

RECORRIDO POR LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La cuantificación de la pobreza abarca aspectos conceptuales y metodológicos muy variados que el investigador debe abordar al elegir un método para ello. Los temas referidos al empleo, la vivienda, la salud, la educación y la adolescencia fueron consideradas las principales dimensiones de análisis para caracterizar las causas y condiciones de la pobreza (INDEC, 1990). Según indica Ravallion (2003), antes de intentar cuantificar el fenómeno de la pobreza, es necesario elegir el concepto a utilizar y, con ello, se condiciona el enfoque elegido.

La literatura especializada sostiene que la medición de la pobreza puede dividirse en dos operaciones: la identificación de aquellas personas en situación de pobreza y la agregación de sus características, mediante la utilización de alguna medida de resumen –como hemos mencionado, esto supone la existencia de un concepto de pobreza detrás del método utilizado– (Sen, 1984).

Dadas las dificultades para definir la pobreza como fenómeno social, no resulta extraño que las definiciones operativas se limiten a la privación material y las mediciones se basen en la carencia de recursos para alcanzar determinados niveles de bienestar económico, siendo la utilización del ingreso o el consumo los indicadores más utilizados para la medición objetiva de los niveles de vida, dejando de lado otras dimensiones vinculadas a privaciones sociales, culturales, etc. (Altimir, 1979). Asimismo, pasar directamente de los recursos a las necesidades implica sostener fuertes y enrarecidos supuestos. Como señaló Streeten (1977), los consumidores no son siempre optimizadores eficientes, así como tampoco resultan equitativas las satisfacciones de cada miembro dentro del hogar.

Se han propuesto indicadores compuestos que no solo tuvieran en cuenta el poder de compra del ingreso del hogar, sino también la dimensión del patrimonio neto, el acceso a determinados bienes o servicios, ya sea por medio de la seguridad social, la autoproducción o la ayuda de otras personas, e incluso el tiempo dedicado al ocio (Townsend, 1970; Weisbrod y Hansen, 1978; Morgan y Smith, 1969). La medición de la pobreza sobre la base de una definición multivariada requiere mayor complejidad, establecer diferentes estándares normativos de satisfacción para cada indicador, entre otras dificultades (Ghai y Alftan, 1977). En síntesis, los usos generales requieren mediciones de la pobreza a través de indicadores que combinen las diferentes dimensiones del bienestar (Altimir, 1979).

A la hora de presentar los indicadores de pobreza, se suele partir de los distintos enfoques en los que se enmarcan los métodos de su medición: directo e indirecto, que en nuestro país adoptan la forma del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de la línea de pobreza (LP), respectivamente (Sen, 1994).

El método de cuantificación de estándares mínimos de necesidades básicas en términos de ingreso o de gastos de consumo con más larga tradición (Rowntree, 1901) consiste en establecer normativamente las cantidades mínimas de suministros para satisfacer cada necesidad o grupo de necesidades básicas, traducirlos

SOBRE LA CUANTIFICACIÓN
DE LA POBREZA Y SUS
APLICACIONES EN
AMÉRICA LATINA

Indicadores de pobreza

en términos de cantidades de los bienes específicos requeridos y valorar éstos a los precios afrontados por los hogares (Pyatt y Thorbecke, 1975). Este método mide los recursos de los hogares y estima si son suficientes para gozar de una vida digna o aceptable de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes (Feres y Mancero 2001a).

Línea de pobreza

La definición de pobreza que subyace a esta concepción refiere al estándar de vida, clasificando como pobres a aquellas personas y hogares con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos. La línea de pobreza (LP) representa el valor monetario de todos los bienes y servicios que se consideran indispensables para que el hogar satisfaga sus necesidades básicas y queda, por tanto, asociada a la posibilidad de realizar consumos (Hidalgo y Griselda Palleres, 2011).

Canasta básica

En América Latina, la manera más extendida de construir la canasta básica consistió en establecer primeramente un conjunto de alimentos –que cumpla con ciertos requisitos nutricionales–, estimar el valor de esta canasta a precios de mercado y luego multiplicar el valor obtenido por un índice que da cuenta del gasto en los bienes y servicios básicos no alimentarios (Feres y Mancero, 1999).

El recuento de los hogares que quedan por debajo de la línea de la pobreza proporciona una primera aproximación a la magnitud del problema de la pobreza. No obstante la medida de la “incidencia de la pobreza” no toma en cuenta la variabilidad de los ingresos que se encuentran por debajo de tal línea (Sen, 1976).

En el trabajo realizado por la CEPAL en 1979 titulado “La dimensión de la pobreza en América Latina”, se estimó la magnitud de la pobreza en los países de la región que contaran con estadísticas pertinentes.

Umbrales de pobreza por país

En este contexto, se definieron umbrales de pobreza para cada país intentando sintetizar normas mínimas de bienestar que garantizaran una supervivencia digna según los valores proyectados por el estilo de desarrollo; estos umbrales debían ser comparables con el fin de trabajar con los distintos casos estudiados (Vommaro, 2011). Establecidos los niveles de poder adquisitivo necesarios para atender las necesidades básicas del hogar, aquellos con déficit de ingresos se consideraron en situación de pobreza absoluta (Altimir, 1979).

Países seleccionados	Porcentaje de hogares bajo						Organismos participantes de las encuestas
	Línea de Pobreza			Línea de Indigencia			
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	
América Latina	26,0	62,0	40,0	10,0	34,0	19,0	
Argentina	5,0	19,0	8,0	1,0	1,0	1,0	INDEC / ECIEL
Brasil	35,0	73,0	49,0	15,0	42,0	25,0	IBGE
Colombia	38,0	54,0	45,0	14,0	23,0	18,0	CEDE / ECIEL / DANE / CCD / Bco. Mundial
Costa Rica	15,0	30,0	24,0	5,0	7,0	6,0	DGEC / IECES
Chile	12,0	25,0	17,0	3,0	11,0	6,0	INE / ECIEL
Honduras	40,0	75,0	65,0	15,0	57,0	45,0	DGEC
México	20,0	49,0	34,0	6,0	18,0	12,0	BCOMEX.SA
Perú	28,0	68,0	50,0	8,0	39,0	25,0	CISEPA / ECIEL / ENCA
Uruguay	10,0	-	-	4,0	-	-	U de R / ECIEL / DGEC
Venezuela	20,0	36,0	25,0	6,0	19,0	10,0	BCV / ECIEL / DGEC / BNA y P

Cuadro n° 1. Estimaciones de la pobreza, alrededor de 1970. Países seleccionados. Fuente: elaboración personal sobre la base de Altimir 1979 y 1981.

Para un total de diez países latinoamericanos, pudo estimarse la incidencia de la pobreza absoluta alrededor de 1970. Estas líneas se basan en una concepción normativa. El método parte de las necesidades de nutrición (Altimir, 1981), establecidas sobre la base de la evaluación de los requerimientos mínimos de nutrientes determinados para cada país (FAO/OMS, 1973). Este método requiere establecer una relación entre el gasto en alimentos y los gastos requeridos para

satisfacer las necesidades básicas que se cubre en mediante el consumo privado en los diferentes países. La líneas de pobreza fueron estimadas en aproximadamente el doble del presupuesto mínimo de alimentación (Altimir, 1981), teniendo en cuenta las monedas nacionales a precios de 1970 –por debajo ellas los hogares no puede satisfacer las necesidades básicas–. Para poder realizar comparaciones entre países resultó necesario hacer su conversión a dólares (Banco Mundial, 1975b; OIT, 1976). De esta manera, los hogares con ingresos inferiores a la línea probablemente padezcan déficit agudos de nutrientes (Altimir, 1979).

Como se observa en el cuadro n° 1, en algunos países (Brasil, Colombia, Honduras), más de un tercio de los hogares urbanos no podían cubrir sus necesidades básicas. En países como Costa Rica, Chile o Uruguay, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas fue, en cambio, del orden del 10 al 15%. Argentina se destaca por la menor incidencia, solo el 5% de los hogares urbanos eran pobres.

La incidencia de la pobreza en el conjunto de los países es significativamente mayor que en las áreas urbanas, como consecuencia de la mayor extensión de la pobreza en las áreas rurales. Cabe destacar el caso de Honduras, en la que se estimó que el 65% de los hogares se hallaba en situación de pobreza alrededor de 1970. En Chile, la pobreza abarcó, en cambio, alrededor de la sexta parte de los hogares, mientras que en la Argentina la incidencia correspondió al 8% del total de hogares. La pobreza rural se encontraba muy generalizada, en Brasil y Perú superaba los dos terceras partes de los hogares rurales; el caso más extremo correspondió a Honduras, siendo del 75%.

Respecto a la incidencia de la indigencia, en términos generales, entre un tercio y la mitad de los hogares pobres urbanos se hallaban en situación de indigencia.

Argentina se destacaba por niveles insignificantes de indigencia urbana, en contraste con Honduras, en donde la mayor parte de los hogares pobres era indigente en los setenta.

Durante los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina padecieron una prolongada crisis económica y duras medidas de ajustes, debido a la fuerte presión de la deuda externa en el transcurso de la mayor parte del decenio (Altimir, 1994). Para los grupos pobres y de ingresos medianos bajos, la grave crisis significó un deterioro del ingreso real y del acceso y la calidad de los servicios sociales, que representaron incrementos importantes de la pobreza absoluta.

En el cuadro n° 2, se presentan las estimaciones de la pobreza y la indigencia producidas por la CEPAL (1991 y 1992) para los países más importantes de América Latina. Se han realizado ajustes para corregir la subdeclaración de los ingresos, y se excluyeron los países predominantemente rurales, como Guatemala y Honduras, en virtud de que el método de estimación se funda más que nada en fenómenos urbanos.

Como puede apreciarse, la pobreza en las áreas urbanas aumentó en casi todos los países de América Latina, debido a los cambios en las variables macroeconómicas y del mercado laboral vinculado a los fenómenos externos antes mencionados.

De las comparaciones de la incidencia de la pobreza entre los diez países de la región, cabe mencionar las siguientes diferencias:

- Costa Rica, Perú y Venezuela sufrieron un incremento de alrededor del 30% en la pobreza urbana durante más de la mitad de la década del ochenta, junto a una reducción de la incidencia de la pobreza rural; en parte puede ligarse al fenómeno de las migraciones rurales-urbanas.
- Argentina y Uruguay tuvieron un significativo aumento de la pobreza urbana entre los años 1980-1986 y 1980-1988 respectivamente, junto a un moderado crecimiento de la pobreza rural.
- Panamá y Colombia presentan llamativamente una disminución de la pobreza urbana y rural, entre 1980 y 1986.

Cabe conjeturar que la incidencia de la pobreza absoluta depende del crecimiento del ingreso real medio, de los cambios en la distribución del ingreso y también

Incidencia de la pobreza

Incidencia de la indigencia

Diferencias entre países

de la postura respecto de la variación de las normas de pobreza a lo largo del tiempo, es decir, existe una sólida argumentación en favor de modificar la línea de pobreza *absoluta* a lo largo del tiempo, en una situación de crecimiento y progreso social (Altimir, 1991).

Cuadro n° 2. Estimaciones de incidencia de la pobreza y de la indigencia en los años ochenta. Países seleccionados de América Latina.

Fuente: elaboración personal sobre la base de Altimir 1994.

Nota: Los valores correspondientes a América Latina están basados en datos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela para 1980 y 1986, y también de Chile, Honduras y Paraguay para 1990. La pobreza para la región corresponde al ingreso per cápita de los hogares por debajo de las líneas de pobreza equivalentes al doble de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países, que varían de 22 a 34 dólares de 1988 por persona al mes, para las áreas urbanas. En el caso de la indigencia, equivale al ingreso per cápita de los hogares por debajo del valor de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países utilizados para trazar las líneas de pobreza. (a) Las estimaciones están basadas en informaciones indirectas; (b) estimaciones basadas en Beccaria y Minujin (1991); y (c) estimaciones basadas en Pollack y Uthoff (1987).

Países seleccionados	Años	Porcentaje de hogares					
		Línea de Pobreza			Línea de Indigencia		
		Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
América Latina	1980	25,0	54,0	35,0	9,0	28,0	15,0
	1986	30,0	53,0	37,0	11,0	30,0	17,0
	1990	34,0	53,0	39,0	13,0	30,0	18,0
Argentina	1980	7,0	16,0 (a)	9,0	2,0	4,0 (a)	2,0
	1986	12,0	17,0 (a)	13,0	3,0	6,0 (a)	4,0
	1990	19,0 (b)					
Brasil	1979	30,0	62,0	39,0	10,0	35,0	17,0
	1987	34,0	60,0	40,0	13,0	34,0	18,0
	1990	39,0	56,0	43,0	17,0	31,0	20,0
Colombia	1980	36,0	45,0 (a)	39,0	13,0	22,0 a	16,0
	1986	36,0	42,0	38,0	15,0	22,0	17,0
	1990	35,0		12,0			
Costa Rica	1981	16,0	28,0	22,0	5,0	8,0	6,0
	1988	21,0	28,0	25,0	6,0	10,0	10,0
	1990	22,0	25,0	24,0	7,0	12,0	10,0
Chile	1980	32,0 (c)	41,0 (c)	33,0 (c)			
	1987	37,0	45,0	38,0	13,0	16,0	14,0
	1990	34,0	36,0	35,0	11,0	15,0	12,0
Panamá	1979	31,0	45,0	36,0	14,0	27,0	19,0
	1986	30,0	43,0	34,0	13,0	22,0	16,0
	1989	34,0	48,0	38,0	15,0	25,0	18,0
México	1977			32,0			10,0
	1984	23,0	43,0	30,0	6,0	19,0	10,0
Perú	1979	35,0	65,0 (a)	46,0	10,0	38,0 (a)	21,0
	1985/86	45,0	64,0	52,0	16,0	39,0	25,0
Uruguay	1981	9,0	21,0 (a)	11,0	2,0	7,0 (a)	3,0
	1986	14,0	23,0 (a)	15,0	3,0	8,0 (a)	3,0
	1989	10,0	23,0 (a)	15,0	2,0	8,0 (a)	3,0
Venezuela	1981	18,0	35,0	22,0	5,0	15,0	7,0
	1986	25,0	34,0	27,0	8,0	14,0	9,0
	1990	33,0	38,0	34,0	11,0	17,0	12,0

Necesidades Básicas Insatisfechas

El método más utilizado en América Latina para la medición de la pobreza fue introducido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, a comienzos de los años ochenta. Motivado por la información de los censos, demográficos y de vivienda, la caracterización de la pobreza se realizó mediante un método “directo” denominado Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El cálculo de NBI consiste en evaluar directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, a partir de un conjunto de indicadores vinculados al acceso a bienes y servicios sociales tales como la educación, la vivienda y el agua potable (necesidades básicas) (De los Campos, 2000), aprovechando el inmenso potencial de desagregación geográfica que permite la información censal, siendo

mayoritariamente la unidad de análisis los hogares (Arakaki, 2016). Se trata de una medida sintética de tipo binaria –donde 0 significa la ausencia del fenómeno y 1 su existencia–. De esta manera, consideran aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar (Feres y Mancero, 1999).

Previamente, es necesario realizar un proceso de selección de indicadores para reflejar las necesidades primordiales en función de la información existente en los censos –éstos cuentan con cantidad determinada de características y privaciones de un hogar–. En términos generales, en dicho procedimiento puede distinguirse cuatro etapas: determinar el grupo de necesidades básicas mínimas, elegir los indicadores que las representen, definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad, y corroborar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza (Quintana, 2008). En el cuadro n° 3 pueden apreciarse las necesidades limitadas a cuatro categorías, así como las dimensiones factibles para medir cada una de ellas y las variables censales seleccionadas para dar cuenta de las distintas dimensiones.

<i>Necesidades Básicas</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables Censales</i>
Acceso a vivienda	Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.
	Hacinamiento	Número de personas en el hogar.
		Número de cuartos de la vivienda.
Acceso a servicios sanitarios	Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda.
	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	Disponibilidad de servicio sanitario.
		Sistema de eliminación de excretas.
Acceso a educación	"Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo"	Edad de los miembros del hogar.
		Asistencia a un establecimiento educativo.
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	Edad de los miembros del hogar.
		Ultimo nivel educativo aprobado.
		Número de personas en el hogar.
		Condición de actividad.

Cuadro n° 3. Necesidades básicas, dimensiones y variables censales. Fuente: elaboración personal sobre la base de CEPAL / PNUD 1989.

Las dos primeras dimensiones, de acuerdo a CEPAL / PNUD (1989), están relacionadas con la "calidad y habitabilidad de la vivienda", mientras que las dos siguientes podrían clasificarse como indicadores de las "condiciones sanitarias" de un hogar.

Es importante remarcar que el enfoque de ingreso puede adoptar diferentes criterios en términos de pobreza absoluta y relativa. El concepto de *pobreza absoluta* sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta cuya falta de satisfacción revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Es el más difundido, y en países como Chile, México, Uruguay y EEUU constituye el método oficial para los cálculos regulares de la magnitud de la pobreza. También fue adoptado por la CEPAL para sus estimaciones regulares de la proporción de hogares pobres para los países de la región. Por su parte, la *pobreza relativa* postula que las necesidades humanas no son fijas y varían de acuerdo a los cambios sociales y a la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Este criterio de pobreza es el que utilizan los países de la Unión Europea, donde se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de los ingresos de la Unión (Logares, 2008).

En Argentina, el INDEC utiliza el "enfoque del ingreso", siguiendo el concepto de pobreza absoluta. La idea sobre la que se sustenta el enfoque es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten solventar un presupuesto que refleje la adquisición de aquellos bienes y servicios que posibilite a sus miembros

Pobreza absoluta y relativa

Enfoque del ingreso

convivir dignamente en sociedad y desarrollarse como persona. Las estimaciones que produce periódicamente el INDEC surgen de comparar los ingresos de los hogares que provienen de la EPH con el valor de la línea de pobreza que se computa regularmente.

