



El desafío de la pobreza en Argentina

DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS

Leonardo Gasparini · Leopoldo Tornarolli · Pablo Gluzmann

CIPPEC[®]



CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de La Plata

Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no comprometen al CEDLAS, a la Universidad Nacional de La Plata, al CONICET, a CIPPEC, ni a ninguna de las instituciones participantes del proyecto.

El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.



Resumen Ejecutivo

La reducción sistemática y duradera de la pobreza es uno de los principales desafíos que tiene hoy la Argentina. Esta nota técnica provee evidencia sobre la evolución histórica y la situación actual de distintos indicadores de pobreza de ingresos, pobreza multidimensional y pobreza crónica, caracteriza los cambios en la pobreza en el pasado reciente, y estudia las perspectivas de reducción de este problema social a partir de proyecciones demográficas, educativas y de crecimiento económico.

La evidencia indica que el nivel de pobreza de ingresos actual es superior al de 1983, cuando Argentina recuperó sus instituciones democráticas. Naturalmente, este resultado está estrechamente ligado al fracaso productivo: el PIB per cápita creció a menos del 1% anual en promedio entre 1983-2018, con enormes oscilaciones en el tiempo. Este escenario no es nada propicio para alimentar un proceso sólido de reducción persistente de la pobreza de ingresos. En este contexto tampoco ayudaron los cambios distributivos: la desigualdad de ingresos aumentó en el período.

La pobreza implica carencias y vulnerabilidades que exceden la dimensión monetaria. La evidencia sugiere que, a diferencia de la pobreza de ingresos, la pobreza multidimensional se redujo lentamente en Argentina. Si se limita el indicador de pobreza a dimensiones no monetarias, se concluye que los avances registrados en el país han ocurrido a un ritmo semejante al del promedio de los países de América Latina.

Además de estudiar la pobreza de ingresos corrientes y la pobreza no monetaria, el trabajo realiza un aporte sobre un concepto muy utilizado en el debate público, pero escasamente medido con rigurosidad: el de pobreza crónica. La noción de pobreza crónica alude a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas aun bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. La caracterización de la pobreza crónica en Argentina revela un sesgo contra los niños y jóvenes: del total de pobres crónicos casi la mitad son menores de 15 años. El fenómeno de la pobreza crónica trasciende ciertos espacios urbanos. El núcleo duro de la pobreza vive en asentamientos, pero también fuera de ellos. De hecho, muchas familias logran superar el umbral de vivienda deficitaria y situación de saneamiento y envían a sus hijos a la escuela, por lo que no son clasificadas como población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero tienen un conjunto de características estructurales que las hacen muy vulnerables.

En los hogares con pobreza crónica la participación laboral de los hombres adultos es comparable al resto de la población, aunque la



subocupación y el desempleo son mucho más frecuentes. Las diferencias en la participación laboral se agrandan en el caso de los jóvenes y se magnifican en el grupo de las mujeres. La participación laboral de las mujeres adultas en situación de pobreza crónica es la mitad que el de las no vulnerables. El único grupo para el que la inserción en el mercado laboral es mayor entre los pobres crónicos es el de los adultos mayores. Mientras que la protección social extendida permite a gran parte de la población retirarse sin necesidad de trabajar, esa posibilidad es ajena a los pobres crónicos.

El trabajo aporta estimaciones sobre las perspectivas de reducción de la pobreza en Argentina frente a un conjunto de escenarios de crecimiento económico, cambio demográfico y cambio en la estructura educativa. Por un lado, los resultados ilustran el poder del crecimiento económico como instrumento de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo. Una mirada alternativa subraya la lentitud del proceso: aun si se alcanza una década de crecimiento económico ininterrumpido al 3% anual –que en perspectiva histórica sería un logro inédito–, es difícil que la proporción de pobres caiga debajo del 15%. El crecimiento es una herramienta necesaria pero no suficiente para alcanzar una reducción de la pobreza que sea consistente con las expectativas sociales. El trabajo estima que tanto el bono demográfico como la expansión educativa esperados para los próximos años pueden contribuir con puntos adicionales a la caída de la pobreza, pero el aporte esperado es moderado.



Presentación

Este documento corresponde a la Nota Técnica I del proyecto de CIPPEC y PNUD sobre Pobreza Crónica en Argentina, realizado con el apoyo técnico del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). El proyecto Pobreza Crónica propone contribuir con evidencia para hacer frente a la pobreza en Argentina y promover un consenso social y político alrededor de propuestas con la META (Metas Estratégicas para Transformar Argentina) de reducir la pobreza crónica.

Agradecimientos

Los autores agradecen la excelente asistencia técnica de Jessica Bracco, Matías Ciaschi, Carlo Lombardo, Juan Martín Pal y Lara Robla Vilá, y los valiosos comentarios de Gala Díaz Langou, Julia Pomares, Carola della Paolera, Fabián Repetto, José Florito, Lucila Berniell, Rubén Mercado, Agustina Suaya, Martín Rapetti, Ianina Tuñón y a los participantes de seminarios en CIPPEC y CEDLAS.



Índice

1. Introducción	9
2. Pobreza: conceptos e indicadores	13
3. La pobreza de ingresos	18
3.1. La evolución de la pobreza en Argentina, 1992-2018.....	19
3.2. La evolución de la indigencia en Argentina, 1992-2018.....	23
3.3. Evaluando el desempeño de Argentina en el contexto regional.....	24
4. Pobreza multidimensional	29
4.1. La información disponible en la EPH.....	29
4.2. Un indicador de pobreza multidimensional a partir de la EPH	34
4.3. El desempeño de Argentina en el contexto regional	54
5. Pobreza crónica	59
5.1. Una propuesta metodológica	61
5.2. Diferencias con otros conceptos de pobreza.....	62
5.3. Caracterización de la pobreza crónica.....	65
6. Interpretando los cambios de la pobreza	78
7. Perspectivas de reducción de la pobreza	85
7.1. Crecimiento y pobreza.....	85
7.2. Elasticidad-crecimiento de la pobreza	88
7.3. Proyecciones basadas en elasticidades.....	90
7.4. Proyecciones basadas en simulaciones.....	92
Resumen y conclusiones.....	100
Referencias	104
Anexo I. La medición de la pobreza de ingresos	108
Anexo II. El cálculo de la pobreza crónica.....	119
Anexo III. Figuras	121
Anexo IV. Cuadros	124



Índice de figuras y cuadros

Figura 3.1. Evolución de la tasa de pobreza, aglomerados seleccionados (serie comparable 1992-2018)	21
Figura 3.2. Evolución de la tasa de pobreza, Gran Buenos Aires (serie comparable 1992-2018).....	121
Figura 3.3 Evolución de la tasa de pobreza, Argentina (serie comparable 1992-2018).....	122
Figura 3.4. Evolución de la tasa de indigencia, aglomerados seleccionados (serie comparable 1992-2018)	24
Figura 3.5. Evolución de la tasa de indigencia, Gran Buenos Aires (Serie comparable 1992-2018).....	122
Figura 3.6. Evolución de la tasa de indigencia, Argentina (Serie comparable 1992-2018).....	123
Figura 3.7. Tasa de pobreza, América Latina (circa 2016).....	25
Cuadro 3.1. Evolución de la tasa de pobreza en puntos porcentuales, América Latina (2006-2016)	26
Figura 4.1. Evolución de características habitacionales de los hogares (2003-2018).....	31
Figura 4.2. Evolución de acceso a servicios públicos en los hogares (2003-2018).....	31
Figura 4.3. Evolución de características del hábitat de los hogares (2003-2018).....	32
Figura 4.4. Evolución de la condición de tenencia de la vivienda (2003-2018).....	33
Figura 4.5. Evolución de la cobertura de salud en los hogares (2003-2018)	33
Figura 4.6. Evolución del clima educativo en los hogares (2003-2018)	34
Figura 4.7: Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple (2003-2018).....	43
Figura 4.8. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según intensidad de la pobreza multidimensional (2003-2018).....	44
Figura 4.9. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada (2003-2018).....	45
Figura 4.10. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según tasa de recuento simple (2003-2018).....	46
Figura 4.11. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según intensidad de la pobreza multidimensional (2003-2018)	47
Figura 4.12. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según tasa de recuento ajustada (2003-2018)	48
Figura 4.13. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple por región geográfica (2018).....	49
Figura 4.14. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple (k=0,3) por aglomerado (2018).....	50
Figura 4.15. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada, por región geográfica (2018)	51
Figura 4.16. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple (k=0,3) (2003 y 2018)	52
Figura 4.17. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada (2003 y 2018).....	53
Cuadro 4.1. Evolución de indicadores de pobreza multidimensional, por región geográfica (2003 y 2018)54	
Cuadro 4.2. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple (k = 0,3) (2006-2017).....	57



Cuadro 4.3. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingreso (Índice 2), según tasa de recuento simple ($k = 0,3$) (2006-2017).....	58
Figura 5.1. Perfil demográfico de la pobreza crónica (2018).....	66
Figura 5.2. Perfil demográfico de la pobreza crónica y corriente (2018).....	66
Figura 5.3. Acceso a servicios por grupo poblacional (2018).....	68
Figura 5.4. Tasa de participación laboral de hombres y mujeres en edad primaria (2018).....	70
Figura 5.5. Tasa de desocupación por grupo etario (2018).....	71
Figura 5.6. Horas trabajadas y salario horario por género, según grupo poblacional (2018).....	73
Figura 5.7. Beneficios laborales por condición de empleo, según grupo poblacional (2018).....	74
Figura 5.8. Localización geográfica de la pobreza crónica (2018).....	76
Figura 5.9. Proporción de la población en la pobreza crónica, por región (2018).....	76
Cuadro 5.1. Perfil demográfico de la pobreza crónica.....	124
Cuadro 5.2. Perfil de vivienda de la pobreza crónica.....	124
Cuadro 5.3. Perfil educativo de la pobreza crónica.....	125
Cuadro 5.4. Perfil de empleo de la pobreza crónica.....	125
Cuadro 5.5. Perfil de horas trabajadas y salarios horarios.....	126
Cuadro 5.6. Perfil de tipo de empleo de la pobreza crónica.....	126
Cuadro 5.7. Perfil sectorial del empleo.....	127
Cuadro 5.8. Beneficios laborales y pobreza crónica.....	127
Cuadro 5.9. Necesidades básicas insatisfechas y pobreza crónica.....	127
Cuadro 5.10. Perfil de pobreza.....	128
Figura 6.1. Pobreza, desigualdad y PIB per cápita en Argentina (1983-2018).....	79
Figura 6.2. Descomposición de los cambios en la pobreza, Argentina (2003-2015).....	82
Figura 7.1. PIB per cápita y tasa de pobreza en América Latina (1992-2017).....	86
Figura 7.2. PIB per cápita y tasa de pobreza en Argentina (1983-2018).....	87
Figura 7.3. Proyecciones de reducción de pobreza ante escenarios de crecimiento (2018-2038).....	91
Figura 7.4. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral.....	93
Figura 7.5. Tasa de ocupación por edad (2017).....	94
Figura 7.6. Participación del grupo etario (25-64) en la población total (1950-2100).....	95
Figura 7.7. Tasa de dependencia (1950-2100).....	95
Figura 7.8. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral y cambios demográficos (2018-2038).....	97
Figura 7.9. Proyecciones de estructura educativa (2017-2037).....	98
Figura 7.10. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral alternativos, cambios demográficos y cambios educativos.....	99
Cuadro 7.1. Estimación de elasticidad-crecimiento de la pobreza con datos de América Latina (1992-2015).....	89
Cuadro 7.2. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento alternativos.....	129



1. Introducción

La erradicación de la pobreza es una de las principales responsabilidades que los Estados han asumido en todo el mundo. El acuerdo acerca de la necesidad de combatir la pobreza es tan generalizado que los organismos internacionales la han fijado como objetivo prioritario. Las Naciones Unidas, en la famosa declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio, propusieron como meta mundial número uno la reducción a la mitad de la pobreza en cada país entre 1990 y 2015. En los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, aceptados por todos los países del mundo, la meta número uno para 2030 es "erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo" y la número dos es "hambre cero". El objetivo de bajar la pobreza es claro, efectivo, urgente e incontrovertido.

La Argentina no es una excepción: también aquí la pobreza ocupa un lugar central, tanto entre las preocupaciones de la opinión pública, como en el discurso de políticos y analistas. El objetivo de erradicar la pobreza es compartido por todos los sectores e ideologías. La erradicación de la pobreza es para muchos ante todo un imperativo ético y social, pero también constituye una condición insoslayable del desarrollo económico, en tanto la pobreza implica un aprovechamiento ineficiente de los recursos humanos de un país. La preocupación política por la pobreza tiene también una dimensión proselitista: los progresos en la lucha frente a la pobreza tienen réditos políticos inmediatos. Naturalmente, hay enormes diferencias en las visiones sobre los medios apropiados para alcanzar el objetivo, pero la meta de reducir y erradicar la pobreza es universal.

Lo unánime del ideal compartido no hace más que magnificar el contraste con la realidad: hoy la pobreza (medida por ingresos) no ha sido erradicada, y su incidencia no es inferior a la de hace 35 años, cuando Argentina recuperaba sus instituciones democráticas. Pese al universal acuerdo en la meta de erradicar la pobreza, los avances han sido nulos en algunas dimensiones, y en otras apenas moderados. No existe otra imagen más nítida de nuestra frustración como sociedad que el fracaso en reducir la pobreza a lo largo de tantos años.

El fracaso argentino se magnifica al contrastarlo con las experiencias del resto del mundo. Mientras que la tasa de incidencia de la pobreza por ingresos en Argentina es hoy similar a la de hace 25 años, en el mundo en desarrollo se ha reducido en un 25%, mientras que en América Latina la caída ronda el 45%¹.

¹ A efectos de la comparación, se utiliza la tasa de incidencia de la pobreza calculada con una línea equivalente a 4 dólares por día por persona a poder de paridad de compra (CEDLAS, 2018; Gasparini *et al.*, 2018).

La pobreza sigue siendo un problema grave y urgente, pero su incidencia se ha reducido significativamente en las últimas décadas, tanto en el mundo en general como en la mayoría de los países: Argentina es una de las excepciones.

El objetivo de este trabajo es ahondar en el diagnóstico sobre la pobreza en Argentina como primer paso en un proyecto destinado a estudiar políticas que contribuyan a la reducción progresiva y duradera de las carencias de la población vulnerable en el país. La evidencia descriptiva ayuda a informar el debate y clarificar las opciones.

Este informe técnico es amplio en dos sentidos. En primer lugar, incluye una mirada tanto al pasado como al futuro: se documentan las tendencias que ha seguido la pobreza durante las últimas décadas, pero también se proyectan los cambios posibles hacia el futuro bajo un conjunto de escenarios verosímiles. En segundo lugar, el trabajo cubre un conjunto de mediciones alternativas de la pobreza, sin restringirse solo a las mediciones habituales de pobreza oficial por ingreso. En particular, se hace un esfuerzo por conceptualizar y medir cuantitativamente la idea de pobreza crónica - o núcleo duro de la pobreza - conceptos que son de uso muy extendido, pero que habitualmente no son definidos con claridad, lo que introduce todo tipo de ambigüedades y dificulta los intercambios en el debate.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente forma. El concepto general de pobreza es intuitivamente simple y claro, pero encierra un conjunto de variantes y complicaciones que son brevemente tratadas en la sección 2. La sección siguiente aborda la medición de la alternativa más difundida en la medición de carencias: la pobreza de ingresos. Si bien existe una metodología oficial, ésta ha ido cambiando significativamente en el tiempo, por lo que trazar la evolución de la pobreza de ingresos en Argentina requiere llevar a cabo varios ejercicios de estandarización para reforzar la comparabilidad. La sección 3 del trabajo detalla estos procedimientos metodológicos y presenta series comparables de pobreza e indigencia de ingresos en Argentina para el período de 1992 a 2018.

La pobreza implica carencias y vulnerabilidades que exceden la dimensión monetaria. Ciertos hogares pueden superar un umbral de ingresos, pero tener dificultades en el acceso a bienes, servicios y derechos básicos, como una educación de calidad, un seguro de salud amplio y una vivienda digna. En los últimos años tanto a nivel internacional como nacional ha tomado relevancia el debate sobre la necesidad de desarrollar indicadores multidimensionales de la pobreza. La sección 4 documenta la evolución de las carencias en Argentina en dimensiones distintas al ingreso. El examen comprende la

evolución a lo largo del tiempo y su comparación con el desempeño en otros países de América Latina para situar a la experiencia argentina en contexto. La sección también aporta al debate sobre la construcción de un índice de pobreza multidimensional en Argentina.

La idea de pobreza crónica alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias estructurales que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general. Esa pobreza estructural constituye un “núcleo duro”: personas y hogares con características que les impiden superar un umbral de pobreza, aun bajo condiciones económicas favorables a la reducción de la pobreza agregada. La idea de pobreza crónica es intuitiva, pero encierra muchas ambigüedades, que la hacen difícil de cuantificar. La sección 5 del trabajo incluye un esfuerzo académicamente novedoso para definir y medir este concepto de uso tan generalizado.

En las últimas décadas Argentina ha experimentado cambios marcados en sus niveles de pobreza de ingresos. Si bien conocer las razones de esta dinámica es de enorme relevancia política, este objetivo resulta difícil de alcanzar, ya que son muchas las dificultades metodológicas que impiden identificar con precisión los factores causales profundos de los cambios en la pobreza. Aun reconociendo estas limitaciones, en la sección 6 se presenta una interpretación sobre la dinámica de la pobreza en Argentina en función de dos factores que están estrechamente vinculados: el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos.

La sección 7 del trabajo propone una mirada prospectiva sobre la pobreza en Argentina. El crecimiento económico es un eje fundamental de toda estrategia contra la pobreza. Pero, ¿en qué medida se puede esperar que la pobreza se reduzca en función solo del crecimiento económico? En esta sección se construyen un conjunto de proyecciones para fijar los límites posibles de la contribución del crecimiento económico al objetivo de reducir y erradicar la pobreza. Estas proyecciones basadas en el crecimiento son enriquecidas con un ejercicio sencillo pero ilustrativo: estimar la evolución de la pobreza a la luz de las proyecciones demográficas y educativas. Argentina está transitando un proceso de cambios demográficos que implican una estructura con alta participación de su población activa: un escenario más propicio para reducir la pobreza que el que enfrentará dentro de unas décadas, cuando el envejecimiento poblacional sea inexorable. Por otra parte, las proyecciones basadas en asistencia escolar hacen prever una población trabajadora con niveles educativos crecientes, lo que en principio también favorece las perspectivas de reducción de pobreza. La segunda parte de la

sección 7 presenta los resultados de una serie de microsimulaciones que estiman el posible impacto de estas transiciones demográficas y educativas sobre la pobreza. El cierre del trabajo en la sección 8 integra y resumen breve de los resultados y discusiones de las secciones anteriores.



2. Pobreza: conceptos e indicadores²

El término pobreza hace referencia a carencias o privaciones. Si bien el concepto general de pobreza como privación es intuitivo, acordar una definición precisa resulta problemático. En su concepción más extendida, "pobreza" es la incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida, un umbral conocido como línea de pobreza. Esta definición, sin embargo, es ambigua. En particular, ¿cómo se mide el nivel de vida de una persona? Existe una enorme cantidad de propuestas, pero dos son las de uso más extendido: medir el nivel de vida a partir de una sola variable monetaria, como el ingreso, o hacerlo a partir de una combinación de variables que capten distintos aspectos del nivel de vida de la persona y su acceso a bienes, servicios y derechos. La primera alternativa da origen al concepto de pobreza de ingresos y la segunda al de pobreza multidimensional³.

Pobreza de ingresos

La alternativa más debatida sobre pobreza es la metodológicamente más simple: de acuerdo con la idea de pobreza de ingresos una persona es pobre si su ingreso no supera un determinado valor monetario conocido como línea de pobreza. El enfoque exige algunas precisiones. En primer lugar, el ingreso relevante no es el propio sino el ingreso total del hogar al que pertenece la persona en cuestión, dividido por algún factor que capte la estructura demográfica del hogar. En el caso argentino se divide al ingreso total familiar por la suma de adultos equivalentes del hogar⁴. En segundo lugar, existen alternativas al ingreso como variable monetaria que aproxime el nivel de vida. La variante de uso más extendido es el consumo familiar. En Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, la metodología oficial mide pobreza en función del ingreso y no del consumo.

Tanto para los cálculos oficiales como en la mayoría de las estimaciones privadas y estudios académicos, el ingreso por adulto equivalente se

² Parte del contenido de esta sección está basado en Gasparini *et al.* (2013).

³ La discusión de pobreza tiene otras dimensiones y posibilidades: pobreza potencial, pobreza subjetiva, pobreza relativa, entre otras. Gasparini *et al.* (2013) hacen una extensa discusión de estos puntos con aplicaciones al caso de América Latina.

⁴ Las personas difieren en ciertas variables que determinan sus necesidades y los recursos que se requieren para cubrirlas. Por ejemplo, el gasto mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias es función de ciertas variables como la edad o el nivel de actividad física. A igualdad de ingreso total familiar, no es igual el grado de satisfacción de las necesidades alimentarias de una pareja de adultos jóvenes que el de un hogar compuesto por un adulto y un niño menor, con requerimientos calóricos inferiores. Estas consideraciones han dado lugar a la creación de escalas de adulto equivalente. Se trata de tablas que indican el ratio entre las "necesidades" de cada persona y las de un adulto tipo. Así, si un niño requiriera la mitad de calorías que un adulto, el niño equivaldría a la mitad de un adulto (Gasparini *et al.* 2013).

construye con información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC. La EPH comprende una extensa muestra de hogares tomada en los principales aglomerados urbanos del país. El paso central en la metodología de medición de la pobreza de ingresos consiste en contrastar el ingreso equivalente de cada persona encuestada con una línea de pobreza extrema para determinar si la persona es indigente y con una línea de pobreza moderada para determinar si es pobre. En la metodología oficial actual, la línea de indigencia surge de valorizar una canasta básica alimentaria que asegura a un adulto un consumo de 2.750 kilocalorías diarias. La línea de pobreza considera el consumo de otros bienes más allá de los alimentos de la canasta básica. Específicamente, esta línea se obtiene multiplicando la línea de indigencia por un coeficiente (Orshansky) que capta la relevancia de los gastos en alimentos en el gasto total de un grupo poblacional de referencia.

Para interpretar adecuadamente las estimaciones de pobreza es necesario tener en claro un punto central: las líneas de indigencia y pobreza son construcciones sociales, convenciones culturales que varían de sociedad en sociedad. En diciembre de 2018 la línea de la pobreza oficial para el Gran Buenos Aires era de \$8.250 mensuales por adulto⁵. Naturalmente, una persona con un peso más que ese umbral (\$8.251) no tiene ninguna ventaja en ningún aspecto relevante en comparación a otra cuyo ingreso es un peso inferior a la línea de la pobreza (\$8.249). Esos escasos \$2 de diferencia entre estas personas no implican ninguna diferencia significativa en su capacidad de compra o en sus oportunidades de acceso a bienes y servicios. Sin embargo, esa diferencia hace que queden ubicadas en categorías muy diferentes: oficialmente una es pobre y la otra no. El problema no está en el valor que utiliza Argentina para su línea de pobreza; cualquier otro valor generaría el mismo inconveniente. El problema central es que el ingreso es una variable continua: los ingresos van creciendo progresivamente a medida que nos vamos moviendo en la escalera distributiva. La diferencia entre dos escalones contiguos es casi imperceptible, pero al moverse muchos escalones y mirar hacia atrás las diferencias son grandes. En consecuencia, fijar una línea de pobreza que separe la sociedad en dos grupos - los pobres y el resto - es un ejercicio arbitrario: una convención social.

En el resto del trabajo se utilizan dos convenciones: la primera para estudiar la evolución histórica de la pobreza de ingresos en Argentina y la segunda para comparar la situación del país con la de otras economías. En el primer caso, se acepta la metodología actual de medición oficial de la pobreza

⁵ Dadas las escalas de equivalencia utilizadas por el INDEC, un hogar de cuatro miembros compuesto por un jefe varón de 35 años, la cónyuge de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años requería en noviembre de 2018 un ingreso superior a \$25.493 para no ser considerado oficialmente pobre.

y se la aplica a todo el período bajo análisis. En particular, se utilizarán para todo el período líneas de pobreza de similar poder adquisitivo a la propuesta por INDEC en su nueva metodología de 2016. En cambio, para las comparaciones con otros países de la región se utilizará una línea de pobreza de 5,5 dólares por día por persona a poder de paridad de compra, que corresponde con un umbral usual para las comparaciones internacionales entre países latinoamericanos⁶.

Pobreza multidimensional

Es ampliamente reconocido en la literatura económica y social que las carencias de una persona se manifiestan en múltiples dimensiones: escasez de recursos económicos, baja esperanza de vida, problemas de salud, deficiencias educativas, insatisfacción personal, dificultades para la integración social y otras. La pobreza es ciertamente un fenómeno multidimensional, que excede la insuficiencia monetaria. Una persona puede recibir un ingreso superior a la línea de la pobreza, pero al mismo tiempo no tener acceso a algunos servicios básicos, ser marginado socialmente o privado de derechos y libertades básicas. El ingreso quizás contribuya a aliviar algunos de estos problemas, pero no puede tomarse ligeramente como resumen de todas las dimensiones del bienestar.

Existen varias líneas de argumentación para justificar el análisis multidimensional de la pobreza⁷. El enfoque de capacidades de Amartya Sen provee uno de los argumentos más convincentes. Sen (1984, 1992, 2000) propone trascender el paradigma del ingreso, midiendo pobreza en el espacio de las capacidades (*capabilities*) que permiten llevar a cabo ciertas funciones básicas (*functionings*) tanto privados como sociales, que hacen posible una vida plena. La lista de funciones básicas incluye estar bien alimentado, tener buena salud, ser capaz de moverse libremente, tener autoestima, tener respeto del resto, participar en la vida comunitaria y otras. En ese sentido el enfoque de las capacidades de Sen está estrechamente vinculado a la libertad que las personas tienen para elegir opciones en su vida (Sen, 1999). Sen define a la pobreza como un estado caracterizado por niveles de capacidades insuficientes para realizar un conjunto básico de funciones⁸. Dado que el

⁶ La utilización de líneas internacionales es usual en los estudios que realizan comparaciones a nivel de grandes regiones o el mundo entero (ej. PNUD, 2016; Alvaredo y Gasparini, 2015).

⁷ Ver Brandolini y D'Alessio (1998), Bourguignon (2003), Silber (2007) y Kakwani y Silber (2007) para discusiones y mediciones de pobreza multidimensional.

⁸ Es pertinente aclarar que la capacidad de educación desde la perspectiva de Sen no refiere a la capacidad intelectual del individuo sino a tener la opción de recibir la educación o no. Los *functionings* son la realización de esas capacidades, es decir, la elección entre las opciones que cuenta una persona.

ingreso es solo uno entre muchos medios que determinan la capacidad para llevar a cabo funciones, la medición de la pobreza se vuelve necesariamente multidimensional.

Una visión alternativa subraya la necesidad social de asegurar consumos mínimos de ciertos bienes y servicios básicos considerados meritorios y/o esenciales como parte del conjunto de oportunidades que toda sociedad debe ofrecer a sus integrantes⁹. Ese conjunto incluye típicamente variables de acceso a niveles básicos de educación, salud, vivienda y otros servicios. Finalmente, desde una visión "bienestarista" se reconoce que la utilidad individual depende de factores que no se transan en el mercado, ya sea por su naturaleza o por la intervención estatal (ej. provisión de agua potable), y cuya correlación con el ingreso dista de ser perfecta. En este contexto es válido extender la medición de la pobreza a dimensiones no monetarias.

Aunque los tres enfoques mencionados tienen una amplia aceptación en el campo conceptual, esta no se ha materializado plenamente a la hora de la implementación práctica, dada la complejidad para resolver objetivamente algunas preguntas cruciales. Tomemos por ejemplo el enfoque de Sen, ¿cuáles son las funciones básicas relevantes?, ¿cómo medirlas?, ¿cómo determinar empíricamente la capacidad de alcanzar un umbral mínimo en cada una? Nótese adicionalmente que, si bien algunas variables son mensurables (ej. alimentación), otras son difíciles de definir y medir (ej. autoestima).

En la práctica, gran parte de los trabajos empíricos en pobreza multidimensional son menos ambiciosos y definen pobreza en el espacio de aquellas variables disponibles en encuestas y censos, sin detenerse en argumentar cuidadosamente sobre la elección de cada variable y su consistencia con alguno de los tres enfoques mencionados. Esta alternativa práctica más sencilla enfrenta, de cualquier modo, tres dificultades centrales que se repiten en todo análisis multidimensional: (i) ¿qué variables elegir entre las disponibles?, (ii) ¿cómo definir el umbral de privación para cada variable (o para una variable agregada)? y (iii) ¿qué importancia relativa dar a cada variable¹⁰? En la sección 4 de este trabajo se desarrollan estos puntos y se discuten algunas alternativas de implementación de mediciones de pobreza multidimensional en Argentina.

⁹ Ver, por ejemplo, Streeten *et al.* (1981).

¹⁰ La dificultad en resolver de forma no arbitraria todas estas cuestiones ha generado una posición escéptica de algunos investigadores respecto de los indicadores de pobreza multidimensional. Ver por ejemplo la discusión en Ravallion (2011) y Lustig (2011).

Pobreza crónica

La idea de pobreza crónica alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias persistentes que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general. Esa pobreza estructural constituye un "núcleo duro": personas y hogares con características (baja educación, bajo capital social, localizadas en áreas de baja productividad, etc.) que les impiden superar un umbral de pobreza, aun bajo condiciones económicas favorables a la reducción de la pobreza agregada.

En principio, ese "núcleo duro" sería capaz de superar su estado de carencias crónicas mediante dos caminos: o bien con intervenciones muy ambiciosas de políticas públicas que asegure avances significativos en varias direcciones -ingresos, empleo, vivienda, infraestructura, contención y educación-, o bien como resultado de un crecimiento económico inusualmente alto, sostenible por muchos años e inclusivo, que genere oportunidades de empleo para todos los segmentos de la población. En condiciones más habituales en las que las intervenciones de políticas públicas son más modestas y el crecimiento económico es moderado, las perspectivas de superar las condiciones de pobreza de este "núcleo duro" son muy bajas.

En la literatura económica, las ideas de pobreza estructural y "núcleo duro" son recogidas por el concepto de pobreza crónica (Jalan y Ravallion, 1998; Hulme y Sheperd, 2003). La característica distintiva del concepto de pobreza crónica es su duración: el concepto alude a personas que son pobres durante toda o gran parte de su vida y cuyo estado de pobreza se "trasmite" con alta probabilidad a la siguiente generación. La idea de pobreza crónica se vincula con la de falta de movilidad, con la de estancamiento en un estado social de carencias permanente¹¹.

En las siguientes tres secciones del trabajo se aplican los conceptos de pobreza de ingreso (sección 3), pobreza multidimensional (sección 4) y pobreza crónica (sección 5) para analizar el caso argentino, y se presentan los principales resultados en términos de evolución en el tiempo y caracterización.

¹¹ Es ampliamente aceptado que la pobreza implica carencias en muchas dimensiones (educación, salud, derechos humanos y civiles, etc.). Por problemas en la disponibilidad de datos el estudio de la pobreza crónica se ha centrado mayormente en la pobreza monetaria.



3. La pobreza de ingresos

En Argentina, el INDEC siempre realizó las mediciones oficiales de indigencia y pobreza utilizando la metodología más simple de las mencionadas: la pobreza de ingreso. Sin embargo, no es sencillo establecer con precisión cómo evolucionaron los indicadores de indigencia y pobreza de ingreso en las últimas décadas, dado que el INDEC no presenta series históricas oficiales completas. Si bien existen estimaciones oficiales para casi todos los años desde 1988¹², estas no corresponden a la misma "serie", y por ende no pueden compararse en forma directa. Esta falta de comparabilidad obedece a tres razones principales:

- 1) A lo largo del tiempo se introdujeron diversas modificaciones en la EPH, por lo que los datos que sirven de base a las estimaciones no son directamente comparables. Entre esos cambios se cuentan: la actualización de diferentes aspectos del muestreo, el empleo de distintas proyecciones poblacionales para calcular los ponderadores, la expansión de la cobertura geográfica de la encuesta, los cambios en el cuestionario, el paso de una modalidad de relevamiento puntual (encuesta concentrada en una semana) a una continua (encuesta realizada a lo largo de todo el año) y el uso de metodologías distintas para corregir la no respuesta de ingresos.
- 2) En 2016 se actualizó y modificó parcialmente la metodología de medición de la indigencia y la pobreza. La actualización principal fue el uso una encuesta más cercana en el tiempo: se pasó de usar la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1985/86 a la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2004/05. Esto permitía estimar los patrones de consumo con los que se eligen los alimentos que integran la canasta básica alimentaria y determinar el valor del coeficiente de Orshansky usado para pasar de esa canasta a la canasta básica total. En relación a las modificaciones, las principales fueron un leve incremento en el requisito calórico que debe cubrir la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente (subió de 2.700 a 2.750 kilocalorías diarias) y la construcción de canastas básicas específicas para cada una de las regiones del país. Como es lógico, estas actualizaciones y modificaciones también implican que las estimaciones oficiales desde 2016 no son comparables con las obtenidas antes de esa fecha.
- 3) En las estimaciones oficiales de indigencia y pobreza del período 2007-2015 no se utilizó información fiable, por lo que las mismas carecen de credibilidad y no pueden emplearse en comparaciones con otros períodos. Esto se debió a que el INDEC manipuló durante ese período el Índice de Precios al Consumidor, insumo fundamental en la actualización del valor de las canastas con las que se estiman la indigencia y la pobreza. Adicionalmente, la calidad de los datos de la EPH se fue deteriorando a lo largo de este período. En particular, hubo un marcado incremento en la tasa de no respuesta de ingresos por parte de los entrevistados. Finalmente, a partir del segundo semestre de 2013 el organismo dejó de publicar sus estimaciones oficiales de indigencia y pobreza¹³.

¹² Las series históricas de pobreza que publica INDEC para el período 1988-2003 corresponden al Gran Buenos Aires. Las series para el total país comienzan en 2001. No existen estimaciones oficiales para 2014 y 2015.

¹³ Aunque advierte explícitamente sobre la inconveniencia de utilizar los datos originales de la EPH y las estimaciones de pobreza del período 2007-2015, la nueva conducción del INDEC ha decidido, por el momento, no revisar los mismos.

Aunque los problemas mencionados en los puntos anteriores complican el trabajo empírico riguroso, todos aquellos que estudian cuestiones relacionadas a pobreza y distribución del ingreso en Argentina coinciden en que, como consecuencia de los continuos vaivenes económicos, en las últimas décadas el país experimentó cambios significativos en sus niveles de indigencia y pobreza. Asimismo, la gran mayoría acuerda en la dirección de esos cambios en cada momento del tiempo. Sin embargo, y debido a la falta de series históricas oficiales completas, es difícil establecer con precisión cuál ha sido la evolución en términos de magnitudes de ambos fenómenos a lo largo del tiempo.

Esta sección del trabajo contribuye a la discusión cuantitativa sobre la evolución de la indigencia y la pobreza de ingresos en Argentina. Tomando como punto de partida la metodología empleada por Tornarolli (2018), se proponen soluciones a los distintos aspectos que impiden la comparabilidad directa de las estimaciones oficiales de indigencia y pobreza, y se construyen series comparables completas para el período 1992-2018. En las siguientes subsecciones se presentan y analizan los resultados obtenidos. Los desafíos metodológicos asociados a la construcción de las series comparables, las soluciones propuestas a los mismos, así como las limitaciones que tienen esas soluciones, se discuten en el Anexo Metodológico.

La construcción de una serie comparable de pobreza exige aplicar criterios semejantes a lo largo del tiempo; entre ellos, naturalmente, una misma línea de pobreza. En esta sección se utiliza la línea de pobreza actual de Argentina, que es significativamente superior a la que era usual aplicar antes del cambio metodológico en 2016. Por esa razón, los niveles de pobreza que acá se reportan para el período 1992-2015 son significativamente superiores a los que era habitual estimar y discutir en esos años. Es importante remarcar que si bien los niveles son diferentes, los movimientos tendenciales de la pobreza son semejantes, con independencia de las decisiones metodológicas tomadas.

3.1. La evolución de la pobreza en Argentina, 1992-2018

La Figura 3.1 muestra la evolución de la tasa de pobreza entre 1992 y 2018 para un conjunto de 10 aglomerados¹⁴. Los mismos fueron seleccionados en base a la disponibilidad de información: son aquellos para los que existen microdatos de cada una de las ocasiones en que se realizó la EPH en el

¹⁴ Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

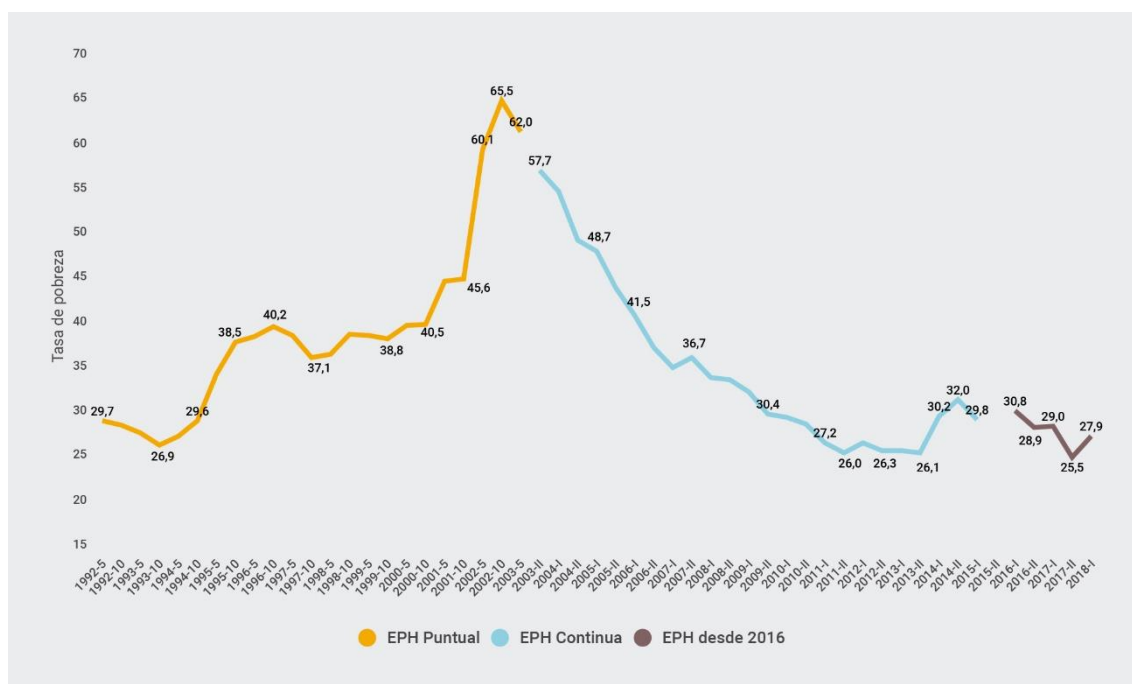
período. Aunque no se trata de una muestra representativa del país, estos aglomerados tienen una cobertura poblacional amplia y permiten aproximar la evolución de la indigencia y la pobreza en Argentina en las últimas tres décadas.

Los resultados permiten precisar una historia conocida a grandes rasgos: una vez estabilizada la economía tras las hiperinflaciones de 1989 y 1990, la incidencia de la pobreza se redujo hasta alcanzar en mayo de 1992 al 29,7% de la población. En los dos años siguientes la tasa de pobreza no se modificó demasiado e incluso disminuyó un poco, por lo que los valores de finales de 1993 y comienzos de 1994 fueron los mínimos de esa década (26,9% en octubre de 1993, 27,9% en mayo de 1994).

Posteriormente, y al mismo tiempo que lo hacían el desempleo y la desigualdad en la distribución del ingreso, la tasa de pobreza comenzó a crecer, llegando al 40,2% en octubre de 1996. En los siguientes tres años el nivel de pobreza fluctuó algo por debajo de ese valor, alcanzando el 38,8% en octubre de 1999. A partir de entonces, y con la profundización de la recesión, la tasa de pobreza se incrementó significativamente, superando el 45% en mayo de 2001, para dispararse a máximos históricos (65,5% en octubre de 2002) durante la fuerte crisis que siguió a la salida de la convertibilidad.

Una vez superada la crisis, el nivel de pobreza comenzó a disminuir en forma rápida. En el lapso comprendido entre octubre de 2002 y mayo de 2003 se observó la primera reducción en el porcentaje de población viviendo en situación de pobreza, cayendo desde el máximo histórico de 65,5% hasta el 62,0%. Los siguientes cuatro años, en los que el producto recuperó y sobrepasó los niveles previos a la crisis y la desigualdad distributiva disminuyó bastante, la incidencia de la pobreza se redujo en forma acelerada, cayendo más de 25 puntos porcentuales desde 62,0% en mayo de 2003 a 36,7% en el segundo semestre de 2007. Ese valor indica que la tasa de pobreza ya se situaba por debajo del valor que había alcanzado en octubre de 1999, justo antes de que se profundizara el proceso recesivo que culminó con la salida de la convertibilidad.

Figura 3.1. Evolución de la tasa de pobreza, aglomerados seleccionados (serie comparable 1992-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota 1. Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo, corrigiendo no respuesta de ingresos con la misma metodología en todas las encuestas e incluyendo en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos en cada encuesta.

Nota 2. Las estimaciones incluyen los siguientes aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

En los siguientes cuatro años la tasa de pobreza siguió cayendo, aunque a una velocidad menor, hasta alcanzar el 26,0% en el segundo semestre de 2011. En los dos años que siguieron, hasta el segundo semestre de 2013, se observó un estancamiento, para luego registrarse una fuerte suba durante 2014, hasta llegar a 32,0% en el segundo semestre de ese año. El primer semestre de 2015 mostró una recuperación parcial, cayendo la tasa de pobreza hasta 29,8%.

Desafortunadamente, no existe información del segundo semestre de 2015 y del primer trimestre de 2016. El primer dato para 2016 (30,8%) corresponde al semestre móvil compuesto por los dos trimestres intermedios del año¹⁵. En 2017, en particular en el segundo semestre, hubo una importante reducción en la tasa de pobreza, llegándose al mínimo del período analizado, 25,5%. Parte de esa mejora se perdió en el primer semestre de 2018, donde la

¹⁵ Al no disponer de datos del semestre final de 2015 y del trimestre inicial de 2016, el paso de 29,8% a 30,8% no refleja el impacto total de la retracción económica de 2016, la que fue más fuerte a comienzos de ese año. En cualquier caso, no parece que el salto en la tasa de pobreza de comienzos de 2016 haya ido más allá de los 3 o 4 puntos porcentuales.

incidencia de la pobreza creció en 2.4 puntos porcentuales en los 10 aglomerados analizados. Ese resultado captura apenas una parte de los efectos negativos en la tasa de pobreza de la crisis cambiaria iniciada en mayo, la que provocó una aceleración de la inflación y una fuerte retracción en la actividad económica. Una parte más importante de esos efectos se observará en la tasa de pobreza del segundo semestre de 2018, lo que recién podrá ser corroborado hacia finales del primer trimestre de 2019, cuando el INDEC publique sus estimaciones de indigencia y pobreza.

La evolución de la tasa de pobreza en el Gran Buenos Aires (que incluye a la Capital Federal y a los partidos del Conurbano bonaerense) se presenta en la Figura 3.2 (Anexo III). Los resultados muestran prácticamente la misma evolución que en la Figura 3.1 para 10 aglomerados.

