

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**¿Es posible medir la pobreza? :
distintas aproximaciones tendientes a aprehender el
fenómeno.**

Alicia Wood

Tutor: Carmen Terra

2003

*“La perfección en los medios y la confusión en las metas caracterizan
nuestra era”*

Albert Einstein

“Nunca el mundo ha sido tan injusto en el reparto de los panes y los peces... Hasta hace veinte o treinta años, la pobreza era fruto de la injusticia... Los tiempos han cambiado rápidamente: la pobreza es el justo castigo que la ineficacia merece o un modo de expresión del orden natural de las cosas. La pobreza se ha desvinculado de la injusticia y la propia noción de injusticia, que antes era una certeza universal, se ha desdibujado hasta desaparecer.....”

Eduardo Galeano

ÍNDICE

	<u>página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ALGUNAS CONNOTACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DE LAS FORMAS DE MEDIR LA POBREZA	2
1. Conceptualizaciones teóricas	2
2. Valores	4
3. Perspectivas epistemológicas	6
4. Algunos elementos no medibles a través de indicadores cuantitativos	7
5. Políticas Sociales	8
6. Influencia de los organismos internacionales	9
III. REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES CRITERIOS DE MEDICIÓN UTILIZADOS PARA OPERACIONALIZAR LA POBREZA	11
1. Línea de Pobreza y sus variaciones (LP)	11
1.1. Caracterización	11
1.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas	13
1.3. Ventajas	14
1.4. Limitaciones	15
2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	17
2.1. Caracterización	17
2.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas	17
2.3. Ventajas	18
2.4. Limitaciones	19
3. Método Integral o combinado	22
3.1. Caracterización	22
3.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas	22
3.3. Ventajas	23
3.4. Limitaciones	23
4. Otros indicadores de pobreza	24
5. Otros enfoques que incorporan nuevas dimensiones de la pobreza	25
5.1. Criterios propuestos por el Banco Mundial para medir vulnerabilidad y capacidad para ejercer derechos	25
5.2. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Pobreza Humana del PNUD	26
5.3. Aproximación desde la evaluación de activos y estructuras de oportunidades de los hogares	31
IV. ENFOQUES ALTERNATIVOS	35
1. Propuestas de algunos autores para mejorar la aprehensión de la pobreza	35
2. ¿Enfoques cuantitativos vs. enfoques cualitativos?	40

V. DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL: POSIBLES APORTES DESDE LA PROFESIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS INDICADORES DE POBREZA	43
VI. CONSIDERACIONES FINALES	45
VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	50

**¿ES POSIBLE MEDIR LA POBREZA?
Distintas aproximaciones tendientes a aprehender el fenómeno.**

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo es el resultado de un proceso de aprendizaje que intenta integrar distintas fuentes bibliográficas consultadas y realizar un aporte para la comprensión de la realidad social, en particular en el área de la problemática de la pobreza.

Como principal objetivo se plantea presentar el tema de la medición de la pobreza, analizando en forma crítica los procedimientos más utilizados para identificar a la población pobre y para determinar las distintas dimensiones y magnitud del fenómeno.

Paralelamente, se intenta poner de manifiesto los abordajes teóricos y propuestas epistemológicas que subyacen a cada método, así como sus implicaciones a nivel de intervención, o de políticas sociales que se proponen para prevenirla, paliarla o combatirla.

Asimismo, se exponen propuestas alternativas a los enfoques de corte cuantitativo, a los instrumentos economicistas de uso más difundido, que pretenden superar algunas de las limitaciones de los mismos y aspiran a integrar miradas más comprensivas de la pobreza, que capten su génesis, su pluricausalidad y multidimensionalidad, así como su carácter global, histórico y estructural. Estos últimos enfoques se vinculan con métodos cualitativos, que agregan visiones de la pobreza desde la perspectiva de los propios sujetos que la viven, aproximando los análisis macro a los microsociales, ligando los conceptos de estructura y sujeto, buscando explicar los procesos que conducen a la reproducción o que permitirían una transformación de la sociedad.

Por último, se reflexiona acerca de los desafíos que el tema plantea para el Trabajo Social, señalando los principales aportes que se estima pueden realizarse desde la profesión, para mejorar los indicadores de pobreza.

Considero que el tema sobre el que se focaliza este trabajo reviste interés tanto del punto de vista teórico como práctico, en virtud de que presenta las principales controversias del debate actual tendiente a revisar y profundizar conceptos básicos que hacen a la definición de pobreza y a las posibilidades de su medición, al tiempo que provoca un cuestionamiento de la validez de indicadores de uso generalizado en nuestro medio. Demuestra las dificultades y la relatividad que conlleva todo intento de medición de un fenómeno tan complejo, y cada vez más crítico, así como las restricciones y problemas conceptuales y metodológicos que acarrea. Alude a la insuficiencia de los métodos tradicionales para aprehender cabalmente el fenómeno y su evolución, y para officiar de auxiliares en el diseño de políticas sociales, por lo que pone de relieve la necesidad de complejizar y profundizar el estudio de la pobreza. Asimismo, identifica algunos enfoques o perspectivas de análisis alternativos o complementarios que pueden redundar en la construcción de nuevas categorías teóricas, nuevas variables e indicadores aptos para superar varias de las limitaciones que presentan los actuales. Ello parece imprescindible a la luz de los cambios sociales que se han operado y que se siguen produciendo en materia de marginación, empobrecimiento y exclusión de amplios

sectores de la población. Para poder detectar procesos que trascienden ampliamente la insuficiencia de ingresos o la falta de satisfacción de necesidades básicas (tales como la inseguridad, la incertidumbre sobre el futuro, la falta de empleo, el subempleo y multiempleo, la segregación espacial, el debilitamiento de lazos sociales o el incremento de las desigualdades) es preciso utilizar nuevos criterios que permitan efectuar un análisis más profundo y fecundo, aún siendo conscientes de que los meros indicadores nunca llegarán a explicar por sí solos las causas de dichos procesos, ni a arrojar luz sobre las intervenciones necesarias para transformar esa realidad.

En atención a la amplitud del debate en torno a la temática de la pobreza, que incluye tanto aspectos de definición del problema, de diagnóstico, de determinación de sus causas, análisis de políticas para superarla, como discusiones metodológicas en cuanto a cómo aproximarse a la aprehensión de la misma, fue necesario delimitar el alcance del presente análisis, tal como se expresó anteriormente. Considero que el recorte efectuado resulta relevante para el Trabajo Social, desde el cual es posible realizar una contribución valiosa, a partir de una mirada diferente a la economicista prevaleciente, desde una profesión privilegiada por su estrecho contacto con la cotidianidad de los actores, que habilita a conocer las percepciones de los sujetos involucrados en el fenómeno, de quienes viven directamente el drama de la pobreza. Entiendo que se trata de un tema concreto, abordable desde una investigación de tesina, que constituye en lo personal un desafío, en atención a que debido a mi anterior formación como economista, me obliga a interpelar y rever en forma crítica, conceptos y criterios manejados hasta el presente desde otra perspectiva.

II. ALGUNAS CONNOTACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DE LAS FORMAS DE MEDIR LA POBREZA.

1. Conceptualizaciones teóricas. Existe una estrecha vinculación entre la conceptualización teórica de la problemática de la pobreza y los criterios que se seleccionan para medirla. Éstos últimos se relacionan también de manera muy íntima con las modalidades de intervención propugnadas para enfrentar el fenómeno.

Una de las primeras interrogantes que es posible plantearse respecto al tema de la pobreza es si corresponde separarla de la realidad social, recortándola como objeto de estudio. La respuesta puede ser afirmativa, siempre que ésta se analice en forma integrada al resto del contexto social en el que emerge, relacionándola con otros fenómenos sociales pertinentes.

Al respecto, Robert Castel (1995 a) nos previene acerca del riesgo de estudiar las situaciones concretas sin ubicarlas dentro de los procesos más amplios en el marco de los cuales adquieren sentido, de las dinámicas sociales responsables de los desequilibrios que generan la pobreza. Con frecuencia, los análisis sobre pobreza se centran en la descripción e intento de medida de situaciones de desposesión o de carencia, en algunos casos como efectos visibles de crisis coyunturales, sin profundizar en los procesos que las provocan.

Entre las variadas definiciones de pobreza que sostienen distintos autores, se pueden identificar múltiples visiones de esta problemática: unas plantean el fenómeno en

términos de situación de carencia o déficit, otras como consecuencia de un modelo de desarrollo económico que naturalmente genera procesos de concentración de ingresos, de desigualdad, de exclusión o de desafiliación de una parte creciente de la población, es decir, que hacen referencia a la relación entre pobres y no pobres. Es así que mientras algunas definiciones ponen el énfasis en la estructura de poder, en la desigualdad de una sociedad, en el rasgo reproductivo de la pobreza, otras perciben el problema en términos de privación, visualizándola como situaciones concretas, o como procesos. Algunas se centran en las carencias individuales, otras en las sociales. Se distinguen las que hacen hincapié en la carencia de medios para satisfacer necesidades básicas, de las que toman en consideración la satisfacción de necesidades no sólo fisiológicas, sino también psicológicas y sociales, las que resaltan su carácter coyuntural, de las que destacan su naturaleza estructural e histórica, o las que la consideran como un problema y conflicto societal central. Todas ellas demuestran la relatividad del concepto y la carga valorativa involucrada.

A la dificultad que conlleva el hecho de que la concepción de pobreza presente distintos alcances y se utilice desde diferentes líneas de pensamiento, con variadas connotaciones descriptivas y normativas, se agrega la falta de precisión y de rigor que se constata para aludir a situaciones similares, pero que pueden conducir a confusión y que se utilizan como nociones sinónimas, aunque con fronteras difusas: tal es el caso de los conceptos de vulnerabilidad, exclusión, riesgo social, desintegración, desafiliación. (R. Castel, 1995 a, págs. 249 – 250 y R. Castel b, págs. 13 – 24, 389 – 374).

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se realizó en Viena en 1993, se analizó el íntimo vínculo que existe entre la pobreza y los derechos humanos, tanto los civiles, políticos y culturales, como, y especialmente, los económicos y sociales. Desde esta óptica, las características básicas de la pobreza no son la insuficiencia en el nivel de ingresos, ni la falta de satisfacción de necesidades críticas, sino más bien la violación de parte o de la totalidad de los derechos humanos, apareciendo la pobreza al mismo tiempo como causa y consecuencia del fenómeno de negación de los derechos. La pobreza significa siempre violación de derechos humanos, atentando contra la dignidad humana, y a la vez, la violación permanente de los derechos, acarrea pobreza. Con frecuencia, las dimensiones de la pobreza suelen reforzarse mutuamente impidiendo a quienes la sufren, salir de dicho círculo vicioso. Asimismo, cuando un derecho humano no se ejerce durante un tiempo, se torna cada vez más difícil reclamar el acceso a dicho derecho (basta pensar en el mercado de trabajo y en las dificultades que encuentra un desempleado para obtener las credenciales que le permitan demostrar su capacidad y experiencia). La pobreza provoca violaciones en los derechos humanos también desde el punto de vista de la indivisibilidad de estos últimos, es decir, en cuanto a su interdependencia, por cuanto el no acceso a un derecho determinado, dificulta el acceso a los demás. La participación social y el ejercicio de derechos trascienden la privación o falta de control de bienes y servicios. Las medidas tradicionales de pobreza, al referirse a estados de bienestar, no contemplan los procesos dinámicos que marginan y excluyen a una parte de la población, privándola del goce de derechos previamente concedidos. Un marco analítico centrado en la privación de ingresos o en las carencias de acceso a bienes y servicios, no habilita a la investigación de las causas y procesos involucrados en la aparición, persistencia y crecimiento de la pobreza. Parece imprescindible incorporar el estudio de las personas e instituciones, complementando los análisis cuantitativos con técnicas cualitativas.

Si nos afiliamos a una concepción comprensiva de la pobreza, en términos de proceso histórico y social que involucra elementos no sólo del ámbito económico, sino del político y cultural, e incorporamos consideraciones en cuanto al modelo de desarrollo en el que se genera la pobreza y la marginación, en cuanto a desigualdad, a distinto acceso a los recursos públicos, a falta de democratización, a estratificación social, a imposibilidad de goce y ejercicio de derechos humanos, percibimos claramente que no corresponde resumir este fenómeno a la carencia de recursos -que sería sólo un síntoma del proceso- o a necesidades básicas insatisfechas. El centrar la pobreza en carencias de recursos desdibuja los aspectos éticos y morales que están en juego, así como los factores del modelo de desarrollo y de relaciones sociales que dan lugar a la perpetuación de la pobreza, a la dependencia de los sectores pobres y a su exclusión de los procesos de decisión y participación, a la falta de posibilidades para dar un rumbo a sus propias vidas. En tal sentido Juan Villareal (1998, pág. 94) señala que en el escenario latinoamericano del actual capitalismo, a la pobreza en sentido tradicional se agrega la exclusión social y la vulnerabilidad, habiéndose pasado de *“un protagonismo de los de abajo al de los de afuera, de la clase obrera homogénea sindicalizada a la diversidad del trabajo inestable - precarizado...”*, debido a lo cual, los criterios generalmente usados para catalogar la pobreza pierden vigencia, pues no dan cuenta de estos nuevos procesos de marginación y exclusión, que agregan nuevos sectores de la población a la pobreza, sectores que sufren de inestabilidad, de inseguridad respecto a su futuro laboral, que ven erosionado su poder de participación, recurriendo a múltiples estrategias para mitigar el deterioro de su calidad de vida. Los indicadores de uso más difundido para medir la pobreza no están diseñados para reflejar la heterogeneidad social predominante en América Latina a partir de la última década, con predominio de alto desempleo, precariedad laboral, exclusión, conductas delictivas y corruptas, transformaciones en la estructura familiar, cambios en las características de los hogares y en la forma de organizarse las familias.

Según el cuadro de referencia teórico en el que se enmarque el problema pobreza, se pondrá énfasis en el equilibrio, el orden, la adaptación, el ajuste, o en cambio, en el conflicto, la dominación, en el eje alineación – liberación, asociados a su vez, a tipos de intervención diferentes para lograr el cambio.

2. Valores. Cuando se amplía el horizonte de elementos que involucra la pobreza, trascendiendo la mera privación de recursos para sobrevivir, y se incluyen aspectos de naturaleza cualitativa que hacen al vivir dignamente, a realizarse, a participar, a tomar decisiones, a libertad para determinar su futuro, se dificulta la fijación de criterios que permitan definir quién es pobre y quién no lo es. En primer lugar, porque se requiere definir normas, para decidir si se alcanzan o no niveles aceptables en cuanto a dichos elementos (para comparar situaciones reales con situaciones de un “deber ser” preestablecido, que se asocia a una concepción de los derechos del hombre).

¿Quién y en base a qué fundamentos cuenta con la representatividad para fijar la norma, para decidir si se respeta la dignidad humana, si existe equilibrio psicológico, si la persona tiene posibilidades de desarrollarse en todos los ámbitos, si está integrada socialmente? Estos criterios normativos suelen ser objeto de debate científico y político, en tanto, con frecuencia se toman en cuenta además datos comparados

(respecto a un contexto, teniendo en cuenta la historia de un país, la evolución de su calidad de vida en términos relativos, o entre países o regiones).

El término pobreza implica una connotación moral en tanto alude a condiciones que consideramos inadecuadas para una vida digna.

En general los indicadores de pobreza surgen de evaluar si una población cubre necesidades consideradas básicas u obtiene ingresos para satisfacer sus requerimientos de consumo. Para establecer zonas de pobreza o límites de la misma se marcan estándares de vida fijando un punto crítico por debajo del cual no se alcanzarían dichos niveles de calidad de vida. Los indicadores más utilizados en América Latina para operacionalizar la pobreza son el ingreso e índices generales que contemplan dimensiones tales como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda o la vestimenta; a veces se agrega la recreación. Esta evaluación implica determinar umbrales por debajo de los cuales se entiende que existe pobreza. Cuando la comparación se realiza contrastando contra un límite mínimo en relación a lo necesario, se está determinando lo que se conoce con el término “pobreza absoluta”. Se alude a un núcleo irreductible de privación, que trasciende el contexto del país en el que se ubica. Dentro de estos mínimos básicos se puede estar marcando niveles de mera sobrevivencia o umbrales superiores a la subsistencia pero insuficientes para alcanzar límites estimados como imprescindibles para un nivel de vida que se fija como adecuado. En atención a que en diferentes momentos históricos y en distintos contextos lo que puede considerarse mínimo cambia sustancialmente, otras veces, se establecen límites relativos a la sociedad en la cual se intenta medir la pobreza, comparando los niveles de vida de su población en relación con un nivel promedio o modal. El límite acá no es fijo sino que se toman en cuenta las condiciones de vida medias o mayoritarias de la sociedad que se analiza, así como los valores asociados; se compara con un estándar social.

Distintos grupos sociales sostienen diferentes definiciones valorativas de la pobreza, que a su vez conducen a diferentes tipos de indicadores de la misma. Frecuentemente, el propio intento de operacionalizar la pobreza y traducirla en indicadores, pone de relieve la complejidad implícita de su conceptualización y puede constituir un aporte para su precisión teórica. Muchas veces, la preocupación por identificar a la población pobre y la aspiración a medirla, hace olvidar que se trata de un fenómeno demasiado complejo, diverso y heterogéneo para ser reducido a una o varias dimensiones de la vida humana.

La medición de la pobreza se realiza con varios objetivos: se trata de determinar qué cantidad de personas u hogares del total de la población se hallan en esta situación de privación, con múltiples finalidades, tales como la identificación de distintos niveles de vida, la comparación en diferentes momentos del tiempo de magnitudes y dimensiones de pobreza, la contrastación regional o internacional de indicadores, la discriminación de grupos para aplicar políticas sociales focalizadas y evaluar su impacto, la determinación de sus límites y grados. Los distintos métodos para identificar hogares en situación de pobreza no conducen a medidas alternativas sino que constituyen diferentes visiones – complementarias a veces, divergentes otras – de un fenómeno complejo, con múltiples aristas.

Los indicadores que se utilizan para aproximarse a la pobreza, se seleccionan de acuerdo con los aspectos del fenómeno que se prioricen, de ahí la estrecha relación que existe entre las formas de medirla y las valoraciones y conceptualizaciones teóricas que las sostienen. Otras veces, los indicadores responden básicamente a la información confiable de la cual se disponga.

El objetivo de la investigación de la pobreza y la opción por un tipo de conocimiento, por un tipo de ciencia determinado, se correlacionan también con un conjunto de valores que se privilegian.

3. Perspectivas epistemológicas. Los planteos éticos, las concepciones de la sociedad, los objetivos de la investigación de la pobreza (conservar o mantener el modelo vigente de sociedad), los paradigmas desde los que se ubica el investigador, no son ajenos a la elección de métodos y de estrategias de investigación, que, a su vez, tendrán distintos requisitos de validez y diferentes presupuestos ontológicos acerca de los sujetos que se pretende conocer.

Los métodos tradicionales de medición de la pobreza, centrados en elementos cuantitativos, suelen partir de una mirada de la realidad centrada en el investigador, en la cual está implícita una relación vertical, que involucra poder, entre el sujeto que analiza el fenómeno y el pobre como objeto de estudio. Por lo general esta postura frente a la investigación se acompaña de una visión de los pobres como sujetos pasivos, y de la pobreza como situación inevitable, vis à vis las tendencias económicas y sociales globales, como un costo del progreso. Es frecuente que los estudios sobre la pobreza, hagan hincapié en los rasgos diferenciales de la población pobre, resaltando particularidades negativas, ausencias, dificultades y carencias, mediante calificativos discriminatorios, en lugar de apuntar a derechos universales y potencialidades. Las causas de la pobreza se presentan como de naturaleza subjetiva e individual, en lugar de estructural, y se naturaliza, de esta forma, el fenómeno. Es decir, que la opción epistemológica se asocia a una caracterización de los pobres, a la que se vincula a priori comportamientos esperados, como objetos pasivos, portadores de negatividades, con limitada capacidad de acción con miras a superar la situación de pobreza. La validez del conocimiento desde esta perspectiva está ligada a lo homogéneo, a lo generalizable y objetivable. Se conoce en base a la fragmentación del fenómeno pobreza, de su reducción a determinadas dimensiones que pueden ser captables mediante el uso de instrumentos cuantitativos. La racionalidad instrumental que acompaña a esta óptica, propia de otras ciencias distintas de las sociales, busca conocer regularidades, prever, manipular, probar, controlar, a través de la atomización de los problemas complejos. Por ello conduce a la pérdida de una visión comprensiva de la totalidad de los fenómenos complejos, multidimensionales, como el de la pobreza.

