
NOTA DE INVESTIGACIÓN

LAS CIFRAS DE LA POBREZA Y LA IMPORTANCIA DE UNA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL

AGUSTÍN SALVIA | JUAN IGNACIO BONFIGLIO | JULIETA VERA

Las estadísticas sociales ofrecen información sobre problemas relevantes que una vez interpretados constituyen un conocimiento relativamente objetivo de la realidad representada. Este modo de generar conocimiento permite hacer comparaciones, establecer conexiones y sacar conclusiones sobre los problemas que preocupan a una sociedad. Datos como el índice de precios, pobreza, empleo y desigualdad, entre otros, constituyen medidas cruciales para evaluar la calidad de vida de una población. Sin lugar a dudas, se trata de información sensible, no sólo a nivel social, sino también en el orden político.

La relativa estabilidad que presentan las estadísticas socioeconómicas en la mayoría de las democracias modernas es el resultado de acuerdos político-institucionales y científico-técnicos sobre los principales temas y los mejores métodos para conocer y actuar sobre los problemas que son considerados valiosos para dichas sociedades. Esto hace que los diferentes actores democráticos en conflicto acepten como válida la información así generada, de manera independiente que las estadísticas tengan diferente interpretación y hasta sirvan para fundamentar proyectos políticos opuestos. Los cambios en dichas metodologías devienen cuando las preocupaciones sociales –y los hechos que los fundamentan– ya no encuentran una adecuada representación a partir de los datos existentes (Desrosières, 1993).

Muy lejos de esta lógica, la decisión de cualquier gobierno de controlar las estadísticas públicas alterando las reglas metodológicas y de consenso epistémico preexistentes, no sólo constituye una ruptura con las convenciones científico-técnicas, sino también una práctica perjudicial para una sociedad democrática. Si bien es posible que una decisión de este tipo encuentre justificativos de orden político-ideológico, no menos cierto es que –con o sin intención– a través de esta metodología se impone un sistema engañoso en la producción de saberes sociales. Esto genera resistencias reactivas desde la sociedad

civil, muchas veces no menos arbitrarias, por parte de quienes –desde el espacio comunicacional, político, económico o académico– se perciben afectados por el relato oficial. La falta de acuerdo en el campo político-institucional y científico-académico sobre los temas y los procedimientos metodológicos más adecuados para conocer los problemas considerados valiosos para una sociedad, es corrosiva para la propia vida democracia que requiere de información pública cierta, fiable y transparente.

Desde su constitución el Observatorio de la Deuda Social Argentina no ha buscado competir con el INDEC sino cubrir un campo de preocupaciones sociales con vacancia estadística: evaluar el estado del desarrollo humano y de integración social desde un enfoque de derechos. Para ese programa, la pobreza son privaciones injustas en tanto afectan el desarrollo de las capacidades sociales en diferentes dimensiones socioeconómicas relacionales de la vida humana. A finales de 2006, el equipo del ODSA introducía estas ideas en el informe “Barómetro de la Deuda Social” correspondiente a ese año:

Aunque hay evidencias consistentes para afirmar que la sociedad argentina ha registrado durante la última década progresos en diversas dimensiones del desarrollo económico y social, también cabe señalar que la complejidad de la pobreza obliga a repensar y ampliar las políticas económicas y sociales a fin de consolidar los avances alcanzados... Para ello resulta fundamental avanzar en el reconocimiento de las deudas sociales, sus dimensiones, características y determinantes (ODSA-UCA, 2006: 12-13).

Pero en un contexto macroeconómico en donde algunos indicadores sociales comenzaron a estancarse, el gobierno optó por otro camino: a través de la intervención del INDEC se inició un proceso de control sobre las estadísticas no favorables. Entre otras prácticas, se ocultó la evolución ascendente de los precios mediante una modificación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) vigente hasta ese momento (ATE-INDEC, 2014).

Tal como se sabe, entre otras graves consecuencias, la alteración del IPC afectó la medición de las líneas de pobreza e indigencia, puesto que la Canasta Básica Total (CBT) y la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se actualizaban por medio del mismo.

Si bien todo ello generó numerosas críticas, el gobierno respondió con una mayor intervención y control de la información pública, aun cuando había quienes resistían a esta manipulación desde el interior del INDEC. Del IPC se pasó a controlar la estimación de la pobreza y de las demás variables socio-laborales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para luego continuar sobre el control técnico-político de las cuentas nacionales, las estadísticas poblacionales y las estadísticas económicas (Forte, 2007; CELS, 2009; AEPA, 2010; Lindenboim, 2011)¹.

Fue a partir del momento en el que las estadísticas oficiales de pobreza comenzaron a perder credibilidad, que el ODSA-UCA (2008-2009) adoptó la decisión de incluir la indigencia y la pobreza por ingresos entre los indicadores de “deuda social” con el fin de que tales privaciones no perdieran visibilidad. Para esto se asumió el método oficial de comparar los ingresos de los hogares con el valor de canasta de bienes y/o servicios de subsistencia. Entre otros resultados, estas mediciones han calculado tasas de indigencia y de pobreza urbana muy diferentes con respecto a las difundidas oficialmente -hasta el primer semestre de 2013- por el INDEC. Algunos comunicadores sociales han usado estas diferencias para descalificar la consistencia metodológica de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA).

Lamentablemente, la falta de estadísticas oficiales fiables -al menos en lo que respecta a IPC, CBA-CBT e ingresos familiares-, así como las falacias en que incurren dichas críticas nos entranpan en una discusión sobre cifras y no nos permiten abordar lo importante: atender la existencia de un núcleo de población “sobrante” que sufre de pobreza estructural y que requiere de más y mejores políticas para lograr una integración ciudadana plena. Un desafío que parece tener consenso pero del que todavía sabemos poco, o en donde lo poco que logramos saber tiende a ser oficialmente descalificado.

1 La situación ha generado un amplio rechazo por parte los profesionales de las ciencias sociales, amplios sectores sociales y la oposición política (AEPA, 2010), a la vez que ha obligado a iniciar acciones judiciales (CELS, 2009).

Los números, las cifras, los datos estadísticos, están en el centro de la gestión social del Estado moderno son, sin duda, un instrumento estratégico de contabilidad social. No se trata de creer que haya una sola manera de interpretar las estadísticas sociales, pero la falta de información confiable de las estadísticas públicas no tiene justificación. De ninguna manera el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina busca “hacer política” con la información que genera y difunde -al menos en el sentido que ha sido denunciado-. Su función es analizar, diagnosticar y comunicar información sobre las privaciones sociales con el fin de hacerlas visibles y ponerlas en la agenda. El objetivo es entender estas persistentes “deudas sociales” con la esperanza de que el debate político y el hacer político tomen cartas en el asunto a partir de un conocimiento racional de los problemas. Estas notas metodológicas sobre “las cifras de la pobreza y la importancia de una medición multidimensional” siguen en línea con esa vocación política y reafirman nuestra disposición al debate público con el fin de establecer los mejores métodos para aproximarnos al conocimiento objetivo de los problemas sociales de nuestro tiempo histórico.

1. PRESENTACIÓN

El Estado argentino tiene la obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de sus ciudadanos, y de esta forma asegurar un desarrollo social sustentable. En este contexto, la manifestación más injusta de la exclusión social es la pobreza, la cual impone fuertes limitaciones al progreso individual y colectivo, niega la igualdad de oportunidades y evidencia el fracaso del sistema político-económico para reducir las desigualdades sociales.

Pero atender el problema requiere previamente acordar qué entendemos por pobreza. Sin embargo, esta tarea no resulta una empresa fácil dado que existen distintas perspectivas y modos de medir la pobreza (Boltvinik, 1990, 1992; Spicker, 1999; Feres y Mancero, 2001). Esta dificultad de lograr una definición unívoca da cuenta en última instancia de que la pobreza constituye un concepto que no puede concebirse de manera independiente al modelo de desarrollo y los logros civilizatorios conseguido por una sociedad (Salvia, 2011). Al respecto, cabe agregar que es sabido que los significados adoptados para definir un determinado problema social

configuran en gran medida los criterios que orientan las políticas para su resolución. En tal sentido, no resulta inocuo –desde el punto de vista sociopolítico– el modo en que se define la pobreza ni en los que se procede a monitorearla. Aunque, obviamente, mucho más grave es no definirla ni identificarla.

Entre las fuentes académicas que ofrecen información sistemática sobre el estado del desarrollo social están los estudios que desde 2004 realiza el Observatorio de la Deuda Social (ODSA), a través de su propia encuesta (EDSA) y desde una perspectiva multidimensional del bienestar humano. Desde la perspectiva teórica desarrollada por el ODSA, la pobreza significa estar sometido a un conjunto de privaciones sociales inaceptables –materiales y/o simbólicas– que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas de las personas bajo un determinado sistema social. Esas privaciones son inaceptables en tanto violatorias de un conjunto de derechos sociales que constituyen una base normativa mínima de integración y justicia social (Salvia y Tami, 2005; Salvia y Lépre, 2008; Salvia, 2011).

Aun cuando en la última década se han registrado en el país progresos importantes en diversas dimensiones del desarrollo social, los desafíos en materia de superación de privaciones esenciales para garantizar la dignidad humana obligan a reforzar y ampliar las políticas públicas a fin de consolidar los logros alcanzados y superar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión. En este marco, resultan por demás reprochables aquellos sistemas políticos que niegan la existencia de privaciones sociales. En este contexto, la medición de la pobreza constituye una medida crucial para evaluar la calidad de vida de la sociedad, el desempeño del Estado y de los mercados, así como también un derecho de información, a partir de los cuales los pobres pueden validar sus demandas de mayor bienestar, justicia y equidad.

En nuestro país, la medición oficial de la pobreza se desarrolló desde mediados de los años ochenta a través de dos líneas independientes: i) el método directo de necesidades básicas insatisfechas (NBI) apoyado en información censal; y ii) el método indirecto de medición de la indigencia (LI) y la pobreza (LP) a través de los ingresos familiares recogidos en las encuestas de hogares.² Siguiendo el enfoque de CEPAL, ambos métodos

buscaron aproximarse a una medida absoluta para evaluar la ausencia de un mínimo de bienestar económico.

Una práctica habitual –tanto en la región como en el país– ha sido separar la medición de la insuficiencia de ingresos de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta práctica se apoyó en fundamentalmente en dos argumentos: i) la pobreza por NBI y la pobreza por ingresos son dos tipos diferentes de pobreza, medibles a través de métodos que pueden ser complementarios pero que también son distintos, y ii) las correlaciones entre ambas medidas, aunque no son absolutas, son elevadas, lo que indica que existen riesgos de redundancia, por lo que se opta por usar sólo una de las medidas.

El método unidimensional de medición de la pobreza por ingresos –sea a través de la metodología de LP de la CEPAL o de la de dólares per cápita del Banco Mundial– es objeto de largos debates y de no pocas críticas. Desde el campo teórico, se ha objetado el supuesto de utilidad basado en el consumo que subyace al método de medición, la ambigüedad que se introduce al querer medir la capacidad de consumo de las personas a través de los ingresos familiares y el modo en que se fijan los requerimientos calóricos de las personas y la población que se toma de referencia para constituir las canastas básicas. Asimismo, es alta la inestabilidad que genera el uso de precios relativos, lo cual hace que dos líneas idénticas en términos físicos puedan ser valuadas de forma muy diferente. Más ampliamente, se argumenta que la pobreza es un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendida, única y exclusivamente, por los gastos o los ingresos del hogar. Al respecto, A. Sen (1981, 1984) ha profundizado la crítica al consumo como medida del bienestar, a partir de considerar que el bienestar no sólo debe definirse por las necesidades sino también en el plano de las capacidades para funcionar y participar plenamente en la sociedad.³

Por otra parte, se considera todavía que el método de medición de las necesidades básicas insatisfechas constituye una mejor aproximación al fenómeno de la

mática de la pobreza medida por NBI y LP. La investigación fue realizada por un equipo de especialistas bajo la dirección de O. Altimir como representante de la CEPAL (INDEC, 1984).

3 En igual sentido avanza Townsend (1962), quien identifica a los pobres en función de los recursos económicos (medidos por el ingreso) y el estándar de vida (medido a través de las condiciones materiales y sociales en las que cada persona vive, así como su participación en la vida social, cultural y política del país o sociedad en que habita).

