

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL.	162

La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo

*Rubén Kaztman**

La crisis económica sufrida en la presente década por los países latinoamericanos mermó los salarios y los ingresos de numerosas familias, con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida de la población afectada. Hogares que previamente reunían las condiciones mínimas para asegurar la integración social de sus miembros, se sumieron en la pobreza, aumentando así la heterogeneidad de este fenómeno.

En este artículo se propone un método para identificar la mencionada heterogeneidad sobre la base de la información que habitualmente recogen las encuestas nacionales de hogares sobre ingresos y situación en cuanto a satisfacción de las necesidades básicas.

La aplicabilidad del método se ilustra con datos para Montevideo correspondientes a 1984 y 1986. El análisis de los cambios registrados en este período en los porcentajes de hogares que presentaban carencia de ingresos o de satisfacción de las necesidades básicas permite inferir algunas conclusiones sobre los efectos de las distintas políticas en la situación de las diversas categorías de pobres.

Las políticas macroeconómicas aplicadas por el gobierno democrático que se instaló en Uruguay a comienzos de 1985 —y que se tradujeron en incremento del salario real, caída del desempleo y contención del proceso inflacionario— mejoraron la situación de los "pobres recientes", pero no la de los "pobres crónicos" ni la de los hogares afectados por "carencias inerciales". Estas últimas dos categorías no parecen reaccionar en el corto plazo a las políticas macroeconómicas reactivadoras. El autor sugiere algunas políticas específicas en favor de estos grupos.

*Oficial de Asuntos Sociales de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, Uruguay. El autor agradece muy especialmente las sugerencias y comentarios de Pascual Gerstenfeld.

Este trabajo se presentó en el Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, organizado por la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay y la CEPAL, abril de 1988.

Introducción

Habitualmente, la pobreza se define como la situación más o menos permanente de los hogares cuya insuficiencia de ingresos redunde en carencias críticas en la satisfacción de las necesidades básicas. Gran parte de las limitaciones de que adolecen tanto los estudios sobre el tema como el diseño de políticas basadas en sus resultados, deriva de la variedad de interpretaciones de que son objeto algunos elementos de la definición. De ahí que el término "pobreza" denote fenómenos de significado distinto.

Uno de tales elementos, cuyo análisis resulta fundamental para precisar el significado de la pobreza, es la duración de la situación de carencias críticas provocada por la insuficiencia de ingresos. Mientras no se defina esta variable, la pobreza abarcará situaciones muy disímiles. Comprenderá, por ejemplo, las resultantes del impacto de las recesiones o crisis económicas en el mercado de trabajo, con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida de los hogares y la no satisfacción de algunas necesidades básicas de sus miembros. Y abarcará, también, aquellas otras situaciones de pobreza crónica, a cuyo mantenimiento y reproducción contribuyen factores endógenos y exógenos al segmento de población afectado. En estos últimos casos, que son los que usualmente revisten mayor gravedad, el carácter permanente de la situación de pobreza puede ser fruto de la forma de organización del sistema productivo, de discriminaciones étnicas o culturales y de la internalización, en distintas esferas de la vida, de valores y actitudes que van reforzando lo que se ha dado en llamar el "círculo vicioso de la pobreza". La existencia de estos mecanismos plantea uno de los desafíos más serios y complejos desde el punto de vista del diseño de políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza.

También la discusión del tema de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades básicas es fundamental para clarificar el significado del término "pobreza". Indudablemente, en la investigación cuantitativa de la pobreza el mayor esfuerzo se ha concentrado en la determinación de la línea de pobreza, esto es, el ingreso mínimo requerido para que los hogares logren asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social de sus miembros. La rápida difusión de esta medida obedece a que el anda-

miaje conceptual que le sirve de sustento tiene una articulación lógica relativamente sólida; y por otro lado, a que la información básica para la estimación de la línea de pobreza está disponible en un número cada vez mayor de países, que han adoptado las encuestas permanentes de hogares como instrumentos para la recolección sistemática de datos sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, por razones que discutiremos más adelante, las mediciones obtenidas con este método no permiten distinguir la pobreza conyuntural de aquella otra que deriva de las estructuras económica, o sociocultural, o de una combinación de ambas. El conjunto de hogares que se sitúa por debajo de la línea de pobreza incluye, entonces, tanto pobres crónicos como pobres recientes.

Estas notas pretenden explorar una nueva forma de aproximarse al volumen y naturaleza de los hogares afectados, que permitiría precisar el significado del concepto de pobreza, mediante la diferenciación de las manifestaciones más o menos permanentes de la misma. En ella se combina la información sobre ingresos que recogen habitualmente las encuestas de hogares con indicadores de insatisfacción de necesidades básicas construidos a base de datos que investigan los mismos instrumentos¹.

Nuestra propuesta envuelve, entonces, al menos dos atractivos. Por un lado, permite diferenciar las categorías de hogares en situación deficitaria —aquellos que presentan carencias en la satisfacción de las necesidades básicas o insuficiencia de ingresos o ambas situaciones—, un

subconjunto de los cuales son los hogares pobres; señala de ese modo grupos objetivos, en favor de los cuales deben formularse políticas específicas que les ayuden a solucionar sus problemas. Por otro, permite seguir la evolución de tales categorías mediante el examen de la información contenida en las encuestas permanentes de hogares.

