

# Observatorio Social



*Aportes al análisis de la situación social*

Nuevos modelos de  
medición de la pobreza

| 37

# Observatorio Social

Publicación trimestral de la Asociación Civil Observatorio Social

Número 37 • Marzo de 2013

Av. de Mayo 1437, 4° G, (C1085ABE),  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
República Argentina  
Teléfonos: (+54 11) 4384.6125 ó 4384.6128  
observatorio@observatoriosocial.org.ar  
<http://observatoriosocial.org.ar>

Directores

**Gabriela V. Agosto**

**Miguel Paradela Di Riso**

Propietario

**Asociación Civil Observatorio Social**

Editores

**Fernanda Schilman**

**Malena Rimedio**

Comité editorial

**Dra. Esther del Campo, Dra. Sonia Draibe, Lic. Rodrigo  
Gómez Iza, Dr. Oscar Luengo, Dr. Rafael Martínez Puón,  
Dr. Aldo Nerí, Lic. Guillermo Pérez Sosto, Dr. José Ruiz  
Valerio, Lic. Eduardo Suárez, Dr. José Sulbrandt.**

ISSN 1667-586X

**Docke** diseño y comunicación · <http://www.docke.com.ar>

*Queda prohibida la reproducción total o parcial del contenido sin  
la previa autorización del editor.*

*Las notas firmadas son responsabilidad de sus autores.*

## SUMARIO #37

**La pobreza constituye una temática central en el análisis de la situación social de los países. Siendo un fenómeno multidimensional y complejo, desde diversas perspectivas se han desarrollado cuantiosos esfuerzos por delimitar su abordaje.**

En la actualidad, los métodos hegemónicos de medición (necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza) parecen exponer sus deficiencias, generándose un intenso debate en torno a ellos.

En esta edición, se pretende analizar los estudios recientes sobre nuevos modelos de medición de la pobreza; sus desarrollos teóricos; las experiencias empíricas de medición más destacadas; los alcances y limitaciones de cada metodología, indicadores y dimensiones propuestos. Todo ello en un contexto de sociedades en constante cambio.



**Observatorio Social**

Comprender mejor para hacer mejor

**4** **NAIR BELÉN CASTILLO** (Especialista en Políticas Sociales) propone un recorrido por **la evolución del pensamiento en torno a la pobreza**, tanto en su definición como medición. También plantea que ha habido una transición del modelo fisiológico de las privaciones al modelo social para analizar la pobreza; y que estos modelos plantean enfoques y marcos conceptuales diversos y hasta opuestos en su forma de abordar y hacer frente a la pobreza.

**8** **IANINA TUÑÓN Y MARÍA SOL GONZÁLEZ** (Coordinadora y becaria -respectivamente- del Proyecto de investigación “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) estiman que al menos **el 26,6% de la niñez urbana en Argentina**, tras casi una década de importantes progresos sociales y económicos, **experimenta privaciones sociales en dimensiones de derechos fundamentales** como: alimentación, saneamiento, vivienda digna, educación, información y salud.

**12** **IRENE NOVACOVSKY, LUCIANA CASTRONUOVO, LAURA GUARDIA Y NAOMI WERMUS** (en su trabajo “Exclusión y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires”, elaborado por el Área de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) **realizan una caracterización de hogares en situación de exclusión en la Ciudad de Buenos Aires**, a fines de dimensionar el fenómeno de la multidimensionalidad de la pobreza y de profundizar en las características que asume la exclusión en este centro urbano, considerando tanto indicadores basados en medidas monetarias como otras privaciones que experimentan estos hogares.

**18** **AGUSTÍN ARAKAKI Y JAVIER LINDENBOIM** ( del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo – Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires) plantean la **necesidad de revisar las metodologías de estimación de la pobreza utilizadas en forma oficial en Argentina** que, elaboradas entre mediados de los ochenta y principios de los noventa, no han registrado mayores cambios hasta la actualidad.

# Del modelo fisiológico al modelo social de la pobreza · Un repaso de la evolución del pensamiento y debate en torno a la pobreza

✍️ *Nair Belén Castillo*

Este artículo propone un recorrido por la evolución del pensamiento en torno a la pobreza, tanto en su definición como medición. Se plantea que ha habido una transición del modelo fisiológico de las privaciones al modelo social para analizar la pobreza. Estos modelos plantean enfoques y marcos conceptuales diversos y hasta opuestos en su forma de abordar y hacer frente a la pobreza. Se argumenta que a pesar de haber un reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno social multidimensional - y consecuentemente haber desarrollado metodologías acordes a esta realidad- las experiencias empíricas de medición más destacadas se siguen encontrando desde los enfoques tradicionales. El artículo presenta algunos de los enfoques alternativos destacados en materia de análisis de la pobreza, exponiendo sus fortalezas y debilidades en el ámbito del debate académico y de las políticas públicas.

Un principio básico del universo de las políticas públicas consiste en comprender que la forma en la que se definen los problemas tiene una correlación directa con la forma en la que se diseñan y formulan las soluciones a esos problemas. Este principio resulta de vital importancia a la hora de recorrer el desarrollo del pensamiento y debate en torno a la pobreza – en términos de su definición y sus factores causales-. Iniciaremos este

recorrido explorando la manera en la que ha evolucionado el abordaje de la pobreza y cómo esta dinámica ha impactado en las políticas de lucha contra la pobreza.

Tanto en el mundo académico como en el de las políticas sociales estrictamente, existe un amplio consenso acerca de la evolución del debate en torno a la pobreza en las últimas dos décadas. En este sentido, hemos presenciado la ampliación de la definición y la medición de la

pobreza en sintonía con el reemplazo del modelo fisiológico de la privación en 1990 (es decir, una persona es pobre porque no tiene acceso a suficientes alimentos, vivienda y saneamiento) por un modelo social basado en preocupaciones relativas a la falta de autonomía y poder, falta de dignidad y respeto, participación, voz política y seguridad (Kanbur y Square, 1997; Shaffer, 2001). Esta ampliación se ha dado en sintonía con un cambio de visión sobre la

*NAIR BELÉN CASTILLO es Master en Política Social y Desarrollo en la London School of Economic and Political Science, Master en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato di Tella y Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). [nairbelen.castillo@gmail.com](mailto:nairbelen.castillo@gmail.com)*

pobreza dado por el abandono de un análisis estático (cantidad absoluta de pobreza) por la adopción de una perspectiva dinámica que visualiza más bien la circulación de personas o familias a través de estados de pobreza por los cuales entran y salen (flujos de pobreza).

Históricamente han existido dos enfoques sobre la pobreza que han dominado tanto la discusión como el diseño de las políticas y los programas para enfrentar la pobreza en el mundo y sobre todo en los países en desarrollo. El primer enfoque, denominado “línea de pobreza” en función del ingreso o consumo, se remonta a los primeros estudios llevados a cabo en Inglaterra por Rowntree en los inicios del siglo XX. Básicamente, este enfoque se basa en los ingresos y gastos basados en el cálculo del costo de una canasta de bienes o productos esenciales para la subsistencia de una familia. De esta concepción se deriva la construcción de una línea de pobreza que representa un nivel “adecuado” de necesidades cubiertas. En este sentido, los pobres son aquellos cuyo ingreso o consumo se encuentra por debajo de ese umbral. Entre los métodos más difundidos de medición de la pobreza basados en este enfoque, se destacan el de consumo calórico (por ejemplo, la medición de la pobreza en India se realiza a través del consumo de calorías por hogar) y el del ingreso (el Banco Mundial define como pobre a cualquier persona que vive con menos de USD 1.25 por día).

