Factores asociados a la evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires.

1991 - 1997.

Por Daniel R. Petelin

Sociólogo, Asesor de la Dirección Encuestas a Hogares.

I.Introducción

En la Argentina de las dos últimas décadas, se ha registrado una expansión del fenómeno de la pobreza. En los años noventa, las políticas de ajuste económico, de estabilización y de flexibilización generaron procesos de distribución regresiva del ingreso y cambios estructurales en el mercado de trabajo. Las mejoras registradas en los indicadores macroeconómicos no alcanzaron por igual a todos los segmentos sociales.

Estos procesos sin duda están en la base de la expansión de la pobreza. Sin embargo, desde la perspectiva de la producción de información es conveniente tener presente las convenciones adoptadas en cada caso al aplicar los métodos de estimación. En el contexto actual, esta perspectiva no es una cuestión menor. En la primer parte, se describen los aspectos técnicos de la medición y se avanza en la descripción de las perspectivas que presentan dichas estimaciones, teniendo en cuenta que crece el interés y la demanda de información acerca de esta temática.

El método del ingreso parte del supuesto de que conocido el nivel de ingreso de un hogar o de una familia, es posible inferir la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada y a condiciones de vida decorosas. Si bien, las estimaciones oficiales de pobreza utilizan tanto el método del ingreso como el de Necesidades Básicas Insatisfechas para definir a la población objetivos de políticas salariales, de empleo o de generación de ingresos, en este trabajo se hace hincapié en los hogares identificados como pobres por tener ingresos inferiores a la línea de pobreza.

En este trabajo se hace referencia a los factores que, además del contexto económico, están asociados a la evolución seguida por las estimaciones de la línea de pobreza en el periodo 1991 - 1997. Ellos son:

i) El porcentaje de hogares que no responden acerca del origen de su renta o declaran desconocerla. Como se menciona en el párrafo anterior, estos hogares son excluidos de la estimación de la incidencia. Técnicamente se los conoce como hogares con ingresos parciales.

ii) La evolución de los ingresos medios de los hogares y el valor LP.

iii) El contexto ocupacional de tres universos de hogares claves: los pobres, los no pobres y los que no han respondidos sus ingresos .

La descripción de los factores que están asociados a la evolución de la incidencia de la pobreza permite una mejor interpretación cuando se aplica el análisis comparativo de la evolución reciente de la pobreza al ámbito urbano del Gran Buenos Aires. También resulta pertinente observar la inserción ocupacional de los hogares pobres y no pobres, y en todo caso tener mesurado el peso que adquieren los hogares que no responden sus ingresos en el universo de estimación de la incidencia.

I. Antecedentes en la medición de la pobreza

El INDEC inicia en la década de 1980 la serie de trabajos que permiten cuantificar la pobreza en Argentina por medio del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método representa una aproximación a la pobreza a través de la carencia de ciertas manifestaciones materiales como: agua potable, sistema de eliminación de excretas, vivienda y otras.

El esfuerzo realizado para elaborar un indicador compuesto que dimensiona y focaliza territorialmente la pobreza quedó sintetizado en el documento "La Pobreza en la Argentina" (INDEC, 1984). En este estudio, la fuente de información utilizada para medir y localizar geográficamente la pobreza es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980.

Con Posterioridad se inicia el proyecto conocido como Investigación de la Pobreza en la Argentina (IPA, 1988). Con estos trabajos el INDEC continúa con la línea metodológica iniciada en 1984, extendiendo la estimación de la pobreza por NBI a período intercensales a partir de la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

El empleo de la EPH como fuente de datos requirió de un previo ajuste de los indicadores de NBI seleccionados. Dichos ajustes fueron mínimos dado que la EPH contiene y profundiza la temáticas relevadas por el Censo.

El proyecto IPA se elaboró con el propósito de adquirir un conocimiento amplio del fenómeno de la pobreza, incluyendo sus diferentes dimensiones y características. Para ello empleó, además del método de las NBI, el llamado método del ingreso o Línea de Pobreza (LP). En este contexto, se diseñó una canasta básica de alimento y se propuso una metodología para estimar los gastos no alimentarios del hogar a fin de alcanzar un valor, por debajo del cual se cae bajo el umbral de pobreza.

En el año 1992 se crea el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA), cuyo principal objetivo es asistir a la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al INDEC "en el diseño y evaluación de los estudios oficiales" sobre pobreza[1].

Luego de analizar los antecedente relacionados con el tema, el Comité resuelve recomendar:

> 1. "utilizar el estudio La Pobreza en la Argentina (INDEC, 1984) por razones de comparabilidad. De esta manera se dispondrá de dos cortes de tiempos que permitirán ver los cambios ocurridos en la década del ochenta".
>
> 2. "ampliar las NBI a medir de modo tal que pueda mostrar un cuadro bien detallado y dinámico de carencias que sirva a la política social. Esto permitirá mostrar perfiles de situaciones sociales carenciadas, que constituyen una información más necesaria para el diseño de políticas sociales que la simple magnitud del fenómeno".
>
> 3. "establecer las bases metodológicas para un sistema permanente de indicadores sociales, que permita el seguimientos continuo de la problemática. Este sistema deberá atender además la necesidad de una adecuada desagregación geográfica de la información".

Para el caso específico de estimaciones basadas en el método de la LP, el CEPA recomendó:

---

[1]CEPA. Necesidades básicas insatisfechas - Evolución intercensal. Doc. de Trabajo N° 1. Buenos Aires. Diciembre de 1992.

"atender a que los estudios basados en la línea de pobreza reflejen adecuadamente fenómenos tales como cambios en los precios relativos, ingresos secundarios, subdeclaración de ingresos, etc. y definir una canasta alimentaria básica y si ello fuera necesario, actualizarla".