2 En 1984 el INDEC publicó un informe titulado “La Pobreza en Argentina”. Este documento inauguró una colección de estudios centrados en introducir en el sistema estadístico nacional la proble-

pobreza, debido a que el mismo pone el foco en una medición directa de carencias de tipo patrimonial y de capacidades económicas de los hogares. Sin embargo, este método –tal como ha sido aplicado en la región y en nuestro país– también ha recibido numerosas críticas. En general, se señala el carácter relativamente arbitrario, restrictivo (poco generoso hacia los pobres), incompleto e inconsistente que imponen las dimensiones, indicadores y umbrales de pobreza utilizados para evaluar el bienestar (Beccaria y Minujin, 1985, 1991; Gontero, 2004).

En el marco de estas y otros debates teóricos y metodológicos, algunos autores ensayaron de manera temprana la propuesta de cruzar ambos indicadores –método matricial– para maximizar la capacidad de identificar hogares o personas en diferentes situaciones de pobreza bajo un enfoque ampliado de bienestar (Beccaria y Minujin, 1985, 1991; Kaztman, 1989). A partir de lo cual, posteriormente, se ha desarrollado un amplio abanico de métodos multidimensionales que con mayor o menor incorporación del enfoque de capacidades y combinación de ambos métodos procuran una más perfeccionada medición de la pobreza (Boltvinik, 1990, 1997; Alkire y Foster, 2007, 2009; CONEVAL, 2009; CEPAL, 2013, 2014).

En efecto, existen muchas razones para avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza –superadora de las definiciones y los procedimientos establecidos–. Entre ellas, cabe destacar la relevancia social que tienen los nuevos marcos teóricos sobre el desarrollo y el bienestar, basados en los enfoques de capacidades y de derechos, para los cuales la insuficiencia de ingresos constituye una aproximación incompleta para evaluar privaciones sociales y definir políticas públicas. En esta línea, el ODSA-UCA elaboró para el período 2004-2009, un índice multidimensional de desarrollo humano e integración social (ODSA-UCA, 2010) y, más recientemente, también ha elaborado una versión mejorada del índice multidimensional de pobreza infantil basado en el enfoque de derechos adoptado por la UNICEF/CEPAL (CEPAL, 2013; Tuñón, 2014).

Ahora bien, no siempre se toma en cuenta que la medición de la pobreza desde los enfoques de las capacidades, línea de pobreza (LP), NBI, o una combinación aritmética de sus indicadores, tienen en común la noción de carencia de bienestar individual, aunque discrepan en qué comprende el bienestar. Siguiendo a F. Cortes, una consecuencia de la concepción de esta

idea es que estos métodos buscan estimar un índice único capaz de dar cuenta del nivel de bienestar de las personas. Pueden disentir en cuanto a las dimensiones, indicadores, umbrales y/o ponderadores, pero todos coinciden que lo que se espera medir es el bienestar de manera unívoca. Pero debe tomarse en cuenta que generar una medición en una, dos o más dimensiones no es un problema aritmético sino conceptual: si la pobreza se define exclusivamente en el espacio del bienestar, entonces en efecto es necesario un índice; pero si el enfoque considera a la pobreza un fenómeno que se despliega en diferentes espacios, habrá que usar números en dos o más dimensiones (Cortes, 2014: 100-101).

Justamente, este es el caso cuando se considera no sólo el bienestar como marco de la definición de la pobreza sino también los derechos sociales que implican un criterio de justicia, más allá del mayor o menor bienestar económico que los logros asociados puedan proveer. Es por este motivo que en el presente informe no sólo presentamos las medidas convencionales de pobreza (LP y NBI) basadas en el enfoque de bienestar, sino que también se desarrolla de manera exploratoria un método matricial multidimensional de pobreza basado en un enfoque de derechos (MMPD), adaptando para ello la metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2009), la cual se apoya en un enfoque que articula tanto el espacio del bienestar como el espacio de los derechos.

De esta manera, el índice multidimensional busca captar privaciones, carencias y vulneraciones que impiden o limitan que los hogares y las personas satisfagan necesidades básicas y alcancen funcionamientos esenciales para su plena integración social. Sin duda, no se trata de una noción acabada de pobreza ni tampoco un método que pueda ser instituido como el mejor. Es ciertamente una construcción de transición, situada en la intersección entre los enfoques convencionales del bienestar –medido por ingresos–, los nuevos enfoques que evalúan privaciones y déficit de funcionamientos sociales –fundados en derechos–, las posibilidades que provee la Encuesta de la Deuda Social Argentina para abordar estos temas y, por último, la necesidad de construir una medida de pobreza que oriente adecuadamente el debate democrático sobre las responsabilidades y los particulares desafíos que enfrentan las políticas públicas en esta materia.

2. POBREZA POR INGRESOS

Entre los enfoques tradicionales empleados para la evaluación de las condiciones de vida es usual encontrar estudios que restringen el análisis de la pobreza a la evaluación del nivel de bienestar expresado en la satisfacción de necesidades esenciales de consumo de las personas, tanto nutricionales como otras consideradas imprescindibles para un adecuado funcionamiento social.⁴ Pero dadas las restricciones habituales de información para medir el consumo de los hogares, este enfoque tiende en general a utilizar una medida de aproximación a través del ingreso corriente de los hogares. La comparación de dichos ingresos con el valor monetario de una o más canastas de bienes y/o servicios básicos a precios de mercado permite identificar si un hogar y sus miembros son o no pobres dependiendo de si el monto de sus ingresos satisface o no el umbral establecido.

Ahora bien, cabe señalar que la decisión de sentido práctico de tomar los ingresos y no el consumo como fuente de bienestar genera una serie de contradicciones teórico-metodológicas que no están todavía debidamente resueltas por los seguidores de este enfoque. De ahí el esfuerzo de quienes no adhieren al paradigma utilitarista implícito en este método – como ha sido el caso de CEPAL – para darle al ingreso una entidad teórica diferente; sea como recurso de bienestar o como derecho de titularidad.⁵

Pero una vez asumido por el motivo que sea que el ingreso es una aproximación necesaria para dar cuenta del bienestar, la medición de pobreza por el método de LP obliga a establecer umbrales –a través del valor de las canastas de bienes y/o servicios bá-

4 Si se acepta que el bienestar de las personas depende de sus consumos, entonces cabría afirmar –tal como lo hacen Ravallion (1994 y 1996), Coudouel, Hentschel y Wodon (2002)– que el consumo corriente es un buen indicador para medir el bienestar independientemente de la forma en que se financia el mismo.

5 Desde esta perspectiva se argumenta que el nivel de vida de las personas no está determinado únicamente por el consumo presente sino además por el consumo futuro (Beccaria, Ferres y Sáinz, 1999). En este caso, se afirma que el consumo es inferior al ingreso como indicador de bienestar ya que no da cuenta del ahorro que habrá de traducirse en un mayor consumo futuro (Altimir, 1979). Del mismo modo, se argumenta que el ingreso es un mejor indicador de la pobreza cuando esta se define por “falta de titularidades”, a partir de lo cual se asume que las personas tienen derecho a un ingreso mínimo del que puedan hacer uso libremente (Atkinson, 1991).

sicos– según patrones “normativos” de necesidades esenciales de consumo. Si bien cabe esperar que los satisfactores de estas necesidades varíen de una sociedad a otra –o, también, en una sociedad a lo largo del tiempo–, el método busca estandarizar estas diferencias a través de la identificación de dos umbrales: la línea de indigencia y la línea de pobreza.

La línea de indigencia –o pobreza extrema– se establece a partir del valor de una canasta básica de alimentos necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios en cada país y zona geográfica. La línea de pobreza se define como una agregación a la línea de indigencia de los montos requeridos por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias. Para establecer este monto existen diferentes criterios sobre los que no hay un acuerdo general. Sin embargo, el método más utilizado es aquel en donde el cálculo de la línea de pobreza total se hace a través de un método indirecto. Para ello se multiplica el valor de la línea de indigencia por un factor que busca sumar los gastos no alimentarios tomando en consideración la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en una población de referencia.⁶

En el caso argentino, tal como se mencionó, la medición oficial de la pobreza por medio del método LP se hizo siguiendo la metodología de CEPAL (INDEC-IPA, 1988b; CEPA, 1992). En términos generales, la metodología consiste en comparar los ingresos familiares corrientes registrados por la Encuesta Permanente de Hogares con el valor de mercado de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) –línea de indigencia– y de una Canasta Básica Total –línea de pobreza–. Siguiendo esta metodología, la composición de la CBA de cada hogar depende de las necesidades nutricionales de sus miembros, tomando en consideración la edad, sexo y condición de actividad de cada uno. Para facilitar el cál-

6 Al respecto, cabe señalar que el hecho de que se siga un procedimiento indirecto y no un método directo para estimar el componente no alimentario, encierra una vez más problemas teórico-metodológicos. Por una parte, implica asumir el supuesto de que “los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación, se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas” (Altimir, 1979). Por otra parte, la determinación de la población de referencia depende de una definición metodológica que no presenta un parámetro único sino variable a criterios normativos, cambios sociales o a arbitrariedades estadísticas (Albornoz y Petrecolla, 1996; Gontero, 2004).

culo, se estableció como parámetro de comparación los requerimientos energéticos kilo-calóricos y proteínicos de una persona “adulto equivalente” (varón de 30-59 años con actividad moderada).

La selección de los componentes nutricionales de la canasta se hizo tomando en cuenta el patrón de consumo a “costo mínimo” de una población de referencia conformada por hogares de “ingresos relativamente bajos pero que no enfrenten una significativa limitación de recursos” (INDEC-IPA, 1988a: 23)⁷. Una vez traducidos los requerimientos nutricionales a una CBA por adulto equivalente a costo mínimo de mercado, la línea de indigencia de cada hogar se determina a partir de multiplicar dicho valor por el número de adultos equivalentes del hogar. Por su parte, el valor de la CBT por adulto equivalente se estima de manera indirecta multiplicando el valor de la CBA por la inversa del “coeficiente de Engel” (coeficiente que da cuenta de la proporción que ocupa el gasto mensual en alimentos en el gasto mensual total de los hogares en la población tomada como referencia). De la misma manera que para la pobreza extrema, una vez estimado el valor de la CBT por adulto equivalente, la línea de pobreza total de cada hogar se determina a partir de multiplicar dicho valor por la cantidad de adultos equivalentes del hogar.

A partir de esta información, la actualización periódica del valor de la CBA por adulto equivalente debía ajustarse aplicando la variación de precios surgida del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el Gran Buenos Aires. Para la actualización del valor de la CBT se debía calcular y aplicar el coeficiente de Engel correspondiente a cada momento o período de medición. Llegados a este punto, a finales de la década del noventa, la metodología oficial para medir la pobreza por LP sufría de fuertes debilidades: a) los componentes de las canastas se apoyaban en parámetros de consumo correspondientes a la ENGH 1984/85; b) la valorización de la CBA se hacía solo tomando en cuenta la variación en el IPC del Gran Buenos Aires; y c) los ingresos no declarados de los hogares no eran considerados en los análisis ni en las estimaciones.⁸

7 La población de referencia seleccionada para identificar las pautas de consumo alimentario equivalía a la conformada por los hogares ubicados en el 2º quintil (entre los percentiles 21 y 40) de la distribución de ingresos per cápita de los hogares según la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1985/86 (INDEC-IPA, 1988b).

8 A partir de 1996, la metodología para la medición de la pobreza por

En función de atender la falta representatividad regional del valor de la CBA, el INDEC desarrolló en 2002 una “metodología de transición” (INDEC, 2002), a partir de la cual se estimaban los valores de la CBA y CBT del resto de las regiones del país según la estructura y sistema de precios del Gran Buenos Aires.⁹ A través de esta metodología, el INDEC comenzó a publicar en 2003 mediciones de pobreza correspondientes a cada región y para el total urbano, retrotrayendo la serie a algunos años anteriores. Según el programa oficial era necesario estimar la CBA y la CBT por región, utilizando para ello datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996/97 (INDEC, 2003). Para tal efecto, se puso en marcha un programa para desarrollar este sistema a nivel urbano nacional, el cual incluía correcciones metodológicas en cuanto a las estimaciones de las poblaciones de referencia, la inclusión de otros componentes a las canastas, el cambio de criterio de “costo mínimo”¹⁰, y una metodología de empalme para el Gran Buenos Aires entre otras actualizaciones.

