

Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza

Carmen Terra

¿Qué es la pobreza?

Resulta difícil y arriesgado tratar de decir qué es la pobreza para interlocutores tan diversos como diversos actores que constituyen nuestra sociedad.

Muy primariamente, la pobreza refiere al hecho o proceso por el cual personas, grupos o países se ven privados de los recursos y medios necesarios para sobrevivir y realizarse física, psicológica y socialmente.

Puede poner en riesgo o agredir directamente la sobrevivencia, en términos de carencias críticas en alimentación y en protección. Ello se refleja en situaciones de hambre, penuria, muerte por inacción, por desnutrición, por enfermedades evitables o no letales en condiciones físicas y ambientales mínimas o en el no acceso a determinados recursos imprescindibles preventivos y/o curativos en salud.

Puede poner en riesgo el crecimiento y desarrollo impidiendo la realización de procesos habituales en esta sociedad: "normales" "standard" o "mayoritarios".⁽¹⁾ Ello puede reflejarse en procesos donde las privaciones generan retrasos, patologías, incapacidades so-

cialmente generadas y exclusiones. Así como procesos que son producto de un falso punto de partida "se dice todos somos iguales", entendiendo que todos poseemos las mismas capacidades, habilidades y deberes, y, consecuente con este a priori, se construye un "standard" o "norma" de integrante de esta sociedad que, en los hechos, excluye o discrimina a quienes no coinciden permanente o circunstancialmente con él.

Ejemplo de incapacidad socialmente generada tipo es la posición y relación social en que queda el adulto que no pudo completar el mínimo de instrucción formal legalmente exigido. Aparece como incapacitado para ingresar al mercado laboral y para hacer frente a su responsabilidad social, de constituir y mantener una familia. Su situación tiene causas económicas o sociales que determinaron la deserción escolar, pero se lo computa incapaz para subsistir.

Ejemplo de la no correspondencia con el standard es la posición y relación en la que se coloca a los discapacitados, los niños o los ancianos que, no pudiendo concurrir en igualdad de condiciones (o sea, desde el

CARMEN TERRA

MA en Sociología. Investigadora y docente del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República.

1. Se entiende aquello que es socialmente esperable como meta en función de lo estadísticamente *standard* o culturalmente construido intersubjetivamente como expectativa de nivel de vida. Distinto de lo deseable o lo reivindicado como tal desde diferentes posturas éticas, ideológicas, políticas o científicas.

standard exigido) a los procesos de producción y acumulación de riqueza, quedan librados a condiciones de mayor probabilidad de sufrir la pobreza.

Pobreza, al interior de un país, es un fenómeno producido en la vida en sociedad que refleja la desigualdad intolerable en las condiciones para vivir y desarrollarse, por la que un sector o sectores se ven privados de sus oportunidades y sufren las consecuencias de dicha privación. En la pobreza lo que está en juego es el poder de acceso a los recursos y satisfactores necesarios y efectivos de que una sociedad dispone en un momento histórico determinado.

Es en las relaciones y prácticas sociales donde se generan los procesos de integración, intercambio, segregación, participación, estratificación, explotación, inclusión, exclusión que condicionan social y estructuralmente el poder disponible a los distintos sectores para realizar y satisfacer sus necesidades humanas. Siendo las acciones, las decisiones, las concepciones, los modos de relacionarse en una sociedad concreta, las que orientan y hacen efectivo el modo de desarrollo y de producción que produce la desigualdad intolerable en las posibilidades de vivir, crecer y desarrollar como persona y como sujeto social —tanto personal como colectivamente— para los integrantes de una sociedad.

En este sentido las características del proceso así como las formas que revisten y son vividas las situaciones concretas de pobreza son relativas a cada sociedad y a las relaciones entre sociedades.

La pobreza es un proceso histórico-social, reflejado en diversidad de situaciones inhumanas y en rasgos peculiares en los distintos momentos de la vida del país.

Con ello se quiere llamar la atención sobre la vinculación de la pobreza con los mecanismos y el funcionamiento de la sociedad, así como respecto del camino que va creando grados o niveles de privación no deseada, en la re-

alización de las necesidades humanas para diversos grupos de los sectores dominados o populares.

Convendría hablar de proceso de empobrecimiento del país en términos de su comparación con otros momentos históricos y con otros países. Se trata de un proceso de deterioro de las relaciones, en tanto posibilidades de consagrar un estilo de vida medio mejor, así como de impedir o reducir al mínimo los procesos de estratificación. Particularmente las graves distancias entre sectores sociales, la marginalización o la exclusión.