Como extensión de este primer enfoque se deriva el segundo denominado “Necesidades Humanas Básicas” que se destaca por incorporar a la canasta de productos/bienes otras dimensiones como la salud, educación, vivienda, agua y saneamiento. Este enfoque, el cual adquirió popularidad en los 70 y en los 80, fue modelado por las Naciones Unidas a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se focaliza en tres aspectos de la privación humana: longevidad, alfabetización y condiciones de vida.

Durante los últimos 40 años, estos enfoques han sido ampliamente adoptados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Moneta-

rio Internacional (FMI) y algunas agencias de las Naciones Unidas a la hora de promover políticas anti-pobreza en los países en desarrollo. En términos generales, estas políticas se han basado en la promoción del crecimiento económico medido por el Producto Bruto Interno (PBI), el desarrollo del capital humano (principalmente a través de la educación y la salud) y la extensión de una mínima red de protección social para los pobres (Gordon, 2002). Es en este contexto donde surge el boom de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos que combinan una transferencia de ingresos directos a las familias pobres junto a inversiones en capital social.

Extensas son las críticas que apuntan contra estas formas de definir y medir la pobreza. A grandes rasgos, se señala la arbitrariedad con la que se construye la canasta de productos/servicios como así también los problemas de agregación que supone la elaboración de índices y los pesos asignados a cada dimensión de la pobreza. Por su parte, los cálculos en función de los gastos de una familia tipo asumen una igual distribución de recursos a nivel del hogar que muchas veces no se observa en la realidad. Otro de los aspectos cuestionables en la construcción de las líneas de pobreza es la subestimación de la pobreza relativa -especialmente de aquellos que se encuentran justo debajo del umbral definido- y la adopción de un enfoque estático de la pobreza que ignora su dinamismo y estacionalidad.

En línea con estas críticas, en la última década han surgido enfoques alternativos que desafían las visiones dominantes sobre la pobreza. Entre estos enfoques, se destacan el marco conceptual de las Capacidades propuesto por Amartya Sen (1999), el enfoque participativo postulado por Chambers (1997) y el marco analítico denominado “Incorporación Adversa y Exclusión Social” (en adelante, IAES) elaborado por Hickey y du Toit (2007).

El enfoque propuesto por Sen fue innovador ya que contrariamente a las perspectivas dominantes postula una definición de pobreza que va más allá de la escasez de ingresos. Sen conceptualiza



Un principio básico del universo de las políticas públicas consiste en comprender que la forma en la que se definen los problemas tiene una correlación directa con la forma en la que se diseñan y formulan las soluciones a esos problemas



»» Tabla 1. Enmarcando la Incorporación Adversa y la Exclusión Social

Dimensiones de comparación	Incorporación Adversa	Características compartidas	Exclusión social
Mirada sobre la pobreza	Relacional	Relacional	Residual
Procesos clave referidos a	Explotación, Subordinación	Abyección	Marginalidad, ser excluido
Posición sobre agencia/estructura	Agencia y estructura entrelazadas		Estructura más importante, Agencia insuficientemente teorizada
Influencia intelectual clave	Economía política, Marx, dependencia/ desarrollo desigual, post-estructuralismo	Marx, Bourdie, Tilly	Análisis clásico de la modernidad: Webber, Durkheim, Marx, Rousseau
Ejemplares en la investigación actual sobre pobreza	Du Toit, Bracking, Murray, Wood	Ferguson, Kabeer, Figueroa, Silver	De Haan, Plagerson
Enfoques metodológicos	Análisis histórico, multi-nivel	Análisis de estudio de caso (incluyendo sectorial)	Estudios cuanti y cualitativos: enfoques integrados, análisis institucional
Implicancias políticas	Cambios en la estructura y el funcionamiento de la economía política y los regímenes de propiedad (ej: la regulación global del capital, redistribución de activos)	Alienta los enfoques contextualizados y multi-sectoriales, implica un cambio de las políticas a la política, énfasis en cambios transformativos y estratégicos en lugar de respuestas paliativas y técnicas.	Acción pública; desafiar la brecha entre el desarrollo económico y social; reconocimiento y cumplimiento de derechos; igual acceso a los bienes públicos (ej: campañas anti- discriminación, formas inclusivas de prestación de servicios )

Fuente: Hickey and du Toit (2007)



...en la última década han surgido enfoques alternativos que desafían las visiones dominantes sobre la pobreza. Entre estos enfoques, se destacan el marco conceptual de las Capacidades propuesto por Amartya Sen (1999), el enfoque participativo postulado por Chambers (1997) y el marco analítico denominado “Incorporación Adversa y Exclusión Social” (en adelante, IAES) elaborado por Hickey y du Toit (2007).

la pobreza como privación de las capacidades de las personas. En esta línea, las “capacidades” son lo que una persona logra hacer con los bienes que tiene, dadas las características de estos bienes como así también las características de la persona. En el marco de este enfoque, se desprende la conceptualización del desarrollo humano como la libertad de las personas para elegir y llevar adelante el tipo de vida que ellos valoren y que tengan razones para valorar. Una de las críticas que este enfoque ha recibido desde la academia ha sido la imposibilidad de operacionalizar dicho marco analítico ante la negativa de Sen de establecer una lista de capacidades básicas y un procedimiento por el cual las dimensiones deberían ser priorizadas<sup>1</sup> (Gough et al, 2006).

1- Sen señala que existe un valor positivo en una teoría incompleta que puede ser completa por un acuerdo social, en sí mismo un proceso valioso para las sociedades. Un conjunto de dimensiones debe

Por su parte, el enfoque participativo nace como una interpelación a los enfoques dominantes al interrogarse sobre quién/quienes debería/n definir qué es pobreza y en consecuencia cuáles son los instrumentos de la lucha contra la pobreza. En grandes líneas, este enfoque propone que la conceptualización de la pobreza debe desprenderse de un proceso iterativo entre facilitadores y locales en el marco de las denominadas “*evaluaciones participativas de la pobreza*”. Este enfoque alternativo propone la puesta en marcha de estudios empíricos que consisten en preguntarle directamente a la gente lo que para ellos constituye la pobreza. Los resultados de estos estudios han llamado la atención sobre conceptos como vulnerabilidad, inseguridad, riesgo, impotencia y falta de voz que experimentan los pobres. Se

evitar ser demasiado específico y prescriptivo.

infiere, a partir de la aplicación de este enfoque, que son las personas mismas –sujetos de las políticas sociales– quienes deberían tener un rol activo en la definición de lo que es pobreza y por ende, en la elaboración de los programas y/o políticas que apunten a aliviar o reducir la pobreza.

Por último, el marco conceptual IAES intenta explicar el proceso causal que forma la base de la pobreza en el marco de estructuras sociales más amplias: el Estado, el mercado, el hogar y la sociedad. El valor agregado de este enfoque consiste en el análisis de los vínculos entre estados de pobreza y los procesos de incorporación adversa y/o exclusión social que mantienen a las personas en situación de pobreza a través del tiempo. Dicho enfoque es el resultado de la fusión de dos paradigmas diferentes en las ciencias sociales: la “exclusión social” y la “incorporación adversa”.

La riqueza del IAES radica en que cada tradición académica cuestiona a la otra y en este proceso de impugnación, las debilidades de cada concepto se ven compensadas por las fortalezas de la otra (tabla n°1). Por un lado, la “exclusión social” se centra en la incapacidad de las personas de participar plenamente en la sociedad, relacionando los estados de pobreza con problemas de integración social y de ciudadanía así como con los recursos requeridos para que ello ocurra. Por su parte, la “incorporación adversa” pone especial atención en los términos y la naturaleza de la inclusión de los pobres en el Estado, el mercado, el hogar y la sociedad. Se sustenta en un enfoque relacional que se centra en las relaciones estructurales y el poder para investigar la pobreza.

