

# Aspectos conceptuales

A partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 (Censo 1992), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y el Ministerio de Desarrollo Humano elaboraron en 1993 el Mapa de Pobreza<sup>(1)</sup> con el objetivo de revelar un panorama de las condiciones de vida de la población en los departamentos, provincias y secciones de provincia del país (municipios).

Luego de casi una década, el INE y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) presentan la versión actualizada del Mapa de Pobreza, en base a los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Censo 2001), bajo una metodología similar a la aplicada en 1993.

La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas permite evaluar las condiciones de infraestructura de vivienda, insumos energéticos, niveles educativos y atención de salud de la población. Estos aspectos representan una medida de la pobreza *estructural*, distinta a la que se obtiene a través de los ingresos de la población, la cual está relacionada con el empleo y las variables del ciclo económico y se denomina pobreza *coyuntural*.

La pobreza por el enfoque de NBI define a la población pobre como aquella que no cumple con mínimos niveles de bienestar asociados a las características de la vivienda, disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos (energía eléctrica y combustible para cocinar), nivel educativo y acceso a servicios de salud. En cada uno de los siguientes componentes se establecen umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades básicas:

---

<sup>(1)</sup> Los resultados que se presentan en este trabajo, son ligeramente distintos a los publicados en el Mapa de Pobreza de 1993, por ajustes incorporados en la base censal de 1992.

## **Materiales de la vivienda**

Existe inadecuación cuando la población reside en viviendas con pisos de tierra, paredes de adobe no revocado, tapial, piedra, caña, palma y/o techos de paja, caña, palma u otros materiales de desecho.

## **Espacios en la vivienda**

Las personas están por debajo de la norma cuando viven más de cinco personas por cada dos dormitorios, no cuentan con al menos una habitación adicional para comedor o sala y/o no tienen un cuarto especial para cocina.

## **Servicios de agua y saneamiento**

Se presenta inadecuación cuando las personas residen en viviendas sin agua por cañería, no tienen conexión de agua dentro de la vivienda, reciben agua de pozo, lago, río o vertiente; no tienen sanitario y/o no disponen de sistema de eliminación de excretas a alcantarillado ni cámara séptica. Estos umbrales son menos exigentes para el área rural.

## **Insumos energéticos**

La inadecuación en insumos energéticos se presenta cuando las personas no disponen de energía eléctrica en la vivienda y/o utilizan leña, bosta, taquia, carbón o kerosene como combustibles para cocinar, elementos considerados menos apropiados para mantener el medio ambiente.

## **Educación**

Se considera insuficiente nivel educativo cuando algunos miembros del hogar no saben leer ni escribir, presentan bajos niveles educativos, existen niños y jóvenes que no asisten a la escuela y/o presentan rezago escolar.

## Salud

Las personas presentan inadecuación en salud, cuando viven en comunidades o zonas que presentan una baja proporción de mujeres que son atendidas por médicos, enfermeras o auxiliares de enfermería (atención por personal capacitado que puede ser institucional o fuera de los establecimientos de salud). En la versión del Mapa de Pobreza de 1993, la inadecuación en salud estaba referida a las personas que no atendían su salud o acudían a lugares distintos a establecimientos de la Caja de Salud, Ministerios y servicios privados.

Con las normas mencionadas, se definieron cinco grupos de población de acuerdo al grado de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas:

**Primer Grupo:** Población con **Necesidades Básicas Satisfechas** (NBS), es la que reside en viviendas construidas con materiales de mejor calidad a las normas establecidas, dispone de la mayor parte de los servicios básicos, utiliza energía eléctrica o gas licuado como combustible, tiene niveles de educación adecuados y/o vive en lugares en los que existe cobertura de atención en salud.

**Segundo Grupo:** Población en el **Umbral de Pobreza**, es la que presenta condiciones de vida aceptables y se encuentra alrededor o levemente por encima de las normas de adecuación. Este grupo, al igual que el anterior no está en situación de pobreza.

**Tercer Grupo:** Población en **Pobreza Moderada**, es la que presenta condiciones de vida ligeramente por debajo de las normas de pobreza. Este grupo y los siguientes se hallan en situación de pobreza.

**Cuarto Grupo:** Población en situación de **Indigencia**, es la que presenta inadecuación muy por debajo de las normas.

**Quinto Grupo:** Población en condiciones de **Marginalidad**, es la que carece de servicios de agua y saneamiento, reside en viviendas precarias, tiene muy bajos niveles educativos y severo déficit en la atención de salud.

La medición de pobreza por NBI, al considerar las características de la vivienda y servicios, no es aplicable a viviendas colectivas (cárceles, hospitales, cuarteles, retenes policiales y otros), personas que residen habitualmente en el exterior, personas que el día del Censo fueron empadronadas en la calle (transeúntes) y aquellas que no proporcionaron información sobre alguna de las preguntas utilizadas en la metodología de cálculo.

Para la distribución de recursos conforme a la Ley del Diálogo establece utilización de los grupos según condición de pobreza y los porcentajes correspondientes. Dicha Ley aplica estos porcentajes al total de la población empadronada en cada sección de provincia ( municipio) incluyendo la población en hogares colectivos y el resto de la población no incorporada en el método de cálculo.