La similar evolución de las tasas de pobreza en las Figuras 3.1 y 3.2 es un resultado importante: aunque para construir una serie que incluya las décadas de los setenta y ochenta es necesario restringir el análisis al Gran Buenos Aires, la alta correlación que existe entre la evolución de la pobreza en ese aglomerado y en el grupo de 10 aglomerados permite afirmar que con la información del Gran Buenos Aires se puede aproximar la evolución de la pobreza en el país en el período para el cual no se dispone de información.

La Figura 3.3 (Anexo III) contiene información sobre la evolución de la pobreza para la totalidad de aglomerados urbanos de los que se dispone información en cada momento del tiempo. No se trata de una muestra "balanceada" de aglomerados: durante el período 1992-1995 la información corresponde a un grupo de entre 16 y 23 aglomerados, mientras que a partir de 1995 refiere a la totalidad de aglomerados que actualmente cubre la EPH. Si bien existen algunas diferencias de niveles, particularmente en los primeros años del período, la evolución de la tasa de pobreza a nivel nacional sigue un patrón muy similar al de las Figuras 3.1 y 3.2. Esta conclusión refuerza lo comentado más arriba: si bien la información de la serie Gran Buenos Aires no puede utilizarse como representativa de todo el país, puede ser de utilidad para inferir la evolución de la pobreza nacional en períodos donde no se cuenta con información completa.

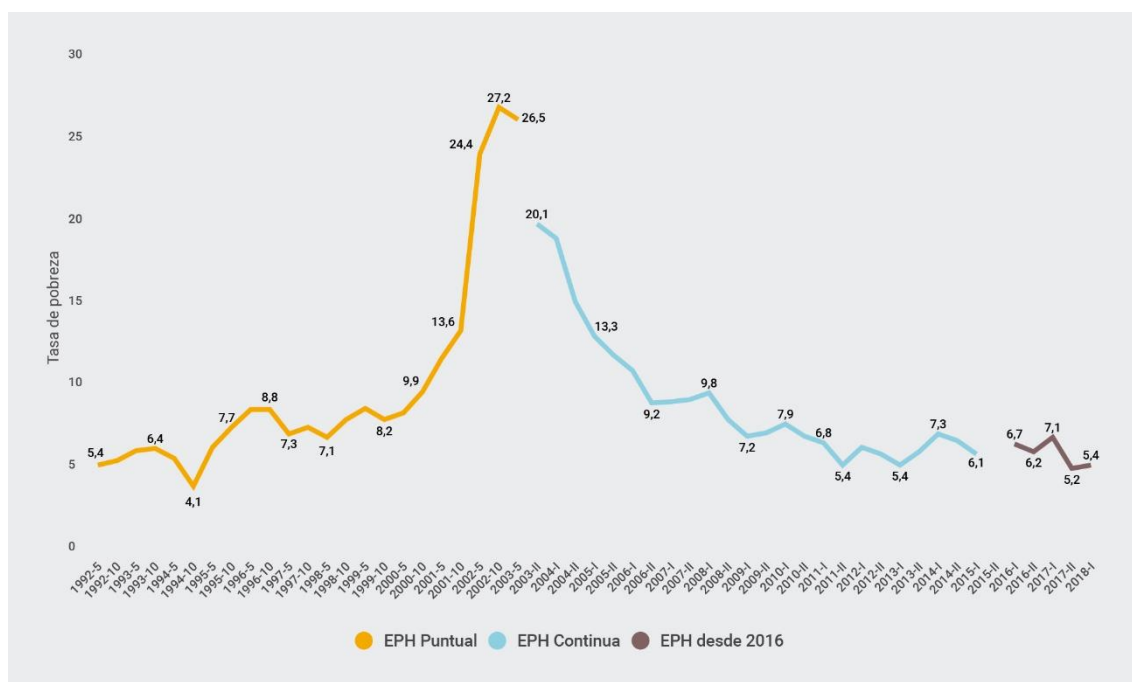
3.2. La evolución de la indigencia en Argentina, 1992-2018

La evolución de la tasa de indigencia en el período 1992-2018 para los 10 aglomerados (Figura 3.4) fue muy similar a la de la tasa de pobreza. Entre 1992 y 1994 la tasa de indigencia se mantuvo bastante estable e incluso disminuyó ligeramente, siendo el valor de octubre de 1994 (4,1%) el mínimo de la serie 1992-2018. Posteriormente, entre 1994 y 1996, hubo un crecimiento significativo en la tasa de indigencia, para luego estabilizarse en un nivel algo más elevado al de comienzos de la serie durante 1997-1999. A partir del 2000 la tasa de indigencia comenzó nuevamente a aumentar: la suba se aceleró en 2001, y se incrementó en forma brusca en 2002, a la salida de la crisis de la convertibilidad. El valor de la tasa de indigencia en octubre de 2002 (27,2%) fue el máximo de la serie 1992-2018. En los siguientes cuatro años, hasta el segundo semestre de 2006, la tasa de indigencia se redujo fuertemente. Luego de un estancamiento en 2007, hubo un nuevo período de reducción entre 2008 y 2011. Entre 2011 y 2015 ya no hubo mejoras: incluso en 2014 se observó un claro incremento en la tasa de indigencia, y el valor del primer semestre de 2015 (6,1%) fue un poco mayor al del segundo semestre de 2011 (5,4%).

Al igual que lo ocurrido con la tasa de pobreza, el primer valor disponible en 2016 (6,7%) indica que la tasa de indigencia se incrementó durante dicho año, e incluso a comienzos de 2017 (7,1%) se observaba un valor más elevado. La tasa de indigencia disminuyó significativamente en el segundo semestre de 2017 (5,2%), y se mantuvo relativamente estable (5,4%) en el primer semestre de 2018. Para el segundo semestre de 2018 se espera un incremento en la incidencia de la indigencia, aunque la magnitud de este no se puede determinar con precisión al momento de elaborar este documento.

Las Figuras 3.5 y 3.6 (Anexo III) presentan la evolución de la tasa de indigencia en el Gran Buenos Aires y para la totalidad de aglomerados relevados por la EPH. Los resultados son muy similares a los de la Figura 3.4 y el análisis se asemeja al que se realizó sobre los aglomerados seleccionados.

Figura 3.4. Evolución de la tasa de indigencia, aglomerados seleccionados (serie comparable 1992-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota 1. Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo y en todas las encuestas se corrigió la no respuesta de ingresos con la misma metodología y se incluyeron en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos laborales y no laborales.

Nota 2. Las estimaciones incluyen los siguientes aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

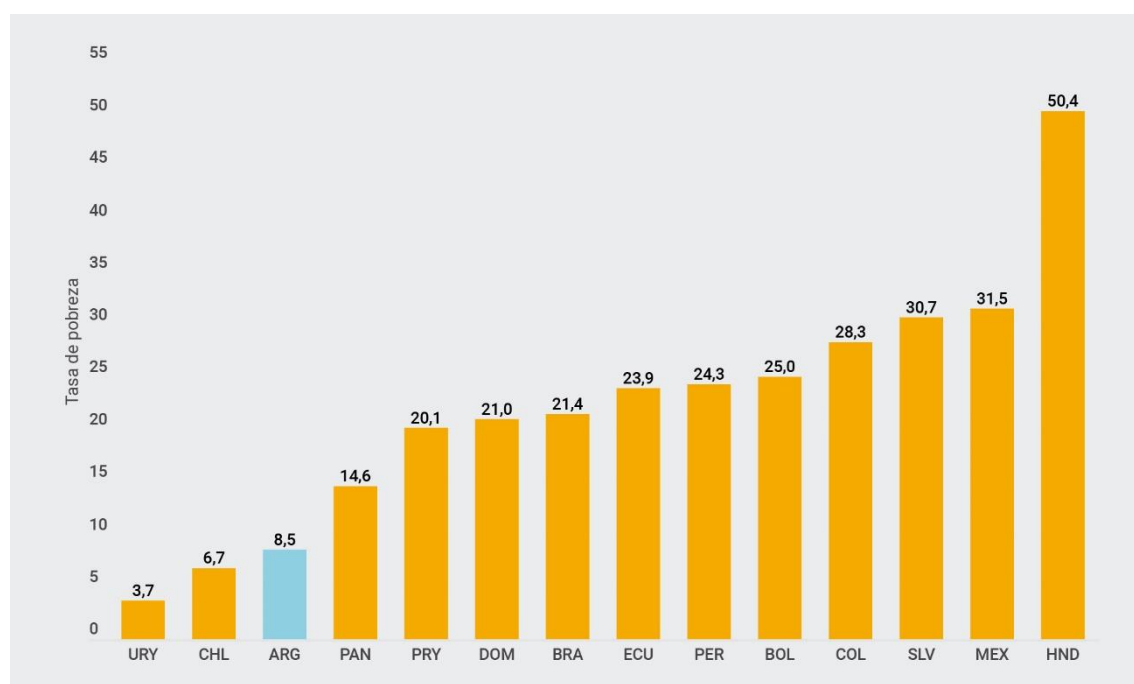
3.3. Evaluando el desempeño de Argentina en el contexto regional

Argentina ha sido tradicionalmente uno de los países con mayores niveles de producto interno bruto (PIB) per cápita en América Latina: las estadísticas del Banco Mundial¹⁶ muestran que desde 1990 a la fecha Argentina siempre ha estado entre los 3 o 4 países de la región con nivel más elevado de PIB per cápita a paridad del poder de compra. Asimismo, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en el país siempre han sido de los más bajos de América Latina. En ese sentido, no es de extrañar que las tasas de indigencia y pobreza de Argentina se consideren relativamente bajas, al compararlas con las de los países vecinos.

¹⁶ Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

La Figura 3.7 confirma este punto: si la pobreza se mide con una metodología común en todos los países de la región (en este caso la del Proyecto SEDLAC¹⁷), Argentina se ubica como uno de los tres países con menores niveles de pobreza en América Latina, por detrás de Uruguay y Chile. Argentina se ha ubicado entre los primeros países en el ranking regional de menores tasas de pobreza casi en todos los años desde 1992, con la posible excepción de los 2 o 3 años que siguieron a la crisis de la salida de la convertibilidad.

Figura 3.7. Tasa de pobreza, América Latina (circa 2016)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

Nota 1. La línea de pobreza considerada es de US\$ 5,5 diarios.

Nota 2. Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela no fueron incluidas en este gráfico ni en el resto de las estadísticas de esta subsección porque no se cuenta con suficientes puntos de información para dichos países.

Nota 3. Aunque el dato de Argentina refiere a aglomerados urbanos de más de 100 mil habitantes (área de cobertura de la EPH) y el del resto de los países al total nacional, es poco probable que la posición de Argentina se modifique al incluir al resto del país en las estimaciones.

Sin embargo, y como se puede observar en las Figuras 3.1 a 3.6, el desempeño de Argentina en reducción de las tasas de indigencia y pobreza no ha sido muy exitoso en los últimos años. ¿Fue esta una tendencia común al

¹⁷ En el Proyecto SEDLAC las tasas de pobreza se calculan utilizando una metodología donde el ingreso utilizado para comparar con la línea de pobreza se define de la misma forma en todos los países, incluyendo los mismos conceptos. Asimismo, las líneas de pobreza empleadas se construyen de forma tal que tengan el mismo poder adquisitivo en cada uno de los países. En el caso de la Figura 3.7 se trata de la línea de 5,5 dólares diarios, a PPP 2011. Para más información, consultar en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>.

resto de los países de la región? Para responder a esta pregunta se recurrirá una vez más a información del Proyecto SEDLAC, que permite comparar los resultados socioeconómicos obtenidos para los distintos países de América Latina.

El Cuadro 3.1 presenta el desempeño que tuvieron varios países de la región en términos de reducción de la pobreza de ingresos, usando una definición común del ingreso per cápita y una línea de pobreza de 5,5 dólares diarios a PPP 2011. Para maximizar el número de países incluidos, la comparación se restringe al período 2006-2016 dado que no se puede evaluar el desempeño de varios países durante la década de los noventa por falta de información. Este período es tal vez el más interesante para observar en el caso de Argentina, dado que a su inicio ya se había agotado el "efecto rebote" de recuperación de la crisis de 2002, y fueron años donde la evolución de la pobreza no reflejó simplemente el retorno a niveles normales a partir de un nivel históricamente elevado.

Cuadro 3.1. Evolución de la tasa de pobreza en puntos porcentuales, América Latina (2006-2016)

Reducción en la Tasa de Pobreza, en puntos porcentuales								
2006-2016			2006-2011			2011-2016		
1	BOL	-23.1	1	BOL	-19.8	1	SLV	-10.6
2	PER	-22.5	2	PER	-17.4	2	DOM	-9.4
3	PRY	-19.4	3	PAN	-12.2	3	CHL	-8.2
4	ECU	-17.4	4	PRY	-11.2	4	PRY	-8.2
5	PAN	-16.1	5	URY	-11.1	5	COL	-6.5
6	CHL	-14.2	6	ECU	-11.1	6	ECU	-6.3
7	COL	-14.1	7	BRA	-10.2	7	PER	-5.1
8	DOM	-13.5	8	ARG	-8.6	8	PAN	-3.9
9	URY	-13.4	9	COL	-7.6	9	BOL	-3.3
10	BRA	-12.8	10	CHL	-6.0	10	BRA	-2.6
11	SLV	-11.7	11	DOM	-4.1	11	URY	-2.3
12	ARG	-9.0	12	HND	-2.9	12	HND	-1.9
13	HND	-4.8	13	SLV	-1.1	13	MEX	-1.3
14	MEX	-1.8	14	MEX	-0.5	14	ARG	-0.4

Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

Nota: La línea de pobreza considerada es de US\$ 5,5 dólares diarios (PPP 2011)

Los resultados del Cuadro 3.1 muestran que en el período 2006-2016 Argentina tuvo un desempeño positivo en términos absolutos, pero no demasiado satisfactorio si se compara con lo ocurrido en los países vecinos: tuvo el tercer peor desempeño en reducción en puntos porcentuales de la

pobreza en la región¹⁸, y superó únicamente los resultados que obtuvieron Honduras y México. El desempeño de la Argentina fue mucho mejor en la primera mitad del período (2006-2011), que en la segunda parte de este (2011-2016). En efecto, entre 2006 y 2011 la pobreza por ingresos medida con la línea de 5,5 dólares diarios se redujo en 8,6 puntos porcentuales en Argentina, siendo el octavo mejor desempeño en la región, mientras que entre 2011 y 2016 la reducción fue de únicamente 0,4 puntos porcentuales, lo que ubicó a Argentina como el país con el peor desempeño entre los considerados (el Cuadro 3.1).

Es interesante restringir el análisis a los tres países (Uruguay, Chile y Panamá) que partieron en 2006 con niveles de pobreza de ingresos más similares a los de Argentina. Estas economías alcanzaron una mayor reducción en sus niveles de pobreza en el período 2006-2016, tanto en puntos porcentuales como en porcentaje. Más precisamente, Argentina logró reducir su tasa de pobreza en 52,4% o 9 puntos porcentuales (desde 17,5% a 8,5%), mientras que los resultados de esos otros países fueron los siguientes:

- **Uruguay:** reducción de 78,4% o 13,4 puntos porcentuales (de 17,1% a 3,7%);
- **Chile:** reducción de 67,9% o 14,2 puntos porcentuales (de 20,9% a 6,7%); y
- **Panamá:** reducción de 52,4% o 16,1 puntos porcentuales (de 30,7% a 14,6%).

En resumen, los resultados alcanzados por Argentina en los últimos 10 años fueron peores a los que lograron países con niveles de pobreza iniciales relativamente similares. Esta situación es significativamente más preocupante si el análisis se concentra en lo ocurrido entre 2011 y 2016: en ese caso el desempeño del país es de los peores de la región, cualquiera sea el criterio (puntos porcentuales o porcentaje) con el que se analice la reducción en la tasa de pobreza de ingresos.

¹⁸ Si bien no existe información para aseverarlo con total certidumbre, es altamente probable que Costa Rica, Guatemala y, particularmente, Venezuela hayan tenido un peor desempeño que Argentina a lo largo del mismo período de tiempo. Si esto fuera cierto, Argentina habría tenido el sexto peor desempeño entre 18 países en lugar del tercer peor desempeño entre 14 países.

Volatilidad de ingresos y pobreza

El patrón volátil de los ingresos de muchos hogares implica frecuentes entradas y salidas de la pobreza monetaria. Una elevada volatilidad está asociada a riesgo, incertidumbre y vulnerabilidad frente a shocks negativos, o durante la fase recesiva del ciclo económico. La inseguridad de ingresos es particularmente relevante en países como Argentina debido a la alta volatilidad macroeconómica, la debilidad de las instituciones laborales y la escasez de acceso al crédito, que limitan la capacidad de los hogares de protegerse ante los recurrentes episodios de crisis.

Wodon (2001) encuentra que la movilidad del ingreso de corto plazo y, con ello, la entrada y salida de la pobreza, está ligada a cómo la economía responde ante un shock. En Argentina se observan aumentos de la movilidad durante las recesiones que el autor atribuye al ajuste en cantidades (es decir, al desempleo), mientras que en México la correlación entre crecimiento y movilidad es positiva porque el ajuste sucede en los precios (es decir, impacta en el salario real). En ambos casos, la movilidad es mayor para los jóvenes y los trabajadores menos educados. Beccaria y Groisman (2006) hallan que el coeficiente de variación de los ingresos laborales se mantuvo estable durante la segunda mitad de los noventa en Argentina: la estabilización de los salarios con el fin de la hiperinflación fue compensada con el incremento de la inestabilidad ocupacional. Esto último provocó que creciera la inestabilidad para los individuos menos educados. Los autores encuentran que la inestabilidad del ingreso de los hogares es inferior a la individual, ya que miembros secundarios pueden entrar o salir del mercado laboral en respuesta al ingreso del jefe del hogar. Trombetta (2017) replica el análisis para el período 2003-2015, y encuentra que la variabilidad de los ingresos fue en promedio mayor a la registrada durante la década de 1990. A nivel regional, Beccaria *et al.* (2013) comparan cinco países latinoamericanos durante 2003 y 2008 para estudiar los principales determinantes de la entrada y salida de la pobreza: pese a tratarse de un período de crecimiento económico, la volatilidad de los ingresos y la condición ocupacional siguió siendo relativamente alta, asociada principalmente a la informalidad y la baja protección social. Las transferencias estatales, en los casos que existieron, tuvieron un efecto leve en la entrada y salida de la pobreza. Para el período 2003-2015, Trombetta (2017) construye un panel de siete países latinoamericanos para realizar un análisis comparativo de la movilidad de ingresos. A nivel regional, no se observa un patrón claro de evolución. En algunos casos, el mayor determinante sucede a nivel ocupacional (entradas y salidas del mercado de trabajo) pero en otros la movilidad se explica principalmente por variaciones salariales.

A partir de los trabajos relevados pueden extraerse una serie de conclusiones. En primer lugar, la movilidad de ingresos de corto plazo es particularmente relevante en Argentina (y Latinoamérica en general) debido a la mayor volatilidad macroeconómica y la menor protección (instituciones laborales, acceso al crédito) durante periodos de recesión, en relación a los países desarrollados. En segundo lugar, los principales determinantes de la movilidad en la región son heterogéneos. Por último, quienes perciben los ingresos más bajos son los que experimentan mayor fluctuación en los ingresos y para quienes la volatilidad tiene mayores consecuencias: leves caídas en el salario real pueden ubicar a una parte significativa de la población por debajo de la línea de pobreza. Entre quienes perciben menores ingresos, existen grupos particularmente vulnerables: los trabajadores más jóvenes, los de mayor edad y los de menor educación, lo que fundamenta la política pública dirigida a estos grupos.



4. Pobreza multidimensional

Si bien el INDEC produce indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con la información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, el organismo no utiliza la EPH para realizar mediciones de pobreza multidimensional. En años recientes, estuvo en discusión la posibilidad de complementar las mediciones oficiales de pobreza monetaria con la estimación de índices de pobreza multidimensional, incorporando privaciones en otras dimensiones más allá del ingreso, pero dicha alternativa parece haber sido descartado, al menos por ahora. Dada la tendencia mundial y regional, es muy probable que en un futuro cercano el INDEC decida dar ese paso, complementando sus estimaciones de pobreza monetaria con estimaciones de pobreza multidimensional.

En esta sección se complementa el análisis previo en torno a la pobreza de ingresos. Para ello, inicialmente se presenta y discute la evolución de distintos indicadores unidimensionales que capturan el bienestar de los hogares argentinos más allá del ingreso. Posteriormente se construye índice de pobreza multidimensional que integra la información provista por esos indicadores no monetarios y por el indicador de pobreza por ingresos. Finalmente, se compara la evolución de la pobreza multidimensional en Argentina y otros países de la región.

4.1. La información disponible en la EPH

Desde agosto de 2018 el INDEC publica un reporte que incluye distintos indicadores de las condiciones de vida de los hogares. Si bien no construye un indicador de pobreza multidimensional, se puede considerar como un primer intento sistemático de producir información frecuente sobre carencias de los hogares en dimensiones distintas al ingreso. Más precisamente, el reporte contiene indicadores agrupados en 6 seis dimensiones:

- 1) **Características habitacionales:** incluye indicadores sobre la calidad de los materiales de la vivienda, hacinamiento, acceso a saneamiento adecuado y disponibilidad de agua.
- 2) **Servicios públicos:** incluye indicadores de acceso a agua corriente, gas de red y desagües cloacales.
- 3) **Características del hábitat:** contiene indicadores sobre la proximidad de la vivienda a basurales y/o zonas inundables.
- 4) **Régimen de tenencia de la vivienda:** incluye un indicador de la situación del hogar con relación a la propiedad de la vivienda.

- 5) **Cobertura médica:** contiene un indicador de disponibilidad de seguro de salud privado u obra social por parte de los miembros del hogar, más allá del acceso universal a hospital público.
- 6) **Educación:** presenta un indicador sobre la asistencia a establecimientos educativos de los miembros en edad escolar y del nivel educativo alcanzado por los miembros adultos.

Aunque esas dimensiones permiten extender el análisis de pobreza más allá del ingreso, se trata de un conjunto limitado e insuficiente para una caracterización completa de la situación de bienestar de los hogares. Existen muchas otras dimensiones relevantes que idealmente se deberían incluir en un estudio de pobreza multidimensional. Como se discutirá más adelante, la principal restricción para construir un indicador de pobreza multidimensional en nuestro país es que la EPH, la única encuesta de hogares frecuente disponible, no fue diseñada para monitorear pobreza multidimensional, por lo que la información sobre condiciones de vida que recoge es bastante acotada.

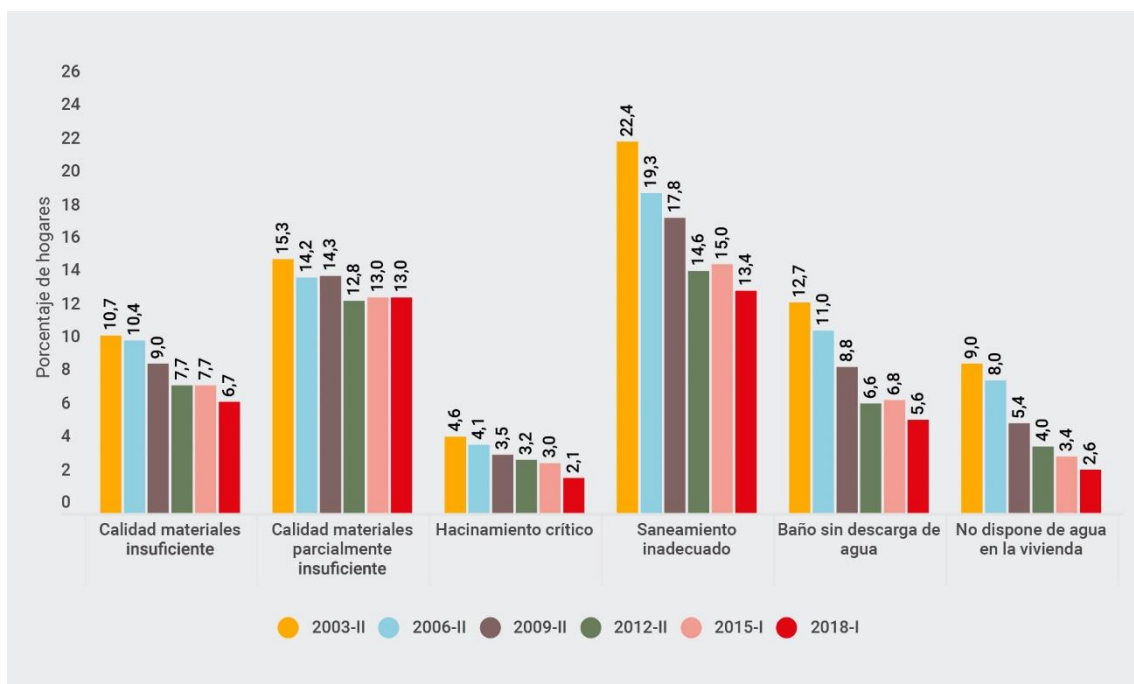
El informe de INDEC no presenta la evolución histórica de los distintos indicadores, solamente informa sobre su evolución desde 2016 en adelante. En esta sección se estiman los mismos indicadores para el período 2003-2018, de modo de extender el periodo de análisis de las condiciones de vida de los hogares. Un resultado general, que se podrá apreciar a continuación, es que en los últimos 15 años la situación de bienestar de los hogares ha mejorado en prácticamente todas las dimensiones consideradas, en forma lenta pero continua.

Entre 2003 y 2018 todos los indicadores de la dimensión "características habitacionales" muestran mejoras (Figura 4.1¹⁹): en ese período cayó el porcentaje de hogares habitando viviendas construidas con materiales de calidad insuficiente, al igual que el porcentaje de hogares que viven en condiciones de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), que no disponen de saneamiento adecuado, baño con descarga de agua o conexión de agua en la vivienda.

También se observan mejoras en el acceso a servicios públicos (Figura 4.2): en el período considerado cayó el porcentaje de hogares que no cuentan con acceso a agua de red pública, a cloacas, a gas de red o al menos sin acceso a alguno de ellos.

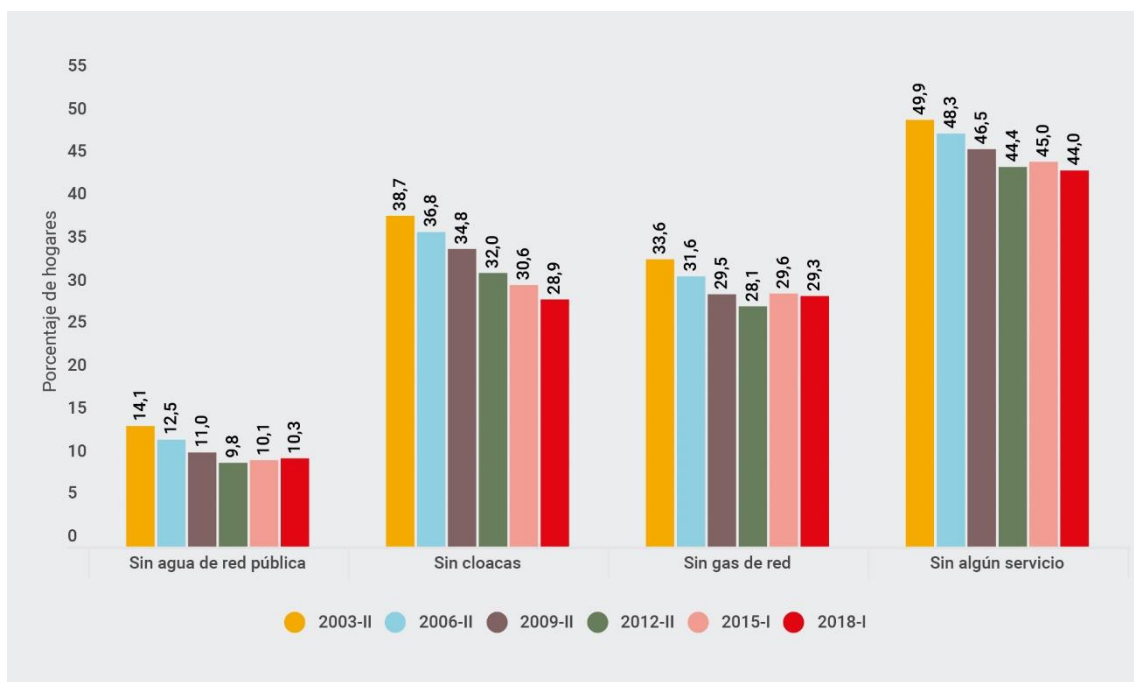
¹⁹ Para facilitar la lectura de los resultados, las Figuras 4.1 a 4.6 presentan la información para 6 puntos en el tiempo: 2003, 2006, 2009, 2012 (segundo semestre en esos casos), 2015 y 2018 (primer semestre en esos casos), aunque la evolución de los indicadores fue estimada para las 28 EPHC semestrales disponibles en 2003-2018. En general, los indicadores evolucionan positivamente en forma "suave" en los periodos que no presentados. La serie completa se encuentra disponible y se puede obtener contactando a los autores del trabajo.

Figura 4.1. Evolución de características habitacionales de los hogares (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

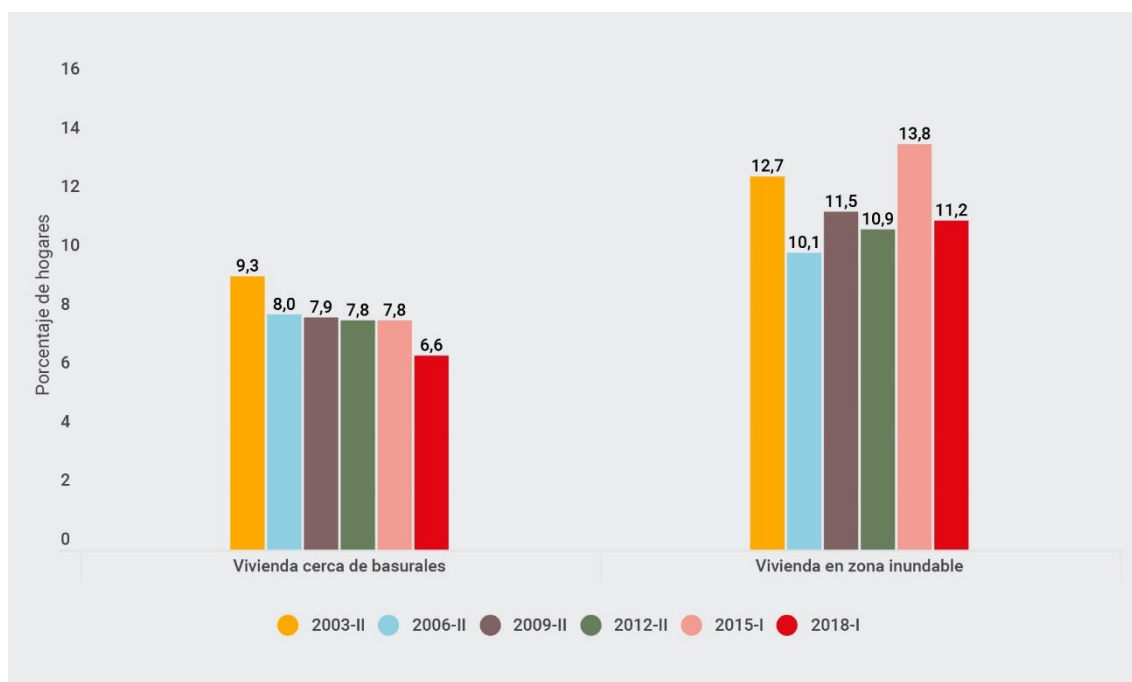
Figura 4.2. Evolución de acceso a servicios públicos en los hogares (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Con relación a las características del hábitat donde residen los hogares (Figura 4.3), hubo una clara reducción del porcentaje de hogares que viven cerca de basurales durante el período 2003-2018, pero no hubo demasiados avances en el porcentaje de hogares residiendo en zonas inundables.

Figura 4.3. Evolución de características del hábitat de los hogares (2003-2018)

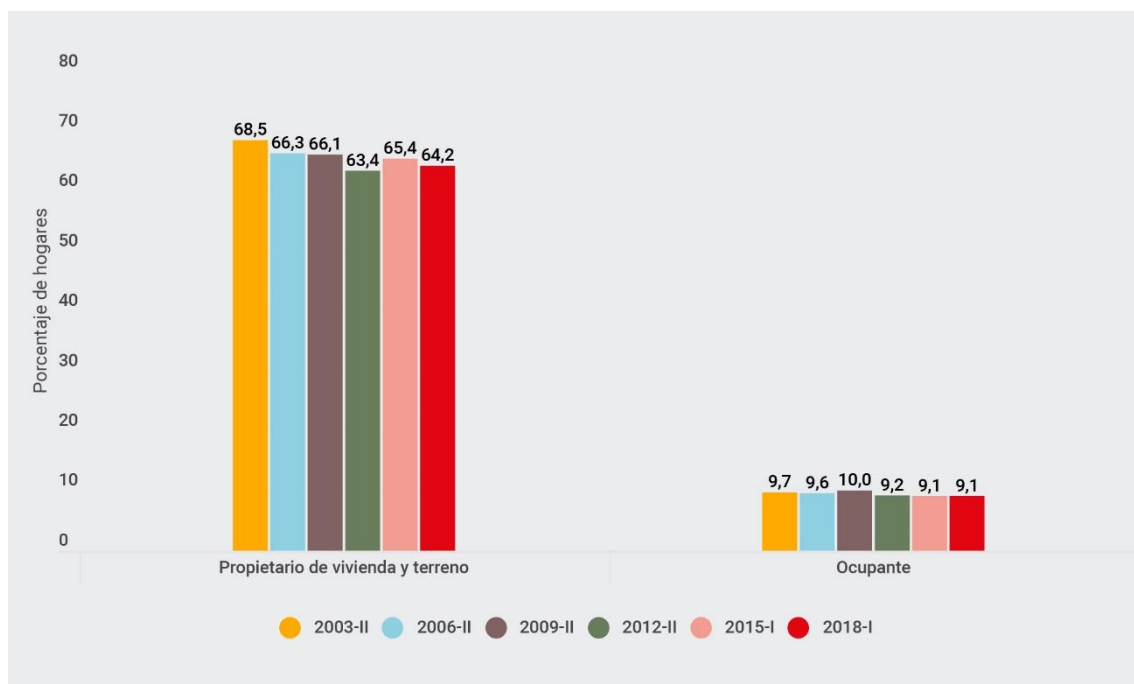


Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

La relación de los indicadores sobre la condición de tenencia de vivienda con la situación de pobreza no es del todo clara. En el período analizado el porcentaje de hogares que declara ser propietario de la vivienda y el terreno que habita cayó (Figura 4.4). Esto no constituye una señal definitiva de empeoramiento de las condiciones de vida en sí mismo. Asimismo, se observa que el porcentaje de hogares que declara ser ocupante de la vivienda en la que reside (un indicador que está más estrechamente ligado a situaciones de vulnerabilidad) se mantuvo casi constante a lo largo del período.

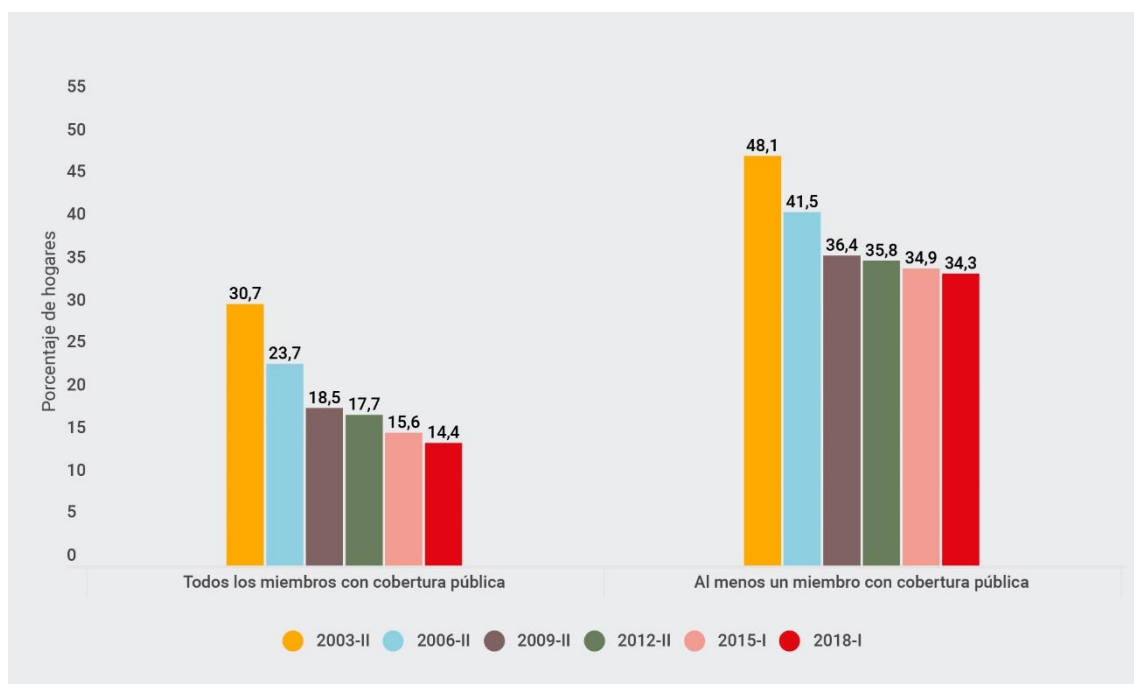
La Figura 4.5 muestra otra dimensión en la que hubo mejoras claras entre 2003 y 2018: la cobertura de salud. Los resultados indican que el porcentaje de hogares cuyos miembros únicamente cuentan con cobertura de salud pública (a través de los hospitales públicos) se redujo a la mitad (de 30,7% a 14,4%) entre 2003 y 2018. En otras palabras, creció el porcentaje de hogares que tiene acceso a opciones de aseguramiento privado de salud.

Figura 4.4. Evolución de la condición de tenencia de la vivienda (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

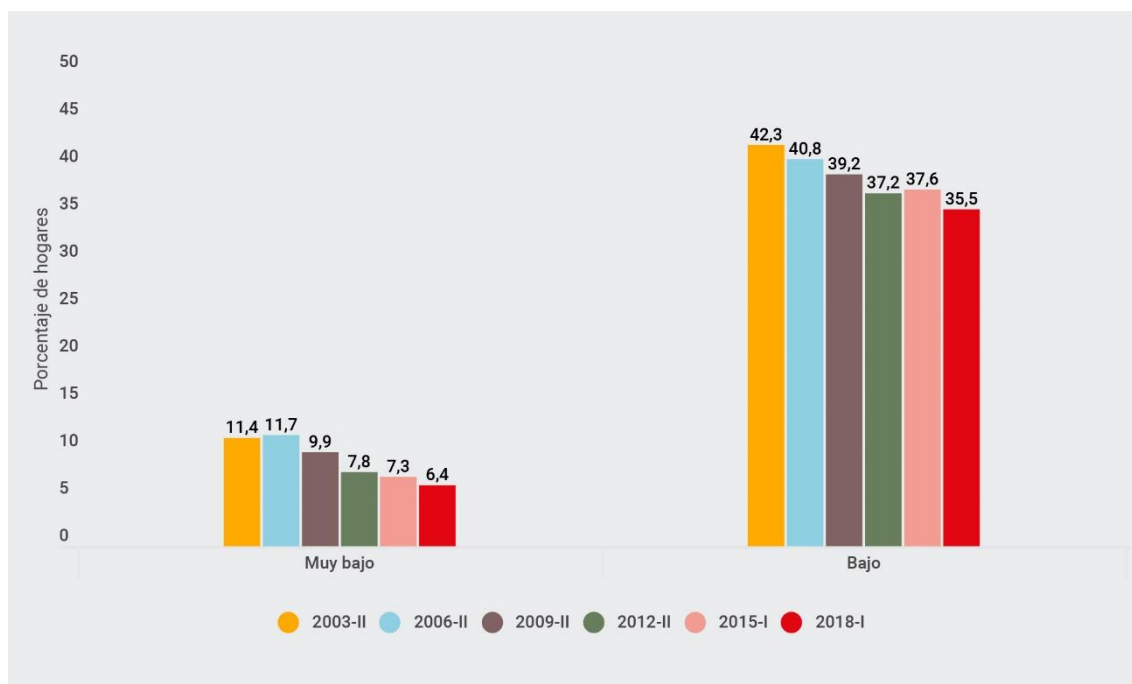
Figura 4.5. Evolución de la cobertura de salud en los hogares (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Finalmente, en los 15 años transcurridos desde 2003 también mejoró el clima educativo de los hogares (Figura 4.6): en ese lapso, el porcentaje de hogares con clima educativo bajo o muy bajo cayó de 53.7% a 41.9%.

Figura 4.6. Evolución del clima educativo en los hogares (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

En resumen, los indicadores de las condiciones de vida de los hogares presentados en esta subsección señalan que en todas las dimensiones no monetarias del bienestar capturadas en la EPH se observaron mejoras en el período 2003-2018. Dichas mejoras parecen haberse producido en forma gradual y constante, a diferencia de lo ocurrido en la dimensión ingreso, donde la velocidad de las mejoras varió sustancialmente en el tiempo. En la siguiente subsección se analizará la posibilidad de combinar la información de las figuras anteriores en un indicador de pobreza multidimensional.

4.2. Un indicador de pobreza multidimensional a partir de la EPH

La posibilidad de construir un “buen” indicador oficial de pobreza multidimensional para Argentina se encuentra limitada por la escasa cantidad de dimensiones que capturan la EPH. Por ello, no es extraño que escaseen los trabajos empíricos que analizan la pobreza desde una perspectiva multidimensional en el país.

En los siguientes párrafos se revisan los principales estudios sobre pobreza multidimensional en Argentina, comentando brevemente los principales aportes de cada uno de ellos. Posteriormente, se propone, estima y analiza la evolución de un posible indicador de pobreza multidimensional para nuestro país, en el período 2003-2018. Este se construye en base a la información disponible en la EPH y a la metodología propuesta por Santos y Villatoro (2018), uno de los principales trabajos empíricos más recientes y completos sobre pobreza multidimensional en América Latina.

Antecedentes

Si bien los trabajos que analizan la evolución de la pobreza con un enfoque multidimensional son escasos en relación con los trabajos que se focalizan en la pobreza monetaria, en los últimos años el interés en estudiar la pobreza multidimensional ha ido en aumento en Argentina, por lo que se han publicado varios trabajos que abordan este tema.

Conconi y Ham (2007) realizan una primera aproximación al problema, construyendo un indicador de pobreza multidimensional relativa que considera 4 dimensiones: trabajo, ingresos, vivienda y educación. Usando datos de la EPH para el período 1998-2002 encuentran que la pobreza multidimensional relativa aumentó levemente en esos años.

Utilizando la misma fuente de datos, Conconi (2011) computa indicadores de pobreza multidimensional con las metodologías de Bourguignon y Chakravarty (BC) y de Alkire y Foster (AF). En su análisis de los años 1992, 1998, 2002 y 2006, la autora considera 3 dimensiones (ingresos, vivienda y laboral) y concluye que la carencia de ingresos es una medida insuficiente de la proporción de hogares que sufren privaciones, y recomienda complementar dicha medida con información referida a aspectos laborales y habitacionales.

Lopez y Safojan (2013) emplean las mismas metodologías que Conconi (2011), pero las aplican al período 2004-2010 y consideran 5 dimensiones (y 11 indicadores): ingreso, educación, acceso a servicios básicos, vivienda y empleo. Las autoras encuentran que la pobreza multidimensional se redujo significativamente entre 2004 y 2010 tanto a nivel nacional como en cada región del país. Los indicadores de ingreso, saneamiento y tasa de dependencia son los que más peso tienen en la explicación de ese resultado.

