% de los hogares en 1997. Respecto a las otras necesidades el número de hogares que no han logrado satisfacerlas resulta insignificante. En 1997 no existen prácticamente hogares en Uruguay con problemas sanitarios (el 99.2% dispone de agua potable), ni con insuficiente instrucción (apenas en el 0.5% de los hogares se constata esta privación en sus integrantes más jóvenes). El 98.2% de los hogares habita una vivienda decorosa. La capacidad de subsistencia se encuentra garantizada para el 99.3% de los hogares urbanos del país.

IV Crítica de la definición oficial

En este capítulo analizaremos las definiciones presentadas en el ESQUEMA 1, al tiempo que expondremos su crítica.

Propondremos también la inclusión de una nueva dimensión (necesidad básica) y presentaremos una alternativa para el cálculo del índice.

- Alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar.

Tipo de vivienda.

Hogares residiendo en: a) viviendas cuya calidad se estima como precaria (predominan construcciones con materiales de desecho -tablas de cajones, chapas de envases, arpilleras- o materiales de construcción usados y deteriorados) y b) la vivienda esta ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 de ellos comparten el baño.

Hacinamiento.

Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.

La primer necesidad básica refiere a las características de la vivienda, tanto en términos constructivos (tipo de vivienda) como de espacio en relación con los integrantes del hogar (hacinamiento). La primer dimensión se subdivide a su vez en dos condiciones, con lo cuál tenemos tres aspectos a considerar:

- La calidad de los materiales con que se ha construido la vivienda.
- El número de hogares y el uso compartido del baño.
- La relación habitaciones/habitantes de la vivienda.

Concentraremos nuestra crítica en el primer aspecto.

Según la definición oficial tienen una necesidad básica insatisfecha aquellos hogares que habitan una vivienda *precaria*. El criterio constituye una innovación respecto al utilizado para el cálculo del índice con los datos del Censo de 1985 y la Encuesta Continua de Hogares hasta 1991¹⁴. Entonces se consideraba el tipo de material predominante en los techos, paredes y pisos de la vivienda. A partir de 1991 se utiliza la valoración del encuestador sobre la calidad general de la misma¹⁵.

¹⁴ En este capítulo se hará referencia permanente a las definiciones utilizadas para el cálculo del Índice en el Censo de 1985 y la Encuesta Continua de Hogares hasta 1991. Las primeras pueden consultarse en el documento del FAS multicitado, cuadro 1 p. 14 y las segundas en el mismo documento, cuadro 2 p. 18.

¹⁵ El cambio se debe a que hasta 1991 se disponía de información detallada sobre cada una de estas partes de la vivienda. A partir de 1992 se modificó el cuestionario de la Encuesta Continua de Hogares, sustituyéndose esa información por la que surge de la evaluación del encuestador sobre las características constructivas de la vivienda. Se trata de una pérdida importante de información, que limita las posibilidades de manipulación de los datos.

Constituye una regla metodológica básica el que a la hora de recolectar información, ésta se registre de la forma más exhaustiva posible. De este modo, el investigador puede ordenar o sintetizar esa información del modo que mejor considere.

Resulta también cuestionable la decisión de reducir a una evaluación subjetiva (por más pautada que ésta sea) toda la información relativa al tipo de vivienda. Aunque los responsables de administrar la Encuesta Continua de Hogares puedan estar seguros de la confiabilidad de tales evaluaciones, todo investigador que no participe directamente de ese proceso ve limitada sensiblemente su capacidad de control sobre la confiabilidad del dato.

Concretamente el encuestador clasifica a cada vivienda como *precaria, modesta, mediana o comfortable*.

¿Qué significa en esta clasificación, *vivienda precaria*?

Según el instructivo que los encuestadores de la ECH reciben, debe clasificarse como tal aquella vivienda "*construida con materiales de desecho. Piso de tierra. Son las típicas viviendas de las zonas de emergencia (cantegriles)*" -sic-

De modo que la innovación formal encierra otra de tipo sustantivo: Antes de 1991 se consideraba que un hogar tenía una privación crítica cuando residía en "*casas, inquilinatos, ranchos u otras viviendas, con paredes o techos de **fibrocemento, chapa o cinc, barro, lata o materiales de desecho***". A partir de 1991 un hogar tiene una privación crítica cuando reside en viviendas construidas **exclusivamente con materiales de desecho**.

Históricamente se ha discutido si las necesidades humanas (de las cuales estas necesidades básicas forman parte) son siempre las mismas o si por el contrario se modifican en el sentido de un progresivo aumento. La discusión tiene connotaciones filosóficas pero ha ocupado en reiteradas oportunidades a las ciencias empíricas, en especial a la economía. Actualmente conviven las dos posiciones. La de quienes consideran que con el tiempo aumentan las expectativas y deseos de las personas, y con ello sus necesidades; y la de aquellos que sostienen que las necesidades humanas fundamentales son invariables. Los primeros son más que los segundos.

Pero lo que hasta donde sabemos no existe ni ha existido jamás en la historia de este largo debate,

es quién sostenga que **las necesidades se modifican "a la baja"**, esto es que disminuyen conforme pasa el tiempo.

Y sin embargo esta parece ser la filosofía que orienta el cambio de criterio a partir de 1991.

Desde esa fecha, **el hecho de vivir en una vivienda construida predominantemente con fibrocemento, chapa, cinc o barro, deja de constituir una privación crítica**.

Si bien el aumento de la exigencia no resulta extremo, el hecho debe ser cuestionado por al menos dos razones:

- Porque **aumenta la exigencia de un indicador que ya podía considerarse excesivamente restrictivo en su definición original**. Que solo aquellas viviendas construidas con fibrocemento, chapa, cinc o barro, configuraren una situación de privación crítica, excluye otros tipos de construcción que en el contexto uruguayo deben también considerarse críticos. Y que ahora se considere solo a aquellas viviendas construidas con materiales de desecho (*cantegriles*, según el instructivo de la ECH) eleva la exigencia a niveles aún más extremos.
- Porque como se verá en el siguiente punto, esta concepción de la "caída de las necesidades humanas" parece constituir una regla en la definición del índice a partir de 1991. El hecho resulta especialmente cuestionable por el tipo de medida de que se trata¹⁶.