Frente a esta postura, encontramos otra, alternativa, que intenta rescatar una relación diferente entre sujeto investigador (generalmente no pobre) y sujeto pobre investigado, de carácter horizontal, en la que se busca que ambos se constituyan en co – productores del conocimiento, en la que se procura liberar y no dominar o controlar al objeto que se estudia. En este sentido, la investigación de la pobreza ya puede ser, en sí misma, elemento de acción para el cambio. Esta aproximación al conocimiento parte de reconocer la igualdad esencial de ambos sujetos, sin que ello signifique desdibujar la desigualdad en las condiciones existenciales de ambos. Cuando la investigación se

encuadra en una óptica cualitativa, el abandono de la supremacía del sujeto investigador resulta esencial para que se puedan generar las condiciones apropiadas para el surgimiento del sujeto investigado como protagonista del conocimiento, para que éste se pueda expresar íntegramente y deje de constituir un proveedor de información para que otros conozcan e interpreten. Como expresa Irene Vasilachis de Gialdino (2000, pág. 226) el resultado del proceso de conocimiento aparece así como “*una construcción cooperativa en la que sujetos esencialmente iguales realizan aportes diferentes*”; cada uno posee diferentes formas de conocer; el sujeto conocido se transforma así en una parte activa del proceso de conocimiento, con las consiguientes consecuencias éticas en cuanto al tipo de relación e interacción que se produce en el proceso de conocimiento. Las representaciones previas del investigador respecto de su objeto de estudio, en este encuadre, atentan contra la riqueza del conocimiento, en la medida que anuncian con antelación lo que se va a encontrar en la realidad. Este cambio de actitud del sujeto que investiga cuando se encuentra con el sujeto investigado, conlleva un intento de deconstrucción de representaciones, estereotipos y categorizaciones previas, aunque las mismas estén respaldadas por el mundo científico, así como una toma de conciencia de los deseos, historia, formación, pertenencia de clase, ideología, etc. del investigador (de que éste también es un producto social e histórico). El conocimiento resultante parte de las subjetividades del investigador y del sujeto de estudio, profundiza en lo heterogéneo, en la cualidad, su objetivo no es generalizar.

4. Algunos elementos no medibles a través de indicadores cuantitativos. Uno de los problemas que se presenta con los criterios de medición de la pobreza de uso más extendido, tal como el de satisfacción de necesidades básicas, está dado por la calidad de los satisfactores de las necesidades, lo que se visualiza con claridad en los casos de educación y salud. Un aspecto que es importante tener presente es que a pesar del aumento de la pobreza a nivel mundial, en muchos países se ha seguido avanzando en algunos indicadores básicos tales como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil. Funcionarios de la CEPAL han distinguido al respecto, lo que denominan “metas blandas” asociadas a tecnologías simples, de bajo costo y elevado impacto sobre los indicadores sociales (tales como las vacunas o las sales de rehidratación oral), de las llamadas “metas duras” relacionadas con la igualdad de oportunidades, autonomía de las personas, mejoras en la equidad, distribución del ingreso y de la riqueza, etc. Estos indicadores correspondientes a metas blandas, que en general han mejorado en América Latina y que son la base de algunos índices que intentan medir el desarrollo social, nada nos dicen sobre la calidad de las prestaciones de salud o educación, sobre la mortalidad perinatal, o sobre las relaciones entre los distintos grupos sociales. (Kaztman, R. y Gerstenfeld, P.: 1990).

Otro hecho que con frecuencia limita la significatividad de los indicadores, refiere a las estrategias desarrolladas por los sectores pobres para sobrevivir a las nuevas condiciones, como por ejemplo incorporar más miembros del grupo familiar a la fuerza de trabajo, inclusive adultos mayores, cambios en la dieta alimentaria, el multiempleo, la utilización de redes solidarias para abaratar costos de vida, etc., lo que hace que un grupo importante de hogares no sea catalogado de pobre según la línea de pobreza, por situarse muy cerca y apenas por encima de dicho umbral.

También resulta importante recordar que existe una pobreza “invisible” a los indicadores de uso más frecuente, que algunos autores califican de nueva pobreza,

integrada por sectores medios que han caído debido al descenso del poder de compra de sus ingresos, a cambios y pérdidas de empleo en familias de múltiples perceptores, a la necesidad de afrontar nuevos gastos antes subsidiados, a la existencia de jóvenes con inserción laboral que no se corresponde con su nivel de capacitación, a procesos de descapitalización, etc. Esta pobreza se caracteriza por ser un problema de “puertas adentro”, no concentrada en un área urbana en particular, que congrega sectores heterogéneos, con una concentración por encima de la línea de pobreza (Minujin, A. y Kessler, G.: 1993). La combinación de pobreza más concentración del ingreso, desempleo abierto, subempleo y precarización del trabajo han incrementado la vulnerabilidad en la región latinoamericana y la sensación de inestabilidad e incertidumbre frente al futuro laboral, así como el temor a perder el empleo, o a no volver a encontrar uno, vulnerabilidad que afecta a amplias franjas de la sociedad y que no es registrada por las mediciones.

Por otra parte, se observa una tendencia a ubicar todas las necesidades en la economía y su satisfacción en la producción y distribución de ciertos activos que pueden cuantificarse. Pero, no todas las necesidades son pasibles de medición y, como señala Agnes Heller (1996), existen necesidades que no pueden ser satisfechas mediante la cuantificación, aunque en el mundo actual exista una tendencia irresistible hacia la cuantificación. Para tales necesidades, que requieren ser satisfechas en forma cualitativa, los indicadores tradicionales cuantitativos no resultan significativos.

Las medidas cuantitativas no permiten captar tampoco las manifestaciones presentes de la pobreza desde el proceso histórico que la fue generando, lo que limita asimismo el análisis de alternativas futuras para superarla. La cuantificación de la pobreza no incluye las voces de los propios protagonistas que la sufren, que quedan fuera como actores sociales. Las entrevistas en profundidad, los relatos, las historias de vida, las consultas a informantes calificados son recursos metodológicos que habilitan a conocer lo que las mediciones dejan fuera, tales como experiencias, representaciones, sentidos, mundos de vida de quienes viven en condiciones de pobreza. Paralelamente, la articulación de los procesos estructurales macro sociales con las vivencias a nivel micro, familiar o individual, resultan esenciales para aproximarse a aprehender un fenómeno de tal complejidad.

5. Políticas sociales. En relación con las políticas sociales aplicadas en el contexto latinoamericano en los últimos años, éstas han sido de carácter predominantemente focalizado, acordes con la visión económica y social hegemónica, lo que en muchos casos ha contribuido al aumento de la vulnerabilidad social y a una pérdida de la idea bastante generalizada de décadas anteriores acerca de las posibilidades de progreso y movilidad vertical de la población. La política social no es concebida en forma integral sino marginal y posterior a la política económica, que aparece como elemento central, como si fuera un fin en sí misma en lugar de un medio para el desarrollo integral de la población. En realidad no se puede hablar de una política social sino de políticas y programas específicos. En este contexto no se logra la ciudadanía plena y emancipada de todos los ciudadanos sino que prima una visión tutelar, de ciudadanía asistida. (Bustelo, E.: 2000).

¿Qué mediciones de pobreza resultan relevantes en esta concepción de política social tutelar o asistencialista y focalizada? Aquéllas que permitan aplicar la selectividad

buscada, es decir definir a los beneficiarios. La sumatoria de programas que no logran romper el círculo de reproducción de la pobreza, la marginalidad y la exclusión parece requerir para su aplicación, la determinación de las poblaciones objetivo. Ello redundaría en muchas experiencias en la estigmatización y exclusión social de la población identificada como beneficiaria de dichos programas, por la propia lógica necesaria en este enfoque para discriminar quiénes recibirán las prestaciones, lo que lejos de disminuir la vulnerabilidad de los sectores más débiles, la aumenta. Las políticas sociales compensatorias, aunque resulten imperiosas en determinadas coyunturas, al procurar contrarrestar desventajas en materia de vivienda, alimentación, trabajo, educación, etc., mediante una discriminación positiva, acarrearán paralelamente, al categorizar a los ciudadanos, una discriminación negativa. En la percepción oficial generalizada de políticas de lucha contra la pobreza, conocer la magnitud de la pobreza, a través de su cuantificación, resulta de fundamental importancia. Esta visión se vincula con políticas reparadoras de los considerados “déficits” personales, sin prevenir o modificar las causas, las reglas del juego económico y social o la dinámica general que llevó a dichas poblaciones a la situación en la que se encuentran.

6. Influencia de los organismos internacionales. En la preocupación por medir la magnitud de la pobreza ha influido también la posición de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, desde un enfoque económico, más que moral. Los estudios de cuantificación de pobreza han sido el soporte de base para solicitar préstamos internacionales a instituciones de financiamiento tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, para solventar “programas sociales”. Asimismo, los informes de evaluación y seguimiento de los préstamos exigen por lo general una medición de la evolución de la pobreza. Estos programas reflejan una modalidad de política social en la que la distribución del ingreso, de las riquezas y de las oportunidades de vida, la integración social y la movilidad, aparecen como aspectos subordinados, no centrales. Los referidos organismos multilaterales ejercen una influencia de gran peso en el discurso hegemónico sobre intervenciones idóneas para luchar contra la pobreza.

Entre las recomendaciones de estos organismos en materia de intervención social se encuentran, entre otras, la focalización de recursos en sectores pobres y no medios, la cuantificación de la calidad de vida para luego poder seguir y evaluar la eficacia de los programas, en términos de costo-efectividad, centrando el análisis en la eficacia y eficiencia en cuanto al cumplimiento de objetivos preestablecidos por los técnicos, cuantificados en metas tales como esperanza de vida, porcentajes de cobertura en materia de educación y salud, acceso a servicios, etc. Parecería que aún aquellos organismos internacionales más consustanciados con los problemas sociales como algunas agencias de Naciones Unidas, propugnan contrarrestar los efectos negativos de las políticas de ajuste pero sin cuestionar dichas políticas. En general, se centran más en las consecuencias o síntomas del problema que en sus causas, y no cuestionan el sistema que lo genera sino a los individuos que la sufren (“culpar a la víctima”, en palabras de F. Mallimaci: 1996).

Las políticas sociales asistenciales dominantes exigen una selectividad en la definición de los beneficiarios. La preocupación principal en esta materia recae en la programación de acciones focalizadas para mejorar la direccionalidad del gasto social, aumentando la eficacia de la gestión y la eficiencia de los impactos. De ahí la

importancia asignada a la medición de la pobreza y a la generación de información que les permita evaluar dichos elementos. Vemos entonces que el enfoque de políticas sociales prevaleciente en América Latina condiciona también el tipo de indicadores de pobreza seleccionados y las recomendaciones en materia de información que es deseable generar.

Hasta el presente las dimensiones centrales planteadas por los organismos internacionales para medir la pobreza han sido el ingreso y el consumo. Recientemente, hasta el Banco Mundial ha tenido que reconocer la multidimensionalidad de la pobreza, cuestionándose qué ponderaciones debía dársele a las distintas dimensiones que la integran a fin de llegar a un índice general. El BID, Banco Mundial y la CEPAL están impulsando conjuntamente un programa para el mejoramiento de los relevamientos y la medición de las condiciones de vida en algunos países de América Latina (MECOVI). Actualmente a los indicadores de niveles de consumo y de ingreso y de carencias en materia de salud y educación que son los más usados, se están añadiendo algunos de vulnerabilidad, falta de participación de las personas en las decisiones que afectan sus vidas, “falta de voz” y “falta de poder”. (Informe Mundial, Banco Mundial 2000 - 2001).

El último informe del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD: 2002) afirma que 2.800 millones de personas subsisten con menos de U\$S 2 al día. Por otra parte, el 1% de la población más rica del mundo tiene una renta anual equivalente al total de lo que recibe el 57% más pobre de la población del mundo. El 5 % más rico de la población mundial tiene ingresos que son 114 veces mayores que los del 5% más pobre. Frente a la constatación de esta fragmentación mundial, de que la pobreza crece a pesar del aumento productivo y de que la brecha entre ricos y pobres ha seguido ampliándose, el FMI y el Banco Mundial, han expresado en sus últimos informes (a nivel de discurso, no de programas o acciones), que además del crecimiento económico es necesaria una mayor participación política y social de los pobres para combatir este mal. Sin perjuicio de ello, no se apartaron sustancialmente de sus recetas convencionales en cuanto a privilegiar al mercado para lograr el desarrollo económico e impulsar medidas de intervención social subsidiarias, pero marcaron por primera vez tres áreas a atender prioritariamente: oportunidades (expandirlas y aumentar la inclusión de los pobres, incrementando sus activos, tales como tierra y educación), poder (fortalecer la capacidad de los pobres de participar en las decisiones que los afectan y eliminar discriminaciones) y seguridad (reducir la vulnerabilidad de los pobres).

Estas expresiones, aunque se realicen sólo a nivel de manifestaciones discursivas y no alteren en lo sustancial el enfoque economicista preponderante, están indicando que ya resulta imposible sostener una concepción tan restringida de pobreza como la que tradicionalmente manejaron estas instituciones financieras y que se torna ineludible considerar otras dimensiones e indicadores que amplíen la medición del concepto y den cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno. No obstante los nuevos matices señalados en el informe anual del mencionado banco, acerca de esta ampliación de facetas de la pobreza, su tratamiento mantiene un carácter netamente economicista, en tanto se habla de “activos” humanos, naturales, físicos, financieros y sociales y de cómo mejorar su “retorno” y se impulsan políticas compensatorias, para paliar lo que se concibe como costos sociales de la aplicación de las políticas de ajuste. Se subordina lo

social a las exigencias del mercado y a sus leyes, así como a los dictados del capital financiero, ocultando que lo que consideran como éxito en el plano económico, en términos de eficiencia y competitividad, redundan en la generación de mayor pobreza y en la invalidación en el plano social, de amplios sectores de la población.

La medición de la pobreza que no es neutral, se vincula también con elementos políticos en tanto distintos indicadores arrojan resultados muy variados y hasta divergentes en cuanto a su magnitud, según se contemplen diferentes aspectos que hacen al fenómeno, por lo que éstos pueden utilizarse para demostrar la gravedad de las situaciones de pobreza o para subestimar su dimensión, según los fines políticos perseguidos. Fijar arbitrariamente, por ejemplo, el umbral de la pobreza en un dólar por día (Banco Mundial) reduce obviamente los resultados de población pobre calculada según nivel de ingresos. Basarse en las dimensiones más básicas de deprivación (tales como esperanza de vida breve o falta de educación básica) también produce estimaciones de pobreza totalmente inconsecuentes con las realidades de los países que la sufren.

Corresponde señalar que mientras los indicadores se centren en medir la cantidad de pobres y la pobreza y no incluyan la magnitud y evolución de los sectores ricos y los mecanismos de concentración de la riqueza, no se podrá aprehender el fenómeno de la pobreza en su totalidad.

Antes de repasar los principales indicadores de pobreza utilizados, resulta pertinente anticipar que todos ellos se definen con criterios arbitrarios, no son excluyentes entre sí y su utilidad dependerá de los objetivos que se busquen con la medición. Por lo general resultan de la definición de conceptos teóricos que pretenden medir, que a su vez involucran elementos culturales y de manipulación política.

III. REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES CRITERIOS DE MEDICIÓN UTILIZADOS PARA OPERACIONALIZAR LA POBREZA.

Las dos modalidades básicas de medir la pobreza, de mayor reconocimiento en el ámbito académico y político mundial, son la de la línea de pobreza o ingresos y la de las necesidades básicas insatisfechas. Cada forma de medición se instrumenta mediante una definición operativa.

1. Línea de Pobreza y sus variaciones (LP).

1.1. Caracterización.

El método más común para medir la pobreza es el de establecer líneas de pobreza o niveles de ingreso que permitan identificar quiénes son pobres. Esta línea sería el punto de corte crítico en relación al ingreso o consumo, por debajo del cual un individuo u hogar es categorizado de pobre.

Este método se basa en relevamientos de ingreso y consumo de los hogares en un cierto momento del tiempo, en determinada coyuntura. La pobreza, de acuerdo con este procedimiento de cálculo, se configura cuando los ingresos del hogar o del individuo no

alcanzan un valor límite predeterminado. Ese valor se corresponde con el ingreso per cápita necesario para satisfacer necesidades mínimas y por lo general se calcula a partir del valor de una canasta alimentaria y del porcentaje de gastos en alimentación dentro del gasto total del hogar. Este método lleva implícito definir las necesidades básicas alimentarias y una canasta de satisfactores de las mismas, así como las cantidades y calidades de cada componente. Asimismo, implica calcular el costo de dicha canasta y la proporción que gastan los hogares en alimento respecto al total de sus gastos. Por último, supone comparar el ingreso o consumo del hogar con la línea de pobreza preestablecida, para determinar si la supera o no.

Se supone, desde esta perspectiva de medición indirecta, que el ingreso es una buena aproximación de la capacidad de consumo de los pobres. El valor monetario fijado para la línea de pobreza puede definirse en términos relativos (por ejemplo tomando un porcentaje del promedio del ingreso de los hogares) o absolutos.

Manuel Castells define pobreza como *“una norma institucionalmente definida referente al nivel de recursos por debajo del cual no es posible alcanzar el nivel de vida considerado la norma mínima en una sociedad y en una época determinadas (por lo general un nivel de renta para un número determinado de miembros de un hogar, definido por los gobiernos o instituciones competentes)”*. (M. Castells: 1998, pág. 96). Esta definición nos remite a la línea de pobreza o a un umbral de ingreso, como mínimo por debajo del cual un hogar caería en la pobreza. Si la renta de los hogares fuese inferior a un nivel aún más bajo que ese - fijado también en forma arbitraria - la población correspondiente caería en lo que Castells llama miseria (pobreza extrema o privación). No obstante esta aparente restricción de los términos pobreza y miseria a determinados niveles de recursos, el autor amplía el concepto de lo que hace a la calidad de vida de la población, distinguiendo diferentes procesos de diferenciación social: por un lado constata procesos de distribución o apropiación de la renta desiguales, a los que califica como “desigualdad, polarización, pobreza y miseria”; por otro afirma que se verifican procesos asociados a las relaciones de producción, tales como “la precariedad, la individualización del trabajo, la sobreexplotación de los trabajadores, la exclusión social y la integración perversa”, resaltando que estos últimos fenómenos tienen efectos sobre los primeros (relación producción - distribución - consumo). Este ejemplo pone de manifiesto que los indicadores dependen de las definiciones que se realicen de los conceptos y que la pobreza no puede separarse de los restantes procesos de la realidad económica, social, política y cultural que inciden sobre ella. En tal sentido, el referido autor afirma que en el capitalismo informacional, las relaciones de producción y de distribución están indisolublemente unidas e interactúan (dinámica de la sociedad red, desigualdad, exclusión social). También demuestra la relatividad de las definiciones, sus consecuencias sobre la forma de catalogar a la población y sobre las políticas sociales asociadas.

El Banco Interamericano de Desarrollo usa un valor de U\$S 2 diarios por persona (en dólares de 1985) como línea de pobreza. El Banco Mundial en cambio, que antes empleaba esta misma estimación, actualmente la ha sustituido por U\$S 1 diario por persona, para efectuar comparaciones internacionales. Muchos analistas consideran que este umbral es extremadamente bajo y que permite la mera sobrevivencia, en condiciones pésimas de vida, por lo que deja afuera de la categoría pobreza, a muchos pobres. Para realizar un estudio sobre la pobreza al interior de un país, no corresponde usar una línea de pobreza universal, ya que para tales efectos se necesita construir una

línea específica de pobreza que refleje las condiciones económicas y sociales de dicho país. De forma similar, la línea de pobreza debería ajustarse para distintas áreas (por ejemplo rurales y urbanas) al interior de un país, si los precios o posibilidad de acceso a los bienes y servicios difieren.

