



DESTERRANDO ALGUNAS FALACIAS EN TORNO A LOS DATOS DE POBREZA

Este artículo propone un breve recorrido por algunos aspectos básicos de la medición oficial de la pobreza en Argentina y presenta un análisis sobre la composición de los ingresos de los pobres, algo ineludible para entender su evolución y pensar en alternativas para su reducción



Por Diego Born

Los datos sobre la pobreza ocupan un lugar central en la agenda pública. Sin embargo, cierto desconocimiento sobre aspectos básicos de su medición conlleva muy a menudo malinterpretaciones. No se trata de una dilatación: gran parte del escenario político (y del sentido común en general) se organiza (y legitima) en torno al eje de la “lucha contra la pobreza”, por lo común, sin preguntarse de qué marco teórico conceptual se desprende la medición oficial, qué es lo que se mide y cómo se lo mide.

En este artículo, en primer lugar, se propone un breve recorrido por algunos aspectos básicos de la medición oficial de la pobreza en Argentina. Posteriormente, se presenta un análisis sobre la composición de los ingresos de los pobres, lo cual resulta ineludible al momento de entender la evolución de la tasa de pobreza y pensar en alternativas para su reducción.¹

¹ Lógicamente, este recorte deja una gran cantidad de cuestiones que también son fuentes habituales de confusión (y confrontación) en torno a los datos de pobreza. Entre otros, cabe mencionar los distintos enfoques conceptuales y metodológicos para la medición de la pobreza, la (in)comparabilidad internacional de los datos, los sesgos de la pobreza

Entre dirigentes políticos, comunicadores y opinión pública, se observa, en general, una confusión inicial en la interpretación del (o de los) dato de pobreza. Lo que suele suceder es que cada uno toma el porcentaje informado por el Indec (u otras instituciones) y lo aplica, implícitamente en la gran mayoría de los casos, a su propia concepción de lo que es la pobreza.

La cuestión es que, sencillamente, los datos de pobreza no le ponen un número a lo que cada uno cree que es la pobreza, ni tampoco existe una definición natural de lo que es pobreza: los datos siempre son el resultado de una construcción metodológica específica.

Esta construcción implica, en primer lugar, una definición conceptual, que se deriva a su vez de un marco teórico/ideológico más amplio, y luego una definición operativa, que brinda pautas concretas de lo que se medirá. Pero la medición final será el pro-

por ingresos para la comparación entre grupos etarios, la relación entre pobreza y desigualdad, la relación entre pobreza e inflación, y, más coyunturalmente, en especial a partir de la falta de credibilidad de los datos de INDEC entre 2007 y 2015, la evolución reciente de la pobreza por ingresos en Argentina y la pertinencia técnica de las *estimaciones alternativas* que procuraron llenar ese vacío (en particular, el caso del ODSA-UCA, que fue la que mayor difusión alcanzó), así como las controversias en torno a supuestas mejoras en la pobreza *estructural* (o *multidimensional*). Para profundizar sobre algunas de estas cuestiones, véase Born (2019b).

ducto de tratar con limitaciones (tipo de información disponible, antigüedad de las fuentes, etc.) y de un necesario conjunto de arbitrariedades técnicas legítimas, decisiones que deben tomar los expertos al ir construyendo la métrica.

Entonces, antes de analizar un dato de pobreza, debemos preguntarnos qué nos está indicando ese dato: un porcentaje muy bajo con una metodología poco exigente puede implicar una situación más dramática que un valor alto resultante de una metodología muy exigente.

La tasa de pobreza es, entonces, un artificio estadístico que pretende resumir, de acuerdo con un marco conceptual y con los elementos empíricos disponibles, de manera siempre parcial e incompleta, las condiciones de vida de la población. Que sea un artificio no significa que no sea real o que carezca de validez y, por tanto, no implica que deba menospreciarse la estadística oficial de pobreza: solo se trata de entender en su justa medida qué nos dice y que no nos dice.

En Argentina, el Indec mide la pobreza oficialmente, de manera continua, a partir de comparar los ingresos corrientes netos (laborales, jubilaciones, programas sociales, etc.) que recibe un hogar en un mes dado (lo que se releva en la Encuesta Permanente de Hogares -EPH) con la línea de pobreza, que es el precio de mercado que tendría para ese hogar en ese mes dado una canasta básica de bienes y servicios necesaria para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas (cuyos precios se relevan en el marco del Índice de Precios al Consumidor).

