

Revista: Trabajo Social / Universidad de San Carlos de Guatemala
Número 42, agosto 2023-Julio 2024

Nombre del artículo: : El método de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, y su aplicación por el Ministerio de Desarrollo Social en la identificación de hogares en situación de pobreza ¿continúa siendo una metodología efectiva para sus Programas Sociales?

Páginas: 84 - 97

Nombre de autor: Licenciada Silvia Alejandrina Pérez López
Trabajadora Social, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Guatemala
S_lop3z@hotmail.com / perezalejandrina737@gmail.com

Artículo recibido: 19 de abril del 2023
Artículo aceptado: 11 de abril del 2024

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, y su aplicación por el Ministerio de Desarrollo Social en la identificación de hogares en situación de pobreza ¿continúa siendo una metodología efectiva para sus Programas Sociales?

Licenciada Silvia Alejandrina Pérez López

Resumen

El Ministerio de Desarrollo Social desde su creación en el 2012, es rector de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país. En el 2014 institucionalizan procesos e instrumentos que facilitan la identificación y selección de los posibles usuarios de sus programas, siendo uno de ellos el método de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.

Este artículo académico aborda la aplicación del método NBI y herramienta de Ficha Socioeconómica, del cual surge una propuesta de contextualización de la metodología e instrumento de captación de datos, con la cual se pretende minimizar la tasa de exclusión de posibles familias beneficiarias en condición de pobreza y vulnerabilidad social, siendo el indicador de precaria de ingresos y consumos invisible en la actual medición de NBI, un parámetro importante que convierte en necesaria

una actualización de las categorías calificadas por esta metodología, con el fin de que reflejen la realidad social, económica y cultural de los guatemaltecos en el año 2024.

Palabras claves: Desarrollo social, identificación de pobreza, programas sociales, NBI, necesidades básicas insatisfechas.

Abstract

Since its creation in 2012, the Ministry of Social Development has been the leader of public policies aimed at improving the level of well-being of vulnerable people and social groups, who suffer from exclusion and live in situations of poverty and extreme poverty in the country. In 2014, they institutionalized processes and instruments that facilitate the identification and selection of potential users of their programs, one of them being the NBI Unmet Basic Needs method.

This academic article addresses the application of the NBI method and Socioeconomic File tool, from which a proposal arises for the contextualization of the methodology and data collection instrument, with which it is intended to minimize the exclusion rate of possible beneficiary families in poverty, and social vulnerability, the indicator of precarious income and consumption being invisible in the current measurement of NBI's, an important parameter that makes it necessary to update the categories qualified by this methodology, in order for them to reflect the social, economic and social reality. culture of Guatemalans in the year 2024.

Keywords: NBI, poverty identification, social development, social programs, unmet basic needs.

Introducción

Para dar inicio al planteamiento del presente artículo académico, es necesario reseñar parte de la historia, ya que se requiere comprender el pasado para intervenir en el presente y tener impactos reales en el futuro. Se tomó como punto de partida la crisis económica más grande en América Latina, la cual tuvo como epicentro la deuda externa en el año 1982.

“A principio de los 80, América Latina sufrió una profunda crisis relacionada con el rápido incremento de la deuda contraída con los bancos acreedores en la década anterior. La crisis que tuvo como inicio la moratoria mexicana en el año de 1982, marcó un punto de inflexión en la economía después de tres décadas de notable crecimiento económico que habían representado un avance relativo de estos países en relación a la economía mundial”. (Chavez, 2015, p. 10)

Así es como en 1982 inició la denominada década perdida y de la que como consecuencia se instauraron medidas de ajuste estructural a través del denominado Consenso de Washington, sobre este acontecimiento con múltiples matices, en la Revista del CLAD el economista y sociólogo Bernardo Kliksberg expone sobre su libro “Economía con Rostro Humano” lo siguiente:

“América Latina se presenta en el plano internacional como un verdadero enigma. En los años sesenta, los pronósticos señalaban que estos países tenían un futuro de progreso continuado por delante por su excepcional dotación de recursos naturales, buenos recursos humanos, muy buena ubicación desde el punto de vista de la geografía económica y que América Latina no tiene una explicación muy clara cuando se observa esta contradicción entre las potencialidades, las posibilidades y esta pobreza abrumadora que recorre el campo y la ciudad de casi todos los países de la región”. (CLAD, 2003, p. 1)

El economista guatemalteco Lizardo Sosa López en el año 2010 escribió un artículo titulado “Los Efectos Sociales del Consenso de Washington” en el cual criticó las 10 propuestas que componen el Consenso de Washington como alternativa a la crisis, señalando que dichas reformas representaron para los países

de América Latina, un aumento de inflación, déficits fiscales, uso indiscriminado de la emisión monetaria para financiar el gasto público, devaluaciones del mercado y cambio repentino de la moneda nacional.

De acuerdo con lo señalado por el economista Lizardo Sosa López, es lamentable que en la práctica sobre la búsqueda de soluciones frente a la crisis del año 1982, se siguieron conceptos equivocados y se aplicaron reformas débiles e incompletas, carentes de certeza, convicción y firmeza, que fueron una fórmula exigida por entidades internacionales y algunos Gobiernos a cambio de asistencia financiera o de ayuda bilateral, acciones que al día de hoy aún no muestran resultados alentadores en el tema de minimización de la pobreza.

Al respecto el historiador y Doctor en Ciencias Políticas Eric Toussaint quien es especialista en la problemática de la deuda y la mundialización neoliberal, quien en una entrevista que le realizaron para el Instituto Tricontinental de Investigación Social el 11 de mayo del 2022 expresa que el FMI continua impulsando dicha crisis en la actualidad con más endeudamientos para los países.