El Uruguay perdió poder para procesar sus conflictos sociales desde un modelo económico más equitativo. Además, vivió procesos políticos y económicos que hoy permiten sostener desigualdades económicas, sociales y políticas antes inaceptables.⁽²⁾

Igualmente conviene advertir que un excesivo énfasis en la privación económica —sólo percibidos como carenciados—, puede desviar la atención respecto del eje ético y político que pobreza está poniendo de relieve. Me refiero a las relaciones y prácticas que producen y reproducen la pobreza al colocar y mantener a los sectores pobres en relaciones de dependencia y exclusión, en lugares pueden ser objeto de dádivas o de políticas pero no son considerados y respetados como sujetos.

El sistema de relaciones, el modelo económico y el modelo de desarrollo han generado esta desigualdad intolerable que es la pobreza. Es una consecuencia extrema. Ella es una de las situaciones indignas producto del acaparamiento extremo de funciones de decisión; ade-

2. A la consolidación de esta situación debe mucho el Uruguay a la dictadura cívico-militar y a la ubicación del país en el contexto internacional. No obstante ello, no todas las causas ni todas las prácticas son patrimonio de estos factores debiendo analizar los factores que desde la sociedad civil y desde el sistema político e institucional favorecieron y están favoreciendo este modelo económico y sus consecuencias sociales.

más, del acaparamiento de riqueza. Quizás, la que mejor refleja las contradicciones de nuestra sociedad y, sin duda, la que acumula sus efectos negativos.

El pobre es el sujeto sin *status*, sin autonomía y sin poder, excluido del número de los que tienen autoridad, mantenido, en cierto modo a distancia, de una ciudadanía de pleno ejercicio. Entonces parece mayormente como problema de mecanismos de dominación, de estratificación, de alienación de falta de democratización de la vida social. Es un modo extremo de no poder decidir sobre el propio destino y no poder participar en las decisiones cuestiones colectivas.

Secundariamente la pobreza constituye un modo de vida en tanto adaptación, reacción y contestación a una pertenencia social construida desde la exclusión y la dominación, la explotación y la inseguridad crónica. Aparece como carencia, sufrimiento, muerte anticipada, sumisión, utilizar y dejarse utilizar, retraimiento a la esfera comunitaria y familiar así como aislamiento en el mercado informal o marginal, reivindicación, demanda, contestación y violencia.

Si queremos proponerlo en términos de carencia, la pobreza es vida que da cuenta de graves carencias de bienes, poder y libertad; donde un rol preponderante lo tiene el trabajo —en tanto realización y tarea y lugar social— y en tanto empleo efectivo —capacitación, condiciones físicas y legales, remuneración, coberturas sociales, riesgos y retiro, políticas de empleo.

A modo de síntesis y avanzando en el concepto, retomo lo expresado en otro trabajo: "La pobreza es un fenómeno pluricausal que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en nuestra sociedad. Es un concepto de cierta relatividad. Su caracterización y alcance dependen de la estructura y coyuntura sociales, niveles económicos, desarrollo tecnológico y características

culturales, que permitan estimar lo que es digno y justo en un país. Ello nos remite a una cuestión objetiva y a una cuestión valorativa y política. Principalmente refiere a la desigualdad estructural por la cual determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerables. En todos los casos y en grados variables, la pobreza supone:

- marginación económica, política y social,
- ingresos insuficientes para cubrir los requerimientos familiares normales y que llegan a afectar la misma subsistencia,
- carencia en insumos básicos de alimentación, salud, vivienda y servicios elementales (luz, agua, saneamiento),
- deterioro global de las condiciones y calidad de vida,
- descaecimiento de la salud física y psicológica del individuo afectando su desarrollo personal".⁽³⁾

Se trata de un fenómeno de carácter estructural, que da cuenta de una proceso societal con características específicas en sociedades capitalistas dependientes. El mismo funcionamiento del sistema capitalista genera marginación y, dentro de ella, las situaciones de pobreza.

Conceptualmente importa resaltar que el carácter estructural, histórico y global. Distinguirlo de la situación aislada y circunstancial. Es durable, afecta no sólo un aspecto sino todo el desarrollo personal y social de sectores de población. Es mucho más que un bajo nivel de ingresos o la ausencia de conexión con la red de agua potable.

3. Concepto elaborado colectivamente con un equipo de trabajo, discutiendo aportes conceptuales de diversos autores. Publicado en el trabajo *La pobreza desafío de todos, Aportes para la participación democrática. Un enfoque desde los derechos humanos*, realizado para SERPAJ, agosto 1994.