"En esta línea las estimaciones que se presenten introducen dos perfeccionamientos metodológicos: a) para el cálculo del gasto de cada hogar se utilizó el concepto de adulto equivalente, referido a la composición demográfica de cada hogar, y b) se utilizó un coeficiente de Engel variable, de acuerdo a la variación de los precios relativos de bienes alimenticios y los demás bienes y servicios"[2].

El CEPA actualizó también los estudios sobre necesidades básicas insatisfechas de pobreza desagregando veinte indicadores. A partir de ese trabajo se elaboró el Mapa de la Pobreza en la Argentina que utiliza como fuente los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 y que "constituye una cuantificación del fenómeno de la pobreza en la población, de acuerdo a la satisfacción de necesidades básicas y a su distribución geográfica"[3].

Los criterios para la medición de la pobreza adoptados por el CEPA se transfirieron a la Dirección Encuesta de Hogares para que, desde esta dirección del INDEC, se sistematice el procesamiento de la información y se elaboren estimaciones de niveles de pobreza para cada relevamienmto de la EPH.

---

[2] CEPA. Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1980 - 1991. Doc. de trabajo N° 2. Buenos Aires. Agosto de 1993.

[3] CEPA. Mapa de pobreza en la Argentina. Doc. de trabajo N° 4. Buenos Aires. Marzo de 1994.

III. Medición de la Pobreza según Método del Ingreso

1. Descripción General

En la Argentina, los estudios de pobreza basados en el llamado método del ingreso hacen uso de la información generada por las encuestas a hogares. La metodología aplicada, en sus lineamientos generales, es compartida con otros países de la región y con organismos internacionales.

En este enfoque, se determinan una serie de requerimientos nutricionales básicos, que en términos de necesidades calóricas y proteicas, aseguran una adecuada nutrición de la población. En la estimación de esos requerimientos se toman en consideración las recomendaciones de organismos internacionales especializados en la materia como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Para la elaboración de la canasta básica de alimentos (cba) se analiza la estructura de consumo de estratos socioeconómicos bajos. Además, en la definición de la cba los artículos seleccionados deben cumplir con las siguientes condiciones:

a) que respondan a los gustos y hábitos del segmento poblacional seleccionado,

b) que exista disponibilidad en el mercado y

c) que tengan costo mínimo.

En el caso de Argentina, se realizaron algunos ajustes sobre la estructura de consumo de los estratos de población de referencia para asegurar que la canasta propuesta contenga los aportes de energía y nutrientes básicos al mínimo costo.

Al mismo tiempo, se espera que la cba refleje la constitución de cada hogar en términos de edad y sexo. Con ese propósito se definió la canasta para una persona adulta a la que se denomina unidad consumo. A partir de esta unidad consumidora se obtiene, por equivalencia, las unidades para el resto de los miembros del hogar.

Para la definición de la cba el primer paso es diferenciar grupos de población y determinar sus necesidades energéticas. Para la unidad de consumo se determinan, además, las necesidades proteícas.

Posteriormente, se elabora la estructura de la canasta de alimentos respetando los siguientes criterios:

1) "Los bienes alimentarios que la componen deben garantizar, tanto en cantidad como en calidad, la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población".

2) "Por tratarse de una canasta que debe ser valorizada para determinar la relación que mantiene con el ingreso del hogar, los alimentos que la componen deben ser aquellos de menor costo, siempre que aseguren la satisfacción de las necesidades nutricionales".
3) "Los bienes alimentarios que componen la canasta son seleccionados respetando los hábitos culturales de la población"[1].

[1] Morales, A. "Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires". Doc. de Trabajo N° 3. IPA/INDEC. Buenos Aires, Abril de 1988.

Siguiendo estos criterios se identifican un conjunto de bienes necesarios para cubrir el umbral mínimo de calorías y proteínas. Se espera, además, que ese conjunto contenga la estructura de consumo de los hogares del estrato de referencia.

La valorización de la cba puede ser la expresión de los requerimientos nutricionales promedio de la población objeto o más específicamente puede reflejar las necesidades alimentarias de cada uno de los hogares en particular[5].

El valor monetario de la canasta se denomina Línea de Indigencia (LI). Para establecer el valor de la Línea de Pobreza (LP) se adiciona a la cba una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer las necesidades no alimentarias. Esta estimación se calcula como un coeficiente a partir de la relación entre gastos totales y gastos en alimentación de los hogares pertenecientes a los percentiles 11 a 29 de la escala de ingreso per capita familiar.

2. Composición y Costo de la Canasta Básica de Alimentos

2.1 Necesidades Nutricionales: Los Requerimientos de Energía y Proteínas

Se utilizó para determinar las necesidades energéticas y proteicas el Informe de la Reunión Consultiva Conjunta de Expertos en Necesidades de Energía y de Proteínas del año 1981 (FAO/OMS/UNU, 1985).

Para la diferenciación de grupos de población se considera la estructura sociodemográfica por edad y sexo. También se tienen en cuenta momentos biológicos particulares como embarazo o lactancia. Para el caso de los adultos se determinaron necesidades energéticas no sólo por edad y sexo sino además por el tipo de actividad física desarollada. Considerando conjuntamente estos aspectos se pudieron definir las necesidades nutricionales de cada grupo de población identificado en el área urbana del Gran Buenos Aires.

El adulto de referencia o unidad de consumo se definió a partir de la observación del grupo por edad y sexo y tipo de actividad física que presenta frecuencias relativas más altas en el área en estudio. Por tal motivo, se consideró como adulto de referencia al hombre de 30 a 59 años con actividad moderada.