Si bien estas mediciones son de interés cuando se las sigue a lo largo de un período suficientemente amplio y se toma en cuenta su carácter relativo, pueden dar lugar a interpretaciones erróneas: en primer lugar, porque la cesta de bienes y servicios puede estar definida con criterios poco adecuados para representar las necesidades de las personas que, por otra parte, varían bastante en el tiempo; en segundo lugar, porque las rentas personales –medidas casi siempre a través de encuestas– tienden a dejar de lado muchos ingresos que provienen de actividades informales; en tercer lugar, porque algunos bienes y servicios pueden ser obtenidos, entre la población de menos recursos, con costos considerablemente inferiores a los precios de mercado (Logares, 2008).

**BONDADES Y DEFICIENCIAS
DE LOS MÉTODOS NBI Y
LP / LI. SU APLICACIÓN
EN AMÉRICA LATINA**

En contraposición a lo previsible, la mayoría de los países para los que existen datos sobre la evolución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas durante la crisis económica de la década de los ochenta no reflejan el deterioro de la situación de los hogares que se manifiesta en los datos de empleo e ingresos.

En el cuadro n° 4 puede apreciarse la mínima compatibilidad espacial y temporal entre la información de hogares con NBI y debajo de la línea de pobreza en países de la región. De las claras discrepancias entre ambos indicadores, los resultados del índice de NBI en la década del ochenta resultan más favorables, con la excepción de Perú que muestra un incremento del porcentaje de hogares con NBI.

Cuadro n° 4. Hogares urbanos con NBI y pobres por ingresos. Fuente: elaboración personal sobre la base de CEPAL, 1990 y 1994, y PNUD, 1990.

<i>Países seleccionados</i>	<i>Porcentaje sobre total de hogares urbanos</i>			
	<i>Año</i>	<i>NBI</i>	<i>Año</i>	<i>L. P.</i>
Argentina	1980	16,6	1980	5,0
	1988	11,5	1990	16,0
Colombia	1973	50,0	1970	38,0
	1988	15,1	1988	35,5
Perú	1981	27,0	1979	29,0
	1986	27,2	1986	37,0
Uruguay	1984	11,1	1985	20,5
	1989	8,4	1992	9,2
Venezuela	1981	34,3	1981	12,0
	1988	27,0	1988	20,0

NBI en los ochenta

El bajo ajuste del NBI, ante la notable reducción en ingresos y salarios durante los años ochenta en América Latina, ha motivado diversos cuestionamientos respecto a este indicador.

Existen dos tipos de controversias en cuanto a la forma en la que se decide si un hogar es NBI o no. Por un lado, se considera que clasificar como NBI a aquellos hogares que no alcanzan el umbral mínimo en cada uno de los cinco indicadores resulta totalmente arbitrario, ya que no cuenta con un sustento teórico apropiado para decidir el número mínimo de carencias críticas; por lo tanto, no permite identificar la magnitud de las carencias o el grado en que éstas son satisfechas ni realizar comparaciones de las situaciones de pobreza. En este aspecto, no es un indicador de bienestar mayoritariamente aceptado (Feres y Mancero, 2001a y 2001b; Hidalgo y Griselda Palleres, 2011). A su vez, también se afirma que no es posible determinar qué ponderación debería recibir cada una de ellas, dado que son incomparables entre sí. Pese a que se trata de una crítica válida, es un problema propio que enfrentan todos los indicadores multidimensionales de pobreza. En el

caso del enfoque indirecto –L.P.–, si bien los precios se utilizan como ponderadores, existen muchas necesidades que no son provistas mediante el mercado, por lo tanto esta forma de concebir la pobreza (Boltvinik, 1999; Sen, 2000) contiene implícitamente un determinado nivel de arbitrariedad, al igual que el caso de NBI.

También existen cuestionamientos relacionados a los indicadores utilizados y a los umbrales establecidos para algunos de ellos. Respecto a los indicadores incluidos en el método, cabe destacar tres tipos de críticas. En primer lugar, se ha cuestionado que no permiten identificar situaciones de pobreza reciente o nuevos pobres –hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero cuentan con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios básicos y, por tanto, un proceso de movilidad social descendente– (Kaztman, 1995). Sin embargo, es importante tener presente que el criterio de NBI no pretende proporcionar esta información. En segundo lugar, se ha criticado que el indicador de capacidad de subsistencia no se corresponde con el enfoque directo, en tanto busca captar si los hogares tienen la capacidad de satisfacer todas las otras necesidades que no son consideradas explícitamente con este método (Feres y Mancero, 2001). Finalmente, algunos autores sostienen que no todos los indicadores resultan igualmente aplicables para todos los hogares (Boltvinik, 1999; INDEC, 2000a). Cabe destacar los siguientes casos: el indicador de hacinamiento no puede aplicarse a un hogar con menos de cuatro personas; el de acceso a la educación, a hogares sin menores; y el capacidad de subsistencia, a hogares sin ocupados (INDEC, 2000).

En relación a los umbrales utilizados se ha cuestionado que, como consecuencia de la aplicación del criterio de universalidad, se establecieron niveles suficientemente críticos –tal es el caso del acceso a los servicios sanitarios–, lo cual, a pesar de minimizar el riesgo de incluir no pobres, terminó excluyendo a algunos que sí lo eran, principalmente residentes en aglomerados urbanos. A su vez, algunos autores sostienen que, si bien para la selección de los indicadores y sus umbrales se evaluó el nivel de correlación con situaciones de pobreza por ingresos, esta relación ha quedado desactualizada y que por ello el número de hogares con NBI tiende a descender continuamente (Kaztman, 1996). Esta crítica supone que el objetivo del método de NBI es dar cuenta de las situaciones de pobreza definidas a partir del enfoque indirecto o, en todo caso, que el método correcto para identificar estas situaciones es el de la LP. No obstante, esto no quita que los indicadores y umbrales hayan quedado desactualizados. En ese caso, la información provista por el método de NBI deberá entenderse como un piso.

Finalmente, en relación al índice de recuento aplicado al criterio de NBI, se suele argumentar que éste considera todos los casos de la misma forma, sin contemplar diferencias entre aquellos hogares que son NBI por no haber alcanzado el umbral mínimo en distintos indicadores o distinta cantidad de ellos (INDEC, 2000b). Frente a esta situación, se han propuesto analizar cada indicador en forma separada. En este caso, se trataría nuevamente de un índice de recuento, pero la agregación se realiza en el interior de cada una de las dimensiones. Al respecto, Boltvinik (1999, p. 47) afirma que “desde el punto de vista de la pobreza, no permite calcular una población objetivo unificada, sino que maneja poblaciones objetivo fragmentadas”. No obstante, el estudio de los distintos indicadores permitirá observar la dinámica que cada uno de ellos adopta y, por ende, su contribución a la evolución del universo de hogares con NBI. De todas formas, si bien este análisis permite un seguimiento del avance o retroceso de cada uno de los indicadores, esto no debe ser interpretado necesariamente como evidencia a favor o en contra de los diversos programas, ya que “la mejoría en algunos indicadores [...] puede estar afectada, más que por el impacto de programas específico [...], por fenómenos tales como la reducción de la fecundidad o la expansión del empleo, los que ciertamente responden a otros determinantes” (Kaztman, 1996, p. 30).

En este sentido, el NBI solo toma unas pocas necesidades específicas, dejando de lado otros elementos considerados relevantes para alcanzar un estándar de vida mínimo adecuado. En síntesis, respecto a las críticas del NBI:

Críticas a los indicadores

Umbrales de los indicadores

Índice de recuento

Críticas del NBI

- Se limita a necesidades económicas o de infraestructura –la vivienda, los servicios sanitarios, el acceso a la educación y la capacidad económica–.
- No tiene en cuenta otras necesidades, como el acceso a la salud, a los medios de transporte, a una nutrición adecuada, etc.
- No todos los indicadores se pueden aplicar a todos los hogares.
- No incluye necesidades sociales y de representatividad como la participación, la libertad, la seguridad, que refieren a los derechos de las personas imprescindibles para superar situaciones de privación. En tal sentido, sostiene Altimir que, en la medida en que las nociones de satisfacción o privación de las necesidades “se limiten a los aspectos materiales, estarán determinados por la disponibilidad de bienes y servicios, dejando de lado aspectos menos tangibles, como los derechos” (Altimir, 1999, p. 3).
- Se encuentran desactualizados indicadores y umbrales, no existiendo fundamentos teóricos para determinar cuántos y cuáles umbrales no deben alcanzarse para ser considerado NBI. Por ejemplo, la necesidad de la escolaridad secundaria por su papel como requisito para la incorporación al mercado de trabajo (Eguía, 2017).
- Desatiende las necesidades relacionadas con el consumo privado de bienes y servicios.

Líneas de pobreza y de indigencia

Las líneas de Pobreza (LP) e Indigencia (LI) se relacionan con los ingresos y el estándar de vida, mientras que el Método de NBI lo hace con las necesidades socialmente reconocidas como básicas. En este sentido, en tanto formas alternativas de concebir y medir la pobreza o la indigencia, el grupo de personas clasificadas como “pobres” puede no coincidir, según se siga uno u otro criterio, como hemos podido constatar anteriormente. Cada uno de los métodos excluye del universo de pobres a hogares incluidos por el otro, o bien, inversamente, sobrerrepresenta hogares que en el otro método caen fuera del cono de luz de sus definiciones (Hidalgo y Griselda Palleres, 2011).

De esta manera, la LP/LI desatiende necesidades enfocadas de modo conveniente por el método NBI:

- Por basarse en el consumo o en el ingreso corriente, no toma en cuenta los servicios públicos provistos gratuitamente.
- No considera las necesidades cuya satisfacción requiere de gasto en inversión y no de gasto corriente, como ocurre con la vivienda o la educación (Feres y Mancero 2001b, p. 28).

Características de LP y LI

Los métodos LP y NBI tienen características propias y abordan manifestaciones diferentes de la pobreza (Beccaria, 1993; Murmis y Feldman, 1993), que se complementan de manera muy útil para aproximarse a los cambios en los perfiles de las situaciones de pobreza en Argentina (Eguía, 2017). Así, es posible notar que la LP/LI, en tanto método directo, se centra en el ingreso como aproximación al nivel de vida de las personas, logra captar situación de “pobreza reciente”, es decir, hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que, por motivos coyunturales, han visto reducidos sus ingresos por debajo de la línea de pobreza (Hidalgo y Griselda Palleres, 2011). Por contraste, el método NBI identifica los pobres estructurales.

La LP/LI, al utilizar el consumo como indicador del bienestar, tiene la ventaja de permitir estudiar la profundidad –qué tan pobres son los pobres– y la severidad de la pobreza –cómo está distribuida la pobreza–. Pero no es posible identificar y situar geográficamente la gama de carencias de la población (Feres y Mancero, 2001a y 2001b).

Complementariedad de los métodos de NBI y LP

En virtud de lo mencionado respecto a las bondades y deficiencias de los métodos NBI y LP, algunos autores han considerado que más que alternativos ambos métodos deberían verse como complementarios. Boltvinik (1999) propone aprovechar las ventajas de las dos herramientas, por ejemplo, en lo que concierne al

tipo de necesidades que interesa a cada uno de los métodos. Ninguno por sí solo capta la totalidad de los fenómenos:

- El NBI permite formular políticas sociales de largo plazo, pero no es sensible a las situaciones de pobreza reciente ni tampoco resulta útil al momento de planificar y evaluar políticas de corto plazo.
- La LP permite formular políticas económicas, pero no es sensible a situaciones de pobreza estructural ni resulta útil para planificar y evaluar políticas sociales de largo plazo (cf. Boltvinik en Feres y Mancero, 2001b).

Dada la ventaja de la complementariedad, se ha planteado una metodología de medición de la pobreza basada en el “cruce” de ellos. Las primeras investigaciones en las que se evidencia este “enfoque bidimensional” se encuentran en Beccaria y Minujin (1985) y en el trabajo de CEPAL / DGEC (1988), con datos de Argentina y Uruguay respectivamente. A partir de los trabajos citados, esta metodología que aprovecha la complementariedad entre NBI y LP se ha constituido en una suerte de estándar para la caracterización de la pobreza en América Latina (Feres y Mancero, 2001).

Dado que el método LP basa su medición en el dinero, según el consumo o ingreso corriente, no puede incluir en su consideración aspectos que no son susceptibles de ser medidos exclusivamente en términos monetarios, como por ejemplo los servicios públicos provistos gratuitamente ni las necesidades cuya satisfacción requiere de gasto en inversión y no de gasto corriente, como ocurre con la vivienda o la educación (Boltvinik, 1990 y 1999). Boltvinik (1999) hace referencia a una suerte de esquizofrenia social, término con el que marca la disociación entre los ámbitos económicos y sociales. Sostiene que, aunque la pobreza se mida con el dinero como unidad de medida única, las estrategias para reducirla están enfocadas en el llamado capital humano (entendido como inversión en educación, alimentación y salud) (Boltvinik, 1999, p.37). Con ello señala que la LP/LI no está en condiciones de referir y medir dimensiones socialmente reconocidas como importantes.

El método NBI en cambio, toma en cuenta justamente estos aspectos, pero no aquellos relacionados con el consumo privado de bienes y servicios. Según el autor mencionado la satisfacción de las necesidades requiere de distintos tipos de política según el método utilizado, ya que “mientras el enfoque de LP lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el NBI lleva a la definición de políticas sociales” (Boltvinik, 1990, p.89).

El estudio sobre la pobreza urbana en la Argentina se enmarca en la concepción que la considerar una manifestación específica de la pobreza en general, que es el resultado de un crecimiento socioeconómico dependiente y distorsionado, propio de los países latinoamericanos.

La aproximación de la problemática de la pobreza en la Argentina requiere partir del reconocimiento de su heterogeneidad. Históricamente, un grupo relativamente pequeño de la población urbana argentina no podía atender una serie de necesidades consideradas básicas de acuerdo con su contexto.

La Argentina, en los últimos cuarenta años, fue objeto de sucesivos planes económicos de distinta orientación y alcance que afectaron el proceso de desarrollo. De esta manera, la sociedad argentina pasó de un modelo de economía “cerrada” basado en la sustitución de importaciones, relativamente homogéneo, a la aplicación de programas ortodoxos de estabilización, apertura comercial y desregulación. A principio del presente siglo, se produjo una vuelta al modelo sustitutivo pero en el marco de una economía “abierta”, más heterogénea y cada vez más concentrada (Poy *et al.*, 2015), y recientemente en los últimos años, el gobierno de Macri retornó a la apuesta de un desarrollo “primario exportador”, impulsado por inversiones predominantemente extranjeras y una inserción en el comercio internacional basada en la competitividad-precio del sector agropecuario, y una

Limitaciones del método de LP

Método NBI y políticas sociales

LOS EFECTOS DE
LA POLÍTICA ECONÓMICA
ARGENTINA SOBRE
LA POBREZA

Principio económico
“primario exportador”

amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados. Las orientaciones políticas, el modelo de desarrollo y las políticas económicas en materia de ingreso, trabajo y empleo de este último período se presentan radicalmente diferentes a las que prevalecieron durante la postconvertibilidad (Neffa, 2017).

En las primeras décadas del siglo xx, se inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones (ISI), modelo que se aceleró y redefinió a partir del fin de la segunda guerra mundial y que parece haberse cerrado desde la instauración de la dictadura militar en 1976.

Proceso de industrialización por sustitución de importaciones

A lo largo de la etapa mencionada, se produjeron importantes transformaciones en el mercado de trabajo. Por un lado, la expansión del capital en las zonas rurales, sumada a la pérdida de relevancia de numerosas actividades económicas, se tradujo en la expulsión de fuerza de trabajo desde varias provincias del interior del país hacia los grandes aglomerados urbanos. Si bien existen posiciones divergentes en la literatura acerca de si hasta mediados de los cincuenta primó un modelo de tipo lewisiano en el mercado laboral doméstico (Lewis 1954; Neffa, 2008), la absorción de fuerza de trabajo –y el desempleo urbano– no apareció como un problema social relevante (Llach, 1977; Marshall, 1978), en buena medida debido a las propias características de la industrialización sustitutiva. Sin embargo, hacia mediados de los años cincuenta, el sector industrial fue perdiendo dinamismo respecto de la absorción de fuerza de trabajo, debido al pasaje hacia la segunda fase de la ISI, que tuvo un carácter más de capital intensivo. Esta situación se volvió aún más acusada en el decenio siguiente, cuando paralelamente se fue incrementando la capacidad generadora de empleos del sector terciario y la construcción (Llach y Gerchunoff, 1977; Marshall, 1978).

Situación del mercado laboral

El mercado laboral se mantuvo relativamente integrado y la distribución del ingreso fue más homogénea en la economía argentina que en otros países de la región (Canitrot, 1975). En efecto, la fuerte presencia sindical tendió a favorecer una homogeneización de las remuneraciones respecto al resto de América Latina (Altimir y Beccaria, 1999; Llach y Gerchunoff, 1978). En términos generales, el ISI se destacó por niveles cercanos al pleno empleo hasta mediados de los años sesenta, y una relativamente baja desigualdad, con bajos niveles de pobreza e informalidad (Torrado, 2010; Altimir y Beccaria, 1999).

Sin embargo, desde mediados de los años setenta, la inflación *estructural* del propio sistema –provocada por las sucesivas devaluaciones implicadas en la dinámica cíclica–, más el deterioro drástico de los términos de intercambio, condujeron a poner al esquema de industrialización en riesgo. El funcionamiento de la ISI, que hasta entonces había descansado, en buena medida, en la transferencia de renta agraria hacia la industria se vio debilitado en la nueva situación (Iñigo Carrera, 2007). A esto se añadió el nuevo contexto mundial, marcado por el fin de los “treinta años gloriosos”, la crisis del petróleo y la segunda globalización, con el aumento de los flujos de capital financiero y una volatilidad desconocida desde la posguerra. A partir de entonces, se sucedieron diversos ensayos de estabilización y ajuste que marcarían el largo final del esquema de industrialización sustitutiva (Poy *et al.*, 2015).

Crisis económica de la década de 1970

Esta profunda crisis económica iniciada a principios de los años 70 transformó la composición de los distintos grupos sociales que forman nuestra sociedad: a aquellos sectores históricos y estructuralmente pobres, que han sufrido desde el comienzo las vicisitudes económicas actuales, se incorporaron amplios grupos de población con condiciones de privación, configurando una complejidad que se agrega a la usual heterogeneidad de los sectores carenciados (INDEC, 1990).