El segundo aspecto (seis hogares compartiendo la vivienda y al menos dos de ellos compartiendo el

¹⁶ La forma más sencilla de lograr una "disminución" de la pobreza, es modificar sistemáticamente la definición del fenómeno de modo que cada vez involucre a menos hogares.

baño) se mantiene incambiado desde su primer definición en 1990. Al igual que el tercer aspecto (más de dos personas por habitación). Si bien para ambas definiciones podrían sugerirse alternativas, éstas no resultan cruciales para la medición del fenómeno que nos ocupa¹⁷.

Una definición alternativa de esta primer dimensión debería considerar como privación crítica otros tipos de viviendas, además de aquellas construidas con cartones y arpillera.

- Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos.

Disponibilidad de agua potable.

Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, arroyo, río o categoría 'otros' y b) abastecimiento por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros.

Tipo de sistema de eliminación de excretas.

Hogares: a) sin servicio sanitario, b) servicio sanitario sin descarga instantánea de agua compartido con otros hogares y c) sistema de evacuación igual a la categoría 'otros'.

La disponibilidad de agua potable y el sistema de eliminación de excretas constituyen los dos indicadores en que se descompone esta segunda necesidad básica.

Si cotejamos las condiciones establecidas en estas definiciones con las que se utilizaron hasta 1991 para la misma necesidad básica, constatamos una primer modificación importante. Hasta ese momento se consideraban hogares con necesidades básicas insatisfechas, a aquellos que utilizan para beber y cocinar agua: a) *con origen del agua en aljibe, cachimba o categoría "otros" y b) sin abastecimiento.*

A partir de 1991 se considera que si un hogar no tiene abastecimiento de agua por cañería, *pero éste existe a menos de 100 metros de la vivienda*, ese hogar no tiene problemas de disponibilidad de agua potable.

La modificación resulta sorprendente. Los redactores de la definición insisten en la hasta

¹⁷ Podría por ejemplo cuestionarse la consideración del número de hogares en lugar del número de personas. Seis hogares con 3 integrantes cada uno (18 personas en total) configuran -si además al menos dos de ellos comparten el baño- un caso de privación crítica. Cuatro hogares con 5 integrantes cada uno (20 personas en total) no presentan, según esta definición la misma privación.

En cuanto a la definición de *hacinamiento*, lo deseable sería considerar las características de los hogares, estableciendo criterios diferentes según su conformación específica.

Por ejemplo, tanto un hogar constituido por el padre, la madre y un menor de 5 meses de edad, como otro constituido por una mujer adulta, su tío y la hija adolescente de la primera (digamos de 15 años de edad), presentan una situación de *hacinamiento*, si la vivienda que habitan tiene una sola habitación. Pero fácilmente se puede concluir que se trata de situaciones muy diversas.

ahora desconocida teoría de "modificación a la baja" de las necesidades humanas, a la cuál hemos hecho referencia en el punto anterior.

Considerar la disposición de agua por cañería dentro de la vivienda como una necesidad básica, se fundamenta en razones sustantivas. Estas valían antes de 1991 y continúan valiendo al día de hoy. La privación de este servicio genera problemas de importancia a un hogar.

El listado de estos problemas es amplio, pero basta considerar uno para concluir en la conveniencia del criterio utilizado hasta 1991:

Se trata del *sistema de eliminación de excretas* que una vivienda tiene, cuando no dispone de abastecimiento por cañería **dentro** de la vivienda. Aspecto a que refiere el segundo indicador de esta dimensión.

Veamos como se define:

Un hogar tiene una necesidad básica insatisfecha siempre que disponga de un servicio sanitario sin descarga instantánea de agua, compartido con otros hogares.

Un servicio sanitario sin descarga instantánea de agua significa, en buen romance, un baño constituido por un pozo, una taza turca o un water que por no disponer de cisterna equivale a cualquiera de las otras dos opciones. Considerar que quienes tienen por baño un pozo o una taza turca, tienen una necesidad básica insatisfecha no necesita demasiados argumentos en su favor.

Lo que resulta extraño es que a esta condición se agregue la exigencia que ese pozo o taza turca **deba ser compartido con otro hogar**, para que exista una necesidad básica insatisfecha.

¿Qué fundamento puede encontrar esta segunda condición? El número de personas que comparte ese pozo ciertamente no. Si así fuera no debiera hacerse mención al número de hogares sino al de personas que utilizan comúnmente el servicio sanitario.

Ni el número de hogares ni el de personas puede considerarse una condición necesaria para evaluar la precariedad de tener por baño un pozo. Aunque se trate de un hogar constituido por una sola persona, el que ésta no disponga de un servicio sanitario con descarga instantánea de agua, constituye una carencia crítica que corresponde tratar como necesidad básica.

Solo es posible comprender el motivo de la exigencia (llamémosla *exigencia del pozo compartido*), si volvemos al indicador anterior: un hogar no tiene necesidades básicas insatisfechas si accede al agua a través de una cañería fuera de la vivienda a menos de 100 metros. Pues bien, **para tener descarga instantánea de agua en su servicio sanitario, debe tener cañería dentro de la vivienda**. De modo que al considerar como privación crítica el no disponer de descarga instantánea de agua, todos aquellos hogares que habían quedado fuera de la condición de pobreza, por obtener agua de una cañería situada entre 1 y 100 metros de distancia de su vivienda, ingresan a la condición de pobreza por no tener descarga automática de agua. En definitiva, terminan considerándose hogares con NBI, junto con aquellos que obtienen su agua de un pozo, cachimba, arroyo o río, o lo hacen a través de una cañería a más de 100 metros de distancia de su vivienda.

Para evitar el ingreso de este grupo de hogares dentro de la categoría de pobres¹⁸ **se agrega una condición que tiene la única función hacer imposible su cumplimiento.**

En Uruguay existen algunos hogares que, por no disponer de agua por cañería dentro de la vivienda, no tienen servicio sanitario con descarga instantánea de agua (tienen un pozo o una taza turca por baño). Pero prácticamente ninguno de esos hogares comparte con otro ese pozo o taza turca con otros.

De todo lo anterior pueden extraerse dos conclusiones: a) la exigencia de compartir con otro hogar un servicio sanitario sin descarga instantánea de agua carece de fundamento y por tanto debe ser eliminada; y b) es una necesidad básica el disponer de agua por cañería dentro de la vivienda, porque de lo contrario no se puede disponer de un servicio sanitario con descarga automática de agua.

