

Situación de la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario de la Declaración de la Independencia según un enfoque basado en derechos

*Agustín Salvia
Juan Ignacio Bonfiglio*

1. Introducción

Las normas consagradas por diversos instrumentos internacionales y en la propia constitución nacional constituyen acuerdos civilizatorios a partir de los cuales se hacen exigibles los derechos de las personas, las familias y los pueblos a participar del desarrollo económico y social. La reducción del campo de las privaciones a las condiciones económicas (frecuentemente asimiladas a los ingresos individuales o de los hogares) obstaculiza un conocimiento integral del problema, dado que el cumplimiento de los derechos sociales exige una mirada más amplia que integre distintas dimensiones. Sobre esta base, este documento aborda la medición de la pobreza urbana en la Argentina desde una perspectiva multidimensional y registra su evolución para los años 2010-2015, etapa previa al Bicentenario de la Independencia Nacional. El objetivo central es dar cuenta del estado de las privaciones a nivel de derechos sociales desde una perspectiva multidimensional para la Argentina urbana en este momento particular de la vida social y política del país. Se sugieren además algunas líneas de acción que consideramos pueden aportar como propuestas respecto al diagnóstico presentado.

Adoptar los supuestos citados arriba implica una reformulación en la medición de la pobreza, no sólo en términos metodológicos, sino también conceptuales. Desde la perspectiva adoptada, incorporar la

dimensión de derechos a la medición de la pobreza implica principalmente ampliar la noción de desarrollo humano e integración social a partir de registro simultáneo, por una parte, de la capacidad de agencia que genera el ingreso monetario y, por otra, del cumplimiento efectivo de un conjunto de derechos sociales.

Aun cuando no se han alcanzado consensos teórico-metodológicos sobre la medición multidimensional de la pobreza en el contexto nacional, regional o internacional¹, resulta necesario explorar formas alternativas –al menos en nuestro país– con el fin de comenzar a construir una nueva etapa para las estadísticas públicas, obligadas a brindar de manera sistemática, rigurosa y transparente información que permita identificar privaciones injustas a nivel de los derechos sociales, el bienestar y el desarrollo humano.

En la actualidad existen diversos programas de estudio que abordan la temática de la pobreza multidimensional ofreciendo diferentes alternativas metodológicas para superar las mediciones convencionales por ingresos (LP) o necesidades básicas insatisfechas (NBI)². En el presente trabajo se ensaya una medida de pobreza multidimensional para la Argentina, correspondiente al período 2010-2015, que denominamos “Matriz de Pobreza Multidimensional desde un enfoque de Derechos” (MPMD),

¹ El campo de discusión es amplio y abarca cuestiones conceptuales, técnicas y de viabilidad. Cf. J. BOLTVINIK *et al.*, *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación América Latina y el Caribe*, CLACSO, 2014; R. MAURIZIO, “La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina”, en CEPAL, *Cohesión social en América Latina*. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores, Santiago de Chile, 2010.

² Las nociones de capacidades y funcionamientos elaboradas por A. Sen (*Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981) constituyen puntos de referencia a partir de los cuales se han elaborado nuevos modos de conceptualización y de medición de la pobreza. Actualmente, se destacan los trabajos de S. Alkire y J. Foster (“Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, OPHI Working Paper Series, Oxford, Oxford Poverty & Human Development Initiative, 7), en los cuales se inspiró la línea de trabajo que viene desarrollando CEPAL en los últimos informes del Panorama Social de América Latina (2013, 2014). J. Boltvinik (*Multidimensionalidad de la pobreza*) realiza una lectura crítica de las elaboraciones de CEPAL y CO-NEVAL, planteando una metodología alternativa para la medición multidimensional de la pobreza con base en sus trabajos anteriores.

aplicando para ello la metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México³.