Entre las consecuencias más significativas de las últimas crisis económicas en los países latinoamericanos, y en particular en el Uruguay, se cuentan los procesos de movilidad descendente. Por eso se analizan inicialmente con especial atención las situaciones generadoras de pobreza a partir de la caída del ingreso de los hogares. Sin perjuicio de lo anterior, se examinan también las características del trienio 1984-1986, en que dichos ingresos mejoraron.

El supuesto básico de este ejercicio, cuya discusión ocupa el próximo capítulo, es que el índice de necesidades básicas insatisfechas sólo reacciona ante deterioros muy severos del ingreso de los hogares, y con un rezago considerable. De este modo, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, un gran porcentaje de ellos registrará ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin mostrar carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice. Este supuesto acerca del desajuste temporal del impacto de las vicisitudes económicas en distintas características de los hogares, nos permite considerar algunas de ellas como huellas del pasado y, por lo tanto, formular hipótesis sobre la dirección de la movilidad social experimentada por el hogar.

I

El índice de necesidades básicas insatisfechas

En el diagrama anexo figuran los indicadores seleccionados para la construcción del índice. Estos aparecen fuertemente sesgados hacia caren-

cias en la vivienda y en la infraestructura de apoyo a su funcionamiento. El sesgo no fue premeditado sino fruto del tipo de antecedentes que proporcionan los instrumentos convencionales de recolección masiva y sistemática de datos (censos y encuestas de hogares) en el Uruguay, que no tienen como propósito permanente investigar la satisfacción de necesidades tan fundamentales como la nutrición y la salud. El índice incorpora

¹La descripción detallada de los procesos de selección de los indicadores se presenta en sendos documentos elaborados por la Oficina de la CEPAL en Montevideo, uno de ellos en colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay. (Véanse CEPAL y CEPAL-DGEC).

en la categoría "necesidades básicas insatisfechas" a los hogares que no logran atender el total de las necesidades consideradas. La baja exigencia de este criterio se compensó con procedimientos de selección de indicadores que garantizaran el carácter crítico de cada una de tales carencias.

Una de las consecuencias del mencionado sesgo es que el índice tiende a reflejar aspectos de las condiciones de vida del hogar que son más permanentes que los que refleja el ingreso en las encuestas de hogares.

La línea de pobreza se calcula sobre la base de los ingresos necesarios para cubrir el costo de una canasta básica de consumo. Se deduce, entonces, que cuando los ingresos del hogar descienden por debajo de esa línea, todos o algunos de sus miembros se verán necesariamente afectados por una o más carencias críticas. Ante esta situación, el hogar debe definir prioridades, ordenando satisfactores y necesidades de acuerdo con la percepción que quienes adoptan las decisiones tienen acerca de los costos relativos de los cambios en cada uno de esos satisfactores, lo que en última instancia refleja la importancia relativa que les asigna el hogar.

El índice de necesidades básicas insatisfechas

contempla una franja muy limitada del espectro de necesidades que son atendidas por el contenido de una canasta básica de consumo; por consiguiente, el pasaje a uno y otro lado de la línea de pobreza no tiene por qué traducirse en cambios en los satisfactores cubiertos por el índice. La elasticidad-ingreso de los satisfactores seleccionados frente a la de los restantes satisfactores de necesidades básicas será mayor o menor según la prioridad que se les dé en cuanto factor de ajuste a la nueva situación y, por otro lado, la mayor o menor inmediatez de los cambios en cada satisfactor, una vez tomada la decisión de modificarlos.

En la consideración de la elasticidad-ingreso de los indicadores relacionados con la vivienda, cabe insistir en el papel central que ésta y su ubicación territorial desempeñan como símbolos de pertenencia a un determinado estrato social. También debe tenerse en cuenta que la antigüedad en el lugar de residencia está asociada al grado de integración con la comunidad local, a la existencia de vínculos personales con los vecinos, al conocimiento de las formas de acceso a distintos tipos de servicios y a la intensidad de los sentimientos de identidad y pertenencia. Ello explica la resistencia que habitualmente provocan

Diagrama
NECESIDADES BASICAS, DIMENSIONES PARA SU MEDICION E INDICADORES DE PRIVACION CRITICA

<i>Necesidad básica</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores de privación crítica</i>
1. Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo adecuado para el hogar.	<ul style="list-style-type: none"> ● Tipo de vivienda. ● Hacinamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hogares que residen en inquilinatos, ranchos, casas construidas con materiales de desechos y tipo de viviendas cuyas paredes no son de mampostería. ● Más de dos personas por habitación.
2. Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos.	<ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilidad de agua potable. ● Tipo de sistema de eliminación de excretas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbas, arroyos, acequias. ● Hogares sin baños o con sistema de evacuación de excretas clasificados en la categoría "otros" en esta variable. Compartido con 3 o más personas en el hogar.
3. Acceso a servicio de educación.	<ul style="list-style-type: none"> ● Asistencia a la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Con presencia de niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela habiendo asistido antes, o que nunca asistieron.
4. Capacidad de subsistencia del hogar.	<ul style="list-style-type: none"> ● Jefes de hogar con cargas familiares, con niveles educacionales insuficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Jefes de 44 años y menos con primaria incompleta y de 45 años o más con 0 a 2 años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por perceptor.

los cambios de domicilio, especialmente cuando éstos representan un descenso en la escala de prestigio local.