Pero este proceso fue abruptamente interrumpido entre 2007-2008, en el contexto de la intervención al INDEC, con la alteración del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y otros indicadores económicos. Es de esperar que, más allá de cualquier deficiencia teórico-metodológica en el método de pobreza por LP, una manipulación de las variaciones en el IPC o de los ingresos familiares (EPH) tenga como consecuencia una adulteración de las tasas de indigencia y de pobreza. A la vez que, finalmente, en 2013 se suspendió la estimación mensual de la CBA y la CBT, y, por lo tanto, el INDEC dejó de calcular oficialmente la indigencia y la pobreza en la Argentina.

LP comenzó a ser revisada con base a una serie de recomendaciones elaboradas en el marco del Programa Regional de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). Sin embargo, muchos de los desarrollos en marcha no pudieron ser implementados por problemas presupuestarios.

9 La metodología de “transición” se basó en un sistema de coeficientes con el fin de establecer la “Paridad de Poder de Compra del Consumidor” por región a partir de la Canasta Básica de Alimentos y las líneas de indigencia y de pobreza utilizadas en el Gran Buenos Aires (INDEC, 2002).

10 Dado que los consumidores no son siempre optimizadores eficientes, puede suceder que la canasta de “costo mínimo” no sea representativa de las pautas de consumo de esa sociedad. Por lo tanto, el programa de investigación de 2003 proponía utilizar los precios unitarios que debía afrontar la población de referencia en cada región, surgidos de la propia encuesta ENGH 1996/97 (INDEC, 2003: 39).

Por lo mismo, el deterioro de las estadísticas públicas racionales en materia de pobreza hizo que tomaran protagonismo mediciones “no oficiales”, cuyos datos comenzaron a constituirse en una referencia obligada para evaluar la situación social. En ese marco, el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, aunque crítico del enfoque unidimensional para medir la pobreza, tomó la decisión de aplicar a partir de 2009-2010 el método por LP entre sus mediciones. Se apoyó para ello en los datos de su propia Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA - Serie Bicentenario), así como en fuentes externas al INDEC para actualizar el valor de las CBA y la CBT. Sin duda, la estimación de las tasas de indigencia y de pobreza por ingresos “no oficiales” por parte del ODSA –y otras fuentes- ha hecho posible mantener en la agenda pública –aunque no necesariamente en la agenda gubernamental- el debate acerca de un falla crucial en materia de desarrollo humano e integración social: las persistentes e injustas privaciones que tienen lugar en el campo del bienestar independientemente del crecimiento económico y de las políticas sociales de transferencia de ingresos.

De ahí que si bien –tal como se mencionó- el método de medición de la pobreza por LP constituye un procedimiento limitado para evaluar las injusticias sociales desde un enfoque más integral, sea desde un enfoque de las capacidades o de los derechos, este método sigue constituyendo la única herramienta de seguimiento sistemático que –aunque no sin problemas metodológicos- permite hacer comparaciones internacionales e históricas para nuestro país. Esto constituye un argumento al menos suficiente para no descartar el examen de los ingresos en la evaluación de la pobreza, siempre y cuando sean tomadas en consideración las limitaciones señaladas.

Ahora bien, en lo que sigue no sólo interesará evaluar la capacidad de los hogares y la población de disponer de ingresos familiares monetarios que les permitan satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias establecidas a través de un determinado umbral “normativo”, sino también la distribución del ingreso asociada a su nivel de dispersión. De esta forma, las estimaciones de indigencia y pobreza se complementan, en la presente nota, con información que refiere a la evolución de la desigualdad distributiva evaluando la misma a través del coeficiente de Gini. En este sentido, el apartado asume que las dimensiones en las que se evaluarán las privaciones o las desigualdades se resumen en el ingreso monetario de los hogares. Los

siguientes apartados de la presente nota buscarán ampliar las dimensiones consideradas.

2.1 TASAS DE INDIGENCIA Y DE POBREZA: EPH-INDEC Y EDSA-ODSA. ALGUNAS ESPECIFICACIONES ACERCA DE SUS DIFERENCIAS

En lo que sigue se presentan indicadores de amplia difusión que tienen como objetivo dar cuenta de las tasas de indigencia y pobreza que afectan a la población, así como también de sus cambios durante el período 2010-2014.

En primer lugar, se exhiben las tasas de indigencia y de pobreza por ingresos para el total de hogares y de población urbana del país, correspondientes a los 4° trimestres de 2010 a 2014. Estas tasas fueron estimadas a partir de los datos de hogares y de ingresos relevados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie Bicentenario (EDSA 2010-2016) (ver ficha técnica EDSA-Bicentenario). Adicionalmente –y con un objetivo comparativo-, se presentan las tasas de indigencia y pobreza calculadas a partir de los datos de hogares e ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-Continua/ INDEC). En ambas estimaciones se emplean valorizaciones de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT) más realistas.

La alteración por parte del INDEC del índice de precios al consumidor (IPC) se vio reflejada en valorizaciones de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT) alejadas de la realidad. Por este motivo, la CBA y la CBT empleadas para la estimación de las líneas de indigencia y de pobreza respectivamente, se calculan a partir de fuentes alternativas de información. Tal como se señaló en informes anteriores (ODSA, 2014), se reitera que la EDSA no mide la variación de los precios de la CBA ni calcula el coeficiente de Engel utilizado para estimar la CBT. La actualización de dichas canastas se realiza a partir de un índice de precios elaborado y publicado por ex técnicos del INDEC, dando lugar a líneas de indigencia y pobreza surgidas de fuentes “No Oficiales”.

En el Cuadro 1 se exponen los valores de CBA y CBT a precios corrientes que surgen de la información de fuentes “no oficiales” y que se utilizan para el cálculo de las tasas de indigencia y de pobreza presentadas en este informe. En el Cuadro 2 se exhiben –a modo comparativo- las canastas “oficiales” del

Cuadro 1

CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA (CBA) Y CANASTA BÁSICA TOTAL (CBT) NO OFICIAL ⁽¹⁾

Años 2010-2014. En pesos corrientes.

	2010	2011	2012	2013	2014
CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA (CBA)					
Equivalente adulto	295	369	469	641	885
Familia tipo (2)	912	1140	1449	1982	2735
CANASTA BÁSICA TOTAL (CBT)					
Equivalente adulto	614	769	978	1341	1850
Familia tipo (2)	1897	2376	3022	4142	5717

(1) El valor de las canastas (tanto de la Fuente IPC-INDEC como Fuentes No Oficiales) se ajusta de acuerdo a los coeficientes por región de Paridad de Precios de Compra del Consumidor elaborados por el INDEC (ver informe metodológico "Paridades de Poder de Compra del Consumidor" Dirección de Índices de Precios de Consumo-INDEC).

(2) Corresponde a 3,09 adultos equivalentes (matrimonio de 35 y 31 años con niños de 5 y 8 años).

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016) Y ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EPH-INDEC.

Cuadro 2

CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA (CBA) Y CANASTA BÁSICA TOTAL (CBT) OFICIAL-INDEC ⁽¹⁾

Años 2010-2014. En pesos corrientes. (2)

	2010	2011	2012	2013	2014(3)
CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA (CBA)					
Equivalente adulto	186	203	231	250	290
Familia tipo (4)	575	627	714	773	896
CANASTA BÁSICA TOTAL (CBT)					
Equivalente adulto	402	449	514	568	659
Familia tipo (4)	1242	1387	1588	1755	2036

(1) El valor de las canastas (tanto de la Fuente IPC-INDEC como Fuentes No Oficiales) se ajusta de acuerdo a los coeficientes por región de Paridad de Precios de Compra del Consumidor elaborados por el INDEC (ver informe metodológico "Paridades de Poder de Compra del Consumidor" Dirección de Índices de Precios de Consumo-INDEC).

(2) Durante el período 2010-2013 los valores corresponden al promedio del 4to trimestre de las canastas oficiales.

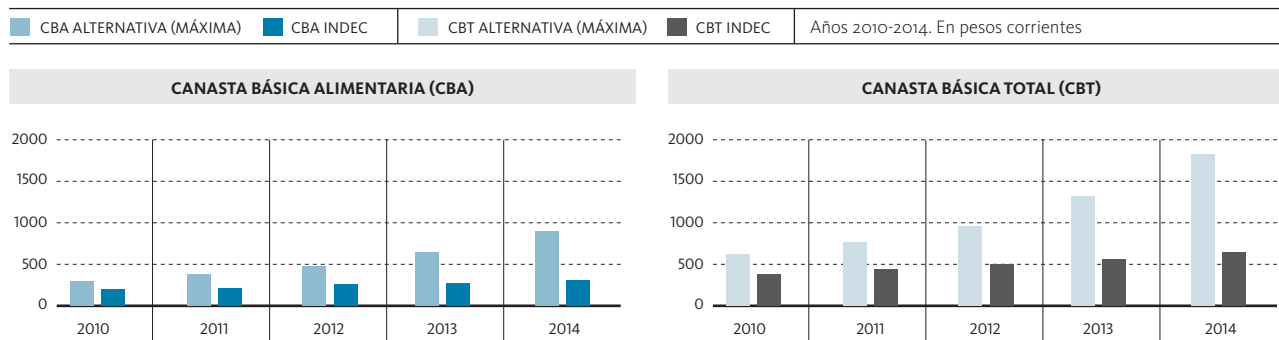
(3) Para la estimación de los valores del 2014 se considera un incremento del 16% respecto a los valores de las canastas en el año anterior (tomando como base de estimación el crecimiento registrado en el IPCNu en el rubro de Alimentos y Bebidas entre enero y diciembre del año 2014).

(4) Corresponde a 3,09 adultos equivalentes (matrimonio de 35 y 31 años con niños de 5 y 8 años).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE INDEC.

Gráfico 1

VALORIZACIONES DE CANASTAS BÁSICAS NO OFICIALES Y OFICIALES (IPC-INDEC) POR EQUIVALENTE ADULTO



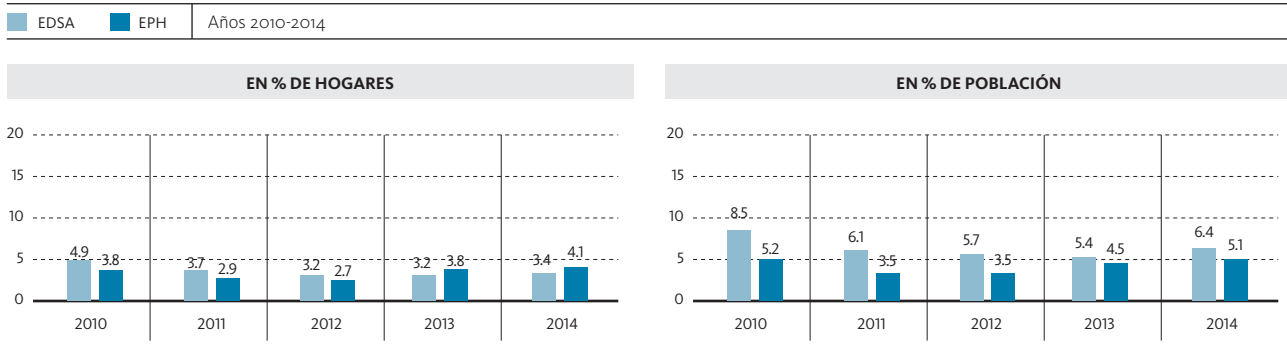
FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), Y ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EPH-INDEC

INDEC, y, por último, el Gráfico 1 muestra la brecha creciente que se registra entre ambas canastas (no oficiales versus oficiales).¹¹