E, igualmente, importa resaltar que se asocia directamente a la desigualdad, a los mecanismos generadores de desigualdad económica, social y política. O sea, a las relaciones sociales de dominación a través de las cuales se realiza el proceso de marginación."⁽⁴⁾

¿Cómo se mide?

La medición de pobreza persigue diversos fines. Ella apunta a captar la dimensión o magnitud del fenómeno de la pobreza en términos de número de individuos, hogares o en términos porcentaje de población, de hogares en situación de pobreza. A través de ella se puede discriminar el impacto de los tipos de pobreza, así como a señalar la evolución en el tiempo. Se opera a través de indicadores que dan cuenta sea de los aspectos priorizados o, más simplemente, de aquellos respecto de los cuales existe información estadística disponible y fiable.

La priorización de aspectos y la elaboración de indicadores toma en consideración ciertas referencias básicas que aluden a preguntas claves. Una refiere a la estimación de límites. La pobreza absoluta expresa el límite inferior, de acuerdo a umbrales mínimos codificados, respecto de qué es lo imprescindible. Es un criterio claramente normativo, construido en cada sociedad de acuerdo a elementos propios y a acuerdos internacionales que permiten comparar y comunicar situaciones.

En este sentido el umbral puede indicar sobrevivencia o puede incluir niveles mínimos de realización. Tradicionalmente se distinguían así las situaciones de indigencia o penuria, en las que un sector o sectores población no posee el mínimo imprescindible para asegurar su sobrevivencia y reproducción biológica; de las situaciones de pobreza, donde un sector o secto-

res de población no poseen lo necesario para alcanzar niveles mínimos de realización aunque cubran la sobrevivencia.

Otra refiere a la estimación de límites relativos que permiten comparar niveles de vida. La pobreza relativa, refiere a la situación desfavorable de un sector social respecto del nivel de vida (medio, mayoritario, de los trabajadores) en la sociedad a la cual pertenece. Se apoya en la comparación de la situación del grupo en relación a un standard, socialmente codificado, de nivel o condiciones de vida. Este standard es normativo y, habitualmente, se lo construye tomando en cuenta argumentos conceptuales, argumentos instrumentales y argumentos políticos.

— Entran en consideración exigencias científicas y técnicas para que la información sea significativa y habilite a elaborar conclusiones, limitaciones de la información efectivamente procesable —datos disponibles, modo y objetivo para el cual fueron relevados y procesado, factibilidad de obtención y procesamiento de información— y limitaciones políticas —el por qué y el para qué de la estimación, poder y medios a disposición.

— En el tema de la pobreza, los relevamiento y mediciones muestran una tendencia economicista que prioriza un conjunto de indicadores económicos respecto de otro tipo de información. Permite comparar niveles de vida en función de la participación en la producción, en el consumo y en algunos aspectos de la vida social directamente vinculados a ellos.

Los criterios que se usan atienden a verificar el nivel satisfacción de las necesidades y a identificar la situación del estrato de población con menores ingresos; así como a identificar algún tipo de causas de empobrecimiento o de reproducción de la pobreza.

El ingreso es uno de los indicadores más utilizados, permite comparar sectores —salarios, renta y otras remuneraciones— y medir la situación del grupo considerado, respecto de

4. Carmen Terra, *La pobreza desafío de todos*, artículo publicado en *Aportes para la participación democrática. Un enfoque desde los derechos humanos*, Serpaj, agosto 1994, p.36

umbrales o estándares de satisfacción —mínima, básica, necesaria, etc. Es particularmente relevante el análisis de la composición del ingreso o ingresos familiares, desde el cual se puede afirmar que las remuneraciones por concepto de trabajo y de seguridad social —por ejemplo, la asignación familiar, la pensión por invalidez y vejez— representan un porcentaje significativo para los hogares por debajo de la línea de pobreza. Contradictoriamente, es muy elevado el porcentaje de estos hogares que no percibe ingresos por seguridad social porque el sistema normativo les excluye del derecho. Por otra parte, el monto de estas prestaciones en relación al monto de una canasta familiar modesta es netamente simbólico.

La línea de pobreza es un indicador que permite estimar el ingreso mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas, calculado en función del costo de la canasta básica de alimentos. Una canasta básica señala el nivel de indigencia y dos canastas básicas señala el nivel de pobreza.