Ahora bien, una de las posibles respuestas al deterioro de los ingresos es el cambio a una vivienda de nivel inferior en cuanto a ubicación, calidad de los materiales de construcción, hacinamiento, potabilidad del agua y formas de acceso y adecuación de los servicios sanitarios. Sin embargo, a la luz de lo recién señalado puede conjeturarse que se requiere un descenso muy agudo de los ingresos del hogar y una situación muy prolongada de carencias económicas para vencer la inercia social que produce el arraigo a una vivienda de un nivel determinado.

Entre las respuestas alternativas que pueden afectar las dimensiones de satisfacción recién mencionadas figura el congelamiento de toda inversión para el mantenimiento de la vivienda, lo que probablemente ocasione un deterioro significativo de su calidad, aunque ello se tornará perceptible sólo en el largo plazo. Puede, asimismo, decidirse que no se efectuarán inversiones para adecuar la vivienda a los cambios en el tamaño del hogar que corresponden a distintos ciclos de la vida de la familia, lo que podría eventualmente resultar en hacinamiento. Pero, como el aumento del tamaño del hogar no tiene por qué coincidir con el período de deterioro de los ingresos —el que tenderá más bien a inhibir la natalidad—, la asociación entre ambas variables sólo será visible en el mediano o largo plazo. Está, por último, la alternativa de subarrendar parte de la vivienda, con pérdida de privacidad y comodidad, mayor densidad de ocupación, etc.; esta es la única respuesta que puede traducirse en un deterioro en corto plazo en las dimensiones de satisfacción consideradas en el índice.

En resumen, es probable que en el corto plazo los indicadores de necesidades básicas insatisfechas relacionados con la vivienda muestren una trayectoria en apariencias independiente de las variaciones en el ingreso por habitante, cuando el hogar cae por debajo de la línea de pobreza. Ello implica que los efectos de la nueva situación

económica se manifiestan con algún desfase sobre las condiciones habitacionales, las cuales responden a la influencia combinada de factores sociales y culturales.

También los otros dos indicadores que componen el índice —asistencia a la escuela y capacidad de subsistencia— muestran una relativa independencia ante un deterioro en la situación económica que arrastre al hogar por debajo de la frontera de pobreza. En el primer caso, los padres que han adquirido hábitos de enviar a sus hijos a la escuela y que se han formado expectativas acerca del futuro de éstos basadas en la educación, sólo los retirarán ante circunstancias económicas límites. Ello es particularmente válido en un país como el Uruguay, donde la educación es un valor prioritario dentro del patrón cultural predominante y existe un sistema de escuela pública gratuita de vasto alcance.

En cuanto a la capacidad de subsistencia, recordemos que el indicador define como carencia crítica los casos de los hogares con jefes menores de 45 años que no completaron la enseñanza primaria y con jefes de 45 años y más que tienen menos de dos años de educación primaria y en los que es inferior a 1/3 la relación perceptores-trabajadores familiares no remunerados sobre el total de miembros del hogar. Como el status educacional del jefe no se ve afectado por un descenso de los ingresos del hogar, este indicador es hasta cierto punto independiente del paso de los hogares no pobres a la situación de pobreza.

Cabe afirmar, pues, que las carencias críticas incorporadas en el índice de necesidades básicas insatisfechas no operan, al menos en el corto plazo, como variable de ajuste ante la reducción forzosa de gastos que deben sufrir los hogares que atraviesan hacia abajo la línea de pobreza. Sin duda, éstos van a tener que soportar déficit en la cobertura de algunas necesidades básicas de los miembros del hogar. Pero van a ser otras necesidades, y no las que satisfacen los indicadores seleccionados, las primeras afectadas en el ineludible proceso de reducción de gastos.

II

Estimación del volumen de hogares por debajo de la línea de pobreza

1. Metodología de la construcción de la línea de pobreza

Las líneas de pobreza utilizadas aquí surgen de la aplicación del método basado en la alimentación. Este consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubra "adecuadamente" las necesidades nutricionales mínimas de la población, y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos en el gasto total, calculado a base de los hogares cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las mencionadas necesidades nutricionales.

La canasta de alimentos corresponde, con un pequeño ajuste, a la definida por Altimir (1979), que al decir de su autor se estimó "...sobre bases predominantemente normativas, aun cuando se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país".

Sobre la base de esta canasta, expresada en gramos diarios por persona, de cada alimento, se calcularon las necesidades individuales al mes, evaluándolas luego a precios medios de mercado de cada mes. Estos últimos son representativos de los transados en Montevideo en el mercado de consumo final (precios al consumidor) y en su gran mayoría corresponden a los precios medios utilizados por la Dirección General de Estadística y Censos para el cálculo del Índice de los Precios del Consumo y publicados conjuntamente con éste.