Página siguiente:
Cuadro n° 5. Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia. Años 1974-2018.
Fuente: elaboración personal sobre la base de EDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Como consecuencia del programa de ajuste del gobierno militar, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza de sólo 4,7% en 1974 ya nunca retomó estos niveles. Al dejar el poder el ese gobierno, la pobreza se había incrementado en 14,4 p.p. –siendo 19,1% en 1983, ver cuadro n° 5–, lo que muestra del deterioro sostenido de las condiciones de vida de la población argentina.

Año y onda	Porcentaje de personas bajo la línea de		Relevamiento	Fuente	Año y onda	Porcentaje de personas bajo la línea de		Relevamiento	Fuente
	Indigencia	Pobreza				Indigencia	Pobreza		
Oct. 1974	1,7	4,4	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	Oct. 2001	12,2	35,4	EPH - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1980	1,8	8,3	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	May. 2002	22,7	49,7	EPH - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1986	3,6	15,5	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	Oct. 2002	24,7	54,3	EPH - 28 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1988	8,6	29,8	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	May. 2003	25,2	51,7	EPH - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1988	10,7	32,3	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	2° sem. 2003	20,9	48,1	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1989	8,0	25,9	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	1° sem. 2004	17,0	44,2	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1989	16,5	47,3	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	2° sem. 2004	14,7	39,9	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1990	12,5	42,5	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	1° sem. 2005	13,8	38,9	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1990	6,6	33,7	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	2° sem. 2005	12,2	33,8	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1991	5,1	28,9	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	1° sem. 2006	11,2	31,4	EPH - continua - 28 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1991	3,0	21,5	EPH - Aglomerado GBA	EPH (INDEC)	2° sem. 2006	8,7	26,9	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1992	3,3	19,3	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2007	8,2	23,4	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1992	3,2	17,8	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2007	5,9	20,6	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1993	3,6	17,7	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2008	5,1	17,8	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1993	4,4	16,8	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2008	4,4	15,3	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1994	3,3	16,1	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2009	4,0	13,9	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1994	3,5	19,0	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2009	3,5	13,2	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1995	5,7	22,2	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2010	3,1	12,0	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1995	6,3	24,8	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2010	2,5	9,9	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1996	6,9	26,7	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2011	2,4	8,3	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1996	7,5	27,9	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2011	1,7	6,5	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1997	5,7	26,3	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2012	1,7	6,5	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1997	6,4	26,0	EPH - 15 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2012	1,5	5,4	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1998	5,3	24,3	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2013	1,4	4,7	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1998	6,9	25,9	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2016	6,1	30,3	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 1999	7,6	27,1	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2017	6,2	28,6	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 1999	6,7	26,7	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2017	4,8	25,7	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 2000	7,5	29,7	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	1° sem. 2018	4,9	27,3	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
Oct. 2000	7,7	28,9	EPH - 28 aglomerados urbanos	CEDLAS	2° sem. 2018	6,7	32,0	EPH - continua - 31 aglomerados urbanos	INDEC
May. 2001	10,3	32,7	EPH - 28 aglomerados urbanos	INDEC					

Regreso a la democracia	<p>El nuevo gobierno democrático, que asumió en 1983, intentó retornar al esquema económico propio de la Posguerra de “crecimiento con distribución del ingreso”, pero las dificultades para hacer frente al déficit fiscal y los pagos de la deuda externa lo llevaron a impulsar un nuevo programa de estabilización denominado Plan Austral en 1985 (Damill y Frenkel, 1993).</p>
Hiperinflación y pobreza	<p>Dentro del equipo gobernante, frente a la breve duración del plan de estabilización de mediados de los ochenta, se fue consensuando la necesidad de implementar <i>reformas estructurales</i> sobre el funcionamiento del capitalismo argentino. No obstante, los últimos años del gobierno radical se caracterizaron por una economía encaminada hacia la hiperinflación, sin la posibilidad política de llevar a cabo grandes paquetes de reforma. Y finalmente, se produjo una estampida hiperinflacionaria en el verano de 1989, motivada por los acreedores externos (Abeles, 1999; Castellani, 2002). Ésta tuvo como consecuencia que la pobreza alcanzara el 47,3% ese año, produciéndose una entrega anticipada del gobierno.</p>
Reformas estructurales del gobierno de Menem	<p>La administración de Carlos Menem avanzó en el proceso de <i>reformas estructurales</i> que había quedado trunco en 1987. Esta nueva dinámica del capitalismo argentino se inscribió en los cambios ocurridos en el contexto político-económico mundial, que implicaron un cambio de las relaciones entre el capital y el trabajo, el incremento de la precarización laboral y de las relocalizaciones del capital. Estas condiciones internacionales, fortalecidas por la caída del bloque soviético, tomaron cuerpo en el denominado Consenso de Washington (Fischer, 2012).</p> <p>El gobierno estableció un régimen de paridad cambiaria fija –conocido como plan de convertibilidad–, de manera de anular la inflación (Gerchunoff y Llach, 2008), renunciando a todo mecanismo de regulación de política económica. El nuevo modelo de estabilización se destacaba por su fragilidad externa: requería de un continuo ingreso de capitales (Nochteff, 1999). Ante la falta de divisas, se generaba recesión y el gobierno no disponía de elementos monetarios para realizar políticas expansivas o contracíclicas.</p>
Gobierno de Fernando de la Rúa	<p>En 1999 asumió una nueva administración, que procuró equilibrar las cuentas públicas y recuperar la confianza de los mercados reduciendo el gasto y bajando sueldos y jubilaciones, entre otras medidas.</p>
Crisis de 2001	<p>Sin embargo, la crisis se agudizó, conduciendo, en enero de 2002, a un gobierno provisional a encarar una devaluación, dando por finalizado el periodo de convertibilidad (Poy <i>et al.</i>, 2015). El salario real cayó tras la devaluación de la moneda; en consecuencia, la tasa de pobreza alcanzó el 49,7% en 2002.</p> <p>Para contener parte del fuerte efecto inflacionario de la devaluación, el gobierno implementó un sistema de retenciones a las exportaciones que, adicionalmente, permitió reconstruir las finanzas públicas y la capacidad de intervención estatal. Se configuró una suerte de consenso <i>heterodoxo</i> neodesarrollista, que fue ganando adeptos en los distintos países de la región (Félez, 2013). La viabilidad del nuevo esquema dependía del papel activo del Estado en la economía, llevando adelante medidas tendientes a consolidar el mercado interno, que se complementaron con la reestructuración de la deuda externa realizada en el año 2005.</p> <p>A partir de estas nuevas condiciones, la demanda de empleo se incrementó con elevada intensidad y se revirtieron algunas de las tendencias más regresivas que se habían registrado en la etapa de reformas estructurales (Marshall y Perelman, 2012; González, 2011).</p> <p>No obstante, en el marco de una economía dependiente y abierta al mercado mundial, las fluctuaciones de precios internacionales introdujeron efectos negativos diversos sobre el proceso económico.</p>
Gobierno de Néstor Kirchner	<p>A partir de 2003, comenzaron a verse en Argentina los signos de recuperación, luego de la crisis de 2001, debido a la introducción de una serie de instrumentos macroeconómicos basados en un tipo de cambio alto, un superávit fiscal elevado y un control inflacionario relativo (Eguía y Piovani, 2015). La fuerte dinámica de la demanda laboral, producto del reacomodamiento de precios provocado por la devaluación, generó un crecimiento sostenido de la tasa de empleo (Poy <i>et al.</i>,</p>

2015), una recuperación parcial del poder de compra del salario y una disminución de asalariados desprotegidos y de los índices de pobreza (Eguía, 2017), a pesar de que la calidad de los puestos de trabajo y las formas de inserción ocupacional que compusieron este aumento continuaron mostrando matices heterogéneos (Poy *et al.*, 2015). Si bien los salarios reales se recuperaron respecto de la declinación previa, se encontraban en 2012 a niveles de 1995, lo que explica parcialmente que, pese a las mejoras observadas en el mercado de trabajo, no se haya producido una reducción equivalente de la pobreza, que abarcaba a 23,7% de la población urbana en el año mencionado.

A pesar de que los primeros intentos de estimación de la pobreza en el mundo se habían realizado hacia fines del siglo XIX o principios del XX (Feres y Mancero, 2001), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) empezó a delinear las metodologías oficiales durante los ochenta (Arakaki, 2015).

En la Argentina, este problema ha ido creciendo como consecuencia de la profunda crisis económica que comenzó a mediados de los años 70 (INDEC, 1990). Bajo la necesidad de obtener datos primarios para una profundización de su análisis, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) reprocesó, en 1984, la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, cuyos datos se utilizaron para construir indicadores de privación de necesidades básicas insatisfechas y definir niveles mínimos de satisfacción (Eguía, 2017).

El INDEC publicó en ese año el informe titulado *La pobreza en Argentina*. Este documento inauguraba la colección Estudios del INDEC. La investigación de la referida obra fue realizada por un equipo de especialistas dirigido por Oscar Altimir, quien había contribuido a realizar este estudio y quien es autor de la primera investigación sobre la pobreza en América Latina (Vommaro, 2011). Este trabajo fue el antecedente institucional de la investigación sobre la pobreza en la Argentina (IPA), aportando el estudio analítico de los hogares con necesidades básicas insatisfechas en los grandes aglomerados urbanos del país, las ciudades medianas, las localidades semirurales y las áreas rurales propiamente dichas. Posteriormente, también en el ámbito del INDEC, se practicaron nuevas estimaciones que integraron los criterios de la Línea de Pobreza y las Necesidades Básicas Insatisfechas (Beccaria y Minujin, 1985 y Beccaria, 1986; INDEC, 1990).

El análisis global de la parte de la población definida como pobres permite distinguir dos grupos: los que han sufrido históricamente carencias y que constituyen la parte más desfavorecida de la sociedad, y los que han visto caer sus ingresos y enfrentan situaciones de privación como consecuencia de la crisis económica. El primero de estos grupos, denominado “pobres estructurales” en este estudio, enfrenta serios problemas en su hábitat, especialmente respecto a vivienda e infraestructura social y de servicios, pues una gran proporción reside en asentamientos precarios; en términos de su medición, aparecen como pobres estructurales los hogares identificables por no satisfacer sus necesidades básicas.

El segundo grupo es el de los denominados “pauperizados”, cuyas carencias más evidentes se originan en la caída del consumo de bienes elementales y del acceso a la salud, la educación, la recreación, etcétera. Este conjunto está formado tanto por familias pobres que habían logrado en cierto momento mejorar su situación relativa como por sectores que contaban con un aceptable nivel de vida a los que una permanente contracción del ingreso real ha llevado a vivir en condiciones que no se distinguen por el consumo del de los pobres estructurales.

De manera similar, los criterios para su delimitación (medición) señalan como “nuevos pobres” o “pauperizados” los hogares de bajos ingresos que no tienen necesidades básicas insatisfechas; es decir, se señala como pobres a aquellos cuyos ingresos no alcanzan una canasta básica de bienes y servicios (INDEC, 1990). Desde esta perspectiva, se detectó la incidencia de la pobreza en segmentos de la población que históricamente no habían experimentado privaciones en cuanto a las necesidades básicas, sosteniendo como supuesto básico que el deterioro de

ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA REALIZADOS POR EL INDEC

Medición de la pobreza
en Argentina

Pobres estructurales

Pobres pauperizados

los ingresos de los hogares tiende a reflejarse en la insatisfacción de tales necesidades después de un tiempo considerable y de caídas muy significativas de los ingresos (Eguía, 2017).

Metodología de las NBI

En Argentina, la metodología de las NBI fue diseñada con el objetivo de construir mapas de pobreza que permitieran identificar, en la forma más desagregada posible, las carencias críticas que predominaban en cada una de las regiones del país –este objetivo responde al cumplimiento del criterio de agregación geográfica (Kaztman, 1996)–, a partir de los cuales se pretendía elaborar políticas focalizadas (INDEC, 1984). Con esa meta, el mencionado trabajo *La pobreza en Argentina*, realizado en el año 1984, fue llevado adelante por especialistas de CELADE e INDEC (INDEC, 1984).

Importancia de los censos nacionales

A estos fines, el INDEC sostiene que el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) constituye una herramienta muy ventajosa debido a que “la variedad de atributos que indaga permite describir las características sociales, demográficas y habitacionales de la población [...]”; “[...] por tratarse de un relevamiento nacional exhaustivo, [...] ofrece información específica no sólo de las áreas urbanas más importantes sino también de localidades pequeñas y de la población dispersa en áreas rurales”; y que, por último, proporciona información “a distintos niveles de agregación geográfica (provincias, departamentos, municipios, localidades, barrios, áreas periféricas de ciudades etcétera) [...] [que] representada en mapas brinda una descripción que aumenta la precisión de los diagnósticos” (INDEC, 2003, p.1). En otras palabras, la fuente de información fue seleccionada por ser la que mejor se ajusta al objetivo perseguido.

Sin embargo, dado que el relevamiento del CNPV de 1984 había sido realizado poco tiempo antes del momento de seleccionar esta fuente de información, su elección restringió, por un lado, el universo de necesidades a considerar –esto es lo que explica que se hayan dejado de lado aspectos tales como la nutrición, la salud o el equipamiento del hogar– y, por el otro, las dimensiones, las variables y los umbrales utilizados para dar cuenta de la satisfacción de dichas necesidades. En palabras de Beccaria *et al.* (1997, p. 98): “en la selección de las necesidades básicas o la elección del conjunto de bienes y servicios utilizados para evaluar el nivel de satisfacción no se consideraron argumentos conceptuales”, sino que “ambas estuvieron determinadas casi exclusivamente por la cobertura temática de los censos de población y las variables específicas comprendidas por esa temática”. El mismo autor remarca que el método de las NBI no tiene en cuenta todas las necesidades básicas –como sí lo hacen, aunque sea implícitamente, los métodos basados en el ingreso– (Beccaria *et al.*, 1997).

Datos censales y dimensiones

De esta manera, los datos censales sobre características de las viviendas particulares ocupadas proporcionaron, por sí solos, elementos para confeccionar indicadores de privación habitacional, en términos de proporciones de hogares que no cuentan con el alojamiento, los servicios o las instalaciones consideradas mínimas. De igual manera, a partir de la información censal sobre educación y escolaridad, se obtuvieron indicaciones sobre la población que no logró satisfacer necesidades mínimas de educación. El indicador compuesto contaba de cuatro características de los hogares que obtuvieron de los datos censales: hacinamiento crítico, vivienda de tipo precario, asistencia escolar y baja capacidad de subsistencia; dicho indicador muestra una fuerte asociación con las situaciones de pobreza (INDEC, 1985). Las necesidades, dimensiones, indicadores y umbrales que fueron seleccionados se encuentran detallados en el cuadro n° 6.

Las tres primeras condiciones representan niveles críticos de privación de los hogares en sus necesidades habitacionales. La cuarta condición representa insuficiencia de acceso (ya sea por factores externos o internos del hogar) a educación básica. La quinta condición representa una potencial incapacidad de los hogares de mayor tamaño, con una alta proporción de miembros inactivos para obtener ingresos suficientes para una subsistencia adecuada, debido a la desventaja ocupacional que significa la falta de educación del jefe del hogar. Además, todas estas

condiciones se presentan con altas frecuencias en situaciones de bajos ingresos y tienen una alta probabilidad de estar asociadas con privaciones en otras dimensiones de las necesidades básicas (INDEC, 1984).

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales	Indicador y umbral de NBI
Acceso a vivienda	Hacinamiento	Número de personas en el hogar	Más de tres personas por cuarto.
		Número de cuartos de la vivienda	
	Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.	Inconveniente (pieza de inquilinato, viviendas precarias u "otro tipo", lo que excluye casa, departamento y rancho).
Acceso a servicios sanitarios	Condiciones sanitarias	Tipo de sistema de eliminación de excretas	No posee retrete.
Acceso a educación	Asistencia escolar	Edad de los miembros del hogar	Al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a un establecimiento educativo.
		Asistencia a un establecimiento educativo	
Capacidad económica	Capacidad de subsistencia	Número de miembros del hogar ocupado.	Tasa de dependencia (miembro ocupados sobre miembros totales), menor o igual a 0,25.
		Número de miembros del hogar.	
		Nivel educativo del jefe del hogar	Bajo (no completó el tercer grado de escolaridad primaria)

Cuadro n° 6. Necesidades, dimensiones, variables e indicadores de NBI.
Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 2003a y Feres y Mancero 2001a.

Dadas las diferencias que existen entre la vida rural y urbana en nuestro país, los indicadores censales y los niveles mínimos de satisfacción pueden diferir en forma significativa entre un espacio y el otro. Es por ello que se buscó que “el acceso a bienes o servicios que permitan satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional” (Kaztman, 1996, p. 25), es decir que satisficiera el denominado “criterio de universalidad”. Esta pauta se aplicó para la selección de todos los indicadores y sus respectivos umbrales, excepto en aquellos que permiten dar cuenta del acceso a la educación, debido a que éste fue considerado un requisito ineludible para que las personas pudieran incorporarse en forma adecuada al mercado de trabajo y para ejercer su ciudadanía plena, independientemente de las facilidades que ofreciera la infraestructura local para satisfacerlo. Para ilustrar la forma en la que se aplicó este criterio, se puede mencionar el caso del umbral de la necesidad de acceso a los servicios sanitarios. Si bien se había considerado el acceso al sistema de abastecimiento de agua potable, éste fue descartado debido a que, usualmente, “las áreas rurales no disponen de redes de alcantarillado o agua de tubería, a diferencia de las áreas urbanas. Además, ciertos satisfactores pueden considerarse apropiados en áreas rurales, donde la densidad poblacional es menor, aunque serían inaceptables en áreas urbanas” (Feres y Mancero, 2001, p. 16). En su lugar, se optó por la posesión de cualquier clase de retrete, ya que su carencia se hallaba relacionada con otras privaciones críticas (cumplía con el criterio de representatividad) y no afectaba la comparabilidad entre localidades de distinto tipo.