Una de las áreas donde se han llevado a cabo estudios cualitativos bajo este enfoque es en el análisis de la incorporación de los pobres en el mercado de trabajo<sup>2</sup>. Se considera que al observar las dimensiones sociales, económicas y políticas,

este enfoque multi-dimensional ofrece mayor poder explicativo para dar cuenta de los procesos de incorporación adversa y exclusión social ligados a la creación y reproducción de la pobreza.

La adopción de este tipo de marco conceptual tiene implicancias políticas en al menos cuatro sentidos: 1) hace un llamado a tener en cuenta la historia, la política y el contexto a la hora de explicar la pobreza y por ende alerta sobre las políticas anti-pobreza uniformes que se pretenden implementar como solución universal en todo tipo de contextos; 2) al ser un enfoque multi-dimensional -que pone en evidencia los vínculos entre las dimensiones políticas, económicas y sociales en la creación y reproducción de la pobreza- desafía la visión compartimentalista de las políticas públicas y en especial, la que existe entre la economía y lo social; 3) sugiere que cualquier intento de lucha contra la pobreza requiere en primer lugar, concebirla como un proceso social inter-relacionado y en segundo término, un movimiento político y una transformación social que vayan más allá de retoques a las políticas ya diseñadas; 4) las relaciones deben reposicionarse en el centro del análisis y de las políticas: la reducción de la pobreza y la promoción del bienestar supone la transformación de los términos y la naturaleza en la que las personas se relacionan con otras, ya sea en el marco de comunidades, sociedades, entre individuos y con el Estado.

**A MODO DE CONCLUSIÓN, ES INTERESANTE RESALTAR QUE A PESAR DE HABER UNA EVOLUCIÓN EN LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA POBREZA Y LAS DIVERSAS FORMAS DE MEDIRLA, EN ARGENTINA EL DEBATE PÚBLICO SIGUE ESTANDO DOMINADO POR LOS ENFOQUES CUANTITATIVOS QUE PONEN ÉNFASIS EN EL INGRESO Y EL CONSUMO COMO MEDIDAS ESTÁNDARES DE DEFINICIÓN Y MEDICIÓN. ESTE ARTÍCULO PRETENDE SER UNA PIEZA DE PROMOCIÓN DE ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA ESTUDIAR LA POBREZA EN ARGENTINA Y ESPECIALMENTE DEL USO DEL MARCO CONCEPTUAL “INCORPORACIÓN ADVERSA Y EXCLUSIÓN SOCIAL”. ★**

## BIBLIOGRAFÍA

Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Intermediate Technology Publications, Reino Unido.

Gordon, D. (2002). The international measurement of poverty and anti-poverty policies (Capítulo 3), p. 53-80. En Townsend, P. y Gordon, D. (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. The Policy Press, Londres.

Gough, I., McGregor, A.J. y Camfield, L. (2006). *Wellbeing in Developing Countries: Conceptual Foundations of the WeD Programme*. WeD Working Paper 19. Disponible en: <http://www.bath.ac.uk/econ-dev/wellbeing/research/workingpaperpdf/wed19.pdf>

Hickey, S. y du Toit, A. (2007). 'Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty', *Chronic Poverty Research Centre, Working Paper no. 81*, Universidad de Manchester, Reino Unido.

Kanbur, R. y Squire, L. (1997). *The evolution of the thinking about poverty: exploring the interactions*, Washington D C: World Bank. Disponible en: [http://kanbur.dyson.cornell.edu/papers/evolution\\_of\\_thinking\\_about\\_poverty.pdf](http://kanbur.dyson.cornell.edu/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf)

Sen, A. (1999). *Poverty as Capability Deprivation* (Capítulo 4), p. 87-110. En: *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

.Shaffer Paul (2001) *New Thinking on Poverty: Implications for Poverty Reduction Strategies*. Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza.

Banco Mundial (2000). *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press, Oxford.

2- La autora de este artículo llevó como tesis de maestría un análisis de los términos, formas y naturaleza de la inclusión de los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en totalidades más amplias: el Estado, el mercado y la sociedad. Específicamente, el estudio busca analizar bajo qué términos las mujeres son incluidas en el Programa de Asignación Universal por Hijo y cuáles son las implicancias para su participación en el mercado laboral y sus oportunidades de empleo.

# La pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos: un ejercicio de definición y estimación

✍️ *Ianina Tuñón y María Sol González*

A partir de la revisión crítica de los enfoques monetarios de medición de la pobreza, se ha avanzado en propuestas alternativas que rescatan la necesidad de considerar múltiples dimensiones del desarrollo humano y social en su relación con los derechos humanos. Entre dichas propuestas se destaca la desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México 2010, y para el caso de la población infantil la realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 2012. Aquí se presenta un ejercicio de adaptación de esta última al caso de la infancia argentina que permite estimar que al menos el 26,6% de la niñez urbana, tras casi una década de importantes progresos sociales y económicos, experimenta privaciones sociales en dimensiones de derechos fundamentales como: alimentación, saneamiento, vivienda digna, educación, información y salud.

**E**n esta breve comunicación se presenta un ejercicio de definición operativa y estimación de la pobreza a nivel de la población infantil que reside en áreas urbanas de la Argentina. Avanzar en la definición de la pobreza en la niñez y adolescencia desde perspectivas alternativas a los enfoques monetaristas de línea de pobreza por ingresos parece un desafío relevante en términos de acompañar los pro-

gresos de los Estados, y en particular del Estado y la sociedad argentina en el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho. En efecto, en la primera década del siglo XXI, se destaca la ampliación de derechos e implementación de políticas públicas de transferencia de ingresos hacia los sectores sociales más vulnerables y en particular, hacia la infancia. Sin embargo, poco se conoce sobre la magnitud, inciden-

cia y composición de la pobreza en poblaciones vulnerables en términos de las “*marcas*” que las privaciones materiales y sociales significan en función de la capacidad de apropiación de recursos esenciales al desarrollo humano y social.

Tras la difusión de los principales desarrollos conceptuales alternativos al enfoque monetarista liderado por Sen (1976), con la perspectiva de las capacidades y las

**IANINA TUÑÓN** es Coordinadora del Proyecto de investigación “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). [ianina\\_tunon@uca.edu.ar](mailto:ianina_tunon@uca.edu.ar). **MARÍA SOL GONZÁLEZ** es Becaria de investigación en el marco del Proyecto “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) [maria\\_gonzalez@uca.edu.ar](mailto:maria_gonzalez@uca.edu.ar).



necesidades del desarrollo humano, han surgido en el caso específico de la infancia propuestas novedosas de definición y medición de la pobreza desde enfoques multidimensionales y de derechos (Department for Work and Pensions (DWP), 2003; Minujín, Delamónica y Davidziuk, 2006; CEPAL y UNICEF; 2012). Esta doble perspectiva, es de vital importancia por su complementariedad en tanto orienta definiciones más integrales en términos de la observación y evaluación del bienestar de la población infantil cuya garantía puede ser legítimamente exigida a los Estados (O'Donnell, 2002).

Entre las recientes contribuciones a la definición y medición de la pobreza se destacan la realizada por CONEVAL en México (2010), y la que reviste particular interés de CEPAL y UNICEF (2012) aplicada a la población infantil. Esta última propuesta ha sido objeto de revisión y adaptación para el caso argentino (Tuñón y González, 2012, 2013), en tanto se considera relevante replicar y expandir en la región estas mediciones en pos de una mejor definición de las áreas de necesidades de la niñez y adolescencia en situación de pobreza.

A continuación, se resume la definición operativa alcanzada para el caso de la infancia argentina y su estimación para el cuarto trimestre del 2011 a nivel de la población urbana entre 0 y 17 años. La estimación de la incidencia fue realizada a partir de los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, (UCA)<sup>1</sup>.