Por un lado, se trata de un enfoque indirecto, dado que se asume que, si un hogar reúne un monto de dinero igual o mayor al valor de esa canasta cubre todas sus necesidades, pero no se mide en forma directa si esto es así (se comparan los ingresos con el costo de una canasta teórica, valorizada a precios de mercado, pero no se mide si el hogar adquiere esos productos). Por otro lado, la construcción de la canasta básica

alimentaria (CBA), que determina la línea de indigencia, y la canasta básica total (CBT), que indica la línea de pobreza², reviste una gran complejidad e implica un amplio número de decisiones.

Las limitaciones que pueden señalarse sobre la actual medición del Indec no implican juzgar la calidad del trabajo técnico mediante el cual se ha construido, a partir de los (escasos) insumos existentes. Sin embargo, sí existe un aspecto que es enteramente criticable.

Luego de la intervención del Indec entre 2007 y 2015 y la discontinuación del indicador de pobreza en 2013, las nuevas autoridades que llegaron con el gobierno de Cambiemos, recogiendo la demanda social, procuraron restablecer rápidamente la medición de la pobreza. Así, en septiembre de 2016 el Indec publicó el dato del segundo trimestre de ese año, que alcanzó al 32,2% y que fue interpretado por el oficialismo y gran parte del periodismo, como la confirmación de que la pobreza en los últimos años se ubicaba en torno al 30%.

Sin embargo, el Indec obvió mencionar enfáticamente que esa tasa de pobreza no correspondía a la metodología con la que siempre se había medido la pobreza en Argentina (de canastas basadas en la Encuesta de Gastos de los Hogares -EGH-1987/1988) y sobre la cual se construyeron los números previos a la intervención del Indec (y las estimaciones alternativas hasta 2015), sino que se habían modificado varios de los parámetros y recurrido a las EGH siguientes (1996/1997 y 2004/2005) como insumos para la construcción de las canastas.

Recién dos meses después de informar aquel dato, el INDEC (2016) publicó un documento técnico donde explicitó las modificaciones/actualizaciones llevadas a cabo. En resumen, producto fundamentalmente

Para el primer semestre de 2019, la pobreza con metodología actual se ubicó en 35,2% (luego de situarse en 25,7% en el segundo semestre de 2017, valor similar al registrado en 2012 y 2013 y en la última parte de 2015), mientras que con la metodología histórica se hubiera ubicado en torno al 23-24% (con valores en torno al 15% para los periodos mencionados)

² En septiembre de 2019 un hogar tipo del GBA necesitó de \$13.914 para no ser indigente (cubrir la CBA) y \$34.785 mil para no ser pobre (cubrir la CBT). Se estima que para diciembre estos valores ascenderían a alrededor de \$16 mil y \$40 mil respectivamente. Cabe señalar que el monto que define las líneas de indigencia y de pobreza varía de acuerdo con la composición del hogar (cantidad de integrantes y su edad y sexo) y a la región donde reside.

Desde otro ángulo, mientras que el 85% de los pobres forman parte de hogares donde al menos uno de sus integrantes tiene ingresos laborales (valor casi idéntico al de los no pobres, 86%), apenas el 0,5% de los pobres integra hogares en el que todo el ingreso proviene de planes, AUH y similares

de una línea de pobreza mucho más elevada (alrededor de 33% más cara que la que surgía de la metodología anterior) la metodología actual arrojaba para el segundo semestre de 2006 (último años antes de la Intervención) un 40,0% de personas pobres, frente al 26,9% que surgía de la metodología histórica.

Esta falta de precisión metodológica implicó un grave daño al debate público, ya fuertemente afectada como producto de la intervención del Indec: el problema no fue la actualización de la metodología, sino la falta de claridad en la difusión de los cambios realizados, que llevó a muchos actores a comparar los datos del segundo trimestre de 2016 (metodología actual) con los originales de 2006 (metodología histórica), llegando a la errónea conclusión de que la pobreza era mayor que una década atrás.