Una definición alternativa de los indicadores que integran esta segunda dimensión debería considerar como privación crítica la ausencia de abastecimiento de agua potable dentro de la vivienda, así como la existencia de un servicio sanitario sin descarga automática de agua, sin importar el número de personas u hogares que lo utilizan.

¹⁸ Recordemos que basta tener una necesidad básica insatisfecha para que el Índice asuma valor 1 y en consecuencia el hogar sea considerado pobre.

- Acceso a servicios de educación.

Asistencia escolar.

Hogares con: a) niños de 6 - 15 años que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria y b) niños entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.

Pueden proponerse dos críticas a la definición oficial de este indicador.

La primera es de carácter normativo:

En Uruguay la enseñanza es **obligatoria** hasta el 3er. año de educación secundaria (Ciclo Básico). El Estado uruguayo ha establecido que todos sus integrantes deben acceder, **como mínimo**, a este nivel de enseñanza y en acuerdo con esta determinación garantiza la gratuidad de ese servicio y la existencia de centros educativos suficientes en todo el país para esos fines.

La definición del indicador debe establecer un mínimo de años de instrucción **acorde con el que la sociedad en la cuál se aplica ha establecido como mínimo**. Para fundamentar este criterio conviene citar en su totalidad la definición oficial de necesidades básicas:

*"Con el término 'necesidades básicas' nos referimos al conjunto de requerimientos psicosfísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos **en una sociedad específica**. Entre esos requerimientos se distingue un núcleo irreductible de necesidades vinculadas con la nutrición, el abrigo y la salud cuya satisfacción presenta mínimos absolutos y que, por*

*lo tanto no muestran mayores variaciones inter-societales en cuanto a los umbrales de satisfacción. Pero la mayoría de las restantes necesidades están condicionadas culturalmente y se definen tomando como marco de referencia lo que la imagen colectiva de una sociedad o comunidad particular considera como condiciones dignas de vida*¹⁹

Pues en esta sociedad en particular, se considera que el nivel mínimo de instrucción que todos sus integrantes deben tener es el Ciclo Básico de enseñanza secundaria. No solo la enseñanza primaria.

La segunda crítica se funda en constataciones empíricas:

Del modo en que ha sido definido el indicador, podemos asegurar que aportará un número muy reducido de hogares con NBI, en tanto, afortunadamente, la enseñanza primaria se encuentra universalizada en el Uruguay desde hace tiempo.

Si esta situación se constatará para alguno de los indicadores analizados anteriormente, lo único que podría concluirse es que el país ha logrado garantizar un bien social básico a toda su población y celebrar este hecho.

Pero con la educación sucede algo distinto. **La educación es un bien que tiene la función de hacer posible otros bienes** En esto radica fundamentalmente su carácter de bien social básico.

El nivel educativo alcanzado por una persona se asocia fuertemente, por ejemplo, a la calidad del empleo al que ésta puede acceder²⁰.

El hecho que un cierto nivel de enseñanza se encuentre universalizado tiene consecuencias cruciales sobre esta asociación, por una simple lógica de mercado.

En un mercado como el de trabajo, caracterizado por la existencia sostenida en el tiempo de una mayor oferta en relación con la demanda, los demandantes de trabajo requerirán calificaciones superiores al mínimo común existente en la población ofertante. Cuando la enseñanza primaria no se ha universalizado, aquél mínimo lo constituye la educación primaria incompleta. En tales circunstancias el hecho de completar la enseñanza primaria constituye efectivamente un bien que permite obtener -o al menos habilita a competir por su obtención- otro bien que podemos denominar empleo mínimamente decoroso. Los empleos más precarios serán ocupados por quienes no dispongan de ese bien y los demás se asignarán entre quienes dispongan del mismo.

Pero cuando la enseñanza primaria se ha universalizado y existe un desempleo estructural importante, el hecho de haber completado ese nivel de enseñanza no garantiza en modo alguno la obtención de un empleo decoroso. El demandante de trabajo exigirá algo más que enseñanza primaria, en tanto exigir lo anterior equivale a no exigir nada.

¹⁹ Documento de la DGEC citado, pág. 2. Las negritas son nuestras.

²⁰ Sin desconocer otros bienes sociales a los que la educación permite acceder (integración social, conocimiento de los derechos y capacidad para hacerlos valer, acceso a servicios sociales y culturales de la comunicad, etc.) resulta fundamental considerar la asociación entre educación y empleo, por el impacto de este último factor en la configuración de una situación de pobreza.

Por su particular característica de bien que tiene por función facilitar el acceso a otro bien (y por regirse el acceso a ese otro bien por las reglas del mercado), la necesidad básica educación debe considerarse en permanente transformación y ser relativa a la situación de cada país. Solo en aquellos momentos o lugares en que la educación primaria no es universal, resulta apropiado establecer como mínimo ese nivel educativo.

Una definición alternativa del indicador debe establecer un número de años de instrucción, al menos igual al que la sociedad en la cuál se aplica considera obligatorio. Y algo más alto del que se encuentre universalizado en esa sociedad.

- Capacidad de subsistencia del hogar.

Jefes de hogar con cargas familiares y con niveles educacionales insuficientes.

Hogares con: jefes de 44 años o menos con primaria incompleta o jefes de 45 años y más con 0 a 2 años de educación formal en hogares con mas de 3 personas por cada persona ocupada o perceptora de ingresos.

Consideremos la última dimensión del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Su importancia resulta evidente: para no ser pobre un hogar debe, además de tener agua potable, vivienda y educación, poder subsistir.

Al aplicar la **definición oficial** a los datos de la Encuesta Continua de Hogares se constata que **en el Uruguay no existen desde 1992 hogares con problemas de subsistencia**²¹.

Arribar a esta conclusión desacredita automáticamente la definición oficial. Nadie puede sostener seriamente que en Uruguay (como en la inmensa mayoría de los países del mundo) no existe **ningún hogar** con problemas para subsistir.

La definición oficial es incorrecta y los resultados empíricos a que da lugar no hacen otra cosa que mostrar la magnitud de su incorrección.

²¹ Según el informe del FAS ya citado, este indicador asume valor cero para el 100% de los hogares a partir de 1992, tanto en Montevideo como en el Interior Urbano. De acuerdo con nuestras estimaciones, manteniendo la definición oficial, tienen problemas de capacidad de subsistencia menos del 1% de los hogares.