Respecto de la significación del gasto en alimentos dentro del gasto total —que incluye vivienda y todos los gastos de consumo— se consideró la utilizada por Altimir (50%). En consecuencia, el gasto en alimentos se multiplicó por 2 para obtener su equivalente del gasto total.

Con el método expuesto se estimaron los valores per cápita de la línea de pobreza para octubre tanto de 1984 como de 1986, los cuales ascendieron a N\$ 2 754 y N\$ 9 607, respectivamente.

2. La estabilidad del ingreso de los hogares

Para determinar si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza, se compara el ingreso mensual por integrante del hogar con el valor, a precios de mercado, de las necesidades mensuales por persona, tal como lo establece la línea de pobreza.

Los ingresos considerados para definir la ubicación del hogar frente a la línea de pobreza, corresponden al mes anterior al momento de la entrevista. Por lo tanto, la condición de pobreza o no pobreza del hogar de que se trate se define sólo con respecto a ese lapso. Todo intento de investigar situaciones económicas más permanentes de los hogares tropieza con las limitaciones de la información recogida por la encuesta continua, que no se diseñó para cubrir períodos de referencia largos. Un mes es el período para el cual se investigan la mayoría de las fuentes de ingreso consideradas en la encuesta (remuneraciones en dinero y en especie de obreros y empleados, de miembros de cooperativas de producción, de trabajadores por cuenta propia, de patronos, de jubilados y pensionados, además de subsidios, becas, alquileres y arrendamientos). La excepción la constituyen las gratificaciones especiales, los premios y la participación en utilidades, las que se declaran en forma trimestral, y los intereses, dividendos en efectivo, uso de patentes y derechos de autor, para los cuales se investigan los ingresos del año anterior a la entrevista. Estas últimas fuentes, no obstante, tienen escasa significación para los hogares que bordean la línea de pobreza.

En resumen, los ingresos de los hogares utilizados aquí, son sensibles a las variaciones coyunturales de la economía y del mercado laboral por lo que no permiten discernir si la insuficiencia de recursos que experimentan los hogares es de carácter permanente o transitorio.

III

Clasificación tentativa de los hogares según sus ingresos y carencias críticas

Analizaremos en este capítulo las categorías que resultan del cruce entre ingresos y presencia de carencias críticas, así como los resultados de su aplicación a los datos de la encuesta permanente

de hogares para Montevideo, en el segundo semestre de 1984 y 1986.

El siguiente diagrama de doble entrada define los tipos de hogares.

	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Hogares en situación de pobreza crónica	Hogares con carencias inerciales
Ausencia de carencias críticas	Hogares en situación de pobreza reciente	Hogares en condiciones de integración social

El peso relativo de cada uno de estos tipos en el total de hogares aparece en el cuadro 1.

Cuadro 1
MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DE LOS HOGARES SEGUN LA TIPOLOGIA PRESENTADA, SEGUNDO SEMESTRE 1984 Y 1986
(Porcentajes del total de hogares)

	1984	1986
a) Hogares en condiciones de integración social	76.0	80.2
b) Hogares en situación de pobreza crónica	7.5	6.7
c) Hogares en situación de pobreza reciente	13.0	9.7
d) Hogares con carencias inerciales	3.6	3.5
	100	100
Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza	20.5	16.4
Porcentaje de hogares con al menos una carencia crítica	11.1	10.2

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la Encuesta continua de hogares, Dirección General de Estadística y Censos.

1. Hogares en condiciones de integración social

Hemos incluido en esta categoría a los hogares cuyos ingresos per cápita superan lo requerido

para cubrir los costos de una canasta básica de consumo, y que no presentan carencias críticas en las dimensiones de necesidades consideradas. Obviamente, esta situación define condiciones necesarias aunque no suficientes para una efectiva integración del hogar y de sus miembros en la sociedad. Por el peso numérico relativo y la influencia de este grupo en el funcionamiento de la sociedad, sus condiciones de vida definen el estándar de lo que se entiende como un nivel digno para toda la población.

Entre 1984 y 1986 la gravitación de la categoría aumentó 4.2% (cuadro 1), seguramente como consecuencia de la recuperación económica y el mejoramiento del salario real experimentados por Uruguay en ese trienio. A tal incremento contribuyeron todas las categorías restantes, pero particularmente la de hogares en situación de pobreza reciente. La importancia relativa de ésta descendió 3.3%, dejando sólo un 0.9% como aporte de las otras dos categorías. Ello resulta congruente con el hecho de que mientras el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza cayó 4.1% (lo que representa un quinto del valor original), la significación de los hogares con carencias críticas disminuyó sólo 0.9% (8.1% del valor observado en 1984).