## Definición y estimación de la pobreza infantil

### Dimensiones de derechos y método de estimación

El intento más importante para medir la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos fue realizado en el año 2003 por UNICEF junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics, a través de un índice, conocido con el nombre de Metodología Bristol, que recoge un conjunto de privaciones relacionadas a siete (7) dimensiones: 1) Nutrición; 2) Acceso al agua potable; 3) Saneamiento; 4) Salud; 5) Vivienda; 6) Educación; y 7) Acceso a la información. La propuesta más reciente de CEPAL y UNICEF (2012) considera las mismas dimensiones menos la de Salud.

En el ejercicio de adaptación al caso argentino se consideraron las dimensiones de derechos presentes en estas propuestas orientadas por el marco normativo de la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1989) ratificada en la Argentina en el año 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. En la definición operativa se produjeron un conjunto de modificaciones en la selección de indicadores y umbrales de privaciones que buscaron adaptarse a la realidad de la niñez y adolescencia argentina urbana e indicadores disponibles en la EDSA<sup>2</sup>.

Así fue como se definió la pobreza infantil en seis (6) dimensiones fundamentales de derecho: (a) Derecho a la alimentación, (b) Derecho al saneamiento, (c) Derecho a una vivienda digna, (d) Derecho a la educación, (d) Derecho a la información y (e) Derecho a la salud.

Una vez definidas las dimensiones de derechos, tal como lo propone CEPAL y UNICEF (2012) se siguió la metodología de “línea de



Avanzar en la definición de la pobreza en la niñez y adolescencia desde perspectivas alternativas a los enfoques monetaristas de línea de pobreza por ingresos parece un desafío relevante en términos de acompañar los progresos de los Estados, y en particular del Estado y la sociedad argentina en el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho.

1- Ver detalles teóricos metodológicos de la EDSA en el anexo de la siguiente publicación: Tuñón, I (2012). La infancia argentina sujeto de derecho. Progresos, desigualdades y desafíos pendientes en el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. ODSA – UCA. [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio)

2- El desarrollo conceptual sobre las dimensiones de derechos consideradas e indicadores (umbrales) establecidos para el caso de la infancia urbana en la Argentina se encuentra en Tuñón y González (2013).

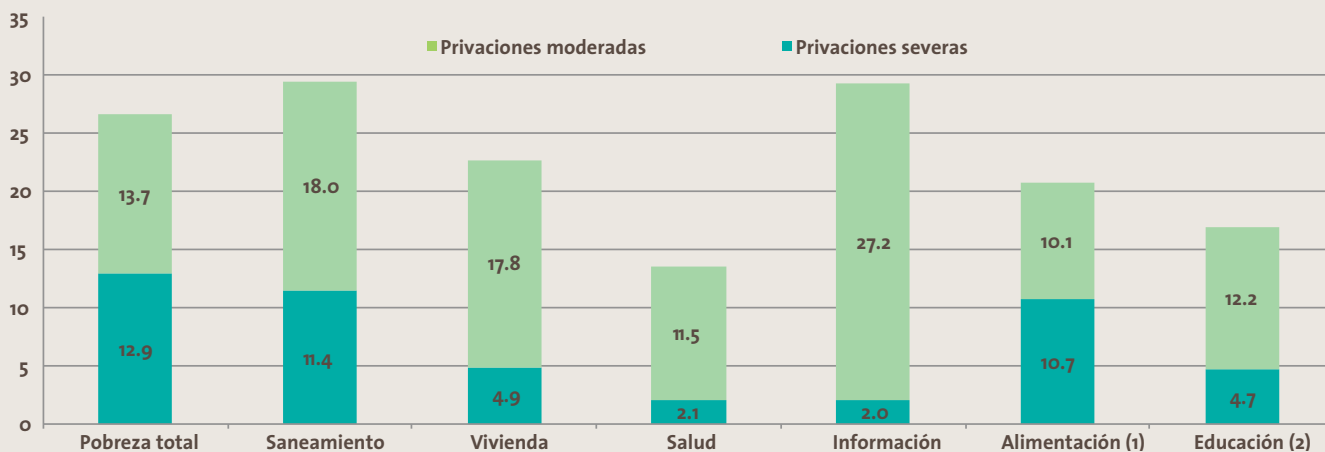


Figura 1. Dimensión de derechos, indicadores y umbrales de privación

DIMENSIÓN	MODERADO	SEVERO
<b>SANEAMIENTO (0-17 AÑOS)</b>	Niños, niñas y adolescentes en viviendas que no acceden a agua corriente.	Niños, niñas y adolescentes en viviendas con inodoro sin descarga de agua o que no disponen de inodoro.
<b>VIVIENDA (0-17 AÑOS)</b>	Hacinamiento: niños/as en viviendas con tres o cuatro personas por cuarto habitable.	Hacinamiento: niños/as en viviendas con cinco o más personas por cuarto habitable.
	Calidad de la vivienda: niños/as que habitan en viviendas de adobe con o sin revoque, o que tienen ladrillos sin revocar.	Calidad de la vivienda: niños/as que habitan en viviendas de madera, chapa de metal o fibrocemento, chorojo, cartón, palma, paja o materiales de desechos.
<b>INFORMACIÓN (0-17 AÑOS)</b>	Niños, niñas y adolescentes en viviendas sin al menos dos de los siguientes componentes: teléfono (fijo o celular), Internet, biblioteca o libros infantiles.	Niños, niñas y adolescentes en viviendas que no acceden a ninguno de los siguientes componentes: teléfono (fijo o celular), Internet, biblioteca o libros infantiles.
<b>ALIMENTACIÓN (0-4 AÑOS)</b>	Niños y niñas en hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.	Niños y niñas en hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.
<b>SALUD (0-17 AÑOS)</b>	Niños, niñas y adolescentes que hace un año o más que no realizan una consulta médica y no tienen cobertura de salud (obra social, mutual o prepaga).	Niños, niñas y adolescentes que no tienen todas las vacunas correspondientes a su edad.
<b>EDUCACIÓN (5-17 AÑOS)</b>	Niños, niñas y adolescentes que asisten a la escuela con sobriedad.	Niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EDSA-Bicentenario (2010-2016). Año 2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA- UCA).

Figura 2. Incidencia de las privaciones en cada dimensión de derecho\*



\* Se reporta el porcentaje de la población con privaciones en cada dimensión según sea moderada o severa.

(1) Se considera a los niños/as entre 0 y 4 años.

(2) Se considera a los niños/as y adolescentes entre 5 y 17 años.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EDSA-Bicentenario (2010-2016). Año 2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA- UCA).

*corte dual*”, que permite diferenciar dos niveles de privaciones: pobreza infantil extrema cuando se considera privaciones definidas como severas, y pobreza infantil total, cuando se considera las privaciones definidas como moderadas. El criterio de identificación del caso en situación de pobreza se centra en el enfoque de unión, según el cual un niño/a se encuentra en situación de pobreza si presenta al menos una privación en alguna de las dimensiones de derechos consideradas.

En la Figura I, se presentan los indicadores que sirven de umbrales de privación severa y moderada para cada una de las dimensiones de derechos consideradas.

### **Incidencia y composición de la pobreza infantil**

En el cuarto trimestre de 2011, se estimó una tasa de pobreza infantil del 26,6% a nivel de la niñez y adolescencia entre 0 y 17 años residente en la Argentina urbana (12,9% en un nivel severo y 13,7% en un nivel moderado). Es decir que, más de dos de cada diez niños/as y adolescentes veían vulnerado al menos un derecho fundamental para el sostenimiento de la vida y el desarrollo humano y social.

La descomposición del índice en cada una de las dimensiones de derechos permite advertir las dimensiones de derechos más vulneradas en la niñez y adolescencia urbana en Argentina y el nivel de severidad de las carencias sociales en cada espacio de derechos del niño/a (ver Figura II).