Si la medida de la pobreza está constituida por el porcentaje de población con un ingreso o consumo inferior a la línea especificada, ella no dará cuenta de las amplias diferencias en los niveles de ingreso que pueden darse entre la población pobre, con algunas personas u hogares cayendo apenas por debajo de dicha línea y otros que se ubican en un nivel mucho más alejado del punto de corte. Esta imposibilidad de discriminar dentro del conjunto de pobres es considerada una limitante de gran relevancia por el propio BM, en atención a que este organismo privilegia la aplicación de políticas focalizadas, para las cuales desearía poder distinguir aún más subgrupos dentro del total de la categoría pobres. Por tal motivo esta institución ha desarrollado otras medidas de pobreza que permiten identificar la distancia o brecha entre individuos pobres respecto a la línea de pobreza y el grado de desigualdad de ingresos entre personas pobres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe utiliza líneas de pobreza que representan el nivel de ingreso necesario para que los hogares puedan satisfacer necesidades básicas de sus integrantes, tanto alimentarias como no alimentarias. A efectos de estimar dicho nivel en cada país y zona geográfica, esta Comisión calcula una canasta de alimentos que corresponden a la línea de indigencia, tomando en consideración hábitos de consumo, disponibilidad de alimentos y relaciones de precios. A dicha valoración de la canasta se le agrega un estimado en cuanto al costo de satisfacer necesidades no alimentarias. Por lo general la canasta básica total se obtiene multiplicando por 2 el monto de la canasta de alimentos.

No existe consenso en cuanto a la conformación de los nutrientes esenciales que debería contener la canasta. El Banco Mundial toma en cuenta sólo calorías, en cambio otras instituciones regionales consideran también proteínas, contenidos de vitaminas y minerales. Las diferencias en la valoración de requerimientos nutricionales arrojan variaciones importantes en la medición de la magnitud de la pobreza en los distintos países. El cálculo es sensible también a la variación en los precios de los alimentos y de los componentes no alimentarios de la canasta. Asimismo fluctúa según se contemplen las diferencias en las necesidades de aportes alimenticios según la edad, el sexo, exigencias laborales, estratos sociales, etc. Aún dentro de esta opción de indicador, de línea de pobreza, la forma en que el mismo se aplica y las decisiones referidas a los elementos anteriores, afectan los resultados de los umbrales de pobreza e involucran tanto aspectos técnicos como políticos y valoraciones distintas del fenómeno, asociadas a diferentes prioridades y estilos de vida.

1.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas.

Esta forma de medir la pobreza se asocia por lo general a una aproximación macro y a una visión de coyuntura del fenómeno. Supone que la pobreza depende del ingreso exclusivamente o por lo menos que éste constituye un buen indicador del bienestar individual. Asimismo, asume que el nivel de ingreso refleja la satisfacción potencial de necesidades básicas. Pobres son desde esta perspectiva aquéllos que no acceden a un

umbral de consumo o que no tienen capacidad de adquirir por un nivel de ingresos considerado mínimo.

Para A. Longhi (1994, pág. 20), el concepto que subyace a este indicador es el de que la pobreza *“es aquí centralmente un problema de medios o instrumentos”*.

Las políticas sociales asociadas presentan variaciones, pero se centran también en una intervención tendiente a elevar el nivel de ingresos de los hogares para combatir la pobreza.

El Banco Mundial al utilizar esta medida pone énfasis en la dimensión económica de la pobreza y prioriza encarar acciones que redunden en un crecimiento económico para superarla. Privilegia la política económica como elemento central para enfrentar la pobreza. Además, apunta a mantener la estructura social, contrarrestando los aspectos más críticos en materia de privaciones que sufre la población más pobre, oficiando de amortiguador del estallido de conflictos sociales, focalizando las acciones en los sectores de menores recursos, propendiendo a una disminución permanente de la acción del Estado.

La CEPAL, en cambio, hace hincapié en el hecho de que entre las causas de la pobreza en América Latina se encuentra una desigualdad en la distribución del ingreso (consecuencia de la propia dinámica de los modelos de desarrollo económico), que tiende a concentrarse en sectores restringidos de la población. En correspondencia con esta percepción, recomienda políticas tendientes a redistribuir el ingreso, modificando la estructura social y contemplando no sólo sectores de pobreza extrema, sino de clase media que se ha ido empobreciendo.

1.3. Ventajas.

Entre las principales ventajas que se atribuyen con frecuencia a este método se encuentran: la relativa facilidad que existe para disponer de cifras relativas a los ingresos de los hogares (aunque en ocasiones sean de dudosa confiabilidad) y su utilidad para comparar niveles regionales e internacionales. Hay quienes aluden a la simpleza de esta medida como indicador de un fenómeno complejo, como una virtud, en tanto otros autores asignan a esta simplicidad una restricción importante por cuanto el indicador permite sólo una aproximación limitada y burda a un problema tan multifacético.

Una ventaja que presenta el ingreso, al traducirse en dinero, es que resulta fácilmente medible y comparable. El dinero en este enfoque se supone que expresa la capacidad de compra y de consumo real.

Permite detectar del conjunto de la población, aquellos sectores más vulnerables en cuanto a disponibilidad de ingresos, además de los grupos que caen por debajo del límite crítico de pobreza o indigencia que se defina. Si se repite la medición en el tiempo es posible identificar procesos de movilidad descendente, siempre referidos a ingresos disponibles.

Constituye un método sencillo y rápido de aproximarse a la cuantificación de la población pobre y permite construir medidas de síntesis de los pobres, tales como su ingreso medio y habilita a realizar el seguimiento y evaluación de impactos de tipo

cuantitativo de programas sociales. La información necesaria se obtiene de encuestas periódicas, de estadísticas que por lo general son accesibles en los países que se estudian.

Algunos autores sostienen que cuando la determinación de la línea de pobreza se apoya en necesidades alimenticias, se simplifica la tarea de estimación en atención a que éstas son más fácilmente evaluables.

El Banco Mundial resalta como fortaleza del método el hecho de que permite realizar inferencias acerca de las condiciones y evolución de la pobreza a nivel nacional, en virtud de estar basado en muestras representativas de las poblaciones que se estudian. Asimismo, afirma que las encuestas que relevan información sobre ingresos de los hogares suelen obtener información más completa - extra ingreso y consumo - sobre el bienestar y la pobreza de la población, habilitando a investigar las relaciones existentes entre distintas dimensiones de la pobreza y someter a prueba hipótesis acerca del impacto esperado de políticas de intervención social.

1.4. Limitaciones.

El método mide el fenómeno en términos de una sola dimensión, no permite caracterizar la pobreza ni aprehender sus rasgos estructurales.

Una de las limitaciones más importantes del indicador línea de pobreza o de ingreso refiere a la forma en la que ésta se calcula, en atención a que la estimación se sustenta y depende de la estimación de una canasta de alimentos tipo, que se supone satisfacen ciertos mínimos nutricionales necesarios, habida cuenta de los hábitos de alimentación y consumo de un país o región. La forma en la que se calcula este presupuesto mínimo de alimentación, las decisiones en cuanto a nutrientes requeridos, la composición en cuanto a calidad y cantidad de productos que integran la canasta, las restricciones que suelen establecerse en cuanto al consumo, tanto en relación a necesidades alimenticias, como no alimenticias, los precios a los cuales se valora dicha canasta, son algunas de las críticas que recibe este indicador, que marcan su carácter arbitrario y su alto riesgo de subestimar la pobreza. No obstante ser un indicador ampliamente utilizado en el mundo para medir la pobreza, existen grandes divergencias en las formas de cálculo a escala internacional.

Otros aspectos restrictivos recaen en los supuestos de familia tipo y de que el gasto en otros rubros distintos de la alimentación, mantienen una relación fija con dicho ítem. Por lo general, el costo de satisfacer necesidades no alimentarias se determina a partir de la observación de la relación entre gastos en alimentación y gastos totales de consumo – coeficiente de Engel – en distintos estratos de hogares, en particular en los que pertenecen a un estrato determinado que es tomado como grupo de referencia, para zonas rurales y urbanas. Si la relación de precios entre distintos componentes de la canasta se altera, por diferencias en la evolución de sus precios, o si las familias cambian sus hábitos de consumo debido a situaciones críticas que viven, el criterio pierde validez. Similares consecuencias presenta la composición real del grupo familiar y su alejamiento del modelo tipo, puesto que el costo de atender distintas necesidades varía a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida familiar y es sensible al tamaño y estructura del hogar. En virtud de que la principal fuente para calcular líneas de pobreza

es la encuesta de presupuestos familiares (y dada su baja periodicidad) suelen presentarse dificultades para aplicar criterios de actualización de la estructura de gastos (ya sea en base a elasticidades, o tomando en cuenta las variaciones de los precios relativos de los distintos ítems que componen el gasto familiar). Con frecuencia, los supuestos que permiten llegar a un valor de línea de pobreza son débiles.

El método de la línea de pobreza asume que la calidad de vida digna depende del ingreso o consumo de los hogares y que esta calidad de vida se puede reflejar en la satisfacción de una canasta básica. Ello resulta en un supuesto extremadamente simplista. Asimismo, al definirse una variable discreta, dicotómica, la medida no discrimina matices ni graduaciones de las situaciones de pobreza por ingresos. Si se deteriora aún más la calidad de vida de una persona que era considerada pobre según el criterio de la línea de pobreza, ello no se ve reflejado en una posterior medición a través de este tipo de indicador.

Bertha Lerner señala que este método no toma en consideración el patrimonio acumulado del hogar, ni el nivel de endeudamiento del mismo, ignora el trabajo no remunerado, el gasto y los subsidios públicos. Paralelamente, conduce a subestimar la pobreza al centrarla sólo en el componente de ingresos y no incluir dimensiones que trascienden el ámbito del ingreso y el consumo. (Lerner, B.: 1996).

Al ser fijada la línea de manera bastante arbitraria y baja en algunos casos (como la establecida por el Banco Mundial), el criterio excluye de la pobreza a sectores que apenas perciben ingresos para sobrevivir (satisfacción de necesidades mínimas físicas) pero que no alcanzan para poder realizarse en otras áreas, ni para vivir dignamente. No mide tampoco la cobertura de necesidades psicológicas o sociales.

Entre los problemas que señala el BM acerca de este indicador, se encuentra el diseño variable de las encuestas entre países, lo que dificulta la comparación internacional. Además reconoce en sus informes que la transformación de la información sobre ingresos y consumo relevada en las encuestas de hogares requiere múltiples supuestos, tales como los referidos al tratamiento de errores de medición, o los atinentes al tratamiento del tamaño y composición de los hogares, al convertir la información recabada para hogares a medidas para individuos. Los cálculos concretos sobre la magnitud de la pobreza son muy sensibles a estos supuestos.

Otra limitación reconocida es que el método no permite discriminar la pobreza al interior de los hogares desde el momento en que los datos de ingreso y consumo se relevan a nivel del hogar; ello puede redundar en un subregistro de la pobreza y de la desigualdad en comparación a los resultados que arrojaría un estudio que pudiera desagregar información a nivel individual.

Más allá de los problemas atinentes a las formas de proceder a los cálculos, que pueden ser mejorables, la mayor limitación que parece presentar este método es que restringe el fenómeno a una sola de sus dimensiones, la cual ni siquiera es captada o representada correctamente, por las dificultades ya vistas. Quien suscriba una conceptualización más amplia de la pobreza o pretenda conocer a la población que sufre procesos de deterioro de calidad de vida que trascienden la pobreza extrema, o la sobrevivencia, no se podrá basar en el indicador de la línea de pobreza, para identificar y cuantificar a la población

pobre. La inestabilidad e incertidumbre laboral, los procesos de precarización del trabajo, la falta de participación, la vulnerabilidad y exclusión, la sobrecarga de esfuerzos y estrategias de toda índole que deben desarrollar los hogares para reunir un ingreso que les permita satisfacer necesidades mínimas, no son captados por este método.

2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

2.1. Caracterización.

El índice de NBI mide los hogares que de acuerdo con un conjunto de satisfactores considerados esenciales, tienen necesidades básicas insatisfechas en alguno o varios de ellos. Se clasifica con este método a las unidades de estudio en pobres y no pobres según logren cubrir necesidades preestablecidas como básicas. Por lo general es suficiente con que el hogar no satisfaga una de las necesidades predefinidas para que se le catalogue de pobre.

Esta metodología requiere especificar las condiciones o necesidades mínimas a satisfacer para el desarrollo de la vida en sociedad, la descomposición de cada necesidad en dimensiones y de cada dimensión en indicadores de privación crítica.

Este método se desarrolló como respuesta a las críticas realizadas al criterio de la línea de pobreza, comentado en el literal A precedente. A diferencia del método anterior, éste determina la magnitud de la pobreza en forma directa.

No incluye ninguna noción de ingreso ni de línea de pobreza. No involucra el endeudamiento del hogar ni su patrimonio acumulado, resultado de ingresos anteriores o de otras fuentes, que pueden estar afectando la situación de la familia. Especifica como elementos críticos o cruciales para medir la pobreza el acceso o no a ciertos bienes o servicios que serían imprescindibles para que el hogar alcanzase un nivel de bienestar mínimo. En consecuencia, implica la definición de lo necesario para vivir con dignidad, en términos de necesidades y los satisfactores requeridos para satisfacerlas.

Potencialmente es factible acudir a distintas fuentes para definir las necesidades básicas de una sociedad, las que en forma combinada pueden contribuir a disminuir la arbitrariedad de su determinación: los expertos en el tema pobreza, la legislación en cuanto a derechos sociales, las visiones que al respecto tiene la propia población analizada, el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad (fuerzas productivas y relaciones de producción) o las necesidades que comúnmente se satisfacen en dicho contexto. (B. Lerner: 1996).

2.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas.

Esta metodología intenta investigar aspectos estructurales de la pobreza. Asocia pobreza a carencia, privación, escasez, a la falta de elementos necesarios para vivir, ya sea en el ámbito de la salud, de la educación, de la vivienda, el saneamiento o el agua potable, por citar algunos de sus componentes. Incluye tanto bienes como servicios. Se

limita a constatar una situación de hecho de carencia, concibiendo de esta forma la pobreza como un resultado, que es la falta de satisfacción de ciertas necesidades.

A. Longhi (1994, pág. 20) sostiene que este método refiere a una concepción de pobreza que *"es centralmente una pobreza de atributos o posesiones"*. A diferencia del método del ingreso, bajo esta perspectiva podría considerarse pobre una persona que por diversos motivos - por ejemplo culturales, oferta transitoriamente no disponible del bien o servicio, desinformación, etc.- aún teniendo los medios para hacerlo, no satisface o difiere en el tiempo la satisfacción de determinadas necesidades.

Se distingue también de la línea de pobreza en cuanto no asocia pobreza a un límite de ingreso, ni jerarquiza la alimentación como elemento central para medir el fenómeno. Al tomar en cuenta la capacidad real de los hogares o individuos de acceso a bienes y servicios y no la potencial (como lo hace el criterio del ingreso o línea de pobreza), se presume que se acerca a una percepción más fiel de los niveles de vida de las unidades que se analizan. Esta capacidad tiene menos fluctuaciones que el ingreso.

Se vincula a políticas sociales sectoriales en distintas áreas, relacionadas a las necesidades seleccionadas, cuya satisfacción se prioriza, a través de la redistribución de servicios públicos. Los programas específicos tendientes a asegurar la provisión de los bienes y servicios que darían satisfacción a tales necesidades también se plantean focalizados en poblaciones objetivo, identificadas como carentes a través de esta medición. En el propio cálculo del indicador están incidiendo las políticas sociales que el Estado lleva adelante para amortiguar o compensar la pobreza, en cuanto a servicios de agua, educación, salud, saneamiento, programas de vivienda, etc.

2.3. Ventajas.

Algunos expertos afirman que el hecho de medir en forma directa la pobreza, en lugar de hacerlo de manera indirecta como en el caso de la línea de pobreza, constituye una ventaja, ya que el método de las NBI no se basa en supuestos acerca del comportamiento del consumo de las familias en función de su ingreso, sino que constata el consumo real en cuanto satisface necesidades básicas. Ello habilitaría a una mejor aproximación a la situación acumulada o histórica de carencia y de necesidad de una familia o individuo. Se acercaría más a reflejar la naturaleza estructural de la pobreza. El hecho de ser un indicador multidimensional de la pobreza, debido a que toma en cuenta distintas dimensiones del fenómeno (vivienda, educación, salud, etc.) es señalado con frecuencia como una ventaja del método frente al de la línea de pobreza.

Los indicadores que se escogen refieren a aspectos más estables, en lo que hace a las condiciones de vida del hogar, que el ingreso. Otra ventaja reside en la desagregabilidad del método. Permite diferenciar la extensión y medida de diferentes carencias en distintas áreas, por zonas, y realizar comparaciones, siempre que los cálculos tengan en cuenta los mismos parámetros para definir las privaciones y los satisfactores.

Ofrece una mejor explicitación de la heterogeneidad de las carencias críticas que el simple ingreso o consumo agregado.

Una utilidad muy resaltada por muchos autores, refiere a su aporte para el análisis de las necesidades concretas consideradas y para el diseño y evaluación de políticas sociales específicas. La medida de las NBI posibilita la desagregación territorial (en especial cuando la información de base proviene de los censos) y por tipo de indicador, lo que habilita a elaborar mapas de pobreza. Permite operativizar una definición de pobreza para instrumentar programas sociales, identificando componentes estratégicos de servicios destinados a poblaciones carenciadas, con un producto diferenciado y especial dirigido a ellas.

A diferencia del criterio de la línea de pobreza, que tiene en cuenta sólo el consumo privado de los hogares, el de las NBI incluye el público, ya que si existen bienes o servicios subsidiados por el Estado, por ejemplo, éstos son tenidos en cuenta en la satisfacción de las necesidades de la población que se estudia. También contempla la inversión y el gasto social del Estado.

Al incluir elementos tales como la cobertura escolar o el nivel educativo del jefe del hogar, o la cobertura de salud, este método no restringe tanto la concepción del fenómeno, como lo hace el de la línea de pobreza, a un estado actual de la familia u hogar, sino que abarca, de alguna manera, elementos que permiten prever una cierta evolución hacia superarla o permanecer en ella.

Algunos autores consideran que el método de las NBI es menos conservador que el del ingreso, ya que responde a una filosofía que propugna la instrumentación de acciones tendientes a satisfacer necesidades particularmente relevantes para el bienestar de las familias, algunas de carácter redistributivo, mediante procesos que involucran a toda la sociedad y que implican transformaciones en los distintos sectores sociales. El criterio de línea de pobreza, en cambio, impulsa la obtención de un ingreso que permita cubrir necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas, sin plantearse cambios en las posiciones que ocupan los integrantes en la sociedad, intentando asegurar su subsistencia física o a lo sumo un nivel algo superior, en el marco de la misma estructura social de partida.

2.4. Limitaciones.

Este método releva solamente algunas dimensiones que se supone constituyen indicadores confiables de un problema complejo que afecta un conjunto mucho más amplio de esferas de la vida de los individuos. La magnitud de la pobreza que arroja, está en función del número de necesidades básicas que se elijan y de cuán exigentes sean los criterios que dan por satisfecha o no una necesidad. Además, en la mayor parte de los estudios basados en este criterio, no se ponderan en forma diferencial las necesidades seleccionadas, sino que a todas se las considera de igual importancia.