El trabajo de Tuñón y González (2013) se basa en información de otra encuesta: la Encuesta de la Deuda Social de la Argentina (EDSA). La mayor

variedad de temas cubiertos en el cuestionario les permite extender el análisis a un conjunto más amplio de dimensiones, e incluso hacer operativa la propuesta de CEPAL y UNICEF (2012) para la medición multidimensional de la pobreza infantil. Estudian la incidencia de la pobreza multidimensional infantil en 2011 desde una perspectiva de derechos, considerando 6 dimensiones/derechos: a la alimentación, a la vivienda digna, al saneamiento adecuado, a la educación, a la información y a la salud. Sus resultados, obtenidos con la metodología BC, indican que la pobreza multidimensional, al igual que la monetaria, incide más en la niñez que en cualquier otro grupo etario. Asimismo, observan que los derechos donde existen mayores privaciones son el derecho a la vivienda digna y a condiciones de saneamiento adecuadas.

Por su parte, Arévalo y Paz (2015) trabajan con los datos de la EPH para el período 2005-2015, utilizan la metodología AF, y consideran 5 dimensiones (capacidad económica, vivienda adecuada, saneamiento básico, inclusión económica y social y salud) y 13 indicadores. Sus resultados muestran que en el período se verificó una reducción en la pobreza multidimensional, que fue más rápido en la primera mitad del período que en la segunda. Asimismo, observan que la reducción ocurrió en todos los aglomerados, pero con mayor intensidad en aquellos que eran inicialmente más pobres.

Paz, Waisgrais y Curcio (2017) recurren a diversas fuentes de datos (EPHC 2015 y Encuesta de Indicadores por Conglomerados Múltiples-MICS 2011/12) y diferentes metodologías de estimación (UNICEF-CEPAL y AF) para computar indicadores de pobreza multidimensional entre niñas/os y adolescentes. En la aplicación de la primera de las metodologías incluyen 6 dimensiones (nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información), y encuentran que entre un cuarto y un tercio del total de niñas/os son pobres. Mientras que para la aplicación de la segunda metodología emplean 10 dimensiones (nutrición, salud, educación, información, saneamiento, vivienda, ambiente, protección contra la violencia, protección contra el trabajo infantil y juego e interacción social) y 28 indicadores. Los resultados son similares: entre un cuarto y un tercio de las niñas/os tienen privaciones en al menos 4 de los 28 indicadores escogidos.

Al igual que Tuñón y González (2013), Salvia, Bonfiglio y Vera (2017) utilizan para sus estimaciones los datos de la EDSA. En su caso, usan la información del período 2010-2016. Las metodologías que emplean son la AF y la del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) de México. Para aplicar las mismas incluyen indicadores de derechos económicos y sociales que agruparon en 7 dimensiones:

alimentación suficiente, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda digna, recursos educativos, afiliación al sistema de seguridad social y recursos de información. Para el método CONEVAL incorporan además la dimensión ingresos monetarios. Los resultados dependen del método utilizado: mientras que con el método AF hay una caída de 7% entre 2010 y 2016 en la incidencia de la pobreza multidimensional, el método CONEVAL arroja un incremento de 10% en el mismo período de tiempo. Esta diferencia parece explicarse por la inclusión de la dimensión ingresos en el método CONEVAL, dado que de acuerdo con los datos de EDSA la pobreza monetaria habría incrementado en el período.

Otros trabajos que, sin concentrarse exclusivamente en nuestro país, contienen estimaciones de pobreza multidimensional para Argentina son los de Roche y Santos (2012), que construyen un indicador "comparable" de pobreza multidimensional para 18 países de América Latina; Santos (2014) que estima la pobreza multidimensional para los países del Cono Sur siguiendo un enfoque comparativo; Battiston, Cruces, López-Calva, Lugo y Santos (2016) que realizan un análisis similar, pero en su caso para Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México y Uruguay; y Santos y Villatoro (2018), que constituye el intento que más éxito tuvo a la hora de construir un indicador comparable de pobreza multidimensional para 17 países de la región. Dado que este último trabajo es uno de los análisis más completos y rigurosos, servirá de base para la discusión que se lleva adelante en lo que resta de esta subsección y en la siguiente.

Un Índice de Pobreza Multidimensional para Argentina

Como se discutió previamente, el principal obstáculo que enfrenta la adecuada medición de la pobreza multidimensional en Argentina es que la EPH no cuenta con la información necesaria para definir indicadores de privaciones/carencias en ciertas dimensiones que es aconsejable incluir en las mediciones de pobreza multidimensional. En particular, la encuesta no dispone de información detallada sobre aspectos nutricionales y de salud. En ese sentido, en la construcción de un indicador de pobreza multidimensional en Argentina siempre debe reconocerse la existencia de esa restricción en la disponibilidad de información. A continuación, se describe en detalle el proceso seguido para definir el indicador de pobreza multidimensional que se propone en este trabajo.

Al igual que en el caso de la medición de la pobreza monetaria, las metodologías de medición de la pobreza multidimensional requieren seguir

una serie de pasos hasta obtener un índice que refleje la situación de pobreza en un momento y lugar dados. Más específicamente, primero se deben identificar a los individuos de la población que son pobres multidimensionales, para luego agregarlos en un índice. Seguidamente, se explica en forma breve se llevan a cabo esos dos procedimientos en este trabajo.

1. Identificación de los pobres multidimensionales. En este primer paso se determina la condición de pobreza de cada individuo. En realidad, y al igual que en el caso de la pobreza monetaria, la identificación se realiza a nivel de hogar, por lo que todos los miembros de un hogar se identificarán como pobres multidimensionales si ese hogar se encuentra en esa condición.

Antes de determinar la condición de pobreza de un hogar es necesario elegir las dimensiones e indicadores que medirán las privaciones /carencias. Para este documento, siguiendo de cerca el trabajo de Santos y Villatoro (2018)²⁰ y considerando la información disponible en la EPH, se eligieron 5 dimensiones, algunas de las cuales contienen más de un indicador de privaciones, por lo que en total se incluyen 12 indicadores. Las dimensiones escogidas y los indicadores que las componen son los siguientes:

Dimensión 1: Características habitacionales

- **Indicador 1 - Calidad de los materiales de la vivienda:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si la vivienda que habita tiene piso de tierra o techo de chapa de cartón o de caña/tabla/paja con barro/paja sola o de chapa de fibrocemento/plástico sin revestimiento interior o de chapa de metal sin cubierta ni revestimiento interior.
- **Indicador 2 - Hacinamiento:** se considera que un hogar tiene privaciones si hay más de tres miembros del hogar por cada habitación disponible en la vivienda donde reside.
- **Indicador 3 - Régimen de tenencia de la vivienda:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si es ocupante no formal de la vivienda donde reside.

Dimensión 2: Acceso a servicios básicos de infraestructura

- **Indicador 4 - Disponibilidad de agua corriente en la vivienda:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si no tiene acceso a agua de red pública por cañería en la vivienda o terreno donde reside.

²⁰ Santos y Villatoro (2018) eligen su estructura de dimensiones e indicadores basándose tanto en criterios normativos como en un intento de aprovechar al máximo la información recolectada en las encuestas de hogares de la región. A partir de una rigurosa exploración empírica, que incluye *factor analysis*, análisis de correlación y redundancia, así también como diversos chequeos de robustez, determinan que las dimensiones y los indicadores escogidos constituyen un conjunto razonable para estimar la evolución de la pobreza multidimensional en la región. Dado que uno de los objetivos de este trabajo es comparar la evolución de la pobreza multidimensional en Argentina con lo ocurrido en otros países de América Latina, ese marco de análisis resulta sumamente apropiado y por eso el mismo es tomado como base de la implementación empírica que se realiza en el documento.

- **Indicador 5 - Saneamiento adecuado:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si no tiene acceso a baño con inodoro con botón/mochila/cadena y arrastre de agua que desagota en cloaca o cámara séptica, de uso exclusivo, en la vivienda o terreno donde reside.
- **Indicador 6 - Acceso a gas:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si no utiliza como combustible de cocina gas de red.

Dimensión 3: Acceso a educación

- **Indicador 7 - Asistencia escolar de menores:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si al menos un miembro del hogar de 6 a 17 años no asiste al sistema educativo.
- **Indicador 8 - Brecha escolar de menores:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si al menos un miembro del hogar de 6 a 17 años que asiste al sistema educativo se encuentra retrasado en al menos 2 años respecto al grado que le correspondería cursar de acuerdo con su edad.
- **Indicador 9 - Logro escolar de adultos:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si ningún un miembro del hogar de 18 o más años completó al menos 10 años de educación (o 7 años en caso de miembros de 60 o más años).

Dimensión 4: Empleo y protección social

- **Indicador 10 - Empleo adecuado:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador en el caso que algún miembro del hogar se encuentre desocupado u ocupado en un empleo no remunerado y que ningún miembro del hogar se encuentre ocupado en un empleo formal.
- **Indicador 11 - Acceso al sistema de protección social:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si ningún miembro del hogar cuenta con una jubilación o con cobertura de salud o con un empleo con derecho a jubilación una vez que se retire.

Dimensión 5: Ingresos

- **Indicador 12 - Condición de pobreza de acuerdo con la metodología de INDEC 2016:** se considera que un hogar tiene privación en este indicador si es pobre de acuerdo a la medición monetaria unidimensional.

Con la información disponible en la EPH, se puede determinar para cada uno de los indicadores la condición de privación de cada hogar, de acuerdo con los umbrales mínimos de satisfacción establecidos para cada uno de ellos, que se describieron arriba. Conocida esa información, ¿cómo se determina qué hogares se encuentran en situación de pobreza multidimensional? Para esto,

se construye un puntaje (o "score") para cada hogar como la suma ponderada de su condición de privación en cada uno de los indicadores propuestos.

En este caso, dado que cada uno de los indicadores de privaciones es una variable "dummy", el valor que los mismos pueden tomar para cada hogar es 0 o 1. ¿Cómo se determina la ponderación de cada indicador? Se pueden utilizar diversas reglas, siendo la elegida en este trabajo la igual ponderación por indicador (1/12), pero se realizaron distintos ejercicios de robustez, incluyendo igual ponderación por dimensión con igual ponderación por indicador al interior de cada dimensión (en ese caso, los indicadores de las tres primeras dimensiones ponderan 1/15, los de la cuarta dimensión 1/10 y el de la quinta dimensión 1/5) y otras opciones, siendo los resultados obtenidos robustos a la elección de estos ponderadores.

Una vez que se obtiene el puntaje de cada hogar mediante la suma ponderada de la situación en cada indicador de privación/carencia, la condición de pobreza multidimensional se determina comparando dicho puntaje con un umbral mínimo (k), que representa la proporción mínima de privaciones ponderadas que un hogar debe experimentar para ser considerado pobre multidimensional. Por ejemplo, si $k=0,3$ y se utiliza una ponderación igual por indicador, esto implica que los hogares deben estar privados o sufrir carencias en al menos 4 indicadores para ser pobres multidimensionales. En ese caso, el score del hogar sería de al menos $4/12 = 1/3 > k=0,3$, por lo que la proporción de privaciones experimentadas por el hogar supera el umbral mínimo establecido, con lo cual ese hogar se identifica como pobre multidimensional. En este trabajo, se realizaron estimaciones para distintos valores de k : 0,1, 0,2...,0,9. Dado que los resultados que se obtienen son robustos, únicamente se presentan las estimaciones para 3 valores preferidos del umbral de identificación k : 0,2, 0,3 y 0,4.

2. Agregación de los pobres multidimensionales. Una vez identificados los pobres multidimensionales en el paso anterior, en este trabajo se sigue la metodología de Alkire y Foster (2011), que proponen una serie de índices para agregar a los mismos en varias medidas de pobreza multidimensional, siendo las mismas las siguientes:

Tasa de recuento multidimensional (H). Se trata de la medida más simple: es la proporción de individuos de la población que son pobres multidimensionales. En otras palabras, es el índice tradicional de incidencia de la pobreza, solamente que en este caso aplicado al contexto multidimensional. Este índice no es sensible a la proporción de privaciones que sufren los pobres

multidimensionales, del mismo modo que la tasa de recuento no es sensible a la distancia entre el ingreso de un pobre y la línea de pobreza en el caso de la pobreza monetaria.

Intensidad de la pobreza multidimensional (A). Esta medida se obtiene como el promedio (ponderado) de privaciones que sufren los individuos pobres multidimensionales. Es una medida que solamente tiene en cuenta la situación de los pobres, sin incorporar información sobre aquellos individuos que no fueron identificados.

Tasa de recuento ajustada (Mo). Este indicador se obtiene como la multiplicación de los dos anteriores, la tasa de recuento (H) y la intensidad de la pobreza multidimensional (A). Al multiplicar la tasa de recuento simple por la intensidad, se realiza un "ajuste" a la misma, lo que permite que la nueva medida sea sensible a la situación promedio de privaciones/carencias de los pobres multidimensionales: si cualquiera de ellos sufre una nueva privación/carencia, el valor de la tasa de recuento ajustada (Mo) se incrementa. Además, este indicador tiene otras propiedades deseables, como ser que se puede expresarse como la suma ponderada de la proporción de la población total que fue identificada como privada en cada uno de los indicadores. Esto permite establecer la contribución de cada privación al valor total del índice multidimensional.

La evolución de las medidas de pobreza multidimensional

A continuación, se presentan y discuten los resultados de las estimaciones de los índices de pobreza multidimensional propuestos para Argentina, en el período 2003-2018. Se presentan dos alternativas: 1) el índice que incluye a las 5 dimensiones y a los 12 indicadores mencionados más arriba (Índice 1); y 2) un índice alternativo que incluye únicamente a las dimensiones no monetarias, y por lo tanto considera 4 dimensiones y 11 indicadores (Índice 2).

La Figura 4.7 muestra la evolución de la proporción de individuos que se encontraban en situación de pobreza multidimensional (tasa de recuento simple) en el período 2003-2018, para distintos umbrales de identificación de pobreza multidimensional, y para el índice que considera las 5 dimensiones y los 12 indicadores (Índice 1). Los resultados indican que en el período 2003-2018 hubo una clara reducción en la incidencia de la pobreza multidimensional, aunque se observa que la velocidad a la que se dieron las mejoras no fue igual a lo largo del tiempo. La reducción fue más acelerada en los primeros años del período.

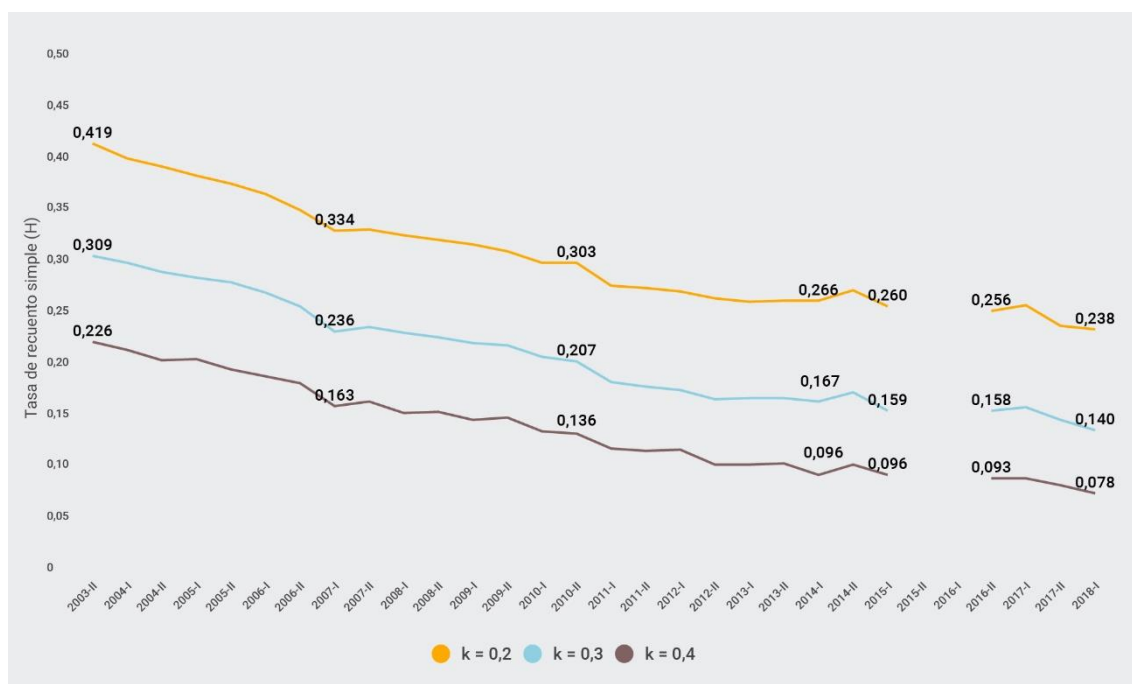
Tomando como valor del umbral $k=0,3$ se comprueba que el porcentaje de individuos pobres multidimensionales cayó fuertemente de 30,9% en el segundo semestre de 2003 a 23,6% en el primer semestre de 2007. A partir de entonces la caída se desaceleró, llegando a 20,7% en el segundo semestre de 2010, a 16,7% en el primer semestre de 2014 y a 15,9% en el primer semestre de 2015. El último dato disponible, del primer semestre de 2018, muestra que el 14,0% de los individuos se encuentran en situación de pobreza multidimensional, de acuerdo con el índice propuesto en este trabajo.

Esos resultados se pueden explicar en forma relativamente sencilla a partir de la información ya presentada en este documento: en Argentina hubo una fuerte caída en la pobreza monetaria en ese período y este indicador fue incluido en esta medición multidimensional. También se mostró en la subsección previa que hubo mejoras en varias de las dimensiones no monetarias, y que la velocidad de esas mejoras fue bastante homogénea en el período. Combinando ambos resultados, no es una sorpresa que la velocidad a la que mejoró el índice de pobreza multidimensional en los distintos subperíodos siga un patrón similar al que se verificó para el caso de la pobreza de ingresos.

Otro resultado que se parece a los discutidos en el capítulo previo es el que indica que en 2014 hubo un claro deterioro en la situación de bienestar de los hogares, lo que también se reflejó en un incremento de la pobreza multidimensional. Una vez más, la influencia del indicador de pobreza por ingresos explica esta situación. Por su parte, un resultado que no parece ir en línea con los de la sección previa es el que señala que entre 2015 y 2016 no hubo un incremento en la incidencia de la pobreza multidimensional: en este caso lo que ocurre es que la suba que muestra el indicador de pobreza de ingresos es más que compensada por las mejoras que se produjeron en los indicadores que capturan las restantes dimensiones.

La evolución de la intensidad de la pobreza multidimensional -el promedio de privaciones que sufren los pobres multidimensionales- entre 2003 y 2018 muestra una mejoría en el tiempo (Figura 4.8). Sin embargo, la velocidad de las mejoras en este caso es menor a la de la reducción en la proporción de pobres multidimensionales de la Figura 4.7. Incluso, las mejoras en este caso parecen haber ocurrido a una velocidad algo mayor luego de transcurridos los 5 primeros años del período, resultado opuesto al que se comentó y analizó más arriba.

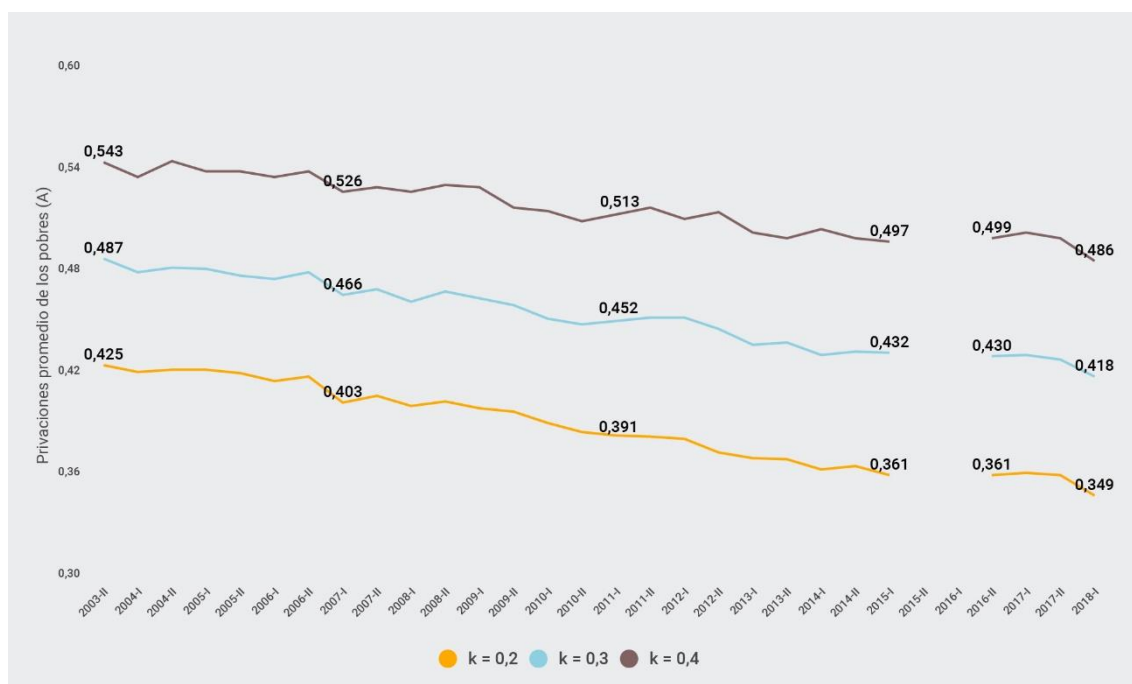
Figura 4.7: Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

Figura 4.8. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según intensidad de la pobreza multidimensional (2003-2018)

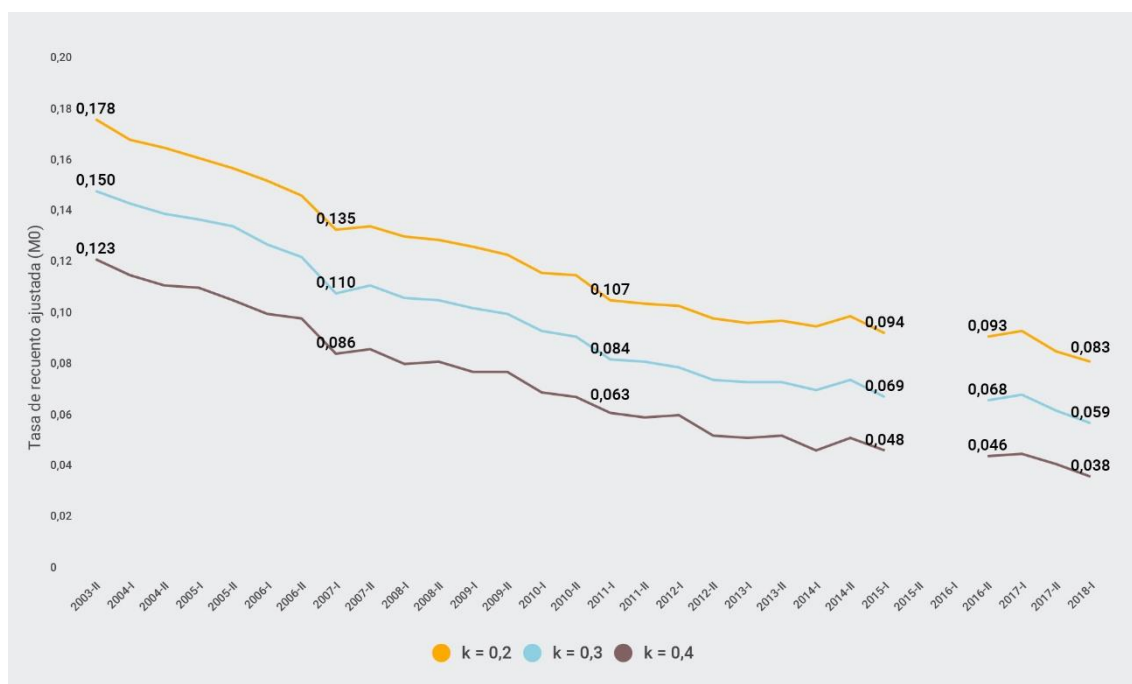


Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

De la combinación de la información de las dos figuras anteriores se obtiene la Figura 4.9, que muestra la evolución de la tasa de recuento ajustada (Mo). Como se podía esperar, se verificó una notable disminución en la incidencia ajustada de la pobreza multidimensional en el período bajo análisis. En este caso, la velocidad de las mejoras parece más homogéneamente distribuida a lo largo del período. En parte, esto se explica por lo ocurrido con la intensidad de la pobreza multidimensional, que parece haber evolucionado a menor velocidad durante los primeros 5 años que durante el resto del período, lo que compensa la evolución de la tasa de recuento simple, donde la mejora fue más acelerada en los años iniciales del período.

Figura 4.9. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada (2003-2018)



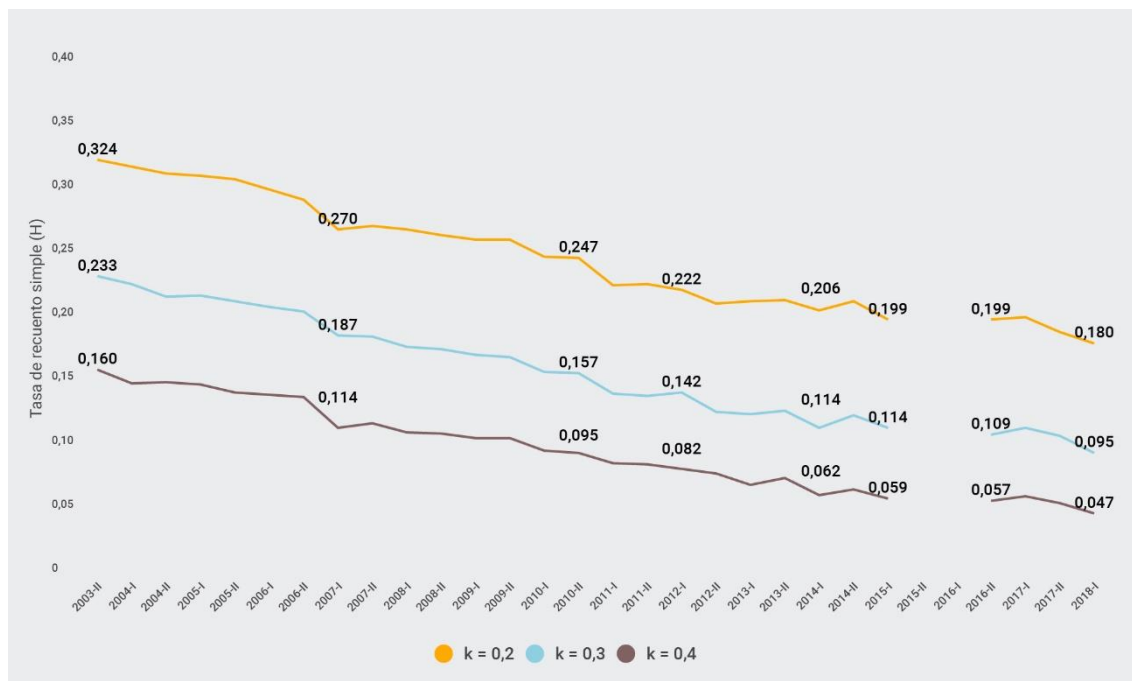
Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

La evolución de la tasa de recuento simple en el período 2003-2018, para el índice que excluye la dimensión ingreso y que únicamente considera a los 11 indicadores no monetarios se presenta en la Figura 4.10. En este caso, la incidencia de la pobreza multidimensional es algo menor, lo que es lógico al retirarse un indicador de las estimaciones. Sin embargo, la evolución es la esperada: el porcentaje de individuos identificados como pobres multidimensionales se redujo marcadamente entre 2003 y 2018. Pero, a diferencia de lo observado en la Figura 4.7, la velocidad de la reducción fue bastante constante a lo largo del período. Este resultado no es una sorpresa, dado que la subsección previa mostró que los indicadores no monetarios, al ser analizados individualmente, mostraron una evolución menos brusca que la pobreza monetaria.

Tomando como valor del umbral $k=0,3$, se puede comprobar que la proporción de pobres multidimensionales se redujo aceleradamente desde 23,3% en el segundo semestre de 2003 a 18,7% en el primer semestre de 2007. Luego siguió descendiendo, hasta alcanzar el 14,2% en el primer semestre de 2012 y el 11,4% el primer semestre de 2015. De acuerdo al dato del primer semestre de 2018, el porcentaje de pobres multidimensionales es de aproximadamente 9,5% actualmente.

Figura 4.10. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según tasa de recuento simple (2003-2018)

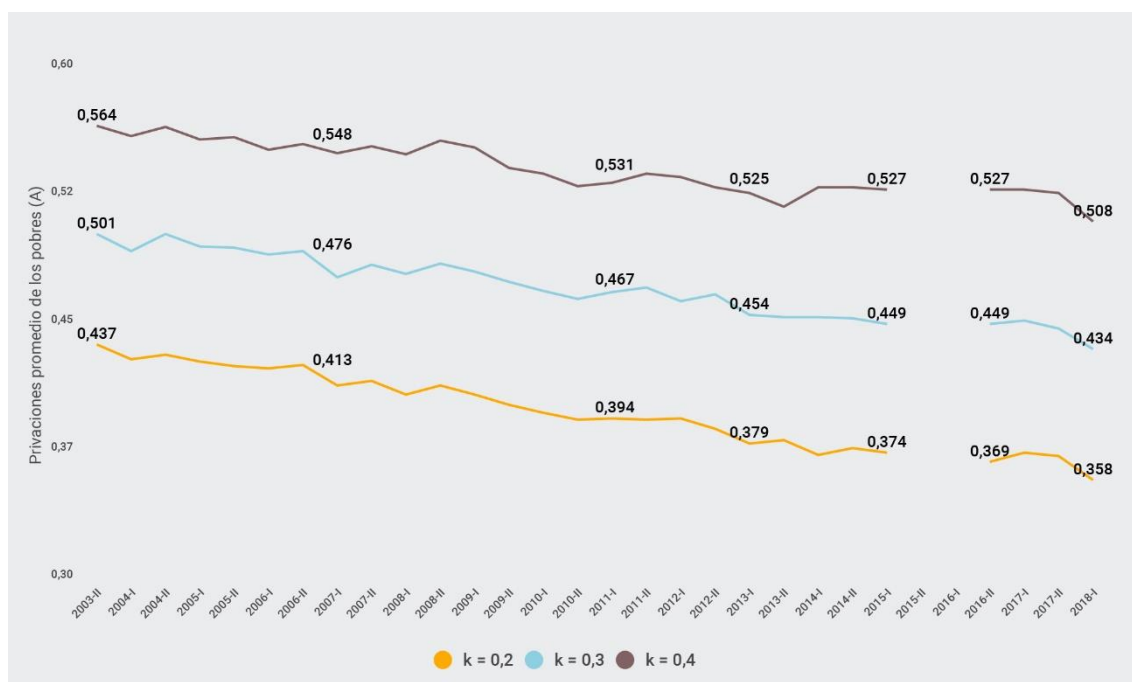


Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El índice 2 excluye la dimensión "ingreso" y solo considera los 11 indicadores que componen las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos.

La Figura 4.11 es análoga a la Figura 4.8, y muestra la evolución del promedio de privaciones experimentadas por los individuos identificados como pobres multidimensionales por el índice que excluye la dimensión ingreso. Los resultados son una vez más los esperados: señalan que en el período bajo análisis hubo una reducción en la intensidad de la pobreza multidimensional, la que se manifiesta en este índice como una suave tendencia a la caída en el tiempo.

Figura 4.11. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según intensidad de la pobreza multidimensional (2003-2018)

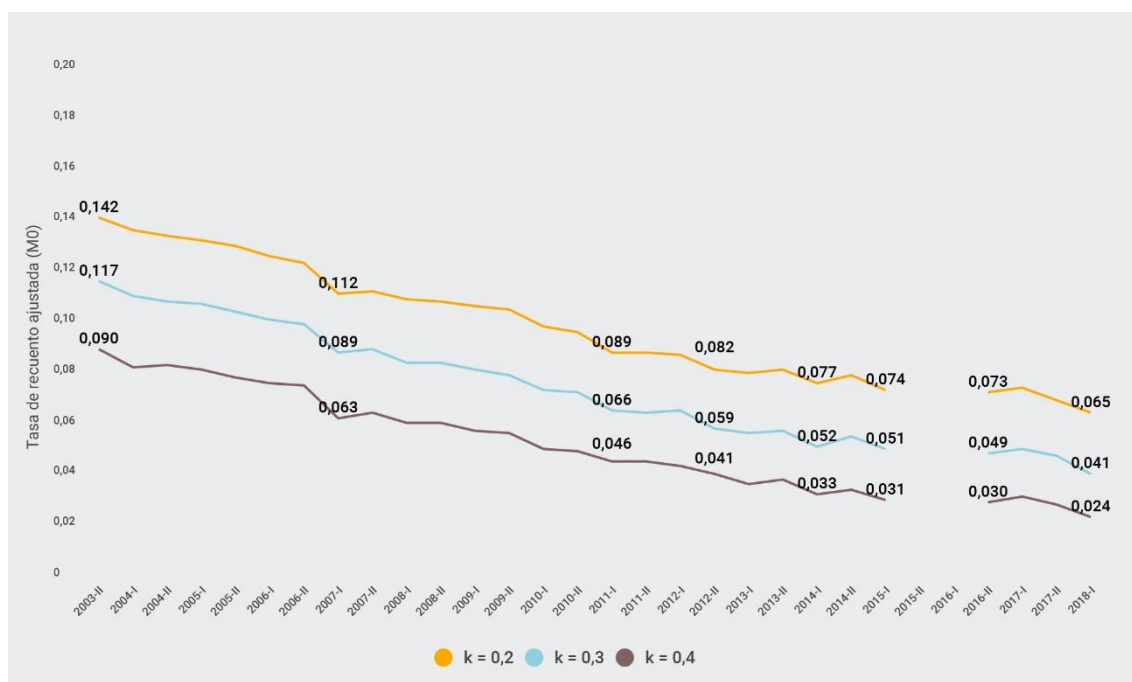


Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El índice 2 excluye la dimensión "ingreso" y solo considera los 11 indicadores que componen las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos.

Finalmente, la evolución de la tasa de recuento ajustada para el índice 2 que excluye la dimensión "ingresos" es bastante similar a la evolución según tasa de recuento simple (Figura 4.10), y refleja la disminución en el tiempo de la pobreza multidimensional que se verificó en Argentina. Al igual que la evolución de la tasa de recuento simple excluyendo ingresos (Figura 4.10) se diferencia de la evolución del índice que los incluye (Figura 4.12), la evolución de la tasa ajustada según la intensidad de la pobreza multidimensional que excluye el indicador "ingreso" (Figura 4.12) se diferencia de la que no (Figura 4.9). Al quitar el indicador que captura la pobreza monetaria de las estimaciones se observa una mejoría más uniformemente distribuida durante el período, que es consistente con el análisis individual de la evolución en el tiempo de los indicadores no monetarios.

Figura 4.12. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingresos (Índice 2), según tasa de recuento ajustada (2003-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 2 excluye la dimensión "ingreso" y solo considera los 11 indicadores que componen las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos.

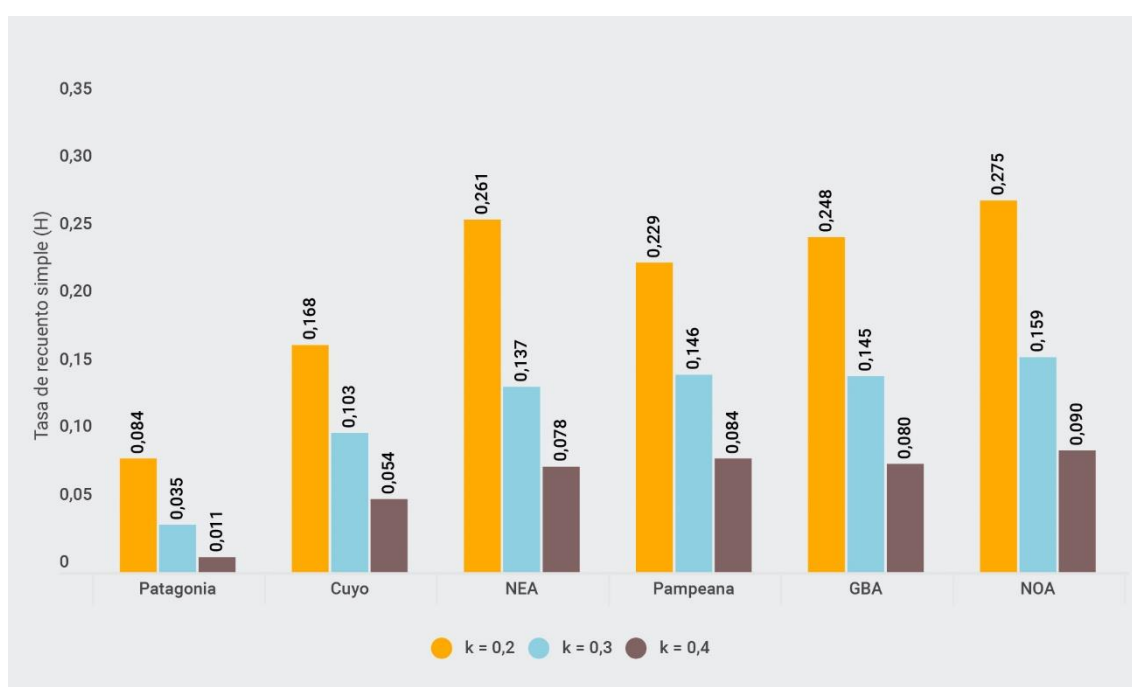
En resumen, la pobreza multidimensional²¹ en Argentina se ha ido reduciendo en el periodo analizado, ya sea que se considere el indicador simple de recuento o que se lo ajuste por la proporción de privaciones que en promedio sufren los pobres multidimensionales. Este resultado también se mantiene al excluir la dimensión ingreso de las estimaciones o al variar dentro de un rango razonable el valor del umbral mínimo de satisfacción que se utiliza para identificar a los pobres multidimensionales. En general, es un resultado esperable, en la medida que la mayoría de los indicadores no monetarios incluidos son del tipo de indicadores que muestran usualmente una tendencia a mejorar en el tiempo tanto en Argentina como en otros países. A la vez, entre extremos del periodo está ampliamente documentado que la pobreza monetaria también se redujo.

²¹ Como fue mencionado, la medición de la pobreza multidimensional supone la elección de distintos umbrales para identificar la condición de privación en cada indicador, y de un umbral mínimo de privaciones totales para determinar la condición de pobre multidimensional. Asimismo, supone la elección de dimensiones e indicadores para incorporar en la medida. Lógicamente, los resultados podrían variar ante cambios en las decisiones tomadas en cada uno de esos casos. En este trabajo se realizaron estimaciones para distintos umbrales individuales, modificando el umbral total y variando las dimensiones e indicadores incluidos. Aunque no todos fueron reportados en este documento, se puede señalar que los mismos confirman que la evolución de la pobreza multidimensional ha seguido un patrón robusto de caída entre 2003 y 2018. Las estimaciones no reportadas se encuentran disponibles y se puede acceder a las mismas contactando a los autores del documento.

Pobreza multidimensional y territorio

La Figura 4.13 informa sobre el desempeño de las distintas regiones geográficas de Argentina en 2018 en la tasa de recuento simple, para el índice que incluye ingresos (5 dimensiones y 12 indicadores)²². Los resultados muestran que la región Patagónica es la que tiene el menor porcentaje de individuos en situación de pobreza multidimensional, para cualquier valor de k . Cuando $k = 0,3$, la Patagonia encabeza claramente el ordenamiento de regiones con menor pobreza multidimensional: solamente 3,5% de los individuos en dicha región se encontraban en esa condición en 2018, valor que crece a 10,3% para Cuyo, 13,7% para el Noreste Argentino (NEA), 14,5% para el GBA, 14,6% para la región Pampeana y 15,9% para el Noroeste Argentino (NOA). Como se observa en la Figura 4.13, el ordenamiento entre NEA, Pampeana y GBA depende del valor que tome el umbral k .

Figura 4.13. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple por región geográfica (2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

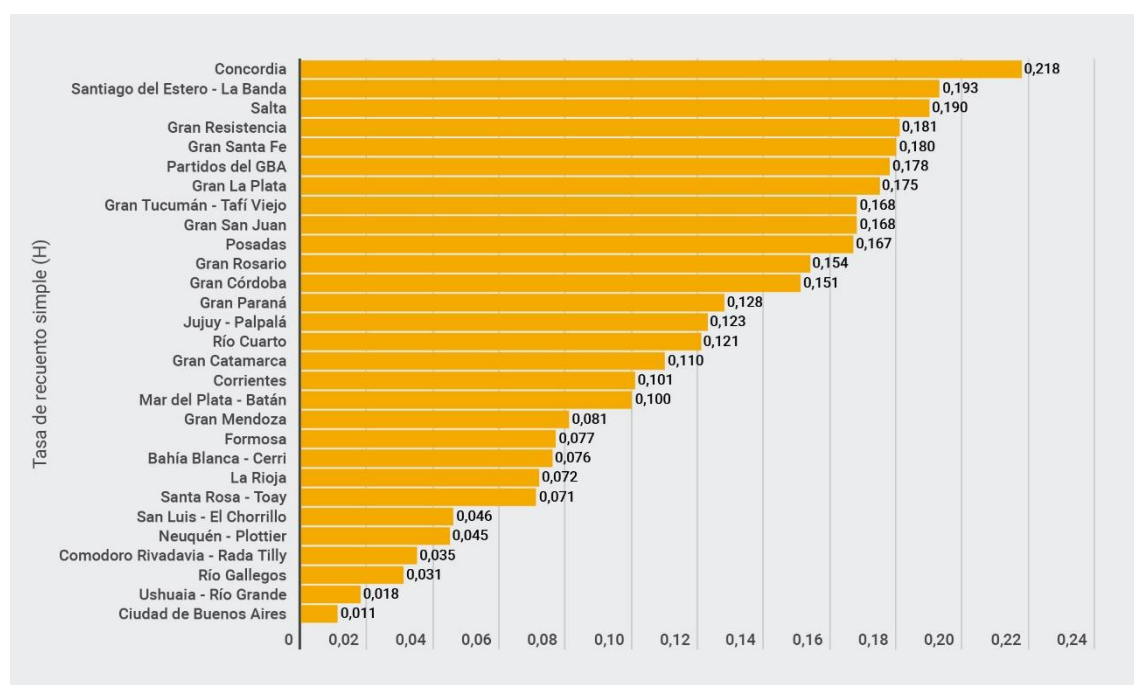
Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

²² Cualitativamente, los resultados se mantienen si se utiliza el índice que considera 4 dimensiones y 11 indicadores, excluyendo el ingreso.

La Figura 4.14 desagrega la información regional en los aglomerados que componen cada región. Para el caso de la región Patagónica, la situación es parecida en todos los aglomerados que la componen (Ushuaia-Río Grande, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y Neuquén Plottier). No puede afirmarse lo mismo en los casos restantes, ya que al interior de las distintas regiones hay aglomerados con situaciones muy disímiles. El caso donde más marcada es la diferencia es el de Ciudad de Buenos Aires y Partidos del GBA (que componen la región Gran Buenos Aires). También se ven diferencias claras en Cuyo (San Luis-El Chorrillo y Gran San Juan), NEA (Formosa y Gran Resistencia), Pampeana (Santa Rosa-Toay y Concordia) y NOA (La Rioja y Santiago del Estero-La Banda).

