



CABI Whitepapers Responsabilidad Ciudadana 2020

Las Necesidades Básicas Insatisfechas como índice alternativo a la medición de pobreza

Ricardo Antonio Rodríguez

Marzo, 2020

Introducción

La medición de la pobreza a través del método comúnmente utilizado para determinar el “umbral” o “línea” de pobreza presenta ciertas deficiencias, tanto por factores discrecionales en el establecimiento del monto mínimo de ingresos para considerar a una familia en situación de pobreza o no, como también en las conclusiones que se puedan realizar en base a este indicador. Respecto al primer aspecto, la determinación del monto mínimo para determinar si una familia se encuentra en situación de pobreza, está sujeto a valoraciones subjetivas que pueden fallar en agrupar correctamente a la población de acuerdo con su situación de pobreza. El segundo punto es igualmente importante, dado que medir la pobreza como la capacidad de consumo de una familia no garantiza la verdadera satisfacción de necesidades vitales dado que la familia puede contar con los recursos económicos, pero no para suplir sus necesidades vitales por aspectos relacionados con la disponibilidad de los servicios, entre otras razones.

En base a lo anterior, ha surgido desde la década de 1980 una alternativa más “directa” de medición de la pobreza a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas. A través de información oficial de encuestas nacionales o censos, se verifica el número de familias que no logran satisfacer necesidades relacionadas con calidad de vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos, acceso a educación y capacidad económica; pudiendo clasificar adecuadamente aquellas familias que satisfacen todas estas necesidades y cuales muestran deficiencias en alguno de estos aspectos, lo que permite no solamente cuantificar la pobreza de esta manera, sino que también permite ubicar en el espacio geográfico las áreas de mayores deficiencias y orientar políticas públicas oportunas que permitan reducir dichas deficiencias.

Este primer Whitepaper de CABI en la materia es parte del Programa de Responsabilidad Ciudadana que la institución ha decidido implementar para expandir el conocimiento en temáticas de interés nacional. En este caso, se busca definir adecuadamente el método de Necesidades Básicas Insatisfechas y plantear su importancia como medidor alternativo de pobreza, para en siguientes ediciones abordar detalladamente la situación de Guatemala en cada uno de las categorías con base en la información recabada en el XII Censo de Población y VII de Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en 2018.

La medición de “líneas de pobreza” y su problemática

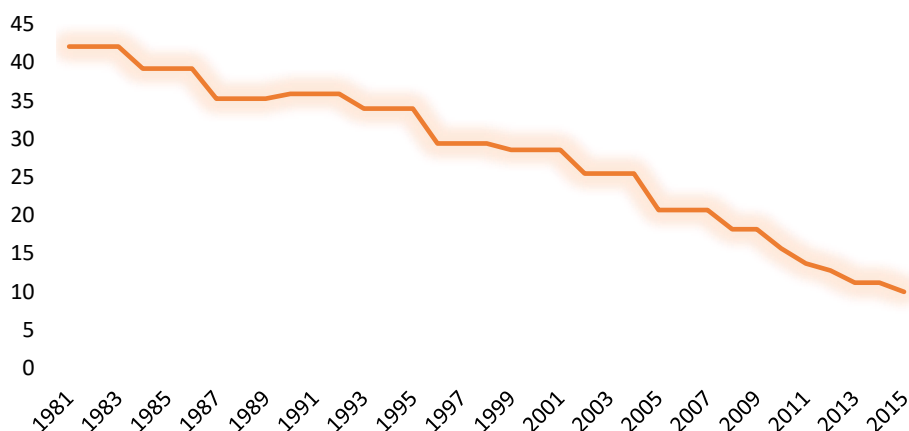
Definir la pobreza puede ser relativamente simple. La Real Academia Española de la Lengua (RAE) lo define como no contar con lo necesario para vivir. Ampliando un poco más la definición general anterior, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta una definición más completa, definiendo pobreza como “la privación de oportunidades y alternativas básicas para el desarrollo humano, las cuales llevan a una vida larga, saludable y creativa y disfrutar de estándares de vida decentes, libertad, dignidad, respecto propio y respecto a los demás” (Hamill, 2009).

