

Persistencia de la pobreza y la indigencia

La pobreza es, y por mucho tiempo ha sido, una cuestión insoslayable para la mayoría de los países, permitiendo caracterizar la morfología de cada sociedad. Pero cobra una mayor importancia, fundamentalmente para los de nuestra región, una de las más desiguales del planeta. Argentina forma parte de ese conjunto de países donde la pobreza ha adquirido, en los últimos tiempos, nuevas dimensiones y magnitudes, así como una gran significación y relevancia política. En consecuencia, los datos estadísticos sobre los niveles y características de este problema se transforman en valiosos insumos para la formulación y evaluación de políticas públicas tendientes a superarlo.

La situación en el nivel subnacional —provincial y municipal— no dista mucho de lo anteriormente planteado. Los municipios, junto con las organizaciones del territorio —la Universidad pública entre ellas—, destinan esfuerzos para poder conocer y abarcar de manera adecuada el fenómeno y, de tal modo, articular ideas y proyectos con los niveles superiores del Estado, en pos de intervenir sobre sus efectos sociales y problemáticas asociadas.

La situación y evolución de la pobreza en Argentina en el período reciente (2016-2019).

Según los datos de la EPH del segundo semestre de 2016, para los 31 aglomerados urbanos que se relevan en el total país, el 30,3% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Ello implica que alrededor de 1,9 millones de hogares y 8,2 millones de personas no podían alcanzar con sus ingresos monetarios un conjunto de bienes y servicios definidos como esenciales.

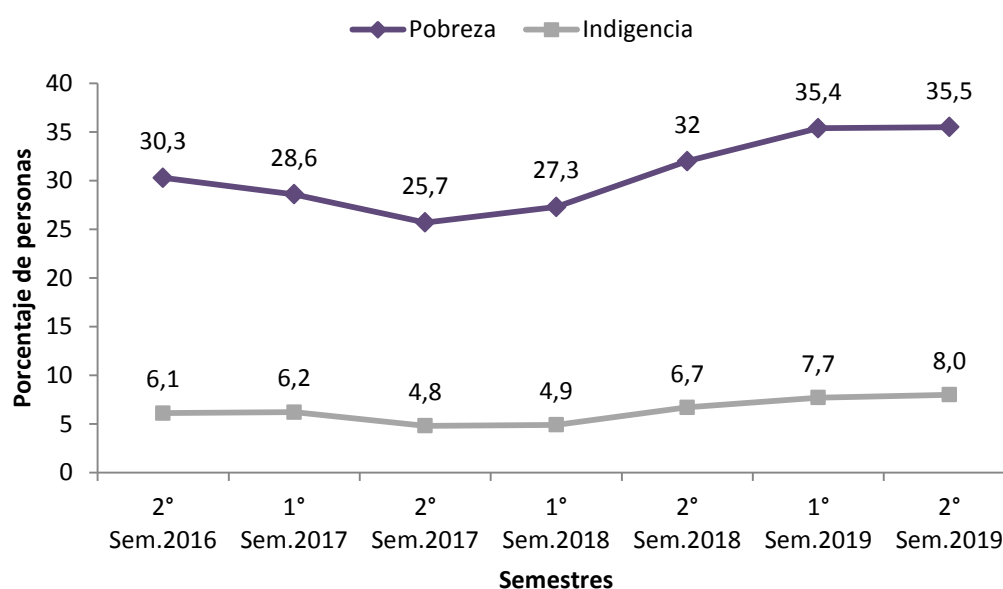
En una situación más crítica, el 6,1% de la población tenía ingresos por debajo de la línea de indigencia. Se estima, por tanto, que alrededor de 400.000 hogares y 1,6 millones de personas se encontraban en situación de indigencia, es decir, con ingresos insuficientes para acceder a su alimentación básica.