El error de la definición oficial es de orden lógico-metodológico²². Para comprenderlo, repasemos las tres reglas básicas para la construcción de una variable:

- La variable debe ser definida de tal modo que todos sus valores puedan formalmente observarse en cada una de las unidades en las cuales será medida. O lo que es lo mismo: Solo puede medirse una variable en una población cuyas unidades puedan presentar los valores que constituyen esa variable²³.

²² Antes de descubrir el error formal que encerraba la definición, estuvimos trabajamos en una crítica que podríamos llamar *interna*, y que puede exponerse como sigue: el hecho que un hogar tenga un bajo número de perceptores de ingresos en relación con los no perceptores tiene consecuencias distintas, según la cantidad de ingresos que esos pocos perceptores obtienen. Si los perceptores obtienen altos ingresos, el hecho que existan muchos no perceptores no significa que el hogar tenga problemas de capacidad de subsistencia. Por el contrario, el alto ingreso de los primeros es causa que el resto de los integrantes del hogar no procuren ingresos adicionales (es el caso de algunas familias aristocráticas donde coexisten el valor del trabajo exclusivo del jefe de hogar y el de la prole numerosa). En el otro extremo, si los pocos perceptores reciben bajos ingresos, este hecho fuerza a los restantes integrantes del hogar a incorporarse rápidamente al mercado de trabajo. Generalmente se trata de personas con escasa calificación y poca o nula experiencia laboral anterior (jóvenes, mujeres sin experiencia laboral previa, ancianos). Estas personas pueden obtener empleo, con lo que **formalmente** superan la baja relación perceptores/no perceptores, pero estos empleos son comúnmente sub remunerados, debido justamente a las bajas calificaciones de quienes lo buscan y a la urgencia que tienen por obtenerlo (bajas exigencias por la venta de su fuerza de trabajo). De modo que **sustancialmente** la situación del hogar no cambia. Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente por la economía y en nuestro país cobró especial interés para el análisis del período de la dictadura militar, caracterizado por una baja generalizada del salario real y la consiguiente incorporación al mercado de trabajo de grupos de población antes no integrados.

Pero como veremos seguidamente, el error de la definición oficial es mucho más profundo.

²³ Por ejemplo, si deseamos medir la ocurrencia del cáncer de próstata, a través de una variable que asume valor 0 cuando el individuo no ha tenido esa enfermedad y 1 cuando la ha padecido, la población sobre la cual realizaremos la medición debe estar constituida exclusivamente por hombres. Es formalmente incorrecto incluir a las mujeres. Jamás será posible obtener un caso

- Los valores de la variable deben ser mutuamente excluyentes²⁴.
- El conjunto de los valores que componen la variable deben ser exhaustivos, esto es todos los valores posibles de la variable deben ser propuestos en la definición²⁵.

La definición oficial de la dimensión capacidad de subsistencia viola la primer regla.

Para que exista esta privación crítica es necesario, además de un insuficiente nivel de instrucción del jefe, que estemos frente a hogares con mas de 3 personas no perceptoras de ingreso por cada persona ocupada o perceptora de ingresos.

Pues bien, ¿cuál es el mínimo de integrantes que debe tener un hogar para que esta situación resulte posible?. Cinco integrantes: 1 perceptor + 4 no perceptores.

Con menos de 5 integrantes un hogar no puede jamás presentar esta situación.

¿Y cuántos hogares en el Uruguay tienen 5 o más integrantes? Pues en 1997 solo el 20%.

De modo que el 80% de los hogares (aquellos con entre 1 y 4 integrantes) jamás podrá tener según la definición oficial problemas de capacidad de subsistencia. Por ejemplo, un hogar constituido por una mujer que trabaja en el servicio

con valor 1 en esta sub población ya que las mujeres no tienen próstata.

²⁴ Por ejemplo, si en un estudio sobre la población del MERCOSUR, para la variable *lugar de residencia* definimos los valores Uruguay, Argentina, Brasil, Paraguay y Cuenca del Plata, tendremos que todas aquellas unidades residentes en Uruguay o en la Provincia argentina de Buenos Aires, presentarán simultáneamente dos valores.

²⁵ Por ejemplo si en un estudio dentro del MERCOSUR definimos para la variable *lugar de residencia* los valores uruguayo, argentino y brasileño, no existe un valor posible para todas las personas que residen en Paraguay.

doméstico y 3 hijos menores de edad no puede tener **nunca** problemas de capacidad de subsistencia, ya que la relación perceptores/no perceptores es de 0.33 y jamás podrá ser menor (debería ser al menos de 0.25 para que se cumpliera la condición establecida por la definición oficial).

A menos que pueda fundamentarse racionalmente que bajo ninguna circunstancia, en ningún contexto o situación, un hogar con menos de 5 integrantes puede tener problemas de capacidad de subsistencia²⁶, la definición viola la regla número uno para la construcción de una variable.

Nadie puede ofrecer un argumento de este tipo, ya que formalmente un hogar con 4 integrantes, o con 3, o con 2 o con 1 puede tener problemas para subsistir.

Afirmar, aplicando esta definición, que entre los hogares con menos de 5 integrantes no existen problemas de capacidad de subsistencia significa lo mismo que decir que entre la población femenina del Uruguay no se ha detectado un solo caso de cáncer de próstata²⁷.

Y como además, en los pocos hogares numerosos (5 o más integrantes) es común que perciba ingresos²⁸ o esté ocupada²⁹ más de una persona

²⁶ Pensemos por ejemplo en una catástrofe natural, o en un conflicto militar que devastara el país. Aún en estos casos el 80% de la población uruguaya aparecería sin problemas de capacidad de subsistencia. En realidad en medio de esta catástrofe seguiría apareciendo el 100% de la población sin problemas, ya que al agregar la segunda condición (bajo nivel de instrucción) se eliminan los hogares restantes.

²⁷ Ver nota 23.

²⁸ Por ejemplo una pensión a la vejez de U\$S 159 mensuales.

²⁹ Recordemos que se considera ocupada a toda persona que ha trabajado al menos una hora en la semana anterior a la realización de la Encuesta.

(sin que esto garantice por cierto que el conjunto de sus ingresos le permita subsistir) y como entre los casos absolutamente excepcionales en que trabaja o percibe ingresos solo una cuarta parte del total de integrantes, el jefe de hogar supera un nivel de instrucción absolutamente mínimo³⁰, llegamos a la conclusión que en Uruguay no existen problemas de capacidad de subsistencia.