La metodología adoptada tiene como antecedentes el enfoque matricial aplicado en América Latina hace más de tres décadas (Beccaria y Minujín, 1985; Kaztman, 1989). Esta metodología buscaba reflejar una tipología de situaciones de pobreza a partir de la intersección de dos ejes: el espacio del bienestar (LP) y el de las necesidades básicas (NBI). Pero a diferencia de este enfoque, la MPMD, si bien presenta un espacio asociado al bienestar (LI-LP), incluye otro espacio que se fundamenta en la evaluación de una serie de derechos sociales establecidos por la Constitución Nacional. Esta modalidad de medición no apunta a obtener una medida sintética de la pobreza multidimensional, sino a ampliar el campo de evaluación a partir del reconocimiento de que el desarrollo involucra la existencia de distintas dimensiones: la capacidad de agencia que genera el ingreso y el pleno cumplimiento de los derechos sociales establecidos.

De esta manera, la propuesta presentada cumple con el propósito de proporcionar elementos para el diagnóstico y seguimiento de la situación de la pobreza en nuestro país, desde un enfoque novedoso y consistente con las disposiciones legales aplicables y los desarrollos académicos recientes en materia de medición de la pobreza. En términos prácticos, esta metodología permite complementar el conocido método de pobreza por ingresos con la óptica de los derechos sociales.

Como fuente de información para el desarrollo de este estudio, se utiliza la Encuesta de la Deuda Social Argentina –Serie Bicentenario de la Universidad Católica Argentina (2010-2015); ver Anexo 1: Ficha Técnica EDSA–, en tanto que las fuentes oficiales disponibles no brindan información suficiente para la aplicación de esta metodología.

En el documento, se presenta de manera sintética la metodología utilizada y se definen las dimensiones, indicadores y umbrales aplicados en cada caso. En segundo lugar, se presentan para el período 2010-2015:*a*) el desempeño del Índice de Privaciones de Derechos (IPD), medido a partir

³ CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2009.

de una serie de 6 (seis) indicadores de carencias; y *b*) las estimaciones de la Matriz de Pobreza Multidimensional basado en Derechos (MPMD), resultante de la combinación de las medidas de indigencia y pobreza generadas por el método de ingresos (LP) y del Índice de Privaciones de Derechos (IPD). Por último, la sección se cierra planteando algunas líneas de discusión y propuestas para la definición de políticas de desarrollo, que encuentran particular correspondencia con la aplicación de esta metodología.

2. La matriz de pobreza multidimensional basada en Derechos (MPMD)

La Matriz de Pobreza Multidimensional basada en Derechos procura proporcionar una mirada más amplia del desarrollo social que contemple no solamente la autonomía y la libertad de agencia que brindan los ingresos, sino también las carencias sociales que según la normativa constituyen privaciones que deberían estar erradicadas. En términos de evaluación, se podría considerar que el espacio del Bienestar está asociado a los ingresos de los hogares particulares que pueden ser utilizados para la satisfacción de distintas necesidades; mientras que, en cambio, el espacio de Derechos está principalmente asociado a no sufrir privaciones que resultan injustas en tanto violentan derechos sociales inalienables e irrenunciables, claramente vinculadas con la responsabilidad que tienen las políticas públicas.

Operativamente se propone una construcción matricial que, más que resumir el fenómeno en una cifra, busca generar una tipología que contemple distintas situaciones cualitativamente heterogéneas en función de la situación, bajo espacios de privación disímiles⁴.

⁴ La metodología propuesta implica retomar el método de matriz bidimensional de medición de la pobreza por ingresos y por NBI elaborado, desarrollado por L. BECCARIA y A. MINUJÍN (*Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, Documento de Trabajo N.º 6, INDEC, Buenos Aires, 1985) y R. KAZTMAN (“La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL* 37, 1989). Este tipo de propuesta contrasta con otras formas de medición de la pobreza multidimensional que no mantienen una lógica matricial similar, como las presentadas por CEPAL. Cf. CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2013*, Santiago de Chile; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2014*, Santiago de Chile.