Como consecuencia de la explosión de la crisis mencionada, los años siguientes representaron para América latina una época de estancamiento, deuda y crecimiento de brechas sociales como la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la mortalidad infantil y materna, la delincuencia, la inseguridad, los suicidios entre otros males sociales que han sumido a países como Guatemala en un aparente crecimiento que esconde las verdaderas realidades de un deterioro y precariedad de las condiciones sociales, cada vez más preocupantes, el Banco Mundial estima a Guatemala en el año 2023 con un 52.2% de familias en situación de pobreza.

Derivado de lo anterior es importante para comprender el impacto de la crisis económica en el desarrollo integral de los ciudadanos de los países afectados, y en el rezago del crecimiento de sus indicadores sociales, como se enmarca la pobreza estructural, la importancia de estudiar la condición permanente de pobreza de amplios sectores de la población, los nuevos pobres o pobres recientes y su círculo vicioso, dando inicio así al debate que propone aprender sobre las causas de la pobreza en los países desarrollados por ejemplo, como lo es Inglaterra, país de avanzada en desarrollo económico capitalista, que ante el impulso de sus revoluciones comercial, agrícola e industrial, se vio obligado a establecer sus polémicas leyes de pobres.

Referente al tema el periodista y economista español Francisco Verdera afirma que:

“La pobreza es vista como el producto de una debilidad, ineficiencia o irresponsabilidad de los individuos. Una segunda visión, que puede estar incluida en la primera, es genética y relaciona el status social con las características heredadas, como la inteligencia. Y existen los enfoques psicológicos que explican la falta de logros individuales por los rasgos de personalidad adquiridos o desarrollados. La segunda categoría de explicaciones es la que se centra en la familia o en la comunidad como causantes de la pobreza”. (Verdera, 2007, p. 55)

De acuerdo con Verdera la pobreza tiene múltiples convergencias y responsabilidades, o como ellos lo señalan, es modelo de causación social patológica, en la que cada individuo tiene plena responsabilidad no solo en cambiar patrones, actitudes o comportamientos, sino los de los que lo rodean.

“Así mismo cuando Verdera cita a Alcock este a su vez cita a K. Joseph como proponente del ciclo de empobrecimiento, por el cual un parentesco inadecuado, muy bajas aspiraciones y un ambiente desventajoso de las familias o comunidades son internalizados como parte de los valores de los hijos en crecimiento. Luego, cuando estos niños alcanzan la edad adulta sus expectativas y habilidades son bajas, solo esperan y rápidamente aceptan la pobreza y privaciones de sus padres y conocidos. Son, por tanto, los pobres mismos quienes producen y reproducen sus condiciones de pobreza, solo que colectivamente a través de la cultura de la familia y la comunidad”. (Verdera, 2007, p. 37)

El discurso antes expuesto, señala que el pobre es pobre porque nació, creció y se desarrolló en un contexto social y económico de pobreza, adhiriéndose a ella y a sus carencias, únicamente aprendiendo a sobrevivir, resignándose a una vida llena de dificultades y necesidades básicas sin satisfacer, esperando que sus días pasen y lleguen a su fin dentro del contexto y la realidad en la que nació.

Este discurso no concibe la noción de mejora de condiciones y oportunidades, que promuevan una mejor calidad de vida y un crecimiento integral que le permita a un individuo poder salir del círculo de la pobreza.

Al respecto, Bauer (1975) Establece que la pobreza crea en sí misma obstáculos irremontables, eso es, si una persona, grupo, sociedad o país es pobre, su condición se halla sujeta a perpetuarse indefinidamente. En la teoría del desarrollo económico la noción de círculo vicioso se refiere normalmente a un país o grupo de países. (p. 411)

Partiendo del término de pobreza y su vínculo con los términos económicos, Francisco Álvarez habla sobre la economista Amartya Kumar Sen y su planteamiento de un elemento clave siendo el siguiente:

Los códigos morales son parte integral del funcionamiento económico, y pertenecen de manera destacada a los recursos sociales de una comunidad. La economía moderna ha tendido a abandonar totalmente estos aspectos de los sistemas económicos. Hay buenas razones para intentar cambiar ese abandono y reintroducir en la corriente principal de la ciencia económica este componente crucial de la actividad de una economía. (Álvarez, 2001, p. 1)

En defensa del argumento de esta investigación, se hace relevante señalar el trabajo del economista Amartya Sen sobre el bienestar y la economía. El premio Nobel de Economía centra su trabajo en cuatro pilares; las exigencias de justicia, los materiales de la justicia y la razón pública, las formas de razonamiento y por último la democracia, los cuales giran en torno a promover el bienestar de la sociedad.

Dentro de este marco se rescata el discurso del análisis y comprensión, de la forma en la que funcionan las sociedades, de las normas que son necesarias, para que ellas evolucionen y subsistan, sin olvidar que todo ello debe girar en torno a la naturaleza humana misma.

Estos son algunos pocos debates y planteamientos en torno al desarrollo, inherente a las sociedades y frente a procesos desiguales a través de los años, cómo surgen, cómo se desarrollan y cómo se deben de contrarrestar. Como resultado de todos ellos a través de las décadas, cada país de acuerdo a su nivel de desarrollo económico, social y cultural va creando múltiples iniciativas e instancias que se dedican no solo al análisis y comprensión de la pobreza, sino también a solicitar insumos internacionales, para poder paliarla y con ambición erradicarla.