Al analizar el ordenamiento regional a partir de la tasa de recuento ajustada (Figura 4.15) las conclusiones son similares que cuando se analiza la tasa de recuento simple (Figura 4.13). Nuevamente, la Patagonia es la región con menor valor en el indicador de pobreza multidimensional (1,3%), seguida por Cuyo (4,3%), NEA (5,8%), GBA (6,1%), Pampeana (6,2%) y NOA (6,7%). El ordenamiento entre NEA, Pampeana y GBA varía según los valores que tome el umbral k , al igual que en el caso anterior.

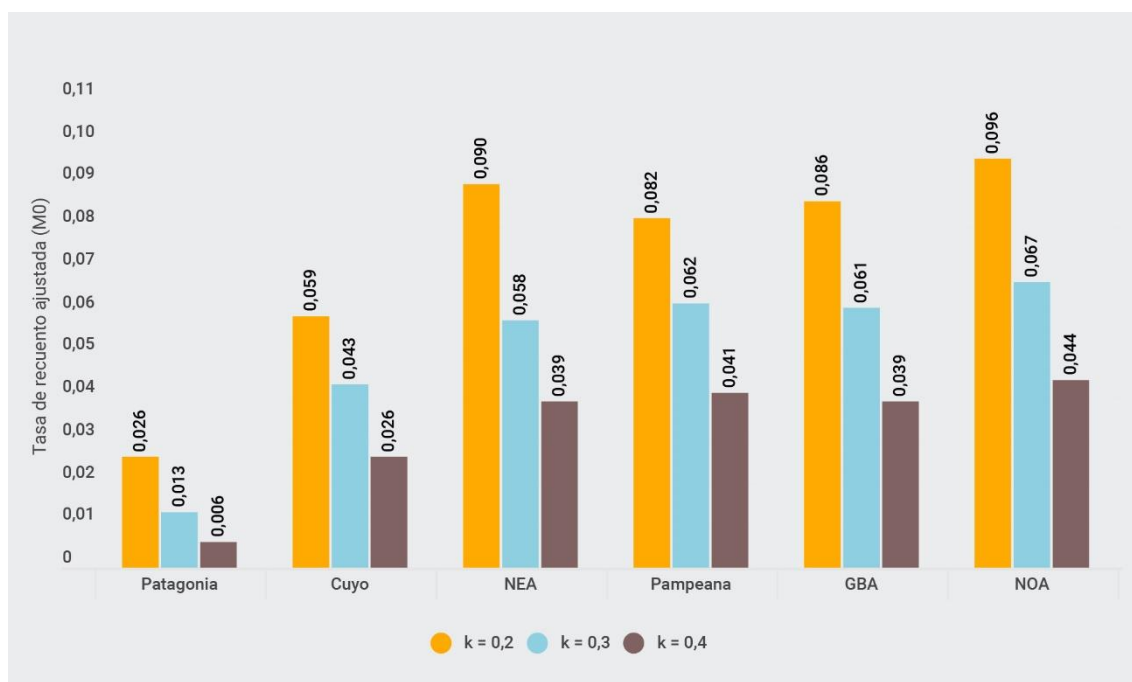
Figura 4.14. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple ($k=0,3$) por aglomerado (2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

Figura 4.15. Incidencia de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada, por región geográfica (2018)



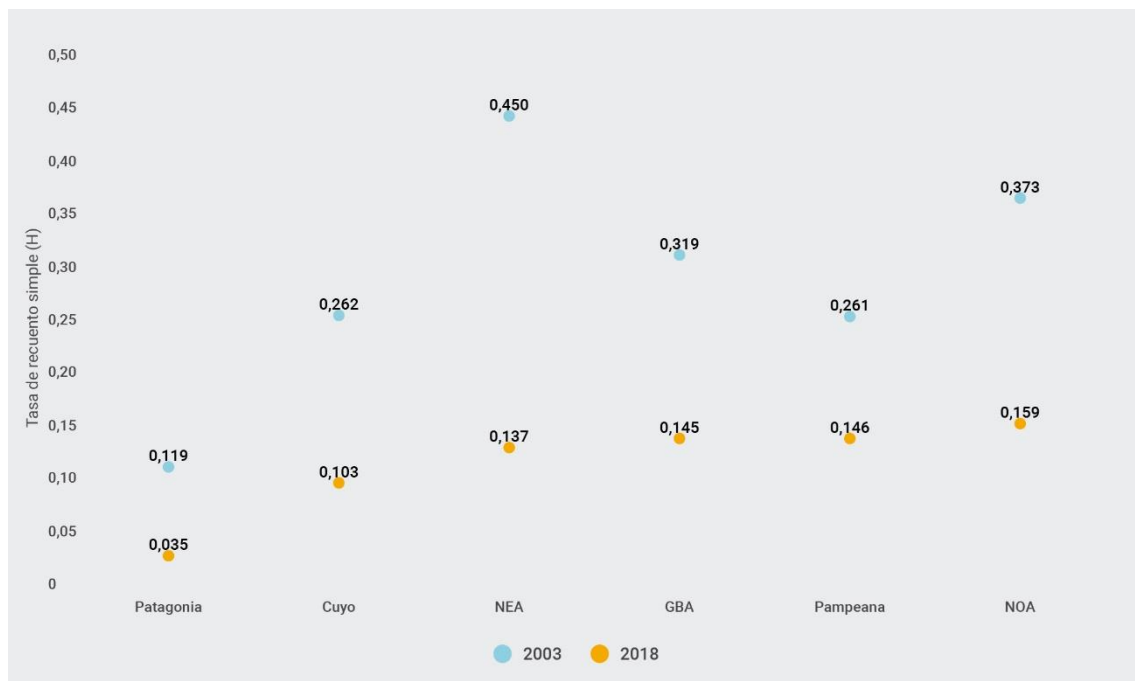
Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

La región Patagónica ya era en 2003 la que menor incidencia de la pobreza multidimensional con una tasa de recuento simple de 11,9% (Figura 4.16). Sin embargo, el ordenamiento entre las restantes regiones no era el mismo en 2003 que en 2018. Dos casos sobresalen claramente. El primero de ellos es la región Pampeana, que retrocedió posiciones en el ranking: ocupaba el segundo lugar en 2003 (con una tasa de 26,1%) y pasó a ocupar el quinto lugar en 2018 (con una tasa de 14,6%). Si bien en términos absolutos su situación mejoró significativamente, la magnitud de la mejora fue mucho menor a la obtenida por otras regiones. El segundo caso es el NEA, la región que más mejoró en el ordenamiento regional: de ocupar el sexto y último puesto en 2003 (con una tasa de 45,0%), sus mejoras absolutas fueron tales que le permitieron posicionarse en el tercer lugar en 2018 (con una tasa de 13,7%)²³.

²³ La posición exacta que ocupa la región NEA en el ordenamiento depende del valor de k , como ya se mencionó anteriormente.

Figura 4.16. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple ($k=0,3$) (2003 y 2018)

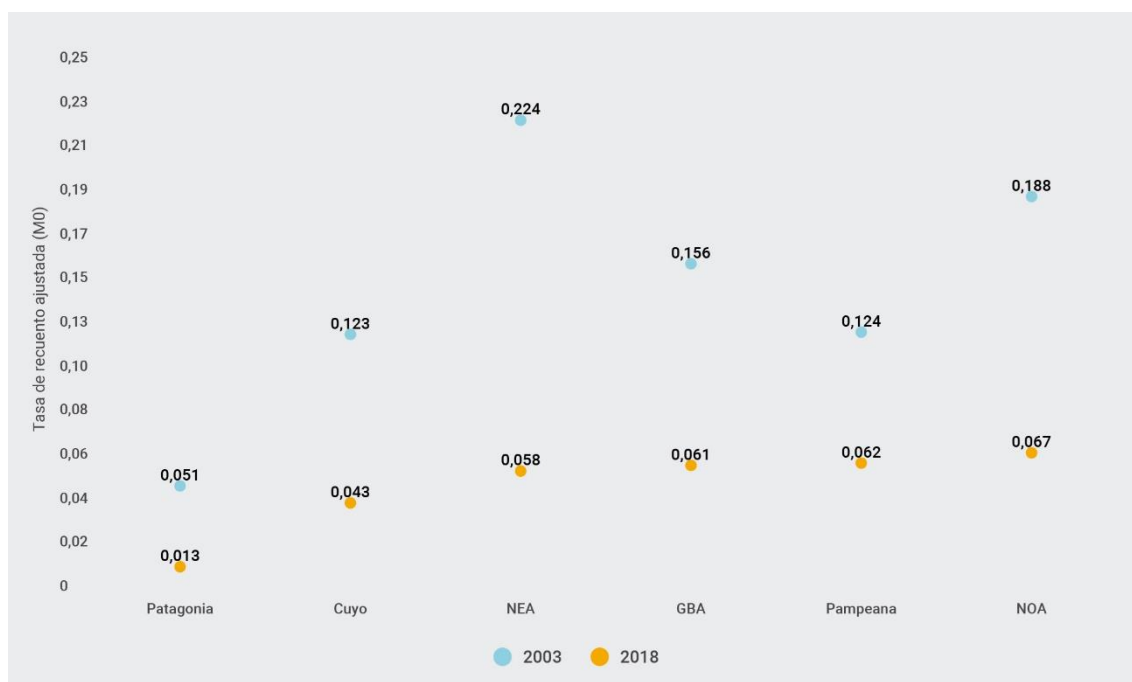


Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

Al analizar cómo evolucionó entre 2003 y 2018 la tasa de recuento ajustada de la pobreza multidimensional (Figura 4.17) se arriba a conclusiones similares a las anteriores (Figura 4.16). Una vez más, la región Patagónica es aquella con los mejores resultados en todo el período en los indicadores de pobreza multidimensional. Asimismo, también se puede concluir que los dos casos más destacables son el de la región Pampeana, por ser la que mostró menores mejoras, y el de la región Noreste Argentino, por ser la que presentó una evolución más positiva.

Figura 4.17. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento ajustada (2003 y 2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Nota. El Índice 1 incluye las dimensiones: características habitacionales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a educación, empleo y protección social, e ingresos, y a los 12 indicadores que las componen.

El Cuadro 4.1 permite analizar con mayor detalle la evolución de los distintos indicadores que componen el índice de pobreza multidimensional presentado en este capítulo. Específicamente, el Cuadro 4.1 contiene información sobre el valor que en promedio tomaban los distintos indicadores en 2003 y 2018. En otras palabras, es el porcentaje de individuos que se considerarían pobres si se analiza cada indicador por sí mismo. Como se observa, en casi todos los indicadores hubo mejoras para todas regiones en el período analizado. El indicador que muestra una mejora más significativa es el de pobreza de ingresos, resultado previsible dado los resultados presentados en secciones anteriores. Otros indicadores que muestran claras mejoras, particularmente en las regiones que tenían peores valores iniciales al inicio del período, son los de materiales de la vivienda, hacinamiento, acceso a agua corriente, acceso a saneamiento adecuado, brecha y logro escolar y acceso a protección social.

Cuadro 4.1. Evolución de indicadores de pobreza multidimensional, por región geográfica (2003 y 2018)

	2003						2018						Variación 2003-2018					
	GBA	Pamp	Cuyo	NOA	Pat	NEA	GBA	Pamp	Cuyo	NOA	Pat	NEA	GBA	Pamp	Cuyo	NOA	Pat	NEA
Materiales vivienda	0.121	0.089	0.118	0.257	0.030	0.266	0.069	0.073	0.090	0.171	0.016	0.129	0.053	0.015	0.028	0.086	0.014	0.137
Hacinamiento	0.076	0.075	0.102	0.133	0.079	0.125	0.044	0.045	0.048	0.046	0.034	0.037	0.033	0.029	0.054	0.086	0.045	0.087
Tenencia vivienda	0.099	0.098	0.114	0.107	0.069	0.105	0.097	0.100	0.115	0.091	0.077	0.073	0.002	-0.002	-0.001	0.016	-0.008	0.032
Agua corriente	0.304	0.096	0.065	0.178	0.032	0.190	0.216	0.037	0.017	0.068	0.009	0.039	0.088	0.059	0.047	0.111	0.023	0.151
Saneamiento	0.282	0.208	0.186	0.291	0.079	0.286	0.174	0.177	0.098	0.145	0.036	0.102	0.108	0.031	0.087	0.145	0.043	0.183
Gas de red	0.335	0.394	0.330	0.508	0.052	0.985	0.290	0.352	0.205	0.472	0.067	0.992	0.046	0.042	0.124	0.036	-0.015	-0.007
Asistencia escolar	0.058	0.065	0.086	0.103	0.042	0.092	0.031	0.024	0.032	0.030	0.020	0.032	0.027	0.041	0.054	0.074	0.022	0.059
Brecha escolar	0.096	0.119	0.150	0.163	0.129	0.198	0.047	0.048	0.055	0.056	0.050	0.054	0.049	0.071	0.095	0.107	0.080	0.145
Logro escolar	0.205	0.186	0.203	0.198	0.189	0.271	0.084	0.107	0.088	0.076	0.092	0.093	0.121	0.079	0.115	0.122	0.097	0.178
Empleo adecuado	0.156	0.147	0.111	0.148	0.060	0.120	0.083	0.070	0.047	0.085	0.035	0.037	0.073	0.077	0.064	0.063	0.025	0.083
Protección Social	0.324	0.285	0.286	0.316	0.223	0.394	0.137	0.147	0.120	0.160	0.091	0.151	0.187	0.138	0.166	0.156	0.132	0.243
Pobreza de ingresos	0.566	0.596	0.672	0.689	0.521	0.739	0.284	0.272	0.262	0.304	0.194	0.306	0.282	0.324	0.410	0.384	0.327	0.433

Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

La subsección siguiente se dedicará a analizar la evolución de la incidencia de la pobreza multidimensional en Argentina en comparación a lo ocurrido en otros países de la región, de modo tal de contar con información adicional como para poder juzgar más acabadamente la evolución que mostró el país en este aspecto.

4.3. El desempeño de Argentina en el contexto regional

A diferencia del indicador de pobreza de ingresos, que se basa en una dimensión más coyuntural, una característica propia de los indicadores de pobreza multidimensional es que suelen ser insensibles al ciclo económico, ya que suelen incorporar dimensiones más estructurales de la pobreza. Debido a ello, los indicadores de pobreza multidimensional tienden a mostrar mejoras continuas en el tiempo. En ese sentido, ¿cómo puede evaluarse el desempeño de un país, en un determinado período de tiempo, en términos de reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional? La forma más lógica de hacer este análisis parece ser la evaluación de la velocidad a la que se producen mejoras en el indicador. Sin embargo, no es del todo claro cuál es la velocidad que deba considerarse como satisfactoria.

Para tratar este problema, en esta sección del trabajo se construyen indicadores de pobreza multidimensional comparables para distintos países de América Latina y se evalúa el desempeño de Argentina en términos de reducción de la pobreza multidimensional en los últimos 15 años con relación a otros países de la región. El indicador construido para medir la pobreza multidimensional en forma comparable se basa en el presentado en la

subsección anterior para Argentina, que se construyó a partir de la información disponible en la EPH y tomando como guía el trabajo de Santos y Villatoro (2018). En este caso, y para incrementar la comparabilidad entre países, se realizaron algunas pequeñas modificaciones al índice propuesto para Argentina:

- En el indicador de pobreza monetaria se modificó la medida de pobreza aplicada, dado que no sería razonable ni empíricamente posible aplicar la metodología de Argentina a los países restantes. Por ello se utilizó como medida de pobreza monetaria una de las propuestas por Banco Mundial, en este caso la obtenida a partir de la línea de 5,5 dólares diarios a Paridad del Poder Adquisitivo 2011. Esa línea de pobreza²⁴ se compara en cada país con una medida armonizada del ingreso per cápita familiar de cada hogar, definida en el Proyecto SEDLAC, de CEDLAS y el Banco Mundial.
- En las medidas de acceso a servicios públicos se "relajaron" los umbrales²⁵ a partir de los cuales se determina la privación en algunos de los indicadores. Así, la privación en el acceso a gas se definió como la no utilización de gas de red o gas de tubo/garrafa o electricidad como combustible de cocina. Similarmente, en la privación del acceso a agua se consideró como no privados a aquellos hogares que disponían de agua de alguna fuente segura, aunque la misma no se tratara de agua corriente del servicio público.
- Finalmente, en la dimensión educación se tuvo en cuenta las especificidades de cada uno de los países en cuanto a la edad de entrada al sistema educativo, así también como respecto a los años de educación obligatorios por ley.

El Cuadro 4.2 contiene los resultados de la evolución de la tasa de recuento simple para Argentina y otros 7 países de la región, para el período 2006-2017²⁶, el que fue elegido para maximizar las posibilidades de comparación entre países. Los resultados refieren al Índice 1 que incluye la dimensión ingreso, y por lo tanto considera 5 dimensiones y 12 indicadores.

Si bien en Argentina, como en los restantes países, se observa una tendencia a la disminución en el porcentaje de pobres multidimensionales, su desempeño no fue igualmente satisfactorio a lo largo de todo el período (Cuadro 4.2). A esta conclusión se arriba al comparar el desempeño de Argentina en relación al que tuvieron los restantes países.

En el subperíodo 2006-2011 Argentina tuvo un desempeño bastante satisfactorio: en términos de puntos porcentuales (p.p.) la reducción de la

²⁴ El valor monetario de esta línea es bastante más bajo que el de la línea de pobreza que se emplea en Argentina en las mediciones oficiales. Por ello, el índice multidimensional comparable mostrará para Argentina valores más bajos de pobreza que el índice discutido en la subsección previa.

²⁵ Esta es otra razón por la que, en el índice comparable de pobreza multidimensional que se construye para América Latina, los valores de pobreza para Argentina son bastante más bajos que los que se observaron en el índice presentado en la subsección anterior, donde los umbrales utilizados fueron más estrictos.

²⁶ Los espacios en blanco se deben a que no todos los países tienen encuestas en todos los años.

incidencia de la pobreza multidimensional (7,2 p.p.) únicamente fue superada por la obtenida por Brasil (9,8 p.p.), Ecuador (10,2 p.p.) y Perú (11,8 p.p.). Sin embargo, todos estos países partían de niveles iniciales significativamente más altos que el argentino, por lo que sus posibilidades de mejora eran mayores. Si la magnitud de la mejora se mide en términos porcentuales, los únicos países que superaron el desempeño argentino (caída de 44% en la incidencia de la pobreza multidimensional) fueron Chile (caída de 51%) y Uruguay (caída de 50%). Sin embargo, al partir de niveles menores que Argentina, parte de la explicación se deriva de una cuestión puramente matemática: la caída porcentual es sobre un menor denominador. En resumen, entre 2006 y 2011 el desempeño de nuestro país en términos de reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional fue bastante satisfactorio al compararlo con el contexto de América Latina: tanto en términos de puntos porcentuales como en términos porcentuales.

Sin embargo, los resultados son distintos al observar lo ocurrido entre 2011 y 2017. En ese caso, el desempeño de Argentina resultó muy poco satisfactorio. A esta conclusión se arriba tanto al observar las mejoras en puntos porcentuales como al hacerlo en porcentajes. En términos de la reducción absoluta (en p.p.) de la incidencia de la pobreza multidimensional, Argentina tuvo el segundo peor desempeño de la región (2,2 p.p.), únicamente por detrás de Chile (1,0 p.p.). Debe tenerse en consideración que en el país vecino el punto de partida era tan bajo (la incidencia de la pobreza multidimensional era 2,2% en 2006) que el margen de mejora era prácticamente inexistente. En Uruguay, país que tenía menos margen de mejora que Argentina (su punto de partida era una incidencia de 5,5% en 2006 en contraste con el 8,9%), la reducción absoluta en el porcentaje de individuos en situación de pobreza multidimensional fue mayor que en Argentina (2,7 p.p. versus 2,2 p.p.).

Por su parte, cuando el análisis se realiza usando como métrica la reducción porcentual en la incidencia de la pobreza multidimensional, Argentina resulta el país con peor desempeño en el período 2011-2017. La caída porcentual en ese lapso fue de 24%, y ese desempeño superado tanto por países que partían de un nivel inicial más alto (en Colombia cayó 32%, en Ecuador lo hizo 31% y en Perú 29%), como en países cuyo punto de partida era más bajo (en Chile disminuyó un 43%, mientras que en Uruguay lo hizo un 50%).

Cuadro 4.2. Evolución de la pobreza multidimensional incluyendo dimensión ingreso (Índice 1), según tasa de recuento simple ($k = 0,3$) (2006-2017)

	ARG	BRA	CHL	COL	ECU	MEX	PER	URY
2006	0.161	0.278	0.046		0.326	0.321	0.430	0.109
2007	0.137	0.257			0.305		0.403	0.103
2008	0.130	0.228		0.228	0.306	0.298	0.376	0.084
2009	0.118	0.215	0.035	0.230	0.295		0.351	0.075
2010	0.104			0.222	0.255	0.286	0.327	0.071
2011	0.089	0.180	0.022	0.209	0.224		0.312	0.055
2012	0.086	0.158		0.199	0.197	0.293	0.290	0.045
2013	0.072	0.147	0.015	0.180	0.204		0.278	0.045
2014	0.073	0.134		0.170	0.167	0.257	0.260	0.038
2015	0.072	0.143	0.013	0.158	0.161		0.245	0.036
2016	0.070			0.145	0.152		0.230	0.034
2017	0.068		0.013	0.143	0.155		0.220	0.028

Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

Muchos de los análisis que se desprenden de la Cuadro 4.2 pueden extenderse al Cuadro 4.3, que se presenta más abajo y contiene la misma información que la tabla anterior, solo que en este caso referida al índice que excluye la dimensión ingreso.

En particular, el desempeño de Argentina en relación al de otros países de la región cuando se excluye el ingreso (Cuadro 4.3) es similar al desempeño cuando se lo incluye (Cuadro 4.2) durante el período 2006-2011: al compararlo con otros países, la reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional en Argentina fue bastante buena en esos años, tanto si la comparación se realiza en términos absolutos (de puntos porcentuales), como si se lleva a cabo en términos relativos (de porcentajes). En ambos casos, Argentina aparece como uno de los países de la región con mejores resultados en el período 2006-2011.

Por el contrario, las conclusiones que se obtienen sobre el período 2011-2017 cuando se excluye el ingreso (Cuadro 4.3) difiere de aquellas que se obtienen cuando se lo incluye en las mediciones (Cuadros 4.2). En este caso, el desempeño de Argentina en reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional no parece ser peor que el de otros países de América Latina (Cuadro 4.3). Por el contrario, y como se podría esperar, se observa que la reducción absoluta obtenida por Argentina (2,2 p.p.) es mayor a la obtenida por Chile (0,3 p.p.) y Uruguay (2,1 p.p.), países con un menor margen de mejora inicial, y menor a la obtenida por Colombia (5,3 p.p.), Ecuador (5,0 p.p.) y Perú (9,7 p.p.), países con un mayor margen de mejora inicial.

Asimismo, en términos de la reducción porcentual, el resultado obtenido por Argentina en el período 2011-2017 (caída del 31%) es muy similar al obtenido por Chile (31%), Colombia (34%), Ecuador (30%) y Perú (36%), y claramente inferior al obtenido por Uruguay (50%).

Puesto de otra manera, de las diferencias entre los Cuadros 4.2 y 4.3 se puede concluir que el magro desempeño de Argentina en el período 2011-2017 se explica principalmente por la dimensión ingreso: al excluir el indicador de pobreza monetaria del índice de pobreza multidimensional se comprueba que el desempeño de Argentina relativo a otros países de la región mejora sensiblemente, lo que señala el impacto negativo del indicador monetario.

Cuadro 4.3. Evolución de la pobreza multidimensional excluyendo ingreso (Índice 2), según tasa de recuento simple ($k = 0,3$) (2006-2017)

	ARG	BRA	CHL	COL	ECU	MEX	PER	URY
2006	0.125	0.159	0.024		0.261	0.257	0.377	0.074
2007	0.110	0.144			0.234		0.356	0.070
2008	0.100	0.127		0.162	0.234	0.241	0.331	0.059
2009	0.093	0.118	0.018	0.167	0.224		0.305	0.054
2010	0.077			0.162	0.193	0.221	0.287	0.050
2011	0.072	0.099	0.011	0.156	0.167		0.270	0.041
2012	0.066	0.086		0.147	0.146	0.229	0.246	0.032
2013	0.057	0.081	0.009	0.131	0.151		0.233	0.032
2014	0.058	0.074		0.126	0.123	0.195	0.213	0.029
2015	0.053	0.072	0.007	0.115	0.114		0.200	0.026
2016	0.053			0.105	0.107		0.183	0.024
2017	0.049		0.008	0.103	0.117		0.174	0.021

Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

En definitiva, los resultados de esta sección refuerzan y permiten generalizar una de las conclusiones obtenidas al analizar el desempeño de Argentina en términos de reducción de la pobreza de ingresos: mientras que hasta 2011 el país fue relativamente exitoso en reducir la incidencia de la pobreza (monetaria y multidimensional), desde ese momento los logros han sido bastante magros. Esto se confirma al comparar los resultados obtenidos por nuestro país con los alcanzados por los países vecinos.



5. Pobreza crónica

La idea de pobreza crónica alude a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas aun bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. La pobreza crónica está caracterizada por cierta inelasticidad a los beneficios del crecimiento económico y a las políticas públicas inclusivas. Las personas en situación de pobreza crónica constituyen el “núcleo duro de la pobreza”: son personas que a pesar del aumento de las oportunidades laborales, carecen de las características requeridas por el mercado para insertarse laboralmente de forma permanente (ej. educación, experiencia) y tienen dificultades para incrementar su capital humano y el de sus hijos, que heredan el estado de alta vulnerabilidad socioeconómica. De hecho, un elemento central de la pobreza crónica es su alto grado de reproducción intergeneracional.

Por su naturaleza, el análisis empírico de la pobreza crónica requiere idealmente de datos longitudinales. En presencia de datos de panel, la pobreza crónica se ha evaluado de dos maneras alternativas. El enfoque de los eventos o “*spells*” se centra en las transiciones hacia y desde la pobreza. Específicamente, se considera a una persona como pobre crónico si a lo largo de su vida no tiene transiciones hacia fuera de la pobreza, o éstas son muy ocasionales y transitorias²⁷. El enfoque de los componentes busca separar el factor permanente de la pobreza de sus cambios transitorios²⁸. Según este criterio es pobre crónico aquel cuyo nivel de vida promedio a lo largo de su vida es inferior a la línea de pobreza²⁹. Implícitamente, el enfoque de *spells* asume que no hay sustituibilidad entre períodos: las carencias de un período no se pueden aplacar con abundancia en otro. En contraste, el enfoque de componentes asume perfecta sustituibilidad. La literatura reciente ha propuesto alternativas para combinar estas dos versiones extremas (Foster y Santos, 2012). En la práctica prevalecen enfoques híbridos simples. Por ejemplo, Jalan y Ravallion (2000) y Hulme y Sheperd (2003) proponen incluir como pobre crónico a dos grupos: (i) las personas siempre pobres y (ii) los generalmente pobres, es decir aquellos cuyo nivel de vida promedio a lo largo

²⁷ Foster (2009) define a una persona como crónicamente pobre si su ingreso cae por debajo de la línea de pobreza en al menos un porcentaje dado de períodos de tiempo.

²⁸ En los pocos trabajos donde se computan ambos enfoques, la segunda alternativa produce entre un 5 y un 25% más de personas crónicamente pobres (Yaquib, 2003).

²⁹ En términos más generales el grado de pobreza *crónica* es la medida de pobreza computada sobre el ingreso promedio en los períodos bajo análisis x^p .

$$P_i^c = p\left(\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T x_{it}\right) = p(x^p)$$

La pobreza crónica indica el grado de privaciones que la persona sufriría con un nivel de recursos semejante al promedio de su vida.

de su vida es menor que la línea de pobreza, pero no son pobres en cada período de su vida.

Como discutimos en la sección anterior, es ampliamente aceptado que la pobreza implica carencias en muchas dimensiones (educación, salud, derechos humanos y civiles, etc.). Sin embargo, dada la escasez de bases de datos de panel que releven muchas dimensiones del bienestar, el estudio de la pobreza crónica se focalizó en la insuficiencia de ingresos, aun en países desarrollados que sí disponen de la información sobre otras dimensiones³⁰.

Los enfoques prevalecientes de medición de pobreza crónica miran el presente y el pasado. Sin embargo, la idea intuitiva de pobreza crónica también tiene connotaciones sobre el futuro: pensamos a las personas pobres crónicas como aquellas que han sido pobres y que lo seguirán siendo en el futuro, a menos que se produzcan cambios económicos drásticos. El problema metodológico de extender la definición de pobreza crónica al futuro es claro: el conjunto de escenarios posibles es infinito y desconocido, lo que vuelve al análisis difícil de manejar. La alternativa generalizada que ha tomado la literatura es entonces limitarse al pasado: es pobre crónico quien siempre ha sido pobre, independientemente de la situación económica. Si bien limitada al pasado, esta condición es sugerente sobre las altas perspectivas de seguir siendo pobre en el futuro. Si un hogar fue pobre bajo todas las circunstancias económicas del pasado, es muy probable que también lo sea en el futuro. Naturalmente, si el futuro implica fuertes cambios económicos - por ejemplo, un aumento inesperado de la empleabilidad de personas de baja calificación-, la clasificación de una persona como pobre crónico basada en el pasado podría perder validez.

Prácticamente todos los estudios empíricos sobre pobreza crónica hacen uso de paneles con observaciones sucesivas de las mismas personas a lo largo del tiempo, lo que les permite implementar alguna de las definiciones discutidas arriba. Desafortunadamente, en la gran mayoría de los países de América Latina o bien no existen datos longitudinales, o bien son demasiado cortos como para implementar una definición aceptable de pobreza crónica. En Argentina, la Encuesta Permanente de Hogares permite seguir a una persona durante poco más de un año, un lapso demasiado corto como para evaluar si sus carencias son crónicas o transitorias.

³⁰ Existen propuestas para extender el análisis a múltiples dimensiones, aunque todavía no muy exploradas. Alkire *et al.* (2014) proponen un esquema que requiere fijar tres elementos: (i) los umbrales en cada dimensión para ser considerado pobre en esa dimensión, (ii) el umbral de pobreza multidimensional, es decir el número de privaciones que se requieren para ser clasificado como pobre y (iii) el umbral de periodos en los que se es pobre para ser clasificado como pobre multidimensional crónico.

5.1. Una propuesta metodológica

Dada esta fuerte limitación de datos, en este trabajo se propone una alternativa para estudiar pobreza crónica en datos de corte transversal, como los que están disponibles en Argentina. La propuesta parte de asociar pobreza crónica con alta vulnerabilidad. Los hogares de alta vulnerabilidad son aquellos cuyas características (ej. educación de sus miembros, edad, conformación familiar, ubicación espacial) son tales que es muy improbable que eviten situaciones de pobreza de ingreso, aun en periodos económicos favorables. En contraste, los hogares de baja vulnerabilidad son aquellos con ciertas características que hacen muy improbable que caigan en situaciones de pobreza, aun en contextos económicos negativos. La propuesta consiste en tomar cada hogar h entrevistado por una encuesta de hogares en el año t con características observables X_{ht} y (i) estimar la probabilidad de ese hogar de haber sido pobre, dadas sus características observables X_{ht} , bajo todas las condiciones económicas de los años pasados (incluyendo el año presente t), y (ii) calcular el valor mínimo de esas probabilidades (p_{hm}). La vulnerabilidad del hogar h está asociada a esa probabilidad mínima p_{hm} ³¹. Tomemos como ejemplo un hogar cuya probabilidad mínima p_{hm} calculada en el paso (ii) es 90%. Este es un hogar cuyas características observables son tales que su probabilidad de ser pobre nunca fue menor del 90%, aun en periodos de mayor bonanza económica: se trata claramente de un hogar con alta vulnerabilidad.

El concepto de vulnerabilidad es continuo: hay hogares más o menos vulnerables, pero no existe un límite o umbral obvio que permita separarlos de forma tajante. Dado este problema, que es generalizado en toda discusión de pobreza, se evitó elegir un valor de p_{hm} límite, y en cambio se concentró el análisis en un grupo de máxima vulnerabilidad. Específicamente, este trabajo define como pobres crónicos al 10% de la población en hogares con mayor grado de vulnerabilidad. Estas son las personas que viven en hogares con características tales que sus chances de evitar las situaciones de pobreza de ingreso en diferentes contextos económicos son las más bajas de toda la población. Ese grupo de pobreza crónica será el foco del análisis en el resto del capítulo.

Para contrastar la situación de este grupo con el resto de la población se definió un grupo en las antípodas de la pobreza crónica: el grupo de los no vulnerables. Para ello, en lugar de la mínima probabilidad de caer en la

³¹ La implementación de esta propuesta exige resolver un conjunto de cuestiones metodológicas, que son discutidas en el Anexo I del trabajo.

pobreza, calculamos en el paso (ii) de la metodología esbozada arriba la máxima probabilidad p_{hM} . El valor p_{hM} registra entonces la probabilidad de caer en la pobreza en el peor escenario posible experimentado por un hogar h a través del tiempo. El grupo de los no vulnerables está conformado por aquellos para los que esa máxima probabilidad de haber sido pobre (p_{hM}) es muy pequeña; es decir aquellos para los que, aún en situaciones de crisis donde las chances de caer en la pobreza aumentan, esa probabilidad se mantiene muy baja. Específicamente, en esta propuesta el grupo de no vulnerables abarca al 10% de la población con los menores valores de p_{hM} .

En síntesis, se dividió a la población en tres grupos: (i) los pobres crónicos incluyen al 10% más vulnerable de la población, es decir a aquellos cuyas características observables hacen que sus chances de evitar la pobreza sean muy bajas; (ii) los no vulnerables incluyen al 10% menos vulnerable de la población, es decir a aquellos cuyas características observables hacen que sus chances de caer en la pobreza sean muy bajas; y (iii) el resto de la población, que incluye el 80% central en términos de vulnerabilidad.

5.2. Diferencias con otros conceptos de pobreza

El concepto de pobreza crónica tiene algunas ventajas sobre la idea de pobreza de ingreso corriente, discutida en la sección 3, y de pobreza multidimensional no monetaria, documentada en la sección 4. Pero tiene también una desventaja: el cálculo de pobreza crónica requiere de un caudal de datos y de un esfuerzo metodológico mucho mayor que el de sus alternativas. En particular, exige la estimación de modelos econométricos que permitan obtener probabilidades de pobreza, y exige la fijación de criterios para definir vulnerabilidad a partir de esas probabilidades. Estas complejidades metodológicas no solo implican mayor dificultad en el cálculo, sino también mayor dificultad para transmitir los resultados: el concepto de pobreza crónica, tal como es posible calcularlo en países con escasez de datos como Argentina, no resulta comunicacionalmente tan transparente como el de pobreza de ingreso corriente o el de pobreza multidimensional. Más allá de estos inconvenientes, la idea de pobreza crónica es útil y tiene algunas importantes ventajas sobre cálculos alternativos.

Ventajas sobre pobreza de ingreso corriente

En las discusiones cuantitativas sobre temas sociales, lo tradicional es aludir a la pobreza como insuficiencia de ingreso corriente: un hogar es clasificado como pobre si su ingreso en el mes relevado por la encuesta es inferior a un determinado umbral o línea de pobreza. Si ese ingreso es extremadamente bajo se clasifica al hogar como indigente. Esta es la metodología que está detrás de las estadísticas de pobreza que son el centro del debate político, social y económico en la Argentina.

Esta alternativa tiene una deficiencia clara: hay hogares con ingresos solo circunstancialmente bajos que son clasificados como pobres. Supongamos un profesional urbano con educación superior completa que trabaja como profesional independiente (ej. un abogado, un contador, un arquitecto), con experiencia y contactos, que es parte de una familia reducida en la que su pareja no trabaja. Supongamos que circunstancialmente ese profesional no recibe ingresos el mes en que es encuestado, o esos ingresos son muy bajos, inferiores a la línea de la pobreza. Son múltiples las circunstancias en que se puede dar esta situación: la persona puede estar temporariamente desempleada, o voluntariamente fuera de la fuerza de trabajo (ej. de vacaciones), o involuntariamente alejada (ej. enferma). O simplemente su cronograma de ingresos no está uniformemente distribuido en el tiempo: en algunos meses las entradas son grandes, en otros escasas. Este profesional, y todos los miembros de su hogar, son entonces clasificados como pobres, dado que el ingreso familiar corriente es bajo. De hecho, si el ingreso de ese mes es suficientemente bajo, pueden ser clasificados como indigentes. Naturalmente, esta es una deficiencia de esta metodología: el hogar en cuestión tiene ingresos bajos solo circunstancialmente. Si se pudiera observarlo a lo largo del tiempo, se podría confirmar que este hogar no está en una situación estructural de carencias.

El concepto de pobreza crónica trata de aliviar esta deficiencia. En la definición de pobreza crónica presentada arriba un hogar puede tener hoy ingresos bajos, pero si tiene características observables tales que la probabilidad de caer en la pobreza sea baja, no será considerado pobre crónico. En el ejemplo anterior, el profesional y su familia serán pobres por ingreso corriente, pero no pobres crónicos. La definición de pobreza crónica, basada en probabilidades, identifica las características o atributos que hacen que una persona tenga ingresos persistentemente por debajo de un umbral. Por esta razón, se ubica dentro del grupo de pobreza crónica a las personas que tienen alta probabilidad de ser pobres, y no necesariamente a todas las

personas que la encuesta identifica en ese año como pobres por ingreso corriente.

Ventajas sobre pobreza multidimensional no monetaria

Tanto en la literatura económica en general como en este trabajo en particular, la pobreza crónica se mide en términos de ingreso: es pobre crónico quien tiene pocas chances de que sus ingresos superen la línea de pobreza. La sección 4 discutió otra alternativa: medir pobreza en función de un conjunto de carencias no monetarias concretas.

Una de las desventajas de este enfoque es que en la práctica típicamente se ignora un gran número de dimensiones relevantes de la pobreza. El famoso indicador de NBI (Necesidad Básicas Insatisfechas), por ejemplo, se construye en función de un limitado conjunto de carencias no monetarias: vivienda deficitaria, falta de acceso a ciertos servicios, baja educación³². La lista no se extiende ya que otras dimensiones del bienestar no se relevan en las encuestas. Como consecuencia, un hogar puede no ser NBI ya que supera las condiciones de vivienda deficiente, y cumple ciertas condiciones mínimas de saneamiento y educación de los niños, pero a la vez no tener un ingreso suficiente para comer seguido, para comprar remedios, para vestirse adecuadamente, para pagar el transporte a la escuela o a un mejor trabajo, para comprar libros o útiles escolares, para financiar un paseo. En teoría es posible medir independientemente todas estas carencias, pero no existen encuestas que lo hagan sistemáticamente, con base mensual o anual. Ante esta imposibilidad, el ingreso aparece como una alternativa muy atractiva: el ingreso de un hogar es un buen resumen de las posibilidades de ese hogar de superar o no esas carencias. En síntesis, la metodología de pobreza de ingreso no verifica si la persona se alimenta bien, o compró remedios, o habita una vivienda adecuada; en su lugar verifica si su ingreso es lo suficientemente "alto" como para cumplir todos esos objetivos. En este sentido, el alcance de la metodología de ingreso es mayor que el típico de un análisis de pobreza multidimensional no monetaria que suele alcanzar solo a unas pocas dimensiones³³.

³² Un comentario semejante se aplica al indicador propuesto en la sección 4.

³³ Un enfoque habitual consiste en definir a la pobreza crónica como la intersección entre la pobreza de ingresos con la pobreza multidimensional no monetaria. Algunos autores llaman pobres "crónicos" a quienes son pobres de acuerdo con ambos criterios, pobres "recientes" a quienes solo lo son por ingreso y pobres "inerciales" a quienes solo lo son por criterios no monetarios como el NBI (Beccaria y Minujin, 1985; Feres y Mancero, 2001). Sin embargo, esta alternativa no incorpora el elemento de inmovilidad e inelasticidad de la condición de pobreza ante cambios en la situación económica general, que es clave en la idea de pobreza crónica, estructural y "núcleo duro".

El concepto de pobreza crónica de esta sección se enmarca dentro del enfoque de pobreza de ingreso, pero con una mirada temporal extendida. En lugar de evaluar solo el ingreso actual de la persona, la idea de pobreza crónica es evaluarlo en un período de tiempo más largo. En lo que sigue, entonces, nos focalizamos en el concepto de pobreza crónica; en particular, en su caracterización para el caso argentino.

5.3. Caracterización de la pobreza crónica

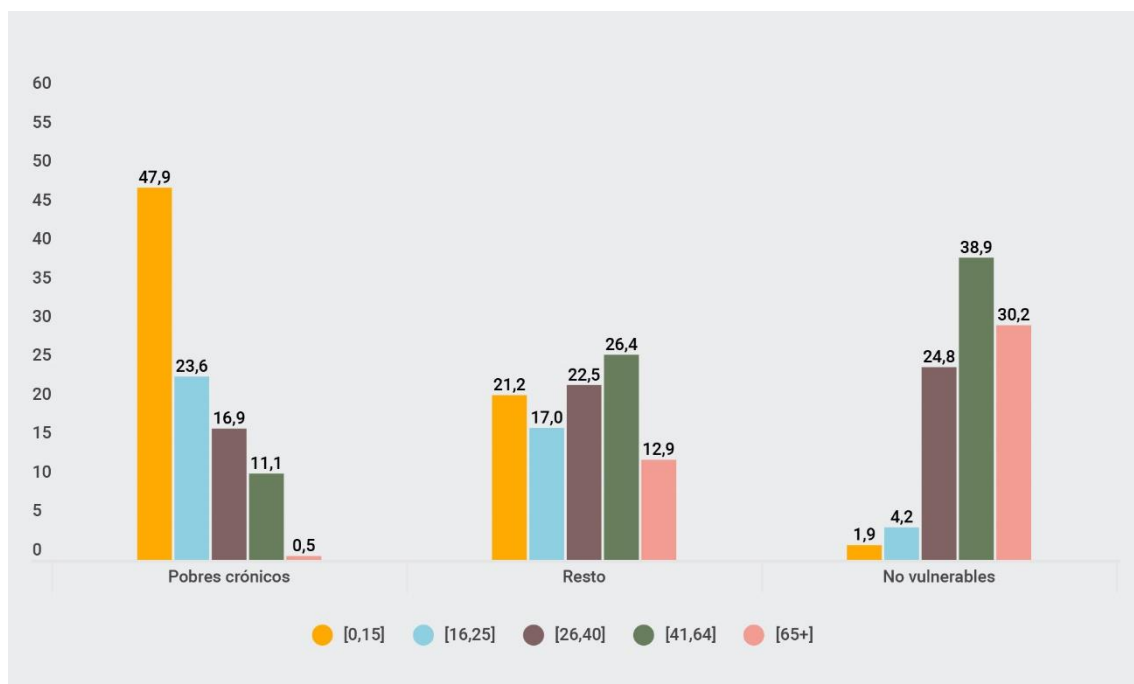
Esta sección incluye una caracterización de la pobreza crónica en 2018 sobre la base de microdatos de la EPH que cubren el período desde 2003 a 2018 en las áreas urbanas del país. Cada cuadro incluye cuatro columnas. Las tres primeras reflejan la situación de los tres grupos definidos en la sección anterior en función del grado de vulnerabilidad: los pobres crónicos (el 10% más vulnerable), los no vulnerables (el 10% menos vulnerable) y el resto de la población (80% del centro). Finalmente, la última columna de cada cuadro presenta indicadores para el 10% más pobre de la población según el indicador de ingreso corriente que utiliza el INDEC para estudiar pobreza³⁴. El objetivo de incluir esta cuarta columna es compararla con la primera y verificar cómo el concepto de pobreza crónica propuesto en esta sección capta con más precisión a la población carenciada que las mediciones habituales de pobreza corriente de ingreso.

