

CAPÍTULO IV. La pobreza de desarrollo en la Argentina desde un enfoque de derechos¹

Agustín Salvia, Juan Bonfiglio, Julieta Vera

1. Presentación

Los debates fundados en derechos humanos vienen ocupando un lugar cada vez más relevante en la agenda del desarrollo humano a nivel internacional. Desde esta perspectiva se apunta a enfrentar los desafíos del progreso mediante instrumentos centrados en los idearios universales de libertad, justicia, bienestar y sustentabilidad ambiental, en tanto valores capaces de servir como guías para la acción política en procura de comprometer a los Estados a objetivos que hagan posible el desarrollo sostenible de la vida humana y del planeta. Actualmente, entre los temas prioritarios que se abordan en el marco de estos avances programáticos se destaca, sin lugar a dudas, la “lucha contra la pobreza”. En no pocas iniciativas se adopta para ello un enfoque fundado en los derechos humanos y en objetivos de desarrollo social; ampliando de esta manera aquellas perspectivas fundadas exclusivamente en objetivos de bienestar económico.

Esta iniciativa se verifica en distintos instrumentos suscritos por los países en el marco de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), la Cumbre de Desarrollo del Milenio (2000), y más recientemente, la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Incluso, cabe también destacar a

¹Este trabajo retoma debates y avances de investigación logrados en marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, así como de los antecedentes generados por sus autores en el contexto del programa INCASI, un proyecto financiado por la Unión Europea en el marco del programa de investigación e innovación Horizonte 2020. Marie Skłodowska-Curie GA, No. 691004.

nivel interamericano los acuerdos firmados en materia de derechos económicos, sociales y culturales por la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969). En particular, el Protocolo de San Salvador, y las resoluciones y recomendaciones adoptadas posteriormente tanto por la CIDH (2001) como por la OEA (2005), a partir de este marco.

Para estas iniciativas, la erradicación de la pobreza constituye una obligación esencial de los Estados para garantizar la dignidad humana y un desarrollo social sustentable. La pobreza significa estar sometido a privaciones injustas e inaceptables -materiales y/o simbólicas- que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas y de integración social. Estas privaciones son injustas fundamentalmente ya que son violatorias de normas internacionales que han sido asumidas como requisitos de justicia social y sustentabilidad ambiental (OACDH, 2002, 2004, 2009; CIDH, 2001, 2017).²

En particular, entre los avances logrados durante los últimos años, destaca el consenso internacional alcanzado en el marco de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 con la adopción por parte de los Estados miembros de la ONU de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A partir de esta agenda, 193 Estados se comprometieron a la consecución de 17 objetivos (ODS) y 169 metas para el año 2030 orientadas a poner fin a la pobreza en todas sus formas, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y enfrentar el cambio climático (ONU, 2015).

Según la perspectiva de la Agenda 2030 de la ONU, la pobreza incluye pero no sólo abarca los recursos monetarios que se emplean en las economías de mercado. Desde esta

²Para una ampliación de esta definición en el marco de los desarrollos conceptuales emprendidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, consultar Salvia y Tami (2005); Salvia y Léopore (2006).

agenda se hace explícito que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas al fenómeno, tales como el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación, la información o la salud, la discriminación y la exclusión social, entre otras carencias que no siempre ni necesariamente pueden ser resueltas a través los ingresos de los hogares (ONU, 2015). Por otra parte, es sabido que el crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas públicas adecuadas para generar condiciones de inclusión social e igualdad real (CEPAL, 2016; PNUD, 2016; CIDH, 2011).³

Desde un enfoque de derechos humanos, el estudio de la pobreza debe partir del reconocimiento de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación son titulares de derechos y agentes de cambio, es decir, capaces de participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, entre ellas, demandar protección y rendición de cuentas por parte de los Estados. Pero uno de los grandes desafíos que enfrenta esta perspectiva es la condición de invisibilidad a la que son sometidas estas privaciones. En consecuencia, un primer paso fundamental es otorgar al problema de la pobreza su debida consideración y visibilidad (CIDH, 2017).

³Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado en una de sus publicaciones más recientes que “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos” (CEPAL, 2016, p.65), adoptando en sus elaboraciones el enfoque de derechos.

Es este interés el que alienta a este ejercicio de evaluación de la pobreza en la Argentina a partir de una definición de pobreza que integre tanto la dimensión del bienestar como de los derechos económicos, sociales y ambientales, en clave a un desarrollo humano sostenible tal como lo propone la Agenda 2030 (ONU, 2015). Entendiendo, además, que la definición teórica y metodológica del concepto no es neutral en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. En este marco, se hace relevante conocer, por ejemplo, ¿cómo cambió el nivel de vida de la población argentina durante el período 2010-2018?, ¿qué balance cabe hacer en materia de logros, fracasos y persistencias en materia de lucha contra la pobreza?, ¿cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la meta política de su “erradicación”?

Ahora bien, atender de manera coherente los problemas planteados implica atender un problema previo: ¿qué tipo de fenómenos deben ser objeto de examen?, y, en ese marco, ¿cuál es la medida estadística que permite una evaluación válida y fiable del mismo? Dar respuesta a esta pregunta no es tarea sencilla debido a que no existe una definición unívoca de pobreza. Hay quienes entienden la pobreza como insatisfacción de necesidades de subsistencia, mientras que otros la definen como la privación de un estándar de vida socialmente aceptado, o lo hacen en términos relativos en función de cuán lejos se está de una mediana de bienestar lograda por la sociedad. También se argumenta que la pobreza es la falta de capacidades para alcanzar funcionamientos sociales básicos, eventualmente fundados en los derechos constitucionales o internacionales. ¿A cuál de estas “pobrezas” se hace referencia cuando se apunta a su medición y, mucho más importante, a definir políticas para su erradicación?