Dentro del contexto de las crisis económicas que, históricamente han desencadenado problemáticas y crisis sociales en la región, surgen cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, con el fin de promocionar el desarrollo regional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL es una de estas cinco comisiones, quien es la responsable desde su creación en el año 1948 de realizar publicaciones académicas en las que muestra resultados de las situaciones de cada uno de los países de la región, pero también ha realizado esfuerzos, creando bases para el análisis de la pobreza, como lo es formulación de la metodología directa de caracterización de pobreza sobre Necesidades Básicas insatisfechas NBI, la cual es el centro de análisis de este artículo académico.

Tal como se concibió originalmente, el objetivo del método NBI era el de proveer un método directo de "identificación" de los pobres, tomando en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar, y aprovechando el inmenso potencial de desagregación geográfica que permite la información censal. (CEPAL, 2001, s/p)

Guatemala como todos los países de la región, asumen la recomendaciones de la CEPAL en lo cuanto a lo referente a la aplicación de la metodología NBI, como una opción para aprovechar la información de los censos demográficos y de vivienda, en cuanto a la caracterización y medición directa de la pobreza y poder con ello iniciar a poseer líneas de base estadísticas.

En Guatemala es el Instituto de Estadística Nacional la entidad rectora del Sistema Estadístico que recopila, analiza, produce y difunde estadísticas oficiales, que coadyuvan a la toma de decisiones en función de mejorar la calidad de vida para todos los guatemaltecos, de acuerdo a su ley organiza el INE también posee la función de coordinar con otras entidades la realización de investigaciones, encuestas generales y especiales.

Respetando la recomendación de la CEPAL quien es el ente rector del desarrollo en el región, el INE implementa la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, para medir y caracterizar la pobreza en el país y ser utilizados dichos parámetros, por todos los organismos públicos y privados que lo requieran, con el fin de poder estratificar, clasificar e identificar las áreas con mayores índices de pobreza, determinando una línea base para todas las iniciativas a crearse en torno a la erradicación de la pobreza en Guatemala.

Dentro de las iniciativas necesarias para fortalecer el desarrollo social de país, se crea el Ministerio de Desarrollo Social, instancia a la que se le asigna exclusivamente la rectoría, coordinación y articulación de la Política Pública en materia de desarrollo social, programas, planes y proyectos de protección social.

En este Ministerio se encuentra la unidad de Trabajo Social, a la que pertenece el grupo de profesionales entrevistados, quienes brindaron las líneas de base para analizar las implicaciones y aplicaciones de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas y que dio como resultado la propuesta de su contextualización, con la que se pretende mejorar el proceso de clasificación y selección de potenciales beneficiarios(as) de los programas sociales, minimizando las brechas de exclusión identificadas, por los responsables de su aplicación, análisis y monitoreo a nivel nacional.

Este estudio académico aborda un análisis, sobre la ejecución del método y la herramienta implementada actualmente, para calificar a los posibles beneficiarios(as) de los programas sociales del Mides, del cual surge una propuesta de proceso de calibración de algunos de sus indicadores de medición y la incorporación de un indicador de ingreso económico, derivado que la condición precaria de ingresos y consumo, vulnera a las familias impidiendo su desarrollo integral, identificando que el NBI y los mapas de pobreza utilizados actualmente por el Mides se basan en datos censales INE del año 2001, convierte en necesaria esta actualización de las categorías calificadas por el método, que reflejen la realidad social, económica y cultural de los guatemaltecos en el año 2023.

El Mides en el año 2018 elaboró el índice de pobreza multidimensional con asesoría de agencias internacionales, debido a la necesidad creciente de sustentar la toma de decisiones en la gestión técnico-política que les permita la adecuada planificación, programación y asignación de recursos del Estado en sus programas sociales. Este índice se compone de cinco dimensiones, salud y seguridad alimentaria y nutricional, educación, empleo digno, acceso a servicios y Vivienda, en el informe que presentan indican:

Más del 60 por ciento de la población es multidimensionalmente pobre, con una incidencia de pobreza multidimensional de 61.6 por ciento (I.C.95% 58.6-64.7). La intensidad de la pobreza se estima en 48.6 por ciento (I.C.95% 47.5-49.7), esto refleja que las personas multidimensionalmente pobres en promedio están privadas en casi la mitad de los indicadores ponderados. El IPM-Gt para el año 2014 se estima en 0.299 (producto de H*A). Esto implica que las personas multidimensionalmente pobres experimentan el 29.9 por ciento de privaciones ponderadas respecto al máximo posible de privaciones que tendrían si todas las personas en Guatemala fueran pobres y privados en todas las dimensiones. (MIDES, 2018, p. 25)

Cabe señalar y resaltar, que el concepto de pobreza es multidimensional, siendo esta premisa una razón importante antes de adoptar, e implementar iniciativas creadas bajo contextos específicos, sean

contextualizados los instrumentos y métodos para su precisión, a fin de efectivizar los objetivos y alcances de las políticas, Planes, Programas y Proyectos que se diseñen e implementen para la erradicación de brechas sociales y el combate a la pobreza. Brechas que aumentan también con factores externos como la crisis que recientemente vivió la humanidad y de la que continúa descubriendo repercusiones de la pandemia del año 2020.

De acuerdo con el IPM, el panorama general indica que alrededor de 1,300 millones de personas en el mundo viven en pobreza multidimensional: aproximadamente, la mitad son menores de 18 años y el 8.2% tienen 60 años o más. Asimismo, el 84% viven en zonas rurales y uno de cada tres niños es multidimensionalmente pobre, en comparación con uno de cada seis adultos. El análisis revela que las personas que viven en la pobreza multidimensional han sufrido los peores impactos de la pandemia. Comprender las múltiples dimensiones de la pobreza nos lleva a entender la trampa de la desigualdad y bajo crecimiento en el que los países se encuentran inmersos, como explica el último Informe Regional de Desarrollo Humano. (Díaz, 2021, p. 1)

Lo antes enfatizado, fue publicado por el medio de comunicación escrita Prensa Libre, a un año y medio de haber iniciado la Pandemia de Covid-19 en Guatemala, expresando el importante rol del Ministerio de Desarrollo Social como rector de las iniciativas y esfuerzos en el combate de la pobreza, y el fomento de un sistema de protección social integral.