Cuando se acota el análisis al porcentaje de pobreza infantil extrema se advierte que las privaciones sociales más relevantes pertenecen al espacio del hábitat, en particular: saneamiento (42%), y vivienda (18,4%), en tanto ambas explican 60,4% de la pobreza severa (Tuñón y González, 2013).

En efecto, el ejercicio de desagregación en dimensiones de derechos realizado permite reconocer entre las privaciones sociales más urgentes las del espacio del hábitat de vida. Existe amplio consenso sobre los riesgos que supone el déficit de agua segura y los problemas de saneamiento en la salud de la niñez y en particular, en la infancia

temprana en términos de mayor predisposición a la adquisición de enfermedades. Asimismo, es fácil advertir que el espacio principal de convivencia, crianza y socialización de la niñez es el de la vivienda y el barrio. En tal sentido, se reconoce la impronta negativa de un hábitat insalubre y hacinado, en el ejercicio de derechos como la salud, la educación, el juego, entre otros, y que adicionalmente expone al niño/a a situaciones de maltrato, negligencia y promiscuidad.

Poder reconocer la deuda social con el hábitat de vida y su relación con el ejercicio de otros derechos puede ser considerado una ventana de oportunidad sobre la cual orientar la acción de los Estados. Los cambios que se producen en el espacio habitacional son permanentes, menos sensibles a las eventuales crisis socioeconómicas, y fundamentales en la vida de la infancia en tanto tienen efectos positivos de corto plazo en la salud, en las oportunidades de socialización y de mediano plazo en los logros educativos.

Cada una de las dimensiones de derechos consideradas merece un análisis específico, que si bien excede los límites de esta comunicación, sirve de ejemplo para advertir lo valioso que puede ser a la construcción de políticas públicas más integrales el avanzar en la mejor definición y estimación de la pobreza en términos multidimensionales y en relación a los derechos humanos.

**SIN DUDAS SON MUCHOS LOS DESAFÍOS Y TENSIONES EN TORNO A CUÁLES SON LOS MEJORES INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LOS DÉFICIT DE DESARROLLO HUMANO EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS. LOS ABORDAJES MULTIDIMENSIONALES DE LA POBREZA ADVIERTEN SOBRE LA COMPLEJIDAD DE LA MISMA Y SOBRE LOS LÍMITES QUE PRESENTAN LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE BASAN SU CRITERIO DE ELEGIBILIDAD DE LAS POBLACIONES ÚNICAMENTE EN INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA. ★**

### **BIBLIOGRAFÍA**

CEPAL y UNICEF (2012). Guía para estimar la pobreza infantil. LC/M.2 Santiago de Chile.

CONEVAL (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México.

DWP (2003). Measuring Child Poverty. Londres. Recuperado de [www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf](http://www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf)

Minujín, A., Delamónica, E. y Davidziuk (2006). “Pobreza infantil. Conceptos, medición.

O’ Donnell, G. (2002). “*Human Development / Democracy / Human Rights*”. Ponencia presentada en Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina, Costa Rica. Recuperado de [www.estadonacion.org.cr](http://www.estadonacion.org.cr).

Sen, A. (1976). “*Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*.” *Econometría*, 44(2), pp. 219-231.

Tuñón, I. y González, M.S. (2012). “*Factores macroeconómicos y sociodemográficos asociados a la pobreza infantil desde una perspectiva de derechos*”. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), Montevideo, Uruguay.

Tuñón, I. y González, M.S. (2013). “*Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde una perspectiva multidimensional y de derechos*”. *Revista Sociedad y Equidad*, Vol. 5 ISSN 0718-9990 (en prensa).

Tuñón, I. y González, M.S. (2013). “*Múltiples privaciones de derechos en la infancia*”, en Publicación del Seminario Multidimensionalidad de la pobreza: Alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. CLACSO-CROP (en evaluación).

# Contribución al debate sobre la multidimensionalidad de la pobreza: Exclusión y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires

✍️ Irene Novacovsky, Luciana Castronuovo, Laura Guardia y Naomi Wermus

Este artículo tiene como objetivo contribuir al debate sobre la medición multidimensional de la pobreza. Los conceptos de exclusión y pobreza, si bien aluden ambos a situaciones de carencia, son fenómenos complementarios que dan cuenta de diferentes problemáticas. Un hogar se puede encontrar en situación de exclusión y no ser pobre por ingresos y a la inversa. Por lo tanto, se requieren distintas estrategias para abordarlas.

Es importante señalar que “La pobreza, la informalidad y la exclusión, además de identificar carencias de acceso a recursos, bajos ingresos y vulnerabilidades, constituyen la carencia de ciudadanía en la medida que se les niega la titularidad de los derechos sociales y el derecho a estar socialmente protegido” (Tokman, 2007: 38). En este contexto disminuyen las posibilidades de movilidad social para un sector de la sociedad.

En este documento se realiza una caracterización de hogares en situación de exclusión en la Ciudad de Buenos Aires, a fines de dimensionar el fenómeno de la multidimensionalidad de la pobreza y de profundizar en las características que asume la exclusión en este centro urbano, considerando tanto indicadores basados en medidas monetarias como otras privaciones que experimentan estos hogares.

La fuente de datos utilizada para la elaboración de los indicado-

res es la Encuesta Anual de Hogares (EAH), que realiza la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad (DGEyC), correspondiente al año 2010.

En primer lugar, se describen el concepto de exclusión adoptado y los indicadores seleccionados para su captación. En particular, se analizan las siguientes dimensiones: vivienda; nivel educativo; situación laboral; composición de los hogares; comportamientos reproductivos y situación migratoria. En segundo

Este artículo es una versión resumida del trabajo titulado “Exclusión y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires”, elaborado por el Área de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.evaluacionprogramas.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/Exclusion\\_pobreza.pdf](http://www.evaluacionprogramas.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Exclusion_pobreza.pdf)

lugar, se construye una tipología de exclusión y se detalla cada uno de los grupos identificados, procurando establecer los factores que explican las distintas situaciones planteadas en dicha tipología. Finalmente, se establecen las conclusiones donde se señalan las principales diferencias entre los grupos identificados y se brindan elementos para el diseño de políticas para cada uno de ellos.

### Definición de exclusión y construcción de la tipología

Para realizar una caracterización de hogares en situación de exclusión en la Ciudad de Buenos Aires se parte de una tipología que interrelaciona los conceptos de pobreza y exclusión, estableciendo la diferenciación entre cuatro grupos, tal como se presentan en el siguiente cuadro:

Situación	Integrados	Excluidos
No pobre	Integrado pleno	Excluido no pobre
Pobre	Integrado pobre	Excluido extremo

En base a la información disponible en la EAH 2010 se han diferenciado a los grupos según diferentes criterios:

**a. Pobreza por ingresos:** se consideran pobres a los hogares cuyos ingresos resultan insuficientes para cubrir una canasta básica de bie-

nes y servicios<sup>1</sup>. Asume los valores pobre y no pobre.

**b. Exclusión:** para captar la exclusión se han utilizado como proxys la situación de los individuos que habitan en el hogar en relación a: a) el mercado de trabajo (situación laboral y calidad del empleo); b) la percepción de protección social (jubilaciones y pensiones) y el tipo de cobertura de salud que se posee; y c) el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de acuerdo a la metodología desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

**c. y adaptada a las características de la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup>.**

Se han considerado como hogares excluidos aquellos que no poseen cubiertas sus necesidades básicas, donde ningún miembro del hogar es asalariado registrado o se encuentra en puestos de trabajo formales, no hay ni jubilados ni pensionados, y/o ningún miembro posee cobertura de salud.

1- Para estimar el valor de la canasta se utilizan las estimaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) realizadas por la Cámara de Diputados de la Nación, en base al promedio de los índices de precios de diferentes consultoras.