Para determinar el tipo de actividad ocupacional y la cantidad de horas dedicadas diariamente a la misma, se utilizó la información de la Encuesta Permanente de Hogares de abril de 1985. En el cuadro 1 se sintetizan las necesidades energéticas según los distintos grupos de población definidos.

[5] Específicamente en el caso de Argentina, para la investigación realizada en la década del ochenta, se utilizó una cba que reflejó la composición promedio, en cuanto a sexo y edad, de los hogares investigados. Cuando se elaboran los estudios de pobreza en la década de los noventa, la cba utilizada refleja la composición de cada hogar en particular.

CUADRO No. 1

NECESIDADES ENERGETICAS Y UNIDADES CONSUMIDORAS SEGUN EDAD, SEXO Y ACTIVIDAD

GRAN BUENOS AIRES

EDAD - SEXO - ACTIVIDAD		NECESIDADES ENERGETICAS(kcal)	UNIDADES CONSUMIDORAS
Niños de 6m - 12m		880	0.33
Niños 1 años		1.170	0.43
Niños 2 años		1.360	0.50
Niños 3 años		1.500	0.56
Niños 4-6 años		1.710	0.63
Niños 7-9 años		1.950	0.72
ADOLESCENTES VARONES			
10-12 años		2.230	0.83
13-15 años		2.580	0.96
16-17 años		2.840	1.05
ADOLESCENTES MUJERES			
10-12 años		1.980	0.73
13-15 años		2.140	0.79
16-17 años		2.140	0.79
ADULTOS VARONES			
18-29 años	Ligera	2.490	0.92
	Moderada	2.860	1.06
	Intensa	3.260	1.21
30-59 años	Ligera	2.350	0.87
	Moderada	2.700	1.00
	Intensa	3.070	1.14
60 y + años	Ligera	1.930	0.71
	Moderada	2.210	0.82
	Intensa	2.520	0.93
ADULTOS MUJERES			
18-29 años	Ligera	1.950	0.72
	Moderada	2.000	0.74
	Intensa	2.260	0.84
30-59 años	Ligera	1.950	0.72
	Moderada	2.000	0.74
	Intensa	2.260	0.84
60 y + años	Ligera	1.690	0.63
	Moderada	1.730	0.64
	Intensa	1.960	0.73
Embarazo (mayores de 18 años)	Ligera	2.230	0.83
	Moderada	2.290	0.85
	Intensa	2.540	0.94
Lactancia (mayores de 18 años)	Ligera	2.450	0.91
	Moderada	2.500	0.93
	Intensa	2.760	1.02

Fuente: Morales, Alicia. Canasta Básica de alimentos - Gran Buenos Aires, IPA/INDEC, abril de 1988.

2.2 Construcción y Valoración de la Canasta Básica de Alimentos

a) Estrato poblacional de referencia

Para la elaboración de la cba se seleccionó un estrato de población que permitió identificar una pauta de consumo que cumple con los requerimientos nutricionales establecidos.

Para ello, se trabajo con los estratos socioeconómicos bajos, categorizados según la información disponible en:

estrato 4: hogares que tienen un 30%-40% de jefes de familia con primaria incompleta.

estrato 5: hogares que tienen un 40%-50% de jefes de familia con primaria incompleta.

estrato 6: hogares que tienen más del 50% de jefes de familia con primaria incompleta.

La pauta de consumo incorporada en la cba respeta la estructura de consumo real de la población de referencia, aunque se incluyeron variaciones con el propósito de mejorar el valor nutritivo al mínimo costo.

b) Fuentes de información sobre consumo de los hogares

La información requerida para la composición de la estructura de consumo de los hogares se obtuvo de la Encuesta de Gastos en Bienes y Servicios elaborada por el INDEC en diciembre de 1985.

Considerando la cobertura geográfica de la encuesta, se analizó la estructura del consumo en los hogares que componen los estratos de referencia en el área urbana del Gran Buenos Aires. Tomando en consideración las diferencias observadas en la composición de la población, en términos de edad, sexo y actividad ocupacional predominante en la zona, se identificó la dieta alimentaria.

Para esta dieta, se registró la cantidad promedio comprada diariamente de cada artículo y se evaluó el nivel de nutrientes contenidos, el origen de las calorías y la calidad de las proteínas.

Asi, "En la elaboración de la canasta básica de alimentos se tuvo en consideración las pautas de cultura alimentaria propias del país. Esto está reflejado en el porcentaje de proteínas según origen (40% de proteínas de origen animal). De esta manera la canasta básica resultará un instrumento de aplicación práctica que refleja la verdadera tendencia de consumo de la población argentina"[6].

[6] Morales, A. "Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires". IPA/INDEC. Abril de 1988.

c)contenido de la canasta básica de alimentos

La canasta propuesta, si bien, se elaboró con base en un patrón de consumo efectivo de los hogares de un estrato de referencia se considera normativa, ya que las dietas se ajustaron de acuerdo a parámetros mínimos establecidos de energía y de proteínas, así como a la disponibilidad de alimentos en el mercado.

En el cuadro 2, se presenta la composición de la canasta básica de alimentos para el hombre adulto expresada en contidades de peso bruto por día.

CUADRO No. 2
CANASTA BASICA DE ALIMENTOS
HOMBRE ADULTO
(cantidades expresadas en peso bruto por día)

ALIMENTOS	CANTIDAD (gramos)
Pan	202
Galletitas saladas	14
Galletitas dulces	24
Arroz	21
Harina de trigo	34
Otras harinas	7
Fideos	43
Papa	235
Batata	23
Azúcar	48
Dulces	8
Legumbres secas	8
Hortalizas	131
Frutas	134
Carnes	209
Huevo	21
Leche fluida	265
Quesos	9
Aceite	40
Bebidas edulcoradas	135
Bebidas sin edulcorar (gaseosas)	115
Sal fina	5
Sal gruesa	3
Vinagre	3
Café	2
Te	2
Yerba	20

Fuente: Morales, Alicia. Canasta Básica de alimentos - Gran Buenos Aires, IPA/INDEC, abril de 1988.

d) costo de la canasta básica de alimentos

Para determinar el costo monetario de la cba se utilizan los precios de los alimentos relevados por el Indice de Precios al Consumidor con base en Diciembre de 1985.
A fin de poder determinar la valorización monetaria se transformaron las cantidades de alimentos expresadas en peso neto en contidades expresadas en peso bruto o peso de compra (este último incluye las partes no comestibles o desechos).