Sin embargo esta información debe ser manejada con mucho cuidado, pues el indicador como tal no parece representativo.⁽⁵⁾ Y,

5. El cuestionamiento referido a la validez de los indicadores de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, es una parte de la discusión sobre medición. En relación a la línea de pobreza apunta a dos argumentos. Uno es su forma de cálculo, basada en una canasta de alimentos tipo estimada al precio de los productos en el mercado. Esa canasta se elabora sobre mínimos nutricionales y de acuerdo a los hábitos alimenticios y a la disponibilidad de consumo de cada país. El cálculo se realiza para una familia tipo. En función de lo ello se calcula el ingreso mínimo necesario para cubrir estos costos. Este monto duplicado representa la llamada canasta básica. Vemos que el procedimiento deja fijos dos datos, tamaño de la familia y el rubro otros (vestimenta, vivienda, salud, transporte, educación, etc) que se supone igual al monto destinado a alimentos que, simplemente, es duplicado por 2 para el cálculo final. La medición depende de la conformación de la canasta de alimentos, y su rigurosidad, de que los grupos familiares no se distancien del tamaño tipo y que la variación de precios en el rubro otros tenga la equivalencia teóricamente

actualmente, a istimos a una importante discusión conceptual y metodológica entre cientistas muy calificados. El desencadenante ha sido las estimaciones oficiales elaboradas por el PRIS (Programa de Inversiones Sociales dependiente de la Presidencia) que indican un descenso muy fuerte de la pobreza estructural, estimado en un 40%.

En nuestro medio, se han realizado estimaciones modificando algunos de estos datos. Ellas proporcionan cifras radicalmente distintas, por ejemplo respecto de la cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza o de hogares en situación de indigencia. No obstante esta limitación, hay mejoras parciales que explican este descenso.⁽⁶⁾

“Con estas consideraciones estamos señalando que hay un sector no estimado de población viviendo un proceso de inestabilidad y deterioro de su condiciones de vida y participación, que trasciende en mucho al núcleo de pobreza extrema para unirse más una compresión de sectores obreros y medios. Cuando todas las energías están siendo destinada a cubrir la canasta familiar, recurriendo a las estrategias más variadas —multiempleo, extensión de la jornada laboral. Cuando la inseguridad laboral deteriora los términos de la negociación y del contrato laboral. Cuando las expectativas están puestas en la emigración o en la suerte ocasional —lotería, 5 de oro, etc. Asistimos a proce-

mente sostenida. La canasta de alimentos se elabora una vez, en el caso del Uruguay en 1970, y se actualiza periódicamente su costo no su conformación.

Por ejemplo, para Uruguay se supone que un 40% del gasto en alimento es gasto en carne. Esto hace que la variación de los costos de alimentación tengan una incidencia fuerte sobre el cálculo del monto total de la canasta y no así la variación de otros rubros, por ejemplo salud y vivienda. Actualmente en nuestro país es notoriamente distinta la evolución de los precios de los alimentos respecto de los precios de la vivienda, la salud o vestimenta. Por lo que la duplicación de la cifra requerida para alimentos no está cubriendo de modo similar otros requerimientos.

6. C. Terra, artículo citado, *Serpaj*, agosto 1994, p.40.

sos de exclusión aunque sólo una parte de ellos sean catalogados según los criterios vigentes como pobreza y, hoy, estén ocasionando situaciones intolerables.

La evaluación de esta realidad no es fácil por razones de distinto tipo. Por un lado, la información disponible no permite desagregar y distinguir situaciones. Por otro lado, cuando añadimos criterios y salimos del umbral de sobrevivencia, comienzan a incidir con más fuerza valores y pautas referidas al consumo, al estilo de vida, a la realización personal y social que determinan los esfuerzos personales, el manejo de bienes e ingresos, así como la valoración de lo necesario."⁽⁷⁾

Las necesidades básicas son un conjunto seleccionado de requerimientos mínimos, estimados como indispensables y, respecto de los cuales, se mide la carencia crítica construyendo el indicador Necesidad Básica Insatisfecha.

A través de él se pueden identificar los hogares con privaciones críticas en al menos una de las necesidades básicas. En estimaciones más complejas se atiende a los índices de nutrición, escolaridad, rendimiento escolar, ocupación, tipo de inserción laboral, acceso a servicios públicos, tasas de mortalidad y morbilidad, cobertura de seguridad social, índices de desarrollo sicomotor, constitución familiar —tamaño, vínculo, tipo de hogar, nivel de instrucción de jefe de familia y de la madre, edad, etc.

