

# ANALISIS DE LA POBREZA: ASPECTOS TEORICOS Y SU APLICACION AL CASO ARGENTINO (1980-2000)\*

*María Emma Santos*

## INTRODUCCION

¿Quiénes son los artífices y beneficiarios del desarrollo económico de un país? o mejor, ¿quiénes debieran serlo? sin duda, los hombres. Son ellos los capaces de producir más y mejores bienes y servicios, de realizar investigaciones para reducir la tasa de mortalidad, mejorar la educación y la salud de la población, ampliar la participación política, construir mejores viviendas y obras de infraestructura. Consecuentemente, son los hombres los que deben gozar de esos progresos, y en especial, todos los hombres. Como decía Pablo VI: *“El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”* (Encíclica *Populorum Progressio*, 1967).

Cuando los beneficios del progreso se dan sólo para una parte de los hombres la sociedad se hace dual, y por eso subdesarrollada. En particular,

---

\* Este trabajo, presenta parte de las conclusiones del trabajo “Pobreza y Desarrollo: el caso Argentino (1980-2000)” realizado en el marco de la Beca de Introducción a la Investigación para alumnos avanzados.

la pobreza es la faceta más oscura del subdesarrollo. Según Sen<sup>1</sup> puede ser definida como la privación de las capacidades básicas. Esto es, las personas que padecen la pobreza se ven privadas de la capacidad para poder alimentarse bien, habitar una vivienda y vestimenta adecuada, acceder a la educación y a servicios de salud, ejercitar la participación política, y fundamentalmente obtener todo esto por medio del trabajo, con el cual el hombre se dignifica. Tales privaciones justifican el estudio del tema desde el punto de vista ético.

Pero a esta justificación puede sumársele una segunda: la justificación funcional, y es que la pobreza no afecta solo a las personas que la padecen sino a toda la sociedad. Los pobres son personas que no despliegan todas sus potencialidades en la economía. Muchos de ellos están desocupados, subocupados o no han sido educados para desempeñar tareas de utilidad social, no tienen acceso a los mercados, no pueden manifestar sus preferencias porque no tienen demanda efectiva. No pueden pedir un crédito que les permita salir de esas condiciones, no pueden adquirir una casa donde vivir. Esto los coloca en condiciones poco humanas de vida y representa una pérdida para toda la sociedad.

Desde el punto de vista de la estabilidad social, tampoco es conveniente que existan grandes sectores marginados. La marginalidad promueve el resentimiento, la rebelión, la violencia y todo tipo de tensiones sociales.

Finalmente, es preciso aclarar que los países desarrollados también tienen pobres. Sin embargo sus características difieren de las que presentan los pobres de los países subdesarrollados. Aquí se va a estudiar la pobreza desde la perspectiva de esta segunda categoría de países.

Este trabajo contiene una parte puramente teórica referida a la forma de medición de la pobreza, y una parte empírica en el que se analizan estadísticas de pobreza con una breve referencia histórica.

---

<sup>1</sup> Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York 1999, Cap. 4.

## I. CONCEPTO Y MEDIDAS DE POBREZA

La medición de la pobreza es una de las cuestiones más complejas cuando se estudia el tema debido a la relatividad del concepto "pobreza". En este trabajo se toma el concepto de pobreza que goza de mayor aceptación y es el que la define como una situación en la que existe dificultad para la satisfacción de necesidades. Son pobres aquellos que no tienen los medios para hacer frente a sus necesidades. Esta definición abre un abanico de posibles precisiones conceptuales: cuáles son las necesidades relevantes, cuándo se considera que éstas no están satisfechas (determinación de los umbrales), cuál es la unidad de análisis relevante.

Sen señaló dos problemas a resolver cuando se mide pobreza: la identificación de los pobres en el total de población y la agregación, que usualmente supone la construcción de un índice. Ambos pasos pueden hacerse de dos formas distintas: con el método directo y con el método indirecto. El primero, conocido en la región como el Método de las NBI, usa criterios materiales de subsistencia y el segundo identifica a la población pobre por medio de la línea de pobreza que es el ingreso necesario para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios.

En ambos casos, la unidad de análisis elegida es el hogar, debido a las características de consumo conjunto que tienen ciertos bienes, como por ejemplo la vivienda. Esto significa que se identifica como pobre o no pobre al hogar y no a cada uno de los individuos por separado. Si un hogar es clasificado como pobre, se considerarán pobres todas las personas que habitan en él. Esta elección de la unidad de análisis tiene algunas deficiencias como por ejemplo el no considerar la distribución intrafamiliar de la pobreza.

### 2. El método directo: las NBI

La *identificación* en el método directo exige elegir las necesidades que se consideren básicas y determinar los umbrales por debajo de los cuales

se las considera insatisfechas, ambas cuestiones controvertidas.

Respecto de la elección de las necesidades básicas, está claro que existe una serie de necesidades cuya inclusión en el listado de las básicas resulta indiscutible: alimentación, salud, vivienda, por ejemplo. Pero existen otras necesidades, que el Banco Mundial llama *blandas*, que si bien son importantes presentan dificultades para la determinación de los umbrales mínimos. Por ejemplo la educación, participación política, derechos humanos, contención social, las condiciones de trabajo.

Por su parte, la agregación presenta el problema de cómo ponderar cada una de las necesidades básicas para poder hacer enunciados de validez global respecto de la pobreza de individuos, grupos o países. Es fundamental determinar cómo combinar los umbrales de las distintas necesidades. En particular es preciso decidir si debe considerarse pobre a un hogar que satisface ciertas necesidades pero no otras. La conclusión de los estudios empíricos es que no existe una elevada asociación entre la satisfacción o insatisfacción de las diversas necesidades, por lo que este problema es relevante (Beccaria, 2001).

En la práctica, la metodología que más se utiliza es el criterio de correalización, el cual considera que al ser básicas todas las necesidades elegidas, todas deben ser satisfechas en forma simultánea. En efecto, en Argentina el INDEC considera pobre por NBI a los hogares que presentan una o más de las siguientes características:

- 1) Vivienda con más de tres personas por cuarto (hacinamiento)
- 2) Vivienda de tipo inconveniente (inquilinato, por ejemplo)
- 3) Vivienda sin ningún tipo de retrete
- 4) Vivienda con chicos en edad escolar que no asisten a la escuela
- 5) Vivienda habitada por familias con cuatro o más personas por miembro ocupado (alto índice de dependencia) y cuyo jefe de familia tiene bajo nivel de educación (asistió como máximo hasta segundo grado de la escuela primaria)

La exigencia de correalización de estos indicadores seleccionados lleva implícitamente a otorgar mayor preeminencia a la necesidad habitacional.

Otra posibilidad para la agregación en el método directo es la construcción de índices que son sumas ponderadas de variables como esperanza de vida al nacer y tasa de analfabetismo, entre otras. Ejemplos de este tipo de indicadores son el Physical Quality of Life Index (PQLI) de Morris (1979) (con una variación en Simonis, 1991), el índice de Townsend (1979), y el Índice de Pobreza de Capacidad (ICP)<sup>2</sup>.

### 3. El método indirecto: la línea de pobreza

La identificación en el método indirecto requiere determinar un nivel de ingreso mínimo en función de una canasta de bienes y servicios que se consideran indispensables para llevar una vida digna. Esto constituye la línea de pobreza (LP): los que están por debajo de la línea son pobres, los que están por encima son no pobres.

Rowntree (1902) fue el primero en elaborar una canasta de este tipo. Luego, Orshansky (1965) ideó el Método de la Canasta Básica Alimentaria, que sólo calcula el ingreso necesario para comprar el conjunto de bienes y servicios necesarios para alcanzar -de acuerdo a recomendaciones internacionales- un adecuado nivel de nutrición, para cada región. La canasta de bienes y servicios no alimentarios es estimada por la relación observada entre los gastos alimentarios y el total de gastos de una porción de la población. A esta relación se la nota con  $\alpha$  y es la inversa del coeficiente de Engel:

$$LP = \alpha \cdot CBA \quad (1)$$

donde LP es la línea de pobreza y CBA el valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria que satisface los requerimientos nutricionales mínimos del individuo estándar<sup>3</sup>. La línea de indigencia se define como el valor

<sup>2</sup> Nota Técnica en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1996.

<sup>3</sup> El individuo estándar es un hombre europeo de entre 30 y 59 años.

monetario de la Canasta Básica de Alimentos. Excluye a otros bienes y servicios no alimentarios. Por lo que:

$$LI = CBA \quad (2)$$

Finalmente, podemos decir que un hogar es considerado pobre cuando se verifica que:

$$YT_i < \alpha \cdot CBA \cdot \sum_{j=1}^{N_i} x_j \quad (3)$$

donde  $TY_i$  es el ingreso total del hogar  $i$ ,  $N_i$  es el número total de miembros de la familia,  $\alpha$  y  $CBA$  tienen el mismo significado que antes y  $x_j$  es el coeficiente de adulto equivalente del miembro  $j$  del hogar. Estos coeficientes son ponderadores que relacionan los requerimientos nutricionales de cada una de las personas miembro del hogar con los del individuo estándar, considerando sexo, edad y nivel de actividad, además de la condición de embarazo y lactancia. Los coeficientes de adulto equivalente son provistos en Morales (1988).