La definición anterior ya permite comenzar a comprender lo complejo que es el concepto de pobreza y todos los aspectos que abarca. Y esta complejidad aplica también en su medición. Una de ellas, tal vez la más frecuentemente utilizada, tiene que ver con dimensionar la pobreza a través del consumo. Esta metodología mide la pobreza como la capacidad en términos monetarios que tengan los hogares de adquirir una serie de bienes y servicios mínimos que permitan la satisfacción de necesidades. Sin embargo, como lo identifica Feres y Mancero (2001), esta medición resulta siendo una forma “indirecta” de medir la pobreza, dado que no está midiendo la satisfacción real de la necesidad sino más bien solamente la posibilidad monetaria que tiene el individuo de poder satisfacer esta necesidad.

A pesar de lo anterior, la metodología de “línea de pobreza” es comúnmente usada tanto por entidades oficiales de distintos países del mundo como por organismos multilaterales para medir la pobreza. El Banco Mundial, por ejemplo, ha establecido actualmente la “línea de pobreza internacional” en U\$1.90 por día (PPP¹), así como una “línea de pobreza para la clase media baja” en US\$3.20 por día y una “línea de pobreza para la clase media alta” en US\$5.50 por día (ambos, PPP). A través de esta metodología, el Banco Mundial evidencia la fuerte disminución de los indicadores de pobreza a nivel mundial, pasando de más de 40% de la población mundial en pobreza a inicios de la década de 1980 a 10% de la población mundial para el año 2015, tal como se observa en el Gráfico No. 1.

¹ Purchasing power parity (PPP) o paridad de poder de compra, es una medida que analiza las monedas de distintos países a través de un conjunto de bienes y servicios y concluye que dos monedas están balanceadas cuando la canasta tiene el mismo precio en todos los países. Mediante esta medida, se establece una moneda “común” que estandariza el poder de compra internacionalmente, determinando que la misma cantidad de dicha moneda sería necesaria para adquirir un determinado bien en distintas partes del mundo.

Gráfico No. 1: Pobreza (% de la población por debajo de US\$1.90 diarios PPP)



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Mundial

El hecho que tan solo 10% de la población mundial se ubique actualmente con ingresos por debajo de US\$1.90 al día (PPP) es muy positivo. Sin embargo, como se ha establecido anteriormente, esto no garantiza que, en efecto, las familias por encima de esta línea o umbral de pobreza logren cubrir sus necesidades básicas, aun teniendo la capacidad económica teórica para hacerlo. Y es en este hecho en donde surge la segunda interrogante respecto a esta metodología, acerca de la subjetividad en torno a la determinación del monto mediante el que se determina el umbral o línea de pobreza. Para el caso del Banco Mundial como referente internacional, el monto inicialmente fue establecido en un dólar al día, posteriormente elevado a US\$1.08 en 1993, US\$1.25 en 2005 y US\$1.88 en 2015 (Ferreira, Jolliffe, & Prydz, 2015). Aunque los autores detallan las justificaciones detrás de estos ajustes, está claro que la metodología queda influida por discrecionalidades y no es del todo una metodología objetiva para medir la pobreza. De hecho, los autores explican que, aunque la estimación aplicable actualmente arrojaba una línea de pobreza en US\$1.88 PPP por día, decidieron “aproximarla” a US\$1.90 PPP por día.