Es evidente entonces que la capacidad de estudiar y evaluar la pobreza dependerá del enfoque conceptual que está detrás de la medición (Sen, 1981, 1992; Boltvinik, 1990; Feres y Mancero, 2001; Feres y Villatoro, 2012). Por lo mismo, cabe observar que proposiciones

formales referidas a la pobreza habrán de tener significados distintos en el marco de diferentes concepciones. Esto mismo ocurre con los criterios que orientan la elección de indicadores para la mejor identificación del fenómeno y del método de agregación.⁴

En la actualidad, el Estado argentino mide oficialmente la pobreza a través de los ingresos corrientes de los hogares. Esta medición monetaria de las privaciones se apoya en el supuesto de que la población logra a través de los ingresos del hogar acceder a los bienes y servicios necesarios para garantizar un nivel de bienestar económico normativamente aceptable. Pero si bien en la actualidad hay cada vez mayor consenso –incluso a nivel oficial– respecto a que la pobreza es multidimensional, la práctica habitual ha sido la definición de metas de erradicación basadas en umbrales monetarios, lo cual ha sido justificado por problemas de disponibilidad de información y principalmente por las dificultades para consensuar una medida multidimensional. Sin embargo, existen buenas razones para avanzar hacia mediciones más integrales o completas del fenómeno de la pobreza.⁵

⁴Según Bunge, el significado de un concepto está dado por las unidades a las que se refiere el enunciado y por el significado que dicho concepto arrastra. El sentido completo de un enunciado está dado por el conjunto de proposiciones que le anteceden y por las que son sus consecuencias (Bunge, 1999, p.57, citado por Cortés, 2006). Según Cortés (2006), un enunciado como "este hogar es pobre" involucra un significado, por ejemplo, si es pobre entonces carecerá de tal y cual bien o servicio, lo que es una consecuencia lógica del enunciado original y también forma parte del sentido teórico que envuelve al concepto.

⁵Durante los últimos años se han desarrollado diferentes métodos de medición multidimensional de la pobreza a nivel internacional y para América Latina (Boltvinik, 1990, 1997; Alkire y Foster, 2007, CONVEAL, 2009; CEPAL, 2013). Entre los ejercicios aplicados para la Argentina pueden mencionarse a Paz y Arévalo (2015); Battiston *et al.* (2009);

Desde el enfoque aquí adoptado, el acceso a recursos monetarios para funcionar de manera autónoma en las relaciones de mercado constituiría un espacio necesario para evaluar el bienestar social, pero no el único ni el más importante, en la medida que se espera evaluar privaciones en un nivel más amplio de desarrollo humano.⁶ Para tal fin, se adopta como criterio el grado de acceso o cumplimiento a un conjunto de derechos socio-económicos-ambientales considerados internacionalmente como un piso para el progreso social general (OACDH, 2009; ONU, 2015; PNUD, 2016; CIDH, 2017). Siguiendo estos argumentos, se ha adoptado para este trabajo un enfoque de la pobreza que apunta a medir primero por separado ambos espacios, para luego integrarlos, pero no a través de un índice factorial sino de una clasificación matricial. Se sigue para ello el método adoptado por el CONVEAL-México (CONVEAL, 2009), recogiendo la idea de que si la pobreza se define exclusivamente una dimensión, sea en el espacio del bienestar o de los derechos, entonces en efecto se hace necesario un único índice; pero si el concepto postulado considera a la pobreza como un fenómeno que se despliega en dos o más espacios, se requieren usar tantos índices como dimensiones se adopten en la definición (Cortes, 2014, p.100-101).

De esta manera, la metodología matricial adoptada para la medición y descripción de lo

Conconi (2011); López y Safoján (2013); PNUD, 2017; Tuñón (2014); Salvia *et al.*, 2017, entre otros.

⁶Si bien se asume que la pobreza de ingresos presenta limitaciones para estudiar de manera integral las capacidades de desarrollo humano, su consideración resulta un criterio necesario para dar cuenta de los cambios en el nivel de vida de una población a lo largo del tiempo, siempre y cuando dichos resultados formen parte de una evaluación integral de las condiciones de vida de los hogares y la población.

que llamaremos pobreza de desarrollo humano (MPDH) toma en consideración dos diferentes espacios de privación: a) el espacio de la autonomía económica o del bienestar (medido a través del método de línea de pobreza por ingresos), y b) el espacio asociado al cumplimiento de derechos sociales (medido a través de una serie de indicadores directos de funcionamientos sociales). Siguiendo esta metodología, un hogar/persona será pobre multidimensional en el espacio del desarrollo humano si se carece tanto de ingresos suficientes en el espacio del bienestar como de funcionamientos mínimos en el espacio de los derechos sociales considerados. En todos los casos, las carencias en la dimensión de derechos empleadas en este ejercicio constituyen medidas directas de privación; y debido al principio de indivisibilidad de los derechos humanos, con que sólo una las dimensiones esté afectada, el hogar/persona será pobre en dicho espacio.⁷

Para el examen empírico de esta propuesta en el período 2010-2018 se utilizan micro-datos, tanto en materia de carencias sociales como de ingresos monetarios, de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA), en la versión denominada EDSA-Agenda para la Equidad.⁸ En particular, cabe destacar que esta encuesta se apoya en una muestra

⁷La selección de estos indicadores, así como sus umbrales de privación se fijaron atendiendo el marco jurídico constitucional de la Argentina, así como las contribuciones normativas y operativas hechas por los ODS-Agenda 2030, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los datos empleados para análisis de la pobreza bajo este enfoque surgen de la Encuesta de la Deuda Social– Agenda para la Equidad (serie 2010-2018), a cargo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

⁸La EDSA-Agenda para la Equidad introdujo a partir de 2016-2017 una actualización del marco muestral al Censo 2010, así como cambios en materia metodológica para la mejor

probabilística anual de 5780 hogares urbanos elaborada partir de los parámetros del Censo 2010 (ODSA-UCA, 2018).