En el 2017, la situación evidenció signos de mejora y registró disminuciones cercanas a los 2 puntos porcentuales (en adelante p.p.) en la incidencia de la pobreza en el

primer semestre y cerca de 5 p.p. en el segundo. Así, este año se tornó el único en donde se observaron rasgos de reducción de la proporción de población en situación de pobreza durante el período 2016 - 2019. Los porcentajes presentados arrojan que, durante el primer semestre de 2017, se encontraban por debajo de la *línea de pobreza* 1,8 millones de hogares, los cuales incluían aproximadamente a 7,8 millones de personas, es decir un 28,6% de la población. Mientras que, a su vez, 6,2% lo constituían personas en situación de indigencia.

Esta tendencia se sostiene hacia el segundo semestre de 2017, en este periodo la magnitud de las personas bajo la *línea de pobreza* continuó en descenso hasta alcanzar el 25,7% de la población, su valor más bajo en el último período. Lo mismo se replicó con la incidencia de la indigencia que alcanzó a un 4,8% de la población.

Gráfico 1. Pobreza e indigencia en personas. Total 31 aglomerados urbanos. Años 2016-2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

En 2018 se produjo un punto de inflexión que marcó el rumbo hasta la actualidad. La incidencia de la pobreza en la población se situaba en un 27,3% en el primer semestre de 2018 y sufrió un importante aumento, alcanzando el 35,4% en el primer semestre de 2019. Este incremento superior a los 8 p.p. significó que más de 2,4 millones de personas fueron empujadas hacia la pobreza en apenas 12 meses. En igual sentido, la población bajo la *línea de indigencia* ascendió de un 4,9% en el primer semestre de 2018 a un 7,7%, al siguiente año. Ello implicó que más de 800.000 personas ingresaran al universo de la indigencia en este breve período.

¿A qué se debió tal marcado deterioro de la situación social? En primer lugar, vale decir que el 2016, primer año del gobierno de la alianza Cambiemos, estuvo marcado por una gran devaluación y el aumento del valor de las tarifas de los servicios públicos. La pérdida de poder adquisitivo de la población asalariada impactó en la actividad

económica que terminó cayendo en 2016. Sin embargo, durante 2017 se produjo un rebote en la actividad económica producto del aumento del poder adquisitivo fruto del atraso del tipo de cambio, el lanzamiento de una línea de créditos a tasa subsidiada a beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y de la inversión en obra pública impulsada por el gobierno nacional. El aumento del poder de compra y el crecimiento de la actividad económica contribuyeron a la disminución de la pobreza e indigencia de ese año.

A partir del año 2018, la situación se revirtió. El fuerte deterioro de la situación social estuvo directamente vinculado al temprano agotamiento del modelo del gobierno nacional basado en apertura comercial, desregulación del mercado cambiario, atracción de capitales especulativos y endeudamiento externo. A tan solo dos años del comienzo de la gestión, en el año 2018, la economía entró en un ciclo de reversión de flujos de capitales y sucesivas depreciaciones cambiarias.

Entre el 2 de mayo de 2018, momento previo a la primera devaluación, y el 9 de diciembre de 2019, día en que finaliza el mandato de la alianza Cambiemos, el tipo de cambio mayorista aumentó de \$20,96 a \$59,95 por dólar, un aumento de 186%¹. Estos saltos cambiarios y su traslado directo a precios internos no estuvieron acompañados con el alza de salarios—en un mercado laboral con un fuerte componente informal, que alcanza al tercio de la población asalariada. Como consecuencia, entre enero de 2017 y diciembre de 2019, el poder adquisitivo de los asalariados, tanto formales como informales, disminuyó 19,5%².

Esta disminución de poder de compra tuvo como correlato una disminución del consumo y la caída del producto generando un ciclo recesivo en la economía real. Esta baja de la actividad económica también tuvo su impacto en el mercado laboral, en el periodo se observó una disminución de los puestos de trabajo y un aumento de la tasa de desocupación abierta. Entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019 se perdieron 296.242 empleos registrados privados, una caída del 5%³.

Ambos factores, la suba de precios por encima de los ingresos medios y el crecimiento de la desocupación, empujó a miles de hogares en situación de vulnerabilidad a la pobreza y a la indigencia.