Este estudio se llevó a cabo mediante una adaptación de la metodología que utiliza CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL 2010; Cortés, 2014)⁵. La construcción de la MPMD constituye una adaptación a partir del enfoque sobre el desarrollo adoptado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina⁶. A continuación se presentan las definiciones centrales adoptadas para evaluar privaciones vinculadas al desarrollo social y se argumenta la pertinencia de la perspectiva de derechos como orientador de esta metodología.

Para esta metodología, un hogar y su población es pobre si sufre de privaciones tanto en el espacio de Bienestar (pobre por ingreso según LP), como en el espacio de Derechos (al menos una privación en el IPD). En caso de que sólo se sufra de carencia en una de las dos dimensiones, el hogar es considerado en situación de vulnerabilidad en la dimensión afectada.

2.1. El espacio del Bienestar

Bajo el espacio del bienestar se evalúa la capacidad de autonomía económica y agencia de los hogares, medida a partir de los ingresos corrientes. El objetivo radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan el pleno desarrollo de las libertades de las personas, reconociendo en este sentido el papel central que tiene el ingreso en las economías de mercado para la adquisición de bienes y servicios (ONU, 2004, citado por CONEVAL, 2009). Es decir, esta dimensión está principalmente asociada a la capacidad de los hogares de acceder a recursos económicos corrientes a través del mercado y/o distintos mecanismos –públicos o privados– de transferencia de ingresos.

⁵ Una tercera dimensión formalmente considerada por CONEVAL es la “cohesión social”. Sin embargo, esta no ha sido desarrollada, dado que todavía se encuentra en estudio y tampoco ha sido integrada al índice de privaciones por dicho organismo. Según F. CORTÉS (“La medición multidimensional de la pobreza en México”, en J. Boltvinik *et al.*, *Multidimensionalidad de la pobreza...*, p. 105), la principal dificultad es que en dicho concepto no es clara su unidad de referencia, o, al menos, la unidad de referencia no son los hogares ni los individuos, de los que sí dan cuenta las otras dimensiones.

⁶ Ver A. SALVIA, F. TAMI, “Introducción: desarrollo humano y deuda social”, en A. Salvia, F. Tami, (coords.), *Barómetro de la Deuda Social Argentina, Año 1: las grandes desigualdades*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 2005.

Al igual que en el método tradicional de medición por línea de pobreza, la identificación en este caso de los hogares con carencias se realiza a partir de los umbrales que ofrecen los valores de la CBA –línea de indigencia– y la CBT –línea de pobreza– para cada hogar. Para dar cuenta del bienestar económico, se utiliza como indicador el ingreso de los hogares y como umbral mínimo de satisfacción las Líneas de Indigencia (LI) y las Líneas de Pobreza (LP) 2010-2015 “no oficiales” adoptadas por el Observatorio de la Deuda Social Argentina⁷.

2.2. El espacio de los Derechos

En el espacio de los derechos, se parte del reconocimiento de los Derechos como la expresión de realizaciones que, por su urgencia e importancia, son consideradas comunes a todos los seres humanos. Este argumento se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para su dignidad y plena integración social, que al ser adoptadas por el marco jurídico nacional o internacional, se convierten en obligaciones para los Estados. Estos deben generar los mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso de sus ciudadanos al pleno ejercicio de los derechos sociales. De esta manera, se busca evaluar el acceso a una serie de recursos y/o logros que dan cuenta del incumplimiento de una serie de derechos de bienestar inherentes a todo ser humano, universales, absolutos, inalienables, insolubles e indivisibles⁸.

En el espacio de los derechos de integración social se evalúan 6 (seis) dimensiones de privaciones, medidas a nivel de los hogares, cuyos umbrales se fijaron atendiendo el marco jurídico nacional-internacional, así como los parámetros formulados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2002, 2004, 2009). El Recuadro 1 presenta las definiciones de las dimensiones de derechos utilizada; en el Recuadro 2, los indicadores y los umbrales de privación considerados. Las dimensiones abordadas fueron: 1) Alimenta-

⁷ En el documento de trabajo ODSA-UCA, “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de balance”, 2016, se presenta una descripción detallada de la metodología de medición de la pobreza por ingresos.