La distribución interna se discriminó según la proporción en que cada grupo de alimentos contribuyen a la constitución de la distribución y considerando las diferencias marcadas en los precios de los alimentos.

3. Criterio Adoptado para Determinar las Necesidades Básicas no Alimentarias

La cba se corrige por un coeficiente de expansión a fin de cubrir los bienes y servicios no alimentarios (educación, salud, vestimenta, transporte y otros).

Debido a que en la Argentina se ha registrado una evolución diferenciada entre los precios de los bienes y de los servicios que consumen los hogares, se estableció una medición estimando el Coeficientes de Engel para cada período, incorporando la variación relativa de los precios del IPC.

4. La Medición del Ingreso de los Hogares

Una vez determinados los presupuestos básicos de alimentación y las respectivas líneas de bienestar, se requiere estimar el monto del ingreso disponible de los hogares a fin de compararlo con el costo de satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias.

Esto implica conocer el ingreso de los hogares en el área geográfica en que se desea estimar la magnitud de la probreza.

La Encuesta Permanente de Hogares permite una adecuada referencia al rubro ingresos, en el contexto de un programa que utiliza un marco conceptual coherente y de aplicación sistemática.

4.1 Estimación de los Ingresos

La principal fuente, con que cuenta el INDEC, para la estimación de los ingresos de los hogares es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Por lo tanto, es posible realizar estimaciones de la magnitud de la pobreza para cada relevamientos de la encuesta.

En cuanto a la naturaleza de la EPH, es una encuesta de propósitos múltiples que forma parte de un programa permanente que se ejecuta en los principales núcleos urbanos del país. Sin embargo, es importante enfatizar que las estimaciones de magnitud de pobreza se realizan sólo para el área urbana del Gran Buenos Aires, por ser el único núcleo urbano que cuenta con una Canasta Básica de Bienes y Servicios representativa.

El concepto de renta investigado en esta encuesta remite al ingreso disponible, referenciado este en forma amplia, incluyendo los ingresos totales, monetarios y no monetarios, que los hogares perciben en un determinado mes en el año, que se conoce como mes de referencia.

En las recientes estimaciones de magnitud de pobreza no se han realizado correcciones por la subdeclaración de ingresos. Para el caso de la no respuesta de ingreso se optó por excluir, del universo de cálculo de las estimaciones, a los hogares que no han declarado el monto de sus ingresos .

5. Alcances y Perspectivas de la Medición de la Pobreza en la Argentina

5.1. Medición de la Pobreza Urbana

La tendencia señalada en la década pasadas en el sentido de que "la pobreza constituye uno de los problemas sociales acuciantes y persistentes que afrontan las sociedades latinoamericanas" no se ha revertido hasta el presente. Por lo tanto, no es de extrañar el creciente interés que, en el interior de nuestro país, los gobiernos provinciales muestran por conocer su magnitud y su evolución. Desde esta perspectiva se ha hecho cada vez más necesario indagar cómo ese proceso, complejo y multifacético, evoluciona en las áreas urbanas del interior. Con este propósito algunas oficinas provinciales de estadística han recogido y aplicado alternativas metodológicas reconociendo la necesidad de contar con algún tipo de aproximación a la magnitud del fenómeno.

En Argentina, el uso de fuentes de información disponibles incide sobre el método de estimación en los estudio de pobreza. Por ejemplo, los censos de población permiten medir únicamente la pobreza por NBI, ya que no incluyen en sus relevamientos la temática ingresos. Por otra parte, con la EPH se puede salvar esta limitación y utilizar tanto el método de NBI como el de LP. Sin embargo, fuera del ámbito urbano del Gran Buenos Aires, el método de LP, choca con la carencia de canastas alimentarias que reflejen la estructura de consumo de las poblaciones que habitan los principales centros urbanos del interior del país.

En este contexto, la elección del método de estimación de la incidencia no es fortuita. Se parte del supuesto que, en el escenario social de las ciudades del interior, se desarrollan en forma heterogénea los efectos no deseados del proceso de cambio económico, no sólo desde el punto de vista estructural, sino fundamentalmente desde el ingreso, incorporando nuevas franjas de la población a la pobreza.

Esta perspectiva requiere de la elaboración de alternativas metodológicas que permitan utilizar las herramientas construidas para el método de la LP en las ciudades del interior del país.

El primer punto de consenso es no transplantar mecánicamente a dichas ciudades los valores que la metodología obtiene para el área urbana del Gran Buenos Aires. Considerando las diferencias en cuanto a magnitud de concentración poblacional y a extensión geográfica que distinguen al GBA del resto de las ciudades del país, la posibilidad de emplear un mismo valor se vuelve inviable.

Las propuestas metodológicas tienden a salvar las limitaciones existentes en relación a las fuentes de provisión de información y se refieren específicamente a:

1) La elección de los bienes que componen la canasta alimentaria.
2) La fuente de informacion que permita valorizar esa canasta.
3) La estimación del coeficiente estadístico que permita ponderar las necesidades no alimentarias.