Esta forma de identificación de la pobreza no está libre de falencias. Por ejemplo, los ingresos familiares no se ajustan por economías de escala existentes en el consumo de muchos bienes. Tampoco está incluido el costo de la vivienda ni se toman en cuenta los bienes provistos por el Estado. Finalmente, el criterio de la LP compara los ingresos de cada familia con los gastos mínimos en consumo que ésta tendría que poder realizar para no ser pobre. Pero, si bien el consumo está vinculado con el ingreso, la correlación no es perfecta. No siempre un mayor ingreso implica un mayor consumo de nutrientes. El ingreso representa la *capacidad* de consumo, no el consumo en sí mismo.

Finalmente, es importante aclarar que el método de la CBA que se utiliza en Argentina y en otros países latinoamericanos y Estados Unidos para calcular la línea de pobreza implica que ésta es calculada en forma exógena. En cambio, en Europa el cálculo es endógeno: la línea depende de la distribución del ingreso de la región en donde se está midiendo la pobreza. Por ejemplo, en Inglaterra y Alemania el valor de LP oficial es el 50% del ingreso medio, en Francia el 50% del ingreso mediano (Albornoz y Petrecolli,

1996). Esta forma de medición presenta problemas porque la LP es calculada con los mismos datos con que se trabaja, y esto es una fuente de sesgo en los estimadores de pobreza puesto que el ingreso de los ricos influirá en la determinación de los ingresos medios y medianos.

A continuación se analiza la construcción de índices de pobreza por el criterio de ingresos para los cuales la identificación se realiza por medio de la LP, pese a los inconvenientes mencionados. El centro de interés ya no es el criterio de identificación sino la forma de agregación.

#### 4. Medidas rudimentarias de pobreza por ingresos

Hasta 1976 las medidas de pobreza de las que se disponía eran el Head Count Ratio (HCR) o Ratio de Recuento, el Poverty Gap Ratio (PGR) o Ratio de Brecha de Pobreza, y el Income Gap Ratio (IGR) o Ratio de Brecha de Ingresos.

- El HCR es el porcentaje de población pobre (o indigente):

$$HCR = \frac{q}{n} \quad (4)$$

donde  $q$  es el número de personas pobres (o indigentes) y  $n$  es el tamaño total de la población.

- El PGR es la relación del ingreso promedio necesario para llevar a toda la gente pobre a la LP, y el ingreso medio de la sociedad. Más que una medida de pobreza es una medida de los recursos necesarios para erradicarla.

$$PGR = \frac{\sum_{y_i < z} (z - y_i)}{nm^*} \quad (5)$$

donde  $z$  es el valor de LP, y  $m^*$  es el ingreso medio de la sociedad.

- El IGR representa la proporción de la diferencia promedio entre los ingresos de los pobres y el valor de la LP con respecto a la LP.

$$IGR = \frac{\sum_{y_i < z} (z - y_i)}{qz} \quad (6)$$

En Argentina se llama al IGR Brecha de Pobreza, y se escribe con la siguiente fórmula:

$$IGR = \frac{z - m}{z} \quad (7)$$

donde  $m$  es el ingreso medio de los pobres. Puede comprobarse que las dos expresiones son equivalentes.

En 1976 Sen puso de manifiesto que ninguna de estas medidas satisfacen dos axiomas que él señaló que toda medida de pobreza debería satisfacer.

- *Axioma de Monotonicidad: Céteris paribus, una reducción del ingreso de una persona por debajo de la línea de pobreza debe incrementar la medida de pobreza.*

- *Axioma de Transferencia: Céteris paribus, una transferencia pura de ingresos desde una persona por debajo de la LP a otra que es más rica debe incrementar la medida de pobreza.*

El HCR no satisface ninguno de los dos axiomas. No satisface el Axioma de Monotonicidad porque es totalmente insensible a lo que ocurra con el ingreso de las personas que se encuentran bajo la línea de pobreza. Por ejemplo, si todos los pobres vieran reducidos sus ingresos a la mitad, el HCR permanecería invariable. Esto es así porque el HCR no tiene en

cuenta la *intensidad* de la pobreza, es decir, cuán alejados están los pobres de la línea de pobreza. No satisface el Axioma de Transferencia porque que si se produce una transferencia de ingresos desde un pobre a un no pobre o entre dos pobres entre sí, el índice no se incrementa registrando el empobrecimiento del individuo que efectuó la transferencia.

Al no satisfacer ninguno de estos Axiomas, el HCR es totalmente insensible a la distribución del ingreso *entre* los pobres. Por ejemplo, dos poblaciones A y B, con el mismo número de personas pobres, tendrán el mismo índice de pobreza a pesar de que en A todos los pobres tengan un mismo ingreso cercano a la LP, y en B el 1% de los pobres tenga un ingreso muy cercano a la línea mientras que el 99% restante tenga un ingreso casi nulo.

Como consecuencia de esta debilidad, la utilización de este tipo de índices, genera incentivos perversos para la política económica: es más sencillo reducir el HCR haciendo políticas a favor los pobres más cercanos a la LP. Más aún, una política que generara una transferencia de ingresos desde los más pobres hacia otros menos pobres mejoraría el índice de pobreza.

El PGR y el IGR satisfacen el axioma de monotonicidad, puesto que si el ingreso de un individuo pobre  $i$  disminuye, aumentará la brecha  $(z-y)$ , por lo que todo el numerador será más grande, y por lo tanto el índice.

A su vez, estos índices no están sujetos al mismo tipo de distorsión política que el HCR. Siempre que se gaste dinero en los pobres disminuirán las brechas individuales, y por lo tanto el valor de los índices, independientemente de que sean personas con ingresos cercanos o lejanos del valor  $z$ . Esto representa una ventaja respecto del HCR. Sin embargo, estos indicadores no satisfacen el axioma de transferencia. Cualquier transferencia de ingresos desde un pobre muy pobre a otro que lo sea menos, dejará el índice inalterado puesto que algunas brechas individuales aumentarán, pero otras disminuirán en la misma cantidad que los primeros aumentaron, por lo que la suma de las diferencias no se modificará.

## 5. Medidas de pobreza por ingreso más elaboradas

### *El Índice de Sen: P*

En virtud de las debilidades de las medidas existentes hasta 1976, Sen postuló un índice de pobreza que satisface los dos axiomas mencionados y un marco axiomático aún más exigente. Sen obtiene su índice de pobreza a partir del concepto de brecha agregada: el índice de pobreza  $P$  de una comunidad viene dado por la brecha agregada de ingresos de los pobres de dicha comunidad, la cual es una suma ponderada normalizada de las brechas de ingreso individual, utilizando ponderadores no negativos.

$P$  puede escribirse entonces como:

$$P = A(z, y) \sum_{i=1}^q g_i v_i(z, y) \quad (8)$$

donde  $A$  es el factor de normalización y  $g_i$  es la brecha de ingreso individual de cualquier individuo  $i$  definida como la diferencia entre la línea de pobreza  $z$  y su ingreso  $y_i$  igual que en el IGR. Obsérvese que  $g_i \geq 0$  para los individuos pobres y  $g_i < 0$  para el resto. Y  $v_i$  son los ponderadores de las brechas de ingreso para cada individuo  $i$  y han sido definidos como función del vector de ingresos  $y$ , y no del ingreso individual  $y_i$  solamente (junto con  $z$ ).

Para dar una expresión del factor de normalización y de los ponderadores se postulan los siguientes axiomas:

- *Axioma E (Equidad Relativa):* Para cualquier par  $i, j$ : si  $W_i(y) < W_j(y)$ , entonces  $v_i(z, y) > v_j(z, y)$ . (donde  $W$  es el bienestar).

Este axioma significa que se le dará más peso a las personas que gocen de un menor bienestar. Si se satisface el Axioma E, se satisface el Axioma de Transferencia. Es importante aclarar que Sen toma un enfoque ordinal, no cardinal.

- *Axioma R (Ranking ordinal de los ponderadores):* La ponderación  $v_i$  que recibe el gap de ingresos de la persona  $i$  es igual al número de orden que tiene esta persona en el ranking interpersonal de bienestar de los pobres.

El siguiente axioma compatibiliza los dos axiomas anteriores, expresados en términos de bienestar, con los datos en términos de ingreso con los que generalmente se cuenta.

- *Axioma M (Bienestar Monótono):* La relación  $>$  (mayor que) definida en el conjunto de números de bienestar individual  $\{W_i(y)\}$  para cualquier configuración de ingresos  $y$ , es un orden estrictamente completo, y la relación  $>$  definida sobre el correspondiente conjunto de ingresos individuales  $\{y_i\}$  es una sub-relación de la primera, de modo que para cualquier  $i, j$ , si  $y_i > y_j$ , entonces  $W_i(y) > W_j(y)$ .