El documento se organiza en cuatro apartados adicionales a esta presentación. En primer lugar, se expone y describe la matriz teórico-metodológica empleada para evaluar la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo humano (MPDH). En segundo lugar, se presentan las dimensiones e indicadores de privación o carencia considerados en el espacio de los derechos sociales. De manera complementaria, se ofrece al respecto un análisis sobre la evolución para el período 2010-2018 de cada una de las dimensiones, su incidencia a nivel de la población y su agregación en índices que contemplan diferentes niveles de concentración de carencias y sus cambios a lo largo del tiempo. En el cuarto apartado se presentan los índices que miden la dimensión del bienestar económico a través del tradicional método de línea de pobreza (lp), presentándose para ello la evolución -para el mismo período 2010-2018- de la incidencia a nivel de hogares y de población de la tasas de pobreza monetaria. Luego de lo cual, en el quinto apartado se analizan los resultados a través de la matriz de pobreza multidimensional de desarrollo humano (MPDH), se identifica las distintas formas de pobreza que la componen y se examina su evolución en el tiempo, tanto a nivel general como para las distintos tipos y grados de pobreza factibles de ser registrados por dicha matriz. Por último, se ofrecen una serie de conclusiones en materia económica, social y

medición de los ingresos monetarios. Con el fin de hacer comparables esta nueva serie con los resultados anteriores, se dispuso de una estrategia de solapamiento y empalme muestral reestimando hacia atrás, es decir, ajustando los valores de la serie la EDSA Bicentenario (2010-2016) según los parámetros de la EDSA-Agenda para la Equidad. Para mayor detalle de los procedimientos de solapamiento y empalme seguidos, ver anexo metodológico del Documento Estadístico 01/2018 ODSA-UCA.

políticas a la luz de las evidencias recogidas.

2. Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo (MPDH)

Tal como se hizo mención en la presentación, este ejercicio asumió una definición multidimensional de la pobreza fundada en privaciones tanto en materia de bienestar como de derechos sociales. Para ello adoptó la estrategia de construir una Matriz Multidimensional de Pobreza en términos de Desarrollo Humano (MPDH), capaz de registrar la incidencia y el comportamiento de dicho fenómeno a lo largo del tiempo. Se adoptó como criterio la necesidad de poder diferenciar en el espacio conceptual de la pobreza de desarrollo humano (PDH) la confluencia de dos conjuntos de privaciones de distinta naturaleza: a) el espacio de la autonomía de mercado o bienestar económico medido por los ingresos de los hogares, y b) el espacio asociado al acceso por parte de los hogares y de las personas a recursos y funcionamientos atados a seis dimensiones de derechos sociales y económicos.⁹

La estimación de la Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo Humano (MPDH) se compone de un índice de privación de derechos sociales (IPD) y de un índice de pobreza monetaria generado a través del método de línea de pobreza monetaria (IPM). De este modo, se establece que la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a funcionamientos básico en materia de derechos sociales y económicos fundamentales. Siguiendo esta definición, una persona no será pobre ni vulnerable a la pobreza sólo si dispone de un funcionamiento pleno tanto en el espacio del bienestar económico como en el espacio de los derechos sociales. En caso contrario, dicha persona pobre de manera parcial o plena, según el grado de vulnerabilidad, simultaneidad o

⁹La matriz de pobreza multidimensional está inspirada en la medición multidimensional desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales de México (CONEVAL, 2009).

concentración de carencias.¹⁰

En la Figura 1 se muestra la Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo Humano (MPDH), representándose los diferentes espacios de pobreza y vulnerabilidad que surgen de la intersección de los planos de privaciones en el bienestar económico y en derechos sociales. El espacio de autonomía o bienestar económico, asociado a un índice de pobreza o privaciones monetarias de bienestar (IPM), 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, en el inferior se encuentran los hogares que no cumplen este criterio. Por otra parte, en el espacio de los derechos sociales, identificado a partir de carencias asociadas al no cumplimiento de normas específicas, un índice de privación de derechos sociales (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 privación.

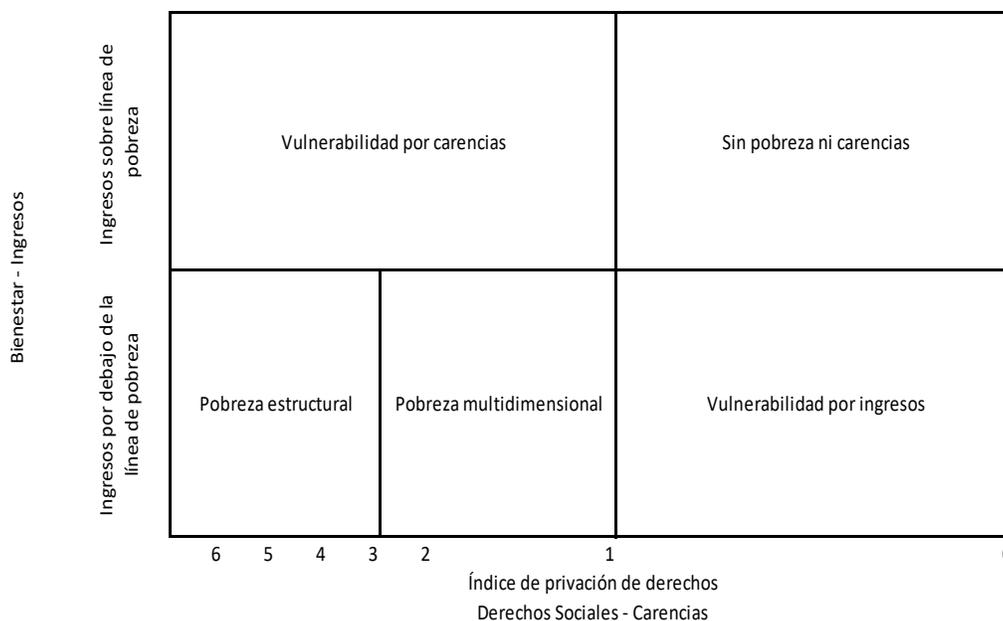
A partir de esta operación se distinguen 4 cuadrantes, el inferior izquierdo es el que corresponde a la pobreza multidimensional de desarrollo humano (PDH) que agrupa a los hogares/personas que presentan situaciones deficitarias tanto en términos de bienestar como de carencias sociales. Este grupo puede a su vez ser dividido en dos, uno de pobreza “estructural” de desarrollo humano (PDHE) compuesto por los hogares/personas que registran al menos tres o más carencias sociales y cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza, y otro grupo que comprende a los hogares/personas que registran una situación

¹⁰A nivel metodológico el monitoreo de ambos funcionamientos se efectúa a nivel de los hogares o de las personas según corresponda, aunque que las mediadas estadísticas agregadas se reportan en este trabajo sólo a nivel de tasas de población.

de pobreza no estructural (los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que experimentan 1 o 2 privaciones en derechos sociales).