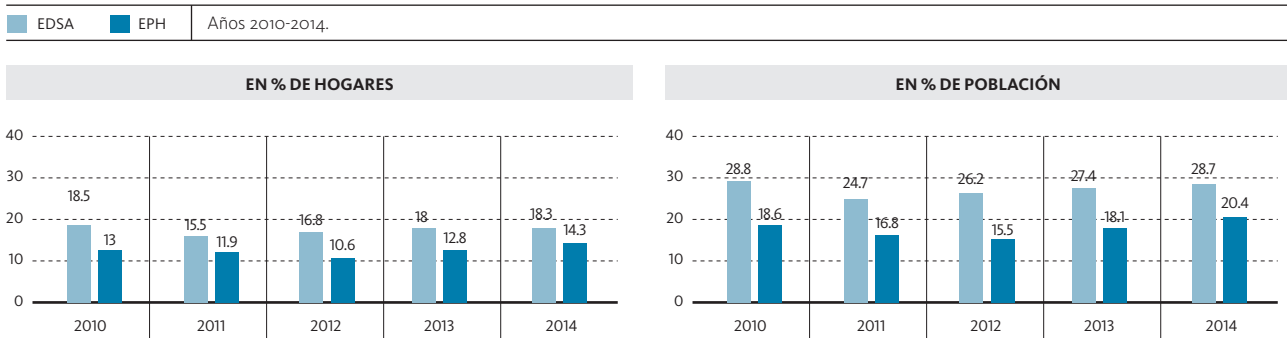
Pero una vez establecidas las líneas de indigencia y de pobreza, un segundo factor que interviene en el cálculo de las respectivas tasas de LP son justamente, por un lado, la suma de los ingresos familiares corrientes destinados a los gastos mensuales del hogar, y, por otro, la composición de las personas que forman parte del grupo doméstico, siendo que las necesidades de consumo varían según dicha composición. En este caso, dadas las controversias sobre la calidad de las encuestas de hogares utilizadas para la medición de estas informaciones, se presenta los cálculos de las tasas de indigencia y de pobreza por ingresos utilizando para cada uno de los años de la serie 2010-2014 información de dos fuentes diferentes: la Encuesta Permanente de Hogares aplicada por el INDEC, y la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la UCA.

En el Gráfico 2 se presentan las tasas de indigencia por ingresos calculadas según una u otra fuente para el período 2010-2014. Según esta información se verifica que, tanto empleando la información de ingresos de la EDSA-UCA como la información de la EPH-INDEC, tuvo lugar durante 2010, 2011 y parte de 2012 –en un contexto de reactivación productiva y del consumo interno-, una disminución en el porcentaje de hogares y de personas bajo la línea de indigencia utilizada en cada año.

11 Si bien las valorizaciones de las canastas oficiales dejaron de publicarse en diciembre de 2013, la proyección al 2014 se hizo teniendo en cuenta la variación del IPCNu, en el rubro de Alimentos y Bebidas, durante el año 2014.

Gráfico 2**TASAS DE INDIGENCIA (2010-2014) EDSA-UCA Y EPH-INDEC A PARTIR DE INGRESOS EDSA E INGRESOS EPH USANDO CANASTAS BÁSICAS NO OFICIALES. TOTAL URBANO**

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), Y ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EPH-INDEC

Gráfico 3**TASAS DE POBREZA (2010-2014) EDSA-UCA Y EPH-INDEC A PARTIR DE INGRESOS EDSA E INGRESOS EPH USANDO CANASTAS BÁSICAS NO OFICIALES. TOTAL URBANO**

ACLARACIÓN: LAS TASAS DE HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA INCLUYEN A LOS HOGARES Y LA POBLACIÓN INDIGENTE.
FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), Y ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EPH-INDEC

Sin embargo, a partir de 2012 y hasta 2014 -en un contexto de estancamiento económico con inflación- esta tendencia positiva se habría revertido, sea con un relativo estancamiento o incremento de las tasas de indigencia. A nivel de la población, esta evolución desfavorable habría sido más marcada entre 2013 y 2014, tanto empleando los ingresos de la EPH-INDEC (4,5% a 5,1%) como considerando la información de ingresos de la EDSA-ODSA (5,4% a 6,4%). Algo similar habría ocurrido -aunque con menor relevancia- a nivel de los hogares (de 3,8% a 4,1% con la EPH-INDEC y de 3,2% a 3,4% con la EDSA-UCA). En cualquier caso, ambas fuentes coinciden en que comparadas las tasas de pobreza extrema entre puntas del período -tanto en hogares como en población-, su incidencia a finales de 2014 sería similar o incluso algo menos grave que la situación reinante en 2010 (luego de la crisis internacional de 2009); así como también que luego de la me-

jora ocurrida entre 2010-2011, habría tenido lugar un leve pero paulatino aumento del problema cualquiera fuese la fuente de información utilizada.

Siguiendo el mismo procedimiento aplicado para el cálculo de las tasas de indigencia para el período 2010-2014, corresponde estimar las tasas de pobreza por ingreso en hogares y personas utilizando las mismas valoraciones “No Oficiales” de la CBT en ambas fuentes de datos (EPH-INDEC y EDSA-UCA). Los resultados arrojados por dichos cálculos se exponen en el Gráfico 3.

En este caso, se verifica que las tasas de pobreza tanto en hogares como en población cayeron entre 2010 y 2011. A la vez que entre 2011 y 2012 tuvo lugar una evolución dispar: si se toman los datos de la EDSA-UCA se registra un incremento de la tasa de pobreza, mientras que si se consideran los ingresos relevados por la EPH-INDEC, dicha tasa vuelve a re-

RECUADRO 1: DIFERENCIAS METODOLÓGICAS ENTRE LA EDSA-ODSA Y LA EPH-UCA.

La EDSA-UCA y EPH-INDEC difieren en el universo estudiado, en definiciones metodológicas operativas y en la manera de relevar los ingresos de los hogares. Estos tres factores explican las diferencias que se registran en las tasas de indigencia y de pobreza por ingresos entre una y otra fuente, aunque se mantengan constantes los valores de la CBA y la CBT. Entre las principales diferencias entre ambas encuestas se destacan:

1) En primer lugar, la muestra de la EDSA representa a los hogares de áreas urbanas de más de 80 mil habitantes a partir de una estratificación socio-económica de radios censales. Ambas encuestas estudian hogares urbanos y se intersectan a nivel geográfico pero no representan a las mismas poblaciones. La muestra fue diseñada en 2003 con la asistencia de los equipos técnicos que formaban parte del INDEC en ese momento, utilizando para ello como marco el Censo de Población de 2001. A partir de 2010, el tamaño muestral aumentó a 5700 hogares (950 radios censales), lo cual permitió ampliar la cobertura y reducir los errores de estimación. La EDSA, aunque con menor cobertura nacional (en cantidad de casos), cuenta con mayor representación territorial al considerar aglomerados de menor tamaño que la EPH. Es justamente esto -y no un sesgo de selección- lo que explica en gran medida que los hogares ricos tengan un menor peso en comparación con la EPH.

2) Es sabido que todas las encuestas de hogares presentan problemas para registrar los ingresos familiares. Los problemas más comunes tienen que ver con las dificultades para acceder a los hogares más ricos y más pobres de la estructura social, o, también, con la no declaración, sobre-registro y/o sub-registro del ingreso de los hogares. La EDSA capta el ingreso familiar a partir de encuestar el ingreso total del hogar. Es decir, a diferencia de la EPH, no calcula este ingreso a

partir de los diferentes ingresos personales de los miembros del hogar. Asimismo, en caso que el hogar no responda su monto exacto de ingreso total familiar se capta el mismo a través de rangos de ingreso definidos en el cuestionario. Si bien el procedimiento de la EPH de captación de ingresos de cada miembro del hogar es más exhaustivo, no está probado que deje como resultado mediciones más realistas del presupuesto familiar. Esta estrategia tiende a introducir un “sobre registro” al computar ingresos destinados a gastos personales; así como también presenta una mayor tasa de no declaración de ingresos (32,1% en la EPH versus 9,3% en la EDSA).

3) Para no sesgar los resultados, los ingresos familiares no declarados deben ser imputados; a partir de lo cual también surgen diferencias entre ambas fuentes debido tanto a las necesidades de imputación como a los métodos utilizados. Para el último trimestre de 2014, el ingreso familiar por equivalente adulto promedio de la población registrado por la EPH fue de \$4414 y su mediano de \$3300, mientras que para la estructura representada por la EDSA el medio fue de \$3520 y el mediano de \$2585. Son diferencias significativas pero muy poco relevantes. Por otra parte, dada la alteración que experimentaron las estadísticas oficiales (INDEC) durante el período, tampoco sería posible dar pleno crédito a los datos de ingresos informados por la EPH, la cual ha registrado incluso mejoras en los ingresos en períodos relativamente críticos como en 2009 y 2013.

En síntesis, ambas encuestas tienen diseños muestrales distintos, predicen sobre distintas áreas geográficas y relevan en forma diferentes los ingresos de los hogares. Sin embargo, las diferencias metodológicas mencionadas no implican que la EPH-INDEC constituya una mejor fuente de información de la estructura socio-económica urbana que la EDSA-UCA.

gistrar una caída. Por último, para el período 2012-2014 se registra en ambos casos un crecimiento de la tasa de pobreza tanto en hogares como en población. En hogares, para la EPH-INDEC la tasa pasó de 10,6% a 14,3% (1,7 p.p); mientras que para la EDSA-ODSA dicho aumento fue de 16,8% a 18,3%. (1,5 p.p). Esta evolución se replica a nivel de población: para la EPH-INDEC la tasa pasó de 15,5% a 20,4% (4,9 p.p); mien-

tras que para la EDSA-UCA el aumento fue de 26,2% a 28,7%. (2,5 p.p).

Por último, en este caso, comparadas las tasas de pobreza entre puntas del período según tipo de fuente –tanto en hogares como en población-, el resultado no deja un balance similar. Para la EPH-INDEC la pobreza en hogares habría aumentado de 13% a 14,3% (1,3 p.p), mientras que tomando a

la población, el aumento habría sido de 18,6% a 20,4% (1,8 p.p). En cambio, según la EDSA-UCA, la pobreza tanto en hogares como en personas se habría mantenido sin cambios: 18,5%-18,3% y 28,8%-28,7%, respectivamente.

2.2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La pobreza y la desigualdad son dos dimensiones ampliamente estudiadas de la problemática distributiva. Una de las características distintivas de la Argentina hasta hace varias décadas era su relativa elevada equidad en la distribución del ingreso. Sin embargo, este rasgo fue alterado por las políticas económicas emprendidas, así como por las crisis por ellas desencadenadas a lo largo del período comprendido entre 1976 y la actualidad.

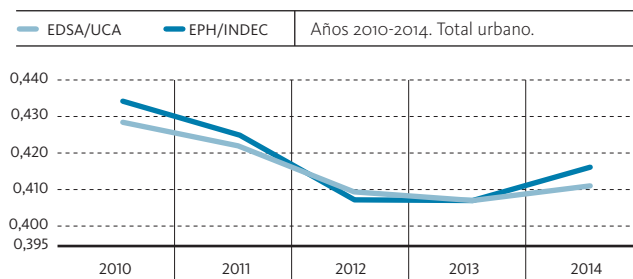
Durante la última década, luego de las mejoras ocurridas entre 2003 y 2007 y entre 2009-2010 y 2011-2012, el proceso parece encontrar un cauce histórico menos alentador: la desigualdad parece presentar un piso estructural con tendencia a crecer (incluso a costa de los problemas de no declaración de ingresos). Es sabido que la reducción sustentable de la desigualdad distributiva constituye no sólo un desafío sino un requisito indispensable para mantener logros recientes y trazar un horizonte virtuoso de crecimiento con inclusión social. En este marco, en el presente apartado se muestra la evolución creciente de la distribución del ingreso y se pone de relieve el cambio de tendencia ocurrido a partir de 2013-2014.

Tanto la EDSA-UCA como la EPH-INDEC constituyen encuestas de hogares y de población de amplia cobertura. Pero tal como fue señalado, ambas difieren en cuestiones metodológicas claves como el universo considerado y la manera de relevar los ingresos de los hogares. Esto hace relevante evaluar los cambios ocurridos en la distribución de los ingresos familiares. Por este motivo, en este apartado se analiza la evolución de la desigualdad económica al interior de la estructura social -medida por el coeficiente de Gini- durante el período 2010-2014. Para ello se aplica el método que toma en cuenta la distribución de los ingresos totales generados por los hogares ordenados según el ingreso adulto equivalente de los mismos.