El cuadro 2 presenta los perfiles agregados

Cuadro 2
MONTEVIDEO: PERFILES SOCIODEMOGRAFICOS DE LOS HOGARES SEGUN CATEGORIAS,
1984 Y 1986*

(Porcentajes sobre el total de cada categoría)

Características de los jefes de hogar	Pobres crónicos		Pobres recientes		Carentes inerciales		Integrados		Total	
	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986
Demográficas										
— edad media (años)	43.0	43.8	49.6	49.3	48.4	48.7	54.7	53.9	52.9	52.6
— 60 años y más	12.1	14.3	30.8	30.2	28.4	25.2	40.5	38.5	36.7	35.6
— jubilados y pensionados en población de 60 años y más	95.9	69.8	83.8	80.1	56.2	71.8	76.5	76.9	78.7	77.0
— mujeres	17.5	16.7	21.2	21.0	13.0	21.3	24.9	24.3	23.4	23.3
Empleo										
— cesantes	6.8	6.3	7.2	5.1	1.8	1.9	3.0	1.6	3.8	2.3
— patronos	0.7	1.7	0.7	2.3	2.3	8.5	8.9	9.9	6.8	10.8
— cuenta propia sin local	13.8	16.7	13.8	20.0	7.0	5.9	6.5	5.6	7.5	7.9
Marginación social										
— primaria incompleta	43.5	43.7	30.5	27.9	39.1	39.4	21.4	17.7	24.9	21.2
— unión libre/parejas	25.4	23.7	9.9	11.2	10.1	21.0	3.5	4.2	6.5	6.9
— usufructuarios y ocupantes de hecho	35.3	31.2	10.1	12.5	19.6	15.4	6.1	8.8	10.7	10.7
— propietarios	19.2	27.2	33.8	31.1	40.2	46.3	67.3	65.4	58.4	58.7
— ingreso por persona	1 626	5 804	2 051	7 333	4 787	17 022	7 621	26 368	6 348	22 828

Fuente: CEPAL, a base de datos de la Encuesta continua de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos.

* Segundo semestre de cada año.

de cada tipo de hogar para una serie de indicadores vinculados a características demográficas, laborales y de marginalidad social de los jefes de hogar. Los hogares en condiciones de integración social se distinguen claramente del resto por la mayor edad de sus jefes y —posiblemente debido a ello— el mayor peso de la jefatura femenina. Presentan, además, una proporción mayor de patronos, empresarios y una asimismo menor de formas marginales de inserción en el mercado de trabajo, como suele ser la de los trabajadores por cuenta propia que no tienen local. Pero es en el ámbito específicamente social donde las divergencias son más marcadas. El porcentaje de formas marginales de unión y de ocupación de las viviendas es mucho menor que en las categorías restantes y hay también una clara diferencia en la proporción de jefes con educación primaria incompleta.

2. Hogares con carencias inerciales

Esta categoría comprende los hogares que muestran una o más carencias críticas en las dimensiones consideradas, pese a declarar un ingreso por integrante que los ubica por encima de la línea de pobreza. Su gravitación en el total de hogares es pequeña (alrededor del 3.5%) y no experimenta mayores variaciones entre 1984 y 1986 (cuadro 1).

Ya se ha señalado que el ingreso por integrante de los hogares ofrece una fotografía de la situación en el momento en que se registra el dato, mientras que el índice de necesidades básicas insatisfechas, dada la inercia propia de los factores culturales asociados a cada uno de los indicadores que lo componen, recoge algunas claves importantes de la historia social de los hogares, de sus éxitos y fracasos en los esfuerzos previos por acumular un patrimonio material o

en recursos humanos. Cabe agregar que la presencia de carencias críticas en estos hogares es un rezago de una situación de pobreza anterior, la cual se prolongó por tiempo suficiente como para asentar un estilo de vida marcado por tales déficit.

La escasa significación relativa de este grupo de hogares es congruente con el carácter básico de las necesidades seleccionadas, cuya fuente de legitimidad son los estándares sociales predominantes en la sociedad uruguaya. Las carencias que sufre este grupo podrían ser interpretadas, entonces, en términos del tiempo requerido para ajustar la asignación de los mayores recursos del hogar a los patrones generales de consumo. En abono de esta hipótesis, cabe argumentar que el cambio en algunas de las carencias críticas supone por lo común algún grado de seguridad en cuanto a que el hogar va a seguir generando ingresos por encima de los necesarios para cubrir una canasta básica de consumo por un periodo lo suficientemente largo como para comprometerse en gastos dirigidos a mejorar, por ejemplo, las condiciones de habitabilidad y la infraestructura de la vivienda. Sin embargo, también es válido asumir una visión más pesimista de las posibilidades de un eventual ajuste entre ingresos y carencias, partiendo del supuesto de la persistencia de ciertos residuos de una "cultura de la pobreza" que no adopta las prioridades del patrón dominante y por ende no asigna carácter crítico a las necesidades incorporadas en el índice.

Los ingresos medios, por integrante de los hogares de esta categoría casi triplican los de los "pobres crónicos" y más que duplican los de los "pobres recientes", tanto en 1984 como en 1986 (cuadro 2). Ello descarta la existencia de un problema de medición de los ingresos, por cuanto si este grupo estuviera levemente por encima de la línea de pobreza cabría sospechar de sesgos que lo ubicaran como pobre por efecto de errores muestrales.