2- Se consideran hogares con NBI los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: a) Hacinamiento crítico: tienen más de 3 personas por cuarto; b) Vivienda: habitan una vivienda clasificada como pieza de inquilinato, o vivienda precaria u otro tipo de vivienda inconveniente; c) Condiciones sanitarias: no disponen de ningún tipo de retrete; d) Asistencia escolar: tiene algún niño/a de entre 6 y 15 años que no asiste a la escuela; e) Capacidad de subsistencia: tiene una tasa de dependencia de 4 o más personas por miembro ocupado y además el nivel educativo del jefe/a de hogar es secundario incompleto o menos.



En este documento se realiza una caracterización de hogares en situación de exclusión en la Ciudad de Buenos Aires, a fines de dimensionar el fenómeno de la multidimensionalidad de la pobreza y de profundizar en las características que asume la exclusión en este centro urbano, considerando tanto indicadores basados en medidas monetarias como otras privaciones que experimentan estos hogares.





Se determinaron los cuatro grupos de acuerdo a los siguientes criterios:

- » Excluido extremo: hogar pobre por ingresos que, además, no posee cubiertas sus necesidades básicas, o no debe tener ningún integrante con trabajo formal o registrado, o jubilación o pensión, o cobertura de salud.
- » Excluido no pobre: hogar no pobre por ingresos que, además, no posee cubiertas sus necesidades básicas, o no debe tener ningún integrante con trabajo formal o registrado, o jubilación o pensión, o cobertura de salud.
- » Integrado pobre: hogar pobre por ingresos que, además, debe tener algún integrante con trabajo formal o registrado, o jubilación o pensión, o cobertura de salud, y no tiene NBI.
- » Integrado pleno: hogar no pobre por ingresos, que, además, debe tener algún integrante con trabajo formal o registrado, o jubilación o pensión, o cobertura de salud, y no tiene NBI.

Aplicada esta tipología a los hogares de la Ciudad de Buenos Aires se obtuvo la siguiente distribución:

Situación	Integrados	Excluidos
No pobre	Integrado pleno: 84,9%	Excluido no pobre: 11,3%
Pobre	Integrado pobre: 1,3%	Excluido extremo: 2,5%

Del análisis de los datos surge que en la Ciudad de Buenos Aires el 15% de los hogares se encuentra en situación de exclusión y/o pobreza.

### Las principales características observables

En un segundo paso se han considerado los hogares que integran cada grupo, para trazar un perfil de los principales rasgos factibles de ser medidos con la información disponible y que pueden dar cuenta de las cuestiones que vulneran sus condiciones de vida (ver cuadro 1).

### Los hogares excluidos extremos

- » En la Ciudad de Buenos Aires el 2,5% de los hogares se encuentra en situación de exclusión extrema. Estos hogares se ven afectados por ambas situaciones, la exclusión y la pobreza, por lo que sufren carencias significativas que les dificultan una participación en la sociedad como ciudadanos plenos.
- » Entre los activos físicos, la vivienda es de muy alto costo en el ámbito de la Ciudad, lo que dificulta a estos hogares el acceso a una vivienda digna. Sólo un 16,5% de estos hogares es propietario de la vivienda y el terreno, un tercio alquila, y la mitad presenta otras formas de tenencia. Con frecuencia la vivienda que habitan no resulta adecuada al tamaño del hogar como se infiere del indicador de hacinamiento crítico (32,8%).
- » En cuanto a la educación, el 77,7% de estos hogares dependen de jefes/as que no han completado el nivel medio de la educación formal. Esta carencia de capital educativo implica un impedimento para que los integrantes de estas familias puedan ocupar puestos de trabajos de buena calidad, que les aseguren ingresos más elevados, así como acceso a cobertura de salud y de previsión. Asimismo, la propensión observable en las generaciones más jóvenes de salir del circuito educativo antes de completar el ciclo secundario da cuenta que la transmisión de capital educativo replica la privación: un quinto de estos hogares tiene entre sus integrantes algún joven de 18 a 24 años que no estudia ni trabaja.
- » Pero además estos hogares muestran insuficiencia en cuanto a la cantidad de fuerza de trabajo disponible. La elevada relación de dependencia económica -casi tres personas inactivas por cada persona económicamente activa- así lo indica.
- » La fecundidad de estos hogares es elevada, lo que se refleja en su tamaño medio de 4,4 personas por hogar. La fecundidad de las mujeres de estos hogares, además de elevada, es temprana: el 27,8% ha tenido hijos antes de los 25 años. La fuerte relación entre maternidad adolescente y años de escolaridad hace pensar en la maternidad tem-



En la Ciudad de Buenos Aires el 2,5% de los hogares se encuentra en situación de exclusión extrema. Estos hogares se ven afectados por ambas situaciones, la exclusión y la pobreza, por lo que sufren carencias significativas que les dificultan una participación en la sociedad como ciudadanos plenos.

**Cuadro 1. Características de los hogares según condición de pobreza y exclusión.  
Ciudad de Buenos Aires. Año 2010.**

Características de los hogares	Excluido extremo	Excluido no pobre	Integrado pobre	Integrado pleno
Total de hogares (absolutos)	48.403	109.905	26.579	965.247
% Hogares con jefe migrante	51,8	32,6	18,5	10,3
% Hogares con ningún miembro migrante	45,5	62,3	76,4	86,2
% Hogares con jefe de bajo nivel educativo*	77,7	60,4	47,8	28,5
% Hogares con jefatura femenina	47,9	43,1	53,0	41,2
<b>Situación habitacional</b>				
Forma de tenencia				
% Propietario de la vivienda y el terreno	16,5	9,8	47,2	62,0
% Inquilino o arrendatario	33,5	66,4	31,8	28,1
% Otra forma de acceso	50,0	23,8	21,1	9,9
% Hogares que habitan en piezas de inquilinato o pensiones	28,5	63,3	3,5	0,6
% Hogares con hacinamiento crítico	32,8	15,0	10,7	1,6
% Hogares que comparten el baño	34,7	53,0	16,0	1,9
% Hogares con baño con desagüe a pozo o sin descarga de agua	89,6	94,2	100,0	100,0
<b>Composición del hogar</b>				
% Hogares unipersonales	10,0	36,2	16,9	35,9
% Hogares multipersonales no conyugales	1,8	6,2	7,0	6,8
% Hogares conyugales (o familiares)	88,2	57,6	76,1	57,2
Hogares multipersonales familiares				
% Hogares monoparentales (entre los conyugales)	36,5	22,8	36,9	19,0
Tamaño medio	4,4	3,4	3,8	3,0
Tasa de dependencia económica (promedio)***	2,8	1,4	2,4	0,9
% Hogares con jóvenes de 15 a 17 años** que no estudian ni trabajan	14,2	18,9	17,7	2,1
% Hogares con jóvenes de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan	20,6	14,3	26,2	9,6

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2010 (DGEyC).

\*Se denomina bajo nivel educativo a aquel con secundaria incompleta o menos.

\*\*Se llama tasa de dependencia económica promedio a la proporción de inactivos sobre activos.

\*\*\*Edades calculadas al 30 de junio.



- prana como un factor explicativo de la situación de exclusión.
- » El alto porcentaje de población migratoria es otra característica saliente de estos hogares. El 51,8% de sus jefes/as procede de otro país.
  - » En síntesis, en los hogares excluidos extremos coexisten diferentes factores que explican la situación en la que se encuentran: familias numerosas; maternidad temprana; elevada dependencia económica; baja participación laboral femenina y bajo nivel educativo de los miembros del hogar resultan factores de alto riesgo, sumado a condiciones de vivienda deficitaria a las que se agregan las dificultades que encierran los desplazamientos territoriales. Es así como este grupo exige de políticas específicas que pongan el acento principalmente en la educación, tendientes a evitar la deserción y el abandono escolar, a la vez que contribuyen a reducir la incidencia de la maternidad temprana. También sería necesario implementar una política destinada a la ampliación de guarderías y jardines maternales dirigida a las madres de hogares con niños/as pequeños/as. Este tipo de medidas facilitaría el ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo, disminuyendo de esta forma la tasa de dependencia de los hogares. Asimismo, las políticas que promueven el acceso a la vivienda son muy importantes a fines de mejorar las condiciones de vida de este grupo de hogares.