Mientras que el HCR nos dice el porcentaje de población bajo la línea de pobreza, el IGR nos dice el porcentaje de distancia promedio a la línea. El HCR es completamente insensible a la extensión de la distancia de una persona del nivel de pobreza, el IGR es completamente insensible al número de pobres involucrado. Ambas medidas deberían tener alguna participación en el índice de pobreza. Pero el HCR y el IGR juntos no son suficientemente informativos tampoco. Ninguno de los dos da una adecuada información de la distribución exacta del ingreso entre los pobres y ninguno satisface el axioma de transferencia.

Sin embargo, en el caso especial en que todos los pobres tengan exactamente el mismo nivel de ingreso  $y^* < z$ , se puede argumentar que el HCR (H) y el IGR (I) juntos deberían darnos una adecuada información del nivel de pobreza, dado que en este caso especial, los dos juntos pueden decirnos todo acerca de la proporción de personas bajo la LP y la extensión de la falta de ingreso de cada uno. Por esto Sen postula el siguiente axioma:

Aplicando estos axiomas a (8) llegamos a que:

$$P = \frac{2}{(1+q)nz} \cdot \sum_{i=1}^q (z - y_i) \cdot (q+1-i) \quad (9)$$

Y Sen establece que dado un conjunto de personas, si las numeramos en un orden no decreciente de ingresos que satisfaga:

$$y_1 \leq y_2 \leq \dots \leq y_n$$

TEOREMA 1: Para un número grande de pobres, el único índice de pobreza que satisface los Axiomas R, M y N está dado por:

$$P = H[I + (1-I)G] \quad (10)$$

donde G es el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos entre los pobres. La expresión (10) puede obtenerse a partir de la expresión (9).

### *Interpretación y propiedades del Índice de Sen*

El índice de pobreza de Sen tiene una sencilla interpretación:  $I$  representa la pobreza medida como el gap proporcional entre el ingreso medio de los pobres y el ingreso de línea de pobreza. Sin embargo, el efecto de una distribución de ingresos desigual entre los pobres no es captado por  $I$ . Por lo tanto, se incorpora esta información a través del coeficiente de Gini (aplicado a la población de pobres) ponderado por el ratio entre el ingreso promedio de los pobres ( $m$ ) y  $z$ , que es  $(1-I)$ . Así surge el factor  $[I + (1-I)G]$ . Sin embargo, este término, al estar medido "por persona pobre", no tiene en cuenta el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esta información se obtiene a partir del ratio de recuento, y por lo tanto a partir del producto entre  $H$  y el término  $[I + (1-I)G]$  se obtiene el índice compuesto  $P$ .

Sus propiedades son:

1.  $P$  está en el intervalo  $[0,1]$
2. Esta medida contrasta fuertemente con las medidas rudimentarias antes mencionadas en que, a diferencia de  $H$ ,  $P$  no es insensible a la brecha o distancia del ingreso de los pobres a la LP. Esto es, satisface el axioma de monotonicidad. A diferencia de  $I$ ,  $P$  no es insensible al número de personas por debajo de la LP, y a diferencia de cualquier función  $\phi(H,I)$  de estas medidas rudimentarias,  $P$  es sensible al patrón de distribución del ingreso de los pobres.
3. A su vez, la medida de Sen satisface además la propiedad de simetría, la de invariancia de reproducción, y la de la invariancia de escala<sup>4</sup>.

Sin embargo, el índice tiene algunas limitaciones:

- Anand [1977] observó que no es posible descomponer el índice de Sen, lo cual impide la evaluación de la incidencia de distintos subgrupos en el total de pobreza.
- Thon [1979] estableció la diferencia entre el Axioma de Transferencia Débil (propuesto por Sen) y el de Transferencia Fuerte y señaló que el Índice de Sen sólo cumple con el Axioma Débil de Transferencia: ante una transferencia de ingresos de una persona pobre a otra menos pobres, el índice de pobreza aumenta siempre y cuando no varíe el número de personas pobres.
- Por último Kakwani [1980] propuso el Axioma de Sensibilidad de las Transferencias, con el propósito de evaluar las transferencias entre individuos pobres.

**Axioma de Sensibilidad de las Transferencias:** Si una transferencia de ingreso  $t > 0$  se hace desde un hogar pobre con ingreso  $y_i$  a otro hogar pobre con ingreso  $y_i + d$  (con  $d > 0$ ), entonces la magnitud de incremento en la pobreza debe ser menor para mayores  $y_i$ .

---

<sup>4</sup> Ciochini, Francisco (1997), "Algunos Comentarios acerca de la Medición de la Pobreza", *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, UCA, FCSE, Año 4, N° 17.

## El Índice FGT

Foster, Greer y Thorbecke [1984] propusieron una familia de medidas de pobreza que satisface las exigencias planteadas por Anand, Thon y Kakwani.

Para cada  $\alpha > 0$ , definimos  $P_\alpha$  como:

$$P_\alpha(y, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{g_i}{z} \right)^\alpha \quad (11)$$

- Cuando  $\alpha=0$ ,  $P_0=H$ , es decir, la medida es el HCR.
- Cuando  $\alpha=1$ ,  $P_1=HI$ , una renormalización del IGR
- La medida FGT se obtiene haciendo  $\alpha=2$

El parámetro  $\alpha$  puede verse como una medida de aversión a la pobreza: un mayor  $\alpha$  da mayor énfasis a los pobres más pobres. A medida que  $\alpha$  se hace más grande,  $P_\alpha$  se aproxima a una medida "Rawlsiana".

A diferencia de la medida de Sen que toma un sistema de ponderación de "rank order",  $P^F$  hace que las brechas sean sus propios pesos: la privación depende de la distancia entre el ingreso actual de una familia pobre y la LP, no del número de familias que están por debajo de la LP. De todas formas  $P^F$  satisface la exigencia establecida por Sen en los Axiomas E y M que familias más pobres deberían tener pesos mayores.

*Proposición 1: La medida de pobreza  $P_\alpha$  satisface el Axioma de Monotonicidad para  $\alpha > 0$ , el Axioma de Transferencia (fuerte), y el Axioma de Sensibilidad para  $\alpha > 2$ .*

Cuando  $\alpha=2$ , se prueba que:

$$P^F(y, z) = H[I^2 + (1-I)^2 Cp^2] \quad (12)$$

donde  $Cp^2$  es el coeficiente de variación, que es una medida de desigualdad muy conocida definida por

$$C_p^2 = \sum_{i=1}^q (\bar{y}_p - y_i)^2 / q y_p^{-2} \quad (13)$$

donde  $\bar{y}_p = \sum_{i=1}^q y_i / q$  (ingreso medio de los pobres).

El FGT satisface el Axioma de Monotonidad de Subgrupos. Supóngase que la población es dividida en  $m$  grupos de familias  $j=1, m$  con vectores de ingresos ordenados  $y^j$  y tamaño de población  $n_j$ .

*Axioma de Monotonidad de Subgrupos:* Sea  $\hat{y}$  un vector de ingresos obtenido de  $y$  cambiando los ingresos en el subgrupo  $j$  de  $y^j$  a  $\hat{y}^j$ , donde  $n_j$  no varía. Si  $\hat{y}^j$  tiene más pobreza que  $y^j$ , entonces  $\hat{y}$  debe tener un mayor nivel de pobreza que  $y$ .

*Proposición 2:* Para cualquier vector de ingresos  $y$ , dividido en subgrupos de vectores de ingresos  $y_1, y_2, \dots, y_n$ :

$$P_\alpha(y, z) = \sum_{j=1}^m \frac{n_j}{n} P_\alpha(y^j; z) \quad (14)$$

$P_\alpha$  es aditivamente descomponible con ponderadores de porcentajes de población de cada subpoblación.

La descomposición en (14) permite distinguir tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos los efectos de cambios en subgrupos de pobreza sobre la pobreza total. De hecho, un aumento de la pobreza en un grupo va a aumentar la pobreza total a una tasa dada por la participación de la población  $n_j / n$ , a mayor participación de la población, mayor impacto.

La cantidad  $T_j = (n_j / n) P_\alpha(y^j, z)$  puede interpretarse como la contribución de un subgrupo a la pobreza general, y  $100T_j / P_\alpha(y, z)$  es la contribución porcentual del subgrupo  $j$ .

## 6. Combinación del método directo y el indirecto

El criterio NBI y el de la línea de pobreza definen grupos poblacionales diferentes. El primer método permite identificar lo que se llama pobreza estructural, es decir, aquellos hogares que carecen de la infraestructura básica o educación. Por lo general, se trata de personas que tienen una historia de pobreza, han nacido en una familia pobre, lo cual les ha impedido hacerse de activos, sean físicos o de educación. Viven en barrios pobres, enclaves de pobreza fácilmente reconocibles. El método tiene la ventaja de que permite identificar poblaciones objetivo y orientar políticas especializadas (de vivienda, educativas, de obras sanitarias y agua corriente, etc) ya que cada uno de los indicadores considerados de satisfacción de necesidades alude separadamente a una determinada expresión de pobreza, y además utiliza fuentes censales con datos desagregados a nivel regional, provincial y departamental. Sin embargo, tiene la desventaja de limitar el concepto de necesidades básicas a un reducido número de indicadores, que fundamentalmente revelan las condiciones materiales del hábitat de los hogares, no teniéndose en cuenta otros factores que pueden manifestar situaciones de carencia y exclusión.