En los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho se encuentran los hogares/personas en situación de vulnerabilidad o pobreza parcial como producto de registrar déficit en una de las dos dimensiones de la matriz pero no en ambas. Por una parte, los hogares/personas cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza monetaria, pero presentan al menos una carencia de derechos; y, por otro lado, los hogares/personas que no registran ninguna carencia en el espacio de los derechos sociales, pero son vulnerables o pobres por ingresos. 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 (NPD).

Figura 1: Matriz multidimensional de pobreza de desarrollo (MPDH). Espacio del bienestar y espacio de privaciones en el campo de los derechos sociales y económicos.



3. Dimensiones e indicadores de privación (pobreza) en el espacio de los derechos sociales (IPD)

Para el examen del grado de cumplimiento de derechos sociales se utilizaron para este ejercicio un conjunto de indicadores asociados agrupados en seis dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1) Salud y Alimentación; 2) Servicios e Infraestructura; 3) Vivienda Digna; 4) Medio Ambiente; 5) Educación; y 6) Empleo y Seguridad Social. Todos ellos asociados a derechos económicos, sociales y ambientales legitimados por la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador y los ODS-Agenda 2030, entre otros instrumentos.¹¹

Cuadro 1: Dimensiones, indicadores y definiciones de privaciones en derechos sociales (IPD).

Dimensión	Indicadores	Definiciones
ALIMENTACIÓN Y SALUD	-Inseguridad alimentaria	Redujeron de manera involuntaria la porción de comida y/o la percibieron de manera frecuente experiencias de hambre de algún componente del hogar por problemas económicos durante los últimos 12 meses.
	-Sin cobertura de salud y sin acceso a atención médica	No tienen cobertura de salud y que no han podido acceder a atención médica por falta de recursos económicos

¹¹Los argumentos teórico-metodológicos que sirvieron marco teórico para la operacionalización de los indicadores asociados a los derechos sociales, así como la determinación de sus respectivos umbrales, se encuentran en Salvia, Bonfiglio y Vera (2017).

	-Sin cobertura de salud y sin acceso a medicamentos	No tiene cobertura de salud y no han podido acceder a medicamentos por falta de recursos económicos
SERVICIOS BÁSICOS	-Sin conexión a red de agua corriente de manera constante y suficiente	No dispone de acceso a conexión de agua corriente de red.
	-Sin conexión a red cloacal	Registra ausencia de conexión a red cloacal
	-Sin acceso a red de energía	No dispone de conexión de red de energía eléctrica o a red de gas natural
VIVIENDA DIGNA	-Hacinamiento	Registran hacinamiento (residen 3 y más personas por cuarto)
	-Vivienda precaria	Habitán viviendas que por su tipo (casillas, ranchos, piezas de hotel) o sus materiales resultan deficitarias.
	-Déficit en el servicio sanitario	No disponen de retrete en la vivienda o disponen de retrete sin descarga mecánica de agua
MEDIO AMBIENTE	-Sin recolección de residuos y cerca de basurales	Ausencia de recolección de residuos y cercanía de basurales
	-Presencia de fábricas contaminantes	Hay presencia de fábricas contaminantes en las cercanías de la vivienda
	-Espejos de agua contaminada	Cerca de la vivienda hay lagos, arroyos o ríos contaminados.

EDUCACIÓN	-Déficit de asistencia en niños y adolescentes	Niños o adolescentes de entre 4 y 17 años de edad que no asiste, o algún joven de 18 años sin secundario ni asistencia.
	-Rezago educativo en jóvenes	Jóvenes de 19 y 30 años que no han completado el nivel secundario de educación.
	-Rezago educativo en adultos	Adultos mayores de 30 años que no han completado el nivel primario de educación.
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	-Sin afiliación al sistema de seguridad social	El hogar debe cumplir con al menos una de las siguientes condiciones. 1-El hogar no cuenta con ningún ingreso registrado en la seguridad social proveniente de a) empleos en relación de dependencia o por cuenta propia. b) jubilaciones o pensiones.
	-Desempleo de larga duración	Hay al menos un integrante que se encuentra desempleado durante un período mayor a 6 meses.

Fuente: Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, Bonfiglio y Salvia (2019).

Siguiendo este esquema de clasificación, en el Cuadro 2 se presenta la evolución en términos de tasas de población afectadas para cada uno de los indicadores y dimensiones de derechos consideradas para el período 2010-2018. En principio, a los fines de una evaluación entre putas del período, se observa una evolución heterogénea.

Cuadro 2. Carencias en derechos sociales a nivel de la población ***. En porcentaje de

población. Argentina Urbana: 2010-2018.

	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018
ALIMENTACIÓN Y SALUD	2 4,2	2 1,5	2 3,2	2 1,5	2 5,2	2 3,2	2 5,3	2 6,6	2 8,2
Inseguridad alimentaria severa	7, 6	6, 5	6, 8	6, 9	6, 5	6, 1	6, 6	6, 2	7, 9
No accedió a atención médica	1 8,5	1 5,7	1 8,1	1 7,0	2 0,4	1 7,3	2 0,9	2 0,8	2 2,3
No accedió a medicamentos	1 8,5	1 5,4	1 5,2	1 5,6	1 8,5	1 6,5	1 9,1	1 8,8	2 1,6
SERVICIOS BÁSICOS	4 3,4	4 1,0	4 1,0	3 9,9	3 9,7	3 9,1	4 0,2	3 7,7	3 4,0
Sin agua corriente	1 6,9	1 5,1	1 4,1	1 2,7	1 2,4	1 3,2	1 2,8	1 2,3	1 1,2
Sin cloacas	4 3,6	3 9,0	3 9,4	3 8,5	3 8,3	3 7,1	3 7,5	3 6,7	3 2,9
Sin fuentes de energía	0, 5	1, 0	0, 8	0, 6	0, 6	1, 3	1, 3	0, 7	0, 6
VIVIENDA DIGNA	3 4,9	3 3,5	3 1,3	3 0,5	2 9,6	2 7,8	2 8,9	2 6,6	2 7,1
Vivienda precaria	1 9,7	1 9,3	1 9,4	1 9,2	1 9,6	1 8,8	1 8,2	1 7,4	1 6,8