#### Los hogares “excluidos no pobres”

- » En el grupo de los hogares “excluidos no pobres”, el de mayor peso relativo entre los tres grupos vulnerables, se observa que también poseen dificultades en el acceso a la vivienda. Casi dos tercios de estos hogares residen en piezas de inquilinato o pensiones. Sin embargo, están relativamente mejor posicionados que el grupo de hogares excluidos extremos, con predominio del alquiler como forma de tenencia y una disponibilidad de cuartos más adecuada al número de integrantes por hogar. El hacinamiento crítico afecta al 15% de estos hogares,

cifra muy inferior a la observada entre los excluidos extremos.

- » En cuanto a activos de capital humano este grupo también muestra una mejor posición relativa con respecto al grupo anterior. Si bien la proporción de jefes/as con bajo nivel educativo es menor, continúa siendo elevada (60,4%).
- » En relación a la inserción en el mercado de trabajo, se observa que la razón de dependencia económica es muy inferior al grupo anterior, reduciéndose a la mitad (1,4 inactivos por activos).
- » La participación más intensa de las mujeres en el mercado de trabajo se vincula al hecho de que es menor la proporción de mujeres que ha tenido hijos/as y es menor el número de hijos/as lo que se refleja en el tamaño medio de los hogares, que disminuye en un integrante (3,4). Este comportamiento diferencial en lo relativo a la fecundidad y a la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, puede explicar que estos hogares, aun cuando sigan teniendo relaciones laborales precarizadas o informales y dificultades en el acceso a la vivienda, alcanzan a reunir ingresos suficientes para superar la línea de pobreza.
- » En este conjunto es mucho menor la incidencia de hogares con presencia de población migrante. El 32,6% de los jefes de hogar y el 27,4% del total de la población ha nacido fuera del país.
- » En síntesis, los hogares excluidos no pobres si bien cuentan con ingresos superiores a la línea de pobreza, poseen déficits en distintas dimensiones que afectan su calidad de vida. En primer lugar, se requieren políticas de vivienda específicas para este grupo, ya que más de la mitad de los hogares residen en piezas de inquilinatos o pensiones. Asimismo, es importante focalizar en políticas educativas a fines de aumentar el capital educativo del hogar.

#### Hogares Integrados pobres

- » La situación de los hogares “integrados pobres” presenta algunas particularidades respecto a los activos físicos en relación a los dos gru-



En el grupo de los hogares “excluidos no pobres”, el de mayor peso relativo entre los tres grupos vulnerables, se observa que también poseen dificultades en el acceso a la vivienda. Casi dos tercios de estos hogares residen en piezas de inquilinato o pensiones.



pos descritos con anterioridad: el 47,2% de estos hogares ha accedido a la propiedad de la vivienda y el terreno. Asimismo, el hacinamiento crítico afecta a poco menos del 11% de estos hogares.

- » En los activos de capital humano también se verifica una mejor dotación de capital educativo en la población adulta. Menos de la mitad de los jefes de hogar no ha completado el nivel educativo medio. Sin embargo, cabe destacar que el 26,2% de los jóvenes de 18 a 24 años de estos hogares se encuentra fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo.
- » La población de este grupo muestra una menor disponibilidad de fuerza de trabajo que la de los “excluidos no pobres”: la tasa de dependencia se ubica en 2,4 inactivos por activo. Puede pensarse que la menor inserción de miembros del hogar al mercado laboral lleva a estos hogares a la situación de pobreza, a pesar de disponer de mayores activos físicos y educativos. A su vez, estos hogares presentan la mayor incidencia de jefatura femenina de todos los grupos observados.
- » En relación al comportamiento reproductivo, este grupo presenta una menor propensión a iniciar la maternidad precozmente en relación a los hogares en situación de exclusión extrema. No obstante, la fecundidad de este grupo se mantiene elevada, lo que se refleja en un tamaño medio de 3,8 personas por hogar.
- » Este es el grupo de hogares vulnerables que presenta la menor proporción de jefes/as migrantes (18,5%).
- » En síntesis, los hogares integrados pobres presentan deficiencias vinculadas principalmente a la inserción en el mercado de trabajo, presentándose altas tasas de desocupación tanto en varones como en mujeres. De la misma manera, es importante implementar políticas tendientes a los jóvenes, ya que hay un importante porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que se encuentran fuera del sistema educativo y del mercado laboral.

**DE LO EXPUESTO SE DESPRENDE QUE UN ANÁLISIS QUE CONTEMPLE UNA DIFERENCIACIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LOS HOGARES Y DE LA POBLACIÓN EN FUNCIÓN, NO SOLO DE LA POBREZA POR INGRESOS, SINO TAMBIÉN DE OTRAS CARENCIAS, PERMITE DISEÑAR POLÍTICAS ESPECÍFICAS SEGÚN LAS DISTINTAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD QUE ENFRENTAN CADA UNO DE LOS GRUPOS.**



## BIBLIOGRAFÍA

Tokman, Víctor E., “*Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*”, Serie Políticas Sociales N° 130, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/29017/sps130\\_lcl2694.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/29017/sps130_lcl2694.pdf)

# Discusiones en torno a la medición de la pobreza

✍️ *Agustín Arakaki y Javier Lindenboim*

Las metodologías de estimación de la pobreza utilizadas en forma oficial en Argentina fueron elaboradas entre mediados de los ochenta y principios de los noventa, y no han registrado mayores cambios hasta la actualidad. Es por ello que distintos autores plantean la necesidad de revisar dichas metodologías o de reemplazarlas por otras más modernas. En este artículo se realizará una breve revisión del estado de la cuestión en la actualidad y, en base a ella, se argumentará que no sólo deben discutirse los aspectos técnicos de la medición, sino también el concepto de pobreza que se encuentra por detrás.

## Medición de la pobreza

Los textos sobre medición de la pobreza suelen comenzar citando a Amartya Sen, quien afirma que ésta involucra dos operaciones diferentes: 1) identificar a los (hogares o personas<sup>1</sup>) pobres dentro del total (métodos de medición) y 2) construir

1- Por lo general, estos criterios se aplican a los hogares y a los fines de determinar el número de personas, se supone que todo aquel que habite un hogar pobre es también pobre.

una medida global de la pobreza a partir de la información disponible respecto a los pobres (medidas agregadas). En las últimas décadas, la discusión a nivel mundial se ha concentrado en la primera de ellas y, en este marco, uno de los debates más importantes ha girado en torno a las dimensiones que deben considerarse. A los fines de organizar este último, las diferentes propuestas suelen agruparse en unidimensionales y multidimensionales, de las cuales

las últimas han ganado popularidad dentro de la literatura especializada recientemente.