⁸ Cf. F. CORTÉS, “La medición multidimensional de la pobreza en México”.

ción adecuada; 2) Cobertura de Salud; 3) Acceso a Servicios Básicos; 4) Vivienda Digna; 5) Accesos Educativos; y 6) Empleo y Seguridad Social⁹.

Recuadro 1: Definiciones de dimensiones de derechos sociales

<p>1. Seguridad Alimentaria: Se considera el acceso por parte del hogar a una alimentación adecuada, lo que supone como mínimo no pasar privaciones en las porciones necesarias de alimento por motivos económicos.</p>
<p>2. Cobertura de Salud: Se considera la dotación de recursos frente a situaciones de riesgo respecto a la salud; su condición deficitaria se define a partir de la situación en la que algún componente del hogar no tenga ningún tipo de cobertura de salud y donde se tuvo que reducir gastos en consultas y/o en medicamentos por motivos económicos.</p>
<p>3. Acceso a Servicios Básicos: Se consideran servicios básicos aquellos vinculados al saneamiento de la vivienda. Se identifica la situación de carencia cuando existe déficit en el servicio sanitario o ausencia de conexión a la red de agua corriente.</p>
<p>4. Vivienda Digna: Se evalúa el tipo y los materiales que constituyen la vivienda, por una parte, y por otra, el espacio relativo, como indicadores asociados al derecho a una vivienda digna; el déficit en cualquiera de estos aspectos determina privación en la dimensión.</p>
<p>5. Accesos Educativos: El criterio normativo utilizado responde a la noción de integración educativa a partir de la asistencia pasada o presente a instituciones educativas formales. Se definió como carencia la existencia de niños o adolescentes sin asistencia escolar y que no han terminado el secundario, o bien que ninguna de las personas adultas del hogar haya alcanzado un nivel mínimo de credenciales educativas</p>
<p>6. Empleo y Seguridad Social: Se considera como carencia asociada al derecho a un empleo decente y a la seguridad social, la situación en la que un hogar no tiene siquiera un miembro con un empleo con aportes a la seguridad social ni con ninguna jubilación o pensión contributiva.</p>

⁹ El índice de privación de derechos (IPD) constituye un índice sumatorio de las carencias que presenta cada hogar. Sus valores se ubican entre 0 (ninguna carencia) y 6 (presencia de carencia en todas las dimensiones).

Recuadro 2: Definiciones de Indicadores y umbrales de carencias en las distintas dimensiones del espacio de derechos

Seguridad Alimentaria	Inseguridad Alimentaria	Expresa la reducción involuntaria de la porción de comida y/o la percepción frecuente de experiencias de hambre por problemas económicos durante los últimos 12 meses.	Hogares que expresan haber reducido porciones de alimento de sus miembros por motivos económicos en los últimos 12 meses.
	Cobertura de Salud	Reducción de Gastos en Salud	Expresa la reducción de gastos en el hogar tanto en atención médica como en medicamentos por motivos económicos.
Acceso A Servicios Básicos		Sin Cobertura de Salud	Situación en la que los componentes del hogar no tienen cobertura de salud, teniendo acceso únicamente al sistema público.
	Déficit del Servicio Sanitario	Situación en la que una vivienda no cuenta con baño, retrete, o en caso de tenerlo, carece de descarga mecánica o arrastre de agua.	No tiene baño al interior de la vivienda o tiene retrete sin descarga mecánica.
Vivienda digna	Sin Conexión a Red de Agua Corriente	Carencia de conexión a la red pública de agua corriente, lo que constituye un factor de riesgo sanitario por la transmisión de patologías infectocontagiosas.	La vivienda no tiene conexión a la red pública de agua corriente.
	Hacinamiento	Número elevado de personas por cuarto habitable, lo que afecta la salubridad y la privacidad de las personas.	Hogares en cuyas viviendas conviven tres o más personas por cuarto habitable.