El caso de Guatemala

La medición de la pobreza en Guatemala va en línea con la explicación anterior, haciendo uso de la “línea de pobreza” para medir o cuantificar el tamaño de este fenómeno en el país. El Instituto Nacional de Estadística ha medido la pobreza a través de sus Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI), estableciendo como umbral para pobreza extrema el costo de adquisición de 2,172 calorías mínimas de alimentación, de acuerdo con los criterios del Instituto de Nutrición de

Centroamérica y Panamá (INCAP). Según Rodríguez (2007), en la primera medición de la pobreza para Guatemala a través de Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI), se estableció el costo de estas calorías mínimas de alimentación Q1,911 por persona al año o Q5.31 por persona por día. El umbral de pobreza no extrema (o pobreza general) surge a partir de esta medición, agregando otros bienes y servicios y determinándola para ese año en Q4,318 por persona por año o Q12 por persona por día. Las estimaciones de costos para períodos posteriores se han actualizado en base a los datos encontrados en dichas encuestas y modificando los patrones de consumo alimenticio, pero permaneciendo constantes la cantidad de calorías mínimas necesarias. La **Tabla No. 1** resume los resultados de pobreza general y pobreza extrema para Guatemala en base a los criterios anteriores.

Tabla No. 1: Resultados de pobreza general y pobreza extrema para Guatemala (% de la población)

Año	Pobreza General	Pobreza Extrema
2000	56.2	15.7
2006	51	15.2
2011	53.7	13.3
2014	59.3	23.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

De la tabla anterior se generan diversas dudas, especialmente al observar los resultados para 2014, con aumentos sustanciales tanto en la pobreza general como en la pobreza extrema. En ambos, se observa que las cifras en 2014 son las más altas de la historia reciente. Es decir, contrario a los resultados que el Banco Mundial refleja para el resto del mundo, la pobreza en Guatemala (según las estadísticas oficiales) ha aumentado. Pero no solamente contrasta con las cifras globales de pobreza, también contrasta con las cifras que el Banco Mundial publica para Guatemala, que evidencian una fuerte disminución en la pobreza para el año 2014.

Tabla No. 2: Resultados de pobreza general y pobreza extrema para Guatemala (% de la población), incluyendo mediciones nacionales y medición del Banco Mundial

Año	Pobreza General	Pobreza Extrema	Pobreza Banco Mundial
2000	56.2	15.7	9.2
2006	51	15.2	11.1
2011	53.7	13.3	s.d.
2014	59.3	23.4	8.7

s.d. = sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Mundial.

Lo anterior confirma las dudas respecto a la medición de la pobreza como el porcentaje de personas por encima de un umbral o línea de ingresos determinada, tanto por la incertidumbre sobre la real satisfacción de ciertas necesidades básicas determinadas, como también por la ambigüedad en torno a la determinación de este umbral y la subjetividad en torno a dicha determinación de acuerdo con distintos criterios institucionales, intereses específicos o factores externos.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas como alternativa de medición ¿Qué son las Necesidades Básicas Insatisfechas?

El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) comenzó a surgir en 1979, como parte de los estudios sobre pobreza en América Latina. De hecho, Oscar Altimir en dicho año comenzaba a colocar el concepto como sinónimo de pobreza, estableciendo que “eliminar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población constituyen, al menos en el Tercer Mundo, el mismo objetivo” (Altimir, 1979).

A partir de entonces, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) comenzó a introducir dicho concepto, definiéndolo como un método de medición de pobreza que permite realizar una caracterización de esta a través de la elección de indicadores para contrastar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales (Feres & Mancero, 2001). Mediante este método, se hace un uso intensivo de la información contenida en censos (u encuestas producidas por las oficinas de estadísticas gubernamentales) respecto a la caracterización de la pobreza. Desde entonces, el concepto comenzó a popularizarse y ser utilizado en varios países de América Latina para visibilizar la carencia de sus poblaciones en la satisfacción de necesidades básicas, presentándose como una alternativa a la medición popular de “líneas de pobreza”.