Las dimensiones que conforman el índice NBI pueden evolucionar en forma opuesta. Un caso frecuente en la literatura comparada sobre distintos países es el mejoramiento del acceso al agua potable, asistencia escolar y eliminación de excretas en grupos de ingresos más bajos, en tanto los niveles de inseguridad y vulnerabilidad aumentan, o empeoran las condiciones de empleo, la calidad de la educación y de los servicios de salud a los que tienen acceso. También puede suceder que estos últimos fenómenos

mencionados evolucionen en forma negativa en sectores de la población medios, no considerados tradicionalmente, mediante los criterios usuales, como población pobre.

Mediante este criterio no se suele llegar a una visión global de la pobreza en una población, puesto que se centra por lo general en la evaluación de satisfacción de cada necesidad, en forma desagregada. También se señala su baja sensibilidad y su naturaleza inercial. Cuando esta forma de medir la pobreza se utiliza para evaluar el impacto de políticas públicas sectoriales, puede llevar a confusión, dado que es posible que se altere por razones diversas que no tienen por qué responder a los referidos programas (por ejemplo, cambios en el empleo y los salarios o en la tasa de fecundidad, pueden hacer variar los indicadores relativos a algunas necesidades básicas y atribuirse estos efectos a proyectos sectoriales de ataque a la pobreza).

La medida de las NBI tampoco nos ilustra sobre la calidad de los satisfactores. Así, por ejemplo, una elevada cobertura en materia de asistencia escolar no refleja la calidad de educación que están recibiendo esos niños, frente a las cada vez mayores exigencias de capacitación para entrar al mercado laboral.

Otra limitante de este método es que define la pobreza en base a la carencia, que es determinada en función de estándares de valor que se van transformando con el tiempo y tienen distintos efectos excluyentes (ejemplo: los requerimientos de formación para ingresar al mundo del empleo o quedar excluido del mismo se han transformado en el curso de los últimos años; tal es el caso de la exigencia de conocimiento de informática, o el haber concluido Secundaria). Muchas veces la validez de los indicadores decrece con el tiempo, exigiendo su revisión y la definición de criterios más exigentes que los establecidos originalmente.

Como indicador de capacidad de subsistencia se suele tomar el nivel de educación del jefe del hogar. Esta carencia va decreciendo en el tiempo por el aumento de los años de escolarización de la población. Los umbrales educativos considerados para construir este indicador han perdido vigencia y lo mismo puede decirse de los requisitos de asistencia escolar o la atención de la salud.

En situaciones de crisis económica, en períodos recesivos, con caídas abruptas del ingreso de los hogares, no se capta la movilidad descendente reciente aplicando el criterio de NBI, puesto que en el corto plazo, dicho descenso de ingresos puede no verse reflejado en forma inmediata en la satisfacción de necesidades básicas, como las que suelen incluirse en la medida (tipo de vivienda habitada y hacinamiento, estándares sanitarios, servicios de educación, años de escolaridad del jefe del hogar, etc.). Asimismo, corresponde señalar que las inversiones pasadas en las áreas a las que refieren los indicadores de NBI pueden incidir en forma positiva y retardada en el tiempo, pero paralelamente el bienestar de la población y su calidad de vida pueden estar siendo afectados en forma negativa y con gran impacto debido a la repercusión de otras fuerzas.

Otro problema del método, radica en la selección de las necesidades que se estiman básicas, ¿cuáles son? ¿cómo se priorizan? ¿qué efectos sinérgicos pueden producirse entre ellas? El método no es exhaustivo ya que relega algunas necesidades. Al igual que en el criterio de la línea de pobreza implica que alguien (que no vive el problema

directamente) defina qué se estima imprescindible o qué se considera suficiente para “satisfacer” determinados requerimientos que se fijan como vitales, cuáles son los umbrales de criticidad.

Del mismo modo que en el caso del ingreso o consumo, las políticas focalizadas que se proponen para levantar las restricciones de acceso a los satisfactores de estas necesidades mínimas pueden resultar estigmatizantes y provocar un efecto excluyente, en tanto discriminan a ciertos grupos, marginándolos aún más, percibiéndolos como destinatarios pasivos, como beneficiarios de programas sociales, no como ciudadanos que ostentan derechos inalienables.

Otra limitación del método, compartida con el de la línea de pobreza es que no contempla la situación de los sectores de mayores recursos de la sociedad. Se centra en quienes no alcanzan ciertos umbrales de satisfacción, sin analizar la forma en la que la riqueza generada en la sociedad se distribuye entre sus miembros, sin relacionar las vinculaciones entre los procesos de apropiación, enriquecimiento y consumo de algunos sectores, en relación con los de empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida de otros.

Por lo general los indicadores de NBI constituyen sólo mediciones parciales de las necesidades sociales de los individuos. Escogen algunos aspectos que inciden en la calidad de vida y desestiman otros. A veces resulta dificultoso evaluar la satisfacción o no de ciertas necesidades que no son tan “visibles” (como la vivienda o el saneamiento), que se desechan, sin que ello signifique que carecen de importancia. Asimismo, en la mayor parte de los estudios realizados aplicando este método se omite el ítem alimentación y vestimenta, lo que suele considerarse una exclusión significativa para evaluar la pobreza en una sociedad. En ocasiones, por falta de información censal o de estadísticas periódicas, se incluyen mediciones de ciertas áreas y se excluyen las de otras, que sin embargo ostentan gran relevancia. A medida que se amplía la gama de necesidades para medir carencias críticas, intervienen juicios de valor, pautas, estilos de vida, etc. que tornan complejas las decisiones acerca de qué se considera necesario, qué resulta suficiente, elementos que inciden en los resultados de la medición de la pobreza.

Con frecuencia algunos indicadores presentan un sesgo urbano, no siendo los apropiados para aproximarse a la pobreza rural.

Las necesidades que se incluyen varían según los estudios, así como también cambian los indicadores de privación crítica que se utilizan para medir dichas necesidades (un ejemplo de ello es el criterio de hacinamiento). Asimismo, es un indicador sensible al número de componentes que lo integra (a medida que se incluyen nuevas necesidades básicas, el número de hogares con al menos una carencia básica también se incrementa), así como también a las exigencias de niveles para considerar cumplida una necesidad. Para estos aspectos no existen pautas fijas, ni criterios universalmente aceptados – ni siquiera estándares a nivel regional -. La falta de consenso técnico y político acerca de estos criterios y decisiones que implica la aplicación del método, conduce a una gran posibilidad de variación en los resultados obtenidos, con elevadas potencialidades de manejo de la información, según se sea más o menos exigente en cuanto a requerimientos para dar por satisfecha o no una necesidad.

En este último sentido, H. De los Campos (2000), muestra en su análisis crítico del Índice de NBI calculado para Uruguay, cómo la magnitud calculada de la pobreza resulta altamente sensible a las definiciones que se establezcan acerca de lo que se considera una necesidad básica y una privación crítica. Frente a leves modificaciones en las definiciones de NBI y a cambios en los umbrales de exigencias de los indicadores, es posible lograr alteraciones relevantes en los resultados de pobreza hallados.

3. Método Integral o combinado.

3.1. Caracterización.

Con el fin de superar algunas de las limitaciones de los métodos de la línea de pobreza o ingreso y de las NBI, reseñadas en los literales anteriores, se diseñó un método que intenta integrar los mencionados enfoques, definiendo distintas categorías de pobreza, en base a dos dimensiones. Con anterioridad a la formulación más precisa de esta metodología, algunos autores latinoamericanos habían entrecruzado los métodos de LP y NBI, a efectos de comparar los resultados obtenidos, de disminuir el riesgo de exclusión o inclusión errónea de hogares y en la búsqueda de medidas más confiables y representativas de la pobreza.

En el año 1989, R. Kaztman propuso la siguiente aproximación a la pobreza, a través de la clasificación de los hogares:

- “pobreza crónica”: incluye aquellos hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y con carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas,
- “pobreza inercial”: son hogares que reciben ingresos por arriba de la línea de pobreza, pero que presentan NBI,
- “pobreza reciente”: hogares que perciben ingresos por debajo del umbral de pobreza pero cuyas necesidades definidas como básicas se encuentran satisfechas.

La situación de “integración social” se daría, desde esta perspectiva de análisis, en los hogares con ingresos por encima de la línea de pobreza que no registran carencias en materia de satisfacción de necesidades básicas.

Dependiendo de los estudios, se ha variado el criterio de pobreza, en cuanto a la dimensión NBI; algunos toman una sola necesidad básica insatisfecha para clasificar a la familia u hogar de pobre, en tanto otros exigen más de una carencia crítica para catalogarlo como pobre.

3.2. Conceptualización teórica subyacente. Políticas asociadas.

Se parte de la necesidad y conveniencia de utilizar más de un método para identificar, medir y caracterizar la pobreza. Al combinar los métodos anteriores se concibe la pobreza en términos de la insuficiencia de ingresos que permitan solventar un cierto nivel de consumo privado, de falta de acceso a bienes y servicios que satisfagan necesidades (lo que incluye programas públicos), de carencia de disponibilidad de activos que aseguren mínimos básicos. La aproximación bidimensional a la pobreza diferencia distintos tipos dentro de la misma, marcando la heterogeneidad del fenómeno.

Se distinguen aquí distintos matices en la concepción de la pobreza, que se configura cuando existen ingresos precarios y/o imposibilidad de acceso a servicios públicos y en consecuencia, necesidades críticas insatisfechas.

Al atribuirse la pobreza tanto a un problema de insuficiencia de ingresos como de servicios públicos, se plantea la conveniencia de vincular política económica y políticas sociales, apuntando a incrementar el nivel de recursos disponibles en los hogares y redistribuyendo el gasto público social, en lugar de privilegiar una u otra como en los criterios vistos anteriormente, entendiéndose que es competencia de ambos tipos de políticas conjugadas, el combatir la pobreza. En tal sentido, puede interpretarse que la propuesta vinculada a este método, en cuanto a acciones a emprender para superar la pobreza, es algo más reformista que la de las NBI, aunque sin llegar a plantear transformaciones radicales en la sociedad.

3.3. Ventajas.

La complementariedad de los métodos de LP y NBI, que atienden a distintas facetas de la pobreza, enriquece las posibilidades de análisis de este fenómeno y constituye una superación de los mismos.

Esta metodología permite captar tanto a aquellas personas que no tienen capacidad potencial para satisfacer sus necesidades, dado el ingreso que perciben, como a aquellas que ostentan un consumo real insuficiente en cuanto a satisfacción de lo que se consideran necesidades imprescindibles para su bienestar.

Brinda una visión más comprensiva y amplia de la pobreza y del tipo de privaciones que sufre esta población. Permite conocer cuál de las tipologías tiene prevalencia en la pobreza de un país o región y permite conocer con mayor profundidad los rasgos de la población afectada, al tiempo que proporciona una cierta imagen probable de evolución de la pobreza.

Proporciona elementos para confrontar los dos criterios básicos y analizar la coincidencia o divergencia en los resultados de su aplicación, ilustra sobre la situación comparativa de países, grupos o regiones en cuanto al acceso a bienes y a servicios sociales, sobre la naturaleza de las carencias que aparecen con mayor frecuencia, sobre la concentración de las mismas en grupos o en zonas.

3.4. Limitaciones.

Algunos estudiosos del tema pobreza afirman que se trata de un método poco práctico y engorroso en su aplicación, que requiere, con el fin de aprovechar plenamente la complementariedad de los criterios que integra, proceder a una depuración previa de cada método para evitar duplicaciones. Afirman también que por tratarse de medidas complejas, no son fácilmente transmisibles a la población, cuando se trata de crear opinión pública.

El método arrastra algunas de las restricciones que presentan los criterios de pobreza que le dieron origen. Por ejemplo, un hogar puede clasificarse como integrado

socialmente por no presentar NBI y por reunir un ingreso que supera la LP y sin embargo, lograr esta situación por desarrollar estrategias extremadamente exigentes de recomposición del ingreso, que inciden en forma negativa en su calidad de vida y afectan la realización de necesidades psicológicas y sociales, no tenidas en cuenta. Este deterioro de las condiciones que hacen a una vida digna, no es apreciado por el método, por lo que se corre el riesgo de subestimar el fenómeno. También se suele decir que en ocasiones se puede llegar a sobredimensionar o distorsionar la visión del problema al bastar que sólo una necesidad se encuentre insatisfecha, cuando todas las restantes lo están y el ingreso supera la línea de pobreza, a veces ampliamente.

No logra tampoco abarcar todas las dimensiones que hacen a la pobreza y presenta problemas valorativos y metodológicos en cuanto a las decisiones de límites o umbrales aceptables (que siempre terminan siendo arbitrarios), acerca de lo que se evalúa como imprescindible, necesario y suficiente para llevar una vida humana y digna.

Al igual que los métodos sobre los que se basa, no toma en cuenta la percepción que sobre el problema pobreza tienen los sujetos que la sufren, ni integra aspectos cualitativos.

4. Otros indicadores de pobreza.

Las medidas anteriores se utilizan con el fin de cuantificar la población o los hogares pobres, para comparar la incidencia de la pobreza en diferentes zonas, períodos o grupos y como base para la elaboración de políticas sociales y la identificación de poblaciones objetivo. Por lo general se calcula la incidencia de la pobreza como el ratio entre personas u hogares clasificados como pobres y el total de población o de hogares en consideración.

Con la finalidad de conocer la intensidad de la pobreza, se calculan también índices que tratan de medir las distancias o brechas de ingresos entre la población pobre y la línea de pobreza, así como la severidad de la misma, es decir de estimar cuan pobres son los pobres. Estos indicadores no registran las variaciones en la distribución del ingreso por debajo de la línea de pobreza. Puede aumentar la desigualdad y permanecer constantes los índices.

Para eludir algunos de los inconvenientes anteriores, Amartya Sen (1976) ideó un índice que intenta asegurar que cualquier disminución en el ingreso de un hogar pobre, sea captada por el índice de pobreza y que cualquier transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico, se refleje también en un incremento del índice de pobreza (a igualdad de las restantes condiciones).

No obstante estos esfuerzos por afinar las mediciones, los indicadores resultantes no logran superar la mayoría de las observaciones efectuadas en párrafos anteriores.

5. Otros enfoques que incorporan nuevas dimensiones de la pobreza.

Los siguientes enfoques constituyen una demostración de intentos de incluir nuevas dimensiones en mediciones compuestas, destinadas a captar distintos aspectos de la pobreza.

5.1. Criterios propuestos por el Banco Mundial para medir vulnerabilidad y capacidad de ejercer derechos.

En el informe 2000-2001 sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial se incluyeron relevamientos sobre la pobreza que incluyen mediciones a través del ingreso, indicadores de salud y educación y fenómenos de vulnerabilidad y carencias en cuanto a poder ejercer efectivamente ciertos derechos. (World Bank, World Development Report, 2000/2001).

Un primer aspecto que resulta novedoso para el enfoque conservador, externo, tecnicista y economicista que caracteriza a esta institución, es que presenta datos sobre lo que significa pobreza en la visión de la población pobre estudiada. Consultados sectores pobres de 60 países acerca de qué consideraban bienestar y qué significaba pobreza para ellos, respondieron haciendo énfasis en aspectos materiales, tales como alimentación, vivienda y vestimenta, en el bienestar físico, en una buena salud. También aparecieron con elevada frecuencia otros aspectos, tales como la presencia o ausencia de seguridad en los ingresos, el crimen, la violencia y la falta de empleo. Pero lo que enfatiza el mencionado informe como emergentes vinculados a aspectos sociales, mencionados por los entrevistados, son las repetidas alusiones a la falta de libertad, de autonomía y de poder para controlar sus vidas o destinos. La población consultada resaltó asimismo el estigma que significa ser catalogado de pobre y sentirse pobre.

A las mediciones de la pobreza por la línea de ingresos y a los indicadores de salud y educación, el documento agrega un intento por medir la vulnerabilidad de diferentes sectores de la población (que se expresa en viviendas precarias, trabajos precarios en el sector formal e informal, mayor riesgo de enfermarse, de ser arrestados arbitrariamente, de exclusión social, de ser víctimas de violencia y crímenes, de ser afectados en mayor medida por shocks económicos externos, desastres naturales, etc.). Frente a las situaciones adversas que enfrenta, la población pobre reacciona con frecuencia con medidas desesperadas, que empeoran su situación a largo plazo, afirma el informe, tales como la venta de sus escasos bienes a precios extremadamente bajos, sacar a los hijos del sistema educativo para conseguir algún ingreso extra, cambiar la dieta, bajando la ingesta de nutrientes esenciales para mantener un nivel sanitario decoroso. El documento pone énfasis en la falta de capacidad de los sectores pobres para manejar el riesgo - culpa asignada en gran medida a la víctima de la pobreza (Mallimaci, F.: 1996) - y enfoca el problema desde una óptica que parece aludir a la inevitabilidad de su aparición, atribuida a "la naturaleza de las cosas". (Coraggio, J.L.: 1996).

Señala las dificultades que presenta la aprehensión del concepto, debido, entre otros factores, a que se trata de un proceso dinámico que no alcanza con observar en un momento del tiempo, sino que requiere estudios longitudinales de panel de los hogares. Considera que el desafío para captar este aspecto es seleccionar indicadores que permitan visualizar la exposición al riesgo que presentan los hogares. Afirma que



tradicionalmente la vulnerabilidad se ha referido a variabilidad del ingreso, del consumo o de otras dimensiones del bienestar como la salud o la vivienda, cuantificadas mediante la desviación standard o el coeficiente de variación del ingreso o del consumo, que es una medida ex-post. Sugiere observar, a efectos de percibir la situación de exposición al riesgo de un hogar, con antelación, indicadores no sólo de la situación del hogar, sino de sus vínculos con redes formales e informales. Para ello recomienda tener en cuenta: el valor y liquidez de activos físicos, el capital humano, la diversificación de fuentes de ingresos del núcleo familiar, los lazos con redes de distinta índole en la que el hogar se puede apoyar (grupos, asociaciones, cooperativas, a las que el hogar se encuentre integrado), la participación en redes de seguridad social formales y el acceso al mercado de crédito al consumo.

Estas propuestas de medición de vulnerabilidad restringen el concepto a aspectos mensurables respecto a capital físico, humano y social de las unidades estudiadas, combinados con indicadores de potencial cobertura de seguridad social, de acceso a redes de ayuda mutua, del funcionamiento de los mercados y de las políticas económicas, en tanto alternativas disponibles para manejar el riesgo. No obstante tratarse de una visión incompleta de lo que significa la vulnerabilidad, que continúa atada esencialmente a aspectos económicos y que recién se comienza a aplicar en forma muy incipiente, denota que hasta en los informes más conservadores de organismos financieros internacionales, están apareciendo menciones a la necesidad de ampliar y mejorar el espectro de indicadores de pobreza.

También se está procurando agregar a las medidas de pobreza material, indicadores en cuanto a falta de presencia, de voz, de participación, de capacidad para ejercer presión y de poder de la población pobre en las instituciones del Estado y de la sociedad, a través de técnicas participativas que buscan recabar las prioridades y percepciones de la sociedad civil, no sólo de los gobiernos. En tal sentido, el referido informe argumenta que la experiencia de la pobreza va más allá de las privaciones materiales y de los bajos niveles de salud y educación; forman parte de ella el que determinados sectores no puedan influir en decisiones que afectan sus vidas, el tratamiento estigmatizante, humillante y en ocasiones inhumano que reciben de las instituciones públicas y los impedimentos generados por barreras sociales y por normativas inadecuadas. Resulta pertinente remarcar cómo, a pesar de aumentar las dimensiones consideradas de la pobreza, las formas de definir dichas dimensiones y los indicadores propuestos para medirlas continúan presentando un fuerte sesgo cuantitativista, que a mi entender, no logra captar la esencia del fenómeno y sigue omitiendo el estudio de elementos que explican las causas del fenómeno y su perpetuación y crecimiento, centrándose en general, en las consecuencias o resultados del problema y en la propuesta de medidas paliativas o compensatorias.