Para el primer semestre de 2019, la pobreza con metodología actual se ubicó en 35,2% (luego de situarse en 25,7% apenas un año y medio antes, en el segundo semestre de 2017, valor similar al registrado en 2012 y 2013 y en la última parte de 2015), mientras que con la metodología histórica se hubiera ubicado en torno al 23-24% (con valores en torno al 15% o algo menos para los otros periodos mencionados). Cabe mencionar que para el pico de la crisis tras la salida de la Convertibilidad (fines de 2002 e inicios de 2003), la pobreza afectaba a en torno al 57% de la población de acuerdo con la metodología histórica y casi al 70% de acuerdo con la metodología actual.³

Esta distancia entre ambas mediciones muestra el valor relativo que tiene el nivel (tasa de pobreza), a la vez que deja en claro que lo relevante son las variaciones, consistentes entre ambas metodologías, así como también con la evolución de la cantidad de perceptores en distintas fuentes de ingreso y del poder adquisitivo de las remuneraciones laborales, jubilaciones, etc.

³ Para discusiones y propuestas de construcción de series de pobreza homogéneas desde 2003 en adelante, véase CESO (2016), Zack et al (2017), Tornarolli (2018) y Fernández y González (2019). Para un análisis detallado sobre los problemas de la EPH durante los años 2007 y 2015 y sus efectos sobre la medición de la pobreza, véase Míndolo y Born (2019).

En definitiva, como regla general, la utilidad del dato de pobreza no radica en su valor per se, sino en permitirnos evaluar a lo largo del tiempo la evolución de un indicador que da cuenta, de forma resumida, de las condiciones de vida de la población (de uno o varios aspectos) y, en un mismo momento, de la desigualdad entre distintos grupos.

¿De qué viven los pobres?*

Imbuida de una (supuesta) concepción meritocrática, buena parte de la población está convencida de que los más humildes viven, en su mayoría, de planes, y que el costo de mantener estos planes es lo que asfixia a la economía (y a los que sí trabajan).

Sin embargo, la información recogida por la EPH deja en evidencia que, lejos de eso, la gran mayoría de los ingresos de los hogares pobres procede del mercado de trabajo (en una proporción similar a la de los hogares no pobres). En contrapartida, las transferencias monetarias directas dirigidas a la población vulnerable (planes de empleo y capacitación, AUH, becas escolares y similares, tanto del estado nacional como de las provincias y municipios) cumplen apenas un rol complementario.

Tomando el periodo comprendido entre el segundo trimestre de 2018 y el primero de 2019 (último año corrido con bases de datos disponibles), se plantea una radiografía de los ingresos de los pobres (indigentes y no indigentes) y de los no pobres (en estratos, según la cantidad de canastas de pobreza que representan sus ingresos).

En los hogares pobres, el 70,5% de los ingresos totales provienen de ocupaciones laborales (sin incluir los planes de empleo⁵), valor que resulta apenas inferior al del promedio de los hogares no pobres (73,0%).

⁴ Esta sección se basa en un artículo reciente del autor (Born, 2019a).

⁵ Quienes deben realizar tareas como contraprestación para acceder a la retribución estipulada en un plan o programa de empleo son contabilizados como ocupados en la EPH, y, por tanto, sus ingresos también pueden ser considerados como provenientes del mercado de trabajo. Sin embargo, debido al enfoque analítico adoptado aquí, se ha decidido excluir los ingresos por planes de empleo de los ingresos laborales.

Distribución de los ingresos familiares según fuente de ingreso por condición frente a la pobreza. Total 31 grandes aglomerados EPH, promedio segundo trimestre de 2018 a primer trimestre de 2019