Este método, al contrario del presentado en la sección anterior, constituye el método directo para poder medir la pobreza, ya que en este no es tan relevante la capacidad monetaria (ingresos) que tiene un hogar, sino la capacidad que tiene para satisfacer ciertas necesidades. Y es que, aunque la disponibilidad de recursos financieros mínimos es importante, enfocar el análisis solamente en esta variable puede sesgar y limitar una comprensión más amplia del fenómeno de la pobreza e incluso sobredimensionar (o subdimensionar) el mismo. Puede suceder que incluso sin los recursos monetarios necesarios, el hogar sea capaz de satisfacer sus necesidades más básicas por razones diversas, o puede suceder que, incluso contando con la disponibilidad económica necesaria,

el hogar no es capaz de satisfacer sus necesidades porque los productos y/o servicios no están a su disposición.

De igual forma, las dos alternativas de medición de la pobreza (línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) implican importantes diferencias al ser analizados desde el punto de vista de políticas públicas. Mientras que la pobreza frecuentemente se busca combatir con políticas públicas asistencialistas, en donde las mismas se enfocan en aumentar el ingreso de las personas más pobres; el enfoque en necesidades básicas permite o implica, junto con el aumento en los ingresos de la población, la necesidad de mejorar el acceso que estos tengan a servicios sociales importantes.

Sumado a lo anterior, ambos métodos de medición de la pobreza reflejan otra diferencia importante respecto al resultado que entregan: mientras la línea de pobreza simplemente determina el porcentaje de la población con ingresos por encima y por debajo de un umbral, la medición de necesidades básicas insatisfechas permite comprender de forma más detallada cuales son las necesidades que cierta población no logra satisfacer, así como también priorizar geográficamente las áreas de mayor carencia de dicha necesidad.

En ese sentido, como lo menciona Hicks (s.f.), la metodología de necesidades básicas insatisfechas cumple tres propósitos importantes: 1) sirve como una variable proxy para ingresos; 2) permite comprender aspectos no monetarios de la pobreza; y 3) indica deficiencias en la disponibilidad de servicios básicos.

Variables analizadas en las NBI

La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas es adaptable y permite asociar el concepto de pobreza con necesidades específicas de cada población analizada. De hecho, Feres y Mancero mencionaban que la selección de los indicadores específicos a medir dependería de cada territorio, ya que a medida que la población alcanza mayores niveles económicos, logra satisfacer sus “necesidades absolutas” y comienza a concentrarse en “necesidades relativas”².

Sin embargo, existen algunas variables ampliamente utilizadas en el análisis de pobreza bajo el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, agrupados en cuatro categorías:

² Feres y Mancero definen las necesidades absolutas como aquellas “cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independientemente del medio social en que se desenvuelve la persona”. Las necesidades relativas, por su parte, son aquellos que “la persona requiere para que pueda integrarse adecuadamente a su entorno social”.

- Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar
- Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado
- Acceso a educación básica
- Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo

Tomando en cuenta las categorías anteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (s.f.), citando a Rubén Katzman, plantea que hay algunos lineamientos generales que deben ser tomados en cuenta en la selección de los indicadores específicos dentro de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, dentro de los que vale la pena tomar en cuenta: 1) lograr la mayor desagregación geográfica posible; 2) que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacer un espectro más amplio de necesidades; 3) que el acceso a bienes o servicios que satisfacen la necesidad básica se encuentren factiblemente al alcance de todos los hogares del país; y 4) que se reflejen características relativamente permanentes de los hogares.