Las tasas del segundo semestre de 2019, último dato disponible, confirman el sostenimiento de esta situación con una variación apenas +0,1 p.p. registrando 35,5% de personas bajo la línea de pobreza. En el mismo sentido se comportó la indigencia de un semestre a otro, pasando de 7,7% a 8%.

¹ Elaboración propia en base a Banco Central de la República Argentina.

² Elaboración propia en base a Índice de Precios al Consumidor nacional e Índice de Salarios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³ Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La situación local: el aglomerado Gran Rosario (2016-2019)

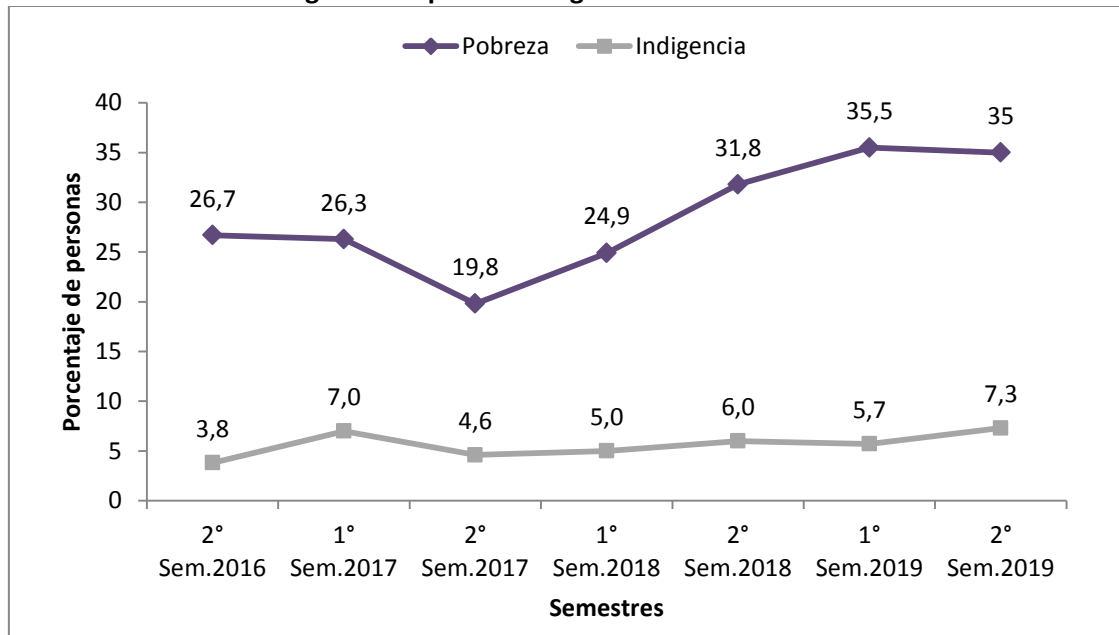
El panorama en nuestra ciudad y sus alrededores no escapa a las tendencias que tuvieron lugar a nivel nacional para el ciclo reciente. Es interesante destacar que el aglomerado Gran Rosario⁴ muestra un escenario menos desfavorable que el promedio de los 31 aglomerados urbanos del total país.

Se parte desde el segundo semestre del 2016, con tasas del 26,7% de la población bajo la línea de pobreza y 3,8% bajo la línea de indigencia.

Las repercusiones de las medidas económicas y los procesos desencadenados por ellas tuvieron un impacto similar en el Gran Rosario que en el total de 31 aglomerados urbanos. Para el aglomerado se señala una concentración de la disminución y una marcada caída de los valores en el segundo semestre de 2017 donde se registra un valor menor a veinte puntos: 19,8% para la pobreza y 4,6% para la indigencia.

El primer semestre de 2017 casi no sufre cambios con relación al semestre anterior (-0,4 p.p.) en lo que respecta a la pobreza. Siguiendo la línea de comparación para la indigencia sucede lo contrario, ya que se registra el mayor aumento de un semestre a otro (+3,2 p.p.) en toda la serie. Y ya comenzado el año 2018, la tendencia hacia el aumento de ambos indicadores empieza a hacerse irreversible.