En relación al primer punto, teniendo en cuenta que, en la elaboración de la canasta de consumo alimentario del GBA, se aceptaron criterios normativos de ajuste se optó por asimilar dicha pauta de consumo al resto de las ciudades (particularmente las ciudades de la región pampeana: Rosario, Santa Fe y Paraná entre otras).

En cuanto a la valorización de la cba, es posible utilizar la información que surge del Índice Autoponderado de Precios, que es actualizado mes a mes por las oficinas provinciales de estadística.

Por otra parte, se pudo establecer normativamente una relación igual al doble entre los gastos de alimentación y otros gastos de consumo. Así, el factor estadístico de ponderación para las necesidades no alimentarias se fijó en 2.07, igual que el utilizado por la IPA en sus trabajos.

En la actualidad, esta forma de estimar la pobreza es seguida con pequeñas variantes en las oficinas de estadística de la provincias de Neuquén, Entre Ríos y Mendoza para las ciudades de Neuquén, Paraná y Mendoza, respectivamente.

Un caso particular, es el que representa la oficina de Salta que para la estimación de la incidencia en la ciudad capital, valoriza la cba con coeficiente de engel variable y utiliza la estructura de la canasta elaborada en su momento por la IPA para otra ciudad importante de la misma región: San Salvador de Jujuy.

5.2. Encuesta Nacional Urbana de Ingresos y Gastos de los Hogares

El INDEC es el organismo responsable de organizar la ENUIGH. Las DPE, como organismos integrantes del Sistema Estadístico Nacional, tienen una participación preponderante en la realización de la encuesta.

Hasta el momento no se cuenta con estadísticas sobre el gasto y el ingreso de los hogares de alcance nacional o regional y la mayoría de los análisis se realizan en base a la información de la Encuesta de Gastos de los Hogares 1985-1986. La cobertura geográfica de esa encuesta abarca la Capital Federal y los partidos del conurbano bonaerense.

"El desafío que plantea la ENUIGH es su alcance nacional y la duración del operativo de relevamiento que deberá mantenerse en terreno en forma ininterrumpida".

La metodología prevé que a partir de un diseño de muestra con cobertura nacional se obtengan estimaciones para los siguientes dominios:

a) el conjunto de centros urbanos,

b) el conjunto de centros urbanos de cada región,

c) el conjunto urbano de cada una de las provincias,

d) cada una de las ciudades de más de 500.000 habitantes.

Las regiones consideradas corresponden a las establecidas en el Marco de Muestra Nacional Urbano para Encuestas a Hogares y son las siguientes:

- Area Metropolitana: Capital Federal y Conurbano Bonaerense.

- Región Pampeana: Resto de la Provincia de Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

- Región Noreste: Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco.

- Región Noroeste: Jujuy, Salta, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca.

- Región Cuyo: San Juan, Mendoza y San Luis.

- Región Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

"La Encuesta se llevará a cabo durante 12 meses consecutivos y relevará datos en una muestra conformada por 38.568 viviendas urbanas de todo el país. Se encuestarán todos los hogares particulares residentes en dichas viviendas"[7].

[7] INDEC, "Estructura de la ENUIGH". Informe presentado en la Reunión de Directores Provinciales de Estadística, 30 y 31 de agosto de 1995.

IV. Análisis de los factores asociados a la evolución de la medición de la pobreza en el Gran Buenos Aires.

1.El proceso de transformación económica[8].

El estallido hiperinflacionario que sacudió a la economía argentina entre mayo y agosto de 1989 sumió a la sociedad en la mas profunda crisis, bajo la amenaza de caos social y quiebre institucional.

Uno de los efectos de esta crisis fue que contribuyó a la construcción de consenso para el discurso neoliberal. Según esta visión, los desequilibrios de la macroeconomía se corresponden con limitaciones y disfuncionalidades que se relacionan con el desarrollo orientado hacia el mercado interno con fuerte presencia del estado.

La política de cambio macroeconomico que siguió a la crisis hiperinflacionaria se inició con reformas estructurales que se pusieron en marcha a partir de ley de Emergencia Económica y de la ley de Reformas del Estado. Ambas piezas legislativas colocaron a la organización económica dentro de un nuevo régimen caracterizado por un amplio programa de privatizaciones de monopolios de servicios públicos, por una liberalización comercial y por una reforma tributaria motorizada por la necesidad de aumentar la recaudación y de equilibrar las cuentas públicas. Esta etapa se desarrolla entre el último trimestre de 1989 y el primer trimestre de 1991.

Durante ese período fracasaron sucesivos intentos de estabilización y de control de la inflación. La llegada de Domingo Cavallo al ministerio de economía marcó el inicio de un giro positivo en el control de la inflación a partir del diseño e implementación del "Régimen de Convertibilidad". El llamado Plan de Convertibilidad creó una moneda convertible (1 peso = 1 dólar) y prohibió al estado emitir moneda sin respaldo de divisas en las reservas del Banco Central.

Las reformas estructurales en marcha sumadas a la estabilización atrajo a capitales extranjeros que estaban a la búsqueda de retornos mas atractivos en los llamados "mercados emergentes". Esta coyuntura internacional favorable aceleró la reactivación económica motorizada en el plano interno por el aumento del consumo, la reaparición del crédito y la liberación comercial.

La contratara de este proceso macroeconómico exitoso fue que la distribución del ingreso, deteriorada durante el período inflacionario, no mejoró a partir de 1991. Los estratos mas bajos de la sociedad, se beneficiaron con los precios estables de los bienes pero empeoraron su situación en términos de empleo. Mientras que los sectores medios, cuya canasta de consumo tiene un fuerte componente de servicios, vieron aumentados sus gastos en salud y educación, entre otros, por los servicios públicos privatizados.