Tal como se ha señalado en ediciones anteriores (ODSA, 2014), la distribución del ingreso ha mostrado una tendencia a la mejora en los últimos diez

Gráfico 4

COEFICIENTE DE GINI DE LA POBLACIÓN -EN BASE A LOS INGRESOS FAMILIARES POR ADULTO EQUIVALENTE-. COMPARACIÓN EDSA-UCA Y EPH-INDEC



ACLARACIÓN: SE EMPLEAN LAS BASES EPH-INDEC CORRESPONDIENTES A LOS 4TO TRIMESTRES DE DICHA ENCUESTA, DE MODO TAL DE EVITAR UN SESGO DE TIPO TEMPORAL EN LA COMPARACIÓN PROPUESTA. **FUENTE:** EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), Y ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EPH-INDEC.

años, a la vez que esta tendencia parece estancarse y luego revertirse a partir de 2012.

Ahora bien, cabe advertir que esta manera de medir la desigualdad distributiva arrastra un par de conocidos sesgos o errores de medición: 1) el vértice de la pirámide social no queda representando en las encuestas a hogares (los hogares de los ricos no caen en la muestra y/o no atienden a los encuestadores); y 2) la sub-declaración de ingresos tiende a aumentar a medida que los ingresos familiares son mayores, a la vez que dicha sub-declaración es variable en el tiempo (siendo superior cuanto mayor es la tasa inflacionaria, la recesión económica y/o la presión impositiva). Por ambos motivos, los valores del Gini tienden a quedar subestimados.

En el Gráfico 4 se exhiben los coeficientes de Gini de la población -como indicador resumen- de los cambios que habrían ocurrido en la desigualdad distributiva entre 2010-2014. A pesar de las diferencias que registran los valores del índice de Gini, las cuales se confirman son mínimas y entendibles en el marco de sus diseños, las tendencias en la evolución de la desigualdad no difieren significativamente según se utilicen los datos de la EDSA-UCA o la EPH-INDEC. En ambos casos se evidencia una tendencia hacia la disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares por equivalente adulto durante el período 2010-2012, aunque con una reversión de esta tendencia: entre 2013 y 2014 el índice de Gini se incrementó un 1,2% (si se consideran los micro datos de la EDSA-UCA), o, incluso, un 2,2% (empleando los ingresos de los hogares provenientes de la EPH-INDEC).

3. POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Con el objetivo de ampliar las dimensiones de análisis de la pobreza y, más relevante aún, la evaluación de los cambios ocurridos en las condiciones de vida en las poblaciones urbanas de la Argentina durante el período 2010-2014, se incluye en el presente informe el análisis de un indicador de pobreza estructural multidimensional: el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este método supone que aproximarse a la pobreza a través de los ingresos constituye una concepción limitada y se plantea la estrategia de medir una serie de indicadores de bienestar de manera directa. Si bien esta metodología fue ampliamente utilizada en América Latina durante los años setenta, cuando sólo se disponía de información censal, continúa todavía siendo tomada en cuenta en los estudios de pobreza y en el diseño de las políticas públicas.

El método NBI fue introducido oficialmente en el país, a principios de la década del ochenta, por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el programa de Investigación de la Pobreza en Argentina (INDEC-IPA). A través de esta metodología, el sistema estadístico buscó abordar el estudio de la pobreza identificando en forma directa los hogares que no lograban satisfacer un conjunto de necesidades consideradas básicas, tal como la vivienda, la salud, la educación y la subsistencia económica, en tanto condiciones de bienestar asumidas como universales. Se buscaba de esta manera identificar hogares con privaciones efectivas en materia de recursos y satisfactores patrimoniales (INDEC, 1984; INDEC-IPA, 1988a).

La construcción de esta medida de pobreza supone seleccionar las necesidades básicas que deben ser consideradas y los umbrales de satisfacción correspondientes a cada indicador. En este marco, un hogar es clasificado como pobre si no satisface algunas de las dimensiones incluidas en la definición.

Al respecto, en este estudio se considera que un hogar presenta Necesidades Básicas Insatisfechas si presenta al menos una de las siguientes privaciones: 1) Tipo de vivienda inadecuado: reside en casilla, rancho, cuarto de pensión o tipos de vivienda similares; 2) Hacinamiento: conviven 3 personas o más por cuarto habitable; 3) Saneamiento: la vivienda no cuenta con inodoro en el interior de la misma; 4) Acceso a la edu-

Cuadro 3

PORCENTAJE DE HOGARES Y DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI).

Años 2010-2014. Total Urbano. En porcentajes

	2010	2011	2012	2013	2014	VAR. PP 2014-2010
Hogares con NBI	12,6	11,8	11,7	11,2	11,1	-1,5**
Población con NBI	17,8	16,9	16,1	15,2	16,2	-1,3**

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

cación: presencia de niños de entre 6 y 12 años que no asisten a instituciones educativas; 5) Capacidad de subsistencia: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tenga como máximo hasta primaria completa. A partir de este procedimiento, se obtiene una medida agregada de carencia de bienestar a través de calcular la incidencia de hogares con pobreza por NBI en el total de hogares; así como la incidencia de la población que habita en dichos hogares en el total de la población.

El Cuadro 3 permite evaluar la incidencia de este índice de pobreza a nivel urbano y los cambios ocurridos en el mismo durante el período de estudio. En tal sentido, se constata una reducción estadísticamente significativa del NBI a nivel de hogares entre 2010 y 2014, el cual pasó de 12,6% a 11,1%, registrando por lo mismo una caída levemente significativa de 1,5 p.p. En términos de población, la tendencia fue similar pero con niveles de incidencia más elevados y una reducción proporcionalmente menor en el nivel del índice. En este caso, la pobreza pasó de 17,8% en 2010 a 16,2% en 2014 (-1,3 p.p). El descenso más importante habría ocurrido en los primeros años de la serie, para luego continuar con esta tendencia pero con variaciones menos relevantes.

Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, los hogares urbanos con al menos un indicador de NBI constituían el 8,3% (casi un millón de hogares, mientras que la población con residencia en esos hogares representaba el 10,4% (cuatro millones de personas). La diferencia entre ambas fuentes tiene entre otras posibles explicaciones la distinta cobertura relevada –siendo la EDSA una encuesta que no representa el universo urbano completo, mientras que sí lo hace el Censo-, así como el hecho de que el umbral utilizado para medir el indicador “hacinamiento” por parte de la EDSA-UCA es distinto al que elabora el INDEC a partir de los datos censales¹².

12 La EDSA-ODSA sigue el criterio adoptado por el SIEMPRO/

Este indicador resulta sin duda útil para dar cuenta de las situaciones de mayor privación identificadas con la pobreza más estructural. Sin embargo constituye un instrumento limitado para dar cuenta de situaciones de pobreza que satisfagan esos umbrales mínimos, siendo los mismos ya poco “generosos” con los pobres al establecer pisos muy bajos para los niveles actuales de desarrollo social.

En este sentido, desde una perspectiva de derechos resulta necesario elaborar nuevas formas de medición que contemplen, por una parte, la incorporación de nuevas dimensiones -poniendo en juego el carácter universal/local de las dimensiones de la calidad de vida exigibles a un desarrollo social y humano sin privaciones injustas- y por otra, la elevación de los umbrales mínimos que impone la medida de Necesidades Básicas Insatisfechas -de manera tal de construir ciudadanía empoderando a los pobres de mayores derechos y garantías-.

4. POBREZA MULTIDIMENSIONAL DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

Una medición multidimensional de la pobreza acotada a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) muestra que carencias como la falta de agua potable o sistemas apropiados de saneamiento todavía afectan a un conjunto importante de hogares y personas en nuestro país. Ello conduce a preguntarse si las políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza están poniendo suficiente énfasis en el logro de estándares absolutos de bienestar fundado en los derechos sociales. Una mirada más amplia de la pobreza que incluya la autonomía y la libertad de agencia que brindan los ingresos, así como las carencias sociales que por derecho social deberían estar erradicadas, permite hacer exigible al Estado una responsabilidad política superadora de esas miserias actuales.

En esta misma línea argumental, cabe recordar que el Observatorio de la Deuda Social Argentina define la “deuda social” como el conjunto de privaciones económicas, sociales, políticas, psicosociales y culturales que recortan, frustran o limitan de manera injusta el desarrollo de las capacidades de desarrollo humano

MDS en 2001 de 3 o más personas por cuarto, mientras que el indicador que elabora el INDEC a partir de la información censal toma el umbral de “más de tres personas por cuarto”.

y de integración social. Tal como se ha explicitado en otros trabajos (ver la Introducción a este Libro), esta perspectiva se apoya en tres líneas de antecedentes: a) los estudios sobre el desarrollo humano; b) las teorías sobre las estructuraciones sociales; y c) el enfoque normativo basado de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Una serie de trabajos anteriores realizados dentro del programa Observatorio de la Deuda Social Argentina ha ido confluyendo en esta fundamentación.¹³

Siguiendo a estas preocupaciones, en este apartado se aborda la medición de la pobreza urbana en la Argentina desde una perspectiva multidimensional, aunque con un sentido esencialmente exploratorio. No se trata de fijar una medida definitiva de pobreza pero sí de ampliar el horizonte de análisis que permiten las mediciones convencionales. La cuestión no radica en los aspectos asociados a las formas y técnicas de medición sino principalmente en complejizar la noción de bienestar a partir de complementar las nociones teóricas que brindan, por una parte, la capacidad de agencia que brinda el ingreso y, por otro, el cumplimiento efectivo de un conjunto de derechos sociales.

Aun cuando no se han alcanzado consensos teórico-metodológicos sobre la medición multidimensional de la pobreza en el contexto nacional, regional o internacional¹⁴, resulta necesario explorar formas alternativas -al menos en nuestro país- con el fin de comenzar a construir una nueva etapa para las estadísticas públicas, obligadas a brindar de manera sistemática, rigurosa y transparente información que permita identificar privaciones injustas a nivel de los derechos sociales, el bienestar y el desarrollo humano.

En la actualidad existen diversos programas de estudio que abordan la temática de la pobreza multidimensional ofreciendo diferentes alternativas metodológicas para superar las mediciones convencionales por ingresos (LP) o necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹⁵ En

13 Al respecto, pueden consultarse Salvia y Tami (2005), Salvia y Lépre (2008), Salvia (2011) y ODSA-UCA (2011).

14 El campo de discusión es amplio y abarca cuestiones conceptuales, técnicas y de viabilidad (Boltvinik et al 2014, Maurizio, 2010).

15 Las nociones de capacidades y funcionamientos elaboradas por Sen (1985) constituyen puntos de referencia a partir de los cuáles se han elaborado nuevos modos de conceptualizaciones y de medición de la pobreza. Actualmente se destacan los trabajos de Alkire y Foster (2007) sobre los cuáles se inspiró la línea de trabajo que viene desarrollando CEPAL en los últimos informes del Panorama Social

el presente trabajo se ensaya una medida de pobreza multidimensional para la Argentina, período 2010-2014, que denominaremos “Matriz de Pobreza Multidimensional desde un enfoque de Derechos” (MPMD), aplicando para ello la metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2009).

La metodología presentada cumple con el propósito de proporcionar elementos para el diagnóstico y seguimiento de la situación de la pobreza en nuestro país, desde un enfoque novedoso y consistente con las disposiciones legales aplicables y que retoma los desarrollos académicos recientes en materia de medición de la pobreza. Además, esta metodología permite enriquecer el estudio de la pobreza, al complementar el conocido método de pobreza por ingresos con la óptica de los derechos sociales. Como fuente de información para desarrollo de este ejercicio, se utiliza la Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie Bicentenario, en tanto que las fuentes oficiales no brindan actualmente información suficiente para la elaboración de esta metodología.

La estructura del apartado es la siguiente: en primer lugar, se presenta de manera sintética la metodología utilizada y se definen las dimensiones, indicadores y umbrales utilizados para el caso argentino. En segundo lugar, se presentan para el período 2010-2014, las estimaciones del índice de privaciones de derechos (IPD), el cual al combinarse con las medidas de indigencia y pobreza generadas por el método de ingresos (LP), genera una Matriz de Pobreza Multidimensional basado en Derechos (MPMD). Por último, la sección se cierra planteando algunas líneas de discusión que surgen de la aplicación de esta metodología.