La Figura 5.1 (y el Cuadro 5.1, Anexo IV) muestra algunas características demográficas de la población. La información del gráfico revela con claridad el proceso de infantilización de la pobreza: del total de pobres crónicos el 47.9% son niños menores de 15 años. Este valor contrasta con el grupo de los no vulnerables, donde menos del 2% son niños. En el resto de la población (el 80% central) la estructura de edades está bastante balanceada.

En el otro extremo de la escalera etaria, la alta cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, estimulada por la expansión de las pensiones no contributivas y los mecanismos de moratoria previsional de la última década, implica bajos niveles de vulnerabilidad para los adultos mayores. De hecho, según la definición de pobreza crónica utilizada, solo el 0,5% de los pobres crónicos supera los 65 años de edad.

³⁴ Ese 10% más pobre incluye a todos los clasificados por el INDEC como indigentes (alrededor de 5%), más las personas de ingreso más bajo entre los pobres no indigentes.

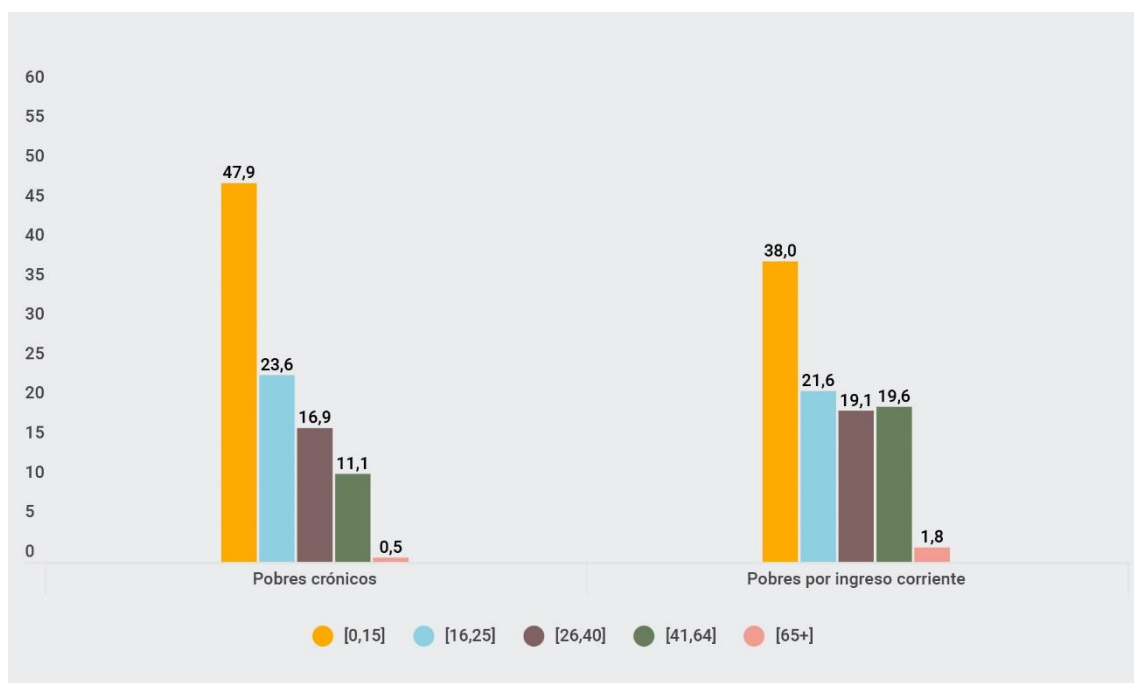
Figura 5.1. Perfil demográfico de la pobreza crónica (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota. El gráfico muestra la proporción de cada grupo etario en el total de cada grupo de población.

Figura 5.2. Perfil demográfico de la pobreza crónica y corriente (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota. El gráfico muestra la proporción de cada grupo etario en el total de cada grupo de población.

La Figura 5.2 compara el perfil etario de la pobreza crónica propuesta en este trabajo con la pobreza corriente de ingreso que calcula el INDEC y que es habitualmente utilizada en el debate sobre pobreza. La característica de infantilización de la pobreza está más marcada dentro de la pobreza crónica que en la pobreza de ingresos corrientes. Mientras que el 47,9% de la población pobre crónica es menor de 15 años, esa proporción cae a 38% para la pobreza de ingreso corriente.

El último panel del Cuadro 5.1 (Anexo IV) presenta otras características demográficas para los distintos grupos. El tamaño promedio del hogar entre los pobres crónicos es de 6,1 personas, con un promedio de 2,5 niños menores de 12 años. Estos valores contrastan con el grupo de los no vulnerables, donde el número de personas por hogar es menor que 2, con solo 0,3 niños en promedio. Las diferencias en tasas de dependencia (miembros por adulto empleado) son también muy marcadas: 4,1% en los pobres crónicos, 1,8% en el resto y 1,3% en los no vulnerables. Finalmente, existen algunas diferencias en términos de jefatura femenina. El 43,4% de los hogares pobres crónicos tiene jefatura femenina frente al 40% del grupo central. El porcentaje vuelve a subir entre los no vulnerables, producto de una mayor tasa de mujeres adultas mayores de ingresos medio-altos que viven solas.

El Cuadro 5.2 (Anexo IV) muestra el perfil habitacional de la población argentina. Como es esperable, en promedio las familias con alta vulnerabilidad viven en peores condiciones habitacionales que el resto: la tasa de propiedad de la vivienda es más baja, el número de personas por cuarto es más elevado y la proporción de viviendas en lugares inconvenientes y de baja calidad es sustancialmente mayor. El INDEC registra como vivienda en lugar inconveniente a aquellas en inquilinato, hotel o pensión, vivienda no destinada a fines habitacionales, o en villas/asentamientos. La proporción de pobres crónicos en esta categoría habitacional es mucho más alta que en otros grupos poblacionales, pero aun así no supera el 7%.

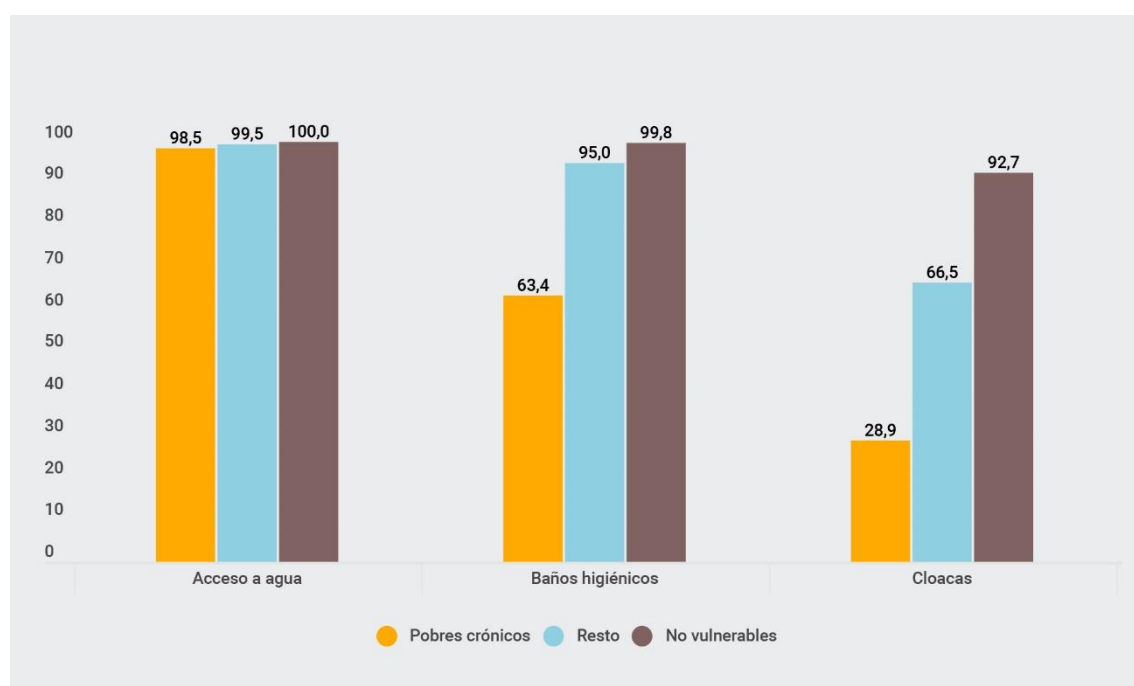
Este resultado no es consistente con otros relevamientos de asentamientos y villas realizados por otros organismos –como la Dirección de Estadística de la provincia de Buenos Aires, el Registro Público de Villas y Asentamientos, Techo, Info-Habitat la UNGS, y el CITRADIS-, que arrojan estimaciones más elevadas. Es recomendable que el INDEC actualice su información de zonificación, a la luz de la mayor información recabada en operativos de relevamientos de villas y asentamientos.

Aun realizando estos ajustes, hay un resultado que se mantiene: una proporción sustancial de la población pobre crónica no vive en asentamientos y villas. El fenómeno de la pobreza crónica trasciende los espacios urbanos: el

núcleo duro de la pobreza vive en los asentamientos, pero también fuera de ellos. Este resultado tiene una connotación de política pública importante: no basta con hacer políticas focalizadas en ciertos espacios geográficos, o condicionales a ciertas características básicas de la vivienda y el hábitat. Una proporción importante de la población que, aun en condiciones económicas favorables y con ayuda social sistemática, no logra superar la línea de la pobreza, vive en hábitats que no son usualmente caratulados como asentamientos o villas.

Algo semejante ocurre con el segundo criterio que utiliza INDEC para identificar las viviendas precarias: la calidad de los materiales. Se clasifica como vivienda precaria a aquella en la que los materiales predominantes en las paredes externas son metal (chapas), fibrocemento, adobe, cartón o desechos. El porcentaje de la población pobre crónica en este tipo de vivienda es naturalmente muy superior al resto de la población, pero aun así relativamente bajo: 6,2%. La conclusión es semejante a la discutida en el párrafo anterior: el criterio que usa INDEC para clasificar a las viviendas como precarias requiere una actualización.

Figura 5.3. Acceso a servicios por grupo poblacional (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

El acceso de los pobres crónicos urbanos al agua es algo inferior al del resto de la población, aunque está muy generalizado (98,5%). En cambio, las

diferencias se tornan muy importantes al considerar el acceso a baños higiénicos (baño con descarga de agua) y la conexión al sistema público de saneamiento (Figura 5.3). Sólo el 63,4% de los pobres crónicos tienen baño con retrete con descarga de agua y apenas el 28,9% están conectados a un sistema adecuado de saneamiento. En el otro extremo, el 100% de los no vulnerables relevados por la EPH tiene agua corriente, el 99,8% tiene baño con retrete con descarga de agua y el 92,7% tiene cloacas.

Es interesante notar las diferencias entre la primera y cuarta columna del Cuadro 5.2: las características habitacionales de la población pobre crónica son "inferiores" que las de la población pobre según el criterio habitual de ingreso corriente. Por ejemplo, la proporción de hogares en viviendas con acceso a cloacas es 28,9% entre los pobres crónicos y casi el doble (48,2%) entre los pobres de ingreso corriente. Las razones ya fueron comentadas: en este segundo grupo están incluidos hogares que solo circunstancialmente tienen ingresos bajos, pero que no son incluidos en nuestra definición de pobreza crónica, ya que su probabilidad de ser persistentemente pobre es reducida. Las diferencias en el perfil de pobreza crónica y pobreza de ingreso corriente (primera y cuarta columna del Cuadro 5.2) reafirman la necesidad de ir más allá de la definición habitual de indigencia y pobreza utilizada en el debate público en Argentina.

La población pobre crónica tiene un perfil educativo claramente inferior al resto (Cuadro 5.3, Anexo IV). Para los grupos etarios adultos, la diferencia entre pobres crónicos y no vulnerables es de alrededor de diez años de educación. Esa brecha se reduce algo para los más jóvenes. Otra vez, es interesante marcar la diferencia entre pobres crónicos y pobres por ingreso corriente: los años de educación promedio son 7 en el segundo caso, y solo 5,7 en el primero. Casi el 70% de los pobres crónicos tienen un nivel educativo bajo (menos de 9 años de educación) y prácticamente ninguno posee un nivel educativo superior (más de 12). El gradiente se invierte para los no vulnerables: el 91% de los adultos en ese grupo tienen nivel educativo superior.

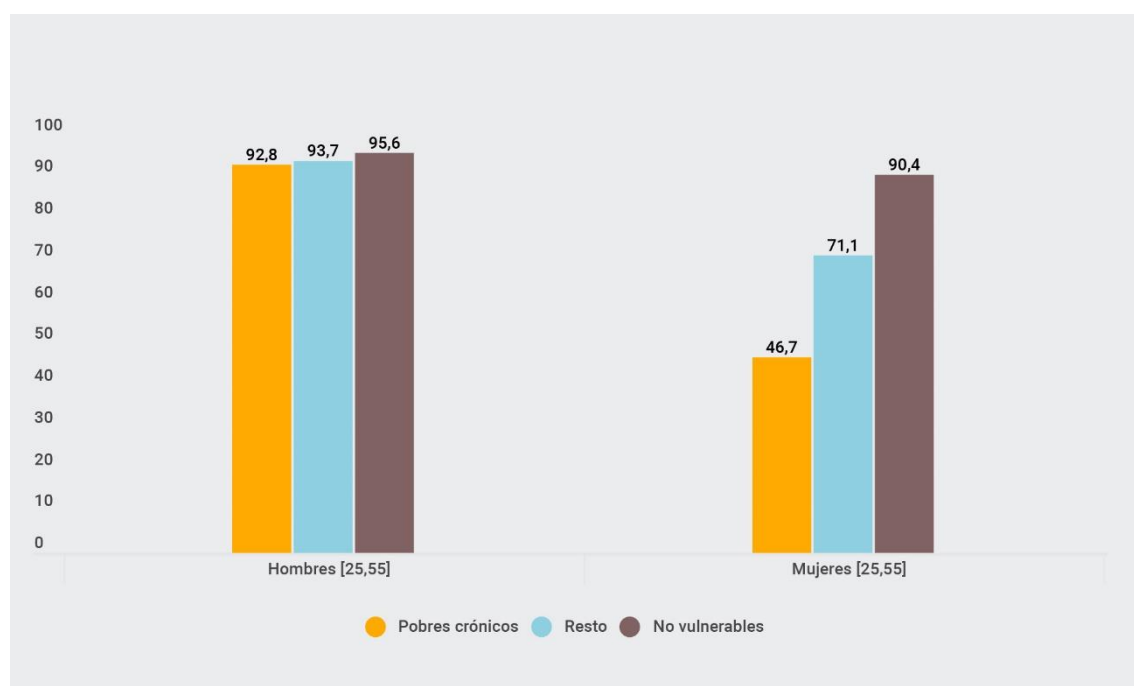
Las tasas de asistencia de los niños en edad preescolar son inferiores para los pobres crónicos, aunque muy extendidas. Las tasas de asistencia son casi universales en el nivel primario y decaen en el secundario, aunque se mantienen altas: 89,3% de los jóvenes en situación de pobreza crónica asiste al secundario. La brecha de escolaridad se hace más notoria para los jóvenes en edades de asistir al nivel superior de educación.

El Cuadro 5.4 (Anexo IV) documenta el contraste de la realidad laboral entre los pobres crónicos y el resto de la población en términos de participación laboral, empleo y desempleo. La participación en la fuerza

laboral de los hombres adultos no difiere sustancialmente entre grupos sociales: alcanza el 92,8% entre los hombres en situaciones de pobreza crónica, apenas menos de 3 puntos por debajo de la tasa de los hombres no vulnerables. Las diferencias se agrandan en el caso de los jóvenes y se magnifican en el grupo de las mujeres. La participación laboral de las mujeres adultas en condición de pobreza crónica es la mitad de las no vulnerables. De hecho, son más las mujeres de alta vulnerabilidad que no participan de la fuerza laboral, que aquellas que sí lo hacen (Figura 5.4).

El único grupo para el que la inserción en el mercado laboral es mayor entre los pobres crónicos es el de los adultos mayores. Mientras que la protección social extendida permite a gran parte de la población retirarse a cierta edad sin necesidad de trabajar, esa posibilidad es ajena a los pobres crónicos, por lo que una proporción elevada de los adultos mayores de ese grupo se mantienen laboralmente activos.

Figura 5.4. Tasa de participación laboral de hombres y mujeres en edad primaria/de 25 a 55 años (2018)

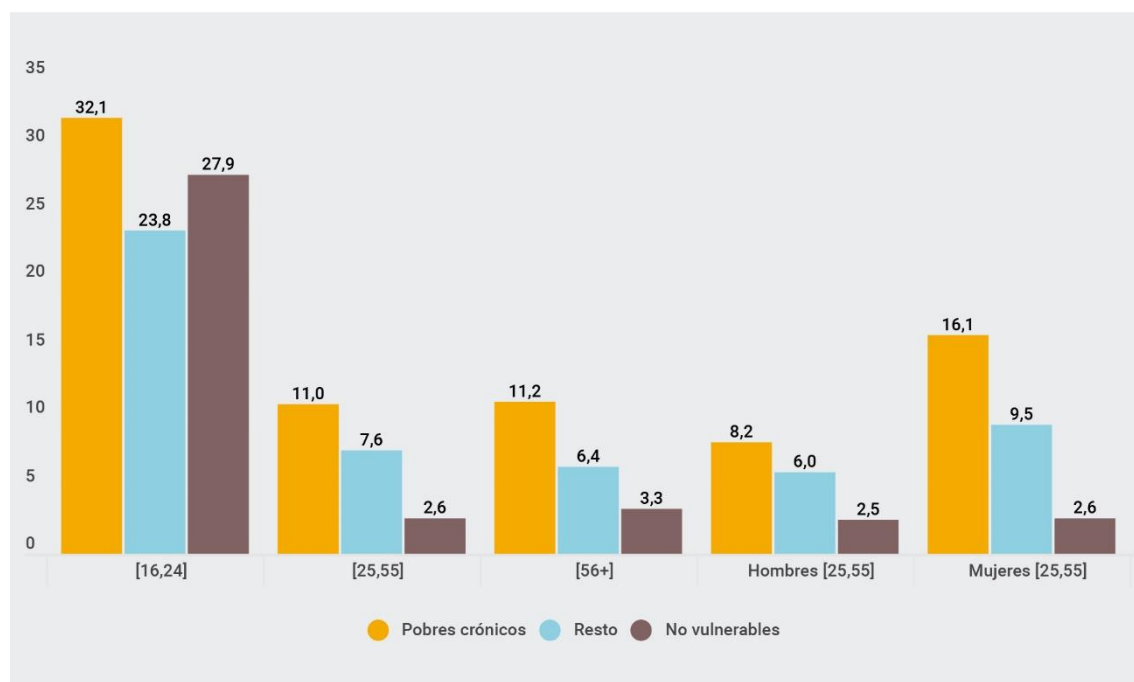


Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

En general, las tasas de desempleo son decrecientes en el nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, entre los hombres en edad primaria (25-55) el desempleo es 8,2% entre los pobres crónicos, 6% para el segmento central y 2,5% para los no vulnerables. Las brechas son aún más grandes entre las

mujeres: el desempleo es 16,1% en el grupo de pobreza crónica, 9,5% en el grupo central y 2,6% entre las mujeres no vulnerables. Las tasas de desocupación son sustancialmente más grandes para los jóvenes de todos los grupos sociales.

Figura 5.5. Tasa de desocupación por grupo etario (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota. Se desagregó la información por grupo etario, y dentro de la edad primaria por género.

Es una vez más revelador comparar los valores de la primera y última columna del cuadro. En este caso las tasas de desempleo son muy superiores entre los pobres por ingreso corriente que entre los pobres crónicos. La razón proviene de un hecho ya discutido: toda persona que en el mes previo a la encuesta estuvo desempleada declara ingresos laborales nulos, por lo que con alta probabilidad es clasificada en un análisis tradicional como pobre³⁵. Esa es de hecho la práctica del INDEC: dentro del grupo de indigentes y pobres que se reporta semestralmente hay una gran proporción de personas desocupadas. Ahora bien, una fracción de esas personas no son pobres crónicos, porque su situación de desempleo es solo circunstancial. Por ejemplo, un abogado que temporariamente no tiene empleo puede ser contabilizado como pobre, o incluso indigente, pese a que tiene características

³⁵ La persona no será contabilizada como pobre si es que tiene ingresos no laborales suficientes, u otros miembros del hogar obtienen ingresos suficientes para que el ingreso familiar supere la línea de la pobreza.

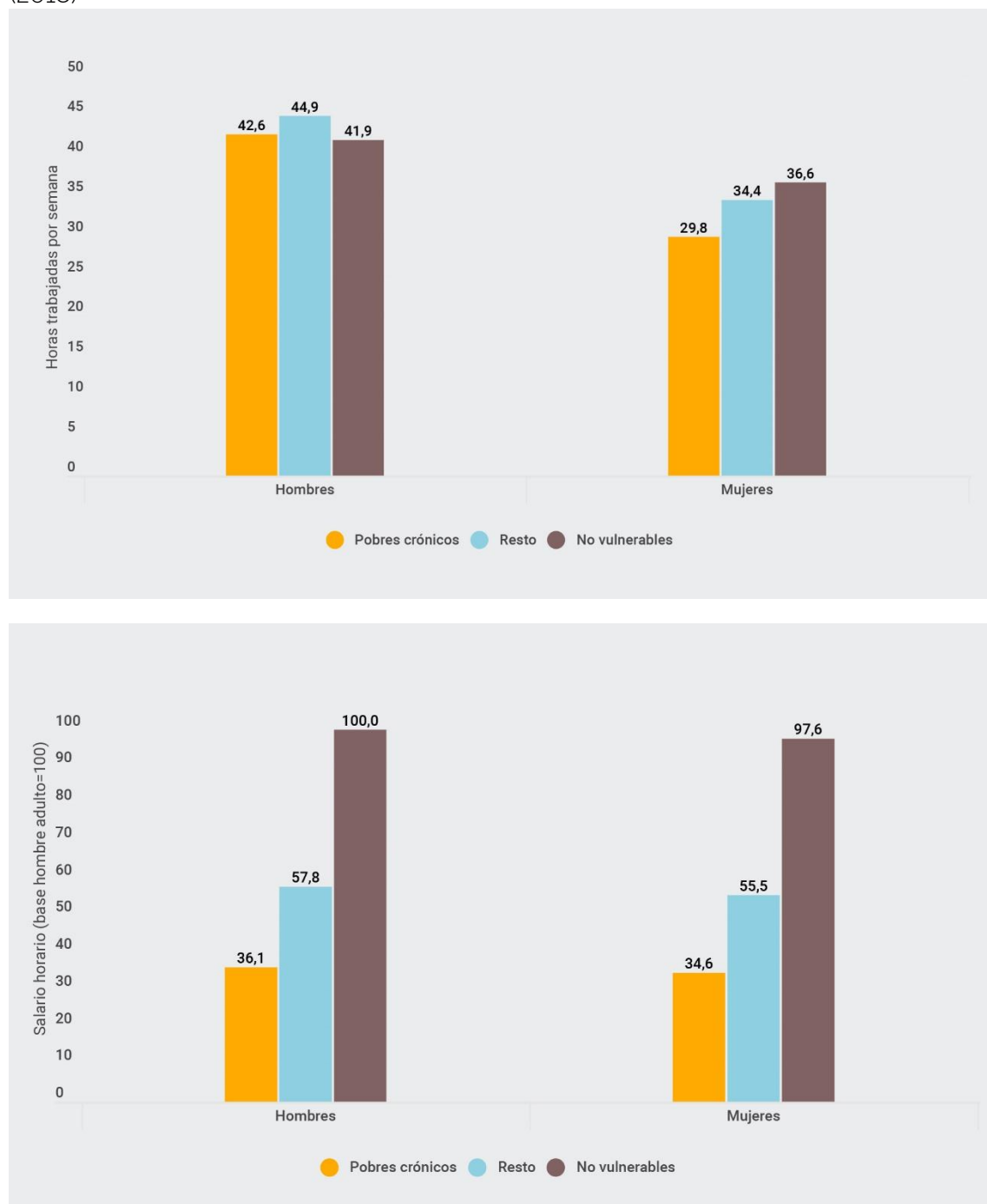
(en este caso un título profesional) que hacen extremadamente improbable que su situación de insuficiencia de ingresos sea estructural y permanente. En resumen, este abogado desempleado es incluido como pobre bajo el criterio del ingreso corriente pero no en nuestro criterio de pobreza crónica. Casos como éste hacen que la tasa de desempleo en la cuarta columna (Cuadro 5.4, Anexo IV) sea sistemáticamente superior a la de la primera columna.

El Cuadro 5.5 (Anexo IV) reporta información sobre horas trabajadas semanales y salario horario. Un hombre adulto en situación de pobreza trabaja en promedio dos horas menos que alguien en el resto de la población, y poco menos de un hora más comparado con el grupo de población no vulnerable (Figura 5.6). Las diferencias se magnifican una vez más en el caso de las mujeres: mientras que las horas trabajadas promedio de una mujer no vulnerable alcanzan las 36,6 horas semanales, el valor cae a 29,8 en el caso de las mujeres en situación de alta vulnerabilidad. Las diferencias en términos de salarios horarios son muy claras entre grupos socio-económicos, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres (Figura 5.6).

El perfil de tipo de empleo difiere sustancialmente entre los grupos poblacionales (Cuadro 5.6). Los trabajadores en situación de pobreza crónica son mayoritariamente asalariados en firmas chicas y en menor medida cuentapropistas no calificados y asalariados en firmas medianas/grandes³⁶. En el otro extremo, los no vulnerables están empleados con mayor frecuencia en firmas medianas y grandes, o son asalariados del sector público o profesionales con trabajo independiente. Las diferencias entre grupos también son marcadas en el perfil sectorial del empleo (Cuadro 5.7). Los trabajadores en situación de alta vulnerabilidad están sobrerrepresentados en el comercio (muchos son vendedores ambulantes), la construcción y el servicio doméstico. En contraste, los no vulnerables se agrupan en los sectores de educación y salud, los servicios calificados y la administración pública.

³⁶ La clasificación de firma mediana comienza en 5 empleados, de forma que un pequeño emprendimiento informal ya califica como empresa mediana/grande en esta clasificación.

Figura 5.6. Horas trabajadas y salario horario por género, según grupo poblacional (2018)

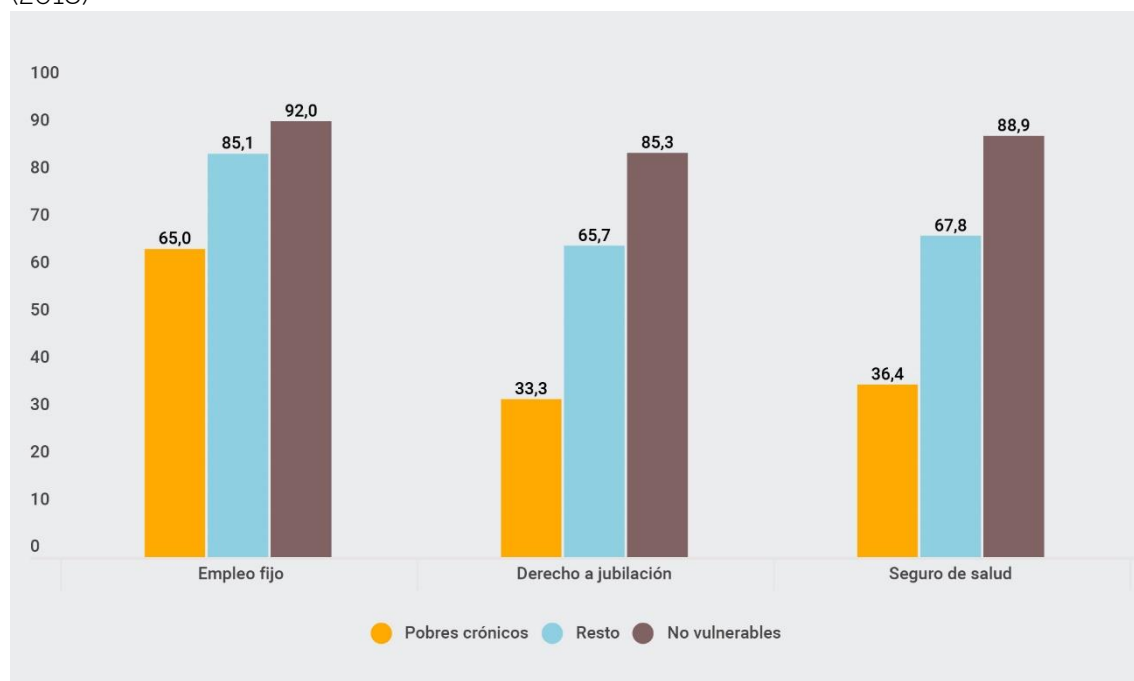


Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Estas estructuras de empleo distintas se reflejan en los beneficios laborales gozados por los distintos grupos (Cuadro 5.8 y Figura 5.7). Mientras que el 92% de la población no vulnerable declara tener un empleo fijo, esa situación se reduce al 65% entre los pobres crónicos. La brecha se magnifica en el caso de los derechos a una jubilación y a un seguro de salud. Alrededor del 35% de los trabajadores pobres en situación de alta vulnerabilidad declaran

tener un seguro de salud y algún derecho a recibir una jubilación cuando se retiren.

Figura 5.7. Beneficios laborales por condición de empleo, según grupo poblacional (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

El Cuadro 5.9 (Anexo IV) reporta los resultados de cruzar la definición de pobreza crónica aquí utilizada con una definición de NBI semejante a la que Argentina ha utilizado con información censal. Casi el 70% de los pobres crónicos tienen necesidades básicas insatisfechas, es decir tienen alguna carencia manifiesta en términos de vivienda o educación, las dos dimensiones captadas en el indicador tradicional de NBI. Como es natural, el porcentaje se reduce drásticamente en el segundo grupo socioeconómico considerado (el resto, que comprende el 80% central) y se hace casi nulo entre los no vulnerables³⁷. El cuadro confirma dos puntos que han sido remarcados en esta sección. En primer lugar, aunque ciertas carencias no monetarias (ej. vivienda deficitaria) son típicas de la pobreza crónica, la vulnerabilidad asociada con el estado de pobreza crónica puede ir más allá de la presencia o ausencia de esas privaciones: un 30% de la población pobre crónica no es clasificada como NBI (Cuadro 5.9, Anexo IV). Estas familias pueden superar el umbral de vivienda deficitaria y situación de saneamiento y enviar a sus hijos a la escuela (o directamente no tener hijos en edad escolar) por lo que no son NBI, pero tienen

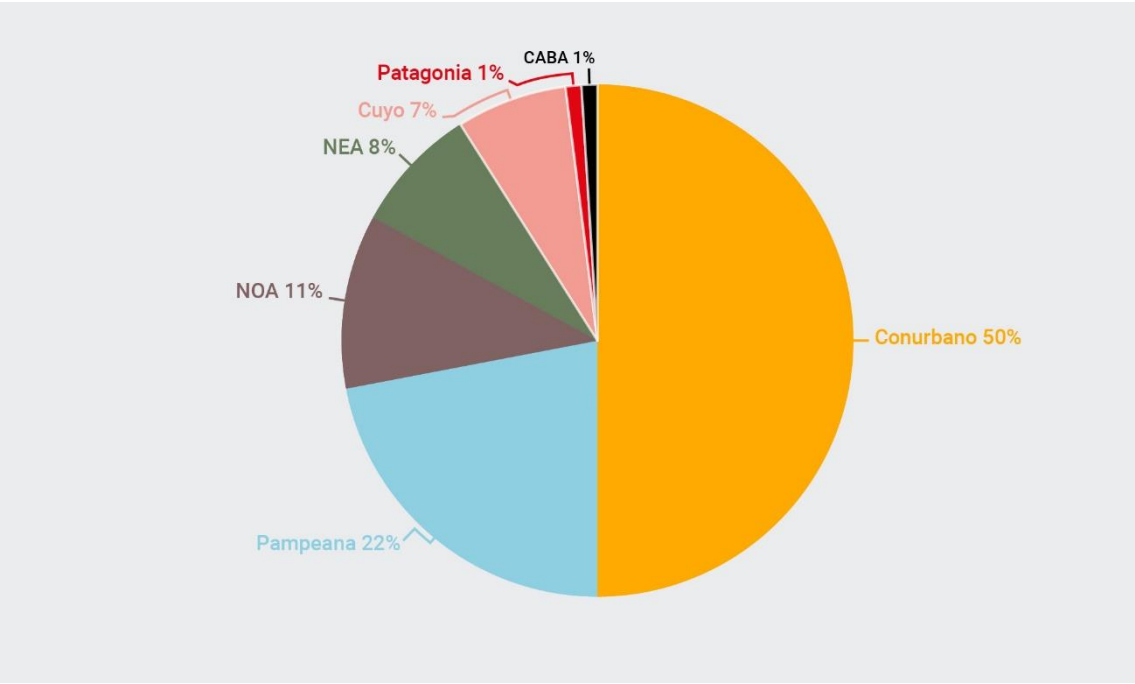
³⁷ Como ocurre generalmente, hay errores de medición usuales, o situaciones atípicas, que hacen que ese porcentaje no sea estrictamente cero.

un conjunto de características estructurales que las hacen muy vulnerables, por lo que difícilmente logren superar un mínimo umbral de ingreso tanto en el presente como en otros contextos económicos. El segundo punto que surge del Cuadro 5.9 es que la definición de pobreza crónica está más vinculada al conjunto de carencias materiales asociadas a alta vulnerabilidad (las incluidas en el NBI) que la definición usual de pobreza por ingreso corriente. Mientras que poco más de la mitad de los pobres por ingreso corriente son NBI, la proporción crece al 70% entre los pobres crónicos.

En cuanto a la ubicación territorial de la pobreza crónica, la principal fuente de información sobre la realidad social del país – la EPH – no contiene suficiente información para hacer un análisis robusto de la localización geográfica de la pobreza crónica de ingresos a nivel de ciudades, y menos aún de zonas dentro de las áreas urbanas. La EPH sí permite una caracterización a nivel regional. La Figura 5.8 ilustra entonces la localización regional de la pobreza crónica en las áreas urbanas de Argentina. El patrón de concentración poblacional del país implica un resultado esperable: la mayor parte de la población pobre crónica vive en el Conurbano bonaerense. En particular, el 50% de las personas más vulnerables del país (en rigor, aquellas que se encuentran dentro del 10% de mayor vulnerabilidad) vive en los partidos del Conurbano de la provincia de Buenos Aires. Alrededor del 22% de los pobres crónicos se localizan en la región Pampeana, en especial en los grandes aglomerados urbanos de Córdoba, Rosario y La Plata. Le siguen en relevancia el NEA (11%), el NOA (8%) y Cuyo (7%). La participación de la Patagonia y la CABA en el total nacional de pobres crónicos es marginal.

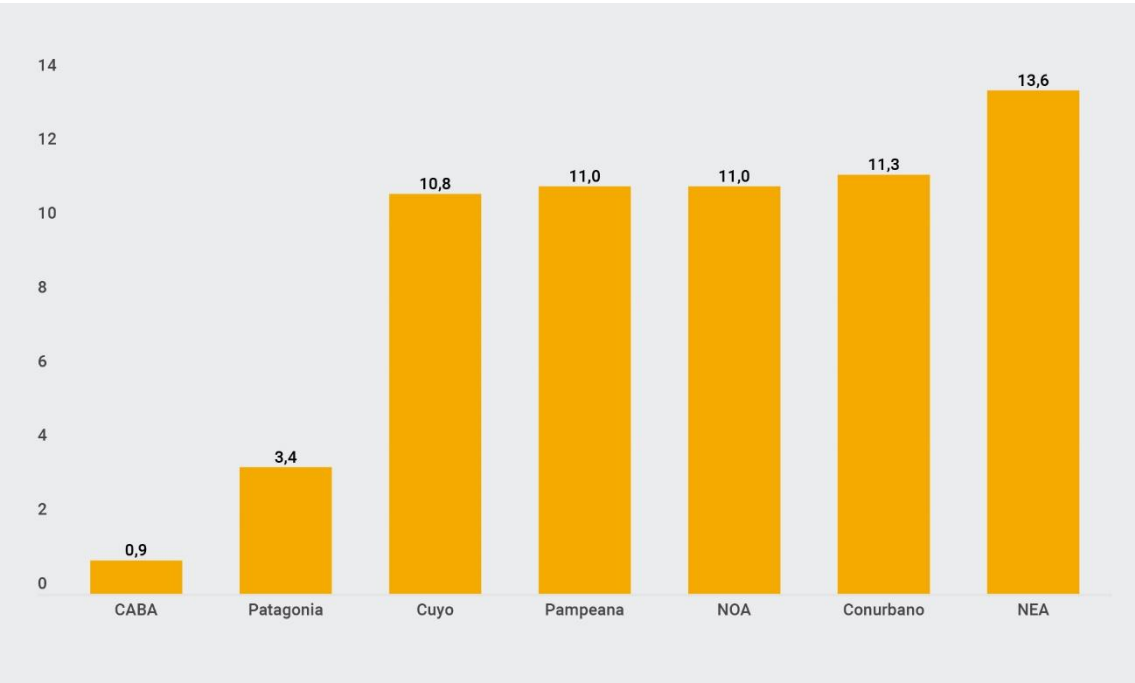
Finalmente, en términos relativos, la pobreza crónica es muy baja en CABA, baja en la Patagonia y ligeramente superior al promedio (10%) en el Conurbano, la región Pampeana, Cuyo y NOA. El NEA es la región con mayor grado de pobreza crónica de Argentina (Figura 5.9).

Figura 5.8. Localización geográfica de la pobreza crónica (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Figura 5.9. Proporción de la población en la pobreza crónica, por región (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Grados de vulnerabilidad

Por su carácter binario, el concepto de pobreza (tanto crónica, como cualquier otra variante) puede crear la ilusión de que existen grupos con características y carencias muy semejantes entre ellos y claramente diferentes del resto. Así, el 10% de mayor vulnerabilidad (los pobres crónicos en la definición utilizada en este trabajo) serían hogares con carencias semejantes y claramente diferenciadas de, por ejemplo, quienes están en el percentil 11 de la distribución. La realidad en cambio es continua. Aquellos que pertenecen al percentil 10 - incluidos como pobres crónicos- son más parecidos a los del percentil 11-no considerados crónicos-, que a los del percentil 2. Este problema es inevitable en cualquier definición de pobreza y surge de la necesidad de definir un grupo para concentrar el análisis. Naturalmente, si en lugar del umbral del 10% se tomara otro valor para la definición de pobreza crónica, el problema persistiría.

Ahora bien, ¿qué características tiene el 10% que le sigue al grupo de los pobres crónicos en la escala de vulnerabilidad (Cuadro 5.10, Anexo IV)? Ese grupo comparte algunas características generales de los pobres crónicos, pero algo más atenuadas: la edad promedio es superior, los hogares son más chicos, el número de hijos es menor y la proporción de hogares con jefatura femenina es inferior. En promedio viven en viviendas algo más grandes y menos precarias. La tasa de cobertura en baños higiénicos (retrete con descarga de agua) y cloacas, en particular, es significativamente mayor. En cambio, la situación de empleo es semejante a la de los pobres crónicos e incluso las tasas de desempleo son algo superiores.



6. Interpretando los cambios de la pobreza

La pobreza es un fenómeno enormemente complejo, que depende de un amplio conjunto de factores, por lo que un enfoque reduccionista implica con seguridad ignorar determinantes relevantes. Sin embargo, en el camino hacia una mayor comprensión de este fenómeno es útil comenzar por algún enfoque simplificador, que oriente el análisis posterior. En este sentido sirve pensar a los cambios en la pobreza como el resultado de dos efectos: el cambio en el ingreso medio de la economía y el cambio en la distribución de ese ingreso agregado. Bajo esta conceptualización, la pobreza puede disminuir en el tiempo por dos motivos: (1) un aumento generalizado del ingreso con desigualdad constante o (2) una reducción de la desigualdad con ingreso constante. Esta descomposición sugiere que para entender los cambios en la pobreza es central documentar los cambios en el ingreso nacional y en la desigualdad en la distribución del ingreso.

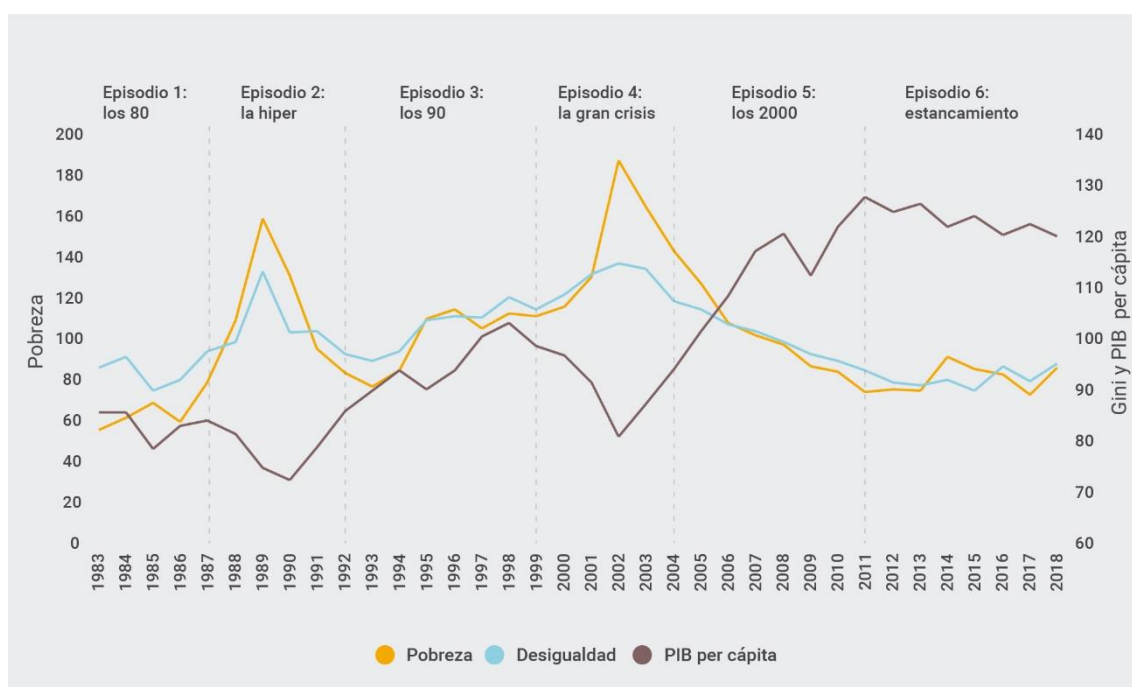
La Figura 6.1 ilustra la evolución de los componentes del triángulo pobreza-ingreso-desigualdad en la Argentina desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta 2018. La pobreza está representada por la tasa de incidencia de la pobreza moderada de ingresos (discutida en la sección 3), la desigualdad se mide con el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita familiar computado a partir de microdatos de la EPH³⁸, y el ingreso nacional se reporta con la evolución del PIB per cápita a precios constantes. Para una mejor ilustración, todas las series en la Figura 6.1 están normalizadas haciendo al promedio de cada serie a lo largo del período 1983-2018 igual a 100.