Una interesante pista para la mejor comprensión de las peculiaridades de estos hogares surge del cotejo con los perfiles de las carencias críticas del otro grupo —los pobres crónicos— que exhibe necesidades básicas insatisfechas. La diferencia entre ambos en lo tocante al nivel de insatisfacción de las necesidades básicas es muy marcada (cuadro 3). La mayoría de los hogares

Cuadro 3
MONTEVIDEO: HOGARES QUE PRESENTAN
UNA SOLA CARENCIA, 1984 Y 1986*
(Porcentajes sobre el total de cada categoría
que sufre esa carencia)

Tipo de carencia	Pobres crónicos		Carentes inerciales	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	41.0	38.8	76.4	74.1
Agua	32.6	35.6	74.4	69.2
Vivienda	42.2	32.1	77.5	79.7
Servicios sanitarios	16.2	23.7	75.5	61.2
Capacidad de subsistencia	23.5	27.3	91.7	80.0
Asistencia escolar	33.3	35.7	90.0	72.7

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la Encuesta continua de hogares, Dirección General de Estadística y Censos.

* Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con otras, se calcula el porcentaje de éstos según cada uno de los dos tipos de hogares con carencias críticas.

con carencias inerciales presentan déficit en sólo una de las dimensiones consideradas, lo que contrasta claramente con la situación de los "pobres crónicos", en donde la insatisfacción de necesidades básicas forma parte de un síndrome que abarca simultáneamente varias dimensiones de las condiciones de vida. Los hogares que padecen de carencias inerciales podrían sin duda beneficiarse con la puesta en vigencia de políticas puntuales sobre aspectos específicos de su situación; pero, obviamente, ése no es el caso de los "pobres crónicos".

El análisis de los antecedentes contenidos en el cuadro 4 permite inferir cuáles son las carencias en las que cada uno de estos dos tipos de hogares presenta sobrerrepresentación en el universo de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Aquellos que adolecen de carencias inerciales, están claramente subrepresentados en los indicadores que se refieren al tamaño del hogar (hacinamiento) y a la presencia de niños (asistencia escolar y capacidad de subsistencia), mientras que se encuentran cercanos a su representación en aquellos indicadores vinculados en forma directa a la calidad de la infraestructura de la vivienda. Es útil completar estos datos con los que surgen de la comparación de los perfiles que se presentan en el cuadro 2. Estos indican que los jefes de hogares con carencias inerciales son en

Cuadro 4
 MONTEVIDEO: HOGARES CON NECESIDADES
 BÁSICAS INSATISFECHAS,
 SEGUN INDICADORES DE CARENCIAS CRÍTICAS,
 1984 Y 1986^a
 (Porcentajes sobre el total de hogares con NBI)^b

Tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI)	Carentes inerciales		Pobres crónicos	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	18.9	24.1	81.1	75.9
Agua	37.1	33.0	62.9	67.0
Vivienda	38.5	48.5	61.5	51.5
Capacidad de subsistencia	19.0	18.5	81.0	81.5
Asistencia escolar	21.7	20.8	78.3	79.2
Servicios sanitarios	33.1	33.6	66.9	66.4
Total hogares con NBI	37.7	40.4	62.3	59.6

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la *Encuesta continua de hogares*, Dirección General de Estadística y Censos.

^a Segundo semestre de cada año.

^b Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con las demás, se calcula el porcentaje de éstos según cada una de las dos categorías que sufren las privaciones críticas consideradas.

promedio más viejos y tienen una mejor integración al mercado de trabajo. En efecto, entre ellos son mucho menores la tasa de desempleo y la frecuencia de formas de inserción marginal al mercado laboral (trabajadores por cuenta propia sin local) y significativamente mayor el porcentaje de patrones. Sin embargo, éste es el tipo de hogar que más se acerca al de los pobres crónicos en los indicadores vinculados a la marginalidad social (porcentaje de jefes con primaria incompleta; peso de las uniones libres y de los usufructuarios y ocupantes de hecho en el total de hogares).

A la luz de todos estos antecedentes, se concluye que uno de los rasgos típicos de los hogares con carencias inerciales sería una historia de pobreza, durante la cual se han formado valores y hábitos que organizan la asignación de los recursos del hogar en una forma que se aparta de los patrones de consumo predominantes en la sociedad montevideana. Parte de esa historia ha sido consecuencia del costo de la reproducción social. En la etapa del ciclo de vida que comentamos, los hijos ya se habrían incorporado a la vida activa o habrían formado hogares independientes, lo que

explica la subrepresentación de este grupo en los indicadores de hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar. Finalmente, por razones que los datos disponibles no permiten identificar, el perfil de la inserción de los jefes de estos hogares en el mercado del trabajo se acerca más al de los hogares en condiciones de integración social que al de aquellos que están sumidos en situación de pobreza.

3. Hogares en situación de pobreza crónica

Esta categoría comprende los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza y que presentan una o más carencias críticas. En 1984 constituían el 7,5% del total de los hogares de Montevideo, significación que tres años después disminuye a 6,7% (cuadro 1), gracias al repunte que experimenta la economía uruguaya a mediados de la década.