	Total	Pobres			No Pobres				
		Total	Indi- gentes	No Indi- gentes	Total	Vulnera- bles (<1,5LP)	Medio bajo (<2LP)	Medio (<4LP)	Acomoda- dos (4+LP)
Porcentaje del total de población	100	31.7	6.3	25.3	68.3	20.3	15.2	23.8	9.0
Porcentaje del total de hogares	100	22.8	4.7	18.1	77.2	17.5	16.1	29.2	14.4
Promedio del ingreso per cápita del hogar (\$GBA Sept/19)	17,590	5,558	2,238	6,385	23,165	11,300	15,809	25,139	57,237
Descomposición de los ingresos por fuente (porcentaje)									
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos laborales de ocupaciones actuales (excl. Plan)	72.8	70.5	54.8	71.8	73.0	76.3	73.0	75.5	68.6
Ocupaciones formales	59.0	36.8	15.1	38.7	61.4	52.8	58.2	65.7	61.9
Asalariados sector estatal	17.2	7.0	2.5	7.4	18.3	11.2	14.6	19.8	21.4
Asalariados sector privado	31.2	23.1	8.0	24.5	32.1	34.2	35.6	35.2	26.0
Trabajadores independientes	10.6	6.7	4.6	6.8	11.0	7.3	8.0	10.7	14.5
Ocupaciones informales	13.8	33.6	39.8	33.1	11.6	23.5	14.8	9.8	6.7
Asalariados	10.2	23.8	26.3	23.6	8.7	16.7	10.8	7.3	5.8
Trabajadores independientes	3.5	9.8	13.5	9.5	2.8	6.8	4.0	2.5	0.9
Ingresos devengados de ocupaciones anteriores	1.5	1.5	2.5	1.4	1.5	0.8	0.8	0.5	3.2
Retribución de ocupaciones anteriores	0.4	1.1	2.0	1.1	0.4	0.6	0.5	0.3	0.2
Indemnizaciones	1.0	0.1	0.2	0.1	1.1	0.1	0.1	0.2	3.0
Seguro de desempleo	0.1	0.2	0.4	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Jubilaciones y pensiones	20.9	15.2	11.6	15.5	21.6	17.9	22.7	20.8	23.5
Rentas, alquileres y similares	1.4	0.4	0.2	0.4	1.6	0.4	0.4	0.9	3.4
Cuota alimentaria o ayuda de otros hogares	1.7	3.2	5.6	3.0	1.6	2.2	2.1	1.8	0.7
Otras fuentes	0.2	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.5
Transferencias monetarias directas no contributivas	1.5	9.3	25.2	7.9	0.7	2.4	0.9	0.4	0.1
Plan de empleo (con contr. lab)	0.2	1.1	1.0	1.1	0.1	0.4	0.2	0.1	0.0
Ayuda social (AUH y otras)	1.2	7.8	23.8	6.5	0.4	1.8	0.6	0.2	0.0
Becas escolares	0.1	0.4	0.5	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0

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

Sin embargo, mientras que en los hogares pobres casi la mitad de los ingresos laborales provienen de ocupaciones informales (48%), en los hogares no pobres los ingresos de ocupaciones formales representan el 84% de los ingresos laborales⁶. Dentro de los pobres, la participación de los ingresos laborales es más baja entre los indigentes, entre quienes además es mucho mayor el peso de las ocupaciones informales en la masa de ingresos laborales. En los no pobres, la mayor participación de los ingresos laborales se observa entre aquellos cuyos ingresos familiares se ubican apenas por encima de la línea de la pobreza, y el peso de las ocupaciones formales en el total del ingreso laboral se incrementa a medida que más arriba de la pirámide se ubica el hogar. En contrapartida, los ingresos por transferencias directas no contributivas dirigidas a población vulnerable como la AUH, los planes de empleo (con contraprestación

laboral) y de capacitación, las becas escolares, etc. representan solo el 9,3% de los ingresos de los hogares pobres: del total de estos ingresos, el 84% corresponden al ítem ayuda social donde el mayor aporte proviene de la AUH, el 12% a planes de empleo y el 4% a becas.⁷

Desde otro ángulo, mientras que el 85% de los pobres forman parte de hogares donde al menos uno de sus integrantes tiene ingresos laborales (valor casi idéntico al de los no pobres, 86%), apenas el 0,5% de los pobres integra hogares en el que todo el ingreso proviene de planes, AUH y similares. En el caso de la población en hogares indigentes, la participación de estas transferencias en el total de la masa de ingresos alcanza al 25,2%, mientras que entre los pobres no indigentes cae al 7,9%. El peso relativo que los ingresos por estas transferencias tienen entre los indigentes no implica que sean sumas cuantiosas, sino, sim-


6 En el caso de los asalariados (privados y estatales) se considera formales a quienes les realizan descuento jubilatorio. En el caso de los trabajadores independientes (patrones y cuentapropistas), la EPH no indaga directamente sobre el registro fiscal de la actividad, con lo cual se utiliza una aproximación basada en las características personales y de la ocupación; así, se clasifican como formales (i) los patrones con calificación ocupacional profesional, o nivel secundario completo, o en establecimientos de 5 o más personas; y (ii) los cuentapropistas con calificación técnica o profesional, o con calificación operativa con al menos nivel secundario completo.