5.2. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Pobreza Humana del PNUD.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) procura contribuir a la medición de diferentes dimensiones que afectan la capacidad de realización de las personas. Busca resumir en una medida, comparable internacionalmente, el grado de avance en el desarrollo de los países. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el desarrollo humano como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son la vida prolongada y saludable, el

acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Este concepto busca articular la producción y distribución de artículos de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas. Hace hincapié en el desarrollo de oportunidades y en la ampliación de opciones disponibles para las personas. Se intenta crear un índice compuesto de bienestar, en tanto se considera que los individuos no aíslan los diferentes componentes o aspectos de sus vidas cuando lo evalúan, sino que tienen una sensación general del mismo. El PNUD sostiene que debería buscarse no sólo elevar el nivel de satisfacción de necesidades de la gente, sino brindarles mayor capacidad de participación y determinación de decisiones que afectan sus vidas, al tiempo que se asegura una redistribución equitativa de los beneficios generados por el crecimiento económico entre las generaciones actuales, sin comprometer la satisfacción de necesidades de generaciones futuras. El informe anual de Desarrollo Humano que publica el PNUD presenta una visión más humana del desarrollo al enfatizar que el crecimiento económico es un medio para servir a los fines humanos y no un fin en sí mismo. Es así que lo define como un instrumento para incrementar las posibilidades de elección de las personas, no solamente mediante el aumento de su poder adquisitivo, sino a través del fomento del desarrollo y práctica de sus capacidades.

En este enfoque del desarrollo humano se encuentra la concepción de desarrollo de Amartya Sen (1997) quien, desde una perspectiva que procura ser más ética, plantea que éste es un proceso de expansión de libertades reales que disfrutan los individuos, poniendo el acento no ya en variables económicas exógenas a las personas, sino en el tipo de vida que éstas valoran y desean vivir, es decir lo ubica más allá de la esfera económica. Como contracara, la pobreza es visualizada como privación inaceptable de libertades sustantivas de los individuos, como una condición de vida que limita las capacidades para vivir la clase de vida que se valora. La pobreza constituye la restricción de libertades y capacidades de las personas.

El PNUD define pobreza como privación de cosas valiosas que una persona puede hacer o ser. Si bien no existe consenso sobre las formas de libertad que se privilegian o valoran más, éstas varían de acuerdo a cada grupo social. No obstante, propone un esquema mínimo de libertades fundamentales que abarca la libertad de todo tipo de discriminación, la libertad del temor, de la tortura, de detenciones arbitrarias, etc., la libertad de pensamiento, expresión, asociación y toma de decisiones, libertad de la miseria para llevar una vida decorosa, libertad para desarrollar plenamente el potencial humano personal, libertad de la injusticia y de las violaciones del estado de derecho, libertad de tener trabajo digno, sin explotación.

En este marco conceptual del desarrollo, el índice de desarrollo humano contempla combinaciones mínimas de capacidades básicas y alude a elementos que considera esenciales para lograr una vida decorosa, libre de miseria. Pondera cuatro indicadores referidos a tres dimensiones: longevidad, cuyo indicador clave es la esperanza de vida al nacer; conocimientos, medidos a través del alfabetismo adulto y de la escolaridad promedio; niveles decentes de vida humana, registrados a través del ingreso promedio, medido a partir del producto bruto interno por persona, cuyas cifras se ajustan por poder adquisitivo. Los dos primeros componentes del índice refieren a variables de stock, que por lo general no reflejan inmediatamente el deterioro socio económico de la población, su respuesta es lenta.

Para calcular el índice se determinan previamente valores máximos y mínimos para cada indicador, a partir de un rango dentro de un pool de países para el cual se dispone de información, con independencia del grupo al cual pertenece la población que se estudia. Ello se combina con criterios normativos en cuanto a umbrales o límites.

Por ser una medida resumen que pretende tener carácter internacional y que por lo tanto se elabora en torno a información básica disponible en la mayoría de los países, conduce a simplificar las distintas realidades de un país, escondiendo grandes desigualdades al interior del mismo. Trabaja con valores promedios, ocultando, de esta forma, disparidades internas.

Se suele señalar que el IDH presenta problemas de validez en cuanto a su objetivo de medir el desarrollo humano, favorece a los países con crecimiento económico, aún si no existen en ellos mejoras en la distribución del ingreso y a aquellas naciones que han logrado avances en áreas blandas del desarrollo social, en forma agregada y promedial.

Una de las principales limitaciones del Índice de Desarrollo Humano es que mide sólo algunas dimensiones que hacen a logros agregados del desarrollo humano. Obvio es afirmar que es imposible dar cuenta de realidades complejas a través de un solo número. Esta limitación la comparten todos los índices escalares. Pero el IDH ha levantado controversias tanto en lo relativo a aspectos metodológicos como de datos usados para su elaboración. Entre ellas se discute la arbitrariedad en la elección de las ponderaciones para cada indicador de privación, así como el uso de proyecciones y estimaciones alejadas de la realidad, cuando no existen datos disponibles. Por otra parte, suelen existir importantes diferencias en los años de vida de distintos sectores de la población, una gran variación en los logros educativos que la matriculación bruta no permite ver y en los ingresos realmente percibidos, en relación al PBI per cápita. Por tal motivo, el PNUD promueve el cálculo de dos índices para captar la distribución desigual de dichos resultados agregados: el Índice de Género que trata de medir las diferencias en el desarrollo entre hombres y mujeres y el Índice de Pobreza Humana, que intenta captar los niveles de privación de determinados grupos respecto a los niveles de bienestar agregados de cada país. Es decir que como contracara del IDH el Programa impulsa la detección y medición de la cantidad de personas y hogares a los cuales el desarrollo humano agregado no los alcanza. Apunta a medir privaciones en materia de longevidad, conocimientos y nivel de vida, agregándose la inclusión social, para países desarrollados.

El Índice de Pobreza pretende observar cómo se distribuye el IDH en los distintos estratos de la sociedad, para superar las distorsiones que presentan los promedios. El IDH en algunos países como Argentina ha registrado, durante la década de los 90, mejoras sustantivas como consecuencia de la recuperación económica, mientras en paralelo crecían visiblemente la pobreza, la desigualdad y el desempleo, en relación con sus niveles históricos. En Chile sucedió algo similar con los niveles agregados de IDH y el crecimiento económico por una parte, y el aumento de los niveles de pobreza y desigualdad, por otra. Estos casos ilustran lo engañosas que pueden resultar las mediciones e inferencias que se realicen a partir de ellas.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) se elaboró pensando en su aplicación en los países en desarrollo, siendo sensible al contexto de estos países. Las variables relevantes para

medir la pobreza varían según el tipo de país de que se trate. Para los países más pobres, el hambre, el analfabetismo, las epidemias y la falta de servicios de salud o agua pueden ser ilustrativas para medir el fenómeno, pero en países más desarrollados, estas variables con frecuencia no resultan significativas para indicar procesos de pobreza. En estos últimos, suele concentrarse en variables tales como la exclusión social. Por lo que para diferentes tipos de países y distintos grados de desarrollo, resultarán pertinentes diferentes índices de pobreza.

El IPH reúne en un índice compuesto la privación en cuatro dimensiones básicas de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, un nivel de vida decoroso y la inclusión social. Se calculan dos tipos de índices: el IPH-1 para los países en desarrollo y el IPH-2 para los desarrollados. El primero incluye: como indicador de vida, el porcentaje de habitantes nacidos hoy, que no se espera sobrevivan hasta los 40 años de edad; como indicador de falta de conocimientos, la tasa de analfabetismo adulto y como forma de medición de la privación en cuanto al aprovisionamiento económico, el porcentaje de población que carece de acceso a servicios de salud y a agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años que presentan peso insuficiente en forma moderada o severa. En el último informe sobre desarrollo humano (PNUD: 2002), en atención a la falta de datos fidedignos sobre el acceso a servicios de salud en épocas recientes, la privación en el nivel de vida se mide mediante dos indicadores de los tres mencionados: el porcentaje de población que no utiliza fuentes de agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso. Estos dos datos se promedian (en forma no ponderada) como aporte a la dimensión relativa al nivel de vida, en el IPH-1.

La fundamentación que maneja el PNUD para usar estos últimos indicadores en cuanto a aprovisionamiento económico es que en los países en desarrollo el aprovisionamiento público es más importante que el privado (no lo registraría el criterio de ingreso privado) y además, según sus estimaciones, 4/5 del ingreso privado se destina a alimentación. En consecuencia, considera que la falta de acceso a servicios de salud y agua, así como la desnutrición, captan de manera más fiel y práctica, la privación económica en países en desarrollo, en relación con otros indicadores.

Con respecto a los países desarrollados, el IPH-2 toma en cuenta otras dimensiones, otros indicadores y otros umbrales: para vida larga y saludable contempla el porcentaje de habitantes nacidos hoy que no se espera que sobrevivan hasta los 60 años; para conocimientos, exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida por la tasa de analfabetismo funcional adulto; para privación de aprovisionamiento económico, utiliza el ingreso, argumentando que el ingreso privado es la fuente de aprovisionamiento principal en los países industrializados; pero además agrega la variable "exclusión social", en la que intenta reflejar la no participación, a través del desempleo de largo plazo. La línea de pobreza que se usa para la tercera dimensión es el 50% de la mediana del ingreso familiar disponible. Para la cuarta, la falta de empleo debe superar los 12 meses.

En vista de las variables seleccionadas para los países en desarrollo, entre los que se incluye el nuestro, no asombra que Uruguay obtenga clasificaciones tan favorables en cuanto a este índice, ya que el umbral de 40 años para vida larga y saludable alude a mera supervivencia, el analfabetismo adulto no da cuenta de los problemas de educación nacionales, ni del deterioro relativo en esta dimensión respecto a niveles históricos. Los

indicadores usados no captan los procesos de pobreza, en particular no resultan pertinentes para países como Uruguay, que históricamente han ostentado en estas dimensiones, situaciones más similares a las de países desarrollados.

Vemos una vez más un intento por incluir nuevas dimensiones en una medida combinada, limitada a datos disponibles a escala nacional, con intenciones de comparabilidad. Ésta deja afuera múltiples aspectos que forman parte de la pobreza humana en varios países en desarrollo, en los que, por otra parte, se presentan nuevas manifestaciones del fenómeno, correspondientes a nuevos procesos, muchos de ellos consecuencia del modelo económico hegemónico, como apreciamos en párrafos anteriores. Tampoco permite captar la heterogeneidad de la pobreza en dichos países.

El PNUD, consciente de que el Índice de Pobreza Humana enfrenta limitaciones similares a los del Desarrollo Humano, debido a que pretende la comparabilidad de los resultados, también recomienda complementar sus resultados con datos adicionales referidos a la desigualdad y a las medidas de carencias críticas. A tales efectos utiliza para medir la pobreza, los ingresos de los hogares, las NBI y recientemente, las carencias críticas.

En atención a que en general la evolución de las NBI ha mostrado una mejoría creciente en muchos países dado que un número mayor de personas accede a los servicios que incluye el índice, el PNUD resalta la necesidad de redefinir periódicamente tanto los límites mínimos o que se consideran críticos, como los componentes de las necesidades básicas. Con esa finalidad diseñó el Índice de Carencias Críticas, en función de seis indicadores: cobertura médica, acceso a energía eléctrica, acceso a agua potable por cañería interna, asistencia escolar, hacinamiento y vivienda precaria. Un hogar se clasifica como pobre si presenta carencias críticas en cualquiera de los indicadores mencionados.

Para completar la visión de la pobreza humana de un país, el PNUD incorpora indicadores para evaluar la distribución del desarrollo humano. Analiza la desigualdad en la distribución del ingreso a través de distintas técnicas, entre otras, la evolución del ingreso total que reciben los hogares ubicados en cada uno de los quintiles o deciles en que divide la población, medidas sintéticas como el Índice de Gini (que resume la brecha existente entre la distribución real del ingreso y una distribución teórica igualitaria en la que cada quintil recibiera un 20% del ingreso agregado o cada decil un 10%), cocientes entre el ingreso promedio de los más ricos y los más pobres, etc.

En el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay del PNUD: 1999, se señala una “natural” tendencia a la concentración del ingreso en el actual contexto económico global, como resultado, entre otros factores, de la apertura comercial, la reducción del Estado, la desindustrialización, y las transferencias de trabajadores al sector servicios, en el cual las diferencias de ingresos tienden a ser más desigualitarias. Esta desigualdad se refuerza con las exigencias de calificación y versatilidad de los mercados abiertos, las que provocan, en muchos casos, una mayor brecha en los retornos salariales de los distintos sectores. Estos procesos no son registrados por los indicadores reseñados, por lo que una primera lectura optimista de los mismos puede conducir a conclusiones equívocas en cuanto a tendencias en la evolución de la pobreza.

Asimismo, hay que tener presente que en virtud del aumento en el peso relativo de la participación de la fuerza de trabajo en los quintiles más pobres de la población - hecho verificado en nuestro país en los últimos años - la desigualdad de acuerdo a perceptores individuales puede no verse reflejada a nivel de los hogares. Los indicadores de pobreza humana no reflejan el hecho de que la recomposición de niveles históricos de ingreso de los hogares se ha logrado en varios países de América Latina, incorporando más miembros del hogar a la fuerza de trabajo, en actividades más inestables y precarias que en el pasado.

El propio PNUD afirma que las mediciones tampoco dan cuenta de las fisuras en la integración social (evidenciadas entre otras manifestaciones en el repliegue privado de las clases altas, como en el caso de los barrios de élite autoexcluidos y que segregan a quienes no pertenecen a ellos, en los procesos de potencial fractura de sectores medios y en la aparición de nuevas subculturas marginales). La incertidumbre respecto a las fuentes de bienestar y la precariedad del empleo tornan más vulnerables a los individuos y hogares a caídas bruscas en su bienestar, pero ello no se ve reflejado en las mediciones de pobreza. Por lo que, en momentos en que la estabilidad y garantías de bienestar en muchos hogares disminuyen debido a múltiples factores (reducción del Estado como proveedor de bienes y servicios, privatización del sistema tradicional de seguridad, cambios en la estructura y roles de la familia y la comunidad como fuentes de protección) deberían buscarse nuevas modalidades de registrar dichos elementos, que no son captados por los indicadores tradicionales. Los cambios en el trabajo y el empleo con el consiguiente pasaje a la precariedad e incertidumbre, así como a nuevas formas de inserción laboral, con predominio de nuevos sectores como el de servicios, exigen complementar los índices de pobreza y desigualdad con información adicional que dé cuenta de estos fenómenos que afectan directamente a la calidad de vida y bienestar de la población, pero que son ignorados por los métodos de medición analizados.

5.3. Aproximación desde la evaluación de activos y estructuras de oportunidades de los hogares.

Con el objetivo de ofrecer una innovación en el marco de aproximación a los problemas de la pobreza y la marginalidad, de la vulnerabilidad y la exclusión social, la CEPAL ha impulsado estudios tendientes a plantear nuevos indicadores sobre estos procesos. Al redefinirse los núcleos de la problemática social, más allá de los ingresos y de las NBI, la Comisión propone construir alternativas para el tratamiento de la heterogeneidad de la cuestión social. Parte de la premisa de que los paradigmas analíticos en torno a los cuales se calculan las medidas tradicionales de pobreza no dan cuenta adecuadamente del problema y no son idóneos para distinguir entre procesos diferentes como son el empobrecimiento, la segmentación o la exclusión social. Procurando superar entonces las observaciones que se formulan a las medidas de carencias de ingresos y de necesidades básicas o críticas, o a los indicadores de desarrollo humano, esta nueva perspectiva se centra en el análisis de la disponibilidad de determinados atributos básicos en los hogares, necesarios para aprovechar la estructura de oportunidades que se puede encontrar en la sociedad, en el Estado o en el mercado.

Las nuevas formas de inserción precarias en la estructura ocupacional, la situación de vulnerabilidad de los hogares frente a las vicisitudes del mercado, al repliegue de funciones del Estado y al debilitamiento de instituciones (como la familia o la

comunidad), son señalados por la CEPAL como los principales factores que fueron llevando a la necesidad de replantear los esquemas conceptuales para abordar el fenómeno de la pobreza. La noción de vulnerabilidad que plantea la CEPAL refiere a la capacidad de los hogares para controlar las fuerzas que determinan su destino, o bien para contrarrestar los efectos negativos sobre su bienestar. Se vincula con el desfase que se verifica entre los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar dichas oportunidades. En particular, las asincronías frente a las estructuras de oportunidades del mercado, conducen al aumento de situaciones de precariedad, inestabilidad laboral o desempleo, en tanto los desfases respecto a estructuras de oportunidades que brinda el Estado y la comunidad derivan en un incremento de las situaciones de desprotección e inseguridad. Estos dos procesos de desencuentro se retroalimentan mutuamente – sinergia negativa - dando lugar a problemas de exclusión y de marginalidad, que van más allá de los desafíos clásicos de erradicación de situaciones de pobreza, y que requieren nuevas perspectivas para abordarlos.

Esta propuesta parte de la base de que no es posible valorar los recursos disponibles en los hogares si no se tiene en cuenta al mismo tiempo la estructura de oportunidades a la que pueden acceder. Se considera en tal sentido que los recursos se transforman en activos, en la medida que permitan aprovechar las oportunidades disponibles en el medio, oportunidades cuya estructura no es fija, sino variable. El enfoque de vulnerabilidad se centra, por un lado, en el análisis del portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares, que equivale a la estructura profunda que subyace a la heterogeneidad de la pobreza, y por otro, en los cambios en las estructuras de oportunidades y en los requerimientos de acceso. En lugar de focalizarse en los déficits de ingresos o en las carencias críticas en la satisfacción de necesidades de los hogares, esta mirada estudia los atributos que se consideran necesarios para poder aprovechar la estructura de oportunidades existente en un momento y espacio determinados.

El eje central del enfoque se sitúa en el capital o activos de las familias, que se supone refleja los recursos que manejan los hogares o sus carencias al respecto. Se observan así los grados variables de posesión, control y posibilidades de movilización de recursos que tienen los individuos. Las oportunidades refieren al acceso a bienes, servicios o desarrollo de actividades. Se tienen en cuenta tanto los activos físicos, como financieros, humanos o sociales, así como la interrelación existente entre ellos. Se buscan sus conexiones en materia de estrategias de sobrevivencia, de respuestas de los hogares frente a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad, de patrones de movilidad social y de integración social. De manera que no todo recurso es un activo en esta perspectiva, sino que son activos (o capital) aquellos recursos que de ser usados, le permiten al hogar hacer uso de la estructura de oportunidades disponible en un lugar y tiempo dados, con el fin de aumentar el nivel de bienestar o hacer frente a los riesgos que lo amenazan. El énfasis se pone en generar las condiciones que permitan crear o reforzar las capacidades de los hogares para mejorar su bienestar.

Los recursos que integran cada tipo de activo pueden estar instalados en las personas (recursos humanos tales como destrezas, atributos educativos y de salud), en derechos (sobre el uso y destino de bienes o acceso a servicios establecidos por la legislación o basados en usos y costumbres aceptados), o en relaciones (vínculos con otras personas, apoyos mutuos, contactos, integración en distintos tipos de redes).

El concepto de vulnerabilidad se asocia a la capacidad que presenta un hogar para controlar los sucesos que enfrenta y se considera que es función de los activos que dicho hogar maneja, de los recursos que lo habilitan a hacer uso de las oportunidades a las que tiene acceso. La contrastación entre activos y estructura de oportunidades da como resultado la vulnerabilidad de los hogares. Las modificaciones en la vulnerabilidad resultarían, en este enfoque, de transformaciones en los recursos de los que dispone el hogar, de cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades del contexto al que pertenece, o de alteraciones en ambos factores. Si dichos requerimientos evolucionan más rápidamente que las posibilidades de respuestas de las familias de generar mayores recursos para acceder a las oportunidades, la vulnerabilidad se acrecentará.