Por su parte, el Método Indirecto es más riguroso en términos teóricos puesto que, al expresar todo en una unidad homogénea, permite una coherente agregación en un índice. Por medio de este método se capta al grupo de pobres por ingresos. Este es un grupo heterogéneo en el que puede haber pobres estructurales y no estructurales. Los pobres por ingresos no estructurales se llaman nuevos pobres o pobres coyunturales. Son aquellos que pueden satisfacer los requerimientos mínimos de infraestructura básica y sin embargo contar con un ingreso corriente insuficiente para adquirir bienes y servicios que se consideran imprescindibles para la satisfacción de otras necesidades (alimentos, combustibles, vestimenta). Por lo general, esta forma de medición conduce a aplicar políticas de generación de ingresos (salariales o de empleo, por ejemplo).

Una forma de integrar ambos enfoques es por medio de la siguiente matriz como la siguiente (Buleje 1992):

		Criterio del Ingreso	
		Pobre	No Pobre
Criterio de las NBI	Pobre	1. Pobre estructural y por ingreso	2. Pobre estructural con ingreso adecuado
	No Pobre	3. Pobre sólo por ingreso	4. No Pobre

1. *Pobre estructural y por ingreso*: Son los hogares que se encuentran por debajo de la LP y que presentan una o más carencias críticas. Están en situación de pobreza crónica. Constituyen el núcleo de la pobreza. Existen condiciones propicias para la acción de mecanismos que perpetúan su condición de pobreza.

2. *Pobre estructural con ingreso adecuado*: Son aquellos que muestran una o más carencias críticas pese a que su gasto en alimentos los ubica por encima de la LP. Esto se debe a que el gasto en consumo es un dato coyuntural, mientras que el indicador de carencias es un dato estructural. La presencia de estas carencias es evidencia del rezago de una situación de pobreza coyuntural, la cual se prolongó por un tiempo suficiente como para marcar un estilo de vida propio de la pobreza estructural. Es muy probable que estas familias luego retornen a la situación de pobreza crónica.

3. *Pobre sólo por ingreso*: Son los hogares en situación de pobreza reciente. Tienen ingresos por debajo de la LP pero no revelan carencias en las dimensiones de vivienda y educación. Las familias de este grupo han sufrido una caída (abrupta o progresiva) de sus ingresos hasta el punto de haber traspasado la LP. Sin embargo poseen activos heredados de su tiempo de no pobres que les permiten tener mejores condiciones de vida que la de los pobres crónicos con quienes comparten indicadores de inserción precaria en el mercado de trabajo.

4. *No pobres: Son los hogares que tienen un nivel de gasto en consumo de alimentos mayor a la LP y tampoco presentan carencias básicas. Están integrados en la sociedad.*

## II. ESTADISTICAS DE POBREZA EN ARGENTINA

### 1. Estadísticas por el método directo

Las medidas de pobreza por el método directo -en Argentina el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas- son recabadas por el INDEC a escala nacional por medio de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, los cuales se realizan cada diez años. A su vez, el INDEC releva los hogares con NBI en el Gran Buenos Aires por medio de la Encuesta Permanente de Hogares que se realiza en forma semestral (en mayo y octubre).

En la *Tabla 1* se muestra que el porcentaje de hogares con NBI en el total del país, se redujo en 5,8 puntos entre el 80 y el 91 y en 2.2 puntos entre el 91 y el 2001. En cantidad de hogares, entre 1980 y 1991 hubo una reducción de 175.821 hogares, desde entonces hasta 2001 hubo un incremento de 32.058 hogares con NBI. En términos de población, la reducción porcentual fue de 7,8 puntos primero y 2.2 después, lo cual significa una reducción de 1.176.075 personas entre 1980 y 1991 y una reducción posterior de 83.668. Es interesante notar que en la última década, la cantidad de hogares con NBI aumentó pero la población con NBI disminuyó, lo cual indica que el número de miembros por hogar pobre se ha reducido.

*Tabla 1: Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*  
Total del país - Años 1980 y 1991

	Total de hogares	Hogares con NBI	% de Hogares con NBI	Total de población	Población con NBI	% de Población con NBI
1980	7.103.853	1.586.697	22,3	27.432.998	7.603.332	27,7
1991	8.562.875	1.410.876	16,5	32.245.467	6.427.257	19,9
2001	10.075.814	1.442.934	14,3	35.927.409	6.343.589	17,7

*Fuente:* INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001  
([http://www.indec.mecon.gov.ar/anuario/inf\\_nac/castella/v020201.xls](http://www.indec.mecon.gov.ar/anuario/inf_nac/castella/v020201.xls))

Cuando se analizan las necesidades que presentan mayor porcentaje de insatisfacción, se observa que las carencias de mayor frecuencia son las vinculadas a la vivienda, en particular, el hacinamiento. Le sigue en orden de importancia la incapacidad de subsistencia.<sup>5</sup>

En la *Tabla 2* puede analizarse la distribución geográfica de la pobreza estructural. Las cifras reflejan que la forma en que está distribuida la pobreza por NBI es muy desigual y no ha variado significativamente de una década a las siguientes. En particular, en el norte del país en donde en el 80 se registraban los valores porcentuales más altos de pobreza, en el 91 y en el 2001, si bien se redujeron, siguen siendo los más elevados. Por otro lado, las provincias de la región Pampeana, siguen manteniendo los valores porcentuales más bajos de pobreza como lo hacían en los 80. Además, es importante señalar que en las regiones del norte, la cantidad de población pobre por NBI disminuyó en términos absolutos del 80 al 91, pero aumentó del 91 a 2001, aunque no volvió a alcanzar la cantidad de personas de 1980. En cambio, en las regiones de la Patagonia, Cuyo y Pampeana, la cantidad de población pobre se redujo en los dos períodos intercensales. La Capital Federal, por su parte, muestra un muy leve incremento del 80 al 91 y luego una reducción importante del 91 al 2001.

<sup>5</sup> Las fuentes estadísticas que corroboran esta afirmación están presentadas en el trabajo original.

Tabla 2: Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por agregados regionales<sup>6</sup> - Años 1980, 1991 y 2001

Región	1980		1991		2001	
	Cant. Pob. NBI	% Pob NBI	Cant. Pob. NBI	% Pob NBI	Cant. Pob. NBI	% Pob NBI
NEA	1.086.171	49,11	995.167	35,49	1.010.764	30,18
NOA	1.358.360	45,79	1.201.470	32,92	1.212.633	27,35
Patagonia	360.158	36,58	312.042	21,47	273.923	16,00
Cuyo	496.556	26,86	411.711	18,63	405.497	15,91
Pampeana	4.302.144	22,15	3.506.865	15,84	3.440.772	14,4
Capital Federal	231.872	8,3	232.203	8,1	212.489	7,8

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001.  
([http://www.indec.mecon.gov.ar/anuario/inf\\_nac/castella/v020201.xls](http://www.indec.mecon.gov.ar/anuario/inf_nac/castella/v020201.xls))

Estos datos testifican una Argentina dual, y por esto subdesarrollada. La dualidad está en que el NEA y el NOA constituyen casi en su totalidad economías de pobreza. Las provincias de Formosa, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Tucumán y, en menor medida, Corrientes, La Rioja y Catamarca, son zonas realmente críticas. Si bien es claro que hay focos de pobreza en todas las provincias, destacamos el NEA y el NOA porque allí la situación de pobreza estructural se presenta en forma más generalizada que en el resto del país. En el Cuadro vemos que en 1980, casi el 50% de la población del NEA y el 45% de la del NOA padecía pobreza estructural. Para 1991, el porcentaje se había reducido al 35,49% en el NEA, y al 32,9% en el NOA y en el 2001 a 30,18% y 27,35% respectivamente. Estas cifras duplican a las correspondientes a la región Pampeana (22,15% de población con NBI en 1980 y 15,84% en 1991 y 14,4% en 2001). La diferencia se acentúa aun más si se comparan el NOA y NEA con la Capital Federal, la cual presenta el porcentaje de hogares y población NBI más bajo de todo el territorio.

<sup>6</sup> NEA: Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes. NOA: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja. Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego. Cuyo: San Juan, Mendoza, San Luis. Pampeana: Ciudad de Buenos Aires, Pcia. de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa.

En la *Tabla 3* se presentan otros indicadores socio-económicos: la tasa de mortalidad infantil y la tasa de analfabetismo, para algunas provincias representativas de cada región. Como puede verse, tanto en 1980 como en 1991 y en 2001, la tasa de analfabetismo en el noreste y en el noroeste era dos, tres y hasta cuatro veces mayor que la de la región Pampeana. Las tasas de mortalidad infantil también son sustancialmente mayores. De todas formas, cabe señalar que la evolución en el período intercensal para ambas variables fue favorable para todas las provincias, dado que en todas disminuyeron los valores.