Según Beccaria, la selección de necesidades, en el método de las NBI, estuvo condicionada por la fuente de información elegida y, por tanto, en los indicadores y en sus respectivos umbrales mínimos se priorizó no sólo que representaran la insatisfacción de aquéllas, sino que también cumplieran con el llamado “criterio de representatividad” (Beccaria *et al.*, 1997). En otras palabras, se procuró que ellas se encontraran lo suficientemente asociadas con las situaciones de pobreza como

Utilización del criterio de universalidad

Criterio de representatividad

Criterios de estabilidad y de simplicidad

para representar las demás carencias que configuran tales situaciones (Feres y Mancero, 2000). Para ello, se analizó el grado de asociación estadística existente entre diferentes indicadores construidos y una medida de la pobreza basada en el ingreso per cápita de los hogares. Sobre la base de los resultados de este estudio, fueron descartados indicadores tales como la tenencia de la vivienda, el sexo y la edad del jefe del hogar o sus características ocupacionales (INDEC, 1984).

Finalmente, otros dos criterios considerados fueron el de “estabilidad”, según el cual se priorizaron indicadores menos sensibles a la coyuntura, y el de “simplicidad”, que establecía que, en caso de que hubiera al menos dos opciones igualmente válidas para dar cuenta de la satisfacción de una necesidad, se debía elegir aquella que resultara más simple y fácil de comprender (Kaztman, 1996).

Cuadro n° 7. Hogares con necesidades básicas insatisfechas por jurisdicción. Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1984.

Nota (1): Porcentaje sobre el total de hogares en cada jurisdicción.

Jurisdicción	Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas		Porcentaje de hogares con niveles críticos de:				
	Total	(%)	Hacinamiento	Vivienda	Condiciones sanitarias	Asistencia escolar	Capacidad de subsistencia
Total del país	1.586.697	22,3	8,8	8,7	4,9	2,6	6,8
Capital Federal	67.692	7,4	1,5	3,8	0,3	0,7	2,1
Buenos Aires	568.925	19,9	7,6	9,9	2,3	2,3	4,8
Catamarca	16.129	37,6	14,3	8,1	17,8	3,3	11,5
Córdoba	118.315	19,4	6,3	5,8	4,8	1,9	7,3
Corrientes	56.889	40,6	17,8	9,3	13,1	5,6	16,7
Chaco	67.410	44,8	21,3	10,7	18,4	9,0	17,1
Chubut	18.695	29,8	12,8	15,4	4,4	4,4	7,0
Entre Ríos	61.360	27,9	10,1	8,0	6,5	3,0	11,9
Formosa	28.732	46,8	25,5	15,7	13,5	7,3	15,1
Jujuy	38.886	45,1	18,2	18,4	14,7	3,9	13,7
La Pampa	10.679	18,8	5,8	4,8	4,6	2,2	7,6
La Rioja	11.002	31,6	11,1	6,6	15,1	3,5	9
Mendoza	56.061	20,4	6,9	6,0	5,6	3,1	6,6
Misiones	50.553	39,2	14,5	14,6	13,9	6,0	11,3
Neuquén	17.951	33,9	17,1	11,2	7,7	4,9	9,7
Rio Negro	30.401	32,8	16,2	13,3	5,6	4,5	8,2
Salta	58.228	42,4	19,1	16,8	17,2	4,6	12,4
San Juan	25.803	26,0	9,5	9,5	5,5	3,5	7,9
San Luis	14.078	27,7	9,0	7,1	11,9	2,7	8,3
Santa Cruz	6.009	22,7	7,9	10,6	4,6	2,3	4,2
Santa Fe	132.666	20,0	8,1	6,9	3,8	2,0	7,2
Santiago del Estero	56.151	45,8	19,9	5,2	23,0	5,0	17,7
Tucumán	72.608	36,6	19,0	12,7	9,4	3,5	10,0
Tierra del Fuego	1.474	25,6	6,5	12,6	10,9	2,2	1,3

Hogares con NBI

Debido a que se analizan cinco dimensiones diferentes, y en algunos casos más de un indicador, resultó necesario establecer algún criterio que sirva para clasificar las unidades de análisis como pobres o no pobres. En otras palabras, es necesario establecer cuántas y cuáles de estas condiciones deben cumplirse para considerar

que un hogar posee NBI –algunos autores lo subsumen al problema de la agregación; en cambio, para otros es una cuestión inherente al problema de la identificación–. Al respecto, Beccaria *et al.* (1997, p.100) sostienen que “en todas las estimaciones realizadas en América Latina se ha utilizado un método denominado de realización combinada: un hogar se considera pobre si no alcanza el umbral de al menos un indicador”. Esta idea parte de dos premisas básicas: 1) todas las necesidades son básicas –es decir, fundamentales para reflejar la pobreza– y, por lo tanto, 2) todas tienen la misma importancia. Por ello, un hogar es clasificado como pobre cuando no logra satisfacer al menos una de las necesidades básicas. No obstante, es importante tener en cuenta que existen dos situaciones que resultan inclasificables: los hogares que no han respondido ninguna pregunta vinculada al método y aquellos que, habiendo contestado sólo algunas de las preguntas, no presentan necesidades básicas insatisfechas a partir de los indicadores que pudieron construirse sobre la base de sus respuestas parciales. Para ilustrar mejor este último caso, supongamos, por ejemplo, que a partir de la respuesta de un hogar sólo se conocen dos de los cinco indicadores. Por más que superara el umbral exigido en ambos indicadores, no sería posible confirmar que no posee NBI.

Luego de la publicación de *La pobreza en Argentina* y ante la necesidad de una mayor profundización, el INDEC inició, en 1987, la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA), que concluyó en 1989. La IPA ha tenido como propósito central brindar información a los organismos encargados de delinear y ejecutar políticas en torno a esta realidad.

En 1990, se publicó *La pobreza urbana en Argentina*. Esta obra reconoce múltiples antecedentes nacionales e internacionales, los más próximos se remontan a la época de 1971-1980. Hacia mediados del decenio, la CEPAL realizó la investigación Pobreza crítica en América Latina, presente en el primer apartado. Como hemos mencionado, se basó en encuestas a hogares en un grupo de países del área y metodológicamente apoyó sus mediciones en la construcción de una línea de pobreza normativa, permitiendo establecer comparaciones entre esos países y diferenciando entre situaciones de indigencia y de pobreza urbana y rural (INDEC, 1990).

La medición hecha en 1990, se realizó mediante la línea de pobreza (LP) y la de satisfacción de las necesidades básicas.

La canasta de alimentos expresa la línea de indigencia. Se construyó a partir de la información suministrada por la Encuesta de Ingresos y Gastos (E.G.H.) de 1985 para el Conurbano Bonaerense, y se evaluó según los precios que revela mensualmente el INDEC y las Direcciones de Estadística (IPA, 1988).

Por su parte, la línea de pobreza fue definida como más del doble de la de indigencia (2,07), lo que implicó suponer que el monto equivalente a esta duplicación permitiría atender otras necesidades como: salud, transporte, vivienda y educación (INDEC, 1990). Esta decisión se basó en que, de acuerdo a la E.G.H., los hogares ubicados en el II, III y IV decil de ingresos per cápita dedicaban un 48% del gasto familiar promedio a alimentos en julio-octubre de 1985.

El análisis de la evolución de la pobreza mediante la línea de pobreza está limitado por la disponibilidad de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH): hay datos para el Gran Buenos Aires del año 1974 y desde los años ochenta en adelante. A partir de 1992, la base de datos cubre quince áreas urbanas: Gran Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense), Comodoro Rivadavia, Córdoba, Jujuy, La Plata, Neuquén, Paraná, Río Gallegos, Salta, San Luis, San Juan, Santa Rosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. De 1992 a 1997, la cobertura de la EPH se extendió a otras ciudades. Sin embargo, se tienen microdatos consistentes sólo para el conjunto de las áreas urbanas mencionadas. A partir de 1998, a esas ciudades se sumaron Bahía Blanca, Catamarca, Concordia, Corrientes, Formosa, La Rioja, Mar del Plata, Mendoza, Posadas, Resistencia, Río Cuarto, Rosario y Tucumán, alcanzando un total de veintiocho aglomerados urbanos (Logares, 2008).

Investigación sobre la pobreza en Argentina

La pobreza urbana en Argentina

Análisis de la evolución de la pobreza

La aproximación mediante el método de NBI se basó en el estudio de la pobreza en la Argentina efectuado por el INDEC en 1984 y en los datos del Censo de Población y Vivienda de 1980, cuyos criterios fueron mencionados en detalle anteriormente. Ambos métodos, como se ha demostrado en el caso de los países de la región, dan cuenta de la existencia de diferencias importantes en el tamaño de la pobreza según cuál de ellos se utilice, lo cual indicaría la presencia de dos fenómenos diferentes. Con el método del NBI se detecta a los llamados “pobres estructurales”, mientras que con el criterio de LP se detectan los hogares pauperizados; es decir que la utilización de ambos métodos combinados posibilita aproximarse al conocimiento de la heterogeneidad antes mencionada.

Proyecto IPA del INDEC

Cuadro n° 8. Hogares y población según grupos de pobreza.
Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1990.

El proyecto I.P.A del INDEC se planteó la necesidad de conocer y describir en forma más detallada las características de estos grupos de población. En los denominados “pobres estructurales” se incluyen los hogares que no satisfacen alguna de las cinco necesidades básicas consideradas, tengan o no ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza. Los llamados pauperizados son los hogares en que estas necesidades básicas son satisfechas, pero cuyos ingresos son inferiores al valor de la línea de pobreza. Finalmente, los denominados “no pobres” son los hogares que satisfacen las necesidades básicas consideradas y cuyos ingresos son superiores al valor de la línea de pobreza, es decir, mayores que el costo de la canasta básica normativa.

Hogares y población	Grupos de pobreza						
	Pobres					No pobres	Total
	Total	Estructurales			Pauperizados		
		NBI	NBI y LP	Total			
Conurbano							
Hogares (%)	36,7	2,6	8,9	11,5	25,2	63,3	100,0
Hogares (en miles)	725	52	176	228	497	1.249	1.974
Población (%)	44,2	2,9	13,4	16,3	27,9	55,8	100,0
Población (en miles)	3.218	212	976	1.188	2.030	4.044	7.262
Gral. Roca							
Hogares (%)	48,5	3,4	10,8	14,2	34,3	51,5	100,0
Hogares (en miles)	7,6	0,5	1,7	2,2	5,4	8,0	15,6
Población (%)	56,7	2,0	15,3	17,3	39,4	43,3	100,0
Población (en miles)	30,9	1,1	8,3	9,4	21,5	23,6	54,6
Neuquén							
Hogares (%)	55,0	3,1	12,3	15,4	39,6	45,0	100,0
Hogares (en miles)	22,4	1,2	5,0	6,3	16,1	18,3	40,7
Población (%)	62,4	2,6	16,7	19,3	43,1	37,6	100,0
Población (en miles)	94,2	4,0	25,2	29,1	65,1	56,8	151,0
Posadas							
Hogares (%)	56,9	3,6	21,4	25,0	31,9	43,1	100,0
Hogares (en miles)	25,2	1,6	9,4	11,1	14,1	19,1	44,3
Población (%)	64,1	2,4	28,5	30,9	33,2	35,9	100,0
Población (en miles)	117,7	4,4	52,4	56,8	60,9	65,8	183,5
Santiago del Estero - La Banda							
Hogares (%)	53,5	4,1	17,4	21,5	32,0	46,5	100,0
Hogares (en miles)	28,9	2,2	9,4	11,6	17,3	25,1	54,0
Población (%)	62,2	4,0	22,9	26,9	35,3	37,8	100,0
Población (en miles)	151,8	9,7	55,9	65,6	86,2	92,2	244,0

Para evaluar la magnitud de la pobreza, es necesario partir de la diferenciación entre pobres y no pobres. En el cuadro n° 8 es posible apreciar que la proporción de hogares pobres en el Conurbano Bonaerense alcanza algo más de un tercio y en las restantes áreas urbanas, a valores cercanos a la mitad de los hogares en la misma situación.

En cada centro urbano, varía el peso que tienen los pobres estructurales dentro del total de los hogares pobres. En la ciudad de Neuquén, el 28% de los hogares pobres son pobres estructurales, y en Posadas dicho porcentaje asciende al 43,9%, ubicándose las otras ciudades con valores comprendidos entre los señalados. Por otro lado, los pauperizados representan la mayoría de los hogares pobres en todas las ciudades. Por último, cabe aclarar que más de las tres cuartas partes de los hogares con sus necesidades básicas insatisfechas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, llegando al extremo en la ciudad de Neuquén, donde se encuentran en esta situación la totalidad de los hogares pobres estructurales.

Si se toma como unidad a las personas, los hogares pobres poseen un tamaño medio mayor que los hogares no pobres, por lo que la pobreza adquiere mayor magnitud. En el Conurbano Bonaerense, el 44,3% de las personas viven en hogares pobres, en el resto de las ciudades, la cifra se eleva superando en algunos casos el 60%.

En primer lugar y confirmando los resultados de los trabajos anteriormente encarados por el INDEC sobre este tema, la gran mayoría de los hogares NBI sólo lo son por tener una única necesidad insatisfecha. Además, la gran mayoría de los NBI, en todas las ciudades, tienen ingresos superiores a la línea, especialmente en el Conurbano Bonaerense, en General Roca y en Posadas, en este orden. En Neuquén, la concordancia es total; es decir, todos aquellos hogares pobres estructurales tienen ingresos muy bajos –ver cuadro n° 9–.

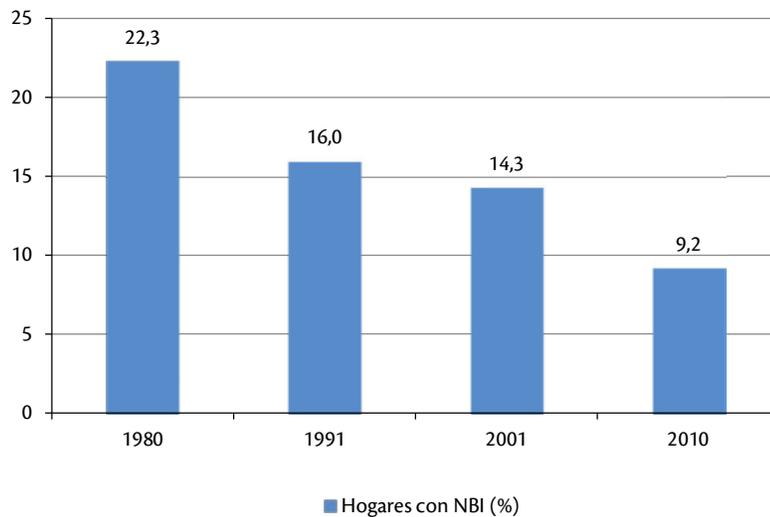
Hogares	Total	Línea de pobreza	
		Bajo la línea	Sobre la línea
Conurbano			
Sin NBI	88,5	73,9	96,0
Con NBI	11,5	26,1	4,0
Total	1.973.920	672.385	1.301.535
Gral. Roca			
Sin NBI	85,8	76,1	93,8
Con NBI	14,2	23,9	6,2
Total	15.617	7.046	8.571
Neuquén			
Sin NBI	84,6	84,6	-
Con NBI	15,4	15,4	-
Total	40.741	40.741	0
Posadas			
Sin NBI	75,0	59,9	92,3
Con NBI	25,0	40,1	7,7
Total	44.295	23.640	20.655
Sant. del Estero - La Banda			
Sin NBI	78,5	64,8	91,9
Con NBI	21,5	35,2	8,1
Total	53.998	26.658	27.340

Cuadro n° 9. Hogares por satisfacción de necesidades básicas según línea de pobreza. Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1990.

**EVOLUCIÓN DE LAS
NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS
POR PROVINCIAS Y
DEPARTAMENTOS.
PERÍODO 1980-2010.**

Las transformaciones estructurales producidas en Argentina desde mediados de la década de 1970 y llevadas al extremo durante la de 1990 generaron un proceso de empobrecimiento e incremento de las desigualdades sociales. Esto como efecto de las políticas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos que se sucedieron y articuladas con los organismos internacionales de crédito que actuaron como condicionantes de dichas políticas (Delfini y Picchetti, 2005). En el gráfico n° 1 se presenta la comparación de la incidencia de NBI a nivel de hogares en los últimos cuatro censos de población.

Gráfico n° 1. Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Total del país. Años 1980, 1991, 2001 y 2010. Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1980, 1991, 2001 y 2010.



Disminución de los hogares con NBI

Se evidencia una disminución importante en el porcentaje de hogares con NBI a lo largo de los censos. Mientras que en el Censo de 1980 el 22,3% de los hogares presentaba necesidades básicas insatisfechas, en los datos del Censo 2010, la medición es de sólo 9,2 %, siendo las disminuciones intercensales 6,3, 1,7 y 5,1 puntos porcentuales (p.p.), entre 1980-1991, 1991-2001 y 200-2010, respectivamente. En términos de cantidades de hogares con NBI, la evolución fue 353.833 en 1980, 1.363.442 en 1991, 1.442.934 en 2001 y 1.116.932 en 2010.

Indicadores de la disminución del NBI

La disminución de los niveles de pobreza estructural se explica principalmente por el fuerte retroceso que alcanzaron, en la última década, algunos de los indicadores que componen el NBI, particularmente el indicador de capacidad de subsistencia, estrechamente relacionado con aumentos del empleo y la baja del desempleo que se produjo a partir del fortalecimiento del mercado interno. También se destaca una mejora en los indicadores de vivienda y condiciones sanitarias impulsada por el desarrollo de la inversión pública y la expansión de planes de vivienda para los sectores más rezagados.

Esta disminución se torna más evidente en las provincias más afectadas, como puede observarse en el cuadro n° 10, donde se muestra la diferencia en puntos porcentuales de hogares con NBI por provincia entre el Censo 2001 y el Censo 2010.