Vivienda Digna	Vivienda Precaria	Viviendas que por su estructura o materiales de construcción no cumplen con las funciones básicas de aislamiento hidrófugo, resistencia, delimitación de los espacios, aislación térmica, acústica y protección superior contra las condiciones atmosféricas.	Hogares que habitan casillas, ranchos o viviendas construidas con materiales inadecuados o sin revoque en las paredes.
	Accesos Educativos	Inasistencia educativa	Expresa una medida del déficit de escolarización para niños y adolescentes, a partir de la no asistencia a una institución educativa formal.
Empleo y Seguridad Social	Sin nivel educativo mínimo / Bajo clima educativo del hogar	Expresa la no adquisición por parte de ningún componente adulto del hogar de un nivel mínimo en relación a las credenciales educativas.	Ninguna persona de más de 40 años completó la escuela primaria. Ninguna persona de entre 19 a 40 años terminó el secundario.
	Sin aportes a la Seguridad Social	Ningún aportante de ingresos en el hogar tiene un empleo registrado con aportes a la seguridad social.	Ningún ocupado en el hogar tiene aportes a la seguridad social.
No acceso a la Jubilación		Ninguna persona en el hogar accede a una jubilación o pensión contributiva.	Ningún adulto del hogar percibe jubilación o pensión contributiva.

A partir de la consideración de cada una de estas dimensiones de manera dicotómica (0-1 según se presente o no déficit en cada dimensión), se construye un Índice de Privación de Derechos (IPD), por medio de una sumatoria simple de carencias. La situación de carencia se identifica a partir de la privación en los hogares en al menos una de las dimensiones que conforman el IPD. Este criterio responde

al carácter absoluto de los derechos, que son indivisibles e indisolubles, no existiendo una jerarquía ni medida de ponderación que permita asignar mayor o menor importancia a alguna en particular.

2.3. La matriz de pobreza multidimensional

La combinación de las medidas de bienestar (LI, LP) y de privaciones (IPD) determina una matriz que permite caracterizar la pobreza multidimensional con un enfoque de derechos (MPMD). Los componentes de esta matriz se representan en la Figura 1 (ANEXO 2) y se describen en el Recuadro 3. A partir de ello, se establece que la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a derechos sociales fundamentales. En este marco, debe tomarse en cuenta que producir una medición en una, dos o más dimensiones no es un problema aritmético o estadístico, sino conceptual. Si el fenómeno de la pobreza se define sólo en el espacio del bienestar, entonces será necesario construir una medida única; pero si dicho fenómeno se define en al menos dos dimensiones conceptualmente diferentes será necesario disponer de datos para cada una de ellas¹⁰.

**Recuadro 3. Matriz de Pobreza Multidimensional
basada en Derechos (MPMD).
Definiciones de situaciones de pobreza y vulnerabilidad**

Situación de pobreza	I.a. Pobreza extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia y con al menos una carencia vinculada a derechos.
	I.b. Pobreza no extrema	Hogares cuyos ingresos se encuentran entre la línea de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y tienen al menos una carencia vinculada a derechos.

¹⁰ F. CORTÉS, “La medición multidimensional de la pobreza en México”, p. 101.

Situaciones de vulnerabilidad	II. Vulnerabilidad por carencias sociales	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza, pero tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
	III. Vulnerabilidad por ingresos	Hogares cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza, pero no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.
Situación de no pobreza	IV. Sin pobreza ni vulnerabilidad	Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza y no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.

En el Recuadro 3, se hace una descripción de las distintas categorías de pobreza y vulnerabilidad surgidas a partir de la intersección de los planos de bienestar y de carencias de derechos. La situación de pobreza multidimensional se establece a partir del criterio de intersección (registra carencias tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos), mientras que la carencia en el espacio de derechos se define a partir del criterio de unión: el registro de carencia en al menos una dimensión implica una situación deficitaria en el ámbito de los derechos¹¹. El segmento de la población en situación de Pobreza Multidimensional es, a su vez, dividido en dos: uno de Pobreza Extrema, compuesto por los hogares que registran al menos una carencia social y cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia¹², y