Presentemos la crítica en términos menos radicales: El problema de la definición oficial es que se orienta a identificar un grupo de altísimo riesgo respecto a la incapacidad para subsistir (tan alto que ni siquiera existe) en lugar de detectar la **totalidad** de hogares con problemas de capacidad de subsistencia, integren o no un grupo de riesgo.

Utilicemos como ejemplo la dimensión analizada con anterioridad. Siguiendo esta lógica podríamos operacionalizar la dimensión acceso a servicios de educación como: *Hogares con menores de 6 a 15 años en los cuales los adultos no saben leer ni escribir, los menores trabajan, todos viven a más de 10 kilómetros de distancia del instituto de enseñanza primaria más cercano y tienen ingresos insuficientes para la adquisición de materiales didácticos.*

Ciertamente una definición como ésta captaría a un grupo de alto riesgo respecto al acceso a servicios de educación.

Pero el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas procura identificar a todos aquellos hogares que efectivamente no tienen acceso a los servicios de educación. Por eso en lugar de una definición como la que acabamos de proponer, considera con una privación crítica a aquellos hogares en donde existen menores que no han completado enseñanza primaria.

Una definición alternativa de la dimensión capacidad de subsistencia debe considerar los fenómenos que se asocian directa y efectivamente a la obtención de ingresos suficientes para que el hogar subsista. Teniendo especialmente en cuenta el carácter estructural de la medida.

- Acceso a servicios de salud.

En el informe del FAS citado se argumenta en favor de incluir esta nueva dimensión al índice. Se considera allí que el acceso a la atención médica constituye una necesidad básica del mismo carácter e importancia que las incluidas hasta ahora. Compartimos esta opinión, que por otra parte no hace más que contemplar uno de los componentes básicos de la definición oficial de "necesidades básicas".

Una definición alternativa del Índice de NBI debe incluir la dimensión *acceso a servicios de salud*.

³⁰ Al menos 3 años de primaria si tiene más de 44 años de edad o al menos primaria completa si tiene menos de 45 años.

- EL CALCULO DEL INDICE.

$$\text{SI } (NB_1 + NB_2 + NB_3 + NB_4 + NB_5 + NB_6) = 0 \Rightarrow \text{INBI} = 0$$

$$\text{SI } (NB_1 + NB_2 + NB_3 + NB_4 + NB_5 + NB_6) > 0 \Rightarrow \text{INBI} = 1$$

DONDE: 0 = Hogar sin Necesidades Básicas Insatisfechas
 1 = Hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas
 o en Situación de Pobreza

El Índice de NBI asume valor 0 (sin necesidades básicas insatisfechas) o 1 (con necesidades básicas insatisfechas) para cada hogar. Basta que uno solo de los indicadores (NB_x) asuma valor 1 para que el Índice valga 1. Si el Índice asume valor 1 puede decirse que el hogar se encuentra en situación de pobreza³¹.

Se trata de un criterio generoso de inclusión de hogares dentro de la categoría 1 (NBI) que como ya expusimos³² tiende a compensar la extrema exigencia de la definición de cada uno de los indicadores. Esto es, resulta muy difícil obtener valor 1 en cualquiera de los indicadores, pero obtenido ese valor en solo uno de ellos, se obtiene valor 1 en el Índice general.

Esta estrategia de construcción del Índice, merece dos críticas que fundamentan su reformulación.

La primera de ellas se desprende de todo lo expuesto en los apartados anteriores: La exigencia con que se definen cada una de los indicadores es de tal magnitud, que en algunos casos conduce a criterios carentes de fundamento teórico (como en el de los *pozos compartidos* para la dimensión disponibilidad de agua potable) o torna lógicamente imposible que la mayor parte de los hogares pueda

asumir valor 1 (como en el de la exclusión de todo hogar con menos de 5 integrantes para el indicador *capacidad de subsistencia*). Siendo tal el grado de exigencia, pierde toda sustancia un criterio compensador como el establecido para el cálculo del Índice. Parafraseando el argumento expuesto en el documento del FAS: Basta que un hogar presente niveles críticos, en tan solo uno de los indicadores que han sido definidos de forma tal que nunca (o casi nunca) podrán presentar niveles críticos, para que el mismo sea considerado con necesidades básicas insatisfechas.

La segunda crítica tiene que ver con aspectos más instrumentales y resulta tan decisiva como la anterior para fundamentar una revisión de la definición de cada uno de los indicadores y el cálculo del Índice.

El argumento es obvio pero tiene consecuencias prácticas importantes: Si definimos cada uno de los indicadores con un fuerte nivel de exigencia (supongamos que no tanto como para que impliquen la imposibilidad lógica de ocurrencia del fenómeno) y luego calculamos el Índice en forma generosa para compensar aquella exigencia inicial, **esta compensación sólo se produce en el valor final del Índice, pero no en el de cada uno de sus indicadores.**

De modo que **cuando nuestro interés no sea el de trabajar con el valor del Índice, sino con el de uno de sus indicadores, solo queda la parte exigente de la fórmula.**

Y esto se hace con mucha frecuencia. Cuando un organismo del Estado se dispone a implementar

³¹ Ver nota 5.

³² Capítulo II, último apartado (La Construcción del Índice).

una política social, lo hace en relación con su área de acción específica³³ y a la hora de establecer las zonas de prioridad para esa política tomará en cuenta, no el Índice general de NBI sino aquel o aquellos indicadores vinculados a su área de acción³⁴. Y como dijimos, en este nivel solo nos quedamos con indicadores excesivamente exigentes.

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas debería estar constituido por indicadores **menos exigentes** y la consideración conjunta de estos indicadores (cálculo del Índice) debería ser **menos generosa**.

³³ Si se trata del CODICEN, lo hará en relación con la enseñanza, si se trata del Ministerio de Vivienda o una Intendencia, en relación con la vivienda, etc.

³⁴ En el caso del CODICEN, buscará identificar las zonas del país donde existe mayor proporción de hogares con problemas en la dimensión *acceso a servicios de educación*, para por ejemplo allí mejorar la infraestructura de los locales de enseñanza o contratar más docentes. Y el Ministerio de Vivienda se interesará por determinar en qué ciudades o pueblos existe mayor proporción de hogares con problemas en la dimensión *alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar*, para promover allí la construcción de nuevas viviendas, ofrecer préstamos en condiciones favorables para la mejora o ampliación de las existentes, etc..