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es la única en la que se observa un muy leve incremento del porcentaje de población con NBI, alcanzando 0,4 puntos porcentuales, lo que en términos absolutos es equivalente a alrededor de 4.000 personas más que en el Censo 2001. Para el resto del territorio nacional, las diferencias en puntos porcentuales han sido negativas, marcando una disminución generalizada en la incidencia del indicador NBI, aunque –como se puede observar– se registran amplias variaciones. Las provincias patagónicas de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Santa

Cruz son las únicas de todo el territorio nacional que, en términos absolutos, incrementaron ligeramente su población con NBI. Esto está en consonancia con el hecho de que son las dos provincias con mayor crecimiento poblacional en el período intercensal. Un fuerte flujo migratorio hacia estos territorios dificultó el acceso a ciertas condiciones de vida satisfactoria, particularmente las relacionadas con el acceso a la vivienda de buena calidad. Por otra parte, el conjunto de provincias que históricamente registraron los porcentajes más altos de NBI, muestran también los porcentajes más altos de disminución en la incidencia de NBI en el Censo 2010. Las provincias de Jujuy, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero, Formosa, Misiones y Salta registran en 2010 valores que están entre ocho y diez puntos porcentuales por debajo de los registrados en el 2001. La conclusión general que surge al observar los datos provenientes del Censo 2010, en términos de privación medida a través del abordaje de NBI, es que la pobreza estructural disminuyó en casi todo el territorio nacional. La brecha entre aquellas provincias con menor porcentaje de población NBI y las de mayor porcentaje se ha estrechado entre los dos últimos censos. Mientras que en el Censo 2001 aquella distancia era de 26 puntos porcentuales, en el Censo 2010 es de 19 puntos porcentuales. Este contexto muestra un escenario de país más homogéneo, con acceso más igualitario a los recursos esenciales y con menores inequidades.

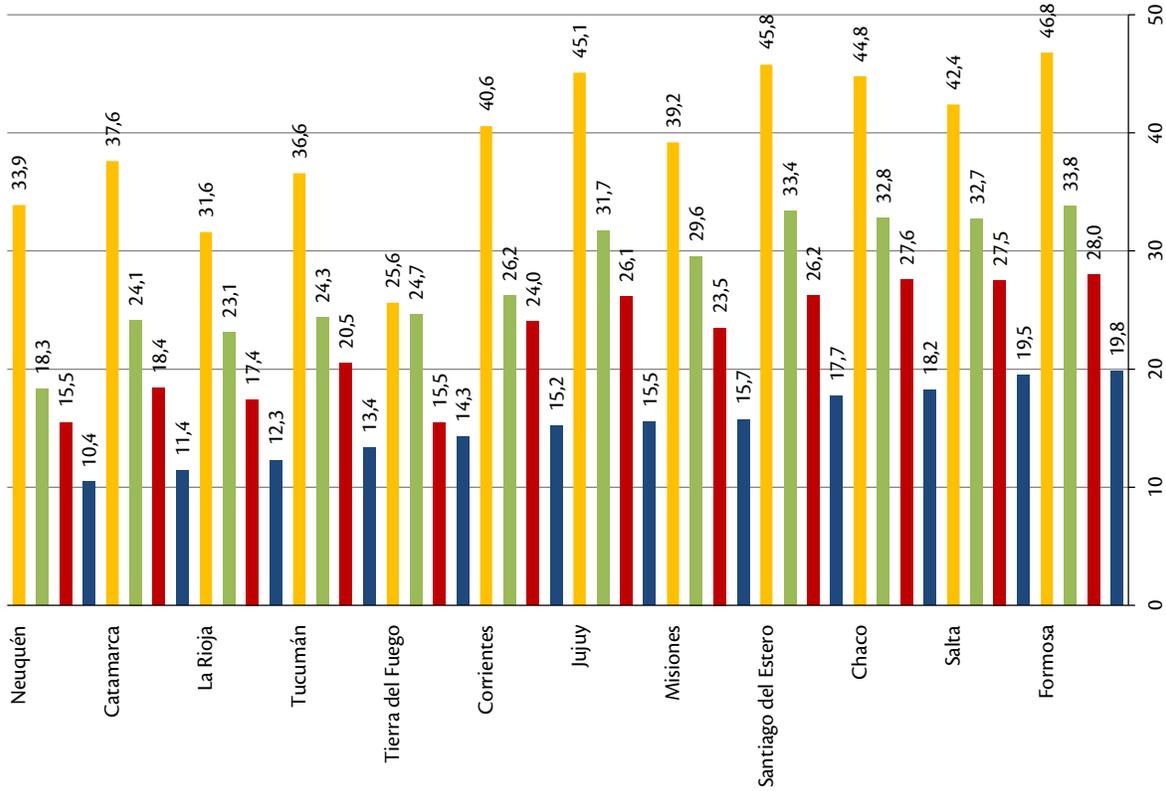
Jurisdicción	Diferencia en puntos porcentuales		
	1980-1991	1991-2001	2001-2010
Total del país	-6,3	-1,7	-5,1
C. A. de Buenos Aires	-1,8	1,5	-1,1
Buenos Aires	-5,5	-1,5	-4,8
Catamarca	-13,5	-5,8	-7,0
Córdoba	-7,0	-1,3	-5,1
Corrientes	-14,4	-2,2	-8,9
Chaco	-12,0	-5,2	-9,3
Chubut	-11,1	-5,3	-4,9
Entre Ríos	-10,9	-2,3	-6,6
Formosa	-13,0	-5,8	-8,2
Jujuy	-13,4	-5,6	-10,6
La Pampa	-7,0	-2,6	-5,4
La Rioja	-8,5	-5,7	-5,1
Mendoza	-5,5	-1,8	-5,5
Misiones	-9,6	-6,1	-7,8
Neuquén	-15,6	-2,8	-5,1
Río negro	-12,8	-3,9	-6,6
Salta	-9,7	-5,2	-8,0
San Juan	-9,1	-2,6	-4,0
San Luis	-10,3	-4,5	-5,1
Santa Cruz	-9,4	-3,1	-1,9
Santa Fe	-6,3	-1,9	-5,4
Santiago del Estero	-12,4	-7,2	-8,5
Tucumán	-12,3	-3,8	-7,1
Tierra del Fuego	-0,9	-9,2	-1,2

Cuadro n° 10. Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincia, diferencia en puntos porcentuales 1980-1991, 1991-2001 y 2001-2010. Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1980, 1991, 2001 y 2010.

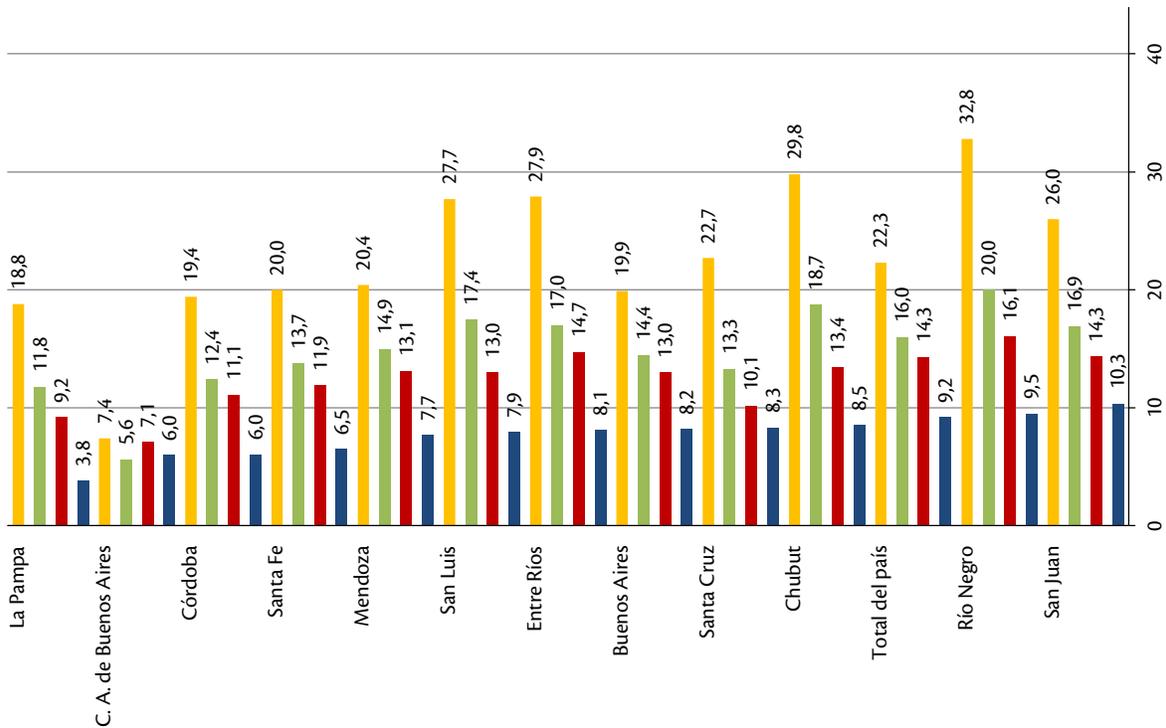
El gráfico n° 2 complementa la información presentada en el gráfico n° 1, en tanto desagrega la evolución de las NBI en términos de porcentaje para los censos de población 1980, 1991, 2001 y 2010 por provincia.

Gráfico nº 2.
Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, según provincia. Años 1980, 1991, 2001 y 2010.
Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1980, 1991, 2001 y 2010.

Años
1980
1991
2001
2010



Página siguiente:
Cuadro nº 11.
Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por tipología de condición de privación, según provincia. Año 1980, 1991, 2001 y 2010.
Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1980, 1991, 2001 y 2010.



Jurisdicción	Hogares con niveles críticos de hacinamiento ¹ (%)				Hogares con niveles críticos de vivienda ² (%)				Hogares con niveles críticos en condiciones sanitarias ³ (%)				Hogares con niveles críticos en Asistencia Escolar ⁴ (%)				Hogares con niveles críticos en capacidad de subsistencia ⁵ (%)			
	1980	1991	2001	2010	1980	1991	2001	2010	1980	1991	2001	2010	1980	1991	2001	2010	1980	1991	2001	2010
Total del país	8,8	6,9	4,0	4,0	8,7	5,8	4,8	3,1	4,9	3,4	2,4	2,6	2,6	1,1	0,7	0,4	6,8	2,3	5,5	0,7
C. A. de Buenos Aires	1,5	1,7	4,9	1,5	3,8	2,7	1,6	4,4	0,3	1,0	0,3	0,9	0,9	0,3	0,2	0,1	2,1	0,9	1,4	0,1
Buenos Aires	7,6	5,9	4,7	3,6	9,9	7,1	4,0	3,4	2,3	1,3	1,4	1,7	1,7	0,8	0,6	0,4	4,8	2,1	4,8	0,5
Catamarca	14,3	11,2	2,1	5,2	8,1	3,1	7,5	1,2	17,8	10,5	6,3	4,9	4,9	1,7	0,9	0,5	11,5	2,5	5,7	0,9
Córdoba	6,3	5,5	1,8	3,2	5,8	2,5	3,9	1,0	4,8	2,8	2,1	1,7	1,7	0,7	0,4	0,3	7,3	2,7	4,8	0,6
Corrientes	17,8	12,6	4,9	6,4	9,3	5,4	8,7	4,7	13,1	8,4	4,8	4,7	4,7	2,6	1,7	0,8	16,7	4,2	10,8	1,9
Chaco	21,3	16,1	3,2	7,2	10,7	6,1	10,3	3,3	18,4	13,1	7,2	8,1	8,1	5,0	2,4	0,9	17,1	3,4	13,9	2,6
Chubut	12,8	9,3	2,7	3,9	15,4	6,8	4,9	2,4	4,4	3,5	2,1	2,4	2,4	1,1	0,4	0,3	7,0	2,0	5,8	0,7
Entre Ríos	10,1	7,5	3,3	3,8	8,0	4,0	4,7	2,5	6,5	3,6	2,3	2,0	2,0	1,1	0,6	0,4	11,9	3,9	7,0	0,9
Formosa	25,5	18,0	3,5	9,5	15,7	9,9	13,2	3,5	13,5	10,4	7,0	8,4	8,4	2,4	1,7	0,8	15,1	3,3	11,1	1,8
Jujuy	18,2	14,5	7,6	6,7	18,4	11,1	10,5	4,2	14,7	11,0	5,3	5,3	5,3	1,7	0,9	0,4	13,7	3,3	8,7	1,3
La Pampa	5,8	4,3	1,3	1,7	4,8	2,1	2,3	0,7	4,6	3,0	1,4	0,9	0,9	0,8	0,3	0,3	7,6	3,1	5,0	0,6
La Rioja	11,11	9,6	3,3	5,6	6,6	3,8	3,8	2,9	15,1	11,2	5,5	4,1	4,1	1,4	1,0	0,5	9	1,8	4,2	0,7
Mendoza	6,19	6,6	1,7	3,8	6	4,6	4,5	1,1	5,6	4,1	3,1	2,8	2,8	1,1	0,5	0,3	6,6	2,0	5,7	0,9
Misiones	14,5	11,2	5,9	4,4	14,6	10,5	6,2	5,5	13,9	9,8	5,2	5,9	5,9	3,6	2,9	0,9	11,3	2,7	9,8	2,0
Neuquén	17,1	9,1	4,3	4,6	11,2	5,1	5,1	3,6	7,7	4,8	2,9	3,0	3,0	4,9	1,1	0,5	9,7	2,1	6,0	0,8
Río negro	16,2	9,5	4,1	4,1	13,3	7,2	4,8	3,1	5,6	4,1	2,8	2,9	2,9	4,5	1,1	0,4	8,2	2,4	7,1	0,8
Salta	19,1	15,6	7,3	8,9	16,8	11,5	11,9	6,0	17,2	12,4	6,4	6,5	6,5	2,3	1,3	0,6	12,4	3,1	9,0	1,6
San Juan	9,5	7,1	1,6	5,3	9,5	6,7	5,6	1,1	5,5	3,4	3,5	3,7	3,7	1,3	0,9	0,6	7,9	1,9	5,4	1,0
San Luis	9,0	7,8	2,3	3,9	7,1	3,5	4,6	1,5	11,9	6,0	3,2	2,5	2,5	2,7	1,4	0,4	8,3	1,9	4,8	0,7
Santa Cruz	7,9	5,5	3,5	3,6	10,6	5,8	3,0	3,3	4,6	2,6	2,0	1,9	1,9	2,3	0,4	0,2	4,2	1,2	3,0	0,4
Santa Fe	8,1	6,4	2,5	3,2	6,9	4,2	4,1	1,6	3,8	2,2	1,6	1,7	1,7	2,0	0,8	0,4	7,2	2,9	5,5	0,6
Sgo. del Estero	19,9	14,1	1,3	7,6	5,2	3,2	10,0	1,1	23,0	17,1	9,3	9,4	9,4	5,0	3,4	1,0	17,7	4,9	11,2	2,0
Tucumán	19,0	12,3	6,4	5,6	12,7	8,7	7,5	3,9	9,4	5,2	4,1	4,5	4,5	3,5	1,7	1,2	10,0	2,7	7,2	1,4
Tierra del Fuego	6,5	3,6	12,6	2,4	12,6	20,6	1,8	11,8	10,9	6,0	1,3	1,4	1,4	2,2	0,2	0,2	1,3	0,6	1,7	0,3

Nota: 1. hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); 2. hogares que no poseen retrete; 3. hogares que tienen más de tres personas por cuarto; 4. hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; 5. hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

En el gráfico n° 2 puede observarse que hubo una importante disminución de la población con NBI en todo el territorio nacional, con la única excepción de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Entre las provincias del noreste y noroeste argentino, Formosa, Salta, Chaco y Santiago del Estero han sido históricamente las más afectadas por la pobreza estructural, situación que se mantiene en el Censo 2010. Sin embargo, cabe destacar que, mientras en 2001 estas provincias registraban porcentajes en torno a un tercio de su población en situación de pobreza estructural, en 2010 ninguna de ellas se aproxima a guarismos tan altos. El más elevado porcentaje se registra en la provincia de Formosa, donde la población afectada alcanza el 25,2%. Sin embargo, aunque es un valor que ubica a un cuarto de su población con NBI, el porcentaje registrado en 2010 es significativamente inferior al estimado para 2001, cuando más de un tercio de su población (33,6%) se clasificó con NBI. En cuanto a las provincias con menor porcentaje de población con NBI, su composición no ha variado en el período 2001-2010. La Pampa, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, el Interior de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Santa Cruz continúan siendo los territorios donde los indicadores de NBI alcanzan los porcentajes más bajos, ya que en ningún caso llegan al 10%. El gráfico n° 3 permite otra aproximación a la evolución del indicador NBI observando la variación entre los años 2001 y 2010 por provincia, en puntos porcentuales.

El cuadro n° 11 presenta el total de población en hogares con NBI por tipología de condición de privación en los últimos cuatro años censales.

Hacinamiento

Puede observarse que el hacinamiento (NBI3) es el indicador que mayor peso tiene entre los componentes de las NBI. En el territorio nacional, 480.923 hogares se clasifican hacinados. En términos porcentuales, esto equivale al 4% de los hogares. Las provincias más afectadas son Formosa (9,5%), Salta (8,9%), Santiago del Estero (7,6%), Chaco (7,2%), Jujuy (6,7%) y Corrientes (6,4%). También es el indicador de mayor peso en el área de mayor concentración urbana del país, los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires, donde registra 4,1% y afecta a 118.989 hogares.

Viviendas de tipo inconveniente

Las viviendas de tipo inconveniente (NBI1) constituyen el indicador que sigue al NBI3 en cuanto a cantidad de hogares afectados. En este caso, se clasifican como NBI1 371.622 hogares, lo que equivale, en términos relativos, al 3,1% de los hogares. La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es la más afectada, ya que involucra al 11,8% de los hogares. Con guarismos superiores al 5%, le siguen las provincias de Salta (6%) y Misiones (5,5%). Cabe aclarar que pensiones y hoteles son frecuentemente utilizados como vivienda por estudiantes universitarios que se desplazan desde su lugar de residencia habitual a efectos de completar sus estudios en grandes ciudades (por ejemplo, La Plata, Córdoba, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc.). Si bien estos casos quedan incluidos dentro de los hogares con NBI1, es evidente que no son casos de pobreza estructural. Los hogares con NBI2 –sin retrete– son 316.471, que representan el 2,6% de los hogares del territorio nacional en términos relativos. Las provincias más afectadas son Santiago del Estero (9,4%), Formosa (8,4%) y Chaco (8,1%). El siguiente cuadro muestra el total de población en hogares con NBI según la cantidad de indicadores de privación de NBI para el año 2010.