Podríamos reseñar diversas propuestas y explicitar indicadores utilizados. Sin embargo interesa señalar que la medición por sí sola no explica cómo y por qué se produce aunque dé cuenta de la dimensión y magnitud. Por otra parte ella atiende a un observador. Son referencias construidas desde fuera de la pobreza o del empobrecimiento.

¿Qué es básico? ¿qué imprescindible?, ¿qué prioritario?, ¿en función de qué y por qué?, ¿para quién lo es?, ¿cómo se resuelve?, ¿qué es satisfacer o realizar?, ¿quién define umbrales y quién define metas?

Se hace sin los involucrados, se hace sin discriminar sujetos. Cuando se discrimina, es para excluir de políticas a algunos o para focalizar en un sector marginándolo más respecto del conjunto de la sociedad o del conjunto de los sectores populares. Al definirlos y reconocerlos sólo como carentes extremos, como peligro social, como situaciones de riesgo, se les está negando su condición de ciudadanos y su pertenencia al sector popular.

Ello significa que es la comparación de niveles de vida entre los distintos grupos de una sociedad que permite describir, medir y comprender más profundamente los procesos y causas en juego, así como captar su carácter relacional y societal.

En una sociedad con recursos suficientes para la sobrevivencia de todos sus integrantes y con procesos de acumulación y crecimiento; observar el enriquecimiento, hiperconsumo e hiperconfort por parte de algunos sectores, lleva a comprender la pobreza más allá de la referencia a un umbral mínimo de subsistencia y realización. Sin negar la importancia de detectar la existencia de procesos de empobrecimiento que alcanzan niveles mínimos. El referente para decir que un grupo es o no pobre no puede ser el umbral mínimo. ¿Por qué algunos de nuestros conciudadanos tendrían nada más que el derecho a subsistir en ínfimas condiciones? Así, hoy se estiman como pobre al porcentaje de población que vive en condiciones de miseria y no se acepta como signo de empobrecimiento o de pobreza la inseguridad crónica, el sobretrabajo y el subempleo o desempleo de importantes sectores las clases trabajadoras, ni los problemas sociales estructurales que el país no logra resolver como vivienda, educación y salud.

7. C. Terra, artículo citado, Serpaj, agosto 1994, p. 43.

En un trabajo anterior me planteaba que: "Un análisis en profundidad del problema de la pobreza en nuestro país, debe atender no sólo a qué carencias críticas padecen algunos sectores de población, sino al conjunto de satisfactores —económicos, sociales, políticos y culturales— vigentes, puntualizando sobre la que apuntan?, cuál es el principio rector?, qué tipo de logros generan?, cómo lo hace —formas y calidades de satisfacción? a quiénes llega y cómo —costos, ventajas, desventajas no sólo económicas— para los distintos sectores y grupos de población? Porque ello permite identificar los procesos y espacios sociales donde se genera la pobreza, sólo desde allí se pueden generar propuestas transformadoras que trasciendan las mejoras ocasionales.

Por ejemplo, un país como el nuestro tiene un sistema educativo que promulga la enseñanza gratuita y una propuesta básica oficial para todos. Su análisis debe iluminar acerca de los distintos elementos y me-

canismos que, desde este satisfactor, están generando condiciones socialmente antagónicas y excluyentes para la vida adulta. ¿Qué potencialidades está efectivamente promoviendo? ¿Qué habilidades desarrolla? ¿Cómo se vinculan ellas con el desarrollo personal y social? ¿Qué oportunidades genera en materia de participación económica, social y política? ¿Para quiénes sí y para quiénes no? ¿Por qué?

Un informe de CEPAL—Montevideo, da cuenta de graves deficiencias en el sistema como satisfactor, señalando entre otras cosas las dificultades para completar el ciclo básico y alcanzar un nivel aceptable por parte de los sectores de bajos ingresos y, particularmente, en los barrios periféricos. Entonces, señalar que se llegó a una matrícula universal y que los porcentajes de analfabetismo son mínimos, tiene un valor relativo y muy poco impacto para revertir los llamados círculos de reproducción de la pobreza."⁽⁸⁾

Resumen

El abordaje de la pobreza en términos de privación de recursos para vivir y realizarse necesita de instrumentos idóneos de medición que, en líneas generales, han tendido a ser economicistas, sostiene la autora. Sin embargo, los indicadores, de por sí, no prestan información sobre el cómo y el por qué de la pobreza.

8. C. Terra, artículo citado, Serpaj, agosto 1994, p.42.