Hacinamiento	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	4,7	3,7	4,0	3,0	4,4	3,0	5,8	2,6	3,5
Déficit del Servicio sanitario	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	4,7	3,5	3,0	1,6	1,3	2,6	2,7	2,0	0,9
MEDIO AMBIENTE	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	8,4	7,1	8,3	6,0	4,9	6,0	5,0	2,7	2,0
Sin recolección de residuos y basurales	3,	4,	4,	2,	3,	4,	4,	3,	4,
	0	9	3	8	2	8	8	5	5
Presencia de fábricas contaminantes	1	1	1	1	1	1	1	9,	9,
	2,9	1,9	2,3	1,1	2,1	2,2	0,8	5	6
Espejos de agua contaminados	2	1	1	1	1	1	1	1	1
	0,8	9,8	9,9	9,3	6,8	8,0	8,0	6,5	5,9
ACCESOS EDUCATIVOS	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1,0	1,4	1,7	0,9	1,8	1,2	2,6	1,9	2,3
Déficit de asistencia en niños y adolescentes	8,	8,	7,	6,	5,	4,	4,	3,	4,
	0	3	1	7	1	6	2	7	6
Rezago educativo jóvenes	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	3,6	4,4	6,6	3,1	8,4	7,1	7,2	5,6	5,4
Rezago educativo adultos	9,	1	9,	8,	8,	8,	1	9,	9,
	3	0	6	9	8	1	0,5	7	8
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	3	3	3	3	3	2	3	3	3
	2,9	2,4	0,8	1,5	1,4	8,8	2,2	3,5	4,3

Empleo y seguridad social	2 7,9	3 1,1	2 7,5	2 8,9	2 7,5	2 6,4	2 8,1	2 9,9	3 1,3
Desempleo de largo plazo	7, 7	4, 0	5, 2	4, 4	6, 2	4, 5	7, 3	6, 5	6, 0

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Ver anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

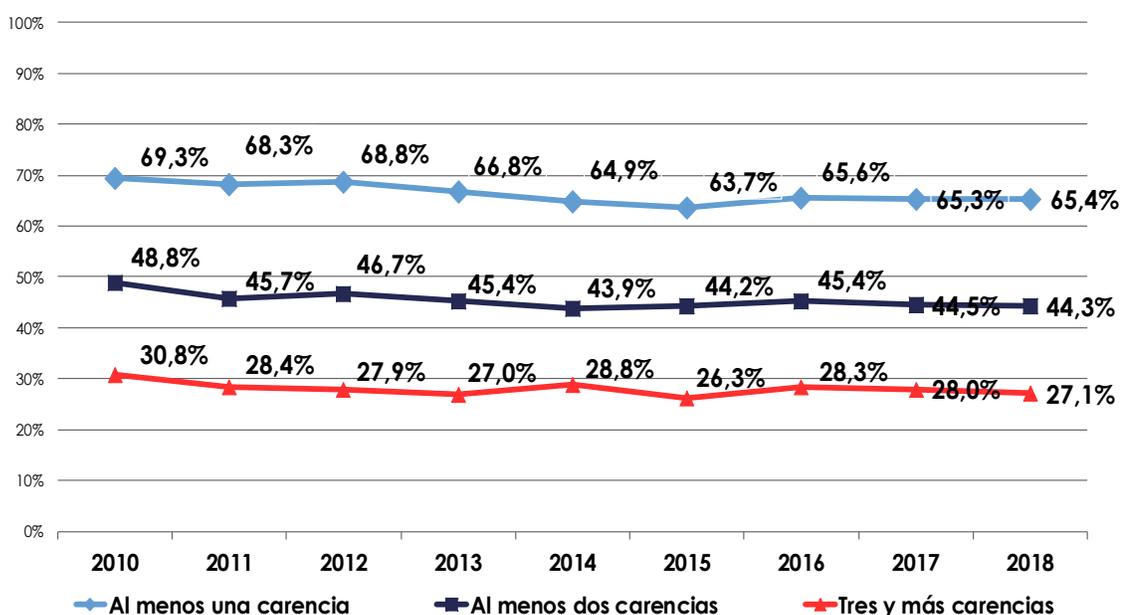
Por una parte, se registran mejoras en relación al acceso a servicios básicos, medio ambiente saludable y vivienda digna. Este proceso favorable se explica principalmente a partir una caída casi sistemática en el déficit de conexión a la red de agua corriente, conexión a la red cloacal, o en viviendas precarias o cercanas a espejos de agua contaminada. Por el contrario, no parece haber habido mejoras significativas y si un empeoramiento reciente – último tres años- en materia de acceso a la educación, alimentación y salud, y empleo y seguridad social. En 2018, alrededor de 3 de cada 10 personas residían en hogares afectados o estaban directamente privadas en alguna de estas dimensiones de derecho social.

Con el fin de medir el IPD y evaluar la intensidad de carencias que lo afectan se llevó a cabo un análisis que describe la cantidad de carencias que experimenta la población vulnerable en este espacio a lo largo del período 2010-2018. Se calcularon en función de este objetivo tres medidas para el IPD: 1) población en hogares con al menos una privación de derechos, 2) población en hogares con dos o más privaciones, y 3) población en hogares con tres o más carencias. Los resultados para estos tres índices se presentan en la Gráfica 1. Los mismos dan cuenta de una tendencia positiva para el período 2010-2018, con un más marcado descenso en la incidencia de los mismos entre 2010 y 2014, a partir de cual se hace

evidente una desaceleración o estancamiento de este proceso.

En cualquier caso, los niveles finales de privación en materia de derechos sociales se presentan altos, al menos para lo que cabe considerar es el potencial desarrollo económico argentino. En 2018, 65 por ciento de la población sufría al menos una privación, 44 por ciento registraba dos o más privaciones, y, por último, 27 por ciento de la población se encontraba privados en tres o más dimensiones. Es decir, casi un tercio de la población urbana experimenta una privación absoluta en al menos tres o más derechos sociales fundamentales.

Gráfica 1. Índices de privación en derechos sociales (IPD) a nivel de la población***. En porcentaje de población. Argentina Urbana: 2010-2018.



Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Ver anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

4. Privación (pobreza) en el espacio del bienestar económico y la autonomía monetaria (IPM)

La medición de las privaciones económicas a través del ingreso monetario es una de las alternativas de mayor difusión para examinar el bienestar de una sociedad. Es sabido que en las economías modernas mercantilizadas, el ingreso monetario es el principal recurso para acceder a bienes y servicios para el bienestar. En distintas teorías normativas del orden social y económico se afirma el rol central del ingreso. Incluso, en la teoría de capacidades de Sen (1992), el ingreso es un medio sumamente relevante para alcanzar los funcionamientos que las personas valoran (o tienen razones para valorar).

En este marco, el índice de pobreza monetaria (IPM) se define como la imposibilidad de los hogares de acceder -a través del ingreso corriente en un mes o período de referencia- al valor de mercado de un conjunto de bienes y servicios básicos valorados como necesarios para la subsistencia de sus miembros (método de Línea de Pobreza). Para ello se toma en consideración como parámetro el valor de una canasta básica total (CBT) representativa de los consumos nutricionales necesarios y otros complementarios habituales para un adulto equivalente / hogar promedio ubicado aproximadamente en el 3-4 quintil más bajo de la distribución del ingreso.¹² Por lo tanto, la población con privaciones monetarias en el espacio del bienestar será aquella que habita en hogares cuyos ingresos no cubren la línea normativa

¹²Para ese ejercicio se sigue la metodología habitual para la medición oficial de la pobreza monetaria definida por el INDEC, incluyendo sus últimas actualizaciones y cambios en la composición de las CBA y CBT para la fijación de línea de pobreza (INDEC, 2016). Sin embargo, cabe advertir que el registro de los ingresos de los hogares y su representatividad muestral no surgen de la Encuesta Permanente de Hogares sino de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA).

de consumos considerados básicos dado su composición y tamaño para cada año/momento de medición.

Para poder hacer este análisis se consideraron los datos de pobreza consignados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA para el período 2010-2018).¹³ Según estas estimaciones, las cuales se reproducen en el Cuadro 3, la tasa de pobreza durante el período analizado (2010-2018), tanto a nivel de hogares como de población, da cuenta de una tendencia inicial a la baja entre 2010 y 2011-2012. Luego, se exhibe un aumento constante hasta 2015, con una mayor alza en 2016. Sin embargo, durante el período 2016-2017, las tasas de pobreza evidenciaron una tendencia descendente. Ello representó una caída significativa de alrededor de cuatro puntos porcentuales. Pero a partir de 2018 tuvo lugar un nuevo cambio de tendencia en el nivel de bienestar económico. En un contexto internacional adverso, devaluación con efectos inflacionarios, así como medidas recesivas en materia de actividad, inversión y empleo, habrían generado un escenario crítico para amplios sectores sociales. En ese marco, entre 2017-2018 tuvo lugar un aumento significativo en el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza (incremento de más de cinco puntos porcentuales). Según estas estimaciones, en 2018, 25,6 por ciento de los hogares con 33,6 por ciento de la población experimentaban privaciones monetarias en el espacio del bienestar económico.

Cuadro 3. Tasa de privación (pobreza) monetaria (IPM) con base en micro datos de la EDSA-ODSA/UCA. En porcentaje de hogares y personas. Argentina Urbana: 2010-2018.

¹³Para su cálculo se utilizaron los valores de la CBT informados por el INDEC para el período 2016-2018, así como estimaciones propias para el período 2010-2015 debido a la falta de información oficial sobre los valores de dicha canasta. Los criterios aplicados para el cálculo de la pobreza monetaria a partir de esta información, se reportan en ODSA-UCA (2018).

Privación Monetaria (IPM)	20 10	20 11	20 12	20 13	20 14	20 15	20 16	20 17	20 18
Hogares (%)	22, 3	17, 5	17, 5	19, 2	19, 1	20, 8	23, 5	20, 9	25, 6
Personas (%)	31, 8	25, 9	25, 9	27, 4	28, 2	30, 0	32, 8	28, 2	33, 6

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Ver anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

5. Incidencia de la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo (MMPD)

Según el método propuesto (MPDH), serán pobres multidimensionales bajo el parámetro del desarrollo humano (PDH) aquellos hogares/personas privadas en el espacio tanto del bienestar económico-monetario de mercado, como en el espacio de las privaciones en derechos sociales. Eventualmente, podrán ser pobres unidimensionales o vulnerables aquellos hogares/ personas privados sólo en una de esas dos dimensiones (privaciones por ingresos monetarios o privaciones en funcionamientos basados en derechos). Sólo no serán pobres ni vulnerables en materia de desarrollo humano (NPD) quienes cuenten con autonomía económica de mercado (no pobres por ingreso) y, al mismo tiempo, dispongan de un pleno ejercicio de sus derechos constitucionales (no pobres de derechos) (ver Figura 1).

Los resultados empíricos que arroja la MPDH para el período 2010-2018 se presentan en la Gráficas 2 y 3. Según esta información, la pobreza multidimensional en materia de desarrollo humano (PDH) da cuenta de un saldo regresivo entre los años punta del período (de 29,9 % a 31,3 %), aunque con un comportamiento discontinuo a lo largo del mismo. En

principio, es posible evidenciar que esta pobreza registra una importante caída entre 2010-2012, para luego aumentar entre 2013-2016, volver a retraerse en 2017, y, finalmente, subir de manera significativa en 2018. Sin duda, el deterioro de los ingresos reales de los hogares y la situación en relación al empleo y la seguridad social explican en buena medida que en el último año se alcanzaran los valores más altos de la serie.