Gráfico 2. Pobreza e indigencia en personas. Aglomerado Gran Rosario. Años 2016-2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

⁴El aglomerado Gran Rosario comprende las siguientes localidades: Rosario, Villa Gdor. Gálvez, Granadero Baigorria, Pérez, Funes, Soldini, San Lorenzo, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín y Roldán.

Aquí también parece hallarse en el 2018 el punto de quiebre de la propensión a la mejora de la situación. En el primer semestre de 2018, un cuarto de la población se encontraba bajo la *línea de pobreza*. Un año después, el avance en el deterioro de la situación social se veía reflejado en un crecimiento de más de 10 p.p. en la incidencia de la pobreza, que alcanzó al 35,5% de la población. Finalmente, en el segundo semestre de 2019, el valor apenas se reduce, la población en situación de pobreza representa un 35%. Es decir, la pobreza se mantiene estable en 2019.

Si se traduce la evolución de la incidencia de la pobreza en una estimación del total de personas afectadas, se advierte que, en los tres años transcurridos desde el segundo semestre de 2016 hasta el segundo semestre de 2019, alrededor de 116.000 personas se sumaron al universo de la pobreza, en el aglomerado del Gran Rosario. Ello equivale, a modo de ilustración, a la suma de la población total de las ciudades de Villa Gobernador Gálvez y Granadero Baigorria.

Respecto a la indigencia, las estadísticas advierten una profundización de las carencias. Este núcleo duro de pobreza extrema evidenció un aumento, pasando de afectar a un 5% de la población del Gran Rosario, al comienzo de 2018, hasta llegar al 7,3% en el segundo semestre de 2019. Estas cifras representan una estimación de 24.600 hogares y 95.900 personas con ingresos insuficientes para cubrir su alimentación básica.

Para concluir, en estas breves líneas intentamos describir la evolución de la pobreza y la indigencia en la Argentina reciente, a partir de la difusión de las últimas cifras oficiales para el segundo semestre de 2019. El estudio de esta problemática es complejo y controversial. Los datos de pobreza por insuficiencia de ingresos constituyen un aporte más al análisis de las condiciones de vida de la población. Si bien luego de la gran crisis de principio de siglo XXI asistimos a una etapa de mejoras económicas y sociales, en los últimos años las brechas de desigualdad en la distribución del producto social y las estrategias de satisfacción de las necesidades básicas se ampliaron. La pobreza se ha constituido en un fenómeno que no sólo persiste a lo largo del tiempo, sino que se intensifica y complejiza. Su reducción sistemática y sostenible continúa siendo uno de los principales desafíos en la Argentina de nuestro tiempo.

“La pobreza es la expresión de una forma degradada de la condición humana. En algunos casos, se pretende presentarla como sinónimo de virtud personal vinculada a la propia decisión de consagrarse a cuestiones ajenas a la vida terrenal o como una circunstancia que, por adversa, potencia las cualidades de la vida comunitaria para superar un ambiente hostil. Sin embargo, para las grandes masas de pobres es una carga de fracaso y marginación, ajena a su voluntad y que contrasta con la opulencia y la satisfacción de otros de sus conciudadanos. La

pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades contemporáneas.⁵

⁵LO VUOLO, Rubén, et al. La pobreza... de la política contra la pobreza. *Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas*, 2004, pág. 13.

Sobre el concepto de pobreza

El término pobreza es complejo y controvertido. A lo largo de la historia se han suscitado numerosos debates tanto en torno a su definición como a su medición. En términos generales, las múltiples y diversas definiciones que se le han dado la asocian a la idea de privación y a la imposibilidad de las personas de satisfacer un conjunto de necesidades consideradas como básicas para funcionar en la sociedad en la que viven.