Metodología

La investigación académica que se sistematiza en este artículo académico, se encuentra dentro del paradigma del método cualitativo con investigación exploratoria-descriptiva y propositiva de forma retrospectiva desde un enfoque estructural, a través de una investigación interpretativa de la aplicabilidad del método directo de caracterización de la pobreza basado en el NBI de la CEPAL, e implementada por el Instituto Nacional de Estadística en Guatemala y posteriormente adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social, para la clasificación de los potenciales usuarios de sus programas sociales.

Partiendo de datos generales aceptados como válidos, para llegar a conclusiones de tipo particular. Este método de investigación concibe el cambio, la transformación de lo que existe en un proceso histórico. Es decir, todo lo que existe tiene una historia dentro de la historia, ese cambio y esa historia, en relación con lo social, están implicados en posiciones sumamente politizadas.

La investigación es exploratoria porque permite familiarizarse con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas y obtener información de la propia realidad y actores donde sucede el fenómeno estudiado, así como determinar las causas y efectos de la descontextualización de los indicadores de calificación de este método.

Es de tipo propositiva debido a que se fundamenta en una necesidad o vacío dentro de la institución y su metodología de clasificación de usuarios en condición de pobreza, información que se utiliza para elaborar la propuesta de contextualización de los niveles críticos de las seis variables de NBI actuales, pues al identificar los problemas, investigarlos, profundizarlos y dar una solución dentro de un contexto específico, se pretende mejorar la efectividad de selección y clasificación de posibles usuarios de los Programas Sociales y no excluir por sesgos interpretativos y descontextualizados, a posibles usuarios que al medir ingresos y consumo, seguramente clasifican como familias en pobreza y vulnerabilidad social.

Por ello, dentro de esta lógica de trabajo, se procura la vinculación entre la teoría y la práctica, ya que la teoría por sí sola no está en condiciones de transformar la realidad, lo que la distingue de la práctica. La teoría generaliza la experiencia de la práctica humana, pero la teoría sin la práctica no tiene objeto, la práctica sin teoría no tendría dirección u orientación. Además, la visión antropológica de la realidad está limitada al campo de las ciencias sociales bajo el principio de que la singularidad de los fenómenos sociales demanda metodologías de análisis también singulares.

La investigación se centró en entrevistas y mesas de trabajo con profesionales en Trabajo Social, del Departamento de Trabajo Social, facilitadores sociales y estudios de casos a través de visitas domiciliarias a potenciales usuarios.

Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas para medición de pobreza (NBI)

La CEPAL señala que esta metodología es la encargada de caracterizar y clasificar las escalas de pobreza dentro de las sociedades en proceso de desarrollo y lo define del siguiente modo:

De acuerdo a la CEPAL la medición de las NBI es el método “directo” más conocido y utilizado en América Latina, introducido a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. Bajo este método, se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se puede construir “mapas de pobreza”, que ubican geográficamente las carencias anotadas. (Mancero, 2001, p. 8)

El año 2014 el Ministerio de Desarrollo Social, evidencia la necesidad de contar con un mecanismo oportuno de clasificación, de posibles personas usuarias de estos programas sociales, garantizando que dichos beneficios lleguen a la población más vulnerable, situada en pobreza y pobreza extrema. Decidiendo utilizar el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, que permite medir la magnitud de la pobreza referida a la disponibilidad y acceso a los servicios que la sociedad considera básica e indispensable.

En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. Desde el punto de vista de las limitaciones, los indicadores seleccionados no permiten localizar, ni obviamente analizar, aquellos hogares que habiendo sufrido recientemente procesos de movilidad descendente pueden considerarse nuevos pobres y que, como tales, tienen niveles educativos, normas de asistencia escolar para sus hijos y una infraestructura de vivienda propios de su posición anterior. (Fresneda, 2007, p. 8)

Lo anteriormente expuesto hace referencia a que este método de caracterización de pobreza, muestra algunas brechas en su medición, conforme las sociedades van avanzando o retrocediendo en sus condiciones de bienestar y desarrollo, por lo que su medición va a fluctuar en el tiempo y coyuntura, y esto es un punto importante en el desarrollo de este estudio académico, que apoya la premisa de su caracterización periódica.

Resulta evidente, que en el futuro inmediato tendremos que prepararnos para estimar la magnitud de los nuevos pobres, conocer sus características y producir información útil para el diseño e implementación de políticas que reduzcan su vulnerabilidad e impidan la activación de mecanismos que lleven a su marginación y a la pobreza crónica. (Katzman, 1955, pp. 7-8)

Es importante contextualizar el método de medición de la pobreza más allá de las condiciones de habitabilidad en las que viven las familias, introduciendo otros indicadores como el de ingresos y consumo a fin de evidenciar las privaciones socioeconómicas de los grupos vulnerables en su contexto rural urbano.

El Departamento de Trabajo Social

En el año 2012 derivado de una auditoria externa a cargo de la Contraloría General de Cuentas, surge un hallazgo referente a los proceso de pago de bono seguro sin cumplir requisito fundamental el cual evidencia que el Mides no cuenta con una unidad que regule lo referente a criterios de inclusión de este programa social, tampoco posee instrumentos que legitimasen la selección de beneficiarios.