En la base de esta perspectiva se puede encontrar el enfoque del Banco Mundial, mencionado anteriormente respecto a activos - vulnerabilidad (“asset-vulnerability approach”). En tal sentido y a pesar de su intención de superar miradas convencionales predominantes sobre la pobreza, parece caer en una visión economicista del fenómeno, en tanto se concentra en conceptos tales como: portafolio de activos, capital e inversión, que remiten a significados económicos o bien extienden la terminología económica al mundo social, pero tal vez sin lograr despojarla de sus connotaciones conceptuales. Asimismo, se centra en la capacidad y esfuerzo de los hogares de hacer frente a los fenómenos de pobreza, que se asumen como un **dato dado**. Aunque se rastrean algunas de las causas de su generación, la propuesta no se asocia a la reversión de las mismas atacando su génesis, ni relaciona la situación de los sectores pobres y los procesos de empobrecimiento de los estratos medios de la población con la situación de otros segmentos de mayores recursos. Parte de la constatación de ciertos fenómenos que acompañan a la globalización, con cierto grado de fatalismo, en cuanto a su inevitabilidad, los que, en el mejor de los casos, pueden ser contenidos o regulados parcialmente por el Estado. Tales fenómenos se vinculan con: la centralidad del mercado en la definición de las estructuras de oportunidades de movilidad e integración y su paralela incapacidad para mejorar el bienestar general y la seguridad en el trabajo, al tiempo que se debilitan otras instituciones como la familia y comunidad, que tradicionalmente determinaban estructuras de oportunidades y cumplían funciones de integración social. Ante este contexto de incertidumbre laboral y de cambios en las estructuras familiares y comunitarias, el enfoque en cuestión plantea, o bien crear estructuras de oportunidades que hagan viable la movilización de los activos que poseen los hogares, o bien proveerlos de capital para reducir su vulnerabilidad, para mejorar sus condiciones de vida y para acercarlos a nuevas estructuras de oportunidades que faciliten su movilidad e integración. La política estaría orientada, en consecuencia, a generar activos y mantenerlos.

Otra restricción del enfoque es que para operacionalizar los conceptos exige seleccionar ciertos tipos de activos y excluir otros, observar estructuras de oportunidades en ciertas áreas e ignorar otras, con el consiguiente grado de arbitrariedad por parte de quien toma estas decisiones. También en los hechos suele incluirse activos cuya operacionalización cuente con la clase de información que se necesita y omitirse otros, no por su falta de relevancia, sino por la complejidad de traducirlos en indicadores.

No obstante lo anotado en cuanto a limitaciones de esta perspectiva, la misma combina indicadores correspondientes a metodologías de corte cuantitativo, con resultados de trabajos de campo, desarrollados en base a entrevistas en profundidad, a partir de metodologías cualitativas que muestran, desde otra perspectiva, las respuestas de las familias pobres y vulnerables ante modificaciones en las estructuras de oportunidades.

Otra ventaja de esta forma de observar la pobreza es que conjuga análisis micro de los hogares con análisis macro, al vincular el portafolio de recursos de las familias y sus estrategias de movilización, con las estructuras de oportunidades que les brinda o puede proporcionar el medio.

Las modalidades de generación y movilización de activos refieren a incorporación a la fuerza de trabajo de más miembros de la familia, a la capacidad de los hogares de invertir en capital humano, a las decisiones en torno a mantener a los hijos en el sistema educativo, al uso dado a la vivienda con distintos fines, a las estrategias de movilidad geográfica, al manejo de los gastos, el crédito y endeudamiento familiar, frente a reducciones en los ingresos, a transformaciones en la estructura de los hogares y de las familias, etc. También se atienden aspectos vinculados con el capital social, tales como redes de vínculos y apoyos mutuos, a través de la familia, el barrio y el trabajo y se analiza el capital familiar.

Una de las fuentes de investigación de vulnerabilidad social es la encuesta de hogares. Ésta suele presentar limitaciones a la hora de examinar los vínculos de las familias con el mercado de trabajo, en atención a las nuevas dinámicas que operan en los mercados laborales, en virtud de que no suelen arrojar información acerca de nuevas formas de contratación, inestabilidad ocupacional, falta de cobertura social, afiliaciones gremiales, personas autoempleadas, etc. Asimismo, ofrece problemas para elaborar indicadores que permitan aproximarse al capital social, que se encuentra en las relaciones familiares y comunales, y a las protecciones y seguridades que operan desde el Estado. La CEPAL ha sugerido la incorporación de cambios en los cuestionarios que permitirían construir indicadores de activos y contribuirían a enriquecer este enfoque. También ha propuesto indicadores de “usos” de capital social, a través del análisis de la inserción de los individuos en el mercado laboral, o de las redes de ayuda familiar, o bien de la utilización de la vivienda, así como de las “fuentes” del capital social, mediante el examen del clima educativo del hogar, de los contactos en el ámbito laboral, o de la estructura familiar, entre otros. Respecto a las características del contexto comunitario como fuente de capital social, propone incorporar las desigualdades del medio social, considerando en particular dos dimensiones: la segmentación educativa y la segregación residencial, como nuevas formas que atentan contra las posibilidades de integración social.

Resulta especialmente valioso el hecho de que se incorpore como fuente de información a los propios actores que sufren la pobreza, quienes en este caso transmiten su experiencia y percepción acerca de las formas en las que generan y articulan activos. Es decir, que mediante la inclusión de métodos cualitativos se logra profundizar en otros aspectos del tema, sin perseguirse representatividad en términos estadísticos, sino captar otras dimensiones que no son registrables por medio de estadísticas. Se busca reflejar la heterogeneidad de la pobreza, las situaciones de vulnerabilidad a la marginalidad, de vulnerabilidad a la pobreza y de vulnerabilidad a la exclusión, acarreadas por la

modernidad, cada una de las cuales supone un portafolio diferente de activos, susceptibles de ser movilizados. Para cada tipo de situación recomienda distintas acciones en materia de intervención social. Otro elemento enriquecedor de este enfoque, respecto a las medidas basadas en la línea de ingresos o en las NBI, es que no sólo contempla la carencia o privación del hogar, sino sus potencialidades en el manejo de activos. En este sentido, las intervenciones que privilegia son aquéllas que tiendan a reforzar las estrategias o comportamientos con los cuales los hogares naturalmente responden a la situación de pobreza, o a los procesos de empobrecimiento, frente a la alternativa de propuestas lógicas desde una óptica de la razón técnica, pero no desde otras lógicas o desde las percepciones de los involucrados en el problema. Asimismo, propugna políticas sociales integradas, con efectos perdurables en el largo plazo, no de carácter transitorio o de emergencia.

Una de las diferencias entre este enfoque de activos y vulnerabilidad y el del Banco Mundial es que además de los recursos familiares y sus formas de utilización, el primero toma en cuenta los cambios en el mercado, en las políticas sociales estatales y en la comunidad, como relevantes para el análisis de la pobreza. En otros términos, si bien el énfasis está puesto en los activos, éstos no interesan descontextualizados, sino en su relación con los patrones de movilidad e integración existentes en un medio específico, en su posible articulación con la estructura de oportunidades disponibles (en el mercado, en la comunidad, en el Estado).

IV. ENFOQUES ALTERNATIVOS.

1. Propuestas de algunos autores para mejorar la aprehensión de la pobreza.

Ante las limitaciones señaladas que presentan los métodos tradicionales, más usados para medir la pobreza, se torna imprescindible idear e incluir otros criterios que incorporen indicadores de los procesos de vulnerabilidad, empobrecimiento relativo y exclusión a los que asistimos, no tenidos en cuenta en los criterios cuantitativos generalmente utilizados para catalogar la pobreza. Ya se ha empezado a transitar en tal sentido mediante intentos desde diferentes ámbitos de mejorar el abordaje metodológico y conceptual del problema, de manera de desarrollar paradigmas analíticos más adecuados para estudiar el tema.

Si el objetivo de una medición es determinar el nivel y evolución de la pobreza, es preciso ser cuidadosos en cuanto a los criterios y procedimientos que se aplican, puesto que la práctica nos demuestra que los resultados que se obtienen desde distintos estudios que privilegian diferentes aspectos del problema y generan diferentes datos – que son construcciones del investigador desde un paradigma determinado -, suelen ser totalmente divergentes. Las discrepancias halladas entre los indicadores de pobreza de varios estudios sobre la magnitud del fenómeno y sus características y entre los análisis técnicos y el sentir de la población, ponen en tela de juicio la validez de los mismos y evidencian su relatividad cultural y valorativa.

Uno de los aspectos que preocupa a los estudiosos del tema es la visión asistencialista que acompaña a varias de las perspectivas en las que se encuadran las metodologías más difundidas de medición de la pobreza. Éstas a menudo consideran a las personas pobres

como objetos pasivos que sufren ya sea carencias de ingreso, de consumo, o insatisfacción de sus necesidades básicas, desde una observación externa de la sociedad. En lugar de encarar a los sujetos como activos protagonistas, ya sea en los estudios como en la acción social promocional, la población analizada se torna objeto de análisis y objeto de intervención.

El transformar la concepción del pobre como objeto al pobre como sujeto conduce a perspectivas analíticas que no partan de la carencia o negatividad, sino de las potencialidades que el mismo presenta y, en consecuencia, a un enfoque de la acción acorde con una perspectiva que rescate lo positivo. Se trata no sólo de captar, a través de indicadores, ciertas condiciones de vida observables directamente, sino de llegar a percibir el sentido que los sujetos le asignan a dichas condiciones de vida y a la propia acción, de acuerdo a sus orientaciones valorativas. Esta visión de la pobreza desde “adentro”, más comprensiva, se asocia a una política social participativa, integral y promocional, tendiente a la equidad, a la participación, al ejercicio pleno de los derechos del hombre, a rescatar positividad que emergen desde lo aún no logrado, desde las “negatividades”.

Lo expuesto exige más modestia del experto, menor rigidez en su mirada externa y mayor preocupación por llegar a conjugar su saber técnico con el saber y la visión de quienes sufren los problemas.

Otro aspecto relevante a considerar cuando se intenta delimitar y caracterizar la pobreza es el carácter dinámico e histórico de este tipo de fenómeno, lo que conduce a realizar análisis comparativos, que tomen en cuenta estos rasgos y que incorporen determinantes económicas, al mismo tiempo que factores socioculturales y políticos, sin caer en extremos de exclusivo determinismo económico, ni en culturalismos.

Las escalas de medición y las metodologías cuantitativas que captan la homogeneidad generalmente llevan a visiones parcializadas de un problema que parece presentar cada día más diferencias cualitativas. Por lo que el reconocimiento de la heterogeneidad exige dar lugar a visiones que recojan lo cualitativo, además de lo cuantitativo. J. Villareal destaca, al analizar la exclusión social, la necesidad de considerar “*no sólo las necesidades insatisfechas que marca la pobreza socioeconómica, sino también los rasgos de marginación estamental que se sitúan en el nivel sociocultural y otras formas de exclusión...*” (Villareal, J.:1996, pág. 108), resaltando la importancia de integrar indicadores económicos, sociales, culturales, políticos, que den cuenta de la heterogeneidad de un fenómeno que pasó de la “unificación básica que daba un terreno homogéneo de valor cuantitativo” a una sociedad fragmentada y desarticulada sobre “un terreno de una escala nominal cualitativa”, según palabras de este autor.

Villareal conceptualiza la pobreza desde una óptica original, distinta a la tradicional, triangulando los datos disponibles sobre la realidad latinoamericana, con la reflexión y la práctica. Desde esta perspectiva, propone utilizar un método para estudiar la pobreza que combine inducción y deducción, que no distinga entre contextos de descubrimiento y de justificación, que parta de los problemas sentidos, de las preguntas y de los valores, que articule teoría y práctica, que no se encierre en un único paradigma interpretativo, que sea flexible y cuestione los fundamentos de las concepciones más utilizadas en materia de pobreza.

En atención a la realidad que se vive en gran parte de los países latinoamericanos, resalta la conveniencia de atender tanto la heterogeneidad, vinculada a la exclusión, como la concentración en la distribución del capital y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Este autor considera que los estudios sobre pobreza provenientes de la CEPAL no escapan a los enfoques economicistas predominantes en la literatura sobre pobreza y privilegian los aspectos de desigualdad y distributivos del problema, señalando la equidad como objetivo, pero descuidando aquellos aspectos relacionados con la exclusión y manteniendo una perspectiva ajena.

También cuestiona los enfoques centrados en un solo aspecto del problema, como el rol del Estado o el empleo, como condición necesaria y suficiente para superar la pobreza, como si se tratara de un sistema al que todos pertenecen, ignorando sus especificidades y los factores extra-económicos. Enfatiza la necesidad de que las metodologías que se apliquen para la detección de fenómenos de pobreza recuperen factores de largo plazo y cualitativos, mecanismos profundos que se asocian a la génesis de estos procesos. Pero paralelamente, discute que se diluya en el análisis, el problema de la exclusión - inclusión, o del afuera y el adentro, cuando los enfoques se centran en la pobreza estructural. Objeta que no se estudien los elementos que conducen a actualizar los procesos de segregación y el paradigma subyacente. Algunos de sus ejes principales de análisis recaen en las redes de poder, en la jerarquización que actualmente se realiza de ciertos valores como la eficiencia, la productividad y el rendimiento, en detrimento de otros, en la discriminación, en la segregación territorial, que divide a la sociedad en islas que no comparten ni vida cotidiana, ni sistemas culturales, ni territorio.

La cuestión social, es replanteada para América Latina, por el mencionado autor, en términos de procesos de empobrecimiento y de exclusión, por lo que insiste en que las aproximaciones teórico-metodológicas deberían contemplar no sólo la desigualdad, sino el estar adentro o afuera del sistema. La especificidad de los procesos que se han venido observando en la región, no es captada por las miradas economicistas, que no dan cuenta de la influencia de lo social en dichos procesos.

En consecuencia, otro aspecto que se intenta combatir de los enfoques clásicos de medición de la pobreza, es la concepción eminentemente economicista en la que se basan, que deja afuera múltiples aspectos del fenómeno, de orden social, político, cultural, territorial. Villareal desplaza el foco de atención hacia lo socio-cultural, analizando la incidencia de estas dimensiones en los procesos de exclusión. Si bien reconoce que las "carencias" son parte de los fenómenos de pobreza y exclusión, ello no debe desdibujar otras transformaciones que se han ido operando en las sociedades latinoamericanas. Ellas tienen un papel relevante en la generación de estos procesos y por lo tanto deberían tenerse en cuenta a la hora de buscar indicadores de pobreza y exclusión. Entre las transformaciones más relevantes que deberían agregarse a los enfoques tradicionales de medición de la pobreza, Villareal menciona: la concentración de poder, de recursos y de disponibilidades, las modificaciones en el papel del Estado, en su tamaño y alcance, la fragmentación territorial, así como la generalización de mecanismos de flexibilización y precarización laboral y de introducción de tecnologías que desplazan mano de obra. Los modelos de acumulación de capital promovidos, que no permiten la vigencia de democracias plenas sino restringidas, han tenido una fuerte incidencia en el incremento de la desigualdad y en la generación de minorías

beneficiadas y de polos de miseria. Estas prácticas desembocan en un refuerzo de la exclusión.

Otros autores, como Fortunato Mallimaci, sugieren integrar perspectivas macro que denotan factores estructurales que condicionan la pobreza, con información acerca de las políticas del Estado y con datos acerca de la vida cotidiana de los sectores populares, para dar cuenta de su forma de organizarse y de responder ante las situaciones críticas que viven, para "*conocer cómo se expresan, viven, sueñan y cuáles son sus expectativas e identidades*". (Mallimaci, F.:1996, pág. 186). Con tal fin, propone triangular metodologías cuanti y cualitativas, cifras, que son resultado de mediciones, con sentidos y significados que los actores atribuyen a los fenómenos estudiados, trayendo a los análisis, la voz y las percepciones de los sujetos. Este enfoque, que articula lo micro y macrosocial y lo cualitativo con lo cuantitativo, del punto de vista epistemológico, responde a supuestos entre los que el autor destaca el rechazo a la "naturalización" del mundo social y el pasaje de la observación a la comprensión, de una visión externa a una interna.

Apuntar a una visión global de la pobreza implica superar las visiones clásicas basadas en un conjunto de indicadores cuantitativos y evitar enfoques reduccionistas a una sola o unas pocas dimensiones del fenómeno, contemplando aspectos políticos, culturales, de poder, el conflicto, el relacionamiento entre el mercado, el Estado y la sociedad, las vivencias de los individuos, etc. Entre los elementos que deberían contemplar los indicadores de pobreza para una ampliación de la perspectiva y mejor comprensión del fenómeno, este autor reseña las siguientes: una ampliación del concepto de vulnerabilidad, una visión de largo plazo que recoja las dimensiones histórica y cultural del proceso, así como su génesis, la introducción de las dimensiones subjetivas, culturales y psicológicas, de la perspectiva de los actores, la detección de necesidades simbólicas insatisfechas, de pérdidas de identidades y de referencias familiares, laborales, de vecindario y sociales. El énfasis en estos enfoques alternativos estaría puesto en los métodos cualitativos, en el contexto, en indicadores subjetivos, en base a consultas efectuadas a los actores, en describir e interpretar, a partir de la conjugación de los aspectos estructurales de la realidad social, con los aspectos subjetivos y culturales de esa realidad. La propuesta de enfoque significa ligar y relacionar: "*lo estructural con lo individual; la globalización con la vida cotidiana; lo económico con lo cultural; lo objetivo con lo subjetivo*". (Mallimaci, F.:1996, pág. 194).

En síntesis, de lo que se trata es de enriquecer el análisis, recuperando transformaciones cuanti y cualitativas que se agregan a la perspectiva meramente economicista, que sólo se acerca al fenómeno desde lo económico y desde la carencia, de manera tal de lograr reflejar una concepción más sustantiva y acabada, que de cuenta de formas específicas de marginación, segregación y segmentación existentes en América Latina. Preocupa que mediante los enfoques alternativos se logre especificar cómo se construye ese quedar fuera, o excluido, que no es captado por las aproximaciones estáticas desde la privación, puramente economicistas.

C. Dubar sostiene que la exclusión responde a un doble proceso -estructural y biográfico-, resultado de una transformación global en la socialización que tiende a descalificar socialmente a todos los que no entren en la nueva lógica de la competencia, y a provocar distintas formas de desafiliación. Se vincula con la ausencia de empleo y

con la pérdida de relaciones sociales. Las investigaciones sobre este fenómeno, afirma el autor, deberían identificar a las poblaciones de riesgo, registrando los factores que inciden en las posibilidades de acceso al empleo y de construcción de relaciones sociales, pero también es necesario comprender las lógicas subjetivas de los sujetos que sufren la exclusión del trabajo y de la vida social. Recomienda articular análisis cuantitativos de relaciones entre trayectorias de exclusión y “características objetivas”, por una parte, y análisis cualitativos de “lógicas subjetivas” y de experiencias de exclusión, por otra. Resalta la conveniencia de confrontar los resultados estadísticos obtenidos de indicadores de situación periódicos y características individuales consideradas objetivas, con los discursos y testimonios de personas que expresan el sentido subjetivo de su itinerario (aproximación longitudinal cualitativa). Uno de los desafíos de la investigación actual sería, desde esta perspectiva, el comparar “lógicas subjetivas” con “trayectorias típicas objetivamente identificadas”. (Paugam, S.: 1996, pág. 111-117).

S. Paugam distingue tres grandes preocupaciones teóricas, comunes a varios investigadores en ciencias sociales, acerca de los problemas de pobreza y exclusión que repercuten en las formas de abordarlos y en las correspondientes metodologías de análisis: la reproducción de las desigualdades, el debilitamiento de los lazos sociales y los límites de las políticas sociales en cuanto a asegurar el cumplimiento del principio de universalidad de los derechos del hombre. Estos ejes teóricos conducen al necesario pasaje de un enfoque estático de los problemas a uno dinámico y multidimensional.