En ese sentido, tanto CEPAL como la institución pionera en el desarrollo de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas como las distintas instituciones a cargo de aplicar la metodología para los países de América Latina han estandarizado algunos indicadores puntuales de medición, que se resumen a continuación:

Categoría de NBI	Indicador/Variable de medición
Acceso a vivienda que asegure estándares mínimos de habitabilidad	- Material de construcción en piso - Material de construcción en techo - Material de construcción en paredes
Acceso a vivienda (hacinamiento)	- Número de personas en el hogar - Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	- Disponibilidad de agua potable - Disponibilidad de servicios sanitarios - Disponibilidad de sistemas de eliminación de excretas
Acceso a educación	- Edad de los miembros del hogar - Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	- Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar, en base a edad de los miembros del hogar, último nivel educativo aprobado, número de integrantes del hogar y condición de la actividad económica elaborada

Fuente: *Elaboración propia en base a Feres y Mancero (2001).*

Las NBI en Guatemala

Aunque la concepción de pobreza más aceptado en Guatemala es el de “líneas de pobreza”, tal como se explicó en apartados anteriores, se han realizado esfuerzos para determinar las condiciones de pobreza en el país a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas. En el año 2006, a raíz de la información del anterior Censo de Población y Vivienda, el Instituto Nacional de Estadística publicó un documento detallando la situación de Guatemala a dicho momento, utilizando como variables de referencia la calidad de la vivienda, hacinamiento, origen y abastecimiento de agua, acceso a servicios sanitarios, asistencia escolar y precariedad ocupacional. Dicha publicación no solamente presentaba la información al 2002, sino también comparativos con data de censos anteriores (1981 y 1994). Un resumen de los resultados obtenidos se presenta en el Tabla No. 3, destacando que el departamento de Guatemala, siendo el de mejores condiciones a nivel nacional, presenta hasta 18% de su población con alguna necesidad insatisfecha, proporción que se eleva hasta 54% para el caso de departamentos como San Marcos y Alta Verapaz (los departamentos con mayor proporción de población con alguna necesidad básica insatisfecha).

Tabla No. 3: Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento de Guatemala al 2002

Departamento	Necesidades Básicas Insatisfechas					
	Calidad de la vivienda	Hacinamiento	Disponibilidad de agua	Servicio sanitario	Asistencia escolar	Precariedad ocupacional
Guatemala	7	18	12	15	3	2
El Progreso	12	26	8	28	4	8
Sacatepéquez	10	27	10	17	6	3
Chimaltenango	14	37	14	19	6	8
Escuintla	10	32	12	25	6	7
Santa Rosa	13	32	11	34	7	9
Sololá	17	41	5	39	7	17
Totonicapán	18	39	9	37	9	15
Quetzaltenango	10	33	9	24	6	9
Suchitepéquez	14	45	11	31	10	10
Retalhuleu	13	42	10	22	8	9
San Marcos	8	54	10	17	10	14
Huehuetenango	9	53	12	28	13	18
Quiché	17	52	12	38	15	24
Baja Verapaz	17	38	14	34	9	16
Alta Verapaz	23	54	33	22	15	19
Petén	18	45	22	49	11	12
Izabal	14	37	20	31	8	12
Zacapa	22	31	11	26	7	9
Chiquimula	37	40	12	40	10	14
Jalapa	17	37	8	38	8	12
Jutiapa	14	33	12	48	7	11

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006)