7 Por otro lado, en los hogares pobres los ingresos por jubilación o pensión ocupan el segundo lugar luego de los ingresos laborales, al igual que entre los no pobres. Pero mientras representan 15,2% del total de ingresos en hogares pobres, en el resto representan una proporción mayor, especialmente en los sectores acomodados (23,8%), donde también tienen un peso destacado los ingresos por rentas y alquileres (3,4%). Los ingresos monetarios por cuota alimentaria o ayuda de otros hogares están presente en todos los segmentos, pero en mayor medida en los hogares pobres, especialmente entre aquellos que se encuentran en la indigencia (5,6%).

La cuestión es que, sencillamente, los datos de pobreza no le ponen un número a lo que cada uno cree que es la pobreza, ni tampoco existe una definición natural de lo que es pobreza: los datos siempre son el resultado de una construcción metodológica específica

plemente, a que sus ingresos originados en otras fuentes son exigüos: cada persona que integra hogares indigentes, en promedio y a precios de septiembre, recibe unos \$550 mensuales por medio de estas transferencias, frente a los \$3.600 que necesitaría para no ser indigente y a los cerca de \$9.000 que requeriría, en total, para no ser pobre. Cabe señalar que estas transferencias tienen distintos orígenes y objetivos. A diferencia del periodo transcurrido entre fines de los noventa y los primeros años del siglo, cuando la estrella eran los planes de empleo, actualmente la transferencia social directa cuantitativamente más importante es la AUH, que constituyó una de las medidas de equiparación de derechos más importantes de las últimas décadas (los hijos de los trabajadores formales reciben ingresos por sus hijos por la vía de las asignaciones familiares o por la de deducción de ganancias) y, junto a las moratorias previsionales, fueron fundamentales para garantizar un piso mínimo de protección social que alcanza a casi todos los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores de nuestro país.

En este marco, si se decidiese eliminar todos los ingresos que los hogares reciben en con-

cepto de AUH, planes de empleo, becas, etc., la tasa de indigencia aumentaría entre 2,5 y 3 puntos porcentuales, en tanto que la de pobreza total subiría alrededor de un punto y medio. Esto muestra que las transferencias sociales directas tienen mayor eficacia para garantizar un pequeño ingreso estable a los indigentes y para evitar que una porción de los pobres no indigentes caigan en la indigencia, que para reducir la pobreza. Para ponerlo en perspectiva, si bien un punto porcentual y medio equivale a casi 700 mil personas (extrapolando los datos de las grandes ciudades, que es lo que cubre la EPH, a todo el país), esta magnitud representa apenas una sexta parte del crecimiento experimentado por la tasa de pobreza entre la segunda parte de 2017 (25,7%) y la primera mitad de 2018 (35,4%). En definitiva, dado el carácter apenas paliativo (aunque necesario, progresivo y, en muchos casos, restitutivo de derechos) de las transferencias sociales directas, el combate a la pobreza (y a la desigualdad) no debe pasar por la estéril discusión sobre ellas, sino por cómo lograr reactivar el mercado de trabajo, para que bajen la desocupación y la informalidad, y se recupere el poder adquisitivo de los salarios. 

Bibliografía

- Born, D. (2019a). “Derribar el mito de los “planeros”: ¿de qué viven los pobres?”. Nota publicada en *Ambito.com* el 18/10/2019. <https://www.ambito.com/derribar-el-mito-los-planeros-de-que-viven-los-pobres-n5060448>
- Born, D. (2019b). “Los mitos en torno a la medición (y evolución) de la pobreza en Argentina”. Presentado en 3° Congreso AAS y 2das Jornadas Provinciales de Sociología de San Juan, Asociación Argentina de Sociología, Ciudad de San Juan, 4, 5 y 6 de septiembre de 2019.
- CESO (2016). *Pobreza e indigencia en Argentina (2003-16)*. Buenos Aires: CESO.
- https://www.ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/ceso_pobreza_2016.pdf
- Fernández, A. L. y González, M (2019). *Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas*. Buenos Aires: CIFRA-CTA. http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20DT%2016%20_%20Pobreza.pdf
- INDEC (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf
- Minoldo, S. y Born, D. (2019). *Claroscuros. Nueve años de datos bajo sospecha (EPH en Argentina entre 2007 y 2015)*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Tornarolli, L. (2018). *Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica*. La Plata: CEDLAS. http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas226.pdf
- Zack, G.; Schteingart, D. Favata, F. (2017). “Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2017): construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea”. Presentado en LII Reunión Anual de AAEP. https://aaep.org.ar/espa/anales/works/works2017/zack_schteingart.pdf