Como parte de los mecanismos de respuesta y subsanar dichos hallazgos ante CGC, ese crea en el año 2014 a través del acuerdo Ministerial DS 100-2014 y DS 69-2018 el Departamento de Trabajo Social y a través de Acuerdo Ministerial DS-43A-2014 se aprueba el formato de la Ficha Socioeconómica de los Programas Sociales, el fundamento metodológico de Ficha Socioeconómica el cual es la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, con la asesoría de Instituto Nacional de Estadística.

El Departamento de Trabajo Social, es el ente administrador del método de caracterización de la pobreza, en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas, a través del instrumento de investigación denominado Ficha Socioeconómica, y el encargado de capacitar a todo el personal técnico en la aplicación de este, con la finalidad de clasificar a los potenciales usuarios de los programas sociales, en el marco de tres clasificaciones: no pobre, pobre y pobre extremo.

Siendo la clasificación de pobre y pobre extremo, las dos que permiten sea ingresada una familia como usuaria de alguno de los Programas sociales actualmente vigentes dentro de la Dirección de Promoción Social y Prevención Social del Viceministerio de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social. Siendo la clasificación de “no pobre” la única que determina el no ingreso de dicha familia a cualquier programa social.

La Ficha Socioeconómica de MIDES

El instrumento de ficha socioeconómica de Mides, es un esfuerzo para optimizar su sistema de información social y una adecuada focalización de usuarios que sirve de base para las intervenciones de los programas sociales de dicho ministerio. Este instrumento consta de dos folios tamaño oficio, dividido en siete capítulos que recogen información necesaria, para definir las necesidades indispensables de un hogar o familia en aspectos de educación, salud, condiciones de vivienda, servicios de la vivienda y empleo.

Al ser una de las funciones principales del departamento de Trabajo Social, la de supervisar la correcta aplicación del instrumento de investigación social ficha socioeconómica, dentro del trabajo en campo que se realiza se ha logrado observar, analizar y documentar a través de informes sociales individuales y colectivos de visitas domiciliarias, la poca efectividad de dicho método en la caracterización de la pobreza, en áreas priorizadas por los mapas de pobreza nacionales con altos índices de desigualdad y carencias, evidenciando en área de índices elevados de pobreza, el bajo índice de familias que califican como beneficiarios de los programas sociales, contradiciendo la situación de vulnerabilidad.

Esta situación ha derivado a la interrogante del personal técnico y líderes locales, si es el área geográfico a censar, esta siendo priorizada por un mapa que lo identifica como en condición de pobreza, porque pocos potenciales beneficiarios logran calificar con uno o más NBI, como persona elegible con pobreza o pobreza extrema, cumpliendo con el primer requisito para ser incluidos como beneficiarios (as), o porque dos familias en aparente mismas condiciones socioeconómicas tienen resultados de NBI diferentes, calificando una y la otra no.

¿Cuáles han sido los hallazgos del Departamento de Trabajo Social?

Al ser el DTS el encargado de verificar la correcta aplicación de la metodología NBI y de la herramienta ficha socioeconómica en áreas censadas, en el proceso de revisión de las fichas trasladadas a sede central por cada sede departamental, ante consultas realizadas por el personal técnico, y a hallazgos recabados en visitas de campo, se ha observado que estos procesos presentan algunos sesgos en regiones determinadas del país, excluyéndose en algunos casos a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, por no entrar sus características sociales y de vivienda actuales, dentro de las enmarcadas en dicho método, generando criterios que no reflejan en su totalidad la realidad de un país no homogéneo y con profundas desigualdades sociales y asimetría territoriales.

Considerando que las realidades sociales coyunturales y estructurales han superado algunos umbrales críticos tomados como válidos al inicio de la aplicación de las seis variables de necesidades básicas insatisfechas, aplicadas por el Mides en el año 2014; se evidencia que dichos indicadores no cumplen apropiadamente con el objetivo de representatividad para los potenciales beneficiarios de los programas

sociales actuales. Es importante resaltar que esta metodología fue contextualizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2006 con datos censales del año 2002 y adoptada por el MIDES en el años 2014 sin replantearse una nueva actualización a sus niveles de medición.

Algo importante de mencionar dentro de la coyuntura en que nació dicho ministerio es que estudios de este tipo, siempre generan contradicción, hasta quizás rechazo debido a intereses partidistas por parte de gobernantes que han utilizado estas iniciativas como plataforma clientelar para poderse perpetuarse en el poder y ganar aceptabilidad ante la ciudadanía a través de programas asistencialistas.

Dentro del debate de las profesionales de Trabajo Social, en cuanto si la metodología NBI está siendo representativa y efectiva en el objetivo de determinar condiciones de pobreza. Se plantean a discusión la premisa de lo relevante que sería si metodología cuantificara un dato determinante en el desarrollo integral de las familias, que es la capacidad que poseen para poder cubrir las necesidades básicas de su hogar, el costo de vida, y la remuneración económica que reciben producto de sus empleos, que como dato en el país un gran porcentaje se deriva de la economía informal con remuneraciones precarias. En la actualidad las NBI no incluyen este factor dentro de sus principales indicadores. Mismo que en otros países de América Latina ha sido relevante para que la caracterización de la pobreza sea un poco más específica.

El dato de ingreso económico aproximado, si se plasma en la herramienta de ficha socioeconómica, sin embargo, no es ponderada ni valorada dentro del cálculo de las NBI actuales. Los indicadores económicos, en particular los relacionados a ingresos y consumo, son igual de importantes que los indicadores sociales, para caracterizar las precarias condiciones de vida de las familias.