En cuanto a la integración de enfoques macro y microsociales, Paugam afirma que en atención a que la pobreza y la exclusión son conceptos relativos, vinculados con normas y valores acerca de lo que se considera bienestar y participación en la vida colectiva, en cada sociedad y momento histórico, la investigación sobre estos dos fenómenos debería tener en cuenta dos dimensiones de los mismos. Por un lado, la dimensión macro - sociológica que refiere a las representaciones y percepciones sociales sobre estos fenómenos y a la elaboración de categorías consideradas como “pobres” o “excluidos” y, por otro, la dimensión micro - sociológica, que se vincula con el sentido que otorgan las personas involucradas en estos procesos a sus experiencias vividas, sus comportamientos hacia el resto de la sociedad y sus respuestas a las situaciones que enfrentan. Un enfoque articulador de estas dos dimensiones exige nuevos instrumentos de análisis diferentes a los tradicionales; ya no se trata de identificar de forma estática a los grupos carenciados, sino de analizar, a través de diversas trayectorias, los procesos que conducen a algunos sujetos a un cúmulo de handicaps, en tanto otros gozan de un conjunto de ventajas (énfasis en la inestabilidad de las situaciones y en los procesos que llevan a la constitución y reproducción de las desigualdades). (Paugam, S., 1996, pág. 569).

Otros analistas del tema, al referirse a enfoques alternativos, resaltan la importancia de adoptar perspectivas globales que intenten captar la interdependencia existente entre sectores pobres y no pobres, así como sus relaciones, las que pueden arrojar luz sobre el porqué de la pobreza y las modalidades que adopta, elementos que no aporta una medición, que a lo sumo nos iluminará sobre la magnitud del fenómeno. Las formas simplistas, reduccionistas y mutilantes de enfocar la pobreza, que se centran en un exclusivo tratamiento estadístico y tecnocrático de la misma, contribuyen a su

mantenimiento o expansión, en la medida que ignoran u omiten elementos esenciales para su comprensión y abordaje.

2. ¿Enfoques cuantitativos vs. enfoques cualitativos? El intento de cuantificar el mundo como expresión del verdadero conocimiento científico, asociado a la sociología positivista y neo-positivista, ha causado múltiples problemas a las ciencias sociales, entre ellos, el subordinar a la medición, la complejidad de los problemas (por ejemplo, el de la pobreza), ignorar todo aquello que se resiste a la medida, o hacer pertinente lo medible, en lugar de procurar medir lo pertinente, por una falsa imagen de rigurosidad. Con frecuencia se ha sacralizado lo cuantitativo, considerando las mediciones como productos objetivos, olvidando, cómo se ha producido tal dato.

F. Conde (1994) sostiene que *“la clave de una adecuada perspectiva metodológica en la investigación social consiste en el conocimiento realista y pragmático de los campos de pertinencia y de los límites de aplicación de cada aproximación teórica, metodológica, práctica y técnica”*, es decir que resalta la importancia de no forzar o extralimitar el ámbito de aplicación y pertinencia de cada metodología, siendo consciente de las características de cada una.

A. Ortí (1994), a su vez, afirma que el enfoque cualitativo viene a reconocer la complejidad de la realidad social, en la que identifica diferentes niveles (fáctico, significativo, motivacional), concluyendo que los enfoques cuali y cuantitativo son “complementarios por deficiencia”. Señala que en los procesos sociales es posible identificar tanto aspectos simbólicos, significados o sentidos, como elementos medibles, cada uno de los cuales requiere formas de abordaje diferentes, que no resultan autosuficientes. Ejemplifica citando la incapacidad de un abordaje cuantitativo para captar la multidimensionalidad de lo real o la imposibilidad de percibir la extensión o frecuencia de un fenómeno, mediante técnicas cualitativas. De ahí que sugiera explorar *“el territorio que queda más allá de los límites, posibilidades y características del enfoque opuesto”*, poniendo énfasis en la búsqueda de un planteamiento metodológico integral, complejo, y dejando de lado la discusión acerca de una acrítica opción instrumental por técnicas cualitativas o prácticas cuantitativas, como si se tratase de enfoques alternativos para el estudio de cualquier problema social.

Otros autores, en cambio, esquematizan y oponen las diferencias de ambos enfoques, asociando lo cuantitativo exclusivamente a un cuadro de referencia teórico positivista o funcionalista, a una racionalidad científico – técnica, como única válida, a un conocimiento científico objetivo, descontextualizado, incompleto, de conductas masivas, o de regularidades, a la fragmentación y el control, a una concepción de los hechos como son y no como deberían ser (partiendo de una sociedad armónica), a una forma de abordar la realidad verticalista, asimétrica (relación sujeto autosuficiente – objeto pasivo, con relaciones de dominación, influencia, manipulación, en la que sólo el científico participa del conocimiento), centrada en la formalización, abstracción y matematización, desde una perspectiva ahistórica y apolítica, en la que el hombre aparecería como un medio, con la primacía de valores comerciales, de eficiencia y racionalidad. Esta óptica centrada en lo extensivo, supone un diseño prefijado, en el que en el punto de partida figura el punto de llegada de la investigación, supone la preocupación por la prueba, la explicación, los modos de validación.

En el otro extremo, se asimila lo cualitativo a un cuadro teórico asociado a las ciencias sociales críticas, a la búsqueda de un nuevo tipo de ciencia que intenta recuperar la dimensión humana y captar su esencia más profunda, a un conocimiento subjetivo, concreto, contextualizado, completo, que parte del reconocimiento de una sociedad conflictiva y apunta a la búsqueda de alternativas, a una forma de abordar la realidad de los sujetos estudiados que sea horizontal, simétrica, intersubjetiva (con una relación sujeto – sujeto en la que ambos son coproductores de conocimiento, con énfasis en el intercambio comunicativo), focalizada en lo sustantivo, en lo concreto y sensible, desde una visión histórica y política, en la que el hombre surge como un fin, en un lugar central, en la que priman valores tales como el altruismo, la solidaridad, la sensibilidad. Esta óptica centrada en lo intensivo, en la profundidad y en la cualidad, no parte de un punto preestablecido, se encuentra abierta a la reformulación, se preocupa por el descubrimiento y problematiza los modos de descubrir y la construcción del objeto, no da por sentado un objeto preconstituido.

Que la perspectiva cuali y cuantitativa sean o no complementarias es una discusión vigente, inacabada, que continúa replanteándose. Muchas veces se suele postular su complementariedad como solución de compromiso, sin aclarar la naturaleza de tal discusión. Obviamente en un sentido trivial ambas metodologías son complementarias en cuanto es posible analizar datos y discursos en una misma investigación. No lo serían en el sentido de que acumulando perspectivas se enriquecería el objeto, por la suma de sentidos que arrojarían un sentido más complejo de lo estudiado. En cada perspectiva se trataría de objetos y objetivos de investigación diferentes, de principios generadores del conocimiento distintos y de prácticas que se desarrollan en niveles diferentes de información y de comunicación interpersonal.

Como ya se indicó, no debemos olvidar que lo cuantitativo o cualitativo no es sólo un problema de cambio de objeto o de considerar aspectos diferentes de una misma realidad. Por lo general involucran, tal como se señaló en el numeral II anterior, cuadros de referencia teóricos, posturas epistemológicas, actitudes del investigador y posturas pedagógicas (en la relación sujeto investigador – sujetos investigados) diferentes. Sin perjuicio de esta afirmación, también es cierto que dentro de cada orientación (cuanti y cualitativa) es posible encontrar autores con enfoques teóricos divergentes. Varios estudiosos del tema, aconsejan no establecer una correspondencia férrea entre posiciones epistemológicas, metodologías y técnicas de investigación. No obstante, es indudable que la diferencia entre las técnicas cuanti y cualitativas no radica sólo en el tipo de dato que producen, sino en la forma que los obtienen y en su acercamiento a los mismos (tratamiento de la subjetividad, relación sujeto - objeto, puntos de partida de la investigación, etc.) que se enmarcan en perspectivas epistemológicas diferentes. Ello implica la necesidad de ser consistentes en el uso de lógicas de investigación. Entiendo que optar por el paradigma cualitativo significa subordinar el uso de mediciones y el manejo de cantidades a una lógica cualitativa, que en última instancia busca desentrañar sentidos, significaciones subyacentes que faciliten la comprensión y explicación de los procesos que se estudian, sin mezclar aproximaciones que pueden resultar incompatibles, o incongruentes, dados sus fundamentos y lógicas prevalecientes.

Cuando marco las limitaciones e implicancias de centrarse en una óptica cuantitativa y señalo la necesidad de incorporar perspectivas cualitativas, estoy reconociendo que el

número no da cuenta de la realidad social y que se encuentra muy lejos de agotarla y sostengo que se requieren perspectivas metodológicas más complejas para abordar problemas complejos, perspectivas que en lugar de fragmentar fenómenos sociales como la pobreza, los aborden en su multidimensionalidad y pluricausalidad. Considero que un enfoque complejo no se define tanto por el uso de técnicas cuanti o cualitativas sino por reflexionar sobre qué, para qué y para quién se está investigando y por analizar las connotaciones epistemológicas, teóricas, metodológicas y de valor que están involucradas en nuestras formas de investigar. Al respecto, me parece pertinente recordar la postura de J. Ibáñez (F. Álvarez Uría, 1997, págs. 207 - 213) cuando promueve una perspectiva metodológica abierta, capaz de integrar opciones, compleja, no dogmática, pensada en forma problemática, ligada a una orientación de cambio social y a un sujeto reflexivo o en proceso. *“El problema no es que se utilicen palabras o números... sino que el investigador piense o no piense lo que hace”* es decir que reflexione sobre su acción investigadora. (J. Ibáñez, 1994, pág. 18). El objetivo de la investigación y el propio objeto determinan la pertinencia de las técnicas a emplear. El investigador deber ser consciente que no recoge datos sino que los produce.

Esto no es sinónimo de un “todo vale” o eclecticismo, sino que involucra una mirada que, aunque nómada (por oposición a “ciencia sedentaria”), sabe *“desde dónde mira y hacia dónde quiere mirar”*, sabe que no es objetiva ni neutra, busca en los intersticios, no se encasilla ni encorseta. (F. Álvarez Uría, 1997, pág. 355). Considero que el análisis en profundidad de la pobreza requiere trascender las prácticas cuantitativas, que manejan los datos como externos o independientes de los actores, apoyándose en prácticas más comprensivas, que permitan conjugar los elementos macro con los microsociológicos, lo aparentemente “objetivo”, con las subjetividades, tomando en cuenta la conflictividad, el análisis de los procesos, exigiendo elevado rigor metodológico y consistencia del punto de vista epistemológico. Si nos quedamos con aspiraciones de perfeccionar procedimientos de medición limitados, dejando de lado el mundo de situaciones individuales o grupales de construcción de sentido, de significación, de la vida cotidiana de quienes soportan la pobreza, estaremos reificando el fenómeno que pretendemos estudiar, lo estaremos inventariando en lugar de interpretarlo, quedaremos atrapados en las barreras epistemológicas, metodológicas y operativas de la cuantificación, que hemos analizado en los párrafos anteriores. Nos limitaremos a un intento de correspondencia universal y ahistórica entre las escalas de medida y los fenómenos sociales concretos, con el riesgo de cristalizar prácticas controladoras. Por más perfeccionadas y complejas que se tornen las mediciones, resultan reductoras por su propia naturaleza y no permiten dar cuenta de la dinamicidad y complejidad de los problemas sociales.

De ahí la necesidad de utilizar enfoques cualitativos, que tendrán espacios de análisis de la realidad social distintos, no sólo referidos a la experiencia social cotidiana, sino a aspectos culturales, a procesos económicos, políticos, históricos, tendientes a una comprensión totalizadora de dichos procesos. La investigación cualitativa conlleva un enfoque holístico de las personas estudiadas y los escenarios en los que se encuentran, procurando comprender a los sujetos en su marco de referencia, aprehendiendo los fenómenos a través de la experiencia de quienes los viven cotidianamente, buscando captar la visión del otro y aproximándose directamente a la vida social, tratando de capturar lo concreto, sin mediaciones de definiciones operacionales o escalas de clasificación. Esta perspectiva también es sensible a los efectos que el investigador

produce sobre las personas que investiga. Asimismo, no parte de un diseño rígido, definido a priori, sino que el mismo es emergente, abierto y flexible, los objetivos de la investigación irán demarcando y ajustando el camino a seguir para desentrañar significados, sin constreñir el análisis ligándolo a hipótesis previas. El objeto prima sobre el método y el investigador parte de reconocer la heterogeneidad y discontinuidad de los fenómenos sociales, en lugar de suponer un campo homogéneo y continuo, como en los diseños cuantitativos, en los que el método estructurado prima sobre el objeto de estudio.

El encarar fenómenos sociales como la pobreza focalizándose en aquellos aspectos susceptibles de ser cuantificados constituye un reduccionismo peligroso, o grosero, que depende, en última instancia, por más que se afinen los instrumentos de medición, de los indicadores que seleccione el investigador para describir el problema, de acuerdo con su perspectiva. Este aspecto es especialmente relevante para el Trabajo Social, que busca conocer para luego instrumentar cambios planificados en la realidad. La intervención en Trabajo Social puede apoyarse en medidas que aporten información sobre el fenómeno a abordar, pero éstas, por sí solas, no le permitirán comprender en profundidad a los sujetos concretos que experimentan dicho problema y cuya situación se aspira a modificar, ni lo habilitarán a aproximarse a una comprensión causal de la pobreza, en el contexto, espacio y tiempo en el que aparece.

V. DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL: POSIBLES APORTES DESDE LA PROFESIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS INDICADORES DE POBREZA.

Lo anteriormente expuesto señala la necesidad de rever las prácticas profesionales asociadas a los enfoques cuantitativos predominantes, de forma tal de superar la observación de la realidad desde un plano exterior, ajeno, con pretensión de neutralidad.

En la búsqueda de la transformación de la sociedad, de la equidad y la inclusión, son necesarios los datos, los indicadores, los análisis y la acción. En consecuencia, es preciso tener presente que los procesos de pobreza y exclusión que se presentan en la región constituyen fenómenos que deben estudiarse cualitativamente y no sólo desde las caracterizaciones cuantitativas tradicionales, pues de lo contrario se obtienen visiones parciales y distorsionadas de la realidad. Los índices contruidos a partir de datos secundarios no captan la médula de los fenómenos de pobreza, por lo que la generación de datos primarios mediante metodologías cualitativas, tales como entrevistas en profundidad, observación participante, historias de vida, de personas que sufren la pobreza o la exclusión, contribuyen al logro de una aprehensión más acabada de las distintas manifestaciones de estos fenómenos.

Ello requiere posicionarse desde una perspectiva que conciba a los sujetos sociales como actores, no como objetos, y promover la participación popular, generando nuevas formas para incorporarlos en los programas sociales, desde la etapa de diagnóstico y de generación de indicadores. Ello también significa propender a democratizar las tomas de decisiones, la representación, el fomento de la solidaridad y el refuerzo de los lazos sociales, recomponer lazos en la vida familiar y comunitaria, desde adentro del problema, no como observadores externos. La producción de conocimientos en materia

de pobreza, mediante métodos alternativos de aproximarse al fenómeno, se encuentra estrechamente ligada a la superación de la lógica asistencial o de beneficencia, estigmatizante, a ser sustituida por otra lógica, en términos de procesos tendientes a asegurar derechos sociales e inclusión, a construir ciudadanía, a liberar y emancipar y no a oficiar de acolchonadores de conflictos o de problemas sociales. En tal sentido, la forma de generar conocimiento desde nuestra profesión debe ser coherente con los valores que elegimos, con la ciencia redemocratizada que perseguimos y con el tipo de intervención transformadora que buscamos.

Estimo que la relación entre investigador (trabajador social) e investigado (sujetos con los que trabajamos) merece una mención especial, puesto que del tipo de vínculo y de comunicación que se genere, dependerá que la investigación logre ser realmente participativa y que se constituya en sí misma en acción de cambio. Considero que para poder aproximarse al conocimiento de la pobreza resulta imprescindible incorporar a la gente que la sufre, para descubrir conjuntamente la realidad (saber técnico, académico y saber popular), en el marco de una transformación relacional, propiciando una relación horizontal y simétrica (sujeto – sujeto) en la que el pobre no sea un objeto pasivo de estudio sino un activo co-productor de saber, revalorizado, que va descubriendo sus necesidades y problemas más profundos, a partir de la creación de un espacio y de condiciones apropiadas. Lo expresado implica un reposicionamiento del trabajador social frente al pobre, que va más allá del compromiso político y que apunta a habilitar que afloren y se desplieguen los problemas, partiendo “del otro”, de sus diferencias. Obviamente no es suficiente con enunciar que la investigación debe ser compartida con los sujetos investigados para que ello se cumpla, en atención a que se parte de condiciones de saber y hasta de poder diferenciales, desde las que cada uno puede hacer aportes distintos, desde lugares diferentes. Creo que resulta necesario explicitar dichas diferencias para poder incorporar y valorar los aportes de cada cual. Esta nueva postura frente a la investigación no significa descalificar el conocimiento académico y sacralizar el conocimiento popular, sino ser consciente del rol del agente externo como potenciador del conocimiento del que es portador el sujeto estudiado, como facilitador del descubrimiento y de la interpretación de los problemas para generar un conocimiento al servicio de los sectores populares.

Para conocer e interpretar la pobreza, la marginación y la exclusión se requiere del aporte de distintas disciplinas tales como la historia, la sociología, la economía, la ciencia política, la antropología, el trabajo social, etc. Éste último está en óptimas condiciones, desde una mirada totalizadora, para conjugar las visiones recortadas de las restantes ciencias desde las que se estudian dichos procesos, y para integrar el conocimiento de primera mano que posee sobre la vida cotidiana de la gente, en particular de los sectores populares, lo que coadyuvaría a comprender desde adentro los problemas vividos por los sectores pobres y las diversas respuestas que éstos generan. Asimismo, estimo que el trabajo social es la profesión con mejores posibilidades para integrar teoría y práctica, para lograr que la generación de conocimiento sea de por sí parte de un proceso de transformación, de acción concreta.

Ello no significa ignorar los indicadores cuantitativos sino trascenderlos, ser conscientes de sus restricciones, de su alcance limitado y de los fines para los cuales fueron diseñados. Reivindicar la cualidad no implica dejar de lado lo cuantitativo, no se oponen, sino que cada uno tiene una función determinada. Los indicadores

tradicionales, cuantitativos, pueden resultar útiles para determinados objetivos de medición acotados, que contribuyen a la formación de un marco o visión parcial del estado de situación en materia de carencias, en un país o región. Pero el estar en contacto directo con la gente que sufre los problemas coloca al trabajo social en excelente posición para aportar información de corte cualitativo, sobre las condiciones de vida, las vivencias, el sentir, las representaciones, símbolos y significados, las expectativas, de dichos sectores, dando la posibilidad de aprehender en forma más integral el fenómeno. La profesión puede desempeñar un papel especialmente significativo en el relevamiento e interpretación de las visiones que sobre estos problemas tienen los propios actores, sumando a los indicadores clásicos, información que dé cuenta, de manera más fiel, de los nuevos fenómenos que complejizan el concepto de pobreza y tornan más difícil su conocimiento. Puede asimismo descifrar las demandas que se le presentan, develando los sucesos de la vida cotidiana y articulándolos en el conjunto de relaciones sociales. Puede, en su búsqueda de la transformación de la sociedad, propender a cambios desde lo positivo, que emerge de las negatividades.

El contribuir de forma crítica, creativa y rigurosa a un diagnóstico más ajustado de la pobreza, a un conocimiento de la realidad social, que no se base en meros indicadores cuantitativos, está íntimamente relacionado con la intervención del trabajo social, en tanto el sentido de la acción se fundamenta en la interpretación que se realice de los fenómenos. Y en este sentido, el profesional puede actuar de forma funcional a las lógicas y directrices predominantes o intentar construir nuevas propuestas alternativas para el abordaje de la pobreza, que no se limiten a focalizar a los pobres o gestionar recursos escasos, sino que apunten a promover sujetos activos y a defender y construir derechos sociales para toda la población. En esta última dirección, estimo que el profesional de trabajo social puede realizar un aporte esencial para identificar, describir, analizar e interpretar fenómenos de pobreza, marginación y exclusión.