Como se observa en el cuadro anterior, en el territorio nacional, 4.087.513 personas que habitan en hogares con NBI están afectadas por un solo indicador de privación. Esto equivale, en términos relativos, al 82,5% de la población clasificada. En general, los hogares que son clasificados como NBI tienden a serlo por presentar sólo una de las privaciones que se incluyen en el indicador compuesto.

Hubo una reducción importante de la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) durante el último período intercensal: en 1980, el 22,3% de los hogares no cubría sus necesidades básicas, mientras que en 1991 la cifra bajó a un 16,5%. Consecuentemente, disminuyó también el peso relativo de la población que vive en esos hogares, al pasar de 27,7% en 1980, a 19,9% en 1991.

El 80,5% de los hogares con NBI en 1991 sufría sólo una de las cinco condiciones de privación, un 17% tenía dos carencias y únicamente un 2,5% presentaba la situación más crítica, con tres o más carencias simultáneas.

A pesar de las mejoras logradas durante los ochenta, se observa que el porcentaje de población con NBI tiene un amplio rango de variación entre provincias. Los valores van desde un 8% para la Ciudad de Buenos Aires hasta casi un 40% en el Chaco. Las provincias del nordeste y del noroeste son las que sufren con mayor intensidad la pobreza: en ellas, entre el 27% y el 40% de su población no ha logrado satisfacer sus necesidades básicas.

En el cuadro n° 12, se aprecia el total de población en hogares con NBI según la cantidad de indicadores de privación de NBI para los últimos años censales. En el año 1991, un total de 2.896.949 personas que habitan en hogares con NBI están afectadas por un solo indicador de privación. Esto equivale, en términos relativos, al 75,5% de la población clasificada con NBI. En los años 2001 y 2010, la población con NBI en términos absolutos representó 4.867.886 y 4.087.513 respectivamente y, en términos relativos, 76,7% y 82,5% correspondientemente. En general, los hogares clasificados como NBI tienden a serlo por presentar sólo una de las privaciones que se incluyen en el indicador compuesto.

Cuadro n° 12. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por tipología de condición de privación, según provincia (%). Años 1991, 2001 y 2010. Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC 1991, 2001 y 2010.

Jurisdicción	Porcentaje de personas con NBI											
	Total			Cantidad de indicadores de privación								
	1991	2001	2010	1			2			3 o más		
				1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
Total	19,9	17,7	12,6	17,7	16,5	10,4	4,8	4,1	1,9	0,9	0,9	0,3
C. A. de Buenos Aires	8,1	7,8	7,0	4,8	6,4	5,6	1,2	1,8	1,3	0,2	0,2	0,1
Buenos Aires	17,1	15,8	11,3	12,7	14,8	9,4	2,5	3,3	1,6	0,3	0,6	0,2
Catamarca	28,2	21,5	14,6	25,7	21,3	12,6	6,2	5,2	1,8	0,8	0,9	0,2
Córdoba	15,1	13,0	8,8	13,3	12,3	7,7	2,4	2,3	1,0	0,3	0,4	0,1
Corrientes	31,4	28,5	19,8	25,3	28,7	15,4	7,8	8,8	3,7	1,4	2,4	0,7
Chaco	39,5	33,0	23,3	29,1	33,0	18,0	12,7	12,3	4,5	3,6	4,0	0,8
Chubut	21,9	15,5	10,8	17,4	14,9	9,3	4,1	3,0	1,4	0,6	0,5	0,1
Entre Ríos	20,6	17,6	11,6	16,9	16,6	9,5	3,6	3,9	1,8	0,6	0,9	0,3
Formosa	39,1	33,6	25,3	30,7	35,5	19,5	11,1	11,8	5,0	2,7	3,4	0,8
Jujuy	35,5	28,8	18,2	27,1	30,2	15,2	9,5	8,6	2,7	2,0	1,6	0,3
La Pampa	13,5	10,3	5,8	11,5	9,6	5,0	1,3	1,6	0,6	0,2	0,3	0,1
La Rioja	27,0	20,4	15,5	21,1	20,3	13,4	5,1	4,5	1,9	0,7	0,8	0,2
Mendoza	17,6	15,4	10,4	16,5	14,7	8,8	4,3	2,9	1,4	0,9	0,5	0,2
Misiones	33,6	27,1	19,3	26,2	27,1	15,3	8,3	7,7	3,3	2,1	2,4	0,7
Neuquén	21,4	17,0	12,5	18,1	16,2	10,4	4,8	3,7	1,9	0,8	0,6	0,2
Río negro	23,2	17,9	11,8	17,8	17,4	9,8	4,4	3,8	1,7	0,7	0,6	0,2
Salta	37,1	31,6	23,8	28,0	32,6	18,5	12,4	10,8	4,5	3,7	2,8	0,7
San Juan	19,8	17,4	14,1	19,3	17,1	12,2	4,8	3,3	1,8	0,8	0,6	0,2
San Luis	21,5	15,6	10,8	17,1	14,5	9,2	3,7	3,4	1,4	0,5	0,7	0,2
Santa Cruz	14,7	10,4	9,8	11,9	9,7	8,5	2,2	1,6	1,1	0,2	0,2	0,1
Santa Fe	17,6	14,8	9,5	14,5	13,7	8,2	3,1	3,0	1,2	0,5	0,6	0,1
Santiago del Estero	38,2	31,3	22,8	31,8	32,1	17,9	11,5	10,7	4,3	2,1	2,8	0,6
Tucumán	22,4	23,9	14,6	24,3	23,0	13,5	7,1	6,6	2,7	1,3	1,7	0,4
Tierra del Fuego	27,7	14,1	16,6	16,0	14,1	12,6	4,7	2,1	1,8	0,7	0,2	0,1

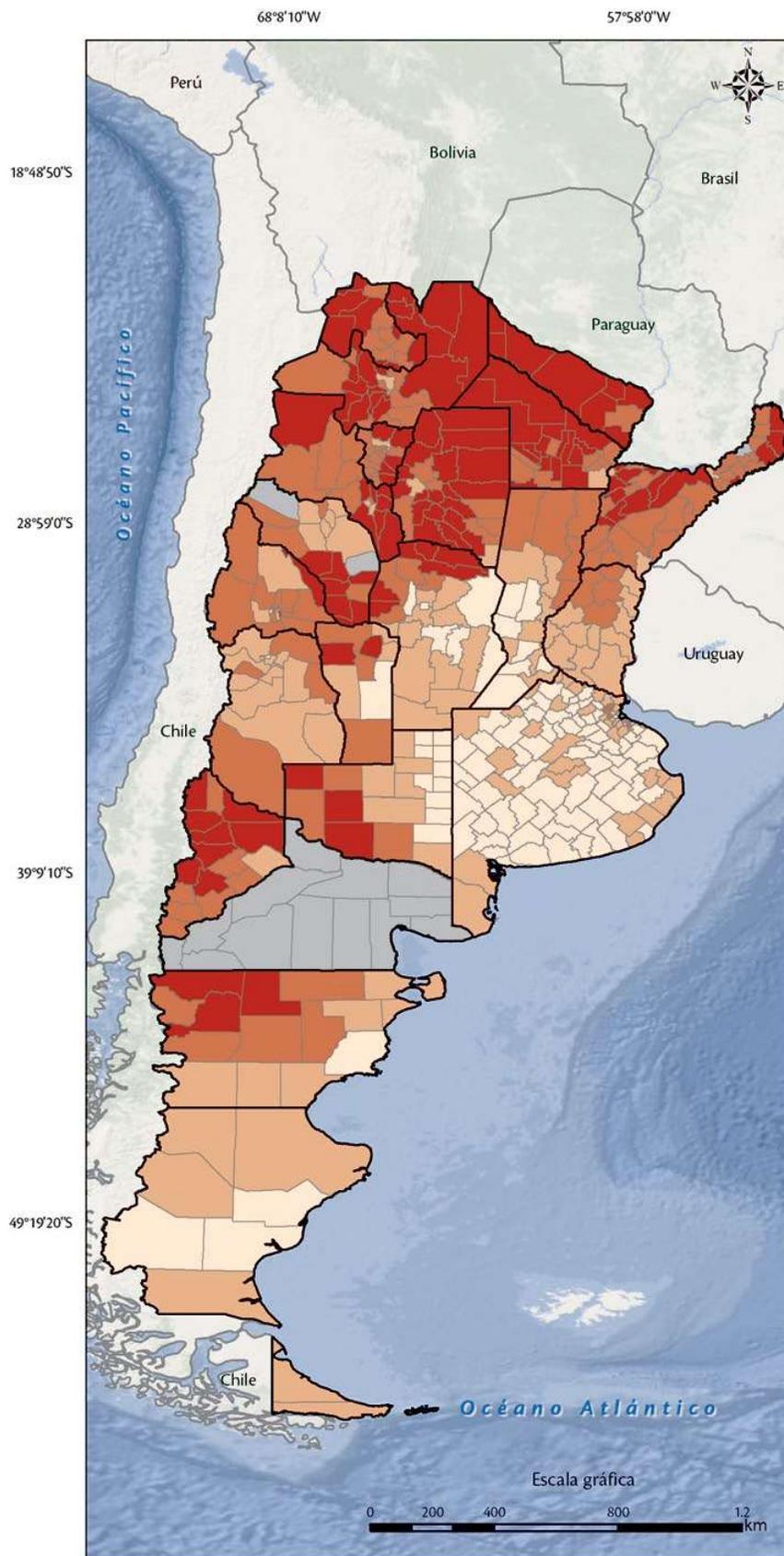
Figura n° 1. Barrio de viviendas precarias de la provincia de Buenos Aires, 2013.
Fuente: Archivo Fotográfico del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.



Sin embargo, a nivel provincial se presenta una elevada variabilidad. En el año 1991, la provincia de La Pampa presentó el 86,4% de la población en hogares con NBI afectadas por un solo indicador de privación, mientras que en Salta esta proporción fue de solo 63,5%. En el año 2001, la provincia de Tierra del Fuego tenía un valor de 85,7% y Chaco tan solo 66,9%. En el último año censal, se destaca La Pampa nuevamente con 87,7%, y en otro extremo se ubicó Formosa con 77,0%. Las situaciones más críticas corresponden a la población en hogares con tres o más privaciones: en el año 1980, en la provincia de Salta el 8,3% de la población clasificada con NBI; en 2001 la peor situación se presentó en Chaco con 8,2%, y en el último año censal correspondió a Corrientes, con una proporción muy inferior respecto a los dos años censales anterior: 3,6%.

Figura n° 2. Hijo de cartonero en el barrio de Palermo, CABA, 2004. Enrique García Medina, 2004. Enrique García Medina,
Fuente: archivo particular Enrique García Medina.

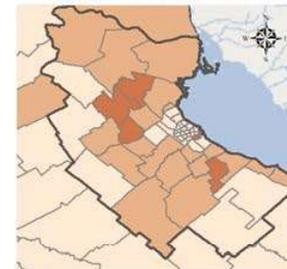




Situación relativa



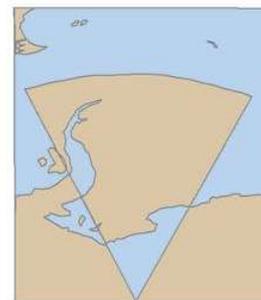
Situación relativa RMBA



Referencias

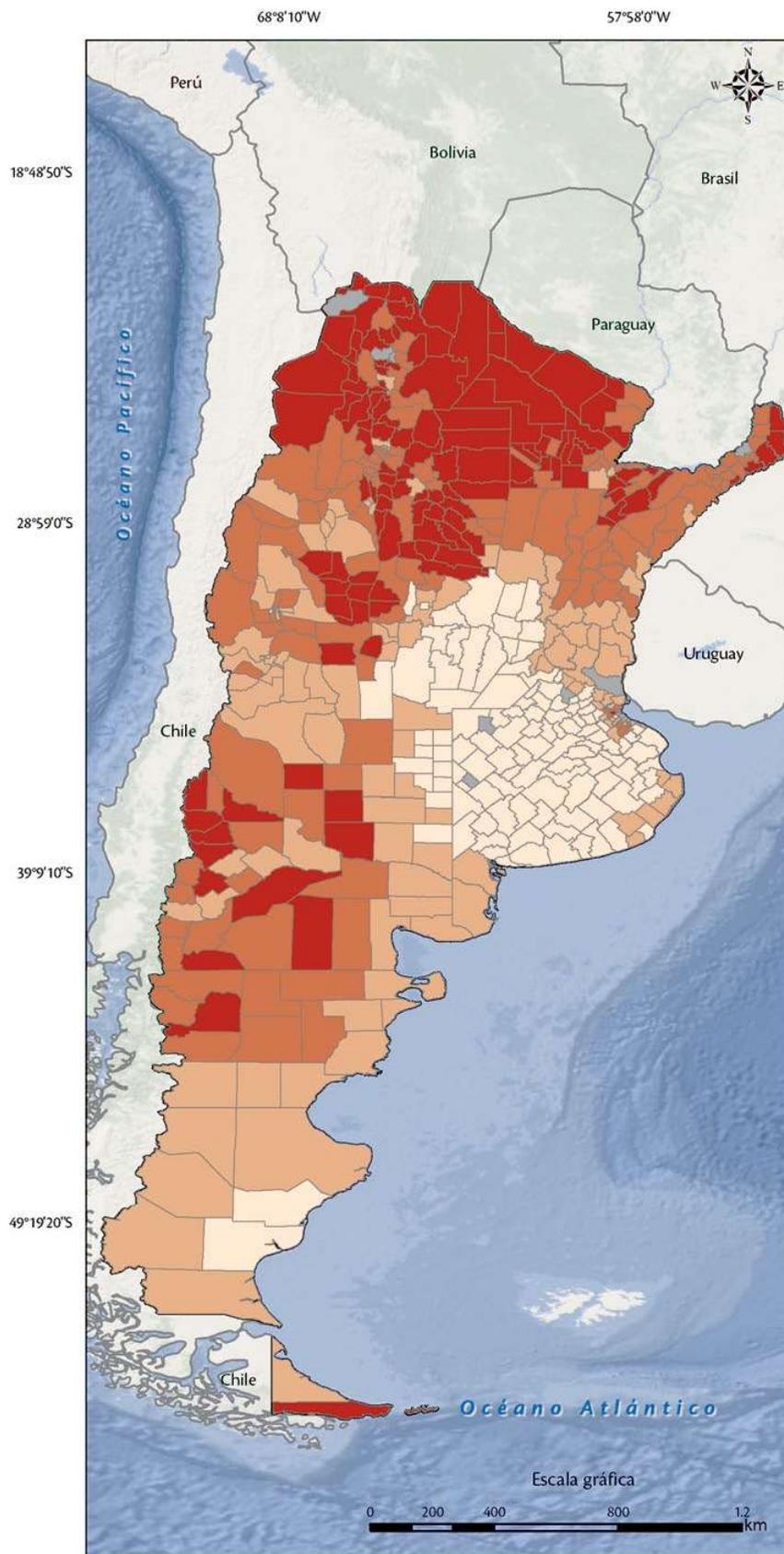
Hogares con NBI (%)

- 3.70 - 18.50
- 18.51 - 32.30
- 32.31 - 49.10
- 49.11 - 95.30
- Sin Datos
- Departamentos
- Provincias
- Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

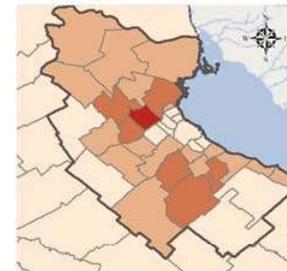
Mapa n° 1. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias y departamentos, en porcentaje. Año 1980.
Fuente: elaboración personal sobre la base del Censo Nacional 1980.



Situación relativa



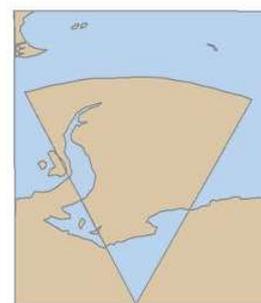
Situación relativa RMBA



Referencias

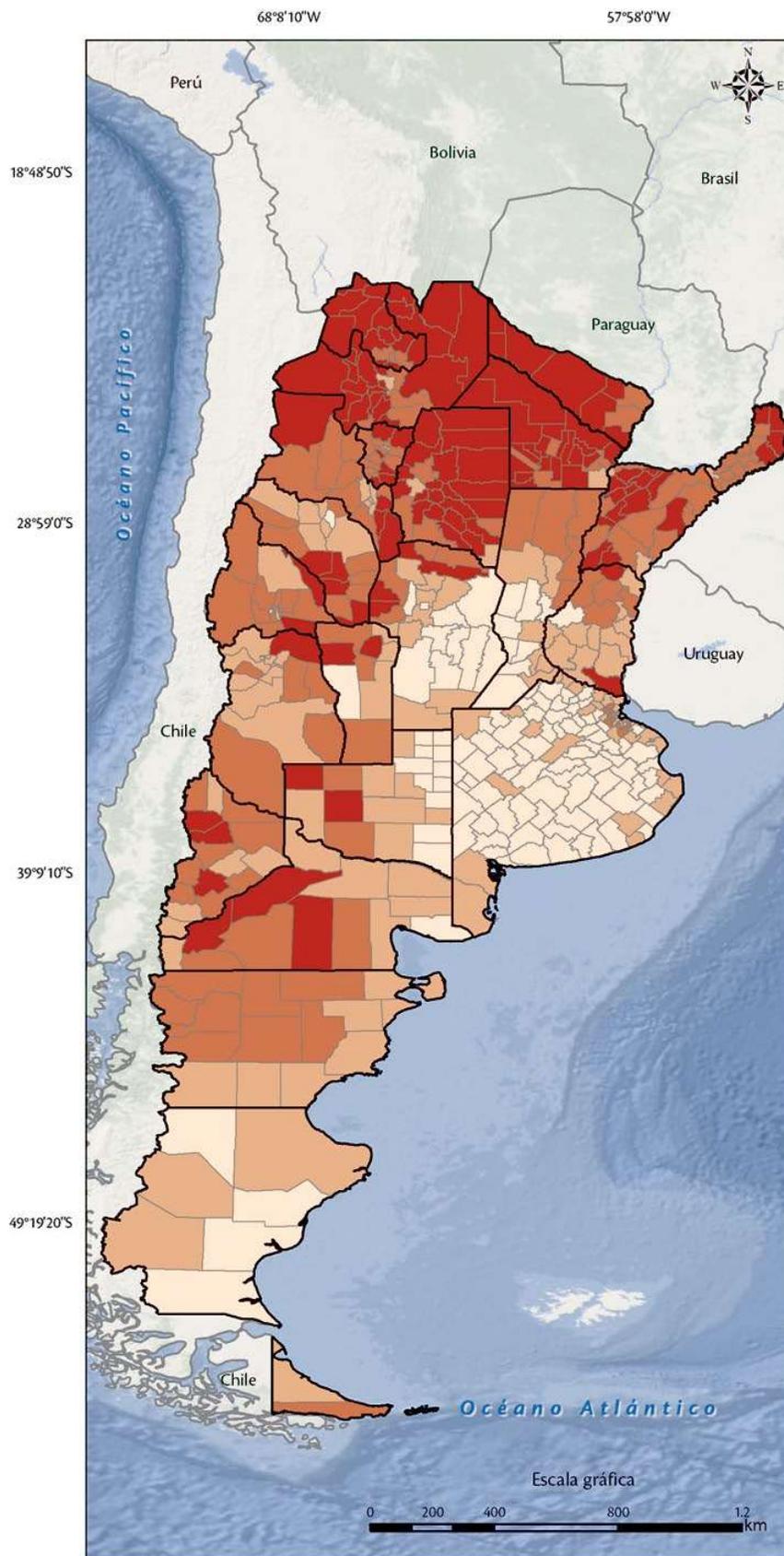
Hogares con NBI (%)

- 0.00 - 12.90
- 12.91 - 22.00
- 22.01 - 35.40
- 35.41 - 92.00
- Sin Datos
- Departamentos
- Provincias
- Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

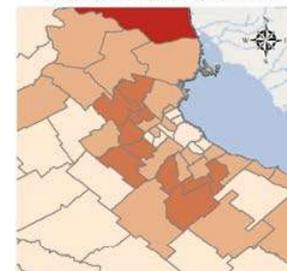
Mapa n° 2. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias y departamentos, en porcentaje. Año 1991. Fuente: elaboración personal sobre la base del Censo Nacional 1991.