Para discutir la dinámica de la pobreza de ingresos en la Argentina es útil dividir la historia en episodios³⁹. Cada uno se caracteriza por una situación distinta en términos de crecimiento, estabilidad macroeconómica, shocks externos y políticas públicas, aunque ciertamente las definiciones y los límites de cada etapa son arbitrarios y difusos. Como cualquier otro ejercicio de modelización, la división en episodios intenta resaltar los principales aspectos de un complejo conjunto de fenómenos.

³⁸ La serie refleja la desigualdad de los grandes aglomerados urbanos relevados en la EPH. Para los primeros años de la serie solo existe información del GBA. La serie está debidamente empalmada para tener en cuenta el alcance geográfico variable de la EPH a lo largo del tiempo.

³⁹ Gasparini y Cruces (2009), Gerchunoff y Llach (2003) y otros autores proponen divisiones semejantes.

Figura 6.1. Pobreza, desigualdad y PIB per cápita en Argentina (1983-2018)



Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH y WEO.

Nota. Las series están expresadas como porcentaje del valor promedio del periodo 1983-2018.

El primer episodio incluye los años centrales de la década del ochenta, desde el retorno de la democracia en 1983 hasta el comienzo de la crisis que desembocaría en la hiperinflación en 1989. El desempeño macroeconómico de esos años fue poco alentador: de hecho, el PIB per cápita se redujo ligeramente en ese período caracterizado por la alta inflación y volatilidad macroeconómica. En este escenario de inestabilidad y recesión la desigualdad permaneció relativamente estable, posiblemente como resultado de una economía más cerrada al comercio, a los mercados financieros internacionales y al cambio tecnológico, por un moderado aumento de las políticas sociales y por el restablecimiento de la actividad sindical y las instituciones laborales, como el salario mínimo y las negociaciones colectivas. En un marco de desigualdad estable e ingreso decreciente, la pobreza de ingresos se incrementó en el período.

El segundo episodio corresponde a la crisis macroeconómica de finales de los ochenta, que incluyó dos hiperinflaciones (en 1989 y 1991), y está caracterizado por un marcado aumento inicial de la pobreza y por una abrupta caída posterior luego de la estabilización. En 1988, Argentina ingresó en una profunda crisis macroeconómica que alcanzó su pico en 1989/90 con dos hiperinflaciones y culminó alrededor de 1991 con la estabilización lograda al fijar la moneda local al dólar estadounidense (Plan de Convertibilidad).

La dinámica de la pobreza en periodos de gran turbulencia económica es determinada fundamentalmente por la situación macroeconómica. La Figura 6.1 muestra la evolución de la pobreza como un reflejo claro de los cambios en el PIB per cápita y de la desigualdad, que se exacerban en la crisis y rebotan aproximadamente a sus niveles precrisis una vez que la economía se estabiliza. Si bien otros factores de política estaban en juego en ese episodio (de hecho, un nuevo gobierno llegó al poder en 1989), probablemente hayan tenido un rol menor en un periodo dominado por las grandes fluctuaciones económicas.

El tercer episodio, que se extiende durante la década del noventa, puede identificarse como un periodo de relativa estabilidad macroeconómica, liberalización comercial, intensa acumulación de capital y adopción de nuevas tecnologías, instituciones laborales débiles (menor protección al empleo, salarios mínimos no operativos, entre otros), sindicatos débiles y creciente importancia de los programas de transferencias monetarias, aunque aún en un nivel bajo. El gobierno de esos años implementó un amplio conjunto de reformas estructurales que incluyó numerosas desregulaciones en la economía, la liberalización del comercio internacional y del mercado de capitales, la privatización de grandes empresas del Estado, el remplazo parcial del sistema de jubilaciones de reparto a favor de cuentas de capitalización individuales, y otras reformas con orientación de mercado. En este escenario la economía comenzó a crecer luego de años de estancamiento: hubo un 20% de aumento del PIB per cápita entre 1992 y 1998, pese a la crisis del Tequila en 1995. Sin embargo, este aumento no fue suficiente para reducir la pobreza. En primer lugar, solo una fracción del aumento del PIB se tradujo en incremento del ingreso disponible nacional. En segundo lugar, la combinación de reformas estructurales sin una buena red de contención social implicó un fuerte aumento de la desigualdad: el coeficiente de Gini aumentó 5 puntos en apenas unos años. Este deterioro distributivo más que compensó el crecimiento económico, generando una "anomalía": el aumento de la pobreza en un contexto de aumento del PIB.

El cuarto episodio está marcado por la recesión de finales de los noventa y la subsiguiente gran crisis macroeconómica de los años 2001-2002, que generó un colapso de la economía y la devaluación de la moneda. Nuevamente, este episodio está caracterizado por un fuerte aumento de la desigualdad y una sustancial caída luego de la estabilización. Las inconsistencias de política, el agotamiento del mecanismo de convertibilidad y un escenario internacional desfavorable profundizaron la recesión iniciada en 1999 y provocaron una gran crisis hacia finales del año 2001. La crisis

implicó la devaluación de la moneda y el congelamiento de los depósitos bancarios, y resultó en una sustancial caída en el producto y el empleo: el PIB per cápita cayó 17 por ciento entre 2000 y 2002 y el desempleo trepó al 19%. Esos factores unidos a una profunda devaluación de la moneda determinaron una fuerte caída en los salarios reales. La economía se desplomó en 2002 y comenzó a recuperarse con fuerza en 2003. De hecho, el PIB per cápita y la tasa de desempleo volvieron en 2004 a los niveles previos a la crisis. Durante este episodio que abarca aproximadamente el lustro 1999-2004, los cambios en la pobreza fueron determinados principalmente por la situación macroeconómica de crisis y posterior rebote.

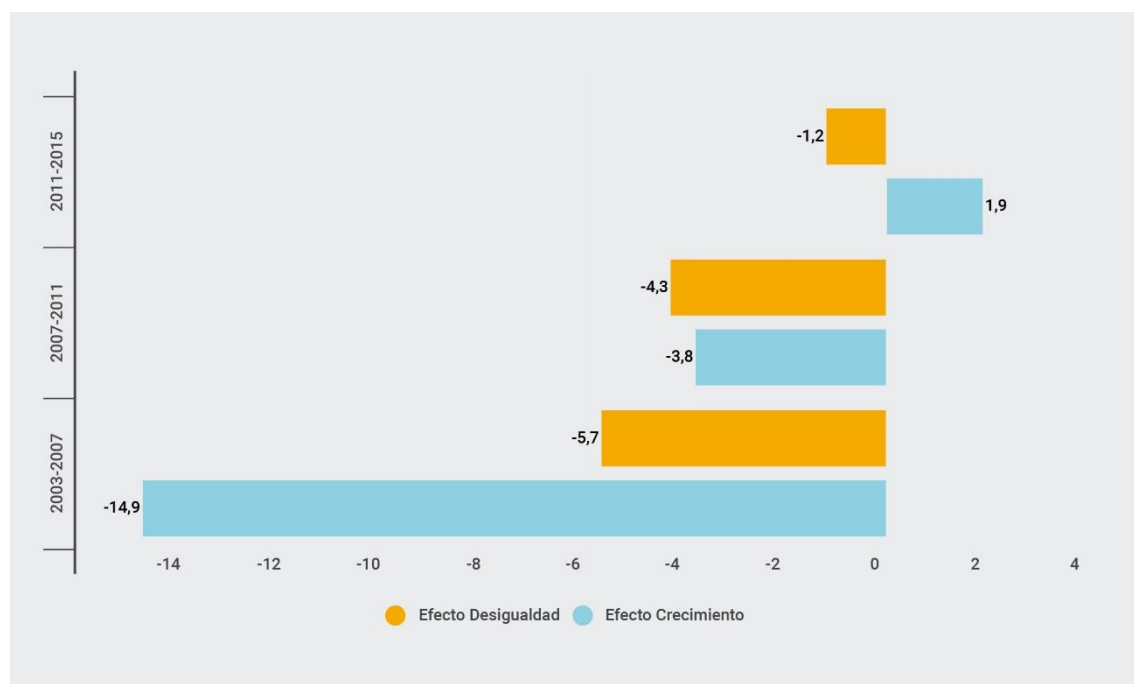
El quinto episodio se inició alrededor del año 2004, cuando la economía argentina volvió a sus niveles pre-crisis, aunque varios de sus elementos comenzaron a manifestarse ya desde 2002. La etapa de los "dos mil", que a grandes rasgos abarca hasta 2011, estuvo caracterizada por una combinación de extraordinarias condiciones externas, en especial un gran aumento de los términos de intercambio, que motorizó no sólo el crecimiento económico en la Argentina sino del resto de América Latina, y buena parte del mundo en desarrollo. Es posible dividir a este episodio en dos etapas: la primera - entre 2004 y 2007 - de gran dinamismo, y la segunda - de 2007 a 2011 - de desaceleración.

Durante la primera etapa el PIB creció a tasas "chinas" de cerca de 8% anual, empujado por la demanda externa, los nuevos precios relativos después de la devaluación (en especial un salario real depreciado) y la amplia capacidad ociosa dejada por la crisis. En ese escenario, el mercado laboral se mostró dinámico, lo que contribuyó a las mejoras que experimentaron todos los indicadores sociales, apoyados por políticas laborales más activas como el fuerte aumento del salario mínimo y el apoyo a las convenciones colectivas de trabajo. La tasa de pobreza se redujo 16 puntos en apenas 3 años.

En esta etapa, el principal factor detrás de la caída en los indicadores de privaciones de ingreso fue el crecimiento económico (Figura 6.2), que da cuenta del 72% de la baja en la tasa de pobreza (Bracco *et al.*, 2018). La contribución de la reducción en la desigualdad fue relativamente menor pero no insignificante (28%). Gran parte de esta caída en la desigualdad está vinculada a cambios en el ingreso laboral. En particular, el aumento generalizado de los salarios horarios reales y la recomposición del empleo, especialmente entre los no calificados, jugaron un papel importante en reducir la desigualdad. Por su parte, tanto la evolución de los ingresos por jubilaciones y pensiones (como consecuencia de la moratoria previsional que comenzó a finales de 2005), como de los ingresos por transferencias estatales (producto

especialmente del Programa Jefes y Jefas de Hogar implementado en 2002) aportaron a la reducción de la desigualdad, aunque la magnitud de esa contribución fue relativamente pequeña comparada con la proveniente del mercado laboral.

Figura 6.2. Descomposición de los cambios en la pobreza, Argentina (2003-2015)



Fuente: Bracco, Gasparini y Tornarolli (2018).

La segunda etapa del quinto episodio, que cubre el período 2007-2011, tuvo una dinámica diferente. Con el efecto rebote postcrisis agotado y con condiciones externas buenas, pero no extraordinarias, la economía argentina continuó creciendo, pero a tasas menores y con oscilaciones más fuertes. En promedio el PIB aumentó al 3,5% anual durante esta etapa: una tasa saludable, pero inferior a la de la etapa previa. En ese contexto, la pobreza de ingresos continuó bajando, aunque a un ritmo menor al del período anterior. Mientras que entre 2004 y 2007 la tasa de pobreza cayó cerca de 5 puntos por año, en los cuatro años siguientes lo hizo a un ritmo de 2 puntos anuales. La tracción del crecimiento sobre la caída en la pobreza entre 2007 y 2011 fue menor que en la etapa previa (Figura 6.2). Bracco *et al.* (2018) encuentran que la contribución del crecimiento a la caída de la pobreza fue algo menor al 50% y su aporte a la caída de la indigencia fue nulo. La reducción en la desigualdad tuvo un papel relativamente más importante en la reducción de la pobreza en esta etapa que en la previa. Por un lado, en el mercado laboral se produjo una compresión salarial asociada a una reducción de la brecha por educación. Por

su parte, la evolución de los ingresos por jubilaciones y pensiones, producto de la moratoria implementada entre 2005 y 2008, y de los ingresos por transferencias estatales, como consecuencia de la implementación de la AUH a finales de 2009, fueron factores que contribuyeron significativamente a la reducción de la desigualdad y la pobreza en esta etapa.

El sexto episodio se inicia en 2011 y continúa hasta el presente⁴⁰. Se trata de un período caracterizado por turbulencias y estancamiento económico y social. Los desbalances acumulados en años anteriores, las inconsistencias macroeconómicas y un contexto internacional no tan favorable se conjugaron para frenar la economía argentina: el PIB creció a tasas muy bajas, menos que la población, por lo que el producto per cápita se redujo ligeramente. A esto se sumó la desaceleración de la caída en la desigualdad, que se entiende a partir del estancamiento de los factores que traccionaron estos cambios en las etapas anteriores: entre 2011 y 2018 no hubo avances en términos de salario real o empleo, ni reducción significativa de brechas salariales, ni expansión de la política social de transferencias monetarias. En ese contexto las mejoras sociales se estancaron: en particular la tasa de pobreza no cambió significativamente durante el período. Este episodio incluye dos gobiernos de distinto color político y dos modelos económicos diferentes, pero con una semejanza: ninguno fue capaz de motorizar la economía, en un contexto internacional mucho menos favorable y con una situación interna de déficit fiscal y comercial. Con la economía estancada, las posibilidades de avance progresivo en la lucha contra la pobreza quedan frustradas.

El examen de la experiencia argentina de las últimas cuatro décadas en términos de reducción de pobreza es desalentador. La evidencia sugiere que el nivel de pobreza de ingresos actual es superior al existente en 1983, cuando Argentina recuperó sus instituciones democráticas. Durante este período la pobreza solo disminuyó en el rebote de las dos crisis macroeconómicas profundas que vivió el país, y en el período de excepcionales circunstancias externas de parte de los 2000. Argentina no fue capaz en estas décadas de avanzar en una reducción progresiva y duradera de sus niveles de carencias materiales. Naturalmente, este resultado está estrechamente ligado al fracaso productivo: el PIB per cápita creció a menos del 1% anual en promedio entre 1983-2018, con enormes oscilaciones en el tiempo: un escenario nada propicio para alimentar un proceso sólido de reducción persistente de la pobreza. En este contexto tampoco ayudaron los cambios distributivos: la desigualdad de

⁴⁰ La preocupante situación económica al momento de escribir este informe (enero, 2019) no permite descartar el comienzo de una fase de crisis que puede implicar un brusco aumento de la pobreza.

ingresos de hecho aumentó ligeramente en el período, no aportando tampoco a la reducción sostenible de la pobreza.



7. Perspectivas de reducción de la pobreza

Predecir la evolución de la pobreza es un ejercicio de alto riesgo. Son tantos los factores que afectan este fenómeno y tan difíciles de predecir que cualquier pronóstico tiene necesariamente un margen de error muy grande. Naturalmente, ese margen crece con el tiempo, ya que en el mediano plazo son muchos más los factores que pueden cambiar, en comparación con el corto plazo. Es altamente probable que las nuevas tecnologías robóticas que amenazan el empleo en varios sectores de servicios (construcción, servicio doméstico, transporte) no se masifiquen el próximo año, por lo que su impacto de corto plazo sobre la pobreza será ínfimo, pero ¿quién puede asegurar lo mismo en un horizonte de 20 años?

Si bien es imposible construir pronósticos certeros de un fenómeno complejo como el de la pobreza, es posible estimar trayectorias de cambio en ciertos escenarios controlados. Si la economía experimenta un crecimiento por 5 años al 3% anual, ¿cuál es la caída esperable de la tasa de pobreza? Dada la evidencia acumulada en Argentina y el resto del mundo sobre la relación entre crecimiento y pobreza, es posible dar una respuesta aproximada sin tanto margen de error a esa pregunta.

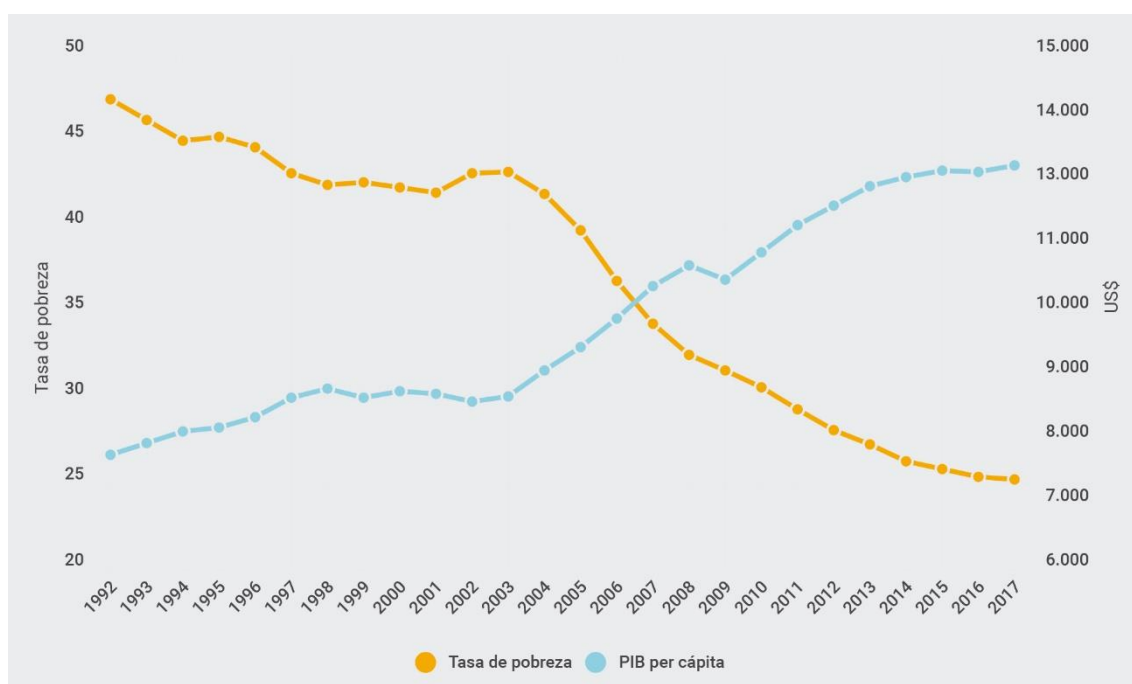
El objetivo de esta sección es entonces estimar y discutir la evolución posible de la pobreza en Argentina frente a un conjunto acotado de factores. En particular, se analiza el impacto sobre la pobreza de tres factores: el crecimiento económico, el cambio demográfico y el cambio en la estructura educativa.

7.1. Crecimiento y pobreza

Existe evidencia empírica contundente que documenta la estrecha relación entre la dinámica de la pobreza y el crecimiento económico. En episodios prolongados de aumento de la actividad económica, la pobreza cae casi sin excepciones. Por el contrario, en años de recesión es muy difícil que la pobreza no aumente. La relación inversa entre pobreza y crecimiento se vuelve aún más fuerte cuando se consideran períodos de tiempo prolongados. De hecho, no solo la relación se vuelve más estrecha, sino que crece la proporción de la pobreza que se explica por el componente de crecimiento (Ferreira, 2010): en el largo plazo el crecimiento económico es el eje fundamental de toda estrategia contra la pobreza.

La Figura 7.1 ilustra esta relación para los países de América Latina⁴¹. Mientras que durante la década del 90 la pobreza se redujo en un contexto económico de crecimiento moderado, las dificultades de muchas economías de la región alrededor del cambio de siglo implicaron un estancamiento en las mejoras sociales. A partir de 2003, la región entró en una fase de fuerte crecimiento acompañado de una disminución robusta de la pobreza monetaria, que parece haberse ralentizado en los últimos años con la desaceleración del crecimiento.

Figura 7.1. PIB per cápita y tasa de pobreza en América Latina (1992-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

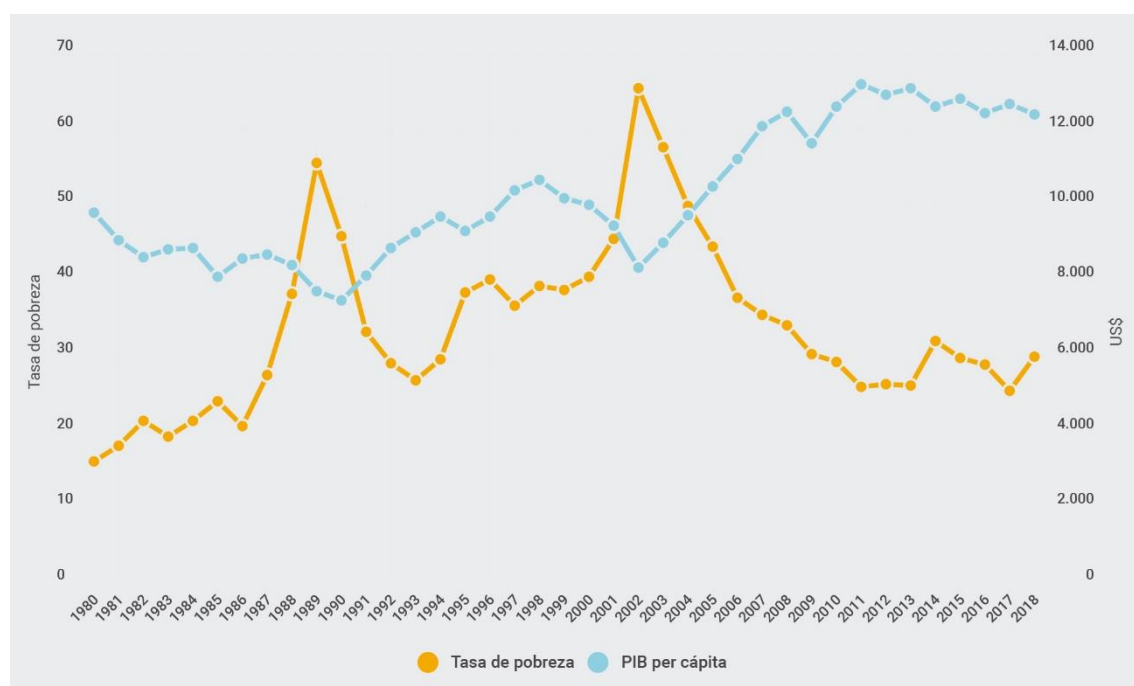
Nota: La línea de pobreza es US\$ 4.

La correlación entre PIB per cápita y pobreza es muy alta (-0.99), y también es muy alta la correlación de los cambios en ambas variables (-0.81). Sólo en dos años el PIB promedio latinoamericano creció, y pese a ello la pobreza promedio se incrementó: 1995 y 2003, dos años de fuertes crisis económicas en países puntuales, que desencadenaron aumentos muy fuertes de la pobreza. Sólo en un año en el que el PIB promedio regional cayó, la pobreza también lo hizo: 2009, año en el que la crisis financiera mundial produjo una desaceleración en los logros sociales de la región, pero no alcanzó a revertirlos.

⁴¹ Alvaredo y Gasparini (2015) resumen la evidencia para los países en desarrollo.

La correlación entre producto y pobreza ha sido en general estrecha en el caso argentino, aunque con algunos episodios de excepción (Figura 7.2). La reducción del PIB en los ochenta se reflejó en un aumento de la pobreza, primero moderado y luego explosivo en los años de la hiperinflación. En los noventa se produjo una dinámica "anormal": la pobreza creció, pese al crecimiento sostenido del PIB per cápita. La dinámica ascendente de la desigualdad es responsable de esta anomalía. Desde fines de los noventa, la correlación vuelve a tener el signo esperado: la pobreza se dispara en la crisis, cae durante la expansión económica de los 2000, y se desacelera con el estancamiento económico. Más allá de algunas fluctuaciones, desde 2011 la actividad económica está estancada, por lo que los progresos en términos de reducción de pobreza han sido nulos. La dinámica durante 2018 indica una preocupante caída del PIB per cápita acompañada por un aumento significativo de la pobreza de ingresos.

Figura 7.2. PIB per cápita y tasa de pobreza en Argentina (1983-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC y Cuentas Nacionales.

Nota. El PIB per cápita a precios constantes está expresado como porcentaje del promedio 1983-2018. Pobreza=tasa de pobreza moderada de ingresos.

La correlación entre PIB y pobreza para todo el período 1983-2018 es negativa, estadísticamente significativa, pero no alta (-0,346). En buena parte, esto es resultado del período 1993-1998, donde la correlación es positiva (0,457). La correlación en cambio es negativa y alta entre 1983 y 1993 (-0,736), y entre 1998 y 2018 (-0,940). En particular, es muy alta en el período 2003-2018

(-0,963). Las correlaciones de pobreza con el ingreso per cápita captado en la EPH tienen magnitudes semejantes. Las correlaciones de cambios anuales son menores, pero de cualquier forma resultan altas y significativas: por ejemplo, para el período 1998-2018 el coeficiente de correlación lineal con el PIB per cápita es -0,807.

7.2. Elasticidad-crecimiento de la pobreza⁴²

Dado que la correlación positiva entre la reducción de la pobreza y el crecimiento es un resultado bien establecido, la investigación en esta área se centra principalmente en la estimación de la magnitud de la elasticidad correspondiente. Este problema puede tener implicaciones políticas relevantes, en tanto "si la elasticidad es razonablemente alta, entonces las estrategias de reducción de la pobreza que dependen casi exclusivamente del crecimiento económico están probablemente justificadas. Si en cambio la elasticidad es baja, una estrategia ambiciosa de reducción de la pobreza debería combinar el crecimiento económico con una cierta redistribución" (Bourguignon, 2003).

La elasticidad-crecimiento de la reducción de la pobreza se suele estimar mediante una regresión del cambio proporcional anualizado de un indicador de pobreza contra la tasa de crecimiento anualizada de los ingresos medios o algún agregado macroeconómico como el PIB per cápita en una muestra de episodios de crecimiento. En una regresión sin controles el coeficiente resultante es la elasticidad total; la elasticidad parcial se puede obtener manteniendo constante la desigualdad. Las elasticidades son la consecuencia de un conjunto enorme de factores que afectan los ingresos de toda la población, y en ese sentido pueden ser interpretadas sólo como un resumen de la relación entre pobreza y crecimiento económico en la práctica.

El Cuadro 7.1 reporta los resultados de Gasparini (2017), en función de un panel de países de América Latina en el período 1992-2015, tomando ventanas de tres años. Los datos provienen de la base SEDLAC e involucran el procesamiento estandarizado de más de 300 bases de datos y cientos de millones de microdatos. Cuando se utiliza la línea de pobreza de 4 dólares por día por persona, la elasticidad total estimada es de -2 para todo el período 1992-2015. Esta estimación es menor, en valor absoluto, en los noventa (-1,6) y algo superior en los dos mil (-2,1), lo cual refleja la reducción de la desigualdad en esa década, y por ende una más fluida transferencia del crecimiento a la

⁴² Esta sección está basada en Gasparini (2017).

reducción de la pobreza. Las elasticidades con la línea de 2,5 dólares son algo superiores en valor absoluto.

Las estimaciones de elasticidad parcial (controlando por el cambio en la desigualdad) son algo menores en los años en que las disparidades de ingreso se redujeron (2003-2015 y en general en todo el período 1992-2015). Por ejemplo, mientras que la elasticidad total es -2 con la línea de pobreza de 4 dólares para todo el período bajo análisis, la elasticidad parcial cae a -1,8.

Cuadro 7.1. Estimación de elasticidad-crecimiento de la pobreza con datos de América Latina (1992-2015)

	Elasticidad total		Elasticidad parcial	
	LP=4	LP=2.5	LP=4	LP=2.5
1992-2015	-2.0	-2.7	-1.8	-2.4
1992-2003	-1.6	-2.0	-1.6	-2.1
2003-2015	-2.1	-2.8	-1.9	-2.6

Fuente: Gasparini (2017).

Nota. Las regresiones de panel se realizaron con 18 países de América Latina, período 1992-2015.

Estas elasticidades son ligeramente superiores a las estimadas a nivel mundial. Ravallion (2012) reporta una elasticidad de -1.4 para el mundo en desarrollo con una línea de 1,25 dólares. La elasticidad es más baja, en valor absoluto, cuando se utiliza las tasas de crecimiento del consumo per cápita de Cuentas Nacionales (-0.8), y más baja al utilizar una línea de pobreza más elevada. Los intervalos de confianza son típicamente anchos. Ravallion (2007) reporta que el intervalo de confianza al 95% implica que para un nivel de pobreza de 40%, una tasa de crecimiento del 2% es consistente con reducciones de pobreza que van del 1% al 7%. Alvaredo y Gasparini (2015) utilizan una base de 725 episodios en 76 países y encuentran que la elasticidad total en el período 1981-2010 es de -1.2 con la línea de 2 dólares y -0.9 con la de 4 dólares. La elasticidad total subió en valor absoluto a -1.9 y -1.2 respectivamente en los años 2000, cuando la desigualdad se redujo en el mundo en desarrollo.

En Argentina la escasez de datos y el cambio en los patrones de relación pobreza-crecimiento hacen poco confiables las estimaciones econométricas. En su lugar se calcularon las elasticidades-arco para períodos determinados⁴³. La elasticidad del cambio en la tasa de pobreza respecto del crecimiento del PIB per cápita durante 1993-1998 fue positiva (3,1), y refleja el

⁴³ A diferencia de las estimaciones típicas de elasticidad, que requieren correr regresiones con información de muchos años, la elasticidad-arco se computa tomando la pobreza y el PIB de solo dos años y computando el ratio del cambio de esas dos variables.

peculiar aumento de la pobreza de ingresos en un contexto de crecimiento económico. Desde 1998 la elasticidad se vuelve negativa: toma un valor de -1,4 para el período 1998-2018, y de -1,3 para el período 2003-2018.

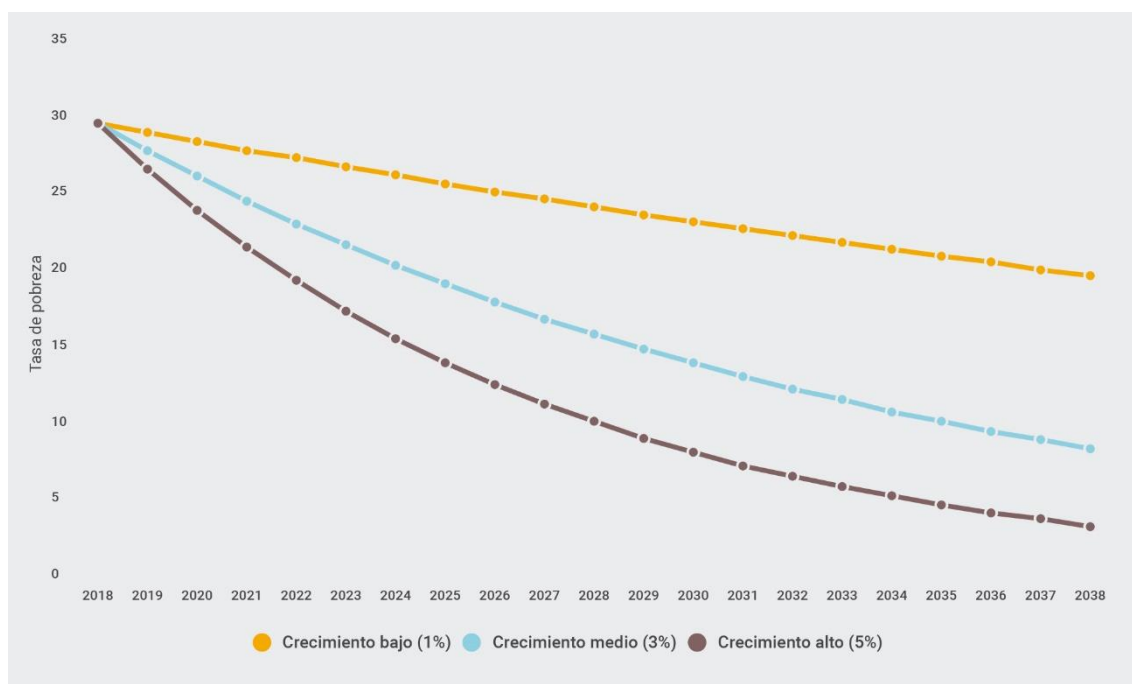
7.3. Proyecciones basadas en elasticidades

En esta sección se realizan proyecciones de pobreza en función de supuestos sobre la elasticidad-crecimiento de la pobreza y distintos escenarios de crecimiento. El punto de partida es el año 2018. Dado que al momento de escribir este reporte no se cuenta con indicadores oficiales para ese año, se realizaron predicciones sobre la base de un modelo en el que se incluye el estimador mensual de actividad económica (EMAE), el valor de la línea de pobreza y las estadísticas oficiales sobre salarios (registrados e informales) publicadas por INDEC. Las proyecciones varían de acuerdo al modelo pero rondan el 30%. La Figura 7.3 presenta los resultados, partiendo entonces de una pobreza estimada de 30% en 2018. Estos resultados pueden ajustarse fácilmente cuando se publiquen los indicadores oficiales de pobreza para el año 2018. La Figura 7.3 utiliza una elasticidad de -2, un valor medio en el rango observado de elasticidades en América Latina, pero algo elevado de acuerdo a la experiencia argentina reciente, lo cual reflejaría un escenario moderadamente optimista en términos de traslación de crecimiento a pobreza⁴⁴.

Los valores de la Figura 7.3 sugieren que con una tasa de crecimiento del PIB per cápita del 1%, la reducción de la pobreza sería lenta. Aun con una elasticidad de -2, el valor en 5 años sería de 27%: una ganancia de apenas 3 puntos porcentuales respecto de 2018. En 10 años la tasa de pobreza podría caer a 24,5% y en 20 años a 20%. En resumen, con un crecimiento económico magro, la reducción de la pobreza será progresiva pero lenta. Una tasa de crecimiento del 3% anual permitiría reducir la pobreza de 30% a 25,8% en 5 años si la elasticidad fuera -1, y a 22% si fuera -2. Bajo esta última alternativa la tasa de pobreza caería a 16% en 10 años y a 9% en dos décadas.

⁴⁴ El Cuadro 7.2 muestra las estimaciones para otros valores de la elasticidad.

Figura 7.3: Proyecciones de reducción de pobreza ante escenarios de crecimiento (2018-2038)



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Un escenario de crecimiento más ambicioso permitiría ganancias más profundas, pero es interesante notar que de cualquier forma, de acuerdo a los valores usuales de las elasticidades, no es esperable reducciones de gran magnitud en poco tiempo. Con una tasa de crecimiento económico muy alta (5% anual) y una elasticidad de -2, la pobreza podría caer de 30% en 2018 a cerca de 20% en 2023. Si esos valores se mantuvieran un lustro más, la pobreza podría caer a alrededor del 10% en 2028, y con una década adicional de crecimiento, la pobreza podría reducirse a menos del 4%. Es decir, solo en un escenario de crecimiento sostenido a tasas altas durante dos décadas, la pobreza de ingresos quedaría reducida a un grupo poblacional pequeño. Este escenario optimista resulta inverosímil a la luz de la experiencia histórica argentina y de las proyecciones para los próximos años. En los últimos 50 años, Argentina ha tenido años en los que el PIB per cápita creció a 5% o más, pero jamás lo ha hecho de forma sostenida. Luego de la crisis de 2001-2002 y en un contexto internacional muy favorable apenas logró encadenar cinco años de crecimiento vigoroso, que luego se diluyeron.

Históricamente, el crecimiento económico argentino ha sido errático y lento. El PIB per cápita creció a una minúscula tasa de 0,5% por año desde 1974, y a un mediocre ritmo de 1,3% desde 1992. Las perspectivas hacia el futuro tampoco permiten sostener expectativas de crecimiento altas: el

reciente acuerdo con el FMI proyecta tasas de crecimiento del PIB per cápita, apenas superiores al 2% a partir de 2021. Dada la experiencia histórica y las perspectivas actuales, un escenario intermedio entre el crecimiento bajo (1%) y medio (3%) parece el más verosímil.

Naturalmente, no es posible ignorar la posibilidad de algún escenario recesivo. De hecho, al momento de escribir este informe, Argentina no logra salir de una situación de estanflación que lleva casi un año de duración. Las perspectivas de evolución de la pobreza en ese escenario son, lógicamente, negativas. Con una elasticidad de -2 y un escenario de caída del PIB per cápita del 1% anual (lo que implica estancamiento del nivel de actividad), la pobreza aumentaría a razón de casi un punto porcentual por año. El aumento alcanzaría los 2 puntos por año si la recesión se agudiza y la caída del producto per cápita llega al 3% anual.

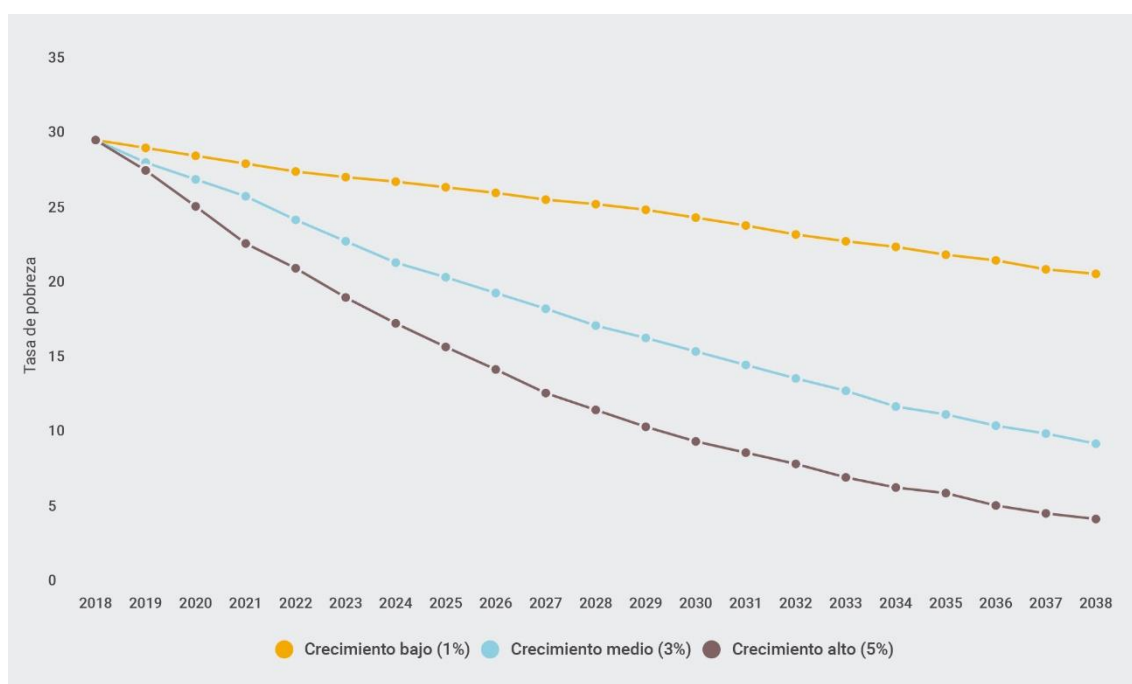
7.4. Proyecciones basadas en simulaciones

El ejercicio de esta sección tiene un objetivo semejante al de la anterior, aunque utiliza un procedimiento metodológico diferente. Se parte de la distribución del ingreso actual (2018) y se simula la caída en la pobreza si todos los ingresos (de todas las fuentes, de todas las personas) crecieran a una determinada tasa g y en consecuencia la desigualdad permaneciera inalterada⁴⁵.

En términos generales, los resultados son semejantes a los de la sección anterior (Figura 7.4). Con una tasa de crecimiento del 3% y sin cambios distributivos la pobreza sería de 20,4% en 2025 y 15% en 2031. Aun creciendo al 5% no es esperable que la pobreza caiga por debajo del 17% en 2025 o por debajo del 10% en 2030 sin cambios distributivos significativos.

⁴⁵ El ejercicio asume que cuando la economía crece todos los ingresos aumentan proporcionalmente. Este mecanismo implícitamente supone que no cambia la tasa de desempleo. En 2017 la tasa de desempleo de los adultos en edad primaria (25-64) estaba cerca del 5%. Se asume que, pese a que la economía retome la senda del crecimiento, es difícil que el desempleo descienda significativamente por debajo de ese nivel. Por esa razón se prefirió presentar las estimaciones conservadoras en las que el crecimiento no implica una modificación de la tasa de desempleo.

Figura 7.4. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Nota. Los tres escenarios varían en función de la tasa de crecimiento: 1%, 3% o 5% anual.

Estos resultados admiten varias lecturas. Por un lado, ilustran el poder del crecimiento económico como instrumento de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo. Si Argentina logra mantener un ritmo sostenido de crecimiento moderado (3%), la magnitud del problema de la pobreza de ingresos se reducirá a la mitad en menos de 20 años⁴⁶. Una mirada alternativa subraya la lentitud del proceso de caída de la pobreza: aun si se alcanza una década de crecimiento económico ininterrumpido al 3% anual -lo cual en perspectiva histórica sería un logro inédito-, es difícil que la proporción de pobres caiga debajo del 15%. El crecimiento es una herramienta necesaria pero no suficiente para alcanzar una reducción de la pobreza que sea consistente con las expectativas sociales.

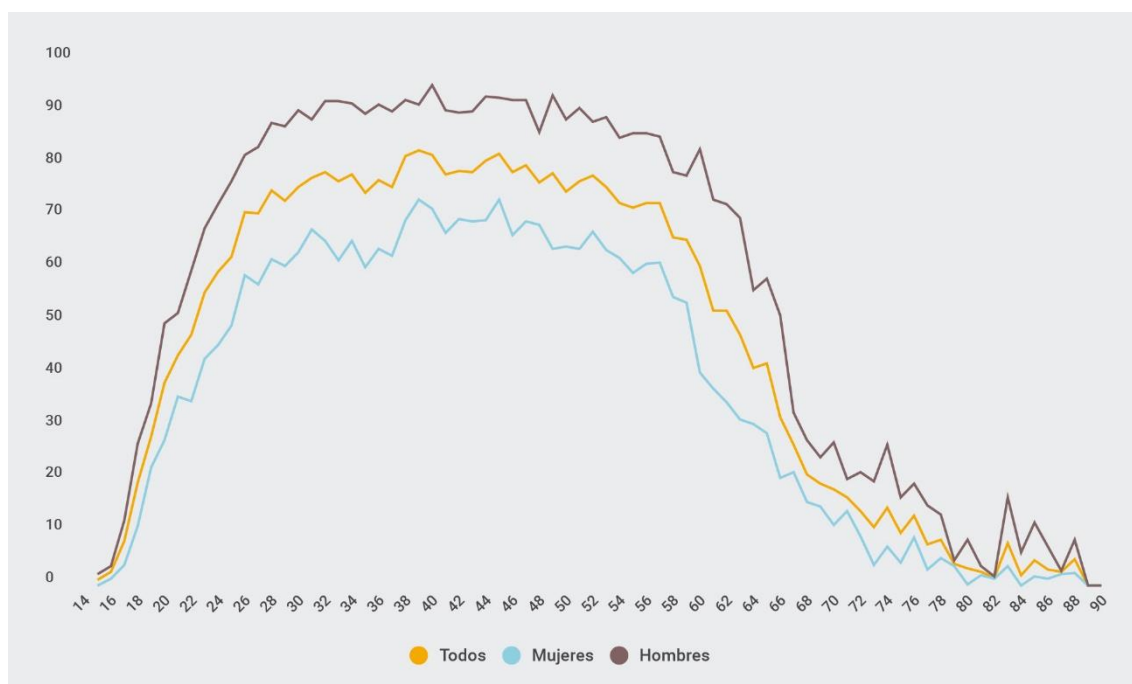
El impacto del cambio demográfico

Dado que la tasa de ocupación varía con el ciclo de vida – baja o nula en la infancia, crecientes en la juventud y decrecientes a partir de cierto punto en la adultez (Figura 7.5) –, un país con una alta proporción de población en edad laboralmente activa tiene mejores perspectivas de ingresos que un país

⁴⁶ Esto supone que las elasticidades que se utilizan en este trabajo sigan siendo relevantes.

en el que predomina la población muy joven o anciana. Es esperable entonces que los cambios en la estructura demográfica de un país afecten las perspectivas sobre la pobreza.