En la literatura especializada se ha insistido en que estos hogares constituyen el núcleo de la pobreza. Desde el punto de vista de la tipología propuesta, una característica básica de esta categoría es la presencia de condiciones propicias para la activación de mecanismos que perpetúan la pobreza. Sin duda, en ese proceso intervienen elementos subjetivos. Se trata de contenidos mentales de los miembros del hogar que tienen que ver con valores, expectativas y actividades asociados al fatalismo, el desaliento, la apatía y la falta de confianza en que los esfuerzos serán recompensados con logros significativos. Estos elementos son transmitidos de generación en generación a través de las prácticas socializadoras de las familias (y en algunos casos del contexto vecinal) y son continuamente reforzados por la experiencia a lo largo del ciclo vital de los miembros del hogar, en un proceso perverso que debilita progresivamente las posibilidades de zafarse de la pobreza.

Los elementos de información con que contamos para apoyar la presunta existencia de condiciones favorables para la activación de mecanismos reproductores de la pobreza provienen, en primer lugar, de la propia definición de este grupo, la cual consulta insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas y, simultáneamente, carencias críticas en las dimensiones consideradas. Por otra parte, el hecho de que únicamente una minoría de estos hogares presente

una sola carencia revela la existencia de un síndrome situacional de privaciones complementarias. Ahora bien, cuando los hogares con necesidades básicas insatisfechas se clasifican según tipo de carencias, los pobres crónicos aparecen sobrerrepresentados en carencias —hacinamiento, inasistencia escolar y capacidad de subsistencia— que se presentan en aquellas etapas del ciclo vital de las familias que deberían, al menos desde el punto de vista normativo, estar dominadas por la función de reproducción social (cuadro 4). Las mencionadas carencias ponen justamente de relieve la incapacidad socializadora de estos hogares, lo que se traduce en una inadecuada preparación de las nuevas generaciones para una participación efectiva y una positiva integración en la sociedad.

El examen comparado de los perfiles de las cuatro categorías confirma que los hogares sumidos en situación de pobreza crónica destacan por sus indicadores de precariedad laboral y particularmente de marginalidad social (alta proporción de jefes que no completaron primaria, uniones no legalizadas y tenencia precaria de la vivienda).

4. Hogares en situación de pobreza reciente

Esta categoría comprende los hogares con ingreso por persona por debajo de la línea de pobreza, pero que no revelan carencias en las dimensiones de necesidades básicas consideradas. Su significación en Montevideo disminuye de 13% en 1984 a 9.7% en 1986 (cuadro 1).

El supuesto básico en el diseño de la tipología es que los indicadores de satisfacción de necesidades básicas incorporados al índice muestran cierta inflexibilidad ante los cambios en la situación económica de los hogares, y en tal sentido proporcionan una información importante acerca de las condiciones previas de vida de éstos. El desajuste entre ingresos insuficientes y ausencia de carencias críticas (las que mide el índice), que

es característico de esta categoría, revelaría un proceso de movilidad descendente.

Cuando está cercana en el tiempo, la caída del ingreso no llegaría a traducirse en un deterioro visible de las dimensiones de las condiciones de vida del hogar consideradas en el índice, las que tendrían una relativa baja prioridad y/o mayor mediatez en los procesos de reestructuración de los patrones de consumo forzados por las nuevas privaciones económicas.

El examen comparado del perfil de este grupo con el de las restantes categorías que registran privaciones ("pobres crónicos" y "carentes inerciales") brinda algún apoyo al supuesto de movilidad descendente. En efecto, si bien este grupo comparte con los "crónicos" indicadores que revelan una inserción precaria en el mercado de trabajo, exhibe claramente un perfil propio en los indicadores de marginalidad social. Así, en lo tocante a la educación del jefe de hogar se ubica más próximo al promedio nacional que las otras dos categorías. En cuanto a la legitimidad de la unión conyugal, variable que suele asociarse a la inestabilidad de la pareja y por ende a la situación de los hijos, los datos de 1984 muestran que los "pobres recientes" se diferencian claramente de los "crónicos", no así de los "carentes inerciales", de los cuales se distinguen con nitidez sólo en 1986. Por otro lado, dentro de esta categoría el porcentaje de hogares con formas inestables de tenencia de la vivienda es en los dos años claramente inferior al imperante en los otros dos grupos que padecen privaciones (cuadro 2).

En resumen, el análisis del perfil de los "pobres recientes" es congruente con la hipótesis de movilidad descendente. A diferencia de los "pobres crónicos", estos hogares parecen alejados de los engranajes de perpetuación de la pobreza y, por ende, se hallan mejor preparados para mejorar su situación ante el advenimiento de condiciones económicas generales más favorables.

IV

Conclusiones

Ante todo cabe tener en cuenta que los resultados de este ejercicio sólo intentan apuntalar la formulación de una hipótesis respecto tanto de la naturaleza específica de los hogares comprendidos en cada categoría, como de la validez y utilidad analítica y práctica de la tipología elaborada. Todo intento de someter a prueba las afirmaciones acerca de cada uno de los tipos deberá basarse en la evidencia provista por instrumentos deliberadamente concebidos con ese propósito, que permitan investigar a fondo los hogares que quedan definidos por el cruce entre pobreza y carencias específicas. Esta advertencia inicial pretende poner en guardia al lector en cuanto al carácter tentativo de las siguientes conclusiones sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo y la utilidad de la tipología propuesta.