Por último, considero de fundamental importancia que el trabajador social añada al análisis del objeto de estudio, un análisis reflexivo sobre sí mismo, poniendo de manifiesto sus condicionantes, deseos, intereses y que logre visualizarse como producto histórico y social. Del mismo modo, debería poner de manifiesto y analizar su subjetividad, las intersubjetividades en juego en la investigación, las categorías empleadas y la manera en la que se seleccionan, ordenan y construyen los datos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES.

Como corolario de los métodos de medición de pobreza presentados, puede afirmarse que si bien los mismos constituyen intentos serios de delimitar y cuantificar un grupo definido como pobre dentro de una población mayor, no pueden ser considerados suficientes para comprender la pobreza en toda su extensión. Surgen dos tipos de cuestionamientos: el primero refiere a si los indicadores reflejan lo que pretenden captar, si logran cumplir los objetivos para los que fueron diseñados; el segundo se relaciona con todos los aspectos del fenómeno que quedan fuera de la medición y cuya omisión puede inducir a una interpretación distorsionada, sesgada, o incompleta del fenómeno, obviando aspectos esenciales del mismo.

Los criterios de uso más generalizado para medir la pobreza son reflejo del predominio de **visiones economicistas y cuantitativistas** de la pobreza que apuntan a determinar qué sectores, cuántas personas, cuántos hogares pueden clasificarse como pobres, desde una mirada externa, como observador de la realidad. Como se analizó anteriormente, el fin primordial de tales medidas ha sido la **orientación de las políticas sociales y su focalización** hacia grupos objetivo. De lo que se trata en estos enfoques es de distinguir a la población pobre del resto, lo que tradicionalmente ha llevado a centrar el problema en sectores de extrema pobreza; la medición se ha regido por el fin de identificar a los más pobres.

Las mediciones se han utilizado como herramientas operativas, que más que referirse a una definición de pobreza amplia, se concentraron en marcar las carencias, las necesidades. De la mano de estos enfoques cuantitativos, se encuentran no sólo políticas asistencialistas, sino enfoques paternalistas del problema, que en general conducen a negar a los sujetos como actores, como seres capaces, reforzando los procesos de exclusión, discriminación y estigmatización. La focalización en la pobreza absoluta, tan generalizada en los trabajos de organismos internacionales, conduce a ubicarse en niveles de sobrevivencia y no de vidas dignas y de pleno ejercicio de derechos.

Las mediciones pueden utilizarse como instrumentos provisorios para identificar y caracterizar en algunos casos, a la población pobre; son factibles de mejoras, y permiten, hasta cierta medida, realizar comparaciones entre distintos contextos o entre diferentes momentos del tiempo. Pero ningún índice compuesto o conjunto detallado de indicadores estadísticos se acerca a captar conceptos profundos y complejos, como el de la pobreza y la exclusión. No obstante, para medir evoluciones de situaciones de pobreza y suministrar información sumaria sobre algunos elementos de la misma, pueden resultar útiles como instrumentos simples, basados en estadísticas continuas.

Dan la posibilidad de objetivar parcialmente la discusión sobre el tema, pero deben ser utilizados con cautela, con conciencia de sus limitaciones. Requieren ser considerados como una de las fuentes de información para analizar y comprender un fenómeno pluricausal y multidimensional como la pobreza, que exige instrumentos no sólo cuantitativos sino y fundamentalmente cualitativos, que permitan entender y aprehender los fenómenos en su globalidad y que privilegien los testimonios y opiniones de quienes se encuentran directamente involucrados en el problema. Ningún método resulta de por sí autosuficiente e idóneo para medir la pobreza. Tampoco presenta la neutralidad que frecuentemente se le atribuye como ventaja. El reduccionismo implícito en estas medidas que tratan el fenómeno social en forma abstracta, no situada, ni contextualizada, deja fuera del conocimiento, aspectos claves para una comprensión más integral de la pobreza, desde la cualidad, desde lo material y desde lo no material, desde quienes se ven afectados por ella, imprescindible para una intervención transformadora exitosa del Trabajo Social.

Si bien las mediciones de la pobreza no pretenden abarcar todas las dimensiones que intervienen en el concepto pobreza, algunas resultan más limitadas que otras para reflejar, aunque sea parcialmente, el fenómeno. En el numeral II se analizaron algunos elementos que hacen a la definición de pobreza y a las nuevas modalidades que la misma está adoptando, como resultado de los fenómenos de globalización imperantes y

de los modelos económicos prevalecientes, así como de tendencias en la evolución, estructura y características de los hogares. Ninguna de las medidas vistas capta la conjunción de problemas relacionados con el desempleo, con el empeoramiento de las condiciones y calidad del empleo, con el pluriempleo, con la creciente vulnerabilidad de ciertos sectores de la sociedad, con el menoscabo en la calidad de servicios públicos - como los de educación y salud -, con desigualdades estructurales que no permiten que algunos grupos de individuos se desarrollen en todos los ámbitos de la vida (físicos, psicológicos, sociales), con la marginación no sólo económica y social sino también política, con la exclusión de amplios sectores de la sociedad, con la incertidumbre respecto al futuro laboral, con el deterioro de la calidad de vida de sectores medios y su movilidad descendente. Éstos y muchos otros aspectos de la pobreza en sentido amplio, permanecen invisibles a los indicadores clásicos.

Resulta conveniente tener presente el carácter convencional, valorativo y arbitrario de las decisiones que afectan la construcción de estas medidas. Asimismo, de la exposición de los principales métodos planteados, queda en evidencia que cada uno mide distintas manifestaciones del fenómeno y en consecuencia, cada uno resulta más funcional al objetivo que se desee alcanzar (aproximarse a la población empobrecida, acercarse a dimensionar la pobreza estructural, etc.). Cada modalidad de medir responde a concepciones teóricas distintas de la pobreza y a valoraciones diferentes del orden social y por lo tanto sustentan formas alternativas de intervención social para abatir la pobreza.

Vinculado con lo expuesto en el párrafo anterior, cabe señalar que las cuestiones metodológicas no son ajenas al campo de la política, al espacio de las relaciones de poder entre diferentes grupos sociales. Hemos analizado cuan fáciles de manipulación son los resultados de pobreza, según los supuestos, exigencias y técnicas que se empleen. Cuando se simplifican, homogeneizan y cuantifican complejas realidades sociales, se corre el riesgo de transformar a los seres humanos en números, de olvidar que el hombre es un fin en sí, y aparece el peligro de que las cifras sean susceptibles de manejo según intereses coyunturales.

La selección de una orientación metodológica conlleva una visión del mundo y del hombre, una racionalidad predominante, una concepción de la ciencia que con frecuencia se nos legitima como neutral, pero que en definitiva es una producción social y como tal está sujeta a valoraciones subjetivas. La matematización absoluta, la cuantificación, el control, la medición, la racionalidad instrumental, por lo general dejan fuera lo real, lo humano, las dimensiones más profundas de los fenómenos, lo dinámico, complejo y heterogéneo de la vida social.

Ninguno de los métodos cuantitativos revisados incorpora elementos subjetivos, ignora las percepciones y el sentir de los sujetos afectados por la pobreza, omite sus visiones, expectativas y propuestas.

Tampoco reconocen en la desigualdad una causa fundamental de la pobreza. Al concebir ésta última como un problema exclusivamente de los pobres, pierden de vista las relaciones entre sectores pobres y no pobres y los procesos de concentración de riqueza como elementos que contribuyen a la reproducción de la pobreza.

Resulta significativo que según el método seleccionado para medir la pobreza (así como la definición de los límites o umbrales mínimos aceptados), los resultados de su magnitud sean tan variables, lo que indica que no sólo juegan en esta elección factores “técnicos”, sino valores y visiones e intencionalidad política.

Uno de los principales peligros que presentan las mediciones tradicionales de pobreza es que mantienen invisibles aspectos que últimamente parecen adquirir cada vez mayor peso en la determinación del fenómeno y que trascienden ampliamente la escasez de ingresos o la falta de satisfacción de necesidades básicas. Ello conduce a que dichos elementos no sean tenidos en cuenta en la planificación y diseño de políticas y que se desconozcan problemas graves, mientras los indicadores básicos convencionales, pueden mostrar mejorías relativas en los limitados aspectos que miden.

Los indicadores tradicionales pueden arrojar resultados satisfactorios en un momento del tiempo, pero no reflejar la creciente desigualdad que se constata en muchos países latinoamericanos y que no siempre se proyecta en las mediciones de ingresos o de acceso a servicios. Por ejemplo, los problemas generados como consecuencia de la privatización de bienes públicos, como resultado de la segregación cultural, de la segregación residencial, de precarización de las fuentes de bienestar y del trabajo, no son considerados por los procedimientos y técnicas clásicas de medición, que buscan identificar a los hogares pobres y calcular la extensión de la pobreza.

Lo expuesto indica la necesidad de avanzar en la comprensión de la pobreza mediante el empleo de diferentes técnicas: cuanti y cualitativas, enfoques macro y microsociales, que revelen aspectos “objetivos” y pongan de manifiesto elementos subjetivos, que conjuguen datos secundarios y primarios, que permitan superar los principales problemas teóricos y metodológicos que presentan los métodos de uso más extendido para dimensionar, describir y explicar el problema, que recuperen y revaloricen lo humano, sin por ello dejar de ser rigurosos. El refinamiento en las técnicas no parece suficiente si no se acompaña de una reflexión teórica sustantiva sobre la conceptualización de esta problemática, que permita afinar los diagnósticos y proponer medidas de intervención acordes.

Si bien para algunas investigaciones puede resultar necesario combinar técnicas cuanti y cualitativas, debemos ser conscientes, para evitar incoherencias, que los esquemas cuanti y cualitativo responden a diferentes fundamentos epistemológicos, por lo general se asocian a distintos cuadros de referencia teóricos, a actitudes y formas propias de aproximarse a la realidad, a enfoques pedagógicos que privilegian modalidades muchas veces divergentes de relacionamiento entre investigador y objeto de investigación (comunicación entre sujetos). La finalidad de medir la cantidad se distingue también de aquella de comprender la cualidad, lo que no significa que desde una ciencia social crítica que busque transformar la realidad no se utilicen técnicas cuantitativas. Las lógicas de ambos paradigmas, cuanti y cuali son diferentes, pero ello obviamente no impide la utilización de instrumentos cuanti y cualitativos en una misma investigación.

Paralelamente al diseño de instrumentos específicos para relevar las características fundamentales de la pobreza y sus mecanismos de reproducción, se requiere instrumentar un sistema de información social integrado que genere datos confiables, válidos y periódicos.

Existe además una brecha entre los indicadores promediales vistos y las estadísticas publicadas en materia de evolución del bienestar social y la pobreza por un lado, y la percepción que tienen las personas respecto a la situación individual y del país en general, por otro.

El Trabajo Social parece tener un rol esencial en la lucha para superar la pobreza, en tanto su inserción laboral le permite, tal vez mejor que a cualquier otra profesión, conocer a la población concreta, pobre, vulnerable o excluida, estar en contacto con su vida cotidiana, percibir sus necesidades materiales y simbólicas y trascender las lógicas institucionales de los organismos responsables de las políticas sociales y de los organismos internacionales que intentan medir la pobreza. Desde la profesión es posible enfocar situaciones microsociales desde una perspectiva macroscópica, des-singularizando las situaciones, mediatizándolas, vinculando las expresiones de la singularidad de los individuos con las relaciones sociales más generales, analizando cómo el particular incorpora lo general y universal, cómo el nivel microsocial condensa tendencias societales más amplias. En su aproximación al fenómeno de la pobreza, el trabajador social puede crear espacios pedagógicos y transformaciones relacionales entre sujetos, generando así, condiciones necesarias para el cambio, oficiando de garante e intermediario de sus derechos, fortaleciendo su autonomía y emancipación.

VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Álvarez Uría, F. (1997): JESÚS IBÁÑEZ, TEORÍA Y PRÁCTICA. Ed. ENDIMIÓN, Madrid.
- Arocena, J. (1996): La localización de las políticas sociales. En Peñalva, S. y Rofman, A. DESEMPLEO ESTRUCTURAL, POBREZA Y PRECARIEDAD. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, págs. 139-153.
- Banco Mundial (2000): WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2000/2001. The Nature and Evolution of Poverty. <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf> y ch2
- Bustelo, E. (2000): DE OTRA MANERA. Ensayos sobre Política Social y Equidad, Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina.
- Castel, R. (1995 a): Las trampas de la Exclusión. En Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. POBRES, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL, Ed. CEIL – CONICET, Buenos Aires, Argentina, 2000, págs. 247 – 261.
- Castel, R. (1995 b): LAS METAMORFOSIS DE LA CUESTIÓN SOCIAL. Una crónica del asalariado. Ed. Paidós, Serie Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1997, págs. 13-24, 389-478.
- Castells, M. (1998): LA ERA DE LA INFORMACIÓN. Economía, Sociedad y Cultura. Fin de Milenio. Vol. 3. Alianza Editorial, Madrid, págs. 97-191.
- Castells, M. (1998): LA ERA DE LA INFORMACIÓN. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red. Vol. 1. Alianza Editorial, Madrid, págs. 27-53.
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL – CONICET) (2000): POBRES, POBREZA Y EXCLUSIÓN. Ponencias presentas en las Jornadas sobre Pobres, Pobreza y Exclusión Social, realizadas en el CEIL, en Buenos Aires, en agosto de 1999. Ed. CEIL – CONICET, Buenos Aires, Argentina.
- Conde, F. (1994): Procesos e instancias de reducción/formalización de la multidimensionalidad de lo real: procesos de institucionalización/reificación social en la praxis de la investigación social. En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (eds.): MÉTODOS Y TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. Ed. Síntesis, Madrid, Cap. 4, págs.97 – 119.
- Coraggio, J.L. (1996): Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En Peñalva, S. y Rofman, A. DESEMPLEO ESTRUCTURAL, POBREZA Y PRECARIEDAD. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, págs. 123-135.

- CURSOS DE METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN IV (1999) Y DE METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN V (2001), Prof. R. Cetrulo. Universidad de la República. Apuntes de clase.
- Danani, C. (1998): El trabajo es un sueño eterno: pensando lo político de la integración social. En Castronovo, R. (coord.) INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN SOCIAL EN EL MUNDO DEL SIGLO XXI. Espacio Editorial, Buenos Aires, págs. 101-113.
- De los Campos, H. (2000): EL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alterna. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Documento N° 13. Montevideo, Uruguay.
- Heller, Agnes (1996): UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA DE LAS NECESIDADES. Ed. Paidós, Barcelona, págs. 57-122.
- Ibáñez, J. (1994): EL REGRESO DEL SUJETO. La investigación social de segundo orden. Siglo XXI, Madrid.
- Kaztman, R. (coord.) (1999): ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. PNUD - Uruguay, CEPAL - Oficina Montevideo, Montevideo.
- Kaztman R. y Gerstenfeld P. (1990): ÁREAS DURAS Y ÁREAS BLANDAS EN EL DESARROLLO SOCIAL. En Revista de la CEPAL N° 41, Santiago, Chile.
- Kaztman, R. (1989): LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA: UNA APROXIMACIÓN BIDIMENSIONAL. En Revista de la CEPAL N° 37, Santiago, Chile.
- Labbens, J. (1982): ¿Qué es un pobre? En POBREZA, NECESIDADES BÁSICAS Y DESARROLLO. CEPAL - ILPES - UNICEF, Chile, págs. 31-43.
- Lerner, B. (1996): AMÉRICA LATINA: LOS DEBATES EN POLÍTICA SOCIAL DESIGUALDAD Y POBREZA. Capítulos 3 y 4 : El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social y La medición de la pobreza. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, págs. 91 - 176.
- Longhi, A. (1994): EN TORNO AL CONCEPTO Y MEDIDAS DE LA POBREZA. Documento de Trabajo N° 37. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Depto. de Sociología, Montevideo.
- Lo Vuolo, R. (1996): Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso. En Peñalva, S. y Rofman, A. DESEMPLEO ESTRUCTURAL, POBREZA Y PRECARIEDAD. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, págs. 51-63.

- Mallimaci, F. (1996): Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido. Redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales. En Peñalva, S. y Rofman, A. DESEMPLEO ESTRUCTURAL, POBREZA Y PRECARIEDAD. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, págs. 185-210.
- Minujin, A. y Kessler, G. (1993): DEL PROGRESO AL ABANDONO: Demandas y Carencias de la Nueva Pobreza. Documento de Trabajo N° 16, UNICEF, Buenos Aires.
- Ortí, A. (1994): La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social. En Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (eds.): MÉTODOS Y TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. Ed. Síntesis, Madrid, Cap. 3, págs. 85 – 94.
- Peñalva, S. (1996): Crisis y Mutación del Modelo de Protección Social Universalista. Una aproximación al cambio de paradigma de intervención del Estado en términos de la teoría de la regulación. En Peñalva, S. y Rofman, A. DESEMPLEO ESTRUCTURAL, POBREZA Y PRECARIEDAD. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, págs. 313-328.
- Paugam, S. (1999): FRAGILIZAÇÃO E RUPTURA DOS VÍNCULOS SOCIAIS: Una dimensão essencial do processo de desqualificação social. En Revista Quadrimestral de Serviço Social & Sociedade, Año XX, Julio 1999. Cortez Editora, San Pablo, págs. 41-59.
- Paugam, S. (coord.) (1996): L'ÉXCLUSION. L'ÉTAT DES SAVOIRS. Autores varios. Ed. La découverte, Paris, págs. 7-18, 23-31, 52-64, 88-99, 111-118, 209-217, 263-270, 389-403, 565-577.
- PNUD (2002): INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. Año 2002. Cap. 1 y Notas sobre estadísticas, Nota técnica. Oficina de Apuntes, Servicios de Documentación del CECEA.
- PNUD (2001): DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY, 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano. CEPAL, Oficina de Montevideo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay.
- PNUD (2000): INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, <http://www.undp.org/hdr2000/spanish/book/chpt5.pdf>.
- PNUD (1999): DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY, 1999. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay.
- Rosanvallon, P. (1995): LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL. Repensar el Estado Providencia. Ed. Manantial, Buenos Aires, págs. 7-45 y 157-186.
- SEMINARIO SOBRE POBREZA (2000). Prof. Carmen Terra. Universidad de la República. Apuntes de clase, año 2000.

- Sen, Amartya (1976): POVERTY: AN ORDINAL APPROACH TO MEASUREMENT. *Econometrica. Journal of the Econometric Society*. Vol. 44.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1ª edición, 1987; 3ª impresión, 1996): INTRODUCCIÓN A LOS MÉTODOS CUALITATIVOS DE INVESTIGACIÓN. La búsqueda de significados. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, págs. 15 – 27.
- Terra, Carmen (1995): CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA. En Revista FRONTERAS N° 1, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, págs. 83-91.
- Touraine, A. (1978): LAS SOCIEDADES DEPENDIENTES. Cap. 4: La marginalidad urbana. Ed. Siglo XXI, México, págs. 101-138.
- Valdés, X. (1995): TRABAJO SOCIAL Y POBREZA. En Revista de Trabajo Social N° 66/1995, POBREZA: EL LADO OSCURO DE LA MODERNIZACIÓN. Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, págs. 101-110.
- Valles, M. (1997): TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. Reflexión metodológica y práctica profesional. Ed. Síntesis S.A., Madrid, págs. 21 - 46.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2000). Una propuesta epistemológica para el estudio de los pobres. En Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, POBRES, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL. CEIL – CONICET, Buenos Aires, págs. 217 – 245.
- Villareal, J. (1999): LA EXCLUSIÓN SOCIAL. Capítulos I, II, VI, VII, IX, XI, Flacso, Grupo Editorial Norma, Ensayo, Buenos Aires.
- Villareal, J. (1998): El trabajo como valor social: lo cuantitativo y lo cualitativo. En Castronovo, R. (coord.), INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN SOCIAL EN EL MUNDO DEL SIGLO XXI. Espacio Editorial, Buenos Aires, págs. 89-99.
- Zaffaroni, C., Alonso, D., Mieres, P. (1998): ENCUENTROS Y DESENCUENTROS: FAMILIAS POBRES Y POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY. Ed. UNICEF - UCUDAL - CLAEH, Montevideo.