Así mismo el Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD durante ya más de 20 años, ha “abordado factores históricos, contextuales y coyunturales sobre la economía como factor determinante para el desarrollo social y destaca el papel del Estado como ente cohesionador y regulador de estos procesos, examinando las problemáticas particulares del país en relación con su desarrollo, abordando temas como el financiamiento del desarrollo, la salud, la educación, la estructura multidimensional de la pobreza, la amplia diversidad étnica y cultural de sus poblaciones, la compleja construcción del Estado después del conflicto armado interno, enmarcando la falta de inclusión y como ella ha afectado particularmente a mujeres, indígenas, jóvenes y población rural. (PNUD, 2017, p. 1)

Frente a este enfoque que pone a las personas al centro del desarrollo y como agente clave del mismo, es importante continuar con los debates y análisis de la efectividad de las políticas públicas, instancias que la gestionan e implementan, así como sus intervenciones, metodologías y herramientas, bajo la óptica del desarrollo humano sostenible y sustentable.

El fenómeno multidimensional de la pobreza es el principio y fin de dicha metodología y estrategia de intervención, por lo que se debe adaptar a su naturaleza compleja, probando empíricamente que sus seis indicadores iniciales: calidad de la vivienda, hacinamiento, origen y abastecimiento de agua, acceso a servicio sanitario, asistencia escolar y precariedad ocupacional, así como sus niveles críticos deberían ser replanteados para seguir cumpliendo con el criterio de representatividad.

Como ejemplo, en las últimas décadas América Latina ha tenido un importante crecimiento de la escolaridad promedio, con el cual se han incrementado los años mínimos necesarios de educación para acceder al mercado laboral; por lo tanto, si se utiliza los mismos niveles críticos que hace diez años para el indicador de “capacidad económica”, su representatividad actual será considerablemente menor.

Lo mismo sucede con el indicador de “accesibilidad de servicio sanitario”, el cual en Guatemala ha tenido un avance en cuanto a las coordinaciones interinstitucionales de los gobiernos municipales y entidades de Cooperación Internacional en el tema de agua y saneamiento en comunidades rurales del país. Aunque las brechas entre hogares que tienen acceso a estos servicios y los que no, ubican a Guatemala en las peores posiciones en relación con otros países de la región.

El porcentaje de viviendas con saneamiento mejorado ha pasado del 47% en el 2002 al 54% en el 2006, en el mismo periodo el servicio a través de una red de drenajes ha aumentado del 36% al 40%. (Lentini, 2010, p. 10)

Aunque en promedio casi el 60% de la población tiene acceso a saneamiento mejorado al desagregar por área de residencia se observa que para el área rural, menos del 30% de los hogares tienen acceso, en comparación con el 83.0% del área urbana. (INE, 2015)

En datos reflejados en los registros de INE hasta el año 2015 se observa que las necesidades básicas insatisfechas como se miden hasta hoy han ido minimizándose, pero a su vez los índices de pobreza han aumentado. Situación que también invita a ampliar las líneas críticas de estos índices de medición y a contextualizarlos a las características estructurales de esa pobreza en aumento a la actualidad del país.

Siguiendo el discurso teórico de Amartya Sen en cuanto al tema de pobreza, marca la necesidad de adaptar cada intervención o metodología a su naturaleza compleja, evidenciando empíricamente que algunos indicadores y sus niveles críticos deben ser replanteados para seguir cumpliendo con el criterio de representatividad. Esta consideración es de gran importancia, sobre todo porque la práctica de basar la elección de indicadores y de sus niveles críticos en evidencia de décadas precedentes es común en varios mapas de pobreza latinoamericanos.

La realidad social en la cual la representatividad de dichos indicadores debe irse reformando y re direccionando a lo largo del tiempo, se plantea debido a que los niveles críticos de satisfacción de estos indicadores son representativos de una situación o realidad específica en un momento determinado de un país, influenciado por la coyuntura o factores estructurales.

Las realidades sociales que caracterizan la pobreza abarcan múltiples características geográficas, climáticas, culturales, sociales y económicas, interconectadas que van cambiando a lo largo del tiempo en su interacción con el entorno religioso, cultural, social, político y económico. En el caso de Guatemala ese fenómeno debe entenderse en sus múltiples matices, cada región brinda indicadores que caracterizan su situación de pobreza y vulnerabilidad.

Bajo este marco de análisis el Departamento de Trabajo Social del MIDES, ha desarrollado varios ejercicios de análisis de este fenómeno buscando la correcta aplicación de la Ficha Socioeconómica y su descargo en el Sistema Informático para cálculo de NBI. Algunos de estos ejercicios han surgido por interés de los ejecutores de los programas sociales, solicitando mesas técnicas de trabajo de forma periódica, dentro de las cuales se han expuesto hallazgos, recomendaciones y observaciones en cuanto a las falencias de la metodología, así mismo en las comisiones de capacitación a personal técnico a nivel nacional, los equipos responsables de los censos, han expuesto sus observaciones y recomendaciones, mismas que se han ido sistematizando por cada profesional y planteando en mesa técnica interna en DTS.

Esta sistematización de experiencias de campo de cada miembro del equipo técnico del ministerio que ha brindado sus aportes al DTS, ha evidenciado el fenómeno de descontextualización del método lo que ha provocado una alta incidencia de rechazo de potenciales familias usuarias, minimizando el impacto del ministerio en el cumplimiento de su misión de promover y articular políticas y acciones para el desarrollo social sostenible de la población excluida de sus oportunidades básicas, con el fin de contribuir a mejorar sus condiciones de vida y reducir la pobreza.