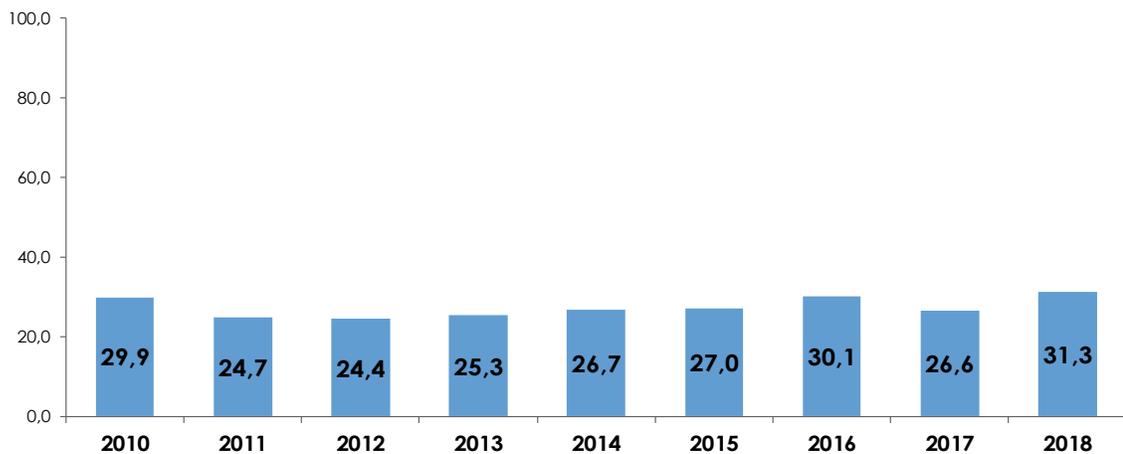
Ahora bien, la descomposición de la MPDH (ver Gráfica 3), da cuenta de otra serie de situaciones en materia de desarrollo humano no menos relevantes. En primer lugar, la población en situación de no pobreza de desarrollo humano (NPD) tuvo durante el período un comportamiento inverso a lo ocurrido con la pobreza de desarrollo. Al respecto, se observa una mejora casi sistemática que arroja un incremento de tres puntos porcentuales entre los años extremos de la serie (de 29 % a 32,2 %). Esta dualidad sólo se entiende si se examina el comportamiento de los otros dos cuadrantes. Por una parte, una baja incidencia, sin cambios estadísticamente significativos, en las tasas de población con privación monetaria pero no afectada por privación en derechos (de 2 % a 2,3 %); y, por otra parte, una caída significativa, aunque no especialmente importante (cinco puntos porcentuales), en los altos niveles de privación de derechos no afectados por privaciones monetarias (de 39,5 % a 34,1 %).

A partir de esta información resulta plausible inferir que el aumento de la pobreza multidimensional en desarrollo humano (PDH) se explicaría por el incremento en la pobreza monetaria de sectores privados en el espacio de los derechos sociales. Mientras que, un proceso inverso habría tenido lugar para explicar el aumento de la no pobreza multidimensional (NPD): mejoras en el espacio de los derechos sociales en sectores que no eran pobres por privaciones monetarias. Entre otras consecuencias, esto habría implicado una mayor desigualdad social, como efecto sobre todo a una mayor profundidad en la pobreza multidimensional entre los sectores económicamente más vulnerables.

En este mismo sentido, el índice de pobreza multidimensional estructural (IPDE) da

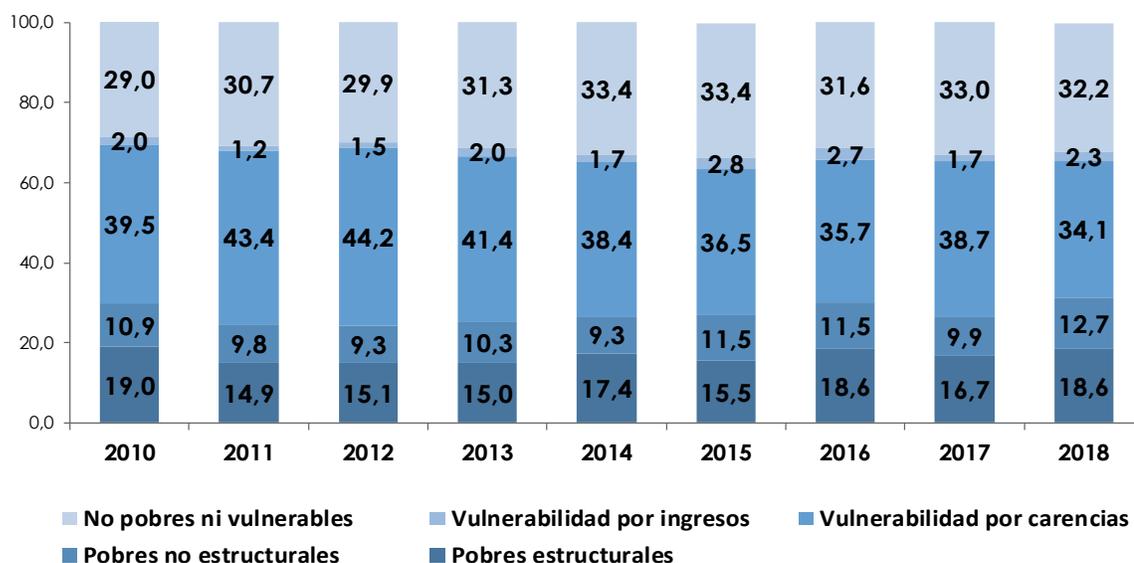
cuenta de este proceso. Más allá de que haya aumentado la participación de los NPD, la tasas de población privada en el espacio del bienestar y, al mismo tiempo, privada en tres o más derechos sociales, luego de una breve mejora entre 2010-2011, tendió a estancarse o aumentar, sumando en forma absoluta más hogares y población a esta condición. A 2018, 18,6 por ciento formaba parte de este segmento de exclusión o pobreza estructural en materia de desarrollo humano.

Gráfica 2. Pobreza (multidimensional) en el espacio del desarrollo humano (PDH) ***. En porcentaje de población urbana. Argentina urbana: 2010-2018.



Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Ver anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

Gráfica 3. Descomposición de la matriz de pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo humano (MPDH). En porcentaje de población. Argentina urbana: 2010-2018.



Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Ver anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

6. Conclusiones

Es creciente el consenso en torno a la identificación de la pobreza como un fenómeno multidimensional complejo de definir, para lo cual se requiere supuestos teóricos más robustos y menos relativos que los derivados de funciones individuales de bienestar económico, a partir de los cuales el nivel de ingreso o de consumo se constituye en su principal y único referente. Sin perder de vista ni abandonar el criterio de que un nivel de ingreso mínimo es condición necesaria para el bienestar en las sociedades de mercado, se relevante –desde un punto de vista político y social- introducir criterios de derechos humanos en la definición de la pobreza en clave a un desarrollo económico, social y ambiental sustentable.