Situación relativa



Situación relativa RMBA

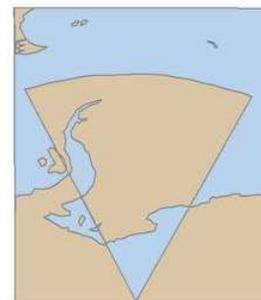


Referencias

Hogares con NBI (%)

- 0.00 - 10.90
- 10.91 - 18.80
- 18.81 - 27.80
- 27.81 - 79.25

- Departamentos
- Provincias
- Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

Mapa n° 3. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias y departamentos, en porcentaje. Año 2001.
Fuente: elaboración personal sobre la base del Censo Nacional 2001..

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y longitudinal de indicadores sociales, que brinda información respecto de las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

En su modalidad original, se ha venido aplicando en Argentina desde 1973, dos veces al año (mayo y octubre), con un plan de incorporación progresiva de aglomerados urbanos (INDEC, 2003a).

A mediados de 2006, la EPH alcanzó a cubrir un conjunto de treinta y una aglomeraciones urbanas. Como hemos descripto, este avance se ha ido constituyendo a lo largo del tiempo y ha sufrido la discontinuidad de ciertas aglomeraciones en algunos años. Asimismo, es importante señalar que, dado que la pobreza es probablemente mayor en las zonas rurales, las cifras nacionales correctas tanto de la distribución como de los ingresos y de la pobreza serían ligeramente mayores. Asimismo, teniendo en cuenta que, según el último censo del año 2010, el país es urbano en alrededor de 91% (INDEC, 2012), incluir la población rural no provocaría un cambio importante en los resultados a nivel agregado.

A los efectos del análisis de pobreza por LP, un problema relevante es la medida en que la subestimación se presente entre los hogares de menores ingresos, dado que, en este caso, el método deriva hacia una sobreestimación de la incidencia de la pobreza (Epszteyn y Orsatti, 1985). En relación a este problema, Altimir (1984), luego de realizar comparaciones entre las estimaciones de cuentas nacionales y encuestas de presupuestos familiares, concluyó que en una de éstas –la del INDEC-ECIEL de 1969-70– había una significativa subdeclaración diferencial por tipo de ingreso, pero que era menor en la encuesta efectivamente utilizada para el estudio (Encuesta de Empleo y Desempleo del INDEC 1970) (Epszteyn y Orsatti, 1985).

A lo largo de los años, se ha ajustado gradualmente su metodología de medición, a los fines de captar los nuevos fenómenos sociales; esto implicó que se produjeran en la historia de la EPH dos grandes modificaciones. La primera de ellas –fase de Base Usuaría Ampliada–, implementada a partir de 1995, implicó una mejora en la captación de los ingresos familiares, lo que supone que se modificaran las variables preexistentes. La segunda transformación tomó cuerpo a partir de 2003 –Encuesta Permanente de Hogares Continua– (Poy *et al.*, 2015). En ésta se produjeron cambios en la estructura de solapamiento de la muestra, en el instrumento de relevamiento, en los períodos de medición –se pasó de dos ondas anuales a cuatro ventanas por año– y en los procedimientos para la captación de ingresos y de diversas formas de empleo no registrado (INDEC, 2003). Los principales cambios que, a partir de enero de 2003, ha puesto en marcha la nueva EPH fueron:

- Cuestionarios rediseñados para reflejar más adecuadamente el mercado laboral.
- Muestra diseñada para la captación continua de la información.
- Mayor frecuencia de presentación de los resultados (Fernández, 2004).

Para evaluar los cambios se realizaron un conjunto de pruebas articuladas en un diseño de experimento (orientado a estudiar separadamente la incidencia de los distintos factores de cambio). En una primera etapa, se evaluó el efecto cuestionario y el efecto del relevamiento continuo por separado. En una segunda etapa, el efecto combinado (INDEC, 2003a).

Comenzando en el tercer trimestre de 2013, el INDEC se propuso de encarar un intensivo proceso de reformulación integral de la EPH. En el plano muestral, la reformulación apuntaba medir cambios intraanuales y a lograr una cobertura geográfica más amplia. Dada la disponibilidad de nueva información sobre la distribución poblacional, proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, se ajustaron los ponderadores que expanden la muestra de la EPH-C a la población total. Este ajuste en términos de la composición poblacional implicó un “rejuvenecimiento” de la población expandida, respecto a la tendencia que se venía observando con anterioridad en la encuesta.

Cabe destacar, además, que, desde el punto de vista organizativo, estos cambios suponían un tipo de relevamiento continuo y geográficamente extendido, el mejoramiento de los controles de calidad y la búsqueda de celeridad en el procesamiento de los datos mediante la incorporación de nuevas tecnologías (Hidalgo y Griselda Palleres, 2011).

Considerando la relación negativa entre edad y niveles de indigencia y pobreza, el cambio en la composición poblacional que resulta en una “población más joven” produce un incremento en las tasas de indigencia y pobreza.

A partir del segundo trimestre de 2016, el INDEC utilizó en la EPH-C proyecciones poblacionales más compatibles con las que se venían utilizando hasta mediados de 2013 que con aquellas que se utilizaron entre 2013-II y 2015-I. De este modo, desde 2016 se observa en la EPH-C nuevamente un “envejecimiento” en la composición poblacional de Argentina. Este cambio metodológico en las proyecciones poblacionales genera en la práctica la población proyectada a la cual se refiere la encuesta sea sensiblemente diferente (CEPA, 2017).

Para definir el valor de la Línea de Pobreza (LP) se recorren tres procesos básicos. En primer lugar se define un conjunto normativo de satisfactores –identificación de los requerimientos nutricionales de los individuos–, a través de la construcción de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) o de bienes que satisfacen los requerimientos nutricionales básicos de la población. Se toman como referencia los requerimientos nutricionales de un varón de 30 a 59 años –adulto equivalente–, para elaborar una canasta básica de alimentos que los cubra con costos mínimos y según los hábitos culturales. El valor de esta canasta –línea de indigencia– se va actualizando de acuerdo con el índice de precios al consumidor elaborado por el INDEC. Siguiendo una tabla de equivalencias de los requerimientos nutricionales, respecto a las cantidades mínimas de calorías y nutrientes que requieren las personas según el sexo y la edad y que realizan actividades de diferente intensidad, comparados con el adulto tomado como referencia, se determina el valor de la canasta alimentaria de cada hogar que varía según su composición (Eguía, 2017).

La canasta mínima de alimentación podía ser, desde el punto de vista nutricional, aplicable a todo el país. Pero el presupuesto normativo de alimentación resultante debía tomar en consideración las diferencias interregionales de precios. La valorización de la canasta a los precios recogidos en un par de ciudades del interior –Comité Coordinador de Encuestas de Costo de Vida en el Interior, 1967–, dio por resultado presupuestos similares aplicables al conjunto de las áreas urbanas –ver cuadro n° 13– (Epszteyn y Orsatti, 1985).

Concepto	ENGHo 1985/86 ¹	ENGHo 1996/97 ²	ENGHo 2004/05 ²
Total	100,0	100,0	100,0
Alimentos y bebidas	48,1	42,2	38,4
Indumentaria y calzado	9,0	7,3	8,6
Vivienda	9,0	13,5	11,2
Equipamiento y funcionamiento del hogar	6,2	4,8	5,9
Atención médica y gastos para la salud	6,9	7,1	6,0
Transporte y comunicaciones	8,1	11,6	13,6
Esparcimiento y cultura	5,0	5,5	6,6
Educación	2,2	2,9	3,3
Bienes y servicios varios	5,5	5,2	6,4

VALUACIONES DE
LA CANASTA BÁSICA
ALIMENTARIA Y CANASTA
BÁSICA TOTAL

Cuadro n° 13. Estructura del gasto en hogares (en %). ENGHo 1985/86, 1996/97 y 2004/05. Fuente: elaboración personal sobre la base de Encuesta de Gastos e Ingresos 1985/6, 1996/7 y 2004/5.

Nota:
1. Corresponde a la región del Gran Buenos Aires.
2. Población urbana a nivel nacional.

Asimismo, la LP consta de dos componentes; por un lado, el alimentario descrito anteriormente, es decir, el que define la línea de indigencia, el cual se re-

Componentes de la
línea de pobreza

fiere al valor monetario de la canasta básica de alimentos o conjunto de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes. Y por otro lado, el no alimentario, que se calcula de manera indirecta. Estos bienes no alimentarios refieren a los hábitos de consumo predominantes de referencia: incluyen fundamentalmente gastos de vivienda, medicamentos, indumentaria y transporte público, y en menor medida gastos en turismo y mantenimiento de vehículos particulares (INDEC, 2003a).

Cabe destacar que el segundo componente se establece de manera agregada considerando que su participación relativa debe ser la misma que los gastos no alimentarios tienen en el gasto efectivo de la población de referencia (segundo quintil de la distribución). La relación gasto en alimentos / gasto total se denomina coeficiente de Engel. Entonces, la Línea de Pobreza de los hogares se calcula en función de la Canasta Básica Alimentaria, a la cual se le adiciona un factor de expansión (la inversa del coeficiente de Engel), que produce un monto mínimo de ingreso necesario para cubrir todas las necesidades. Para establecer en cada período el valor del coeficiente de Engel que tome en consideración las variaciones de precios relativos, se procede a actualizar la estructura de gastos del segundo quintil del ingreso per cápita del hogar –población de referencia– de acuerdo a los cambios experimentados por los índices de precios correspondientes, lo cual supone que se mantienen constantes las cantidades físicas del año base (INDEC, 2003a).

Línea de indigencia

De esta manera, la LI permite cuantificar el porcentaje de hogares (y personas) cuyos ingresos son insuficientes para cubrir los requerimientos nutricionales básicos, y su incidencia se expresa mediante la proporción de hogares cuyo ingreso no supera la CBA (Hidalgo y Griselda Palleres, 2011).

Las cantidades de los diferentes alimentos establecidos en la canasta básica se valorizan utilizando “las listas de precios medios mensuales obtenidos por el INDEC para el Cálculo del Índice de Precios al consumidor (IPC) (Logares, 2008).

Algunos autores han planteado críticas a los cambios que se generaron el Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el período 2007-2015; por consiguiente, menoscabaron la representatividad los valores monetarios de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT), restándole finalmente credibilidad a las estimaciones oficiales de indigencia y pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (Tornarolli, 2018). Sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto al otro insumo que requiere el cálculo de indigencia y pobreza, que son los ingresos de los individuos y hogares recolectados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Lo que distingue la metodología actual de las empleadas en el pasado es una serie de modificaciones y actualizaciones en los criterios técnicos adoptados para determinar el valor monetario de la CBA y la CBT, así como también para definir el ingreso familiar que se compara con ellas.

Metodología empleada a partir de 2016

En la actualización del valor monetario de la CBA, la metodología aplicada desde 2016 introduce modificaciones en los siguientes pasos:

- La metodología aplicada hasta 2015 se basaba en un requerimiento energético diario de 2.700 kilocalorías por adulto, equivalente con actividad moderada; en la metodología actual, se incrementó ligeramente ese requerimiento hasta 2.750 kilocalorías.
- Hasta 2015, la estructura de consumo de la población de referencia –aquel grupo de hogares cuyo nivel de consumo de alimentos es aproximadamente similar al requerimiento alimentario mínimo– derivaba de información de la Encuesta de Ingresos y Gastos realizada en 1985/1986 en el Gran Buenos Aires. La nueva metodología se basa en la estructura de consumo que se deriva de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 1996/1997, validándola con los datos de la ENGHo 2004/2005. Dado que ambas ENGHo tuvieron cobertura nacional, fue posible incorporar los hábitos de consumo de las distintas regiones del país y con ello construir CBAs y, por lo tanto, líneas

de indigencia propias de cada región –siendo estas líneas comparables entre sí–. En la metodología anterior, el valor de la CBA de cada región se determinaba a partir del valor de la CBA del Gran Buenos Aires, ajustando por un coeficiente de Paridad de Poder de Compra del Consumidor entre regiones.

- En 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.
- La valorización de la CBA, a partir de 2016, se realiza con los precios medios relevados por el IPC, mientras que en la metodología anterior se actualizaba aplicando la variación promedio de los precios de los distintos componentes de la canasta.
- Se introdujeron ajustes en la tabla de equivalencias del adulto equivalente y la incorporación del concepto de “densidad nutricional” (INDEC, 2016).

Los cambios mencionados en los puntos anteriores afectan el valor monetario de la CBA o línea de indigencia, su efecto es marcadamente menor al de los cambios que afectan el valor de la CBT o línea de pobreza (Tornarolli, 2018).

La CBT que se utiliza para estimar la tasa de pobreza se obtiene a partir de la CBA, agregando a ella 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 este sentido, el componente no alimentario de la CBT es más “empírico” que normativo.

A partir de la encuesta nacional de gasto de hogares (ENGHo), se deducen los patrones de consumo, las cantidades y los montos que consumen la población. Los últimos cuatro relevamientos se han realizado cada ocho años aproximadamente: 1985/1986, 1996/1997, 2004/2005, 2012/2013. En el informe de CEPA (2017), se cuestiona la falta de utilización de la última ENGHo.

A partir de 2016, se decidió actualizar la base utilizada para el Coeficiente de Engel tomando los resultados de la ENGHo de 2004/05. No se consideraron los resultados de la ENGHo de 2012/13 debido a que la misma contiene serias deficiencias, entre ellas, una alta tasa de no respuesta y la falta de documentación adecuada que permita evaluar, entre otros aspectos, los procedimientos de imputación de los gastos de los hogares. La tasa de no respuesta de la ENGHo 2012/13 es demasiado alta en comparación con la encuesta de 2004/05. Menos de 27% de los hogares de la muestra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires informó datos (en comparación con el 53% en 2004/05), mientras que informaron datos aproximadamente 40% de los hogares de la muestra en el Gran Buenos Aires (comparado con el 69% de 2004/05). La calidad de los datos de la ENGHo 2012/13 no pudo ser evaluada dado que no existen registros pormenorizados de los métodos utilizados para recoger y compilar la información. (INDEC, 2016c).

No obstante lo mencionado, tras casi cuatro años de fuertes cambios en los precios relativos, particularmente en lo concerniente a las tarifas domésticas, la ENGHo 2012/2013 lejos estaría de ajustarse a la realidad del patrón de consumo actual.

Los resultados empíricos de su aplicación difieren significativamente, dado que existen importantes diferencias entre la población de referencia –y su estructura de consumo–, que se obtenía con la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1985/1986, y la que se deriva de la ENGHo 2004/2005; no es sorprendente que existan diferencias significativas en los valores de la inversa del coeficiente de Engel que se obtienen en cada caso.

De esta manera, 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, como transporte y comunicaciones y vivienda. Esto implica que el coeficiente de Engel es menor, y su inversa es mayor, en 2004/2005 que en 1985/1986. De este modo, 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.

En parte esto se debe, por un lado, a la modificación 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 Gran Buenos Aires, 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. Y por otra parte, a la disminución en la participación del gasto alimentario en el gasto total en el período analizado para todos los quintiles de la distribución del ingreso –con excepción del más rico, donde se mantuvo casi inalterada–.

Según el informe de CEPA (2017), las nuevas canastas utilizadas por el INDEC no representan el patrón de consumo actual de la población y, por lo tanto, el INDEC está lejos de medir el paquete de bienes y servicios que la población pobre de referencia debe consumir para satisfacer sus necesidades.

La nueva metodología 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.

La actualización mensual del valor de la CBT 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.

Cabe destacar una modificación metodológica adicional que refiere al cambio en la escala utilizada para convertir a la población en unidades de adulto equivalente. A partir de 2016, se emplea una escala más desagregada –se aumentó la división de la población en cantidad de grupos de edades–, y se establecieron nuevos coeficientes de adulto equivalente para cada grupo.

RESULTADOS DE LOS ÍNDICES DE POBREZA E INDIGENCIA

Períodos de bonanza económica

Como ya se ha mencionado, en tanto que el NBI resulta útil para realizar comparaciones entre momentos puntuales (como los períodos decenales que separan a los censos de población), la LP resulta más conveniente para el estudio de la evolución de la pobreza, al ser más sensible a las variaciones en el poder adquisitivo de los hogares para acceder a los bienes y servicios básicos.