V Propuesta de una definición alternativa del Índice de NBI.

En este capítulo presentaremos las modificaciones a los indicadores, en acuerdo con las críticas expuestas precedentemente.

- Alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar.

Tipo de vivienda.

Hogares residiendo en a) viviendas cuya calidad se estima como precaria, o b) viviendas cuya calidad se estima como modesta y necesitan reparaciones importantes, o c) la vivienda esta ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 de ellos comparten el baño.

Hacinamiento.

Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.

Considerar como *privación crítica* el hecho de habitar una vivienda construida con cartones y con piso de tierra (vivienda *precaria* según la clasificación de la ECH) es correcto. Se trata del caso más extremo de *privación* que puede constatarse para esta dimensión.

Pero existen además otros tipos de vivienda que, sin llegar a este extremo, presentan deficiencias que ameritan ser consideradas como *críticas*.

Considerar como *privación crítica exclusivamente* el hecho de habitar una vivienda construida con cartones, no es correcto.

Para contemplar estas otras situaciones hemos agregado a las viviendas clasificadas en la ECH como *modestas*.

Según el instructivo de la Encuesta, se trata de toda "*construcción con materiales pobres, pisos de portland o baldosa calcárea. Aberturas de baja calidad. Habitaciones de pequeñas dimensiones. Baño y cocina sin revestimiento o incompletas*"

Pero hemos agregado una condición: Que estas viviendas *modestas*, se encuentren además fuertemente deterioradas.

Para ello utilizamos la evaluación que hace el encuestador de la ECH sobre el estado de conservación de la vivienda.

Así como clasifica a las viviendas en *precarias, modestas, medianas* o *confortables*, el encuestador determina si cada una de ellas *no necesita reparaciones, necesita reparaciones pequeñas* o *necesita reparaciones importantes*.

También en este caso dispone de un instructivo, el cuál para la última categoría (reparaciones importantes) establece:

"*Toda vivienda en que se constate alguna de las deficiencias que siguen:*

- muros agrietados, desplomados, desprendidos total o parcialmente de otros muros de la vivienda, con perforaciones, trozos desprendidos, remojados o carcomidos en su base, maderas podridas, etc.*
- techos desnivelados o hundidos con perforaciones o destrucción parcial, planchas carcomidas por la oxidación, tejas quebradas en gran cantidad, pudrición de las vigas, falta de sujeción adecuada de las planchas (piedras sobre el techo).*

iii) *Pisos peligrosamente desnivelados con movimientos al caminar una persona. Tablas podridas o apollilladas. Trozos del pavimento inexistente, hoyos, humedad o barro en pisos de tierra."*

Consideramos entonces que habitar una de estas viviendas modestas, que **además** necesitan estos tipos de *reparaciones importantes*, constituye una privación crítica para un hogar.

- Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos.

Disponibilidad de agua potable.

Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, arroyo, río o categoría 'otros' o b) sin abastecimiento por cañería dentro de la vivienda.

Tipo de sistema de eliminación de excretas.

Hogares: a) sin servicio sanitario, b) con servicio sanitario sin descarga instantánea de agua, y c) sistema de evacuación igual a la categoría 'otros'.

La definición propuesta retoma la utilizada hasta 1991. Se considera *privación crítica* el no disponer de abastecimiento de agua por cañería **dentro** de la vivienda. Y se establece que también lo es el disponer de un servicio sanitario sin descarga instantánea de agua, eliminando la condición según la cuál ese servicio sanitario debía ser además compartido con otros hogares.

- Acceso a servicios de educación.

Asistencia escolar.

Hogares con: a) jóvenes entre 7 y 19 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza o b) jóvenes entre 6 y 19 años que no asisten a la enseñanza formal habiendo asistido y que no terminaron Ciclo Básico de educación secundaria.

Se eleva el número de años de instrucción.

Se considera *privación crítica* el que un hogar tenga entre sus miembros, jóvenes que no han completado el Ciclo Básico de enseñanza secundaria.

Esta solución es coherente con el mínimo obligatorio de enseñanza formal que se exige y garantiza en nuestro país. Y con el mínimo necesario para competir en el mercado de trabajo una vez que la enseñanza primaria se encuentra universalizada.

- Capacidad de subsistencia del hogar.

Hogares con insuficiencia de ingresos.

Hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Una vez identificado el error en que incurre la definición oficial de este indicador³⁵, es sencillo descartarlo como medida válida de la dimensión *capacidad de subsistencia*. Se trata de un típico error de validez: el indicador no mide lo que la dimensión a que refiere pretende medir.

Lo que no resulta tan simple es definir un indicador alternativo.

El que se propone pretende al menos plantear el problema en sus justos términos, sin llegar a una solución definitiva.

¿De qué depende, en una sociedad como la uruguaya, la capacidad de subsistencia de un hogar?

Depende de sus **ingresos**

Esto es correcto, pero en realidad no responde a la pregunta en términos sustantivos.

Obviamente un hogar puede subsistir si y solo si percibe ingresos suficientes para subsistir. El problema es saber cuándo está en condiciones de obtener, en forma estable, esos ingresos³⁶.

³⁵ Como vimos en el capítulo anterior, supone, sin ningún fundamento, que un hogar con menos de 5 integrantes jamás podrá tener problemas de capacidad de subsistencia.

³⁶ Recordemos que, a diferencia de la línea de pobreza, el índice de NBI procura detectar situaciones estructurales. En este caso se trata de identificar aquellos hogares que presentan dificultades críticas para garantizar en el mediano plazo su subsistencia.

Siendo así, la pregunta debe formularse del siguiente modo: **¿de qué depende, en una sociedad como la uruguaya, la capacidad de un hogar para obtener ingresos suficientes, en forma estable?**

Existe una sola respuesta posible: depende del **tipo de inserción de sus principales perceptores de ingreso en el mercado de trabajo**³⁷.

Existen sin embargo serias dificultades para determinar cuándo una persona ocupa un lugar *precario* en ese mercado, al punto de ver comprometida su capacidad de subsistencia.

Dadas las características actuales del mercado de trabajo, ninguno de los indicadores clásicos de calidad del empleo resulta de por sí apropiado.