El impacto combinado de la eliminación de la inflación, la desocupación generada por las privatizaciones, la reorganización del sector público y la liberalización comercial alcanzaron a los sectores mas vulnerable y los hogares por debajo de la línea de pobreza disminuyeron del 38,2 % en octubre de 1989 a 11,9 % en mayo de 1994.

A partir del segundo semestre de 1994, la combinación de factores internos (como un programa de reformas fiscales que implicó la pérdida de recursos públicos) y externos (como el incrementos de las tasas de interés internacionales y el programa de ajuste y reforma aplicado en México) generó una crisis recesiva, fiscal y financiera.

En octubre de 1994 se interrumpe la tendencia declinante de la incidencia de la pobreza iniciada con posterioridad a los episodios inflacionarios del año 1989 y se insinúa, en el área metropolitana del Gran Buenos Aires, la tendencia ascendente de los hogares bajo la línea de pobreza.

2. La medición de la pobreza

[8] En esta sección me apoyo en Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre "La política de liberalización económica en la administración de Menem". Desarrollo Economico. Vol. 36, N° 143 (octubre-diciembre 1996).

Los dos momentos del ciclo económico descripto brevemente hasta aquí, se reflejan en la evolución que sigue el indicador de pobreza. Sin embargo, cabe señalar que a pesar de que la incidencia reflejó los momentos de expansión y de recesión económica, ciertos factores asociados a la medición le han imprimido una dinámica propia a dicha evolución.

Como se observa en la primera columna del cuadro 1, en los cuatro primeros semestres del ciclo iniciado en 1991, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza disminuyó fuertemente. Durante el segundo semestre de 1992 y todo 1993 el porcentaje de hogares pobres evolucionó en una meseta, para alcanzar un nuevo piso descendente en el primer semestre de 1994. Como se señaló anteriormente, en octubre de 1994 se interrumpe la tendencia declinante de la incidencia de la pobreza y durante cinco semestres consecutivos el porcentaje de hogares pobre asciende. Por último, en el primer semestre de 1997 se insinúa una recuperación que según estimaciones previas para el mes de octubre se mantendría en torno al 19%.

Cuadro: 1
Hogares con ingreso conocido por condición de LP (pobres y no pobres) y con ingresos parciales según tasas de actividad, desocupación y empleo.
Gran Buenos Aires

Período	Hogares	Hogares	Tasa de Actividad			Tasa de Desocupación			Tasa de Empleo			Desocupados
	Pobres %	Ingreso Parcial %	Ingreso Parcial %	No Pobres %	Pobres %	Ingreso Parcial %	No Pobres %	Pobres %	Ingreso Parcial %	No Pobres %	Pobres %	Pobres %
may-91	21,8	27,1	47,0	43,9	24,2	4,9	5,3	15,1	44,7	41,6	20,6	39,1
oct-91	16,3	25,4	46,0	42,9	23,3	5,8	3,6	14,8	43,3	41,4	19,9	38,1
may-92	15,1	27,9	47,0	42,2	25,3	6,6	4,8	19,7	43,9	40,1	20,3	37,2
oct-92	13,7	19,2	47,3	43,5	25,0	4,2	5,1	25,9	45,3	41,2	18,5	38,4
may-93	13,6	12,3	51,1	46,5	27,8	7,2	8,4	33,2	47,4	42,6	18,6	33,7
oct-93	13,1	12,9	51,2	45,1	26,7	6,9	7,8	30,1	47,7	41,6	18,6	31,7
may-94	11,9	8,8	48,9	45,8	28,1	10,2	8,5	33,9	47,0	41,9	18,6	32,1
oct-94	14,2	10,6	47,8	45,6	29,5	11,3	10,0	35,8	42,4	41,1	18,7	35,2
may-95	16,3	10,0	50,0	48,2	35,2	12,5	16,3	44,9	43,8	40,4	19,4	36,4
oct-95	18,2	10,7	50,0	47,2	32,3	18,5	15,3	36,6	42,2	40,9	20,5	38,3
may-96	19,6	10,2	48,8	46,2	33,3	18,3	12,8	37,5	39,8	40,3	20,8	43,4
oct-96	20,1	12,3	51,8	47,0	35,6	17,2	13,3	38,9	42,9	40,8	21,7	46,9
may-97	18,8	7,0	50,7	48,3	34,2	16,5	12,5	35,2	42,3	42,2	22,2	41,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH

Los factores que influyen en el cálculo de la pobreza, mas allá del contexto económico descripto, se asocian con:

i) El porcentaje de hogares que no responden acerca del origen de su renta o declaran desconocerla. Como se menciona en el capítulo anterior, estos hogares son excluidos de la estimación de la incidencia. Técnicamente se los conoce como hogares con ingresos parciales.

ii) La evolución de los ingresos medios de los hogares y el valor LP.

iii) La inserción ocupacional de los hogares pobres y no pobres.

a) Los hogares con ingresos parciales (HIP).

En la columna 2 del cuadro 1 se observa la evolución de los HIP. La tendencia general marca una clara disminución en el porcentaje de HIP. Esto revela una mejora constante en la captación de ingresos, disminuyendo la no respuesta en esta variable y recuperando un porcentaje significativo de casos para el cálculo de la incidencia.

En el punto c) de este mismo capítulo, se describe el comportamiento de las tasas de actividad, desocupación y empleo que se relacionan con la inserción laboral de los HIP. Como en este momento solo queremos enfatizar la disminución del peso de estos hogares en el universo de la EPH, se señala que la descripción de las tasas mencionadas permite inferir que el perfil de los hogares HIP se relaciona más con el de los no pobres que con el de los hogares pobres. Por lo tanto, su inclusión en el universo de análisis supone un aporte mayor al segmento de hogares no pobres que al segmento de hogares pobres. Este es el escenario que se observa entre octubre de 1992 y mayo de 1994, es decir, que durante ese lapso se ha producido una disminución en la peso de HIP.