Figura 7.5. Tasa de ocupación por edad (2017)

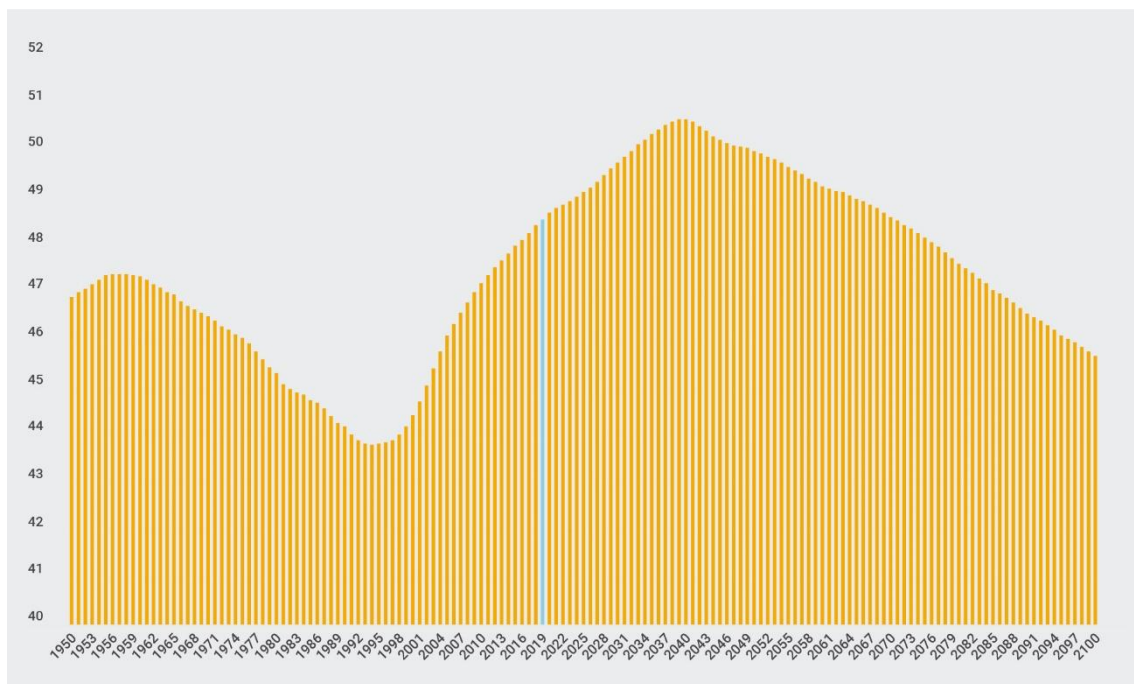


Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC (2017).

Nota. Tasa de ocupación para mayores de 15 años.

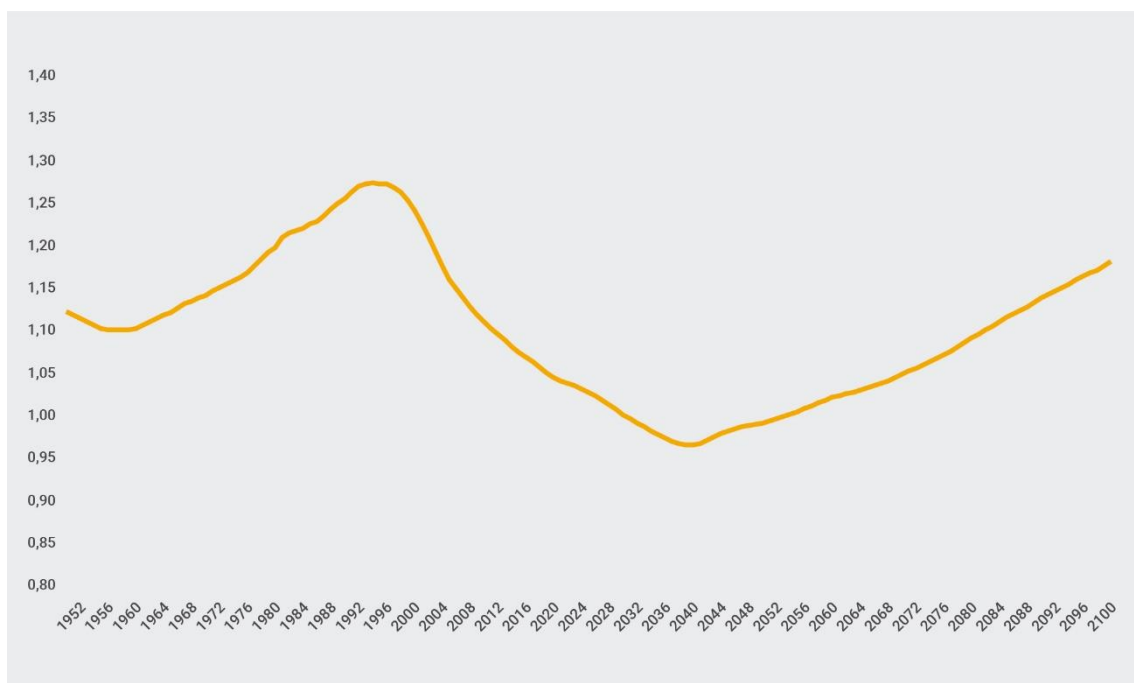
Típicamente, la estructura demográfica de un país no permanece fija en el tiempo. De hecho, Argentina está experimentando una transición demográfica significativa. La Figura 7.6 muestra la proporción de adultos entre 25 y 64 años en la población total. La participación de este grupo, que tiene las mayores tasas de empleo y los ingresos medios más altos de la población, cayó hasta mediados de la década de 1990, cuando comenzó a aumentar. El *share* de este grupo en la población total creció desde 44% en 1995 a 49% en la actualidad, y se espera que alcance el 51% en 2039, cuando se inicie la fase descendente.

Figura 7.6. Participación del grupo etario (25-64) en la población total (1950-2100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Naciones (2017).

Figura 7.7. Tasa de dependencia (1950-2100)



Nota: Número de personas menores de 24 y mayores de 65 sobre el resto de la población.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Naciones Unidas (2017).

La Figura 7.7 ilustra la tasa de dependencia, definida como el porcentaje de población en grupos etarios con bajos ingresos - menores de 24 y mayores de 65 en el gráfico⁴⁷. Tasas de dependencia bajas implican un escenario demográfico propicio para la baja de la pobreza de ingresos. La tasa de dependencia alcanzó un máximo en 1994 (1,28) y viene descendiendo significativamente hasta alcanzar en 2019 el valor de 1,06. Se espera que alcance un mínimo de 0,97 en 2039, para luego iniciar una fase ascendente.

Estas proyecciones sugieren que la transición demográfica sería un factor beneficioso para la reducción de la pobreza en las próximas dos décadas, pero advierten sobre lo transitorio del bono demográfico. La cercanía del punto de inflexión exige aprovechar este período de mayor proporción de población activa para acumular el capital humano necesario y enfrentar así los desafíos del futuro. El aumento de la productividad a partir de la inversión social en políticas de salud, educación y empleo genera retornos económicos que deberían ser capitalizados de cara a la transformación demográfica que estamos experimentando.

Estos cambios demográficos proyectados pueden tener una multiplicidad de repercusiones sobre la economía, que es difícil prever y estimar. En esta sección se implementó una simulación sencilla pero útil para obtener un orden de magnitud de los cambios esperados. Para ello, en las simulaciones se toma la estructura de edad/sexo de la población estimada en Naciones Unidas (2017) para un año futuro dado y se la replica en los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (extrapolada al total nacional), ajustando los pesos de población de cada observación. Para ello, se aplica el método de máxima entropía propuesto por Wittenberg (2010). Este método elige un conjunto de ponderaciones que minimiza las diferencias con las ponderaciones originales, mantiene la identidad de ponderaciones entre las personas de cada hogar y permite la reproducción de la estructura demográfica proyectada. La pobreza calculada bajo la nueva estructura de ponderaciones se interpreta como el nivel que tendría lugar si los ingresos se modificaran debido a cambios en la estructura de edad/género de la población, suponiendo que no se modifique ningún otro factor.

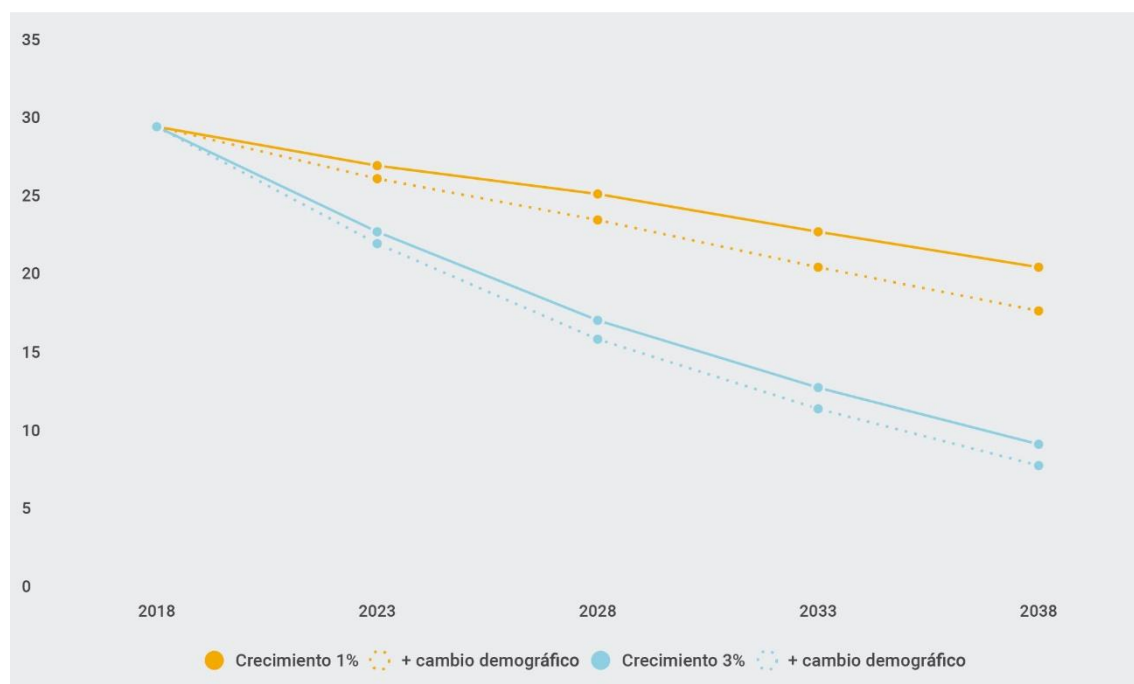
Si la economía logra mantener un ritmo de crecimiento saludable, el bono demográfico puede aportar puntos adicionales a la caída de la pobreza (Figura 7.8)⁴⁸. De cualquier forma, el aporte esperado es moderado. Por

⁴⁷ Se elige el límite de 24 años, en lugar de un límite inferior, ya que la tasa de participación laboral de los jóvenes es baja, la tasa de desempleo muy alta y los salarios aun bajos, por lo que el aporte este grupo al ingreso familiar típicamente es nulo o escaso.

⁴⁸ Las proyecciones poblacionales son nacionales, mientras que la pobreza se estima sobre encuestas urbanas. Como en todo el documento implícitamente se trabaja con el supuesto de que la pobreza

ejemplo, de acá a 5 años los cambios demográficos pueden contribuir con no más de un punto a la reducción de la pobreza, mientras que para 2038 el aporte promediaria los 2 puntos.

Figura 7.8. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral y cambios demográficos (2018-2038)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC y proyecciones demográficas.

El impacto de la expansión educativa

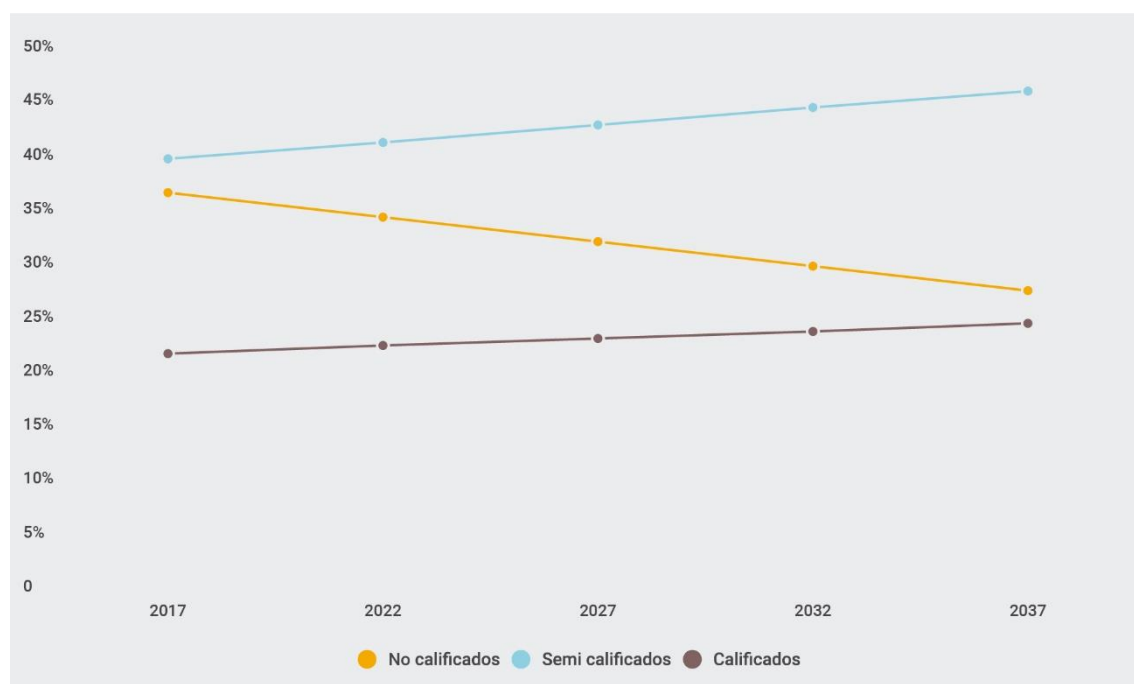
La estructura educativa de la población cambia en el tiempo. De hecho, Argentina ha avanzado en términos de expansión del acceso a la educación en las últimas décadas y se espera que continúe por este camino en la próxima. Un aumento en el capital humano de la población activa debería reflejarse en aumento de la productividad y los salarios, lo que contribuiría a la reducción de la pobreza. Para considerar cuantitativamente ese factor, se llevó a cabo una simulación en dos pasos. En el primero, se simuló la estructura educativa de la población en un año determinado, mientras que en el segundo se predijeron los ingresos individuales y de los hogares en función de los niveles educativos modificados.

A diferencia del caso demográfico, no hay proyecciones "oficiales" para la educación. Para implementar la primera etapa, primero se identificó a cada

urbana representa a la pobreza nacional. Desafortunadamente, hasta que el INDEC no extienda la EPH al ámbito rural este supuesto es inevitable.

persona según su nivel educativo y edad en el año t y luego se imputó su educación en el año $t + 5$ según las transiciones experimentadas por cada celda de educación/edad en los cinco años anteriores a la última encuesta disponible. Para cada celda hay una distribución de probabilidad de moverse a diferentes niveles educativos en los próximos 5 años; estas probabilidades se calcularon a partir de la experiencia pasada y se trasladó a las personas en consecuencia. Las proyecciones de cambios en la estructura educativa se resumen en la Figura 7.9. En la actualidad el 22,4% de la población en edad laboral primaria (26-59) tiene un título de educación superior (ese es el grupo de trabajadores "calificados" en la Figura 7.9). Se espera que esa proporción crezca en el tiempo. Si lo hace de manera lineal, repitiendo las tasas del pasado, es esperable que la proporción de calificados crezca de 22,4% a 23,1% en los próximos cinco años, alcance 23,8% en diez años y más de 25% dentro de 20 años. Por su parte se espera que la población de trabajadores no calificados (menos que secundaria completa) se reduzca del 37% en la actualidad a 28% en 20 años.

Figura 7.9. Proyecciones de estructura educativa (2017-2037)

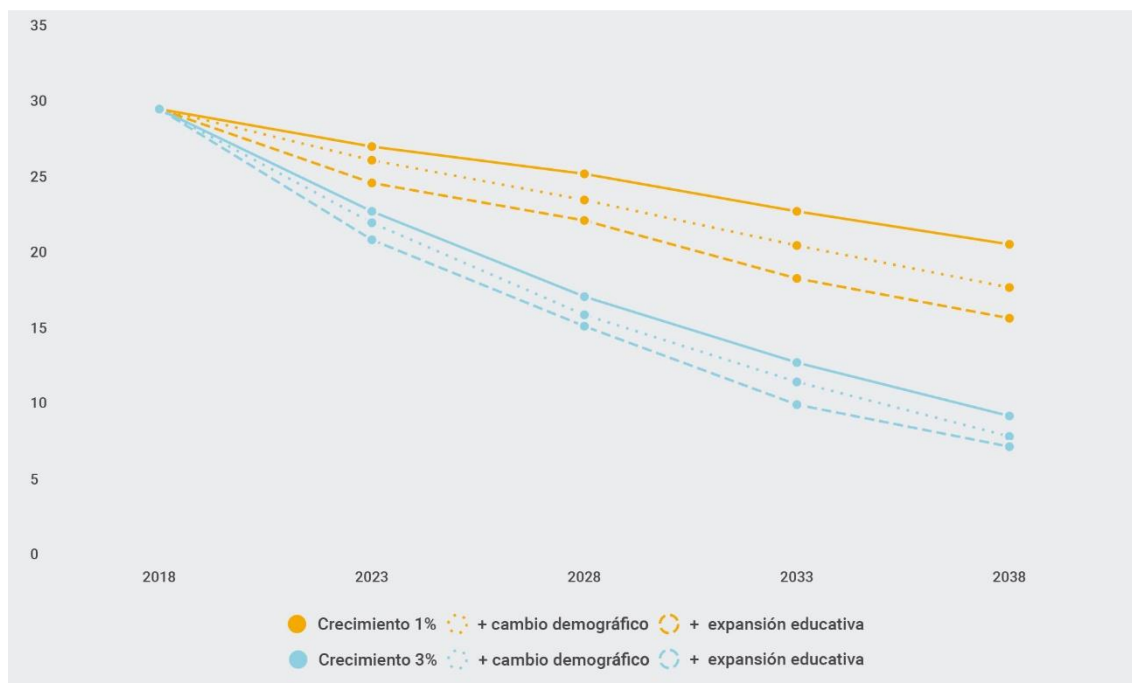


Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC.

Una vez que se simuló el nuevo nivel educativo de cada persona, se estimaron los ingresos individuales y se recalcularon los ingresos del hogar

(Figura 7.10)⁴⁹. Al efecto del crecimiento neutral se le suman progresivamente el impacto del bono demográfico y luego el cambio en la estructura educativa. En el caso de una tasa de crecimiento económico del 1%, el impacto de la expansión educativa sería de una baja adicional del orden de los dos puntos porcentuales.

Figura 7.10. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento neutral alternativos, cambios demográficos y cambios educativos



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC y proyecciones demográficas.

⁴⁹ Para ese fin, implementamos un modelo econométrico de salarios por hora (w) aplicando el ajuste de Heckman por selección muestral, estimamos una ecuación de horas de trabajo (L) por el método de Tobit y calculamos los ingresos laborales individuales simulados como $w.L$.



Resumen y conclusiones

La reducción sistemática y duradera de la pobreza es uno de los principales desafíos que tiene la Argentina hoy. Este trabajo realiza una contribución en el marco de un proyecto más ambicioso dirigido a estudiar la pobreza en Argentina y aportar al debate de políticas. En particular, provee evidencia sobre la evolución histórica y la situación actual de distintos indicadores de pobreza de ingresos, pobreza multidimensional y pobreza crónica, caracteriza los cambios en la pobreza en el pasado reciente y estudia las perspectivas de reducción de este problema social a partir de proyecciones demográficas, educativas y de crecimiento económico.

Si bien el trabajo cubre un conjunto de visiones diferentes de la pobreza, comienza por contribuir con evidencia sobre la definición más difundida y debatida en la opinión pública: la pobreza de ingresos. Si bien existe una metodología oficial, esta ha ido cambiando significativamente en el tiempo, por lo que trazar la evolución de la pobreza de ingresos en Argentina requiere llevar a cabo varios ejercicios de estandarización para reforzar la comparabilidad. El trabajo detalla estos procedimientos metodológicos y presenta series comparables de pobreza e indigencia de ingresos en Argentina.

Los resultados que surgen de estos ejercicios son elocuentes acerca de las dificultades en avanzar hacia el objetivo de reducción persistente de la pobreza. La evidencia sugiere que el nivel de pobreza de ingresos en 2018 es superior al existente en 1983, cuando Argentina recuperó sus instituciones democráticas. Durante este período la pobreza solo disminuyó en el rebote de las dos crisis macroeconómicas profundas que vivió el país, y en el período de excepcionales circunstancias externas durante parte de los 2000. Argentina no fue capaz en estas décadas de avanzar en una reducción progresiva y duradera de sus niveles de carencias materiales. Este resultado está estrechamente ligado al fracaso productivo: el PIB per cápita creció a menos del 1% anual en promedio entre 1983-2018, con enormes oscilaciones en el tiempo. Este escenario no es propicio para alimentar un proceso sólido de reducción persistente de la pobreza. En este contexto tampoco ayudaron los cambios distributivos: la desigualdad de ingresos de hecho aumentó ligeramente en el período, y tampoco aportó a la reducción sostenible de la pobreza.

Este panorama frustrante contrasta en parte con la experiencia latinoamericana. Luego de una "década perdida" en términos de reducción de pobreza -los 80- y de avances lentos en el período de reformas estructurales de los 90, los indicadores de pobreza de ingreso se redujeron fuertemente en

casi todos los países de América Latina en los 2000 y también en la presente década, aunque a tasas menores. En términos relativos con la mayoría de los países de la región, y con el agregado de América Latina, la experiencia argentina en términos de reducción de pobreza de ingresos es significativamente desalentadora.

La pobreza implica carencias y vulnerabilidades que exceden la dimensión monetaria. Ciertos hogares pueden superar un umbral de ingresos, pero tener dificultades en el acceso a bienes, servicios y derechos básicos, como una educación de calidad, un seguro de salud amplio y una vivienda digna. Este trabajo va más allá de monitorear la pobreza monetaria y documenta la evolución de las carencias en Argentina en dimensiones distintas al ingreso. En particular, se contribuye al debate sobre la medición de la pobreza multidimensional proponiendo indicadores que se construyen a partir de microdatos de la EPH y estimando series de esos indicadores en el tiempo. Adicionalmente, se estiman medidas de pobreza multidimensional comparables para otros países de América Latina, de modo de ubicar a la experiencia argentina en el contexto regional. La evidencia sugiere que la pobreza multidimensional se ha reducido progresivamente en Argentina. Si se excluye la consideración de los ingresos y se limita el indicador de pobreza a dimensiones no monetarias, se concluye que los avances registrados en nuestro país han ocurrido a un ritmo semejante al del promedio de países latinoamericanos.

Además de estudiar la pobreza de ingresos corrientes y la pobreza no monetaria, el trabajo realiza un aporte sobre un concepto muy utilizado en el debate público, pero escasamente medido con rigurosidad: el de pobreza crónica. La idea de pobreza crónica alude a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas aun bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. Dada la ausencia de datos de panel, se propone aquí una metodología de identificación de la pobreza crónica basada en la vulnerabilidad de un hogar, un concepto asociado a la probabilidad de caer en la pobreza en distintos momentos del tiempo. Específicamente, se define como pobres crónicos al 10% de la población en hogares con mayor grado de vulnerabilidad. Puede identificarse a ese grupo con el concepto de "núcleo duro de la pobreza": personas que, dadas sus características y las de los hogares que conforman, siempre han tenido muy bajas chances de superar la pobreza más allá de los vaivenes económicos, y cuya probabilidad de superarla en el futuro también es baja. Más allá de la dificultad en el cálculo y las limitaciones para comunicarlo al público, el concepto de pobreza crónica tiene ventajas claras respecto de las alternativas de pobreza de ingreso

corriente y pobreza no monetaria multidimensional, que ocupan actualmente el centro del debate público. En particular, las estimaciones de pobreza crónica captan de manera más precisa a los hogares con carencias amplias y persistentes.

La caracterización de la pobreza crónica en Argentina revela un sesgo contra los niños y jóvenes: del total de pobres crónicos casi la mitad son menores de 15 años. El fenómeno de la pobreza crónica trasciende ciertos espacios urbanos. El núcleo duro de la pobreza vive en asentamientos, pero también fuera de ellos. Este resultado tiene una connotación de política pública importante: no basta con hacer políticas focalizadas en ciertos espacios geográficos, o condicionales a ciertas características básicas de la vivienda y el hábitat. De hecho, muchas familias logran superar el umbral de vivienda deficitaria y situación de saneamiento y envían a sus hijos a la escuela, por lo que no son clasificadas como NBI, pero tienen un conjunto de características estructurales que las hacen muy vulnerables. Esto implica que difícilmente logren superar un mínimo umbral de ingreso tanto en el presente como en otros contextos económicos.

En los hogares con pobreza crónica la participación laboral de los hombres adultos es comparable al resto de la población, aunque la subocupación y el desempleo son mucho más frecuentes. Las diferencias en participación laboral se agrandan en el caso de los jóvenes y se magnifican en el grupo de las mujeres. La participación laboral de las mujeres adultas en situación de pobreza crónica es la mitad de las no vulnerables. De hecho, son más las mujeres de alta vulnerabilidad que no participan de la fuerza laboral, que aquellas que sí lo hacen. El único grupo para el que la inserción en el mercado laboral es mayor entre los pobres crónicos es el de los adultos mayores. Mientras que la protección social extendida permite a gran parte de la población jubilarse sin necesidad de trabajar, esa posibilidad es ajena a los pobres crónicos, por lo que una proporción elevada de los adultos mayores de ese grupo se mantienen laboralmente activos.

Este trabajo aporta estimaciones sobre las perspectivas de reducción de la pobreza en Argentina frente a un conjunto de escenarios de crecimiento económico, cambio demográfico y cambio en la estructura educativa. Por un lado, los resultados ilustran sobre el poder del crecimiento económico como instrumento de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo. Si Argentina lograra mantener un ritmo sostenido de crecimiento moderado (3%), la magnitud del problema de la pobreza de ingresos se reduciría a la mitad en 20 años. Una mirada alternativa subraya la lentitud del proceso de caída de la pobreza: aun si se alcanza una década de crecimiento económico

ininterrumpido al 3% anual -lo cual en perspectiva histórica sería un logro inédito-, es difícil que la proporción de pobres caiga debajo del 15%. El crecimiento es una herramienta necesaria pero no suficiente para alcanzar una reducción de la pobreza que sea consistente con las expectativas sociales. El trabajo estima que tanto el bono demográfico como la expansión educativa esperados para los próximos años pueden contribuir con puntos adicionales a la caída de la pobreza, pero que su aporte es moderado. Por ejemplo, de acá a 5 años los cambios demográficos pueden contribuir con no más de un punto a la reducción de la pobreza, mientras que para 2038 el aporte promediaría los 2 puntos.

En resumen, aun considerando el impacto beneficioso de la transición demográfica y del cambio esperado en la composición educativa de la población en edad de trabajar, las perspectivas de reducción de la pobreza de ingreso en Argentina son moderadas. La clave para un avance más ambicioso en el combate contra la pobreza está en retomar y mantener en el tiempo una senda estable de crecimiento económico, y de acompañar este proceso con un conjunto de instrumentos e iniciativas que ayuden a complementar los ingresos actuales de los hogares pobres y contribuyan a la acumulación de activos, principalmente capital humano y social. Esas iniciativas necesariamente son multidimensionales, ya que deben atacar las múltiples carencias asociadas con la pobreza. Una estrategia general de reducción de la pobreza debe incluir, además de un contexto macroeconómico que favorezca el crecimiento con estabilidad, políticas laborales, de protección social, educativas, habitacionales y de hábitat, entre otras.



Referencias

- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics* 95.
- Alkire, S., Apablaza, M., Chakravarty, S. y Yalonetzky, G. (2014). Measuring Chronic Multidimensional Poverty: A Counting Approach. OPHI Working Papers 75, University of Oxford.
- Alvaredo, F. y Gasparini, L. (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries. In *Handbook of income distribution* (Vol. 2, pp. 697-805). Elsevier.
- Arévalo, C. y Paz, J. (2015). Pobreza en la Argentina. Privaciones múltiples y asimetrías regionales. *Documentos de Trabajo*, (15).
- Atkinson, A. y Bourguignon, F. (2000). Income distribution and economics. *Handbook of Income Distribution*. Elsevier.
- Battiston, D., Cruces, G., López-Calva, L. F., Lugo, M. A. y Santos, M. E. (2013). Income and Beyond.
- Beccaria, L. y Minujin, A. (1985). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. INDEC.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2006). Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 89, 133-156.
- Beccaria, L., Maurizio, R., Fernández, A. L., Monsalvo, P. y Alvarez, M. (2013). Urban poverty and labor market dynamics in five Latin American countries: 2003-2008. *The Journal of Economic Inequality*, 11(4), 555-580.
- Bourguignon, F. (2003). From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm, Centre National de la Recherche Scientifique, Département et Laboratoire de Economie Theorique et Appliquee (DELTA). *Banco Mundial, Documento de Trabajo*, 3.
- Bourguignon, F. (2003). The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. *Inequality and growth: Theory and policy implications*, 1(1).
- Bracco, J., Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2018). *Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015*. 2018, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Sitio web: <https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/bracco.pdf>
- Brandolini, A., y D'Alessio, G. (1998). Measuring well-being in the functioning space. En *General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Cracow, Poland*.
- Castro, R. (2011). Getting ahead, falling behind and standing still: Income mobility in Chile. *Estudios de economía*, 38(1), 243-258.
- Conconi, A. (2011). Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales por ingresos y NBI. *Serie Documentos de Trabajo, Documento de Trabajo*, (90).
- Conconi, A. y Ham González, A. (2007). Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera Parte. *Desarrollo económico*, 193 (49).

- Donza, E. (2013). Método de imputación de la no respuesta en las preguntas de ingresos en la Encuesta Permanente de Hogares. Gran Buenos Aires 1990-2010. In *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Cepal.
- Ferreira, F. (2010). *Distributions in motion: economic growth, inequality, and poverty dynamics*. Banco Mundial.
- Fields, G., Cichello, P. L., Freije, S., Menéndez, M. y Newhouse, D. (2003). For richer or for poorer? evidence from Indonesia, South Africa, Spain, and Venezuela. *The Journal of Economic Inequality*, 1(1), 67-99.
- Foster, J. (2009). A class of chronic poverty measures. In: A. Addison, D. Hulme, and R. Kanbur (eds.), *Poverty dynamics: Towards inter-disciplinary approaches*. Oxford University Press.
- Foster, J.E. y Santos, M.E. (2012). "Measuring Chronic Poverty." OPHI Working Papers 52, University of Oxford.
- Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Editorial.
- Gasparini, L., Bracco, J., Galeano, L., y Pistorio, M. (2018). Desigualdad en países en desarrollo: ¿ajustando las expectativas?. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Gibson, J. (2001). Measuring chronic poverty without a panel. *Journal of Development Economics* 65.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003). Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003. *Fundación PENT, documento de trabajo*, (3).
- Hulme, D. y Shepherd, A. (2003). Conceptualizing chronic poverty. *World Development*, 31 (3), 403-423.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1998). Transient poverty in post-reform rural China. *Journal of Comparative Economics* 26.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (2000). Is transient poverty different? Evidence for rural China. *Journal of Development Studies*, 36(6), 82-99.
- Kakwani, N. y Silber, J. (eds.), (2007). *The many dimensions of poverty*. Palgrave Macmillan.
- Lopez, C. y Safojan, R. (2014). Un análisis multidimensional de la pobreza: evidencia reciente de las regiones de Argentina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (12), 36.
- Lustig, N. (2011). Multidimensional indices of achievements and poverty: what do we gain and what do we lose? An introduction to JOEI Forum on multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, 9(2), 227-234.
- Maurizio, R., Perrot, B. y Villafañe, S. (2007). Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en Argentina post-convertibilidad, *Estudios de Trabajo, Ocupación y Desempleo* 6, 51. Ministerio de Trabajo.

- McKay, A. y Lawson, D. (2003). Assessing the extent and nature of chronic poverty in low income countries: issues and evidence. *World Development*, 31(3).
- Medina, F. y Galván, M. (2007). Estudios estadísticos y prospectivos. *Imputación de datos: Teoría y práctica. División Estadística y proyecciones Económicas Naciones Unidas. CEPAL*.
- Paz, J. A. Waisgrais, S., y Curcio, J. (2017). *Medición y análisis multidimensionales del bienestar y la pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina* (No. 17).
- PNUD (2016). *Informe Regional Sobre Desarrollo Humano Para América Latina y El Caribe: Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá Del Ingreso*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ravallion, M. (2007). Inequality is bad for the poor. En Jenkins, P. y Micklewright, J. (eds.), *Inequality and Poverty Re-examined*. Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2011). *On multidimensional indices of poverty* (No. 5580). Banco Mundial.
- Ravallion, M. (2012). *Benchmarking global poverty reduction*. Banco Mundial.
- Roche, J. M. y Santos, M. E. (2012). In search of a multidimensional poverty index for Latin America. http://www.ecineq.org/ecineq_bari13/FILESxBari13/CR2/p170.pdf.
- Salvia, A. y Donza, E. (1999). Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta a preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998). *Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo/ASET*, (18), 93-120.
- Salvia, A. Bonfiglio, J. I., y Vera, J. (2017). La pobreza multidimensional en la argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino.
- Santos, M. E. (2014). El índice multidimensional y trampas de pobreza en el Cono Sur. *Problemas del desarrollo*, 45(178), 89-112.
- Santos, M. E. y Villatoro, P. (2018). A multidimensional poverty index for Latin America. *Review of Income and Wealth*, 64(1), 52-82.
- Sen, A. (1984). Rights and capabilities. En Sen, A. (ed.), *Resources, values and development*. Basil Blackwell.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. En Atkinson, A. y Bourguignon, F. (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Vol. 1. Elsevier Science B.V.
- Silber, J. (2007). Measuring poverty: taking a multidimensional perspective. *Hacienda Pública Española*, (3), 29-74.
- Streeten, P., Burki, S. J., Haq, U., Hicks, N. y Stewart, F. (1981). *First things first: meeting basic human needs in the developing countries*. Oxford University Press.
- Torche, F. y Lopez-Calva, L. (2010). "Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class." En *Dilemmas of the Middle Class around the World*, Katherine Newman (ed.).
- Tornarolli, L. (2018). *Series comparables de indigencia y pobreza: Una propuesta metodológica* (No. 226). Documento de Trabajo.

- Trombetta, M. (2017). Movilidad de ingresos de corto plazo en América Latina 2002-2015 (Tesis doctoral).
- Tuñón, I. y González, M. S. (2013). Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos. *Revista sociedad y equidad*, (5).
- United Nations (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision. United Nations; Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Wittenberg, M. (2010). An introduction to maximum entropy and minimum cross-entropy estimation using Stata. *The Stata Journal*, 10(3), 315-330.
- Wodon, Q. (2001). Income mobility and risk during the business cycle: Comparing adjustments in labour markets in two latin-american countries. *Economics of Transition and Institutional Change*, 9(2), 449-461.
- Yaqub, S. (2003). Chronic Poverty: Scrutinising Patterns, Correlates and Explorations. *Chronic Poverty Research Centre Working Paper No, 21*.



Anexo I. La medición de la pobreza de ingresos

En la Sección 3 se mencionó que, si bien en Argentina existen estimaciones oficiales de pobreza e indigencia para casi todos los años desde 1988, las mismas no son comparables y no pueden combinarse para construir series completas de pobreza e indigencia. Las razones que explican la falta de comparabilidad son varias, pero se resumen en los siguientes puntos:

- 1) Desde 2016 las estimaciones se obtienen con una metodología un tanto diferente a la empleada en estimaciones anteriores. Las diferencias obedecen a ciertas modificaciones y actualizaciones que se realizaron a la metodología que se utilizaba hasta 2016.
- 2) Distintos aspectos de la EPH, la fuente de datos usada en las estimaciones, fueron modificándose en el tiempo: se expandió la cobertura geográfica, hubo cambios en el cuestionario, se emplearon distintas proyecciones poblacionales para construir los ponderadores, se actualizaron diversos aspectos muestrales, cambió la modalidad de relevamiento y se aplicaron tratamientos diversos para corregir la no respuesta de ingresos.
- 3) Más allá de aspectos metodológicos, las estimaciones del período 2007-2015 (aunque en 2014 y 2015 no se publicaron resultados) no son comparables con las del resto de los años porque el INDEC utilizó en las mismas un IPC manipulado. Debido a ello, los valores de las líneas de pobreza e indigencia se subestimaron y, en consecuencia, las estimaciones de pobreza e indigencia de ese período carecen de toda credibilidad.

Aunque no todos aspectos que afectan la comparabilidad de las estimaciones pueden ser "ajustados" en forma perfecta para garantizar estricta comparabilidad, en este trabajo, y a partir de la metodología empleada en Tornarolli (2018), se proponen diversos ajustes a varios de los aspectos mencionados en los puntos anteriores. Con esos ajustes se construyen las series "comparables" completas para el período 1992-2018 que se presentan en el trabajo. A continuación, se detallan los desafíos que supone la construcción de series comparables, así también como los procedimientos metodológicos implementados para resolver esos desafíos y construir las series de pobreza e indigencia comparables.

A) La metodología de estimación de indigencia y pobreza

Desde 2016 el INDEC utiliza una metodología de estimación de pobreza e indigencia que difiere de la metodología anterior por la aplicación de ciertas modificaciones y actualizaciones. De ese modo, las estimaciones de pobreza e indigencia obtenidas con una y otra metodología no son del todo comparables, dado que los cambios implementados implican que los valores monetarios de las líneas de indigencia y pobreza (especialmente el de la línea de pobreza) tienden a ser más altos con la nueva metodología aplicada desde 2016.

En este trabajo se emplea la metodología de estimación de pobreza e indigencia que aplica INDEC desde 2016. La misma es similar a la que siempre aplicó el organismo, basada en el "método de la línea": la situación de indigencia de cada hogar se determina comparando sus ingresos con el valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que le corresponde de acuerdo con su composición demográfica. La CBA establece el costo mínimo de adquirir los alimentos que sirven al hogar para satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares con ingresos inferiores a ese valor monetario ("línea de indigencia") son identificados como indigentes, y la tasa de indigencia es el porcentaje de hogares/individuos identificados como indigentes entre el total de hogares/individuos en la población.

Para estimar la tasa de pobreza se sigue una metodología similar, pero en este caso el umbral de comparación es más alto: incluye no sólo el costo de satisfacer las necesidades alimentarias mínimas, sino que también incorpora el costo que suponen ciertos consumos básicos no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.). De esa forma, los hogares pobres son aquellos con ingresos familiares inferiores al valor monetario de ese umbral más alto, la Canasta Básica Total (CBT) o "línea de pobreza".

La metodología aplicada desde 2016 se diferencia de la anterior por una serie de modificaciones y actualizaciones en varios de los criterios técnicos adoptados para determinar el valor monetario de la CBA y la CBT, como así también para definir el ingreso familiar que se compara con las mismas. Esas diferencias se detallan a continuación.

La actualización del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria

Los pasos seguidos para determinar el valor monetario de la CBA se describen en los siguientes y, en caso de existir, se mencionan las diferencias entre la metodología actual y la anterior:

- 1) Se fijan los requerimientos energéticos mínimos y el consumo recomendado de nutrientes para distintos grupos poblacionales:** la metodología aplicada hasta 2015 se basaba en un requerimiento energético diario de 2700 kilocalorías por adulto equivalente con actividad moderada, en la metodología actual se incrementó ligeramente ese requerimiento hasta 2750 kilocalorías.
- 2) Se establece la estructura de consumo alimentario con la que una población de referencia cubre esas necesidades nutricionales:** hasta 2015 la estructura de consumo de la población de referencia se obtenía de la Encuesta de Ingresos y Gastos (EIG) realizaba en 1985/1986 en el GBA. La nueva metodología se basa en la estructura de consumo de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 1996/1997, validando la misma con los datos de la ENGHo 2004/2005. Esta modificación actualiza la estructura de consumo alimentario, al incorporar los cambios en los hábitos alimenticios de la población en el período 1985/1986-2004/2005.

- 3) Adicionalmente, se incorporaron en la metodología los hábitos de consumo de las distintas regiones del país y con ello se construyeron CBAs y líneas de indigencia, propias de cada región. Esas líneas regionales son comparables entre sí, dado que derivan de las pautas de consumo de hogares equiparables en términos de poder adquisitivo. En la metodología anterior, el valor de la CBA de cada región se determinaba ajustando el valor de la CBA del GBA por un coeficiente de Paridad de Poder de Compra del Consumidor regional.
- 4) **Se seleccionan los productos, y las cantidades de los mismos, que se incluyen en la CBA:** esta selección se basa tanto en la estructura de consumo alimentario de la población de referencia, como en el concepto de densidad nutricional (relación entre recomendación óptima de nutrientes y energía) y en la intención de agregar una mayor diversidad a los componentes de la nueva CBA. Se eliminaron componentes que hasta 2015 se incluían en la CBA y que tienen un peso muy bajo en el consumo de los hogares.
- 5) Se realiza un análisis nutricional que permite ajustar, en base a criterios normativos, la CBA obtenida hasta el paso anterior.
- 6) **Se calcula el valor monetario de la CBA:** a partir de 2016 la valorización se realiza con los precios medios relevados por el IPC. En la metodología anterior se actualizaba aplicando la variación promedio de los precios de los distintos componentes de la canasta. Aunque distintas, estas alternativas de valorización producen resultados con muy pequeñas discrepancias.

Los cambios mencionados en los puntos anteriores hacen que el valor monetario de la CBA o línea de indigencia con la metodología actual sea algo mayor al que tenía con la metodología anterior, aunque como se verá a continuación, el efecto de los mismos es marcadamente menor al de los cambios que afectan el valor de la CBT o línea de pobreza.

La actualización del valor monetario de la Canasta Básica Total

La CBT usada para estimar la tasa de pobreza se obtiene a partir de la CBA, agregando a la misma el valor de los bienes y servicios no alimentarios. La forma precisa en que el valor de la CBA se amplía para obtener el valor de la CBT es multiplicándolo por la inversa del coeficiente de Engel, siendo dicho coeficiente la proporción del gasto total que la población de referencia destina al gasto alimentario. En la práctica no existe una canasta donde se especifiquen componentes no alimentarios y sus cantidades. En este sentido, el componente no alimentario de la CBT es más "empírico" que normativo. Esta práctica tampoco ha variado entre la metodología anterior y la actual. Sin embargo, los valores monetarios de la CBT bajo una y otra metodología difieren significativamente.

Dado que existen importantes diferencias entre la población de referencia (y su estructura de consumo) de la EIG 1985/1986 y la de la ENGHo 2004/2005, no es sorpresivo que existan diferencias significativas en los valores de la inversa del coeficiente de Engel obtenido en cada caso. Los

resultados muestran que la proporción del gasto total que la población de referencia destina a alimentos disminuyó significativamente entre 1985/1986 y 2004/2005, mientras que se incrementó la participación de gastos no alimentarios. Esto implica que el coeficiente de Engel es menor, y su inversa mayor, en 2004/2005 que en 1985/1986. Por ello, la distancia que existe entre la línea de indigencia y la línea de pobreza es bastante mayor en la metodología actual que en la anterior.