Conclusiones

- La metodología de medición de la pobreza frecuentemente utilizado a nivel mundial es el de “línea de pobreza”, un método que determina la cantidad de recursos monetarios que son necesarios para la adquisición de bienes y servicios vitales que permitan satisfacer las necesidades de una familia y evalúa la cantidad de personas dentro de un territorio que no poseen los recursos monetarios necesarios de acuerdo a esta “línea de pobreza”. Es un método implementado extensamente por distintos gobiernos e, incluso, por organizaciones internacionales de la talla del Banco Mundial, para determinar la cantidad de personas que se encuentran en situación de pobreza.
- Sin embargo, distintos estudios teóricos realizados desde la década de 1980 han demostrado que esta medición de la pobreza es solamente una medición “indirecta” y no permite establecer fehacientemente la situación de las personas sobre la verdadera satisfacción de sus necesidades. De inicio, se critica la metodología dado que solo demuestra si una persona está por encima o debajo de un nivel de ingresos determinado que permite satisfacer sus necesidades. Sin embargo, no determina la verdadera satisfacción de estas necesidades. Situaciones propias de cada territorio como falta de acceso a servicios básicos pudieran hacer que la persona no pueda satisfacer sus necesidades, aun cuando cuenta con los recursos monetarios para realizarlo. De igual forma, se critica que la metodología es subjetiva en el nivel de ingresos establecido para determinar a una persona como “pobre” o “no pobre”. ¿Cómo se determinan los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades calóricas de la persona? ¿Es coherente con la coyuntura del territorio bajo análisis o responde a patrones pasados de consumo? ¿Qué productos y servicios no alimentarios se incluyen para determinar a una persona “no pobre”? ¿Los costos de adquisición de estos productos y servicios están correctamente determinados? Todas estas, preguntas válidas que agregan subjetividad a la metodología de “línea de pobreza”.
- En ese sentido, CEPAL determinó una metodología alternativa que se ha implementado en América Latina y mide de forma “directa” la pobreza. Esta metodología es denominada “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI) y mide, de acuerdo con información censal, la verdadera satisfacción de una serie de necesidades vitales identificadas en distintas áreas. No mide la disponibilidad de recursos para adquirir bienes y servicios, mide si la persona efectivamente logra satisfacer dichas necesidades o no.

- Aunque cada país que ha implementado esta metodología ha agregado algunos indicadores de acuerdo con sus intereses específicos, en general se han determinado cuatro categorías de indicadores a medir dentro de las NBIs: 1) acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar, 2) acceso a servicios básicos que garanticen un nivel sanitario adecuado, 3) acceso a educación básica, y 4) capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo. Alrededor de estas cuatro categorías, la metodología de NBIs evalúan los materiales de construcción del hogar (piso, techo, paredes), el número de personas que habitan una vivienda (hacinamiento), el acceso a servicios básicos (agua, servicios sanitarios) y asistencia a establecimientos educativos.
- La metodología de NBI brinda mucha más información, especialmente para el análisis y determinación de políticas públicas. Las NBI permiten determinar no solamente la cantidad de personas a nivel territorial que efectivamente logran suplir necesidades básicas mínimas, sino que también determinar a niveles más desagregados las ubicaciones geográficas con necesidades insatisfechas y qué necesidades son las que requieren mayor atención en dicho territorio.
- Guatemala, en línea con los esfuerzos del resto de América Latina, ya ha realizado estudios respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas a través del Instituto Nacional de Estadística, utilizando de base la información del Censo de Población y Vivienda de 2002, identificando que hacinamiento y falta de acceso a servicios sanitarios son, a nivel nacional, eran los indicadores más altos. En departamentos como Petén y Jutiapa, casi 50% de la población no lograba tener acceso a servicios sanitarios, mientras que en Alta Verapaz, San Marcos y Huehuetenango más del 50% de la población vivía en condiciones de hacinamiento.
- Con base en la información y data generada en el XII Censo de Población y VII de Vivienda de 2018, existe la oportunidad de poder actualizar las estimaciones de Necesidades Básicas Insatisfechas, pudiendo, por un lado, determinar el nivel de progreso del país en la verdadera satisfacción de necesidades vitales y, por otro lado, apoyar a las autoridades de gobierno en focalizar correctamente los planes de gobierno que buscan reducir y erradicar la pobreza.

Bibliografía

- Altimir, O. (1979). *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferreira, F., Jolliffe, D., & Prydz, E. (2015). *The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged. How is that even possible?* World Bank.
- Hammill, M. (2009). *Income Poverty and Unsatisfied Basic Needs*. Mexico: CEPAL.
- Hicks, N. (s.f.). *An analysis of the index of unsatisfied basic needs (NBI) of Argentina with suggestions for improvement*. World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística. (2006). *Necesidades Básicas Insatisfechas al 2002*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina. (s.f.). *Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales*.