Esta situación como ya se ha mencionado, también ha creado debates y solicitudes por parte de colaboradores del ministerios como, coordinadores departamentales, delegados municipales, facilitadores sociales e inclusive a afectado la percepción y proyección de la institución ante la sociedad civil, líderes y lideresas comunitarias, siendo actores que viven y reconocen la situación precaria de las familias rurales y urbanas de las áreas priorizadas en situación de pobreza y extrema pobreza, no comprendiendo la razón por la que dichas familias son calificadas por el sistema informático con cero NBI o no pobre, si reflejan vivir en una situación de pobreza, con mínimos ingresos económicos y vulnerabilidad social.

En línea con este análisis se puede indicar que a nivel de políticas públicas, es necesario el diseño de intervenciones integrales e integradas que respondan a los distintos ámbitos del desarrollo humano para que las familias y poblaciones afectadas por el flagelo de la pobreza y alta vulnerabilidad social puedan tener oportunidades de salir de esta condición.

El cambio de paradigma implica: replantear la manera en la que se entiende el desarrollo, así como, definir sus objetivos más allá del crecimiento económico; y diseñar nuevas estrategias para promover el bienestar individual y colectivo, sin dejar de lado la participación y el involucramiento de las personas en las decisiones que afectan su vida. (PNUD, 2017, p. 1)

En consecuencia, se hace necesario la adopción de un nuevo marco de referencia y de medición, que aborde el tema del desarrollo como un proceso con múltiples dimensiones para comprender y abordar de manera coherente el problema de la pobreza. Se propone lo importante de contextualizar el método de medición de la pobreza más allá de las condiciones de habitabilidad en las que viven las familias, introduciendo otros indicadores como el de ingresos y consumo a fin de evidenciar las privaciones socioeconómicas de los grupos vulnerables en su contexto rural urbano.

Conclusiones o Reflexiones Finales

Esta investigación académica identificó, sintetizó, analizó y revisó la importancia del concepto de la pobreza implícito en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas; el cual, de acuerdo a las múltiples mesas técnicas y sistematizaciones de campo de las profesionales en Trabajo Social del Departamento de Trabajo Social y colaboradores directos de los programas sociales, expresan se limita en la práctica a unas pocas necesidades específicas, relegando elementos relevantes del bienestar como lo es el ingreso económico, el empleo, entre otros, y que son complementos para mejorar la calidad de vida de las familias guatemaltecas en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo que el reestablecer sistemas, que promuevan y faciliten en el ser humano un desarrollo integral, más de acuerdo con sus aspiraciones ideales, constituye un esfuerzo complejo y sobre todo dinámico.

El reto sería el de adaptar las iniciativas a las características de multidimensionalidad y naturaleza compleja de la pobreza, demostrando empíricamente con ello, que algunos indicadores y sus niveles críticos deben ser replanteados, para poder seguir cumpliendo con el criterio de representatividad y objetividad.

El criterio de representatividad de los indicadores de caracterización de pobreza, señala la importancia de que se analicen y calibren, ya que hay que tener en cuenta que las realidades sociales van evolucionando o cambiando a la par de los sujetos que crean estas realidades, sea avanzando o retrocediendo, por ello después de cierto periodo de tiempo, los indicadores dejan de ser representativos, situación que pone en tela de juicio su objetividad y la validez de sus resultados y la efectividad del cumplimiento del objetivo porque fueron implementados a una intervención específica.

Como resultado de la investigación académica se presenta la propuesta de contextualización de los niveles críticos de ponderación de los indicadores de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas, de acuerdo con lo propuesto y validado por el Departamento de Trabajo Social del Ministerio de Desarrollo Social, a través del cálculo manual de los mismos, mesas técnicas y experiencias en visitas de campo a nivel nacional.

Es importante resaltar que ya existen trabajos enfocados a analizar y proponer minutos sobre el tema de la complementariedad del método NBI y la estimación de ingresos, basándose en diferentes censos y estadísticas de cada país, proponiendo y asegurando que este complemento brindaría una más amplia visión de la pobreza y su segregación. Situación que ha provocado que muchos expertos critiquen y señalen este método, ya que no se puede desligar el ingreso económico con la satisfacción de necesidades básicas. Es decir, uno no es excluyente al otro, sino que se complementan.

Por lo anterior expuesto se trabaja una propuesta conjunta, siendo la siguiente:

Tabla 1
Resumen de variables y categorías propuestas para la estimación de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–

Categoría de NBI según área donde se ubica la vivienda NBI (dicotómica)		
Variable	Urbana	Rural
1. Calidad de la vivienda	a) Pared de bajareque, lepa, palo, caña u otro; y con piso de cemento rústico, tierra, otros. b) Pared de ladrillo, block, adobe, madera rústica (tabla), lámina y con piso de tierra, otros.	a) Pared de adobe, madera rústica (tabla) bajareque, lepa, palo, caña u otro; y con piso de cemento rústico, tierra, otros.
2. Hacinamiento	Hogares con tres personas por cuarto para dormir (excluyendo baño y cocina).	Hogares con tres personas por cuarto para dormir (excluyendo baño y cocina).
3. Origen y abastecimiento de agua	Hogares sin conexión a una red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de agua de pozo público, chorro público, pozo, camión, tonel, río, lago o manantial u otros.	Hogares sin conexión a una red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de agua de pozo público, camión o tonel, río, lago, manantial u otros.
4. Acceso a servicio sanitario	Hogares sin conexión a una red de captación de desagüe y con tipo de servicio sanitario igual a excusado lavable, letrina, pozo ciego o sin servicio sanitario.	Hogares sin conexión a una red de captación de desagüe y con tipo de servicio sanitario igual a letrina, pozo ciego o sin servicio sanitario.
5. Asistencia Escolar	Hogares con niños de 7 a 12 años de edad que no asisten a establecimientos de educación formal.	Hogares con niños de 7 a 12 años de edad que no asisten a establecimientos de educación formal.
6. Precariedad ocupacional	El jefe de hogar no tiene ningún nivel de instrucción académica y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5 y 4. El jefe de hogar ha cursado hasta el nivel pre-primario y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5 y 4. El jefe de hogar ha cursado hasta el 6to año de nivel primario. y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5 y 4.	El jefe de hogar no tiene ningún nivel de instrucción académica y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5. El jefe de hogar ha cursado hasta el nivel pre-primario y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5. El jefe de hogar ha cursado hasta el 5to año de nivel primario. y la suma del ingreso de todos los miembros de la familiar esta entre el nivel 5.
Total de NBI en el hogar		