## La situación en Argentina

En nuestro país, oficialmente, se emplean dos métodos de medición: el de la Línea de Pobreza (LP) y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El primero de ellos concentra su atención en una única dimensión:

**AGUSTÍN ARAKAKI Y JAVIER LINDENBOIM** pertenecen al Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo – Instituto de Investigaciones Económicas – Universidad de Buenos Aires (CEPED – IIE – UBA). [arakaki@econ.uba.ar](mailto:arakaki@econ.uba.ar) [lindenboim.uba@gmail.com](mailto:lindenboim.uba@gmail.com) <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/index.htm>

el ingreso. Aunque los lineamientos metodológicos comenzaron a establecerse hacia fines de la década del ochenta, este método no fue utilizado en forma oficial hasta principios de la década siguiente. Al momento de su implementación en Argentina, este criterio ya contaba con una larga tradición, dado que mediante su utilización se habían realizado las estimaciones pioneras a nivel mundial de cuantificación de la pobreza. Aunque las técnicas empleadas se fueron perfeccionando con el tiempo, la idea central es la misma: se considera pobre a todo hogar cuyo ingreso efectivo se encuentre por debajo de un nivel de gasto que ese mismo hogar debiera realizar para satisfacer un conjunto de necesidades.

Por su parte, el método de NBI fue utilizado por primera vez en nuestro país a mediados de la década del ochenta en base a la información del censo de población de 1980. A diferencia del método de LP, tiene en cuenta distintas dimensiones -estas son: calidad de la vivienda, hacinamiento, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia-. No obstante, el diseño de esta metodología no estuvo motivado por una concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional, sino más bien por la necesidad de encontrar un método sustituto frente a la falta de información referida a los ingresos. Según este criterio, se considera pobre a aquel hogar que no alcance el umbral definido para alguna de las dimensiones señaladas previamente.

### Algunas críticas

Hace algunos años ambas metodologías se encuentran bajo cuestionamiento, por dos motivos principalmente. Por un lado, se plantea la necesidad de actualizarlas (en particular, los umbrales considerados para determinar si un hogar o persona es pobre), dados los fuertes cambios observados en la economía

argentina desde su construcción<sup>2</sup>. Por otro lado, se critica su capacidad de dar cuenta de -lo que hoy se entiende por- la pobreza. De estos dos cuestionamientos nos interesa particularmente el segundo. En este sentido, a partir del consenso existente en la literatura especializada respecto al carácter multidimensional de la pobreza, se cuestiona la visión parcial del fenómeno que proporcionan estos métodos de identificación. En el primer caso, por el hecho de concentrar su atención en un único aspecto -el ingreso-; y, en el segundo, por haber seleccionado las necesidades y las variables en base a la cobertura temática de los censos de población, descartando aspectos importantes, tales como el ingreso, la salud o la vestimenta.

### La pobreza como fenómeno multidimensional

Ahora bien, ¿cuántas y cuáles deberían ser las dimensiones para poder dar cuenta del fenómeno correctamente? La respuesta varía según el enfoque que se adopte. A continuación, se presentan algunos ejemplos.

Para el análisis de la desigualdad y la pobreza, Amartya Sen introduce dos conceptos: los funcionamientos y las capacidades. Los primeros están constituidos por aquellas cosas que una persona puede valorar hacer o ser, mientras que las segundas son las diversas combinaciones de funcionamientos que puede conseguir. Por lo tanto, las capacidades indican el nivel de libertad del que disfruta una persona para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar. En este marco, este autor entiende a la pobreza como aquellas situaciones en las que se carece de capacidades básicas. Ahora bien, el autor deja

2- También se podrían agregar aquí, las críticas que se han hecho a la utilización de los precios medios que se emplean para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) como forma de actualizar el valor de la canasta empleada. No obstante, en este caso, el cuestionamiento va dirigido a la veracidad del dato, no al procedimiento ni al dato utilizado.



Por su parte, el método de NBI fue utilizado por primera vez en nuestro país a mediados de la década del ochenta en base a la información del censo de población de 1980. A diferencia del método de LP, tiene en cuenta distintas dimensiones -estas son: calidad de la vivienda, hacinamiento, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia-. No obstante, el diseño de esta metodología no estuvo motivado por una concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional, sino más bien por la necesidad de encontrar un método sustituto frente a la falta de información referida a los ingresos.



abierta la pregunta respecto a cuáles son esas capacidades básicas, argumentando que debe ser definido por consenso al interior de cada sociedad.

Por su parte, Julio Boltvinik concibe a la pobreza como las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos o, como él los llama “*fuentes de bienestar*”, que incluyen los siguientes seis: 1) ingreso corriente, 2) patrimonio familiar, 3) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento, 4) el acceso a bienes y servicios gratuitos, 5) el tiempo libre disponible, 6) los conocimientos de las personas. Por lo tanto, habrá que analizar qué ocurre con cada una de estas fuentes a los fines de determinar la situación de cada persona u hogar.

Finalmente, para Alfred Max-Neef la calidad de vida de las personas depende de las posibilidades de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales. A su vez, aclara que, pese a que usualmente se confunden, las necesidades y los satisfactores no son lo mismo. Las necesidades fundamentales son finitas, pocas y clasificables –puntualmente, el autor identificó inicialmente nueve: necesidad de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad–; y son las mismas para todas las culturas y todos los períodos históricos; mientras que los satisfactores cambian a través del tiempo y de las culturas. En este marco, propone no hablar de pobreza sino de pobrezas, ya que cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana.

### A modo de conclusión

En el marco de la forma en la que se estructura la medición de la pobreza, el debate más relevante en los últimos años gira en torno a la forma de identificar al universo pobre. Al respecto, la literatura especializada sostiene que hay acuerdo en reconocer que se deben tener en cuenta múltiples dimensiones, pero no respecto cuántas y cuáles son esas dimensiones. Usualmente, este problema se presenta como estrictamente técnico. En otras palabras, habría acuerdo respecto a la mul-

tidimensionalidad de la pobreza, pero resta por saldar las diferencias metodológicas. No obstante, en este artículo se planteó que estas últimas se explican, al menos en parte, por la existencia de distintas concepciones de la pobreza.

No se pretende saldar esta discusión en este breve artículo, pero sí plantear algunos lineamientos generales que debieran contemplarse para poder comprender dicho fenómeno en nuestro país. En este sentido, se considera indispensable que el concepto esté contextualizado en el modo de producción capitalista y, en particular, en la forma específica que este adopta en nuestro país o en la región. Luego, en este marco, dicho concepto debe dar cuenta de los motivos por los cuales se trata de un problema económico y de los inconvenientes que genera para el funcionamiento de la economía en su conjunto. ¿Qué se podría decir respecto a estas dos últimas cuestiones?

En primer lugar, la pobreza puede plantearse como un problema de reproducción de la fuerza de trabajo<sup>3</sup> en condiciones normales, que se manifiesta de distintas maneras –empleo no registrado, salarios bajos, desempleo, etc. –. Debe notarse que el consumo que cada tipo de fuerza de trabajo deberá realizar dependerá de sus características. A su vez, una misma fuerza de trabajo también necesitará distintos valores de uso para su reproducción, lo que lleva a que la pobreza sea un problema multidimensional.

**EN SEGUNDO LUGAR, COMO CONSECUENCIA DE LOS PROBLEMAS DE REPRODUCCIÓN QUE ENFRENTA ESA PORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO, ESTA ÚLTIMA VA PERDIENDO SUS ATRIBUTOS PRODUCTIVOS, GENERANDO INCONVENIENTES PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA, EN TANTO LAS TAREAS MÁS COMPLEJAS –QUE, ADEMÁS, INCORPORAN MÁS VALOR– TENDERÁN A LOCALIZARSE EN OTRAS REGIONES. ★**



En otras palabras, habría acuerdo respecto a la multidimensionalidad de la pobreza, pero resta por saldar las diferencias metodológicas. No obstante, en este artículo se planteó que estas últimas se explican, al menos en parte, por la existencia de distintas concepciones de la pobreza.

3- Debe considerarse no sólo la reproducción de la persona en cuestión, sino de todo el grupo familiar, ya que resulta necesario garantizar la disponibilidad de esa fuerza de trabajo a futuro.



**Observatorio Social**

Comprender mejor para hacer mejor