Esa tendencia se invierte en octubre de 1994 y como se ha mencionado, coincidió con un aumento en la incidencia de hogares pobres. Un incremento de esta naturaleza llevó, en su momento, a evaluar si el giro negativo que adquirió el porcentaje de hogares pobres en la conyuntura no se debió más a factores de medición que a cuestiones económicas.

Con el propósito de analizar en que medida la incorporación de los HIP al universo de cálculo de la incidencia puede explicar la evolución de la misma, se repite para el período mayo de 1991 y mayo 1997 un ejercicio de medición alternativa de la incidencia. Este ejercicio parte del supuesto de asimilar la totalidad de los HIP al subuniverso de hogares no pobres.

La medición alternativa -que se basada en un supuesto muy fuerte considerando además el valor que alcanza la tasa de desocupación de los HIP en octubre de 1995 - lleva a disminuir el nivel de la incidencia de la pobreza como era de esperar. Pero la incorporación de los HIP no alcanza para disimular el aumento de hogares bajo la línea de pobreza en términos absolutos y tampoco para revertir la tendencia hacia el aumento en la porcentaje de hogares pobres registrada en el período .

En efecto, entre las mediciones de octubre de 1994 y octubre de 1996 se observa un incremento de la proporción de hogares pobres aún eliminando el efecto HIP. Este efecto parece actuar, mas bien, en el sentido de suavizar las variaciones entre cada medición. Pero no alcanza para revertir la tendencia general. Así, mientras que en la medición habitual la variación registrada fue +11,7% con la eliminación del efecto HIP se obtendría una variación del mismo signo sólo que algo más suave (+10,7%).

b) Ingresos medios de los hogares y valor de la LP

Otro elemento a considerar es como evolucionan tanto los ingresos reales de los hogares, como el valor de la LP.

valor medio estimado para la línea de pobreza de los hogares en términos de adulto equivalente es en mayo de 1997 casi un 70% mayor que en mayo de 1991.

El otro elemento que compone esta relación, es decir, el ingreso medio de los hogares pobres, tuvo un incremento algo más moderado, alcanzando en la última medición una suba del 65%. Esta situación explica por qué la brecha existente entre el ingreso medio real de los hogares pobres y el valor de la LP por hogar adulto se fue ampliando hasta llegar a ser más fuerte al final del período que al inicio.

Considerando el contexto macroeconómico, cuya característica principal es la estabilidad de precio, se destaca la tendencia constante a la suba que registra la canasta básica de bienes y servicios que marca el umbral de la pobreza.

La contracara de este fenómeno son los desplazamientos hacia la base de la pirámide distributiva observados en relación a los ingresos totales de los hogares pobres. Esta se ve fuertemente influida por la inserción ocupacional de los miembros que forman parte de los hogares definidos como pobres.

c)La situación ocupacional de los hogares pobres y no pobres.

En el cuadro 1 se describe la situación ocupacional de los hogares pobres, es decir, aquellos con ingresos inferiores al valor de la LP, la de los hogares no pobres, es decir, aquellos con ingresos iguales o superiores al umbral de pobreza y la de los HIP. Los indicadores seleccionados son las tasas de actividad, desocupación y empleo.

Entre los hogares pobres se registran tasas de desocupación significativamente más altas que entre los hogares no pobres. El contexto ocupacional de los HIP registra algunas mediciones donde el desempleo tiene niveles mas bajos aún que entre los no pobres. Para este último grupo, la medición de octubre de 1995 refleja tardíamente el fenómeno de incremento acentuado en la tasa de desocupación detectado en la onda anterior para los hogares pobres y no pobres.

Los hogares pobres, por su parte, se caracterizan por presentar una tasa de actividad comparativamente más baja que para los otros dos grupos delineados. La composición etaria de esos hogares - con alta proporción de menores de 14 años - y en promedio con mayor cantidad de miembros, son algunos de los factores que explican la baja participación laboral de la población pobre[9]. Por otra parte, la alta tasa de desocupación y el menor acceso a los puestos de trabajo se explican por los atributos laborales de la población pobre. Estos atributos se asocian, generalmente, con una baja calificación y con dificultades para acceder a puestos de trabajo calificados aún teniendo la calificación requerida.

Entre mayo de 1995 y octubre de 1995 la población pobre redujo significativamente su tasa de desocupación (del 45 al 37%), pero este hecho se explica solo parcialmente por la obtención de un empleo, ya que, la tasa de actividad se reduce del 35 al 32%.

En los hogares no pobres la tasa de actividad creció 4 puntos porcentuales (pasando del 44% al 48%), sin embargo, el desempleo se duplicó (del 5% al 12%) y el empleo apenas creció medio punto porcentual (41,6 %a 42,2%).

En la última medición del período (mayo de 1997) la población no pobre aumenta su participación laboral, mientras que, la participación de la población pobre se retrae. Desde 1992 las dificultades de los pobres para ocupar puestos de trabajo parecen haber aumentado. Es interesante observar que en el curso de ese año, cuando la tasa de desocupación del GBA se mantenía en el entorno al 6%, se produce un abrupto aumento en la tasa de desocupación de los pobres (del 15 al 26% entre octubre de 1991 y 1992).

[9] Duarente el periodo 1991-1997, el 42% de la población identificada como pobres tiene menos de 15 años.

Este aumento anticipa el nuevo umbral de la tasa de desocupación del aglomerado en los años siguientes (>= 10%)[10].

El contexto de crisis en que se desenvolvió el mercado de trabajo a partir del segundo semestre de 1994 - expresado en la retracción de la actividad económica y en una tendencia a la baja de los salarios de bolsillo - significó para la población pobre un doble problema, es decir, el de encontrar un empleo y el de que este generará ingresos suficientes como para superar el umbral del pobreza.