4.1. DIMENSIONES, INDICADORES Y CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL BASADO EN DERECHOS.

Para la construcción del IPD el presente informe utiliza la metodología desarrollada por el CONEVAL (2009) para México (Cortés, 2014), adaptándola para el caso argentino a partir del enfoque que pro-

pone el Observatorio de la Deuda Social Argentina (Salvia y Tami, 2005; ver Introducción). A continuación se presentan las definiciones centrales adoptadas por este enfoque y se argumenta la pertinencia de la perspectiva de derechos como orientador de esta metodología.

Según CONEVAL (2009) un hogar o persona será pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos sociales. De esta manera, la metodología conjuga dos dimensiones de privación cualitativamente distintas.¹⁶

a) A través de la dimensión de bienestar se procura evaluar la capacidad de autonomía económica y agencia de los hogares, medida a partir de los ingresos corrientes. El objetivo radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan las libertades de las personas su pleno desarrollo; reconociendo en este sentido el papel central que tiene el ingreso en las economías de mercado para la adquisición de bienes y servicios (ONU, 2004, citado por CONEVAL, 2009). Es decir, esta dimensión está principalmente asociada a la capacidad de los hogares de acceder a recursos económicos corrientes a través del mercado y/o distintas formas –públicas o privadas- de transferencia de ingresos. A igual que en el método tradicional de medición por línea de pobreza, la identificación en este caso de los hogares con carencias se realiza a partir de los umbrales que ofrecen los valores de la CBA y la CBT para cada hogar.

b) En el espacio de los derechos, se parte del reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de realizaciones que, por su urgencia e importancia, son considerados comunes a todos los seres humanos. Este argumento se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para su dignidad y plena integración social, que al ser adoptadas por el marco jurídico nacional o internacional, se convierten en obligaciones para los Estados. Estos deben generar los mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso de sus ciudadanos al pleno ejercicio de los

de América Latina (2013, 2014). Boltvinik (2014) realiza una lectura crítica de las elaboraciones de CEPAL y CONEVAL, planteando una metodología alternativa para la medición multidimensional de la pobreza con base en sus trabajos anteriores.

16 Una tercera dimensión formalmente considerada por CONEVAL es la “cohesión social”. Sin embargo, ésta no ha sido desarrollada dado que la misma todavía se encuentra en estudio y tampoco ha sido integrada al índice de privaciones por dicho organismo. Según Cortés (2014: 105) la principal dificultad es que dicho concepto no es clara su unidad de referencia, o, al menos, la unidad de referencia no son los hogares ni los individuos, de los que sí dan cuenta las otras dimensiones.

RECUADRO 2: DEFINICIONES DE DIMENSIONES DE DERECHOS SOCIALES, INDICADORES Y UMBRALES DE CARENCIAS SOCIALES

1. Alimentación adecuada: se considera el acceso por parte del hogar a una alimentación adecuada, lo que supone como mínimo no pasar privaciones en las porciones necesarias de comida por motivos económicos.		
INSEGURIDAD ALIMENTARIA	Expresa la reducción involuntaria de la porción de comida y/o la percepción frecuente de experiencias de hambre por problemas económicos durante los últimos 12 meses.	Porcentaje de hogares que expresan tener inseguridad alimentaria.
2. Acceso a servicios básicos: se consideran servicios básicos aquellos vinculados al saneamiento de la vivienda, se considera carencia cuando existe déficit en el servicio sanitario o ausencia de conexión a la red de agua corriente.		
DÉFICIT DEL SERVICIO SANITARIO	Situación en la que una vivienda no cuenta con baño, retrete, o en caso de tenerlo carece de descarga mecánica o arrastre de agua	No tiene baño al interior de la vivienda o tiene retrete sin descarga mecánica.
SIN CONEXIÓN A RED DE AGUA CORRIENTE	Carencia de conexión a la red pública de agua corriente, lo que constituye un factor de riesgo sanitario por la transmisión de patologías infectocontagiosas.	La vivienda no tiene conexión a la red pública de agua corriente.
3. Vivienda digna: se consideran el tipo, materiales y espacio en la vivienda como indicadores asociados al derecho a una vivienda digna, el déficit en cualquiera de estos aspectos determina privación en la dimensión.		
HACINAMIENTO	Número elevado de personas por cuarto habitable, lo que afecta la salubridad y la privacidad de las personas.	Hogares en cuyas viviendas conviven tres o más personas por cuarto habitable.
VIVIENDA PRECARIA	Viviendas que por su estructura o materiales de construcción no cumplen con las funciones básicas de aislamiento hidrófugo, resistencia, delimitación de los espacios, aislación térmica, acústica y protección superior contra las condiciones atmosféricas.	Hogares que habitan casillas, ranchos o viviendas construidas con materiales inadecuados o sin revoque en las paredes.
4. Logros educativos: se considera una norma de deseabilidad educativa definiendo como carencia la presencia de niños o adolescentes sin asistencia escolar y que no han terminado el secundario, o bien que ninguno de los componentes adultos del hogar haya alcanzado un mínimo de credenciales.		
INASISTENCIA EDUCATIVA	Expresa una medida del déficit de escolarización para niños y adolescentes, a partir de la no asistencia a una institución educativa formal.	Al menos 1 niño de entre 5 y 17 años que no asiste, o 18 años sin secundario ni asistencia.
SIN NIVEL EDUCATIVO MÍNIMO / BAJO CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR	Expresa la no adquisición por parte de ningún componente del hogar de un nivel mínimo en relación a las credenciales educativas.	Ninguna persona de más de 50 años completó la escuela primaria. Ninguna persona de entre 19 a 49 años terminó secundario.
5. Empleo y seguridad social: se considera como carencia asociada al derecho a un empleo decente y a la seguridad social, la ausencia en el hogar de ocupados con aportes a la seguridad social o de jubilados o pensionados		
SIN APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL	Ningún aportante de ingresos en el hogar tiene un empleo registrado con aportes a la seguridad social.	Ningún ocupado en el hogar tiene aportes a la seguridad social
NO ACCESO A LA JUBILACIÓN	Ninguna persona en edad jubilatoria tiene jubilación.	Ningún adulto mayor del hogar percibe jubilación.

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA. UCA.

RECUADRO 3. MATRIZ DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL BASADA EN DERECHOS (MPMD). DEFINICIONES DE SITUACIONES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD.

SITUACIONES DE POBREZA	I.a. Pobreza Extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia y con al menos una carencia vinculada a derechos.
	I.b. Pobreza no Extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran entre la línea de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
SITUACIONES DE VULNERABILIDAD	II. Vulnerabilidad por carencias sociales	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza pero tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
	III. Vulnerabilidad por ingresos	Hogares cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza pero no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.
SITUACIÓN DE NO POBREZA	IV. Sin pobreza ni vulnerabilidad	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza y no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.

derechos sociales. De esta manera, se busca evaluar el acceso a una serie de recursos y/o logros que dan cuenta del incumplimiento de una serie de derechos de bienestar inherentes a todo ser humano, universales, absolutos, inalienables, indisolubles e indivisibles (Cortés, 2014). En este caso, la situación de carencia se identifica a partir de la privación en los hogares en al menos una de las dimensiones que conforman el índice de privación de derechos (IPD).

A partir de ello, se establece que la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a derechos sociales fundamentales.

- Para dar cuenta del bienestar económico se utiliza como indicador el ingreso de los hogares y como umbral mínimo de satisfacción las Líneas de Indigencia (LI) y las Líneas de Pobreza (LP) 2010-2014 “No Oficiales” (consultar Cuadro 1).

- En el espacio de los derechos de integración social se evalúan cinco (5) dimensiones de privaciones, medidas también a nivel de los hogares, cuyos umbrales se fijaron atendiendo el marco jurídico nacional-internacional, así como los parámetros formulados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU, 2002, 2004, 2009). El Cuadro 2 presenta las dimensiones de derecho, los indicadores y los umbrales de privación considerados.

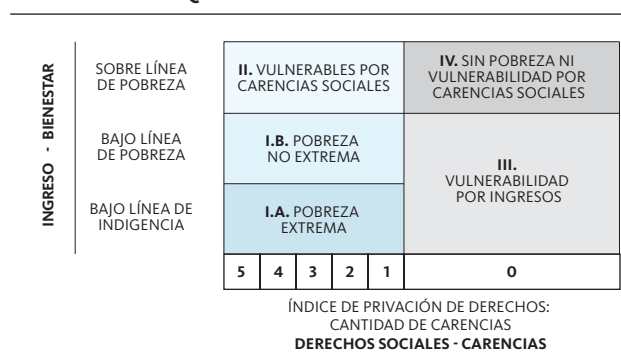
A partir de considerar a cada dimensión de manera dicotómica (0-1), se construye un índice de privación de derechos (IPD) a través de una sumatoria simple de carencias, estableciendo que un hogar es carente en esta dimensión si presenta al menos una carencia. Dado que cada dimensión representa derechos absolutos, indivisibles e indisolubles no existe una jerarquía ni criterio de ponderación que permita asignar mayor o menor importancia a alguna en particular. Las dimensiones consideradas fueron: 1) Alimentación Adecuada; 2) Acceso a Servicios Básicos; 3) Vivienda Digna; 4) Logros Educativos; y 5) Empleo y Seguridad Social.¹⁷

De la combinación de las medidas de bienestar (LI, LP) y de privaciones (IPD) determina una matriz que permite –siguiendo el método de CONEVAL (2009)- caracterizar la pobreza multidimensional con un enfoque de derechos (MPMD).

¹⁷ El índice de privación de derechos (IPD) constituye un índice sumatorio de las carencias que presenta cada hogar. Sus valores se ubican entre 0 (ninguna carencia) y 5 (presencia de carencia en todas las dimensiones).

FIGURA 1

MATRIZ DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS



foque de derechos (MPMD). Los componentes de esta matriz se representan en la Figura 1 y se describen en el Recuadro 3.

En la Figura 1 se hace una representación de la configuración de las distintas situaciones de pobreza y vulnerabilidad a partir de la intersección de los planos de bienestar y de carencias de derechos. El espacio de bienestar, asociado a los ingresos, establece un corte horizontal en el que se distinguen dos planos generales, mientras que en el superior se ubican los hogares con ingresos por sobre la línea de pobreza (LP), en el inferior se encuentran los hogares que no cumplen este criterio, clasificados a su vez en dos planos, según si los ingresos de los hogares alcanzan o no la línea de indigencia (LI). Por otra parte, el espacio de privación social, identificado con las carencias asociadas al no cumplimiento de derechos sociales, medida por el índice de privación (IPD), corta el espacio de manera vertical definiendo dos grupos, uno ubicado en el plano de la izquierda, compuesto por los hogares que registran al menos una carencia de este tipo y el de la derecha conformado por hogares que no presentan ninguna carencia.

A partir de esta operación se distinguen 4 cuadrantes, el inferior izquierdo es el que corresponde a la pobreza multidimensional que agrupa a los hogares que presentan situaciones deficitarias tanto en términos de bienestar como de carencias sociales. Este grupo puede a su vez ser dividido en dos, uno de pobreza extrema compuesto por los hogares que registran al menos una carencia social y cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de indigencia, y otro grupo que comprende a los hogares que registran una situación de pobreza no extrema.

En los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho se encuentran hogares en situación de vul-

nerabilidad como producto de registrar déficit en al menos una de las dos dimensiones de la matriz. Por una parte, los hogares cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza (LP) pero presentan al menos una carencia de derechos; y, por otro lado, los hogares vulnerables por ingresos que se ubican por debajo de la línea de pobreza pero que no registran ninguna carencia social. Por último, en el cuadrante superior derecho se ubican los hogares no pobres ni vulnerables que satisfacen tanto la dimensión de bienestar como la de cumplimiento de derechos sociales.