En respaldo a esta perspectiva, los valores a favor de un desarrollo humano integral y sostenible expresados en la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador, la Oficina

del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y más recientemente, en los Objetivos del Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030 de la ONU (ONU, 2015), constituyen un fundamento teórico fuerte para proyectar nuevas prácticas teórico-metodológicas para la definición y medición de las privaciones injustas e inaceptables a las que genéricamente hace referencia el concepto de pobreza. Sin duda, estas nuevas prácticas habrán de dotar de contenidos con un horizonte más elevado a los procesos de construcción y a definición de las agendas públicas. De hecho, como resultado de estos avances en materia de derechos económicos y sociales, gana cada vez mayor consenso –a nivel internacional y nacional- la necesidad tanto material como ética de “erradicar la pobreza”.

Este documento ha tenido el propósito de mostrar la potencialidad tanto teórica como descriptiva que ofrece esta perspectiva. Para ello, la articulación de una dimensión de bienestar económico (acceso a recursos monetarios que permitan funcionar de manera autónoma en los mercados), junto a otra de derechos sociales (acceso a recursos y funcionamientos socio-económicos mínimos según normas vigentes de inaceptabilidad social), sin suponer la necesidad de construir un único índice factorial, se ha constituido el sustrato teórico-metodológico para la definición de una pobreza multidimensional que hemos denominado de desarrollo humano (sostenible).

A partir de ello, y siguiendo el método matricial propuesto con similares criterios por el CONEVAL de México (2009), el ejercicio de medición de la pobreza multidimensional llevado a cabo para el caso argentino, durante el período 2010-2018, ha resultado ser fecundo en sus posibilidades de análisis e inferencias estadísticas sobre el fenómeno redefinido bajo estos parámetros. Cabe observar que durante los últimos años, los debates sobre la pobreza en la Argentina se han centrado casi exclusivamente en la calidad de las cifras que ofrecen mediciones alternativas fundadas en los ingresos, siendo escasos los análisis que ponen en discusión los parámetros teórico-normativos subyacentes y sus derivaciones. Entre otros

objetivos, el ejercicio aquí realizado intenta mostrar que frente a tales preocupaciones empiristas existen desafíos teórico-políticos (incluso metodológicos) mucho más relevantes, provocadores y creativos a los cuales depositarle tiempo y recursos de investigación y debate académico.

En este sentido, llama también la atención cómo gran parte de los esfuerzos profesionales, de los organismos internacionales y de las instituciones nacionales han tenido a concentrarse sobre la fiabilidad de las mediciones de la pobreza, siendo escasos o nulos los esfuerzos encaminados a identificar sus determinantes. Se podría argumentar que primero habría que tener bien medido el fenómeno para luego pasar a estudios de carácter explicativo, pero ¿es necesario medir con toda precisión antes de identificar las causas?, ¿no podría acontecer que las determinantes de la pobreza sean las mismas independientemente del orden de magnitud de su incidencia e intensidad?

En efecto, no son claras las razones de por qué la falta de acuerdo respecto al número de pobres se erige en obstáculo insalvable para emprender estudios conceptualmente más relevantes desde el punto de vista social. Por otra parte, resulta difícil entender el diseño de acciones para erradicar la pobreza sin basarse en estudios detallados acerca de los factores que la provocan, e identificar, entre ellos, los susceptibles de manipulación mediante políticas públicas. En sentido contrario, el presente trabajo, aunque sin entrar todavía a un análisis sistemático de causas, ha buscado ofrecer un aporte en esta línea: la pobreza multidimensional parece presentar una fuerte correlación estructural entre sus componentes en el caso argentino; ni las privaciones de recursos monetarios de mercado, ni las privaciones en funcionamientos sociales fundados en derechos, resultan fenómenos friccionales o episodios eventuales, sino que parecen estar amalgamados a través de una misma matriz social de exclusión de tipo estructural.

Referencias bibliográficas

Alkire, S. y Foster, J. (2007). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *OPHI Working Paper Series* (Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative), OPHI, Working Paper, 7.

Battiston, D, Cruces G.; López-Calva, L; Lugo, M.A y Santos, M.E (2009). "Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries". *Documento de Trabajo* N° 90. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Boltvinik, J. (1990). Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición. PNUD, Caracas (Venezuela).

Boltvinik, J. (1997). "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Scheingart, Martha (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México: El Colegio de México.

Bonfiglio, J. y Salvia, A. (2019). "Pobreza Multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales. Argentina Urbana: 2010-2018". *Documento de Trabajo ODSA-UCA* Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.

Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, Siglo XXI, México.

CEPAL (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*. Documento preparado por la División de Estadísticas de la CEPAL, para su discusión en la XII reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (abril 2013).

CEPAL. (2016). *Desarrollo Social Inclusivo: Una nueva generación de Políticas para superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CIDH. (2011). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington D.C: OEA.

CIDH (2017). *Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas*. Washington

D.C.: OEA.

Conconi, A. (2011). “Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales por ingresos y NBI”. *Serie Documentos de Trabajo, Documento de Trabajo N° 90*. Tesis de Maestría. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cortés, F. (2006). “Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social”. *Papeles de población, 12(47)*, 71-84.

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.

Feres, J. y Mancero, X (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. *Documento de Trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Feres, J., y Villatoro, P. (2012). *La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico (No. 78)*. Santiago de Chile: CEPAL.

INDEC. (2016). “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina”, en *Metodología INDEC N° 22*. Buenos Aires: INDEC.

López, C. y Safoján, R. (2013). “Un análisis multidimensional de la pobreza: evidencia reciente de las regiones en argentina”. *Revista Economía Política 12 (07)*. Buenos Aires.

ODSA-UCA. (2018). “Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)”. *Documento Estadístico 02/2018*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.

OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Costa Rica, OEA.

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: OACDH-ONU.

ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

Paz J. y Arévalo C. (2015), “Pobreza en Argentina: privaciones múltiples y asimetrías regionales” *Documentos de Trabajo*, Salta: IELDE.

PNUD. (2016). Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Disponible en: <http://cort.as/-HJqm>

PNUD. (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017*. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Salvia, A. y Lépore, E. (2006). Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales.. UNTREF/UNESCO, Buenos Aires.

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: ODSA-UCA.

Salvia, A., Bonfiglio, J. I., Vera, J. (2017). La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL. Boletín Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: ODSA-UCA.

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford,

Clarendon Press.

Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation, New York.

Tuñón, I. (2014). “Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos”, *Boletín Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*, Buenos Aires: ODSA-UCA.