Fuente: Departamento de Trabajo Social de Ministerio de Desarrollo Social, año 2021.

Nota: esta tabla sistematiza, las propuestas de equipo de trabajo social, de representantes de los Programas Sociales y estudiante de maestría, en mejora de las variables de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, que a través de los años han ido identificando en su aplicación.

Tabla 2

El indicador tomado del método de SES de la UNOP y que se propone para complementar el indicador número 6 del NBI es el siguiente:

Ingreso familiar mensual		Clasificación		
De Q. 0.00	α	Q. 2,171.00	5	Siendo el nivel 5 el que peor situación económica presenta, y 1 el que mejor situación económica presenta.
De Q. 2,172.00	α	Q. 4,343.00	4	
De Q. 4,344.00	α	Q. 6,515.00	3	
De Q. 6,516.00	α	Q. 8,687.00	2	
Más o igual a Q. 8,688.00			1	

Fuente: UNOP, 2014.

Nota: esta tabla resume los parámetros propuestos por el equipo de Trabajo Social para fortalecer y precisar la medición del indicador número seis de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Rangos tomados de una propuesta de la UNOP en el año 2014.

Esta propuesta de ajuste y contextualización al método de NBI, permitirá mejorar la focalización de la pobreza, dentro de los mecanismos de selección de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de este país, ya que puede identificar en un rango más específico a la actual metodología, los hogares más pobres, teniendo en consideración no solo infraestructura de vivienda, educación, acceso a servicios básicos, nivel de ocupación, sino también la capacidad de ingreso económico y consumo para solventar las necesidades cada día más crecientes frente a la situaciones que se viven no solo a nivel de país, sino a nivel de región y mundo.

Sugerencias o Recomendaciones

Se propone la importancia de contextualizar el método de medición de la pobreza más allá de las condiciones de habitabilidad en las que viven las familias, introduciendo otros indicadores como el de ingresos y consumo a fin de evidenciar las privaciones socioeconómicas de los grupos vulnerables en su contexto rural urbano.

Es urgente y necesario actualizar el instrumento de la ficha socioeconómica a través del método NBI, incorporando otros indicadores y actualizando algunos que ya no corresponden a las nuevas manifestaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad que viven muchas familias en Guatemala, pues con el instrumento y método actual se corre el riesgo de que familias en condiciones de pobreza y alta vulnerabilidad queden excluidas de estos programas sociales.

Es primordial que cada de forma periódica, se replantee la manera en la que se entiende tanto la pobreza, como el desarrollo y trabajar en diseñar nuevas estrategias o mejorar las existentes, y con ello lograr promover el bienestar individual y colectivo.

Referencias

- Álvarez, J. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen*. Maiz R. p.1.
- CEPAL. (2001). *División de Estadística y Proyecciones Económicas*. CEPAL. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/da8d48c5-0807-4bd1-b330-c0a9e1566e02/content
- Bauer, P. (1975). *El círculo vicioso de la pobreza y la brecha creciente entre países. ideología y experiencia..* Universidad Autónoma de Madrid Biblioteca. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/6006>
- CEPAL. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz, A. (2021). *Salir juntos de la pobreza multidimensional*. Prensa Libre. p.1. <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/salir-juntos-de-la-pobreza-multidimensional/>
- Fresneda, O. (2007). La medida de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI como instrumento de medición de la Pobreza y focalización de Programas. Naciones Unidas. p.8.
- Kaztman, R. (1955). La Medición De Las Necesidades Basicas Insatisfechas en los Censos de Población. CEPAL. pp. 7-8
- Kliksbert, B. (2003). *¿Es posible construir una economía con rostro humano?*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 26, p.26
- PNUD. (2017). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. PNUD Guatemala. p.1. http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth.html
- Lentini, E. (2010). *Servicio de agua potable y saneamiento en Guatemala*. Naciones Unidas. p.10
- INE. (2015). Informe ENCOVI 2014. INE. P.54.
- Rosales, S. (2018). *Índice de Pobreza Multidimensional* gt. Mides.gob.gt. p.25. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mppn.org/wp-content/uploads/2019/10/Guatemala-Report-IPM-gt_29jul19-v1.1.pdf
- Scorzato, I. (2015). *Crisis de la deuda externa en América Latina y Brasil en la década de 1980: Causas y consecuencias*. [Tesis doctoral o de maestría, Universidad de Murcia]. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/43626/1/TFM%20Israel%20VSC.pdf.
- Mancero, J & Feres, C & Xavier. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas*. Naciones Unidas. p.8.
- Verdera, F. (2007). *Enfoques sobre la pobreza*. Biblioteca virtual CLACSO. pp.37,55. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>