Si bien estimamos que una solución definitiva al problema de la *capacidad de subsistencia* debe considerar las situaciones estructurales que hacen posible esta capacidad (y que como acabamos de exponer corresponden a la inserción en el mercado de trabajo), nos limitaremos aquí a considerar los ingresos de los hogares. Hasta tanto no se construya una definición de *inserción precaria en el mercado de trabajo* acorde con los supuestos generales de la construcción de este índice, la utilización de los ingresos puede valer como solución provisoria.

En tal sentido consideramos que un hogar tiene una *privación crítica* en esta dimensión, cuando sus ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

³⁷ No sería esta la respuesta si el Estado o cualquier otra institución garantizara un ingreso mínimo a los hogares por el solo hecho de vivir en sociedad. Pero queda claro que esta situación no se constata en el Uruguay.

- Acceso a servicios de salud.

Derechos adquiridos en instituciones de atención médica.

Hogares con integrantes que no tienen derechos adquiridos en ninguna institución de atención médica.

Se considera que tiene una *privación crítica* todo hogar con uno o más integrantes sin derechos adquiridos en ninguna institución médica. No se consideran los casos en que solo se tienen derechos parciales (por ejemplo emergencias móviles), que bien podrían incluirse por constituir una solución insuficiente para la atención sanitaria.

Tal como indicamos en el capítulo anterior, la inclusión de esta dimensión no hace más que operacionalizar uno de los elementos centrales de la propia definición oficial de necesidades básicas³⁸.

- EL CALCULO DEL INDICE.

$$\text{SI } (NB_1 + NB_2 + NB_3 + NB_4 + NB_5 + NB_6) = 0 \quad \text{INBI} = 0$$

$$\text{SI } (NB_1 + NB_2 + NB_3 + NB_4 + NB_5 + NB_6) = 1 \quad \text{INBI} = 1$$

$$\text{SI } (NB_1 + NB_2 + NB_3 + NB_4 + NB_5 + NB_6) > 1 \quad \text{INBI} = 2$$

DONDE: 0 = Hogar sin Necesidades Básicas Insatisfechas
 1 = Hogar con una Necesidad Básica Insatisfecha
 2 = Hogar con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas

Se propone que el índice asuma tres valores, distinguiendo, además de la situación de satisfacción (ninguna necesidad básica insatisfecha) dos niveles de insatisfacción: el primero corresponde a aquellos hogares que tienen una sola necesidad básica insatisfecha y el segundo a aquellos que tienen dos o más necesidades básicas insatisfechas.

Puede llamarse a los primeros hogares en situación de pobreza y a los segundos hogares en situación de pobreza crítica.

O puede reservarse la denominación de *pobres*, exclusivamente para aquellos hogares que presenten dos o más NBI.

³⁸ Ver nota 19.

ESQUEMA 2: Comparación de definiciones oficiales y propuestas.

NECESIDAD BASICA	DIMENSION	INDICADORES (versión oficial)	INDICADORES (propuesta)
Alojamiento y equipamiento mínimo para el hogar	I Tipo de vivienda	Hogares residiendo en: a) viviendas cuya calidad se estima como precaria (predominan construcciones con materiales de desecho -tablas de cajones, chapas de envases, arpilleras- o materiales de construcción usados y deteriorados) y b) la vivienda esta ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 de ellos comparten el baño.	Hogares residiendo en viviendas: a) cuya calidad se estima como precaria o b) cuya calidad se estima como modesta y necesita reparaciones importantes o c) la vivienda está ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 hogares comparten el baño.
	II Hacinamiento	Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.	Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina
Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos	III Disponibilidad de agua potable	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, arroyo, río o categoría 'otros' y b) abastecimiento por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros.	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, o categoría 'otros' y b) sin abastecimiento por cañería dentro de la vivienda.
	IV Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares: a) sin servicio sanitario, b) servicio sanitario sin descarga instantánea de agua compartido con otros hogares y c) sistema de evacuación igual a la categoría 'otros'.	Hogares: a) sin servicio sanitario, b) con servicio sanitario sin descarga instantánea de agua y c) sistema de evacuación igual a la categoría 'otros'.
Acceso a servicios de educación	V Asistencia escolar	Hogares con: a) niños de 6 - 15 años que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria y b) niños entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.	Hogares con: a) jóvenes de 6 - 19 años que no asisten a la enseñanza formal habiendo asistido y que no terminaron Ciclo Básico de educación secundaria y b) niños entre 7 y 19 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.
Capacidad de subsistencia del hogar	VI Jefes de hogar con cargas familiares y con niveles educacionales insuficientes ----- Hogares con insuficiencia de ingresos	Hogares con: jefes de 44 años o menos con primaria incompleta o jefes de 45 años y más con 0 a 2 años de educación formal en hogares con mas de 3 personas por cada persona ocupada o perceptora de ingresos.	Hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza
Cobertura de Salud	VII Derechos adquiridos en instituciones médicas	-----	Hogares con integrantes que no tienen derechos adquiridos en ninguna institución de asistencia médica

VI La magnitud de la pobreza en el Uruguay urbano según la definición propuesta.

CUADRO 8. Necesidad Básica: Tipo de vivienda

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	76.4	83.6	83.1	83.4
Insatisfecha	23.6	16.4	16.9	16.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 9. Necesidad Básica: Hacinamiento

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	94.2	95.3	95.5	95.6
Insatisfecha	5.8	4.7	4.5	4.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 10. Necesidad Básica: Disponibilidad de agua potable

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	90.6	92.4	93.5	94.7
Insatisfecha	9.4	7.6	6.5	5.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 11. Necesidad Básica: Eliminación de excretas.

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	86.4	89.0	90.5	92.2
Insatisfecha	13.6	11.0	9.5	7.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 12. Necesidad Básica: Asistencia Escolar.

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	93.7	93.5	93.0	93.3
Insatisfecha	6.3	6.5	7.0	6.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 13. Necesidad Básica: Capacidad de subsistencia

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	81.1	85.7	84.5	83.4
Insatisfecha	18.9	14.3	15.5	16.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 14. Necesidad Básica: Cobertura de Salud.