¹¹ Para esta definición se tiene en cuenta el carácter absoluto e indivisible de los derechos, según el cual no hay derechos más importantes que otros y la situación de vulneración ya define un status diferencial. Esta resolución del umbral en el espacio de derechos difiere de la aplicada en otros estudios, por ejemplo, el utilizado por el OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative), el cual utiliza un conjunto de medidas sintéticas para dar cuenta de la pobreza multidimensional. Desde este enfoque, un hogar es pobre dependiendo del nivel y la cantidad de carencias fijados como umbrales. En este punto, no hay un criterio teórico que permita establecer la cantidad de carencias que debe tener una unidad para ser considerada pobre.

¹² El modelo de CONEVAL plantea la delimitación de la pobreza extrema a partir de los siguientes criterios: *a)* condición deficitaria en el espacio de bienestar: el hogar tiene ingresos menores a la línea de indigencia; *b)* en el espacio de derechos, tiene al menos una cantidad de carencias determinada estadísticamente a partir de la constitución de

otro grupo de Pobreza No Extrema, que comprende los hogares que, además de sufrir al menos una carencia social, superan la línea de indigencia, pero no la línea de pobreza medidas por ingresos.

Fuera de la situación de pobreza multidimensional, se describen dos situaciones diferentes de vulnerabilidad social cuando la población sufre privación en sólo una de las dos dimensiones. Por una parte, los hogares que presentan al menos una privación de derechos, pero cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza (LP); y, por otro lado, los hogares cuyos ingresos corrientes se ubican por debajo de la línea de pobreza, pero que no registran ninguna otra privación social. Por último, en la última categoría se ubican los hogares no pobres ni vulnerables que satisfacen tanto la dimensión de bienestar como la de cumplimiento de derechos sociales.

La categoría de Pobreza Extrema, es decir, cuando los ingresos no cubren la CBA y al mismo tiempo está presente al menos una carencia social, permite identificar un subgrupo cuya exclusión social es más profunda (profundidad de la carencia de ingresos). Del mismo modo, cualquiera sea la situación de pobreza, la misma será más profunda cuanto mayor sea la cantidad o proporción de dimensiones en que los hogares presentan carencias.

Entre otras posibilidades que brinda este método cabe destacar la posibilidad de diferenciar de manera precisa los ámbitos de política económica o fiscal que afectan a la dimensión de bienestar económico, ya sea directamente a través del nivel de ingreso, o indirectamente por medio del impacto sobre los precios de los bienes y servicios que modifican las líneas de pobreza. Por otra parte, también permite especificar la contribución de las políticas de inversión social, económicas y laborales cuyos efectos directos influyen en el índice de privación (IPD).

grupos lo más homogéneos posibles a su interior y lo más heterogéneos posibles entre sí, tanto en el espacio del bienestar como de los derechos sociales. En el presente documento se optó por tomar como factor de distinción solamente el criterio de bienestar, sin utilizar la definición estadística del punto de corte en la dimensión de carencias.

3. Estimación de la incidencia de la pobreza multidimensional en la Argentina a partir de la MPMD

A continuación se presenta una selección de resultados que surgen de la adaptación de la metodología descrita para el período 2010-2015. En primer lugar, se analiza la proporción de hogares que presentan condiciones deficitarias en las distintas dimensiones de derechos que conforman el IPD. En segundo lugar, se analiza para la población general la cantidad de carencias sociales con el fin de caracterizar el nivel de concentración de tales déficits. En ambos casos, la evaluación de la pobreza se hace a nivel de cantidad o proporción de hogares afectados, así como cantidad o proporción de personas con residencia en dichos hogares. Finalmente, se presentan las estimaciones de incidencia para cada situación de pobreza que describe la Matriz de Pobreza Multidimensional basada en Derechos para el período 2010-2015¹³.