*Tabla 3: Tasas de analfabetismo y mortalidad infantil para algunas provincias y el total del país*

Región	Provincia	1980		1991		2001	
		Tasa de analfabetismo*	Tasa de Mortalidad Infantil	Tasa de analfabetismo*	Tasa de Mortalidad Infantil	Tasa de analfabetismo*	Tasa de Mortalidad Infantil (1996)
Total País		6,1	33,2	4,0	24,7	2,6	20,9
NEA	Formosa	13,7	38,1	9,2	24,5	6,0	31,4
	Chaco	17,7	54,2	12,3	32,3	8,0	34,4
NOA	Salta	12,4	52,1	7,6	32,9	4,7	25,5
	Tucumán	9,1	42,0	5,5	28,6	3,6	28,8
Patagonia	Chubut	8,2	34,8	5,0	19,1	3,1	18,0
Cuyo	Mendoza	7,8	31,8	5,0	23,6	3,2	17,5
Pampeana	Cap. Fed.	1,5	18,5	0,7	15,2	0,5	14,7
	Bs. Aires	4,0	28,4	2,5	24,2	1,6	20,9
	Córdoba	5,6	24,2	3,5	22,3	2,1	19,4

\*La tasa de analfabetismo es calculada para población de 15 años y más. \*\* La tasa de analfabetismo para población de 10 años y más. Fuente: INDEC, *Situación y Evolución Social, Síntesis No 2, 1993, Síntesis No 3, 1995 y Síntesis No 4, 1998.*

En la *Tabla 4*, puede observarse la participación del PBI de algunas provincias representativas en 1995. Esta participación para las regiones del norte es considerablemente menor que la de las provincias de la región Pampeana. En 1980, la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentraban el 74% de la producción total del país, en tanto que la Patagonia sólo tenía una participación del 6,6%. Para el mismo año, Formosa tenía un producto bruto por habitante equivalente al 16% del

registrado en la Capital Federal, mientras que en Santiago del Estero era del 17% y en La Rioja, del 19% (Manzanal y Rofman, 1989). La Tabla 4 también muestra que en 1995, mientras que la Capital Federal aportaba el 25,2% del producto, la provincia de Buenos Aires el 32,6 y Córdoba el 8%, la participación individual de las provincias del NEA y NOA estaba para todas por debajo del 1,5%. Todo esto define al NEA y NOA como economías de pobreza.

*Tabla 4: Participación del PBI para algunas provincias de cada región en 1995*

Región	Provincia	Participación del PBI
Total del País		100,0
NEA	Formosa	0,6
	Chaco	1,3
NOA	Salta	1,5
	Tucumán	0,8
Patagonia	Chubut	1,3
Cuyo	Mendoza	4,0
Pampeana	Cap. Fed.	25,2
	Buenos Aires	32,6
	Cordoba	8,0

*Fuente: Rapoport, M. et al (2000)*

La pobreza del NOA y NEA, está estrechamente vinculada al proceso de deterioro que han experimentado las economías regionales desde mediados de los 70 por políticas económicas adversas como las experiencias aperturistas de los 70 y 90, excesivos controles por parte del Estado en casos como el del azúcar, falta de políticas tecnológicas, falta de buenas redes de transporte y de políticas crediticias de apoyo a los sectores, entre otras. Estas economías, la del azúcar, el algodón, el arroz, la yerba, los vinos, el tabaco son el motor de las provincias del norte, las principales generadoras de su producto interno, y se han visto sumergidas en profundas crisis que se tradujeron en concentración en grandes productores -en gran medida capitales de empresas multinacionales-, en detrimento de los pequeños productores autóctonos, deterioro de salarios, incremento del desempleo, y por lo tanto, pauperización de su población.

## 2. Estadísticas por el método indirecto

Aquí la medición de la pobreza capta a un grupo heterogéneo de pobres en el que están incluidos tanto los pobres estructurales como los nuevos pobres. Pese a que se han desarrollado índices de pobreza más elaborados, el organismo oficial de estadísticas sigue calculando solamente la incidencia de la pobreza (HCR). Cabe recordar que este indicador expresa el porcentaje de los hogares o de población bajo la línea de pobreza y de indigencia, pero no indica la profundidad y distribución de la misma entre los pobres, como así tampoco la incidencia por grupos. Por estos motivos genera incentivos perversos de política para combatir a la pobreza.

El INDEC releva la población pobre en forma semestral (en mayo y octubre), por medio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual está diseñada fundamentalmente para obtener información sobre ocupación y desocupación. La encuesta se realiza sólo en aglomerados urbanos, de modo que en este apartado se evalúa únicamente la pobreza urbana. Además de que la EPH no está diseñada para medir pobreza hay otras cuestiones que quitan representatividad y precisión a los resultados. En primer lugar la encuesta capta sólo a los pobres que tienen un hogar. A su vez, es sabido que los entrevistados subdeclaran ingresos, lo cual sesga hacia abajo las medidas de desigualdad que resultan. Y en tercer lugar, la canasta de bienes y servicios de la línea de pobreza sólo incluye el consumo de bienes y servicios privados.

Por último, desde 1988 la EPH calcula la incidencia para el total del aglomerado del Gran Buenos Aires (que incluye a la Capital Federal y 19 partidos del GBA), para los 19 partidos del GBA únicamente, y para los Partidos del GBA 2, que son los del segundo cordón industrial.<sup>7</sup> Aquí sólo se presentan los datos correspondientes al total del aglomerado. Las mediciones para los otros conjuntos de aglomerados son, para todos los relevamientos, más elevadas, en especial, el GBA 2, formado por los partidos más recientemente urbanizados, es el que tiene las tasas de pobreza más altas.

---

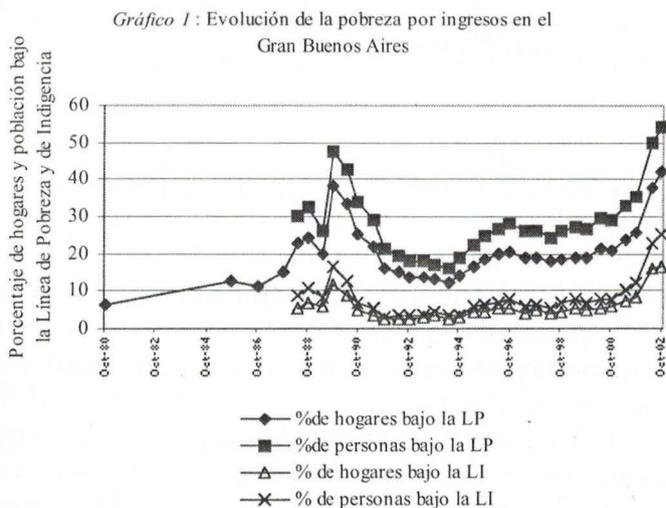
<sup>7</sup> Corresponden a los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, General Sarmiento, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

A su vez, desde 2000, el INDEC ha aplicado una metodología de transición para poder obtener la incidencia de la pobreza en el resto de los aglomerados de la EPH (28 aglomerados en total), por la cual se ajusta la Canasta Básica de Alimentos y la Línea de Pobreza utilizadas en el aglomerado Gran Buenos Aires, con los coeficientes por región de Paridad de Precios de Compra del Consumidor elaborados con base en los precios relevados en las jurisdicciones provinciales. De esta manera se obtienen los valores regionales de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total, y así puede aplicarse la metodología de Adulto Equivalente y de la Línea de Pobreza a los ingresos de cada uno de los hogares de los aglomerados sujetos a medición.

En el *Gráfico 1* se presenta la evolución del porcentaje de personas y hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia para el Total de Aglomerados del GBA. La serie más larga es la de porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza (LP). En las publicaciones oficiales del INDEC y del Ministerio de Economía se presentan los valores desde 1988. Para este trabajo se completó la serie con algunos valores previos obtenidos de Albornoz y Petrecolla (1996) porque comenzar la serie en el 88 sesga el análisis. Como se aprecia en el gráfico, los valores que alcanzó el HCR para octubre de 1989 y mayo de 1990 fueron extremadamente altos: 38,2 y 36,6% de los hogares bajo la LP, respectivamente. Esto está evidentemente asociado con los picos hiperinflacionarios de aquellos años. Se sabe que el traspaso de la LP es altamente sensible a desequilibrios macroeconómicos. Comenzar el análisis en esos años, conduce inevitablemente a sacar conclusiones favorables respecto de la década del 90, puesto que, pese a que se incrementó la pobreza, en ningún momento se alcanzaron tales valores. En cambio, si el análisis comienza en 1991, y se compara el valor de mayo de ese año con el de mayo del 2001, se observa un incremento desde 21,9 a 23,5. La diferencia es mayor si partimos del valor de octubre del 91 (16,2%), cuando comenzaban a sentirse los beneficios de la estabilidad lograda por el Plan de Convertibilidad.