En términos gráficos los hogares/personas pobres se pueden representar en el primer cuadrante de la Figura 1 (Ia + Ib), ya que por definición son aquellos que presentan una o más carencias y que disponen de ingresos por debajo del valor de la línea de bienestar. Pero a través de la matriz es posible ajustar más esta mirada de la pobreza. En el espacio del ingreso se puede realizar una distinción más fina empleando la línea de indigencia (LI) para identificar a la población afectada por una Pobreza Extrema, es decir, sus ingresos no cubren la CBA, al mismo tiempo que presentan al menos una carencia social esencial. De este modo se identifica un subgrupo cuya carencia económica y de integración social es más profunda (profundidad de la carencia de ingresos). Una operación equivalente para evaluar intensidad de privaciones en este espacio se puede realizar estableciendo un número C^* que divida a la población en dos grupos según un criterio de acumulación de carencias. Del mismo modo, la profundidad de las carencias en el espacio de los derechos se puede medir por la cantidad o proporción de dimensiones en que los hogares o la población presentan carencias. La pobreza será más profunda mientras mayor sea esta cantidad o proporción acumulada.

Por otra parte, la incidencia agregada de la población vulnerable por carencia social se define por la proporción de hogares/personas que son carentes en el espacio de derechos pero no lo son en el espacio del bienestar en el total de los hogares/población. Asimismo, la incidencia de la población vulnerable por ingresos se obtiene por la proporción entre los hogares/personas que no tienen carencias sociales pero sí de ingresos.

Entre otras posibilidades que brinda este método cabe destacar la posibilidad de diferenciar de manera precisa los ámbitos de política económica o fiscal que afectan a la dimensión de bienestar económico, ya sea directamente a través del nivel de ingreso, o indirectamente por medio del impacto sobre los precios de los bienes y servicios

que modifican las líneas de pobreza. Por otra parte, también permite especificar la contribución de las políticas de inversión social, económicas y laborales cuyos efectos directos influyen en el índice de privación.

4.2. ESTIMACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LA MPMD.

A continuación se presentan resultados seleccionados que surgen de la adaptación de la metodología del CONEVAL para el caso argentino. En primer lugar se presentan las estimaciones de incidencia para cada situación de pobreza que describe la Matriz de Pobreza Multidimensional basada en Derechos para el período 2010-2014. En segundo lugar, se asocia a cada situación de pobreza una cantidad promedio de carencias sociales con el fin de caracterizar la intensidad de tales déficits en cada caso. En ambos casos, la evaluación de la pobreza se hace a nivel de cantidad o proporción de hogares afectados, así como cantidad o proporción de personas con residencia en dichos hogares.

En esta línea, los cuadros 4 y 5 dan cuenta de variación no significativa para el período 2010-2014 tanto en el porcentaje de hogares como de personas en situación de pobreza (-0,5 p.p. y -0,6 p.p., respectivamente). Sin embargo, cabe observar la presencia de dos tendencias diferentes durante el período en materia de evolución de la pobreza multidimensional. Se observa por una parte, una caída de la misma entre los años 2010 y 2011, sin embargo a partir de 2012 la pobreza vuelve a crecer de manera sostenida hasta 2014 casi alcanzando los valores iniciales de la serie. En buena medida, esta última evolución se explicaría fundamentalmente por el comportamiento de los ingresos. En cuanto al espacio de carencia, cabe observar una caída significativa de hogares en situación de vulnerabilidad por carencias entre ambas puntas del período tanto en hogares como personas (-3,9 p.p. y 3,3 p.p., respectivamente).

De tal manera que, a finales de 2014, el 15,8% de los hogares y el 24,7% de la población era pobre en este espacio multidimensional. Al interior de esta población cabe destacar la incidencia de 3,2% de hogares (6,1% de la población) en situación de pobreza extrema, en tanto que la pobreza no extrema llegaba a 12,6% de los hogares (18,6% de la población), las variaciones en la proporción que asume cada grupo resultan no significativas en términos estadísticos, sin embargo

Cuadro 4

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Porcentaje de Hogares Urbanos. 2010-2014

SITUACIÓN DE LOS HOGARES	2010	2011	2012	2013	2014	VAR PP. 2014-2010	
EN SITUACIÓN DE POBREZA	16,3	13,9	14,6	15,3	15,8	-0,5	-
Pobreza extrema	4,5	3,5	3,0	3,0	3,2	-1,2	-
Pobreza no extrema	11,8	10,4	11,6	12,3	12,6	0,7	-
VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES	34,8	35,9	35,8	33,1	30,9	-3,9	***
VULNERABILIDAD POR INGRESOS	2,2	1,6	2,2	2,7	2,5	0,2	-
SIN POBREZA NI VULNERABILIDAD	46,7	48,6	47,4	48,9	50,8	4,2	***
Población con al menos una carencia social	51,1	49,8	50,4	48,4	46,7	-4,4	***
Población con al menos tres carencias sociales	13,9	12,2	11,4	11,6	12,1	-1,7	*

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

Cuadro 5

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Porcentaje de Población Urbana. 2010-2014

SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN	2010	2011	2012	2013	2014	VAR PP. 2014-2010	
EN SITUACIÓN DE POBREZA	25,3	22,2	22,8	23,2	24,7	-0,6	-
Pobreza extrema	7,9	5,9	5,4	5,1	6,1	-1,8	-
Pobreza no extrema	17,4	16,3	17,4	18,1	18,6	1,2	*
VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES	31,3	33,2	32,2	30,6	28,0	-3,3	***
VULNERABILIDAD POR INGRESOS	3,5	2,5	3,3	4,2	4,0	0,5	-
SIN POBREZA NI VULNERABILIDAD	40,0	42,2	41,6	42,0	43,3	3,3	***
Población con al menos una carencia social	56,5	55,4	55,1	53,8	52,7	-3,8	***
Población con al menos tres carencias sociales	17,2	16,0	14,4	14,0	15,5	-1,7	*

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

se registra una tendencia descendente en los hogares en situación de pobreza extrema. Similar comportamiento se manifiesta en la situación de vulnerabilidad por ingreso, la cual alcanzaba al 2,5% de los hogares en 2014 (4% de la población). Por último, cabe observar que a pesar de la mejora observada, la vulnerabilidad de carencias todavía afectaba a 30,9% de los hogares (28% de la población). De tal manera que a fines de 2014, el 40,2% de los hogares urbanos y el 56,7% de la población con residencia en dichos hogares era pobre o vulnerable en ingresos o derechos sociales.

En cuanto a la evolución registrada, es pertinente señalar que el descenso que se observa en la pobreza entre 2010 y 2011 tuvo lugar en los dos subgrupos que la componen. En cambio, el incremento posterior al

año 2012 sólo ocurrió en la población en situación de pobreza no extrema, manteniéndose casi sin cambios la participación relativa de población en situación de pobreza extrema. Por otra parte, como medida complementaria cabe destacar que entre 2010 y 2014 el porcentaje de hogares con al menos una carencia en el IPD pasó de 51,1% a 46,7% (56,5% a 52,7% a nivel de las población); y que con al menos tres carencias, es decir, en una situación de mayor profundidad en el espacio de los derechos, el descenso fue de 13,9% a 12,1% (17,2% a 15,5% en la población). Siendo justamente este positivo comportamiento general del IPD el que explicaría principalmente la caída de la pobreza multidimensional y de las situaciones de vulnerabilidad entre 2010 y 2014.

Estos comportamientos no resultan contradictorios con un período dominado por altos niveles de inflación, así como bajo nivel de creación de empleos o, incluso, destrucción de los mismos. A la vez que la leve reducción y el no incremento de la pobreza extrema se explica por la ampliación de la cobertura y/o la actualización de los ingresos que experimentaron los sistemas y programas públicos de transferencias, impidiendo esto el aumento de la pobreza extrema. Al mismo tiempo que gracias a diferentes políticas sociales fue posible reducir la elevada incidencia que mantiene la vulnerabilidad por carencias; aunque en menor medida las situaciones estructurales en donde se concentran mayor cantidad de carencias.

Por otra parte, los cuadros 6 y 7 muestran los cambios de intensidad ocurridos en la pobreza total y en los diferentes espacios de pobreza o vulnerabilidad multidimensional. Tal como se mencionó más arriba, el índice de privación de derechos (IPD) mide la cantidad de carencias que acumula cada hogar o individuo, a partir de lo cual una medida de intensidad puede ser estimada a través del número promedio de carencias sociales que afecta a los hogares y/o la población correspondiente a cada espacio de evaluación.

A partir de esta información, los datos evidencian una reducción leve de la intensidad de la pobreza total para el período 2010-2014, con mejoras significativas en la pobreza no extrema pero sin cambios para los hogares con pobreza extrema. Es este un dato que reitera la existencia de un núcleo duro de pobreza estructural que se mantiene sin cambios tanto en espacio del bienestar como de los derechos de inclusión social. Asimismo, el registro de carencias para los ho-

Cuadro 6

PROMEDIO DE PRIVACIONES SEGÚN POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Hogares Urbanos. 2010-2014

SITUACIÓN DE LOS HOGARES	2010	2011	2012	2013	2014	VAR% 2014-2010	
EN SITUACIÓN DE POBREZA	2,6	2,4	2,4	2,4	2,5	-3,5	**
Pobreza extrema	2,9	2,8	2,9	2,9	3,0	2,8	-
Pobreza no extrema	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	-3,7	*
VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,2	-

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

Cuadro 7

PROMEDIO DE PRIVACIONES SEGÚN POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Población Urbana. 2010-2014

SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN	2010	2011	2012	2013	2014	VAR PP. 2014-2010	
EN SITUACIÓN DE POBREZA	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	-4,0	**
Pobreza extrema	2,9	2,8	2,9	2,8	2,9	1,1	-
Pobreza no extrema	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	-4,5	*
VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,2	-

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

gares vulnerables por carencias sociales no registra una variación estadísticamente significativa entre las puntas del período.

En cuanto a la situación a finales de 2014, los hogares con pobreza total registraban un promedio de 2,5 de las 5 carencias evaluadas (50%) pero con diferencias de intensidad según la situación evaluada: los hogares con pobreza extrema 3 carencias promedio (60%); los hogares con pobreza no extrema 2,3 carencias promedio (46%); y, por último, los hogares con sólo vulnerabilidad de carencias 1,6 carencias promedio (32%). Para la población tanto la tendencia como las diferencias de intensidad son similares.

Ahora bien, no menos importante es preguntarse sobre los niveles y los cambios de incidencia que presenta cada una de las 5 dimensiones consideradas en el IPD. Al respecto, los cuadros 8 y 9 brindan información sobre el porcentaje de hogares y de población afectados por cada carencia para el período 2010-2014. En tal sentido, la primera observación que cabe hacer es señalar que las mejoras observadas en el IPD durante el período tuvo como principal fuente los servicios básicos, en donde la carencia cayó de 17,9% a 14,9% hogares (de 20,7% a 18,9% personas); seguido por mejoras en las dimensiones de logros educativos: de 23,7% a 21,2% hogares (de

Cuadro 8

CARENCIAS EN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE DERECHOS SOCIALES

Porcentaje de Hogares Urbanos. 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	VAR PP. 2014-2010	
Alimentación adecuada	13,4	11,2	11,6	12,3	13,6	0,2	-
Acceso a servicios básicos	17,9	17,9	17,0	15,3	14,9	-3,0	**
Vivienda digna	18,1	16,8	17,5	17,1	16,5	-1,6	*
Logros educativos	23,7	21,8	21,9	20,9	21,2	-2,5	*
Empleo y seguridad social	24,9	25,3	24,2	24,4	23,3	-1,6	*

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

Cuadro 9

CARENCIAS EN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE DERECHOS SOCIALES

Porcentaje de Población Urbana. 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	VAR PP. 2014-2010	
Alimentación adecuada	15,8	13,2	14,0	14,4	16,0	0,2	-
Acceso a servicios básicos	20,7	19,9	18,6	16,6	16,9	-3,8	***
Vivienda digna	23,1	22,1	22,3	21,2	21,8	-1,3	*
Logros educativos	27,9	25,0	24,9	23,1	24,6	-3,3	*
Empleo y seguridad social	26,7	27,3	26,3	27,6	26,3	-0,4	-

*p<0,1 - **p<0,05 - ***p<0,01

FUENTE: EDSA-BICENTENARIO (2010-2016), ODSA. UCA.