3.1. Incidencia de cada una de las carencias en el espacio de derechos

La incorporación a un índice multidimensional del espacio de derechos sociales implica en una primera instancia la estimación de la incidencia de las carencias para las distintas dimensiones de derechos consideradas. A continuación se da cuenta de los niveles y cambios en la incidencia del déficit para cada una de las dimensiones que conforman el IPD. Al respecto, los cuadros 1 y 2 brindan información sobre el porcentaje de hogares y de población afectados por cada carencia para el período 2010-2015. En tal sentido, la primera observación que cabe destacar es que las carencias que a más hogares afectaban en el 2015 eran las asociadas al acceso a la cobertura de salud adecuada y al empleo y la seguridad social, ubicándose en el 18,1% y en 22,9% respectivamente (22,3% y 25% de la población).

¹³ La evolución de la dimensión del bienestar, desarrollada a partir del enfoque tradicional (LP-LI) se presenta en el documento ODSA-UCA, “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de balance”, 2016.

Se observa, a su vez, una mejora en el IPD referida al acceso educativo, en donde la carencia cayó de 23,2% a 16,5% hogares (de 30,7% a 20,2% personas), seguido por mejoras en las dimensiones de acceso a servicios básicos de la vivienda: de 17,9% a 14,9% hogares (de 21,0% a 17 % personas); vivienda digna: de 18,1% a 16,1% hogares (de 23,1% a 20,3% personas), y, por último, empleo y seguridad social: de 24,9% a 22,9% hogares (de 26,7% a 25,2% personas). En menor proporción también se registra una mejora en el acceso a una alimentación adecuada, cuya carencia afectaba en 2015 al 12,3% de los hogares y al 14,7% de la población.

Estas mejoras contrastan con las dificultades para el acceso a una cobertura de salud satisfactoria que no muestra variaciones entre las puntas del período. Se observa en 2015 que el déficit alcanza al 18% de los hogares, afectando a un 22,3% de la población en 2015 contra un 21,8% en 2010.

Cuadro 1. Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales. Hogares urbanos, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
Acceso a una alimentación adecuada	13,4%	11,2%	11,6%	12,6%	13,4%	12,3%	-1,1	*
Acceso a la salud	18,0%	15,9%	16,9%	16,2%	18,4%	18,1%	0,1	-
Conexión a servicios básicos	17,9%	17,9%	17,0%	15,3%	14,9%	14,9%	-3,0	***
Acceso a una vivienda digna	18,1%	16,8%	17,5%	17,7%	16,7%	16,1%	-2,0	**
Accesos educativos	23,2%	19,8%	20,9%	18,6%	17,9%	16,5%	-6,7	***
Acceso al empleo y la seguridad social	24,9%	25,3%	24,2%	24,4%	23,3%	22,9%	-2,0	*

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 2. Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales. Población en hogares urbanos con carencias, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
Acceso a una alimentación adecuada	15,8%	13,2%	14,0%	14,7%	15,9%	14,7%	-1,1	***
Acceso a la salud	21,8%	19,0%	20,8%	19,8%	23,2%	22,3%	0,5	-
Conexión a servicios básicos	20,7%	19,9%	18,6%	16,6%	16,9%	16,9%	-3,8	***
Acceso a una vivienda digna	23,1%	22,0%	22,3%	21,8%	22,2%	20,3%	-2,8	***
Accesos educativos	30,7%	25,8%	27,0%	24,1%	23,5%	20,2%	-10,5	***
Acceso al empleo y la seguridad social	26,7%	29,7%	26,3%	27,6%	26,3%	25,2%	-1,5	***

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

En las dimensiones que expresan las mejoras más importantes tanto a nivel de hogares como de población (accesos educativos, conexión a servicios básicos, acceso a una vivienda digna) tiende a observarse un incremento sostenido en los niveles de reducción de déficit, en algunos mayormente concentrados entre los años 2011 y 2013. Sin embargo, en el acceso a la alimentación adecuada y a la salud se observa que, tras una mejora sensible en los dos primeros años, los hogares experimentaron un deterioro progresivo que llegó a igualar o superar los niveles de 2010, aunque esta situación parecería estabilizarse y volver a mejorar hacia el final de la serie. Para observar las diferencias entre regiones y su evolución ver el ANEXO 2.