Haciendo un análisis más pormenorizado de la evolución de la tasa de incidencia, se observa que hubo un salto importante entre 1980 y 1985: del 6,1% de los hogares bajo la LP, se pasó al 12,7. El índice fluctuó entre el 86 y el 87 entre 12,7 y 14,8. En mayo del 88, el valor ya era sustancialmente mayor: 22,5, y luego vinieron los picos asociados a las hiperinflaciones. Los

datos de incidencia de la indigencia recién comienzan allí. Desde octubre del 90 hasta mayo del 94, el porcentaje de hogares y personas pobres tuvo una continua disminución alcanzando los valores más bajos de la década en ese mes, que, de todas formas, eran mayores que los del 80. La indigencia en cambio, tuvo su valor más bajo en octubre del 91 (2,2% de hogares y 3% de personas), y luego fluctuó en torno al 2,7% los hogares, y 3,5% las personas hasta mayo del 94. A partir de allí, y probablemente vinculado en parte al shock externo que significó la crisis mexicana, todos los indicadores de incidencia retomaron una tendencia creciente hasta octubre del 96 en el que se alcanzaron valores que sólo fueron superados a partir del 2000 (20,1% de hogares y 27,9% de personas bajo la línea de pobreza, y 5,5% de hogares y 7,5% de personas indigentes). Luego los valores descendieron hasta el 98 y a partir de allí (recordemos los impactos negativos de las crisis asiáticas y la devaluación brasilera), volvieron a subir con algunas fluctuaciones. En mayo de 2001, todas las tasas de incidencia tomaron valores muy altos: 23,5% de hogares y 32,7% de personas pobres, y 7,4% de hogares y 10,3% de personas bajo la LI y continuaron incrementándose durante todo el año siguiente, posterior al colapso económico de diciembre de 2001.



*Fuente:* Elaboración Propia con datos de Albornoz y Petrecolla (1996), desde oct-80 a oct-87. Desde may-88 en adelante: INDEC: [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

### *Perfil de las familias pobres por ingresos*

Los hogares pobres difieren en sus características respecto de los no pobres (Informe Económico 31). En primer lugar, se observa que la incidencia de la pobreza es mayor para las personas que para los hogares (en el Gráfico 1, la línea para personas pobres y para indigentes está por encima de las correspondientes a hogares). Esto indica que, en promedio, los hogares pobres tienen más miembros que los no pobres. En efecto, los hogares pobres tienen casi dos miembros más en promedio que los no pobres, este se debe a que poseen un mayor número de menores de 14 años y de adolescentes, lo cual implica mayor relación de dependencia de menores, adolescentes y jóvenes por adulto y un mayor promedio de inactivos.

A su vez, el promedio de miembros ocupados por hogar es menor en los hogares pobres que en los no pobres (1 contra 1,3), mientras que el promedio de desocupados es mayor (0,5 contra 0,2). Con respecto al máximo nivel de educación logrado en el hogar, la proporción de hogares pobres con escuela primaria incompleta más que duplica la observada en los hogares no pobres. El peso de los que no completaron el nivel secundario es mayor entre los hogares pobres (33% contra 23,6%).

### *Distribución de la pobreza por ingresos por regiones geográficas*

En la *Tabla 5* se presenta la incidencia de la pobreza por ingresos en todos los aglomerados urbanos que releva la EPH, para Mayo de 2001 y 2002. La pobreza por ingresos sigue una distribución similar a la pobreza estructural: las mayores tasas de incidencia están en el NEA y NOA, donde la mitad y más de la mitad de las personas de sus aglomerados urbanos son pobres. Le siguen Cuyo, la zona del Gran Buenos Aires y la Patagonia. Los valores agregados para la región Pampeana son los menores para todo el país, sin embargo han crecido en forma alarmante en los últimos meses.

Tabla 5: Porcentaje de hogares y Personas bajo la Línea de Pobreza  
Total aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas. Años 2001 y 2002

Región/ Provincia/Aglomerado		Mayo 2001	Mayo 2002
		Personas	Personas
<b>Total urbano EPH</b>		<b>35,9</b>	<b>53,0</b>
<b>NEA</b>		<b>56,6</b>	<b>69,8</b>
Formosa		59,8	78,3
Chaco (Gran Resistencia)		55,1	67,8
Misiones (Posadas)		54,7	69,1
Corrientes		57,8	67,2
<b>NOA</b>		<b>47,5</b>	<b>63,5</b>
Jujuy-Palpalá		56,6	68,1
Salta		48,3	66,0
Tucumán (Gran Tucumán-Tafi Viejo)		45,8	63,8
Catamarca (Gran Catamarca)		40,1	56,0
Santiago del Estero- La Banda		49,3	60,2
La Rioja		40,8	61,5
<b>Patagonia</b>		<b>23,9</b>	<b>39,1</b>
Neuquen- Plottier		31,3	47,6
Chubut (Comodoro Rivadavia- Rada Tilly)		23,5	37,7
Santa Cruz (Río Gallegos)		16,6	27,5
Tierra del Fuego (Ushuaia-Río Grande)		13,0	30,6
<b>Cuyo</b>		<b>38,6</b>	<b>54,9</b>
San Juan (Gran San Juan)		42,4	65,6
Mendoza (Gran Mendoza)		36,7	50,5
San Luis (El Chorrillo)		40,2	54,8
<b>Pampeana</b>		<b>33,8</b>	<b>41,2</b>
Ciudad de Buenos Aires (I)		10,9	19,8
Buenos Aires	Partidos del Conurbano (II)	39,4	59,2
	<b>Gran Buenos Aires (I+II)</b>	<b>32,7</b>	<b>49,7</b>
	Ba. Bca-Cerri	22,0	40,9
	Gran La Plata	25,5	41,9
Entre Ríos	Mar del Plata-Batán	29,2	44,8
	Concordia	57,5	71,7
Santa Fe	Gran Paraná	40,3	59,6
	Gran Santa Fe	43,7	53,3
Córdoba	Gran Rosario	35,8	43,7
	Gran Córdoba	34,0	41,5
La Pampa (Santa Rosa- Toay)	Río Cuarto	29,0	35,4
		33,0	40,3

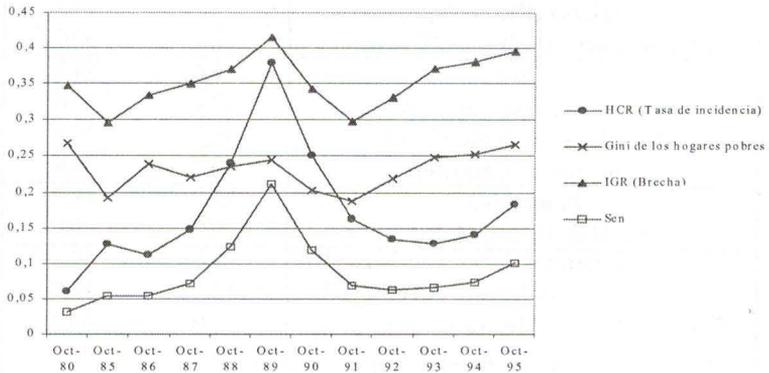
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares. ([www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar))

## Profundidad y distribución de la pobreza por ingresos: medidas más sofisticadas

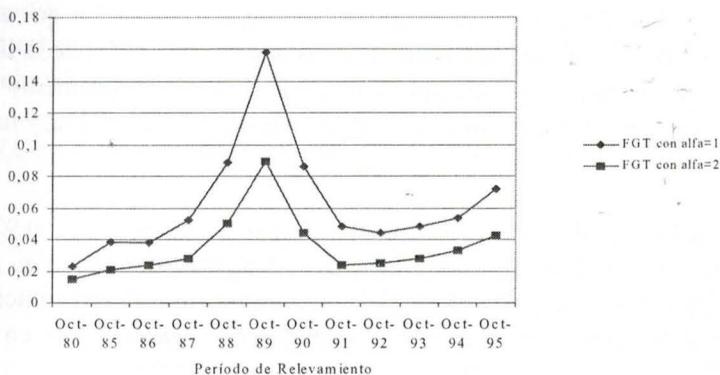
En la sección anterior se estudiaron con detalle medidas de pobreza por ingresos más elaboradas que el HCR, y se apuntaron sus ventajas. A continuación se verá cómo se manifiestan esas ventajas en estimaciones de pobreza para el Gran Buenos Aires.

Albornoz y Petrecolla (1996) estimaron el índice de Sen, con sus componentes y el índice FGT con  $\alpha=1$  y con  $\alpha=2$ , para el Gran Buenos Aires en el período 1980-1995 a partir de los datos proporcionados por la EPH. La evolución de estos índices puede observarse en los *Gráficos 2 y 3*.

Gráfico 2 : Evolución del índice de Sen y de sus componentes



Fuente: Albornoz y Petrecolla (1996)

Gráfico 3: Evolución del FGT con  $\alpha=1$  y  $\alpha=2$ 

Fuente: Albornoz y Petrecolla (1996)

Todos los indicadores observan un fuerte incremento de la pobreza por ingresos entre 1980 y 1995. Según el índice de Sen, el incremento fue del 215%, y del 196% según el Índice de incidencia (HCR). Al mismo tiempo se observa un empeoramiento en la distribución del ingreso entre los pobres, puesto que aumenta el Gini para los pobres.

La pobreza disminuye desde octubre de 1989 hasta octubre de 1991 según el índice FGT con  $\alpha=2$ , y hasta octubre de 1992 según el índice de Sen y el FGT con  $\alpha=1$ . Luego de octubre vuelven a incrementarse.