En esta línea, en Argentina la pobreza es medida a través del método de línea de pobreza o pobreza por insuficiencia de ingresos. Dicha línea representa el valor de un conjunto de bienes y servicios mínimos para satisfacer las necesidades básicas de un hogar, en tanto unidad de convivencia, sean sus vínculos familiares o no. Toda aquella unidad de convivencia cuyo ingreso mensual resulta menor al valor arrojado por la línea es considerado pobre.

Con respecto a la línea de indigencia, ella representa el valor de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) a la que debe ser capaz de acceder cada hogar para subsistir. Toda aquella persona que pertenece a un hogar cuyos ingresos son más bajos que los necesarios para adquirir la CBA, se considerada, estadísticamente, indigente.

Ahora bien, sabemos que la pobreza no es sólo una cuestión de restricción de ingresos. No obstante, en una sociedad capitalista como la que integramos, constituye un elemento fundamental al momento de determinar las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población. Con excepción de la educación y la salud pública, en nuestra sociedad la mayoría de los bienes y servicios esenciales se compran en el mercado y, para ello, se necesita dinero. Si bien se reconoce que estimar la pobreza sólo mediante el método de la línea reduce el problema a un único terreno —el del ingreso—, se trata, no obstante, de una reducción a uno de sus aspectos más importantes. Por lo cual la utilización de este criterio mantiene vigencia y validez. Claramente, quedan por fuera muchos otros factores, como el tipo de acceso a la educación y la salud; los recursos personales y familiares para afrontar las contingencias de la vida cotidiana; las restricciones del contexto y demás variables que hacen a lo que se denomina la multidimensionalidad de la pobreza. También, queda por fuera la forma de obtención de los ingresos; en una sociedad salarial*, como la que vivimos, no resulta indiferente si el propio sustento es conseguido a través de un trabajo o si se lo obtiene mediante transferencias monetarias o en especie del Estado o la sociedad civil.

En suma, más allá de los límites que reviste su forma de medición y de la extrema rudeza con la que se construyen los umbrales de satisfacción, se trata de una metodología utilizada internacionalmente, probada y fundada que nos brinda información cuantitativa objetiva sobre el alcance estadístico y la magnitud del fenómeno de la pobreza y la indigencia en distintos espacios y momentos del tiempo.

Desde Usina de Datos estamos trabajando para que, a partir de la futura disponibilidad de las bases de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares en Argentina, podamos realizar aportes a la discusión de los cambios y actualizaciones metodológicas necesarias. También, se están produciendo estudios estadísticos, con las opciones metodológicas disponibles, acerca de la magnitud y características de esta problemática en el Gran Rosario y la región.

* La idea de "sociedad salarial" se utiliza para referir al tipo de sociedad donde el trabajo tiene una gran centralidad como mecanismo de integración social. En este modelo, el trabajo asalariado no sólo estructura el bienestar individual presente de quien lo ejerce, sino que supone un encadenamiento de protecciones dentro y fuera del mundo laboral para el trabajador y su familia (Castel, 1997).

Anexo Estadístico

Cuadro 1.1. Pobreza e Indigencia en hogares y personas. Total 31 aglomerados urbanos (en porcentajes). Años 2016-2019.

Indicador	2° Semestre 2016		1° Semestre 2017		2° Semestre 2017		1° Semestre 2018		2° Semestre 2018		1° Semestre 2019 ⁽¹⁾		2° Semestre 2019 ⁽²⁾	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Pobreza	21,5	30,3	20,4	28,6	17,9	25,7	19,6	27,3	23,4	32	25,4	35,4	25,9	35,5
Indigencia	4,5	6,1	4,5	6,2	3,5	4,8	3,8	4,9	4,8	6,7	5,5	7,7	5,7	8

⁽¹⁾ A partir del primer semestre de 2019, se incorporan a la medición las áreas faltantes en los aglomerados: Concordia, Gran Paraná, Gran Mendoza, Gran Resistencia, Gran San Juan, Rawson-Trelew, San Nicolás-Villa Constitución, La Rioja y Santiago del Estero-La Banda. Por lo tanto, las poblaciones de referencia no son estrictamente comparables con los semestres anteriores.