Parte de la explicación de ese resultado es que se modificó la composición de la población de referencia: en 1985/1986 ésta se ubicaba entre los percentiles 21 a 40 de la distribución del ingreso per cápita de los hogares del GBA, mientras que en 2004/2005 se ubicaba entre los percentiles 29 y 48 de la distribución de los ingresos netos de alquiler de la población nacional urbana.

La otra parte de la explicación es que la participación del gasto alimentario en el gasto total disminuyó en el tiempo para todos los quintiles de la distribución del ingreso (excepto el más rico, donde se mantuvo casi inalterada). Esto implica que el coeficiente de Engel habría caído aún si la composición de la población de referencia no se hubiese alterado.

Adicionalmente, la CBT de la metodología anterior se basaba exclusivamente en los hábitos de consumo de la población del GBA, mientras que en la nueva metodología se cuenta con una CBA para cada región, y se elaboran coeficientes de Engel, y sus inversas, específicos para cada región. Por ello, las CBTs también son específicas de cada región del país.

En relación con la actualización mes a mes del valor de la CBT, dicho procedimiento se realiza a partir de suponer cantidades constantes de consumo de alimentos y no alimentos y actualizar el valor del gasto alimentario y no alimentario en esas cantidades con información del IPC. Es decir, en cada período el coeficiente de Engel varía toda vez que lo haga el precio relativo de los alimentos respecto a otros bienes y servicios no alimentarios.

Otras modificaciones en la metodología de medición de indigencia y pobreza

Existe una modificación adicional: el cambio en la escala utilizada para convertir a los distintos individuos en unidades de adulto equivalente. A partir de la metodología 2016 se emplea una escala más desagregada (se separa a

la población en más grupos de edad-género), y se establecen nuevos coeficientes de adulto equivalente para cada grupo. Este cambio tiene un efecto marginal en las estimaciones de indigencia y pobreza y, conceptualmente, se puede considerar como una dimensión adicional del cambio en el requerimiento energético mínimo. En la práctica, la escala de adulto equivalente se usa para calcular el número de miembros entre los que se reparte el ingreso total familiar, y con ello se obtiene la medida de ingreso usada en las estimaciones: el "ingreso familiar por adulto equivalente". Por ello, en este trabajo se considerará que el cambio en la escala de adulto equivalente es una (leve) modificación en la definición de ingreso, la cual tiene efectos apenas marginales en las mediciones de indigencia y pobreza.

La aplicación de la metodología 2016 al período 1992-2015

Para aplicar la metodología de medición de pobreza que INDEC utiliza desde 2016 al período 1992-2015 es necesario: 1) obtener los valores monetarios que las líneas de indigencia y pobreza habrían tenido en ese período de aplicarse la nueva metodología de estimación; y 2) definir el ingreso por adulto equivalente en esos años a partir de la nueva escala de adulto equivalente presentada en 2016. Mientras que el segundo aspecto es de fácil solución a partir de los microdatos de la EPH, el primer punto requiere de una serie de decisiones y ejercicios más complejos, los que son descritos a continuación.

En el documento "Metodología INDEC N°22" donde INDEC describe la nueva metodología de medición de la indigencia y pobreza y sus diferencias con la metodología anterior, se presentan diversos ejercicios que permiten apreciar los efectos en las estimaciones de los distintos cambios implementados. Para esos ejercicios INDEC eligió el año 2006 y el aglomerado GBA como base, y por lo tanto en el documento reporta los valores monetarios que la CBA y la CBT habrían tenido en dicho año si se hubiesen calculado con la metodología aplicada desde 2016. Sin embargo, el organismo no publicó el recalcu del valor monetario de la CBA y la CBT para ningún otro momento anterior a 2016, más allá del caso de 2006.

Por esa razón, para aplicar la nueva metodología de medición de pobreza al período 1992-2015 es necesario reconstruir los valores monetarios de las líneas de indigencia y pobreza durante todo ese período. La forma ideal de hacerlo sería: 1) usar los precios medios de cada componente de la CBA en cada región y momento para obtener el valor de la CBA; y 2) usar la evolución

de los precios relativos de alimentos y no alimentos en cada región y momento para obtener el coeficiente de Engel, y con ello el valor de la CBT.

Desafortunadamente no se dispone de la información necesaria para aplicar la solución ideal, por lo que se recurrió a la siguiente solución aproximada (pero imperfecta):

- 1) Un primer valor posible de la CBA de GBA para cada mes de 2007-2015 fue obtenido deflactando el valor de la CBA del GBA de abril de 2016 con el IPC Alimentos. La CBT de GBA para cada mes de 2007-2015 se obtuvo siguiendo la misma práctica, pero partiendo de la CBT del GBA de abril de 2016 y deflactando con el IPC General.
- 2) Un segundo valor posible de las CBA de GBA para cada mes de 2007-2015 fue obtenido deflactando el valor de la CBA del GBA de diciembre de 2006 con el IPC Alimentos. La CBT de GBA para cada mes de 2007-2015 se obtuvo siguiendo la misma práctica, pero partiendo de la CBT del GBA de diciembre de 2006 y deflactando con el IPC General.
- 3) En las estimaciones de GBA se usó para cada mes del período 2007-2015 la CBA y la CBT que surgen del promedio ponderado de los dos valores a los que se llega con los procedimientos anteriores. La ponderación toma en cuenta la distancia en el tiempo que existe entre el mes para el que se estiman la CBA y la CBT y los meses de diciembre de 2006 y abril de 2016, que fueron los puntos de partida en la estimación de cada uno de los valores. Por ejemplo, en la determinación de las canastas de 2007 pondera más fuertemente el valor de las líneas que se estimó deflactando a partir de las canastas de diciembre de 2006, mientras que en la determinación de las líneas de 2015 pondera más fuertemente el valor de la línea que se obtuvo deflactando las canastas de abril de 2016.
- 4) Respecto a la CBA y la CBT del GBA para cada mes del período anterior a 2006, las mismas se obtuvieron deflactando la CBA y la CBT de GBA, respectivamente, del mes enero de 2006. En todos los casos se usó el IPC General para deflactar, ya que no se dispone de IPC Alimentos para ese período.
- 5) Dado que no se cuenta con IPC regionales, se asumió que la relación entre las CBA y CBT del GBA y las CBA y CBT de cada región guarda la misma proporción que tenían en abril de 2016 (último dato disponible de esa proporción).
- 6) El IPC utilizado para deflactar las canastas es una serie de IPC que empalma la siguiente información: IPC-INDEC período 1992-2006, IPC-Graciela Bevacqua período 2007-2015, e IPC-INDEC período 2016-2018.

B) El ajuste de los ponderadores poblacionales

A partir del tercer trimestre de 2013, el INDEC realizó algunas modificaciones en el diseño muestral de la EPH. Asimismo, ajustó los ponderadores que expanden la muestra de la encuesta a la población total. La razón detrás de estos cambios parece haber sido la disponibilidad de nueva información sobre la distribución poblacional, proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Aunque no existe información específica y precisa sobre el sentido y la metodología detrás de los cambios mencionados en el párrafo anterior, la lógica indica que los mismos se justifican principalmente en las diferencias existentes entre las proyecciones poblacionales utilizadas para calcular los ponderados de la EPH (las que fueron realizadas usando como base el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001), y la efectiva evolución de la población que se verificó entre el Censo de 2001 y el Censo de 2010.

En términos de la composición poblacional, el ajuste en los ponderadores implicó un "rejuvenecimiento" de la población expandida, respecto a la tendencia que se venía observando con anterioridad en la encuesta⁵⁰. Hasta mediados de 2013 las proyecciones poblacionales incorporadas en la EPH implicaban que la composición de la población argentina tendía a cambiar hacia una población de mayor edad promedio. Por el contrario, a partir del tercer trimestre de 2013 la EPH reflejó una reversión en esa tendencia, y la participación poblacional de niños y jóvenes creció durante los siguientes 3/4 trimestres, para luego mantenerse relativamente constante en un nivel más elevado al que tenía antes de esa reversión.

A partir del segundo trimestre de 2016, el "nuevo" INDEC utilizó en la EPH proyecciones poblacionales que parecen más compatibles con las que se venían utilizando hasta mediados de 2013 que con aquellas que se utilizaron entre el segundo semestre de 2013 y el primer semestre de 2015. De este modo, desde 2016 se observa en la EPH nuevamente un "envejecimiento" en la composición poblacional de Argentina.

Como resultado de lo explicado en los párrafos anteriores, todas las EPH entre el segundo semestre 2013 y el primer semestre de 2015 proyectan una población con una composición poblacional más joven que las EPH previas y posteriores. Dado que no está del todo claro las razones por las que INDEC realizó, y luego revirtió el cambio, es difícil determinar el ajuste correcto que se debe aplicar, y en qué encuestas llevarlo a cabo. Lo que se puede afirmar sin dudas es que no hubo un cambio brusco en la composición poblacional como el que se refleja en las EPH.

Si no se realiza ningún ajuste, las estimaciones de indigencia y pobreza podrían verse afectadas por la modificación "artificial" en la composición de la población. Dado que existe una conocida y ampliamente documentada relación negativa entre edad y niveles de indigencia y pobreza, es de esperar

⁵⁰ Los cambios también afectan la composición poblacional en términos de género y distribución regional. En este documento se consideró únicamente el aspecto etario, dado que es el que tiene mayores efectos en las estimaciones de indigencia y pobreza. La incorporación de las dimensiones de género y región podría tener un efecto adicional de a lo sumo un par de décimas, sin afectar las conclusiones generales.

que un cambio que resulta en una "población más joven" produzca un incremento en las tasas de indigencia y pobreza, mientras que lo contrario ocurre si el cambio resulta en una "población más vieja". En este sentido, el ajuste que se introdujo en las EPH entre el segundo semestre de 2013 y el primer semestre de 2015 puede haber agregado algunas décimas o incluso puntos porcentuales adicionales a las tasas de indigencia y pobreza estimadas en ese período.

En esta sección se propone un ajuste simple, para "descontar" este efecto en las estimaciones, e incrementar la comparabilidad de toda la serie. El supuesto detrás del ajuste es que la población argentina se encuentra en una etapa del proceso de transición demográfica que resulta en cambios lentos pero continuos en la composición de etaria de la población, y que dichos cambios se manifiestan en un gradual envejecimiento de esta. Más específicamente, el ajuste se hizo a través del siguiente procedimiento:

- Se calculó la composición etaria de la población en la EPH del segundo trimestre de 2013 y en la EPH del segundo trimestre de 2016.
- Se asumió que la evolución de la composición etaria de la población en el período comprendido entre las encuestas mencionadas siguió una tendencia lineal.
- Se calcularon los factores de ajuste (para cada grupo etario) que, al multiplicarse por los ponderadores de cada observación en las EPH del período segundo semestre de 2013/primer semestre de 2015, hacen que la proyección poblacional resultante refleje esa evolución lineal en la composición etaria de la población. En otros términos, los factores de ajuste revierten el "rejuvenecimiento" poblacional de las encuestas de ese período y ajustan las proyecciones poblacionales de estas a una tendencia lineal entre el segundo trimestre de 2013 y el segundo trimestre de 2016.

Una vez realizados estos ajustes en las encuestas mencionadas, se pueden estimar las series de indigencia y pobreza usando las EPH con los ajustes de la proyección poblacional que se describieron en los pasos anteriores, y que corrigen por los cambios realizados por INDEC. En los resultados se observa que el efecto de este ajuste es relativamente pequeño, pero sistemático, en la dirección esperada, en las estimaciones de pobreza (y en menor medida en las de indigencia).

C) El método de corrección de la no respuesta de ingresos

La no respuesta (total o parcial) es común en las encuestas de hogares. Aunque la falta de cooperación de los entrevistados es la principal razón de este problema, hay otros factores explicativos: la imposibilidad de concretar la entrevista tras varias visitas, las dificultades en el trabajo de campo que impiden llegar a ciertos hogares que fueron seleccionados, el olvido de

información por parte de informantes directos o el desconocimiento de esta por parte de informantes indirectos, etc. Además, existen casos donde existe respuesta, pero la misma es incoherente, lo que a efectos prácticos es similar a un caso de no respuesta.

Cuando la no respuesta es total, el problema se remedia con el mismo tratamiento en la mayoría de las encuestas: se corrigen las probabilidades de selección por no respuesta y se reajustan los factores de ponderación de quienes completaron la encuesta. Sin embargo, no existe una metodología uniforme para corregir la no respuesta parcial. Incluso, dicho tratamiento suele variar no solamente entre encuestas, sino también entre variables.

Las fuentes de ingresos están entre las variables que presentan mayores dificultades de captación en las encuestas de hogares, por lo que no es una sorpresa la existencia de no respuesta en las preguntas referidas a las mismas. La extensión con la que aparece y la metodología usada para tratar este problema son aspectos que inevitablemente afectan las estimaciones de indigencia y pobreza. Como se observará a lo largo de esta sección, el caso de Argentina ilustra con claridad la afirmación anterior⁵¹.

En el caso de Argentina, la no respuesta de ingresos es un problema importante. Entre 2003 y 2018, el porcentaje de hogares donde al menos un miembro no responde en alguna variable de ingresos fluctuó entre 15% y 25%, valores muy altos para estándares internacionales. Entre 2003 y 2006 la no respuesta tendió a decrecer, pero luego se incrementó fuertemente entre 2007 y 2015, para mantenerse estable desde entonces. Ese incremento posiblemente sea un costo adicional asociado al mal manejo del INDEC entre 2007-2015: el deterioro de la calidad de la información de la EPH. El crecimiento en la no respuesta implica un deterioro en la calidad de la información de la encuesta, ya que la corrección que se aplica nunca es un sustituto perfecto de la información que no se pudo recoger⁵². En ese sentido, la mejor solución es aplicar procedimientos que permitan reducir la no respuesta de ingresos (seguimiento de hogares con no respuesta, aplicación de controles de calidad de los datos, etc.), de modo de disminuir la importancia del tratamiento que se aplica a posteriori para mitigar el problema.

⁵¹ Esta sección no discute la sub-declaración de ingresos. INDEC no aplica, ni ha aplicado, ningún tipo de corrección a este problema. Salvia y Donza (1999) y Donza (2013) señalan que la sub-declaración tiene un efecto pequeño en las estimaciones de pobreza e indigencia, si se lo compara con el efecto de la no respuesta. Es probable que la sub-declaración tenga un efecto más importante en las estimaciones de desigualdad.

⁵² Aunque no es posible identificar por qué se incrementó la no respuesta a partir de 2007, es probable que se vincule tanto con el deterioro de las capacidades del INDEC por el despido y/o desplazamiento de personal técnico especializado, como con la desconfianza de la población en el trabajo del INDEC, lo que puede haber llevado a una mayor renuencia a brindar información sensible por parte de los encuestados.

Con relación a las metodologías de corrección de la no respuesta de ingresos, el INDEC ha empleado distintos tratamientos:

- Entre 1974 y 2003 no corregía la no respuesta de ingresos. En las bases de datos de la EPH es posible identificar a los individuos y hogares que presentan problemas de no respuesta. En las estimaciones oficiales dichos casos eran excluidos.
- A partir de 2003, se aplicaron distintos procedimientos de corrección. Inicialmente la corrección era mediante ponderadores específicos para variables de ingresos (ingreso ocupación principal, ingreso total individual e ingreso total familiar), que se obtenían ajustando el ponderador general por la no respuesta en la variable de ingreso correspondiente, calibrándolo para mantener la estructura de la muestra original con relación a ciertas subpoblaciones de interés. Los ponderadores específicos toman valor cero para individuos/hogares con problemas de no respuesta⁵³ y toman un valor más alto que el ponderador general para los individuos/hogares sin este problema. Este procedimiento se aplicó hasta 2006.
- En 2009, luego de más de dos años sin publicar las bases usuarias de la EPH, el INDEC publicó nuevas versiones de las bases del período 2003-2006 y primeras versiones de las bases del período 2007-2009. En esas bases de datos la no respuesta de ingresos se corrigió con imputación individual de valores faltantes mediante *hot-deck* aleatorio, metodología que se siguió usando hasta 2015. Esa técnica permite imputar a nivel individual las distintas variables de ingreso con valores faltantes. Para ello se definen "celdas de imputación" a partir de un conjunto de variables: sexo, edad, condición de actividad, horas trabajadas, calificación, nivel de educación, aglomerado, etc. Cada valor faltante se reemplaza por un valor válido, seleccionado aleatoriamente entre las observaciones que pertenecen a la misma "celda de imputación" de la observación con valor faltante. Esos valores válidos son "donantes", y el procedimiento es iterativo, sin reposición y se usa hasta imputar todos los valores faltantes: si uno queda sin imputar porque la "celda de imputación" se quedó sin donantes, se amplían los donantes potenciales en la "celda de imputación" al retirar una variable explicativa, y se reitera el procedimiento.
- A partir de 2016, INDEC decidió retomar la metodología utilizada inicialmente en 2003: el tratamiento de no respuesta mediante reponderación de variables de ingresos. Asimismo, se reforzaron ciertas tareas que buscan reducir la no respuesta (capacitaciones y talleres, controles e informes trimestrales, asistencia técnica para identificar las causas de la no respuesta y el análisis de soluciones posibles, etc.).

En este documento se aplicó el mismo ajuste por no respuesta a toda la serie, dado que es esperable que la utilización de metodologías distintas afecte en forma diferencial las estimaciones de pobreza e indigencia⁵⁴, disminuyendo la comparabilidad de la serie. Idealmente, la metodología de

⁵³ Bajo esta metodología de reponderación, el problema de no respuesta de ingresos de un individuo se transmite al hogar al que pertenece, en el caso del ingreso total familiar. Es decir, si existe no respuesta de al menos un individuo en un hogar, el ponderador del ingreso total familiar toma valor cero para todos los integrantes de ese hogar.

⁵⁴ Medina y Galván (2007) evalúan el efecto de varias metodologías de corrección de no respuesta en las estimaciones de pobreza y desigualdad, con datos de Argentina. Concluyen que los indicadores de pobreza son sensibles al procedimiento de corrección, incluso más que los de desigualdad. El efecto de cada método depende de la variable de ingreso que se considera y de la tasa de no respuesta (y su distribución) en la encuesta, por lo que no existe una mejor metodología disponible.

corrección de no respuesta preferida es la de reponderación de variables de ingreso, dado que es la que se usa en forma oficial por el INDEC desde 2016. Desafortunadamente, es complicado aproximar dicho ejercicio, dado que INDEC no publicó información precisa sobre como aplica dicha metodología. En particular, se desconoce cómo se definen las "subpoblaciones de interés", concepto clave para recalibrar los ponderadores y preservar la estructura de la muestra original.

Aunque tampoco existe información completa como para replicar a la perfección la imputación a nivel individual de valores faltantes mediante *hot-deck* aleatorio, INDEC publicó en 2009 un documento (Metodología N°15) que explica con algún grado de detalle cómo se aplica dicho procedimiento en las EPH. Usando esa documentación es posible replicar razonablemente bien la imputación por *hot-deck* aleatorio que INDEC realizó en las EPH del período 2003-2015. De ese modo, en este trabajo se optó por aplicar esta metodología a todas las encuestas del período 1992-2018, de modo de incrementar la comparabilidad de las estimaciones de indigencia y pobreza obtenidas a partir de las mismas.

Resumiendo, los ajustes que fueron realizados en este documento para incrementar la comparabilidad, y que generan las series comparables de indigencia y pobreza para el período 1992-2018, son los siguientes:

- 1) Se calcularon, y usaron en las estimaciones, los valores que tendrían en el período 1992-2015 la CBA y la CBT que se definieron en 2016 al actualizar la metodología de medición de indigencia y pobreza. También se utilizó en las estimaciones la nueva escala de adulto equivalente que emplea INDEC desde 2016.
- 2) Se ajustaron los ponderadores poblacionales para el período 2013-2015, de modo de corregir el efecto que introducen en las estimaciones de indigencia y pobreza los cambios en los mismos que INDEC introdujo y luego revirtió. En particular, el ajuste modifica los ponderadores de modo que los mismos reflejen una evolución suave en la estructura etaria de la población.
- 3) Se aplicó el mismo método de corrección de no respuesta parcial de ingresos a todo el período 1992-2018: la imputación individual de valores faltantes por el método de *hot-deck* aleatorio.



Anexo II. El cálculo de la pobreza crónica

Este Anexo presenta algunos detalles de la metodología implementada para calcular pobreza crónica. En particular, el procedimiento exige correr regresiones de variables binarias para determinar el vínculo de un conjunto de características observables de las personas con su status de pobreza. En particular, se estiman modelos probit de la condición de pobreza utilizando microdatos de bases semestrales de la EPH desde 2003 a la actualidad.

Formalmente, la variable dependiente es una variable binaria donde $p_i = 1$ si el hogar i es pobre y 0 en caso contrario. Se modela la probabilidad condicional de que un hogar sea pobre como $prob(p_i = 1 | X_i) = F(X_i\beta)$ donde $prob(.)$ denota probabilidad, X es un vector de covariables y β el vector de coeficientes a estimar y $F(.)$ es la función de distribución acumulada normal estándar

$$F(X_i\beta) = \Phi(X_i\beta) = \int_{-\infty}^{X_i\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{z^2}{2}} dz$$

Como variables en X se incluyen variables del hogar, de la vivienda y de los miembros del hogar: edades, dummies de rangos etarios, años de educación, dummies de nivel educativo, número de miembros del hogar, dummies de aglomerado, tipo de vivienda, además de algunas interacciones y términos no lineales (cuadrados).

De cada modelo de pobreza estimado para cada período t (semestres en nuestra aplicación en la sección 5 del trabajo) se obtienen los coeficientes β_t estimados que permiten predecir la probabilidad de ser pobre de cada hogar observado en un momento base dado t_0 (en el trabajo t_0 corresponde al primer semestre de 2018). Así habrá tantas probabilidades estimadas de pobreza de un hogar i observado en t_0 como períodos para los que se estimaron modelos de pobreza. Formalmente, sea p_{i0}^t la probabilidad estimada de ser pobre de un hogar i observado en un período base t_0 si ese hogar hubiera sido observado en otro período t .

El procedimiento para definir pobreza crónica en t_0 implica:

- (i) identificar para cada hogar observado en t_0 el valor mínimo de ese conjunto de probabilidades estimadas (p_{im}); es decir

$$p_{im} = \min p_{i0}^t$$

- (ii) ordenar a los hogares de acuerdo a su valor de p_{im}
- (iii) definir como pobres crónicos al 10% de hogares con los mayores valores de p_{im} .

En el otro extremo, la definición de población no vulnerable implica:

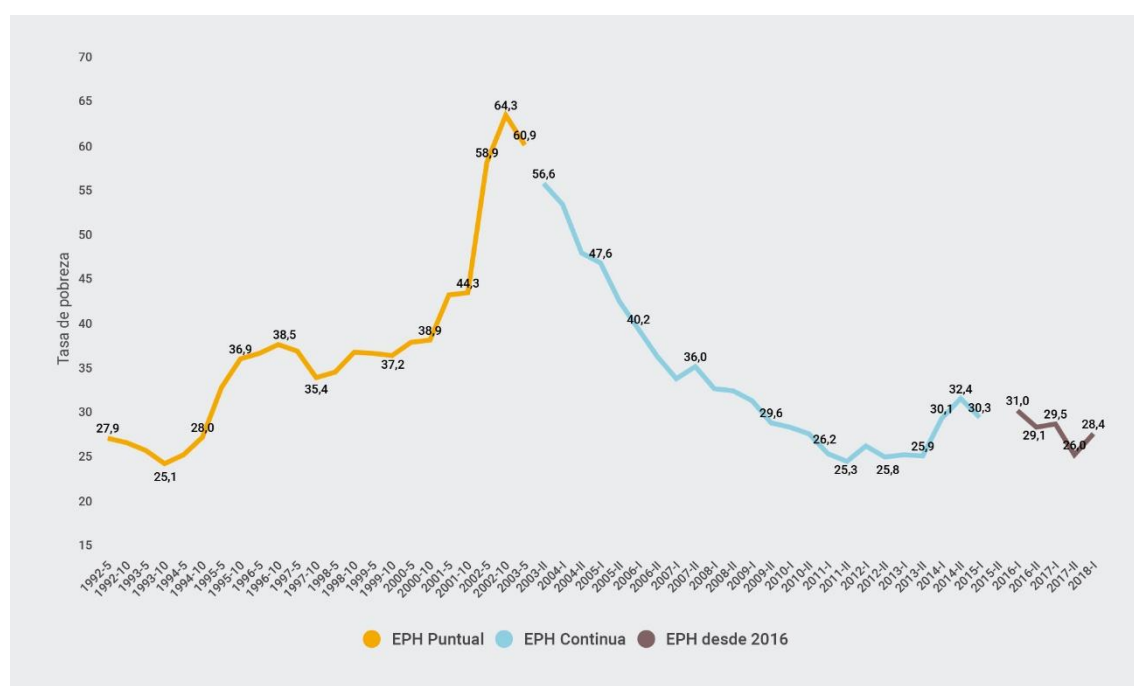
- (i) identificar para cada hogar observado en t_0 el valor máximo del conjunto de probabilidades estimadas (p_{iM})
- (ii) ordenar a los hogares de acuerdo a su valor de p_{iM}
- (iii) definir como no vulnerables al 10% de hogares con los menores valores de p_{iM} .



Anexo III. Figuras

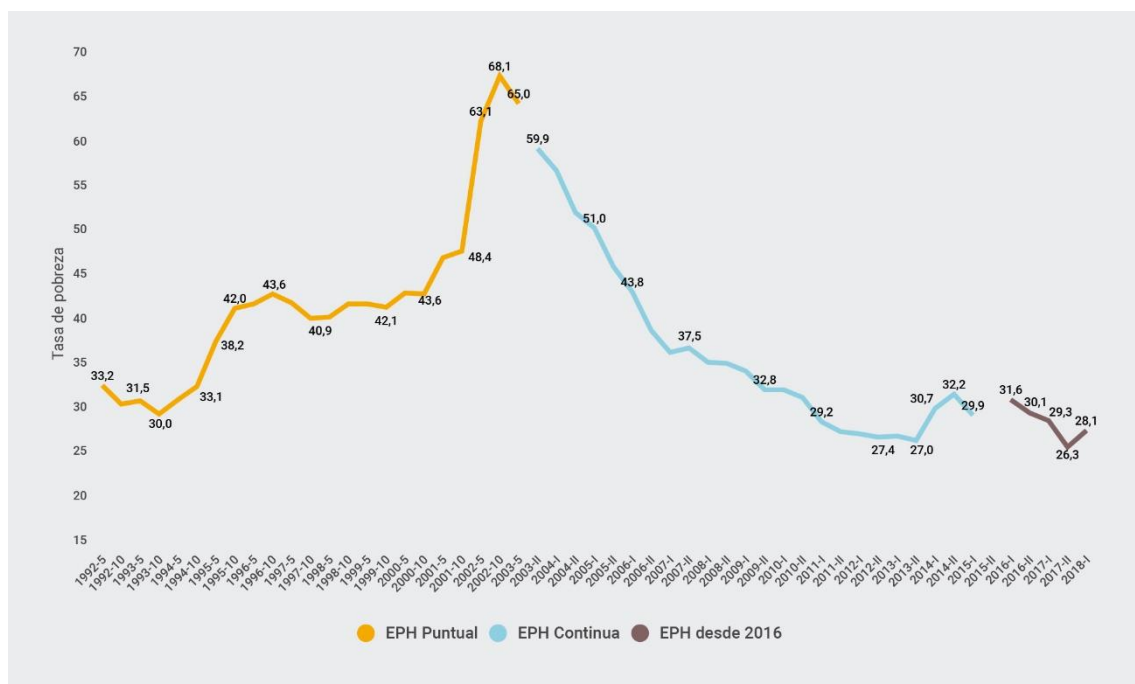
Las estimaciones en las siguientes figuras fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo y en todas las encuestas se corrigió la no respuesta de ingresos con la misma metodología y se incluyeron en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos laborales y no laborales. Las estimaciones de pobreza e indigencia para Argentina (Figuras 3.3 y 3.6) incluyen desde octubre de 1995 a los 29 aglomerados urbanos disponibles desde entonces, pero entre mayo de 1992 y mayo de 1995 se incluye únicamente un subconjunto de 16 a 23 aglomerados, por lo que los primeros años de la serie no son estrictamente comparables al resto de los años.

Figura 3.2. Evolución de la tasa de pobreza, Gran Buenos Aires (serie comparable 1992-2018)



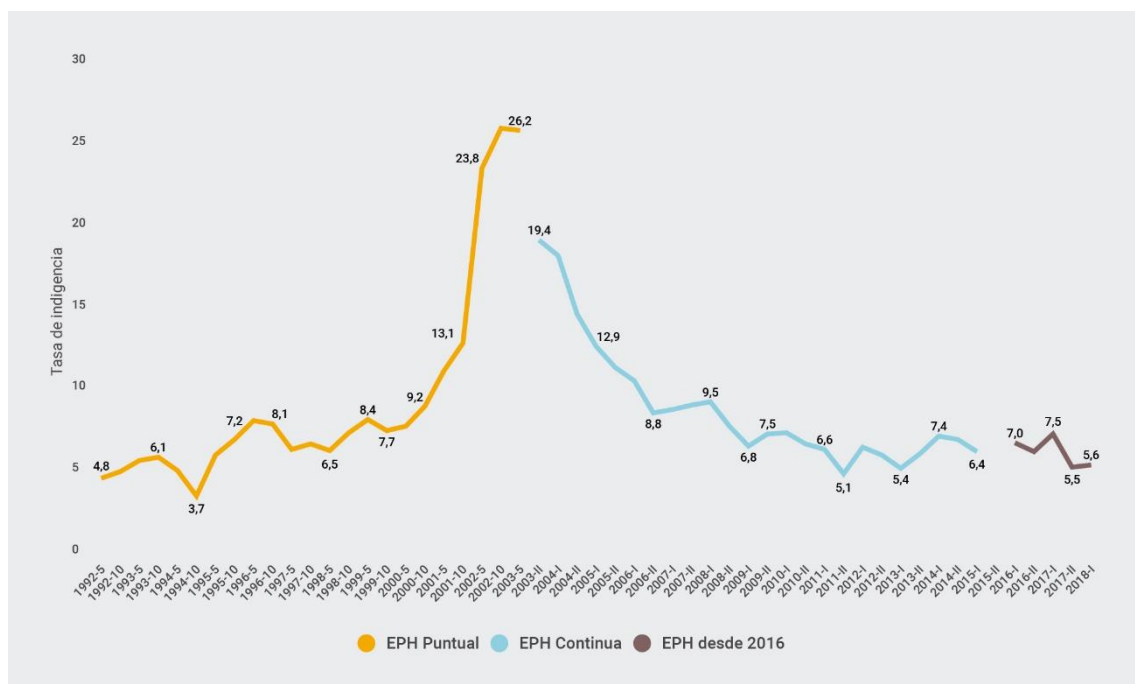
Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Figura 3.3 Evolución de la tasa de pobreza, Argentina (serie comparable 1992-2018)



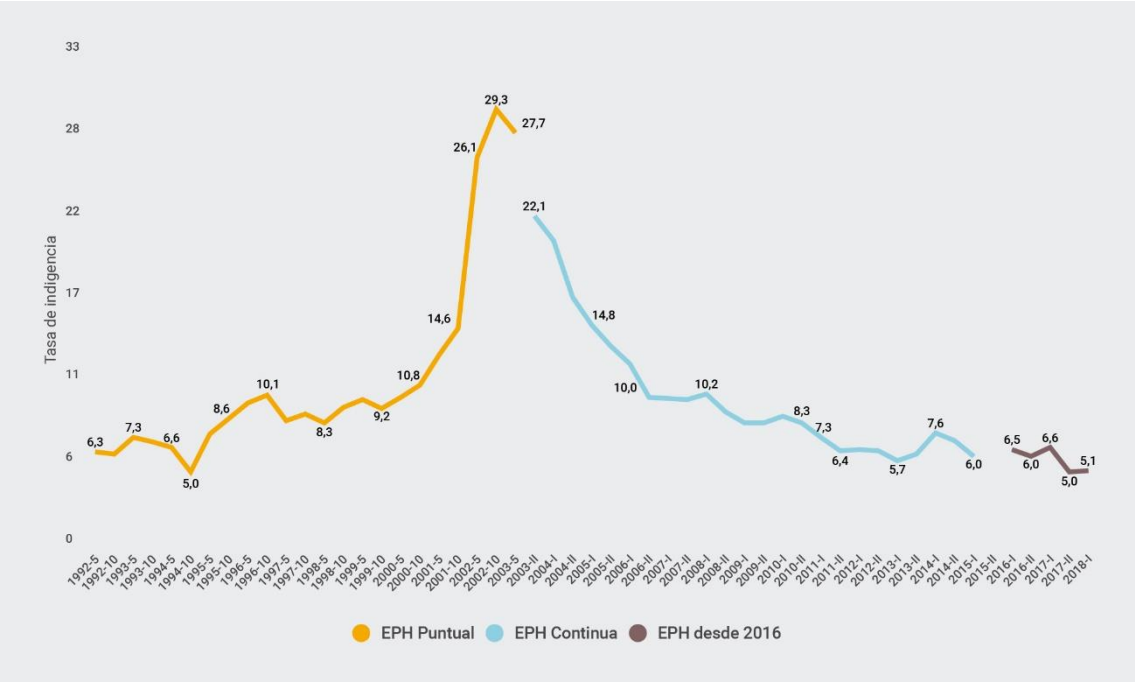
Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Figura 3.5. Evolución de la tasa de indigencia, Gran Buenos Aires (Serie comparable 1992-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

Figura 3.6. Evolución de la tasa de indigencia, Argentina (Serie comparable 1992-2018)



Fuente: elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.



Anexo IV. Cuadros

Cuadro 5.1. Perfil demográfico de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Proporción	10.0	80.0	10.0	10.0
Distribución etaria				
[0,15]	47.9	21.2	1.9	38.0
[16,25]	23.6	17.0	4.2	21.6
[26,40]	16.9	22.5	24.8	19.1
[41,64]	11.1	26.4	38.9	19.6
[65+]	0.5	12.9	30.2	1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Edad promedio	19.3	35.3	52.5	24.4
Estructura familiar				
Tamaño del hogar	6.1	3.1	1.9	4.3
Número de niños <12	2.5	1.1	0.3	1.8
Tasa de dependencia	4.1	1.8	1.3	3.6
Jefatura femenina	43.4	40.0	48.8	46.6

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.2. Perfil de vivienda de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Propiedad de la vivienda	68.2	70.3	72.7	66.6
Personas por cuarto	1.5	0.7	0.4	1.0
Vivienda en lugar inconveniente	6.7	2.5	0.3	5.3
Vivienda de baja calidad	6.2	1.0	0.6	3.1
Acceso a agua	98.5	99.5	100.0	98.9
Baños higiénicos	63.4	95.0	99.8	80.4
Cloacas	28.9	66.5	92.7	48.2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.3. Perfil educativo de la pobreza crónica

Pobreza crónica				Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Años de educación				
Total	5.7	9.0	15.2	7.0
[10,20]	7.8	9.0	11.0	8.2
[21,30]	8.8	12.1	15.6	10.3
[31,40]	7.9	11.9	16.4	9.8
[41,50]	6.9	11.3	16.2	9.1
[51,60]	5.9	10.0	15.9	8.6
[61+]	4.3	8.1	14.7	7.6
Grupos educativos (adultos)				
Bajo	69.3	25.7	0.4	46.0
Medio	29.6	50.1	8.9	43.0
Alto	1.1	24.2	90.6	11.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Asistencia escolar				
[3,5]	95.0	98.1	100.0	93.9
[6,12]	99.4	98.6	95.8	98.6
[13,17]	89.3	95.2	100.0	90.1
[18,23]	29.1	53.0	73.4	37.8

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.4. Perfil de empleo de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	ingreso corriente
Participación laboral				
Total	27.2	47.1	64.8	32.1
[16,24]	37.9	44.6	56.5	35.2
[25,55]	68.6	82.0	92.8	65.5
[56+]	53.5	32.8	41.6	48.0
Hombres [25,55]	92.8	93.7	95.6	86.0
Mujeres [25,55]	46.7	71.1	90.4	50.1
Ocupados				
Total	32.3	49.5	63.3	30.0
[16,24]	25.7	34.0	40.7	19.8
[25,55]	61.0	75.8	90.4	49.3
[56+]	47.5	30.7	40.3	36.2
Hombres [25,55]	85.2	88.0	93.2	66.8
Mujeres [25,55]	39.1	64.4	88.0	36.3
Tasa de desocupación				
Total	17.0	9.8	3.7	28.6
[16,24]	32.1	23.8	27.9	43.9
[25,55]	11.0	7.6	2.6	24.7
[56+]	11.2	6.4	3.3	24.6
Hombres [25,55]	8.2	6.0	2.5	22.4
Mujeres [25,55]	16.1	9.5	2.6	27.6
Duración del desempleo	6.8	9.1	8.0	8.3

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.5. Perfil de horas trabajadas y salarios horarios

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Horas trabajadas				
Total	36.7	39.2	37.9	31.0
[16,24]	33.6	34.4	29.5	27.7
[25,55]	38.4	40.3	39.1	32.0
[56+]	32.6	37.9	35.9	31.2
Hombres [25,55]	42.6	44.9	41.9	37.1
Mujeres [25,55]	29.8	34.4	36.6	24.9
Salario horario				
Total	66.4	106.6	205.8	61.9
[16,24]	59.0	82.5	137.5	54.0
[25,55]	69.4	110.7	192.5	64.7
[56+]	61.1	106.7	241.3	55.3
Hombres [25,55]	70.3	112.7	194.9	65.5
Mujeres [25,55]	67.5	108.2	190.2	63.6

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.6. Perfil de tipo de empleo de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Empleador	1.7	3.8	6.6	2.3
Asalariado-firma mediana y grande	27.1	34.3	35.4	18.5
Asalariado-sector público	8.2	16.5	29.9	8.4
Profesional independiente	0.0	2.2	16.8	1.6
Asalariado-firma chica	36.5	22.8	7.0	33.6
No calificado independiente	24.8	19.8	4.1	33.5
Empleado familiar	1.6	0.7	0.3	2.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.7. Perfil sectorial del empleo

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Actividades primarias	3.6	1.5	1.6	2.7
Industria trabajo-intensiva	8.6	6.8	2.9	8.8
Industria capital-intensiva	4.7	5.8	4.3	3.7
Construcción	23.9	9.2	2.1	18.4
Comercio	24.1	25.9	12.4	27.7
Servicios públicos y transporte	5.1	7.8	4.9	5.3
Servicios calificados	5.2	9.0	20.2	4.8
Administración pública	4.6	7.9	12.4	4.0
Educación y salud	7.7	17.9	38.5	9.1
Servicio doméstico	12.4	8.3	0.7	15.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.8. Beneficios laborales y pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Empleo fijo	65.0	85.1	92.0	55.7
Derecho a jubilación	33.3	65.7	85.3	26.0
Seguro de salud	36.4	67.8	88.9	28.7

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.9. Necesidades básicas insatisfechas y pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
NBI	69.9	17.2	1.1	53.2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 5.10. Perfil de pobreza

	Pobres crónicos	10% siguiente
Proporción	10.0	10.0
Distribución etaria		
[0,15]	47.9	34.9
[16,25]	23.6	21.9
[26,40]	16.9	21.4
[41,64]	11.1	20.4
[65+]	0.5	1.4
Total	100.0	100.0
Edad promedio	19.3	24.9
Estructura familiar		
Tamaño del hogar	6.1	4.4
Número de niños <12	2.5	1.5
Tasa de dependencia	4.1	3.1
Je fatura femenina	43.4	40.8

	Pobres crónicos	10% siguiente
Participación laboral		
Total	27.2	36.5
[16,24]	37.9	38.1
[25,55]	68.6	70.5
[56+]	53.5	45.7
Hombres [25,55]	92.8	92.1
Mujeres [25,55]	46.7	52.5
Ocupados		
Total	32.3	38.6
[16,24]	25.7	23.5
[25,55]	61.0	61.2
[56+]	47.5	39.2
Hombres [25,55]	85.2	83.7
Mujeres [25,55]	39.1	42.5
Tasa de desocupación		
Total	17.0	18.4
[16,24]	32.1	38.3
[25,55]	11.0	13.2
[56+]	11.2	14.3
Hombres [25,55]	8.2	9.2
Mujeres [25,55]	16.1	19.0
Duración del desempleo	6.8	8.5

	Pobres crónicos	10% siguiente
Empleador	1.7	1.8
Asalariado-firma mediana y grande	27.1	25.6
Asalariado-sector público	8.2	8.4
Profesional independiente	0.0	0.1
Asalariado-firma chica	36.5	33.5
No calificado independiente	24.8	29.6
Empleado familiar	1.6	0.9
Total	100.0	100.0

	Pobres crónicos	10% siguiente
Propiedad de la vivienda	68.2	70.6
Personas por cuarto	1.5	1.0
Vivienda en lugar inconveniente (INDEC)	6.7	3.6
Vivienda de baja calidad (INDEC)	6.2	1.1
Acceso a agua	98.5	99.3
Baños higiénicos	63.4	86.9
Cloacas	28.9	46.2

Fuente: elaboración propio sobre datos de la EPH-INDEC.

Cuadro 7.2. Tasa de pobreza proyectada en escenarios de crecimiento alternativos

	Crecimiento bajo (1%)			Crecimiento medio (3%)			Crecimiento alto (5%)		
	e=-0.5	e=-1	e=-2	e=-0.5	e=-1	e=-2	e=-0.5	e=-1	e=-2
2018	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
2019	29.9	29.7	29.4	29.6	29.1	28.2	29.3	28.5	27.0
2020	29.7	29.4	28.8	29.1	28.2	26.5	28.5	27.1	24.3
2021	29.6	29.1	28.2	28.7	27.4	24.9	27.8	25.7	21.9
2022	29.4	28.8	27.7	28.2	26.6	23.4	27.1	24.4	19.7
2023	29.3	28.5	27.1	27.8	25.8	22.0	26.4	23.2	17.7
2024	29.1	28.2	26.6	27.4	25.0	20.7	25.8	22.1	15.9
2025	29.0	28.0	26.0	27.0	24.2	19.5	25.1	21.0	14.3
2026	28.8	27.7	25.5	26.6	23.5	18.3	24.5	19.9	12.9
2027	28.7	27.4	25.0	26.2	22.8	17.2	23.9	18.9	11.6
2028	28.5	27.1	24.5	25.8	22.1	16.2	23.3	18.0	10.5
2029	28.4	26.9	24.0	25.4	21.5	15.2	22.7	17.1	9.4
2030	28.2	26.6	23.5	25.0	20.8	14.3	22.1	16.2	8.5
2031	28.1	26.3	23.1	24.6	20.2	13.4	21.6	15.4	7.6
2032	28.0	26.1	22.6	24.3	19.6	12.6	21.0	14.6	6.9
2033	27.8	25.8	22.2	23.9	19.0	11.9	20.5	13.9	6.2
2034	27.7	25.5	21.7	23.6	18.4	11.1	20.0	13.2	5.6
2035	27.5	25.3	21.3	23.2	17.9	10.5	19.5	12.5	5.0
2036	27.4	25.0	20.9	22.9	17.3	9.8	19.0	11.9	4.5
2037	27.3	24.8	20.4	22.5	16.8	9.3	18.5	11.3	4.1
2038	27.1	24.5	20.0	22.2	16.3	8.7	18.1	10.8	3.6

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.



Acerca de los autores

Leonardo Gasparini

Director del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP e investigador de CONICET.

Leopoldo Tornarolli

Investigador del CEDLAS-UNLP y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

Pablo Gluzmann

Investigador del CEDLAS-UNLP y CONICET, y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

Para citar este documento

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.