Esta situación se volvió prácticamente insuperable para los hogares pobres y también para aquellos hogares no pobres incluidos en la llamada franja "vulnerable" más próxima al umbral de pobreza.

Algunas de las estrategias implementadas actualmente por los hogares que han caído bajo el umbral de pobreza pueden observarse a partir del nuevo perfil que va adquiriendo el principal perceptor de ingresos en esos hogares.

Se observa, en ese sentido, que en la composición del ingreso aumenta el peso de los trabajadores secundarios (es decir, de aquellos miembros que no son jefes del hogar o que no recae sobre si la responsabilidad económica del mismo). Al mismo tiempo -y cada vez en mayor proporción- la jefatura y, además la generación del principal ingreso del hogar recae sobre las mujeres. Ellas se ubican, principalmente, en el grupo etario que va de los 35 a 54 años.

El peso que están adquiriendo los trabajadores secundarios y la población femenina en la composición del ingreso del hogar podrían explicar otras dos tendencias observadas en el perfil del principal perceptor de ingresos en los hogares pobres: una mayor proporción de perceptores con estudios superiores al secundario incompleto y un aumento en la representación de los trabajadores por cuenta propia.

A nivel general, en el período analizado la tasa de desocupación abierta en el Gran Buenos Aires, pasó del 6.3% al 17%, con un pico máximo en mayo de 1995 igual al 20.2%.

Para los hogares pobres ese porcentaje se mantuvo en niveles altos a partir de octubre de 1992. Es decir, que para estos hogares las dificultades para conseguir un puesto de trabajo continuaron siendo altas, aun después que en la macroeconomía se perfilan signos de reactivación productiva. Los estudios recientes y las últimas mediciones, parecen indicar que seguirá siendo así por un tiempo más largo aún.

[10] Chimilo, E.; Petetta, D. Octubre 1994. "Análisis de los factores asociados al aumento de la incidencia de la pobreza en el aglomerado GBA". CEPA/INDEC. Diciembre de 1994.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar. La dimensión de la pobreza en America Latina. Cuadernos de CEPAL, Santiago de Chile.1979.

- Altimir. "Desarrollo, crisis y equidad en América Latina" FLACSO CEPAL. 1990.

- Beccaria, Feijóo, Minujin y otros. "Cuesta Bajo". UNICEF/ CIEPP/LOSADA. 1992. Bs. As. Argentina.

- Beccaria, L. y Minujin, A. "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza". Documento de Trabajo N° 6. INDEC /IPA. 1985. Argentina.

- Beccaria, L. y Minujin, A. "Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina". UNICEF. 1991. Argentina.

- Boltvinik, J. "Pobreza y estratificación social en Mexico". Tomo X. INEGI. Diciembre, 1994.

- CEPA - INDEC "Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1988-1992". Doc. de Trabajo N° 2. 1993. Argentina.

- CEPAL. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta ". Estudios e Informes de la CEPAL, N.U., 1991 Santiago de Chile.

- INDEC. "La pobreza en el conurbano Bonaerenses y otras áreas urbanas. Estudio N° 13. 1989. Argentina.

- INDEC. "Estructura de la ENUIGH". Informe presentado en la Reunión de Directores Provinciales de Estadística, 30 y 31 de agosto de 1995.

- INEGI. "Magnitud y Evolución de la Pobreza en Mexico" 1984-1992. INEGI/ONU-CEPAL. Mexico, Diciembre 1993.

- Gerchunoff, P. y Torre, J.C. "La politica de liberalización economica en la administración de Menem". Desarrollo Economico, Vol. 36, N° 143 (octubre-diciembre 1996).

- López Néstor y Vinocur Pablo. Infancia y condiciones de vida. Metas para el año 2000, un compromiso nacional. Bs.As. 1995. INDEC. Sec. de Programación Economica.

- Minujim Alberto y Kesller. La nueva pobreza en la Argentina. Edit. Planeta. 1995. Argentina.

- Minujin, A."Desigualdad y Exclusión, desafios para la política social en la Argentina de fin de siglo". UNICEF/LOSADA, Bs.As. Beccaria, Luis Estancamiento y distribución del ingreso. Monza, Alfredo La situación ocupacional argentina. Diagnostico y perspectiva.

- Morales, Elena. Canasta básica de alimentos. Gran Buenos Aires. Doc. de Trabajo N° 3, 1988. INDEC /IPA. Argentina.

- Orsatti y otro, 1988. "Características para la línea de pobreza para Argentina. INDEC/IPA. 1985. Argentina.

resumen

Este documento aborda la descripción de la metodología empleada para mensurar la pobreza en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. El método descripto se conoce como Método del Ingreso o Línea de Pobreza, el cual parte del supuesto de que conocido el nivel de ingresos de un hogar, es posible inferir la posibilidad de acceder a una alimentación adecua-da y a condiciones de vida decorosas.

Geográficamente, el estudio se centra en la principal concentración urbana de Argentina: El Gran Buenos Aires.

La reestructuración macroeconómica operada a partir de 1989 tiene como bisagra al año 1991,durante el cual,se pone en marcha un plan de etabilidad de precios: el Plan de Convertibilidad.

Se analiza la evolución del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza a partir de 1991 hasta el primer semestre de 1997, relacionando ese porcentaje con el contexto generado por las reformas macroenómicas operadas desde el comienzo de la década.

Se señala la influencia, en la evolución de ese porcentaje, de otros factores como: i) el peso de los hogares que no responden sus ingresos, ii) la evolución de la relación ingresos medios de los hogares pobres y el valor de la LP y iii) la inserción ocupacional del universo de hogares pobres, no pobres y de los hogares que no responden sus ingresos.