⁽²⁾ Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia.

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 1.2. Pobreza e Indigencia en hogares y personas. Aglomerado Gran Rosario (en porcentajes). Años 2016-2019.

Indicador	2° Semestre 2016		1° Semestre 2017		2° Semestre 2017		1° Semestre 2018		2° Semestre 2018		1° Semestre 2019		2° Semestre 2019	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Pobreza	19,1	26,7	19	26,3	14,6	19,8	17,9	24,9	23,5	31,8	25,5	35,5	25,5	35
Indigencia	3,2 ⁽¹⁾	3,8 ⁽¹⁾	5,3 ⁽¹⁾	7 ⁽¹⁾	3,8 ⁽¹⁾	4,6 ⁽¹⁾	4,3 ⁽¹⁾	5 ⁽¹⁾	4,9 ⁽¹⁾	6 ⁽¹⁾	4,4 ⁽¹⁾	5,7 ⁽¹⁾	5,4	7,3

⁽¹⁾ Coeficiente de variación (CV) mayor al 12%.

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 2. Pobreza e Indigencia. Total 31 aglomerados urbanos. Años 2016 -2019.

Indicador	2° Semestre 2016	1° Semestre 2017	2° Semestre 2017	1° Semestre 2018	2° Semestre 2018	1° Semestre 2019 ⁽¹⁾	2° Semestre 2019 ⁽²⁾
	Totales						
Total							
Hogares	8.874.330	8.867.256	9.015.058	9.086.099	9.171.687	9.429.518	9.356.587
Personas	27.308.394	27.451.977	27.593.207	27.733.983	27.877.858	28.295.683	28.022.735
Pobreza							
Hogares	1.906.215	1.807.590	1.611.001	1.777.249	2.142.945	2.394.274	2.423.562
Personas	8.277.085	7.838.005	7.079.764	7.581.118	8.926.592	10.015.728	9.936.711
Indigencia							
Hogares	401.122	400.146	316.350	344.009	442.859	514.273	536.466
Personas	1.657.221	1.704.883	1.323.747	1.357.923	1.865.867	2.169.496	2.236.739

⁽¹⁾ A partir del primer semestre de 2019, se incorporan a la medición las áreas faltantes en los aglomerados: Concordia, Gran Paraná, Gran Mendoza, Gran Resistencia, Gran San Juan, Rawson-Trelew, San Nicolás-Villa Constitución, La Rioja y Santiago del Estero-La Banda. Por lo tanto, las poblaciones de referencia no son estrictamente comparables con los semestres anteriores.

⁽²⁾ Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia.

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 3. Pobreza e Indigencia. Aglomerado Gran Rosario. Años 2016 - 2019.

Indicador	2° Semestre 2016	1° Semestre 2017	2° Semestre 2017	1° Semestre 2018	2° Semestre 2018	1° Semestre 2019	2° Semestre 2019
	Totales						
Total							
Hogares	452.405	448.805	467.631	461.933	467.021	466.443	459.556
Personas	1.290.323	1.294.482	1.298.652	1.302.687	1.307.034	1.311.420	1.315.622
Pobreza							
Hogares	86.249 ⁽¹⁾	85.187	68.405 ⁽¹⁾	82.794	109.719	118.959	117.343
Personas	344.796 ⁽¹⁾	340.583 ⁽¹⁾	257.371 ⁽¹⁾	324.105	415.829	466.123	460.890
Indigencia							
Hogares	14.632 ⁽¹⁾	23.695	17.794 ⁽¹⁾	19.951 ⁽¹⁾	22.719 ⁽¹⁾	20.504 ⁽¹⁾	24.689
Personas	48.617 ⁽¹⁾	90.321 ⁽¹⁾	60.324 ⁽¹⁾	65.460 ⁽¹⁾	78.091 ⁽¹⁾	74.712 ⁽¹⁾	95.961

⁽¹⁾ Coeficiente de variación (CV) mayor al 12%. Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.