	1991	1993	1995	1997
Satisfecha	87.8	88.9	88.9	89.8
Insatisfecha	12.2	11.1	11.1	10.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 15. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

	1991	1993	1995	1997
Satisfechas	55.8	63.2	63.1	63.3
Insatisfechas	44.2	36.8	36.9	36.7
Una NBI	(21.2)	(18.7)	(19.0)	(19.7)
Dos o más NBI	(23.0)	(18.1)	(17.9)	(17.0)
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Aplicando las definiciones propuestas, constatamos que en 1997 más de 1 de cada 3 hogares uruguayos (36.7%) tiene al menos una necesidad básica insatisfecha. Y casi el 20% tiene dos o más necesidades básicas insatisfechas.

Se trata de un fenómeno de dimensiones importantes y que tras un leve descenso entre los años 1991 y 1993 ha mantenido una magnitud constante hasta la última medición de 1997.

Considerando todo el período, el porcentaje de hogares con NBI se ha reducido en un 17%.

La capacidad de subsistencia y el tipo de vivienda presentan los porcentajes de insatisfacción más elevados (en torno al 16% de los hogares). En tercer lugar se ubica la cobertura de salud (el 10% de los hogares tiene en 1997 al menos un integrante sin cobertura médica).

La evolución de cada una de las necesidades no es homogénea.

Los casos de privación crítica en materia de *hacinamiento, cobertura de salud y servicio sanitario (disponibilidad de agua potable y eliminación de excretas)* muestran un descenso progresivo en el período. Se trata en todos los casos de un descenso leve aunque constante.

En cuanto al tipo de vivienda, se observa un descenso de hogares con NBI entre 1991 y 1993, para luego mantenerse prácticamente constante.

En el caso de la educación no se observan variaciones en todo el período. El indicador no ha evolucionado desde 1991.

El porcentaje de hogares con problemas de capacidad de subsistencia desciende entre 1991 y 1993 en un 4.6%. Para luego ascender a razón de 1.1% por bienio.

Conclusiones

La magnitud de la pobreza en el país urbano difiere sensiblemente según apliquemos la definición oficial del índice o la propuesta en este documento. De un 7.3% de hogares con necesidades básicas insatisfechas en 1997 pasamos a un 36.7% en el mismo año. Aún si consideramos *pobres* exclusivamente a aquellos hogares que con la nueva definición presentan **dos o más** necesidades básicas, éstos representan el 19.7% del total de hogares urbanos, esto es más del doble de los que presentan **al menos una NBI** utilizando la definición oficial.

¿Qué hemos hecho para producir este radical aumento de la pobreza?

En realidad no mucho.

Hemos considerado como *privación crítica* -en acuerdo con la definición oficial- el habitar una vivienda construida con cartones o arpillera, convivir en una vivienda con al menos otros cinco hogares compartiendo el baño o disponer de un número limitado de habitaciones. Pero también hemos considerado como *privación crítica* habitar una vivienda construida con materiales *modestos* o de baja calidad, cuando ésta se encuentra gravemente deteriorada.

Hemos asumido que el disponer de abastecimiento de agua por cañería y un servicio sanitario con descarga instantánea de agua, constituye una *necesidad básica* sin importar el número de hogares que compartan ese servicio.

Hemos establecido como *mínimo de enseñanza* para los integrantes más jóvenes de los hogares, el Ciclo Básico de secundaria, es decir el nivel de instrucción obligatorio en el país.

Hemos considerado que tienen una *privación crítica* en cuanto a su capacidad de subsistencia aquellos hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Hemos definido como *necesidad básica* el disponer al menos de derechos parciales en una institución médica.

En esto se resume la propuesta.

No existe un cambio en la lógica de construcción del índice³⁹. No se han incluido nuevos indicadores, a excepción de la cobertura de salud que en realidad integra conceptualmente la noción de necesidades básicas desde siempre. No se han ampliado en exceso los umbrales de insatisfacción para cada necesidad.

¿Porqué entonces observamos tales diferencias entre una y otra medición?

La respuesta no es por cierto agradable: porque **la definición oficial del índice incurre en errores metodológicos de tal magnitud que distorsionan absolutamente la medición del fenómeno.**

El usuario de los resultados de esta medida no tiene porqué percatarse de tales errores. Asume

³⁹ La solución provisoria consistente en utilizar la línea de pobreza como indicador de subsistencia en una medida de carácter estructural como es el Índice de NBI, se aparta en cierto sentido de esta lógica aunque por lo dicho precedentemente constituye la mejor aproximación a la dimensión que disponemos.

que la misma ha sido construida correctamente y trabaja con esos resultados partiendo de ese supuesto.

Pero quienes han redactado las definiciones de cada uno de los indicadores no pueden ser ajenos a esos errores.

Cuando se modifica el cuestionario de la ECH en lo relativo a las características de las viviendas, pasándose de un relevamiento de sus materiales a una valoración subjetiva del encuestador, optan por incluir exclusivamente a las viviendas *precarias*. Con esta decisión excluyen a toda vivienda que no esté construida con cartones y tenga piso de tierra. Saben que en un país como el Uruguay, que ha sufrido un proceso de deterioro económico importante, muchos hogares habitan viviendas construidas en su momento con materiales mínimamente decorosos, pero que por falta de mantenimiento se han deteriorado excesivamente. Pero no consideran que habitar esas viviendas constituya una privación crítica.

Coincidiendo también con el cambio en el formulario de la ECH, pasan de considerar como necesidad básica el disponer de abastecimiento por cañería dentro de la vivienda, a tener abastecimiento de agua a menos de 100 metros de la misma. Saben que los hogares que se excluyen con esta modificación, presentarán de todos modos una necesidad básica insatisfecha por no disponer de un servicio sanitario con descarga instantánea de agua. Y para remediar este hecho agregan la absurda condición que ese servicio sea compartido con otros hogares.

Mantienen desde 1985 el mínimo de años de instrucción para las personas más jóvenes (enseñanza primaria). Aún sabiendo que en el país

es obligatorio completar el Ciclo Básico de enseñanza secundaria y que estando universalizada la primaria resulta correcto elevar el umbral de insatisfacción a este nivel obligatorio de enseñanza.

Han construido un indicador de capacidad de subsistencia que tiene por única virtud asegurar resultados en torno al 0% con independencia de la situación económica del país y por tanto de la capacidad de subsistencia de sus hogares.

Han omitido la consideración de la asistencia médica, sabiendo que se trata de una dimensión central para la definición de necesidades básicas.

En esto se resume la crítica.

Siendo así, resulta comprensible que a una leve modificación de las definiciones corresponda un sensible aumento en la magnitud del fenómeno.