Parece importante comparar los valores de los indicadores entre octubre de 1991 y octubre de 1993, como verificación de las propiedades mencionadas. El HCR disminuyó del 91 al 92 y del 92 al 93, en 2,8 puntos porcentuales primero, y 0,7 puntos después. Sin embargo, si se analiza la distribución de la pobreza entre los pobres, se observa que ésta se hizo más desigual en esos años: el Gini subió 3,2 puntos porcentuales del 91 al 92, y 2,8 puntos del 92 al 93. A su vez, la brecha de pobreza se incrementó en 3,2

puntos porcentuales primero, y en 4,2 puntos más al año siguiente. Esto significa, en primer lugar, que dentro de los hogares pobres, los que estaban más lejos de la línea se alejaron más, y los que estaban cerca de la línea se acercaron aún más, y en segundo lugar, que la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la LP pasó de un 29% a un 33%, y luego al 37%.

El Índice de Sen y el FGT con  $\alpha=1$ , disminuyeron del 91 al 92, pero aumentaron del 92 al 93, a diferencia del HCR, que disminuyó en ambos casos. Esto significa que el efecto del empeoramiento en la distribución del ingreso dominó al de reducción de la cantidad de hogares pobres en el Sen y el FGT.

Por su parte, el FGT con  $\alpha=2$  aumentó tanto en el 92 como en el 93. Lo mismo ocurre de octubre del 85 a octubre de 1986, período en el que el HCR disminuyó, aumentaron el Gini y la Brecha, y el FGT con  $\alpha=2$  aumentaron, aunque el Sen y el FGT con  $\alpha=1$  disminuyeron apenas en un punto.

El hecho de que sólo el FGT con  $\alpha=2$  sea el que aumente en los períodos indicados, se debe a que tanto el Índice de Sen como el FGT con  $\alpha=1$  no satisfacen el Axioma de Transferencia Fuerte. En cambio, el FGT con  $\alpha=2$ , es una medida con mayor aversión a la pobreza, por lo que toda transferencia de ingresos regresiva incrementará el indicador inequívocamente.

A partir de 1992 todos los indicadores empeoran: la tasa de incidencia, el Gini de los pobres, la Brecha de Pobreza, el Índice de Sen y los dos FGT. Esto significa que no sólo aumentó la cantidad, y por consiguiente la proporción de hogares pobres, sino que también la distribución del ingreso entre ellos se hizo más desigual y, en promedio, todos los hogares se alejaron más del ingreso de LP.

### 3. Estadísticas por el método combinado

Las mediciones de pobreza por NBI y por línea de pobreza captan

aspectos distintos de la pobreza. Por este motivo, parece importante evaluar la magnitud de los distintos grupos dentro de la población pobre: aquellos pobres estructurales y por ingresos, los pobres estructurales con ingreso adecuado y los nuevos pobres.

En la *Tabla 6*, se presentan estas estimaciones hechas por Beccaria (1995).

*Tabla 6: Incidencia de la pobreza por ingresos y NBI en forma simultánea  
Gran Buenos Aires, Años 1980 y 1991*

		1980			1991		
		<i>Criterio NBI</i>			<i>Criterio NBI</i>		
<i>Criterio del Ingreso</i>	Pobres	Pobres	No Pobres	Total	Pobres	No Pobres	Total
			3,7	3,9 (Nuevos Pobres) (II)	7,6 (Total Pobres por ingresos) (III)	8,1	15,1 (Nuevos Pobres) (II)
	No Pobres	12,2	80,2 (III)		7,6	69,2 (III)	
	Total	15,9 (Total pobres estructurales) (I)			15,7 (Total pobres estructurales) (I)		

Nota: Si sumamos los valores de las casillas (I), (II) y (III) obtenemos, para cada año, el 100% de la población. *Fuente:* Beccaria, Luis A., (1995).

Allí se observa que del 15,9% de pobres estructurales que había en 1980, más de la cuarta parte tenía además ingresos inadecuados, mientras que el 12,2% tenía ingresos superiores a la LP. A su vez, había un 7,6% de nuevos pobres (pobres sólo por ingresos), y más del 80% de la población era no pobre.

En 1991, el porcentaje de población con NBI en el Gran Buenos Aires prácticamente no varió (disminuyó de 15,9% a 15,7%). Sin embargo,

la pobreza por ingresos se triplicó con creces (del 7,6% al 23,2%). Esto está evidentemente asociado a las dificultades que atravesó la economía argentina durante los ochenta: la elevada inflación y el estancamiento productivo impactaron en el mercado de trabajo a través de una disminución en el empleo formal, deterioro del salario real y mayor desigualdad distributiva. Esto provocó el crecimiento de la pobreza por ingresos. Es notable que de los pobres por ingresos, la mayor parte satisfacía las necesidades básicas. Esto responde al hecho de que fue un empobrecimiento de los hogares de clase media baja, que vieron reducir fuertemente sus ingresos, pero contaban con vivienda adecuada y cierta educación heredada de su época de no pobres, lo cual impidió que descendieran a la categoría de pobres estructurales. Parece más grave todavía el hecho de que el porcentaje de pobres estructurales y por ingresos creció del 3,7 al 8,1. La misma caída de ingresos que afectó a los hogares de clase media baja, afectó también a los pobres estructurales.

#### 4. Conclusiones generales sobre la evolución de la pobreza

De todo el análisis previo pueden obtenerse algunas conclusiones importantes. En primer lugar, que el porcentaje de pobreza por NBI (estructural) disminuyó entre 1980 y 1990, y entre 1990 y 2001. Sin embargo, los porcentajes no dejan de ser elevados, en particular para las regiones más atrasadas: el NEA y el NOA, seguidas por la Patagonia. Por otra parte, es alarmante que la cantidad de población pobre por NBI haya aumentado en el total del país en la última década, aumento que se debe al incremento en las regiones del norte.

En realidad, la reducción de la incidencia pobreza estructural, es la única tendencia favorable respecto de la pobreza en el período estudiado. Las estadísticas de incidencia de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires indican un sustancial aumento de la pobreza por ingresos entre 1980 y 2000, y una intensificación de la pobreza entre los pobres estructurales. Recuérdese que, según las estimaciones de Beccaria, entre el 80 y el 91 se

incrementó la proporción de pobres estructurales con ingreso inadecuado. Es decir, se incorporó una gran cantidad de nuevos pobres, al tiempo que se empobrecieron aun más los ya pobres.

Por otra parte, en los períodos en que se redujo la incidencia de la pobreza por ingresos, ésta se hizo más intensa y desigual entre los pobres. Si el empobrecimiento por ingresos se prolonga en el tiempo, puede convertirse luego en empobrecimiento estructural, puesto que la pauperización puede conducir a la incapacidad de sostener activos como la vivienda, y la educación de los niños.

La pregunta es cuáles han sido los factores que llevaron al empobrecimiento por ingresos en las últimas dos décadas. Puede decirse que el progresivo empobrecimiento de los sectores medios y bajos de la sociedad obedece a un conjunto de causas histórico-económicas que encuentra su inicio en la mitad de la década del 70.

La experiencia de apertura irrestricta al flujo de bienes y capitales implementada por el gobierno militar entre 1976 y 1983 se tradujo en la desaparición de ramas enteras de la producción industrial desarrolladas durante la época del modelo de sustitución de importaciones con la consecuente disminución del empleo industrial. El período también se caracterizó por deterioro de los salarios reales debido al fracaso en el control de la inflación, supremacía de la actividad especulativa por sobre la productiva, lo cual condujo a una contracción de la tasa de inversión y recesión, y consolidación de un esquema distributivo funcional y personal sustancialmente más desigual que el que prevalecía hasta entonces. La participación del trabajo cedió lugar al capital, con una concentración dentro del grupo capitalista, y los deciles superiores ganaron participación respecto de los inferiores. Todo esto llevó a un aumento del desempleo, subempleo, empleo en negro y cuentapropismo de baja productividad por lo que no es extraño observar incrementos en el nivel de pobreza por ingresos.

Por otra parte, en esos años tanto el sector privado como el público se endeudaron en magnitudes sin precedentes, sin que esto se materializara

en un aumento de la capacidad productiva del país, lo cual se convertiría en un limitante para el desarrollo en las décadas subsiguientes y una subordinación de las decisiones de política económica de los futuros gobiernos a la aprobación por parte de la banca acreedora.

El resto de la década del ochenta (1983-1989) se caracterizó por recesión e inflación que, pese a los distintos planes de estabilización continuó su curso hasta desembocar en los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990. Esto también contribuye a explicar el aumento de la pobreza por ingresos, por el deterioro en los salarios reales que significó. Además, la baja tasa de desempleo registrada en estos años no fue un signo favorable como podría pensarse, puesto que se explican por la baja tasa de actividad conjuntamente con un empleo redundante en el sector público que operó en la práctica como una *cuasi* apoyo a la desocupación. Al mismo tiempo, la obsolescencia tecnológica promovió empleos de baja productividad, mala remuneración y escasa o nula capacitación de los recursos humanos involucrados. De modo que ya en esta década advertimos problemas en la generación de empleos genuinos.