En 1913, Argentina estaba entre los países de ingresos más elevados del mundo. Es de conocimiento general, y los datos lo avalan, que en la mayoría de las naciones el crecimiento económico fue interrumpido por el impacto de la Gran Guerra, las tensiones económicas del período de entreguerras, luego la Gran Depresión y por último la Segunda Guerra Mundial (Logares, 2008). No obstante, Argentina, en el contexto de América Latina, ocupó un lugar preferencial en cuanto a la distribución del ingreso, siendo hasta 1975 uno de los países más equitativos de la región; y aun cuando la matriz de distribución no se correspondía con los países más desarrollados, tampoco se encontraba lejos de éstos. La irrupción de la última dictadura militar modificó el régimen de acumulación basado en la industrialización sustitutiva e impuso un régimen sustentado en la valorización financiera que marcó el cambio y la transformación de la matriz de distribución del ingreso, impresa por la industrialización sustitutiva de importaciones (Basualdo, 2000).

Períodos de políticas de ajuste

En el marco del desarrollo de las políticas de ajuste propuestas por los organismos internacionales, se intentó, ante los efectos provocados por ellas mismas, desarrollar políticas sobre los sectores de mayor vulnerabilidad. De esta forma, el Banco Mundial propuso que los préstamos que otorgaba tuvieran como destinatarios a quienes se encontraran en pobreza extrema, es decir, quienes no llegaran a cubrir las necesidades alimenticias básicas.

Cabe destacar que períodos de bonanza económica vienen acompañados por reducciones en los niveles de pobreza, mientras que épocas de bajo crecimiento parecen generar incrementos importantes en la cantidad de gente bajo la línea de pobreza. Esto permite pensar que variaciones en el nivel de ingreso impactan inmediatamente en los niveles de pobreza, mientras que aumentos sostenidos en los niveles de desigualdad generan incrementos también sostenidos en los indicadores de pobreza a lo largo del tiempo (Bustelo y Lucchetti, 2003). Esto explica que, entre 1996 y 1998, se produjo un importante incremento del ingreso familiar equivalente, un leve aumento en la desigualdad y una pequeña reducción en

la pobreza, mientras que, entre 1998 y 2001, se observó una marcada reducción en los niveles de ingreso medio y un importante incremento en la desigualdad y en la pobreza.

Las bases de la metodología oficial de estimación de la pobreza en nuestro país se establecieron entre mediados de los ochenta y principios de los noventa. A partir de la información existente hasta el año 2015, es posible identificar, independientemente del indicador utilizado, dos períodos: de incremento hasta 2003 y, a partir de allí, de reducción.

La medición de la pobreza en este apartado utiliza únicamente el enfoque indirecto, según el cual se consideran pobres los hogares cuyos ingresos no alcancen un presupuesto determinado para la adquisición de un conjunto de bienes y servicios considerados necesarios –la línea de pobreza (LP)–, debido a que el enfoque de NBI no presenta valores decrecientes aún en los momentos de estancamiento (Bustelo y Lucchetti, 2003).

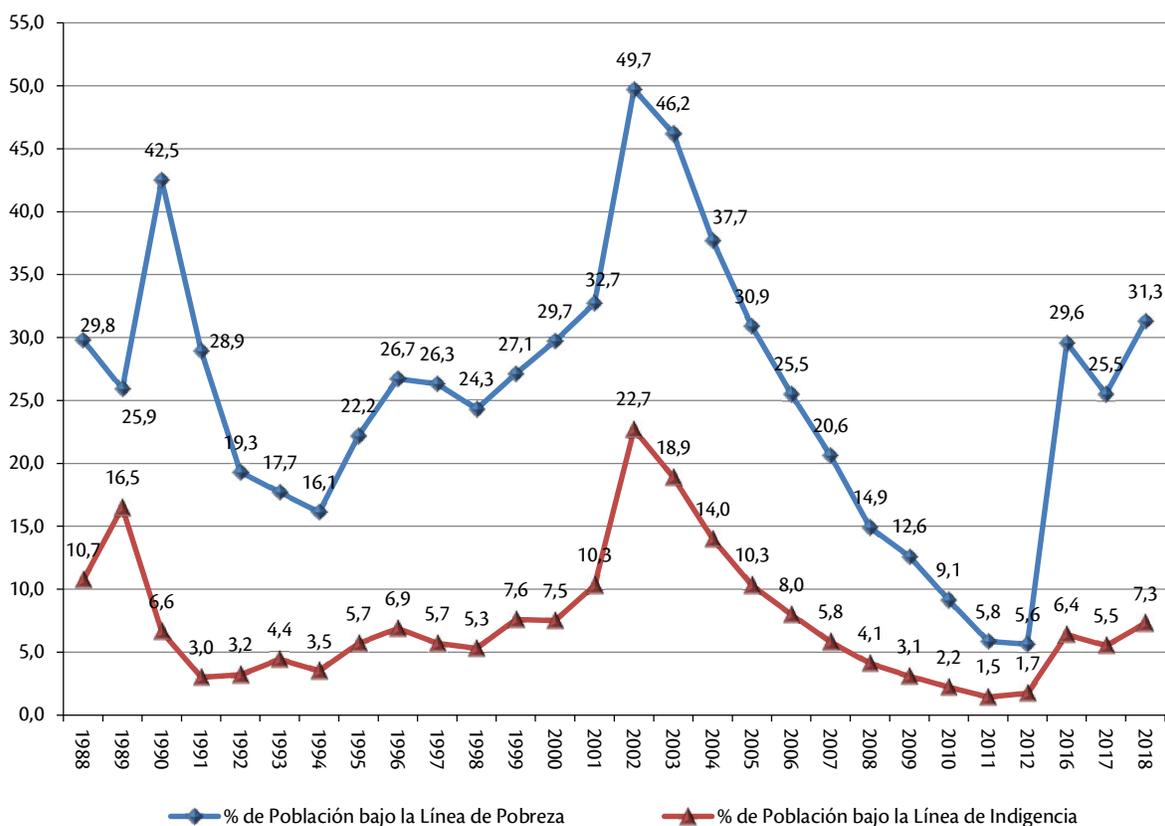
El INDEC sólo calcula la LP para el Área Metropolitana del GBA y hasta ahora lo hace utilizando una canasta de bienes y servicios que data del año 1986.

El gráfico n° 3 permite observar el comportamiento de la línea de pobreza, de la línea de indigencia y de la tasa de desocupación entre 1988 y 1997. Para el Área Metropolitana del GBA, los datos permiten constatar una importante disminución de los niveles de pobreza desde 1989. En efecto, entre ese año y 1993, este decrecimiento es del 73% en el caso de la línea de Indigencia y del 64% en la línea de pobreza. No obstante, a partir de 1994, ambos indicadores inician una curva ascendente. Para el año 1997, la estimación del INDEC del porcentaje de población del Área Metropolitana por debajo de la LP es del 26% y del 6,4% el de la indigente, lo que significa que, en el Área Metropolitana del GBA, hay alrededor de 3.000.000 de pobres, entre los cuales 800.000 son indigentes.

Luego de la salida de la crisis de la hiperinflación, se produjo una caída en los índices de extrema pobreza y pobreza, que se dio a partir del crecimiento económico de los primeros años de la convertibilidad.

Metodología oficial de estimación de pobreza

Gráfico n° 3. Evolución del porcentaje de población bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia. Área Metropolitana, 1988-2018. Fuente: Elaboración personal sobre la base de INDEC y Secretaría de Programación Económica, Informe Económico. n° 28, 1998, e Informes de Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia.



El punto más alto de la curva de pobreza en el período 1988 - 1997 se registra en 1989, año en el cual casi la mitad de la población del GBA residía en hogares con ingresos inferiores a la LP y en el que la población por debajo de la LI representaba el 16,5% del total. A partir de entonces, comenzó el decrecimiento de la curva de pobreza hasta 1993, año en el que el porcentaje de la población del Área Metropolitana bajo la LP era del 16,8% y los indigentes representaban al 4,4% del total. Desde ese año, la pobreza y la desocupación comenzaron a crecer correlativamente, alcanzando ambos indicadores su valor más alto en 1996. El porcentaje de población del Área Metropolitana bajo la LP en 1997 es un 45% inferior que el que se registró en 1989, coincidiendo con el pico hiperinflacionario, pero la tasa de desocupación es dos veces mayor que la que existía en ese momento (Delfini y Picchetti, 2005). A pesar de esto, la pobreza se siguió incrementando, destacándose el aumento de ambas líneas con la crisis de 1995 y no volviendo a los grados anteriores a la crisis, a pesar del fuerte crecimiento experimentado por la economía desde 1996 a 1998.

Deterioro de las condiciones de vida

Antes del abandono de la convertibilidad, el 34,1% de los hogares vivía con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Sin embargo, esta situación crítica ya se hacía evidente desde mediados de los noventa. Si bien entre 1991 y 1994 los índices de pobreza e indigencia lograron reducirse de manera significativa como consecuencia del incremento en el empleo y en las remuneraciones reales, en el año 1996 esta mejora se había erosionado. Luego de una leve reducción entre ese año y 1998, estos indicadores nuevamente experimentaron una tendencia creciente que se exacerbó con la crisis final de la convertibilidad y con la devaluación de la moneda.

A medida que la economía se estancaba, la crisis económico-financiera se agravaba: la pobreza superó el 38% de la población en octubre de 2001. Sin embargo, su aumento más abrupto se produjo con el desmoronamiento de la economía a fines de ese año. En mayo de 2002, la pobreza alcanzó el 53% de los hogares y sólo entre mayo de 2001 y mayo de 2002 el porcentaje de hogares pobres se incrementó en 17,1 p.p. en el total de los aglomerados urbanos del país. Pocos países del mundo han experimentado un alza tan repentina de la tasa de pobreza (Logares, 2008).

Deterioro de la brecha de pobreza

Este deterioro de las condiciones de vida se refleja también en la brecha de pobreza, ya que para la misma fecha los hogares pobres necesitaban en promedio más que duplicar sus ingresos para escapar de esta situación. Durante 2001, la caída de los ingresos nominales de los hogares explicó la mayor parte del aumento de la pobreza, aun cuando la deflación morigeró levemente la caída de los ingresos reales al abaratar la canasta básica. El empeoramiento de la distribución del ingreso contribuyó también a este proceso (Maurizio, 2008). La recesión ha impactado de modo diferente entre las distintas clases sociales. Un ejemplo de ello es que gran parte de la clase media cayó por primera vez en la pobreza como resultado de la disminución de los salarios y del congelamiento de los activos bancarios. Fueron los llamados “nuevos pobres”, quienes presentan características diferentes a la de los pobres tradicionales, incluyendo mayores niveles de educación y posesión de activos propios, como automóvil y vivienda.

A partir de 2002, el agravamiento de los niveles de pobreza estuvo asociado fundamentalmente al deterioro de los ingresos reales debido a la inflación del primer semestre de dicho año. En efecto, entre mayo y octubre de 2002, el incremento de ingresos nominales de las familias no alcanzó a compensar el aumento de precios, de manera que la pobreza continuó elevándose, aun cuando lo hiciera a tasas menores que en el semestre anterior. El incremento de los ingresos familiares en este período se explica, en parte, por la instauración y rápida extensión del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), que llegó a cubrir a cerca de dos millones de beneficiarios.

Recuperación en el 2003

En 2003, la situación ya era diferente, la economía comenzó a mostrar una recuperación bastante sólida. Sin embargo, durante las primeras etapas del rebrote

económico, las tasas de pobreza e indigencia no mostraron signos tan favorables como los esperados. En 2004, la economía siguió mostrando signos positivos, alcanzando un crecimiento de aproximadamente el 9%. No obstante, el hecho más importante del período es que la recuperación económica empezó a tener un impacto positivo en los estándares de vida de la población con las tasas de pobreza e indigencia cayendo finalmente: para el segundo semestre de 2004 la pobreza bajó del 40%, mientras la indigencia pudo dejar atrás la barrera del 15% (Logares, 2008).

El proceso de crecimiento de los niveles de privación de la población comenzó a revertir su tendencia a principios de 2003. Entre ese año y 2006, la pobreza logró disminuir a la mitad desde 54,7% a 31,4%, mientras que la indigencia entre individuos experimentó una reducción aún mayor, del orden del 57,5%, pasando del 26,3% al 11,7%.

El mercado de trabajo ha tenido un rol fundamental en esta dinámica. En efecto, el nuevo régimen macroeconómico ha estado acompañado de un fuerte dinamismo en la generación de puestos de trabajo. En octubre de 2002, la tasa de empleo incluyendo a los beneficiarios de planes se ubicaba por encima de la observada un año antes, mientras que en el tercer trimestre de 2003 había superado el valor de 1998, máximo de la segunda mitad de los noventa. Por su parte, la tasa de empleo excluyendo los planes se había recuperado completamente de la caída postdevaluación en el segundo trimestre de 2003, mientras que hacia mediados de 2005 superaba los niveles registrados en los noventa.

Esta evolución positiva –explicada tanto por las elevadas tasas de crecimiento del nivel de actividad como por la intensidad en el uso de mano de obra– fue acompañada de cierta recomposición salarial, aunque de menor intensidad que la experimentada por el empleo. En efecto, los salarios reales medios comenzaron un proceso de crecimiento en 2003. Sin embargo, dada la fuerte reducción previa (del 30% en promedio entre octubre de 2001 y 2002), en el segundo semestre de 2006 todavía no habían alcanzado los valores previos al cambio de régimen (Maurizio, 2008).

Entre 2013 y 2015, las series oficiales de indigencia y pobreza se interrumpieron. Su publicación fue retomada en la segunda mitad de 2016, con una nueva gestión al mando del INDEC. Sin embargo, estos últimos resultados no son directamente comparables a los publicados hasta 2013 por el INDEC, debido a los cambios metodológicos realizados en la medición.

Como se conoce, el promedio de pobreza nacional, oculta situaciones contrastadas según las diferentes regiones y aglomerados.

La magnitud de la pobreza en el Gran Buenos Aires –CABA y Conurbano Bonaerense–, calculada por el proyecto IPA para los años 1974, 1980, 1982, 1985 y 1987 se incrementó significativamente a lo largo de la serie histórica (INDEC, 1990).. Se destaca, al inicio de la serie histórica, sólo 3,2% de pobres en 1974.

Considerando la escala regional tenemos que en el cuadro n° 14, se destaca la región Nordeste con la mayor pobreza, alcanzando un valor de casi el 70% en el 2002. Por otra parte, la de menor pobreza es la región Patagónica, con niveles de alrededor del 26,1% durante los años considerados. Entre estos dos extremos, se encuentran en orden descendente la región Noroeste, Cuyo, Pampeana, Gran Buenos Aires y Patagonia. El aglomerado Formosa fue el que presentó los mayores valores en los años 2001, 2002 y 2003, y el aglomerado Gran Resistencia en los restantes.

En el cuadro n° 15, se destaca la región Nordeste con la mayor de indigencia, alcanzando un valor de casi el 40% en el 2002. Por otra parte, la de menor pobreza es la región Patagónica, con niveles de alrededor del 9,1% durante los años considerados. Entre estos dos extremos, se encuentran en orden descendente la región Noroeste, Cuyo, Gran Buenos Aires, Pampeana y Patagonia. El aglomerado Concordia fue el que presentó los mayores valores en los años 2002, 2003 y 2004, y el aglomerado Gran Resistencia en los restantes.

Disminución de la pobreza

Cambios en la metodología del INDEC

Área geográfica	EPH. Elaboración IPA							EPH Puntual										
	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Mayo 88	Mayo 89	Mayo 90	Mayo 91	Mayo 92	Mayo 93	Mayo 94	Mayo 95	Mayo 96	Mayo 97	Mayo 98
Total EPH	2,3	7,0			3,4	3,5	4,2	7,4	7,7	11,6	4,8	3,1	3,9	3,5	5,7	6,9	5,7	5,3
	EPH Continua																	
Área geográfica	Mayo 99	Mayo 00	Mayo 01	Mayo 02	Mayo 03	2° sem. 03	2° sem. 04	2° sem. 05	2° sem. 06	4° trim. 07 / 1° sem. 08	2° sem. 08	2° sem. 09	2° sem. 10	2° sem. 11	2° sem. 12	2° sem. 16	2° sem. 17	2° sem. 18
Total EPH	7,6	7,5	11,6	24,8	26,3	20,5	15,0	12,2	8,7	5,9	4,4	3,5	2,5	1,7	1,5	6,1	4,8	6,7
Aglomerado Gran Buenos Aires	7,6	7,5	10,3	22,7	25,2	18,9	14,0	10,3	8,0	5,8	4,1	3,1	2,2	1,5	1,7	6,4	5,5	7,3
Cuyo						19,9	14,2	12,3	7,2	5,1	2,5	3,5	2,3	1,9	1,0	4,3	3,8	4,0
Noreste						33,9	26,2	22,7	15,9	13,6	8,6	6,0	3,7	3,0	1,5	5,1	5,8	9,3
Noroeste						26,2	21,4	17,6	12,6	8,2	5,1	3,3	2,1	1,1	0,5	5,3	3,8	5,2
Pampeana						19,8	13,2	12,4	7,8	4,1	4,9	4,2	3,0	2,2	1,6	6,7	4,1	6,5
Patagonia						14,1	8,9	6,5	5,7	3,3	2,5	2,6	2,5	1,5	1,9	3,3	2,2	3,2
Total Aglomerados de menos de 500 mil hab.			-	-	-	19,6	13,8	11,0	7,9	5,5	4,2	3,4	2,4	1,6	1,3	5,1	4,2	5,9
Aglomerados de 500.000 y más habitantes						23,7	19,2	16,0	11,2	7,4	5,3	4,0	2,9	2,2	1,6	6,3	4,9	6,9
Recálculo excluyendo ingreso proveniente de Plan Jefas y Jefes						23,5	18,2	14,2	9,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Cuadro n° 15. Indigencia. Regiones estadísticas y aglomerados urbanos. Año 1980 en adelante. En porcentaje de personas.
Fuente: Elaboración personal sobre la base de los Informes de Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