Entre el segundo semestre de 1984 y el mismo período de 1986, la significación relativa de los hogares montevideanos por debajo de la línea de pobreza se redujo 20%. Esta evidente mejoría de las condiciones socioeconómicas de la población es congruente con los datos sobre la evolución general de la economía, en particular sobre el aumento del salario real y la caída de la tasa de desempleo en ese período.

—Los pobres en 1984 eran en su mayoría “recientes”. Un elevado porcentaje de esos hogares había experimentado una severa reducción de sus ingresos durante la crisis, la cual, aunque inserta en un proceso de estancamiento de largo plazo, se agudizó gravemente a partir de mediados de 1982. El subsecuente proceso de movilidad descendente amplió el volumen de la pobreza, pero también modificó sus perfiles. Así, el 10% de pobres que detecta Altimir (1979) en Montevideo, con datos de alrededor de 1970, seguramente incluía hogares en condiciones socioculturales diferentes de las que exhiben aquellos, que, en mayor volumen, componen la misma categoría 14 años más tarde². Por su parte, en

1984 los hogares en situación de pobreza crónica representaban poco más de un tercio del total de hogares pobres.

—Los perfiles claramente diferenciados de ambas categorías anticipaban que la reactivación socioeconómica tendría mayor impacto sobre la situación de los “pobres recientes” que sobre los “crónicos”. Como se observa en el cuadro 1, eso fue lo que pasó. De este modo, aproximadamente el 80% de la reducción de la pobreza en el período obedeció a la transferencia de la categoría “hogares en situación de pobreza reciente” a la de “hogares en condiciones de integración social”. En contraste, los cambios macroeconómicos no modificaron en forma significativa la pobreza crónica, la cual se redujo de 7.5 a 6.7%.

—Queda así de manifiesto el impacto diferente de los distintos tipos de políticas públicas sobre la pobreza. Por un lado, cierta categoría de hogares —predominantemente entre los pobres de Montevideo— parece responder en la forma esperada ante una política general de reactivación con aumento del salario real y generación de empleo. No ocurre lo mismo con aquellos hogares cuya situación está determinada por condiciones materiales y no materiales que alimentan continuamente los mecanismos de perpetuación de la pobreza. Es necesario, entonces, diseñar y aplicar un conjunto de políticas que partan del entendido de que la pobreza crónica responde a un síndrome situacional y no a una mera insuficiencia circunstancial de recursos monetarios, debiendo, por ende, ser atacada con un enfoque global y no específico. Tales políticas han de estar

concepto de subdeclaración. Los resultados observados a partir de diversas hipótesis de corrección de ingresos para 1984, no presentados aquí, indican igualmente en todos los casos aumento del volumen de hogares pobres, aunque no de la magnitud aquí expuesta. De todos modos, no hay razones para pensar que el nivel de subestimación en 1984 haya sido distinto al de 1986, así que permanece en pie la afirmación en el sentido de que en ese período la pobreza disminuyó 20%. Recordemos por último que el punto principal de este ejercicio es la utilidad que brinda la clasificación en hogares pobres y no pobres al combinarse con la correspondiente a carencias críticas.

²Las estimaciones del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alrededor del año 1970 y en 1984 no son estrictamente comparables, debido a que en el primer caso el ingreso de los hogares fue objeto de correcciones por

dirigidas muy en particular a impedir que el destino de los niños y de los jóvenes quede atrapado en los anillos de reproducción generacional de la pobreza.

—Por último, los “hogares con carencias inerciales”, que presentan privaciones mucho más específicas que las de los “pobres crónicos”, vinculadas en particular con la vivienda, se beneficiarán en mucho mayor grado que los otros grupos, de las políticas puntuales que brinden apoyo (de tipo crediticio, por ejemplo) para adecuar las condiciones de vida a la situación de ingresos del hogar, los que, siendo superiores a la línea de pobreza, posiblemente resultan a menudo insuficientes para generar capacidad de aho-

rro. En este mismo sentido operarían las políticas tendientes a asegurar la estabilidad de la nueva situación de ingresos del hogar.

—En síntesis la tipología intenta revelar la heterogeneidad de la pobreza, distinguiendo categorías de hogares que demandan diferentes diseños de políticas para solucionar las privaciones que las afectan. Paralelamente, al ser construida a base de la información que recoge en forma periódica la encuesta permanente de hogares, la tipología constituye un instrumento de fácil acceso para seguir la evolución de los hogares con privaciones, evaluar la gravedad de las carencias de éstos, y elaborar diagnósticos más precisos sobre la pobreza.

Bibliografía

Altimir, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.
CEPAL: *Indicadores censales de satisfacción de necesidades básicas*. LC/MVD/R.9 (Sem. 44/2), Montevideo.

CEPAL-DGEC: *Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay*. LC/MVD/R.6/Rev. 1 (Sem. 44/1).