Los 90 prometieron ser el despegue de la economía. El Plan de Convertibilidad puso freno a la inflación, la privatización de empresas estatales parecía acabar con las pérdidas que éstas ocasionaban al estado, la refinanciación de la deuda externa y la reactivación del flujo de capitales e inversiones desde el extranjero, y la apertura al comercio internacional, parecían colocarnos en un lugar ejemplar dentro de los países de la región. De hecho, entre 1991 y 1994 la economía creció a tasas asombrosas. Sin embargo, el impacto recesivo de la crisis mexicana en 1995 puso al descubierto las deficiencias intrínsecas del modelo de la convertibilidad, que escapaban a una cuestión coyuntural. Es que en realidad, el crecimiento estaba basado en el consumo interno como factor dinámico, lo cual no era difícil puesto que venía de niveles excepcionalmente bajos, y, a falta de ahorro interno, era financiado por el ahorro externo. Por otra parte, la combinación de déficit fiscal -que reapareció a partir del 94 cuando decayeron los ingresos por privatizaciones- y déficit comercial provocado por la apertura y el atraso cambiario, en una economía en la que ya no se podía emitir sin respaldo, condujeron a la toma de nuevos créditos, entrando en un círculo vicioso de intereses, más déficit, más deuda, más

intereses.

El saldo social de la década fue altamente desfavorable. Continuó acentuándose la desigualdad en la distribución del ingreso, tanto funcional como personal, además de observarse un proceso de concentración en la tenencia de la tierra en grandes inversores del exterior y algunos locales, sin participación previa en la actividad teniendo como contrapartida la desaparición de numerosos pequeños productores que vendieron sus propiedades, ante el ahogo financiero provocado por el elevado grado de endeudamiento.

El incremento en la desigualdad estuvo fundamentalmente vinculado al incremento del desempleo -que alcanzó los dos dígitos a partir del 93 y continuó incrementándose hasta llegar a un pico en 1995. Tal aumento se explica por el lado de la oferta, porque la tasa de actividad, deprimida en los 80, volvió a incrementarse en los 90. Por el lado de la demanda, por la masa de despidos provocada por las privatizaciones, por el cierre de numerosas empresas dentro del sector industrial que no pudieron resistir la apertura irrestricta a la importación, y a nivel microeconómico, por la orientación de los procesos productivos hacia tecnologías capital-intensivas, incentivada por la obsolescencia tecnológica heredada de los 80, la reducción de los aranceles y el atraso cambiario.

Las condiciones en el mercado de trabajo se hicieron más precarias a partir de las medidas de flexibilización laboral. Los salarios reales, luego de la brutal caída durante 1989, bajaron un nuevo escalón a comienzos de 1990, para mantenerse relativamente en los años siguientes mientras se produjo una amplia dispersión salarial.

Los episodios cíclicos de 1995 y 1998 sólo contribuyeron a agravar una dinámica ocupacional y de ingresos estructuralmente endeble. Hoy Argentina se encuentra sumergida en una crisis económica, política y social, que mayormente se debe a un intento de desarrollo basado en la exclusión de gran parte de la sociedad. En concreto, actualmente se estima que el 53% de los habitantes están por debajo de la línea de pobreza. En esto se ve el aspecto funcional de la pobreza: cuando los marginados son tantos, ya

ningún mercado puede funcionar correctamente.

## CONCLUSIONES

La primera conclusión que se puede obtener es que la medición de la pobreza debe ocupar un lugar central en los institutos de estadísticas oficiales si realmente se intenta combatirla. Sin buenas mediciones, la incidencia, la profundidad, la distribución y las características de la pobreza se vuelven oscuras, y toda política que se aplique para su erradicación estará mal dirigida y representará un despilfarro de recursos.

Si bien se ha avanzado mucho en los últimos veinte años en las mediciones que se realizan, todavía se puede, y es conveniente que así se haga, aprovechar mucho más los desarrollos teóricos que se han logrado en el tema e incorporar las críticas que diversos autores han hecho de los procedimientos y mediciones estadísticas disponibles.

Por ejemplo, podría ampliarse el criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas incorporando otros indicadores o estableciendo umbrales más exigentes, así como también adecuando los mínimos exigidos a zonas especiales como las rurales.

Pero los avances pueden ser aún mayores en la medición de pobreza por ingresos. Medir sólo la incidencia de la pobreza no proporciona un panorama acabado del problema y lo que es peor, genera incentivos perversos de política económica como concentrar los esfuerzos en los pobres e indigentes cuyos ingresos están más cercanos a la línea, o inclusive impulsar transferencias de ingresos entre los pobres de modo que se reduzca la tasa de incidencia.

Por este motivo sería deseable empezar a calcular otros índices de pobreza como el Índice de Sen y el FGT que satisfacen los axiomas postulados para la medición de pobreza por ingresos, siendo sensibles a la distribución y profundidad de la pobreza. Además el FGT permite evaluar en términos cuantitativos y cualitativos el estado de pobreza por subgrupos de población.

Puede argumentarse que todas estas sugerencias de mejora en las mediciones conducen a mayores costos operativos o administrativos. Sin embargo estos datos permitirían realizar un gasto social más eficiente, mejor dirigido, sin filtraciones, además de constituir un indicador fundamental del desempeño de los gobiernos, lo cual contribuye a fortalecer la democracia.

Por último con respecto al tema de las medidas de pobreza, no cabe duda de que se necesitan ambas formas de medición, la directa y la indirecta, puesto que captan aspectos diferentes de la pobreza y permiten el diseño de políticas diferentes. En especial, el método de las NBI permite identificar las privaciones concretas que padecen los pobres estructurales. Desde el ámbito de las finanzas públicas se ha llegado a la conclusión de que las transferencias en especie son mejores en términos de incentivos que las transferencias en dinero. Por otra parte, sería interesante implementar el método combinado para identificar los cuatro grupos de población.

Con respecto a la evolución que ha registrado la pobreza, se ha visto que la pobreza estructural (medida por NBI) mostró una importante reducción durante la década del ochenta, y una reducción bastante menor durante los 90. Aún sigue presentando graves niveles de incidencia, en especial en las economías del NEA y NOA. Las diferencias en la incidencia de la pobreza estructural es sólo un indicador más de los fuertes desequilibrios regionales. Por otra parte, las mediciones de pobreza por ingresos evidenciaron un alarmante incremento en los últimos veinte años. En octubre de 2000 la incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares del GBA era 240% superior a la de octubre de 1980. Pero no sólo aumentó la incidencia, sino

que también la pobreza por ingresos se hizo más intensa y desigual entre los pobres. Esto puede conducir en el largo plazo a una mayor pobreza estructural.

El siguiente paso es analizar y evaluar las posibles líneas de política económica que sería necesario seguir para solucionar el problema de la pobreza. Las mismas exceden el alcance de este trabajo y pueden consistir en futuras líneas de investigación.

## BIBLIOGRAFIA

- Albornoz, F. y Petrecolli, D., «Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires. 1980-1995». *Económica*, Vol. XIII, N° 1-2, 1996.
- Beccaria, L. A., “Delimitación empírica. La historia reciente”. *Oikos* N° 7, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1995.
- , “Enfoques para la Medición de la Pobreza”. <http://www.oas.org/Udse/esp/IMAGES/beccaria.doc>, 2001.
- Bolsi, A. y Pucci, R., “Evolución y problemas de la agroindustria del azúcar”, *Problemas Agrarios del Noroeste Argentino, contribuciones para su inventario*. Instituto de Estudios Geográficos, Facultad de Filosofía y Letras, San Miguel de Tucumán, 1997.
- Buleje, Luis P., “Crisis y Pobreza Crítica”. *X Conferencia de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina*. Facultad de Economía, Universidad de Lima, 1992.

Ciochini, F., "Algunos Comentarios acerca de la Medición de la Pobreza". *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, UCA, FCSE, Año 4, N° 17, 1997.

Comité Ejecutivo para el estudio de la pobreza en la Argentina (CEPA), *Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1988-1992*. Documento de Trabajo N°2, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.

———, *Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1980-1991*. Documento de Trabajo N°3. Ministerio de Economía.

Foster, J., Greer, J. and Thorbecke, E., "A Class of Descomposable Measure". *Econométrica* N° 52, 1984.

Frediani, R., "Desigualdad y pobreza en Argentina". *Contribuciones*, (3), 1995.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), *La Pobreza en la Argentina, Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los datos del censo nacional de Población y vivienda 1980*. Presidencia de la Nación. Secretaría de planificación.

INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1980-91. <http://www.indec.mecon.gov.ar/anuario>

———, *Situación y Evolución Social*. Síntesis N°2, 1993.

———, *Situación y Evolución Social*. Síntesis N° 3, 1995.

Manzanal, M. y Rofman, A., *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires, 1989.

Medina, R. D., *La Economía de Tucumán y el subdesarrollo económico del norte Argentino*. Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de estadística, Publicación XIII Serie Investigaciones, 1988.

Ministerio de Economía, *Informe Económico N° 31*, Tercer Trimestre de 1999.

Rapoport, M. y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, octubre de 2000.

Sen, A., "Poverty. An Ordinal Approach to Measurement". *Econométrica*, N° 44, 1976.

———., *Development as Freedom*. Nueva York, 1999, Cap. 4.