27,9% a 24,6% personas), vivienda digna: de 18,1% a 16,5% hogares (de 23,1% a 21,8% personas), y, por último, empleo y seguridad social: de 24,9% a 23,3% hogares, aunque casi sin efectos sobre la población (de 26,7% a 26,3% personas). Pero estas mejoras relativas contrastan con la carencia asociada a la alimentación adecuada, la cual no experimentó variación significativa, afectando en promedio al 13,5% de los hogares y al 16% de la población.

A partir de estos análisis es posible concluir que tuvo lugar entre los años 2010 y 2014 una moderada reducción de la pobreza en términos multidimensionales, lo cual tuvo lugar a pesar del relativo deterioro que experimentó la capacidad de consumo de los hogares, debido esto como efecto de las transferencias de ingresos a los sectores en situación de pobreza extrema y por paulatina reducción de carencias sociales sobre todo en los sectores de pobreza no extrema. Esto último, como consecuencia de una mayor inversión tanto pública como de los propios hogares en materia de infraestructura social, vivienda y logros educativos. A pesar de esto, cabe reiterar hacia finales de 2014, todavía el 24,7% de la población sufriría de pobreza multidimensional; al mismo tiempo que el 32% presentaría una situación vulnerable, sobre todo por carencias sociales (28%).

FIGURA 2

POBREZA MULTIDIMENSIONAL: HOGARES, POBLACIÓN Y MEDIA DE PRIVACIONES PARA HOGARES URBANOS 2010.

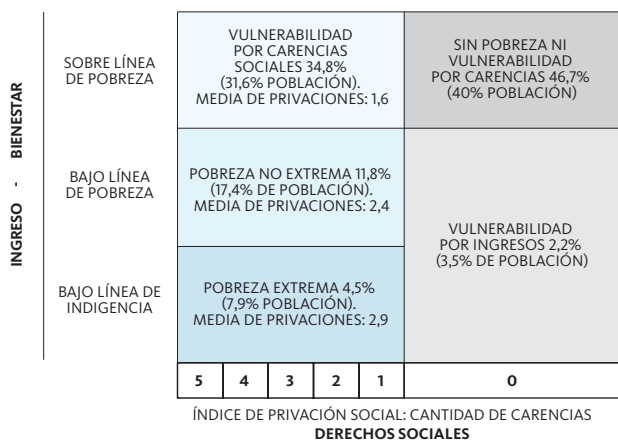
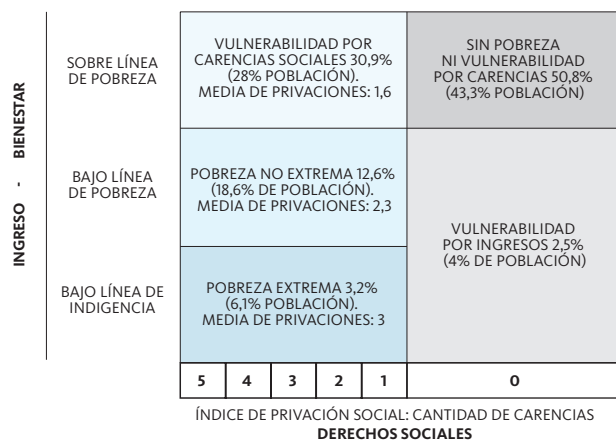


FIGURA 3

POBREZA MULTIDIMENSIONAL: HOGARES, POBLACIÓN Y MEDIA DE PRIVACIONES PARA HOGARES URBANOS 2014.



4.3. ALGUNAS LÍNEAS DE DISCUSIÓN QUE SURGEN DE LA APLICACIÓN EXPLORATORIA DE ESTA METODOLOGÍA

Con el desarrollo de un método de medición de pobreza multidimensional, se buscó en estas notas de investigación ofrecer una contribución a la comprensión de las situaciones de vulnerabilidad social y pobreza que experimenta nuestro país, introduciendo criterios y dando lugar al análisis de dimensiones que no siempre son contempladas a la hora de estudiar, diagnosticar y diseñar políticas para atender estos problemas. Al mismo tiempo, también este ejercicio exploratorio apuntó a aportar insumos para la discusión sobre el desarrollo de metodologías de medición de la pobreza multidimensional, valiéndose para esto de una adaptación del método aplicado por CONEVAL en México del CONEVAL. Por último, se ha considerado importante mostrar que es posible emprender esfuerzos en procura de lograr estimaciones estadísticas robustas para el monitoreo de los derechos sociales en nuestro país.

En cuanto a algunas cuestiones teórico-metodológicas y político-institucionales, no menos importantes, cabe destacar que este ejercicio exploratorio no cierra sino abre la discusión en cuanto a las dimensiones de derechos, indicadores y umbrales de carencia que correspondería considerar, seleccionar y establecer como adecuados. En este sentido, queda por supuesto abierta una discusión fundamentalmente político-institucional –aunque también científico-académica– en cuanto a cuales deberían ser los parámetros normativos para

definir y evaluar la pobreza en la Argentina; y, en este marco, redefinir también las funciones, obligaciones y desafíos de un instituto nacional o federal de estadísticas de carácter público en materia socioeconómica. Por otra parte, no menos relevante es tomar conciencia que las fuentes de información disponibles, incluso la Encuesta de la Deuda Social Argentina, no cuentan hasta ahora con un sistema de indicadores suficientemente desarrollado para medir de manera acabada el grado de cumplimiento del conjunto de los derechos sociales. En este sentido, cabe señalar que, por lo mismo, el índice de privaciones de derechos (IPD) aquí aplicado subestima el nivel de carencia social que afecta a los derechos sociales vigentes en nuestra sociedad.

Sin duda, las restricciones de información limitan los indicadores que pueden emplearse para medir cada dimensión de derecho, e, incluso, la correspondiente al nivel de bienestar por ingresos. De ahí la importancia de invertir esfuerzos en crear más y mejores instrumentos de medición que permitan desarrollar estudios más detallados sobre la pobreza. Esta labor en apariencia técnica entraña discusiones teórico-metodológicas complejas, así como también tensiones sociopolíticas e institucionales, de las cuales no es posible escapar si se busca un giro a la situación de pobreza e injusticia que afecta a nuestras sociedades. De ahí, el compromiso una vez más reafirmado a través de este ejercicio académico por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, en procura de brindar información valiosa para el debate democrático y el desarrollo de acciones que permitan la superación de tales injusticias.

Bibliografía:

- AEPA (Asociación de Estudios de Población de la Argentina) (2010), "AEPA y el Censo", documento de AEPA sobre el futuro Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, url: http://www.alapop.org/2009/docs/AEPA_y_el_CENSO_2010.pdf. [Fecha de consulta: 15 de Enero del 2012].
- Albornoz, F. y Diego P. (1996), "Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires, 1980- 1995", *Económica*, vol. XLII, pp. 1-28, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Alkire, S. y Foster, J. (2007) "*Countig and Multidimensional Poverty Measurement*", OPHI Working Paper Series (Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative), OPHI, Working Paper, 7.
- Altimir, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, CEPAL.
- ATE-INDEC (2014) *No somos cómplices de la mentira: Los trabajadores del INDEC denuncian la destrucción de las estadísticas públicas tras siete años de intervención*. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- Atkinson, Anthony Barnes (1991), "Comparing poverty rates internationally: lessons from recent studies in OECD countries", en *World Bank Economic Review Vol 5*, pp 3-21, London School of Economics, Oxford.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2009), "Presentación de Recurso de reconsideración con recurso jerárquico en subsidio. Solicitan medidas", url:http://www.cels.org.ar/common/documentos/INDEC_recurso.pdf, [Fecha de consulta: 15 de Enero del 2012].
- Beccaria, L. y A. Minujín (1985), Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza, Documento de Trabajo Nº 6, INDEC, Buenos Aires.
- (1991), "Sobre la Medición de la Pobreza: Enseñanzas a partir de la Experiencia Argentina", *Documento de Trabajo UNICEF*, Buenos Aires.
- Boltvinik, Julio (1990). Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición. PNUD, Caracas (Venezuela).
- (1991), "La medición de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, pp. 423-42, México.
- (1997), "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en *Pobreza y condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, pp.379-400, México, El Colegio de México.
- (2014). "América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región?". en Boltvinik, J... [et al] Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación América Latina y el Caribe. CLACSO, 2014.
- CEPA (1992), "Evolución reciente de la pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires. 1988-1992", *Documento de trabajo núm. 2*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica.
- (1993), "Necesidades básicas insatisfechas. Evolución intercensal. 1980-1991", *Documento de trabajo* núm. 1, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica.
- CEPAL (2013) *Panorama Social de América Latina*, 2013. Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL (2014) *Panorama Social de América Latina*, 2014. Santiago de Chile, 2014.
- CONEVAL (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, F. (2014) "La medición multidimensional de la pobreza en México" en Boltvinik, J...[et al] Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación América Latina y el Caribe. CLACSO, 2014.
- Coudouel, A.; Hentschel, J. y Wodon, Q. (2002), *Medición y análisis de la pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Feres, J.P y Mancero, X (2001): "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura". CEPAL, División de Estadística y proyecciones Económicas. Santiago, Chile.
- Desrosières, Alain (1993) *La política de los grandes números: historia de la razón estadística*. España: Editorial Melusina.
- Forte, Miguel Angel (2007), "INDEC: Los números, el miedo y el dinero", *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, año 9, núm. 21, pp. 59-61, Buenos Aires.
- Gontero, S. I. (2004), "¿Cuáles Son Las Limitaciones de las Estadísticas de Pobreza en Argentina?", *Documento de Trabajo*, núm. 3, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba-Instituto de Economía y Finanzas.
- INDEC (2015), Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano. Informes de prensa. Buenos Aires: INDEC.
- (2002), *Paridades de Poder de Compra del Consumidor*, Buenos Aires, Dirección de Índices de Precios de Consumo, INDEC.
- (2003), "Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza". *Taller del MECOVI*, Buenos Aires, INDEC.
- INDEC-IPA (1988a), "Investigación sobre pobreza en Argentina", en *Serie Metodológica* núm. 1, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- (1988b), "Canasta Básica De Alimentos-Gran Buenos Aires", en *Serie Metodológica* núm. 3, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- IPC GB (2015). Nota de Prensa. Estudio Graciela Bevaqua. Diciembre de 2014.
- Katzman, R. (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo" en *Revista de la CEPAL*. Vol 37. Chile, 1989.
- Lindenboim, Javier (2011) "La Estadísticas oficiales en Argentina, ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?" *Revista Trabajo y Sociedad* núm.16, vol. XV, pp. 19-38, Santiago del Estero.

- Maurizio (2010) "La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina" en CEPAL "Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores" Santiago de Chile, 2010.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002), *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*. Ginebra: OACDH.
- ONU - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra: OACDH.
- ONU - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2009), *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, décimo período de sesiones.
- ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina) (2010), Barómetro de la Deuda Social Argentina, nº 6, *La Deuda Social Argentina frente al Bicentenario. Progresos destacados y desigualdades estructurales del desarrollo humano y social en la Argentina urbana 2004-2009*. Buenos Aires: UCA.
- ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina) (2014), Barómetro de la Deuda Social Argentina, Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Buenos Aires: UCA.
- Ravallion, M. (1994), *Poverty Comparisons*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- (1996), "Issues in Measuring and Modelling Poverty", *Economic Journal*, núm. 106, pp. 1328-1343.
- Salvia, A. y Tami, F. (2005). Introducción: desarrollo humano y deuda social. En Salvia, A. y Tami, F. (coord.), *Barómetro de la Deuda Social Argentina, año 1: las grandes desigualdades*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Salvia, A. y Léopore, E. (2008). *Desafíos del enfoque de los Derechos Humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza*. Biblioteca virtual TOP; www.top.org.ar.
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- (1985) *Comodities and capabilities*. Amsterdam/ Nueva York. Elsevier.
- Spicker, P (1999): "Definitions of poverty: eleven clusters of meaning", en Gordon, D y Spicker, P; *The international glossary on poverty*.
- Tuñón, I. (2014) "Índice de cumplimiento de derechos de la infancia en Argentina: evolución, magnitud y desigualdades sociales". En Tuñón et al., *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario (2010-2016) Año IV*, pp. 24-30. Buenos Aires: ODSA-UCA.