3.2. Incidencia y profundidad de carencias sociales en espacios de derechos

A partir de la metodología aplicada, se puede dar cuenta de un conjunto de medidas de incidencia diversas. En este sentido, a partir del IPD es posible observar la evolución de las carencias en el espacio de derechos.

Cuadro 3. Presencia de carencias en derechos sociales en los hogares y en la población, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
HOGARES								
Al menos una carencia	53,3%	51,8%	52,6%	50,4%	48,5%	47,7%	-5,6	***
Dos carencias y más	30,6%	28,7%	28,3%	27,6%	26,9%	26,4%	-4,2	***
Tres carencias y más	17,6%	15,8%	15,3%	15,6%	15,9%	15,1%	-2,5	***
POBLACIÓN								
Al menos una carencia	60,0%	58,5%	58,7%	57,4%	55,8%	53,7%	-6,4	***
Dos carencias y más	37,7%	35,3%	34,5%	33,2%	33,1%	31,7%	-6,1	***
Tres carencias y más	22,5%	20,7%	19,7%	19,7%	20,5%	19,1%	-3,4	***

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

En el cuadro 3 se observa que, bajo el período 2010-2015, el porcentaje de hogares con al menos una carencia en el IPD pasó de 53,3% a 47,7% (60% a 53,7% a nivel de las población); se destaca, por otra

parte, que en una situación de mayor profundidad de carencias en el espacio de los derechos, la proporción de hogares que registran al menos dos o tres carencias descendieron 4,2p.p. y 2,5p.p. respectivamente (6,1 p.p. a 3,4p.p.en la población), registrándose también una evolución positiva que, si bien menor en términos absolutos, resulta más importante en términos relativos a la experimentada por los hogares con una sola carencia. A fines del año 2015 cerca 2 de cada 10 personas residían en hogares con al menos 3 carencias en el espacio de derechos sociales y si bien se observa una mejora entre los años 2010-2015, cabe destacar que una proporción importante de la población se encuentra en una situación de fuerte vulnerabilidad. En particular, su relevancia está relacionada en que al menos reunir 2 o 3 indicadores de déficit refiere a un régimen de extrema marginalidad social, el cual impone una situación de exclusión estructural, pero mucho más si se carece de ingresos para cubrir una canastas básica de productos y servicios básicos.

Cuadro 4. Cantidad de carencias registradas en espacio de derechos en Hogares urbanos, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.
Sin carencias	46,7%	48,2%	47,4%	49,6%	51,5%	52,3%	5,6 ***
1 Carencia	22,7%	23,0%	24,3%	22,8%	21,6%	21,3%	-1,4 *
2 Carencias	13,0%	12,9%	13,0%	12,0%	11,0%	11,4%	-1,7 ***
3 Carencias	8,7%	8,6%	7,5%	8,2%	7,5%	7,7%	-1,0 **
4 Carencias	4,9%	4,4%	4,7%	4,3%	4,8%	4,1%	-0,8 **
5 Carencias	2,9%	2,2%	2,3%	2,5%	2,6%	2,2%	-0,7 **
6 Carencias	1,1%	0,6%	0,9%	0,7%	1,1%	1,0%	-0,1 -
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Cuadro 5. Cantidad de carencias registradas en espacio de derechos en población urbana, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.
Sin carencias	40,0%	41,5%	41,3%	42,6%	44,2%	46,3%	6,4 ***
1 Carencia	22,3%	23,2%	24,2%	24,3%	22,6%	22,0%	-0,3 -
2 Carencias	15,2%	14,6%	14,8%	13,5%	12,7%	12,6%	-2,7 ***
3 Carencias	10,8%	10,6%	9,2%	10,2%	9,4%	9,7%	-1,1 ***
4 Carencias	6,4%	6,0%	6,1%	5,5%	6,0%	5,2%	-1,2 ***
5 Carencias	4,0%	3,3%	3,0%	3,0%	3,6%	2,7%	-1,3 ***
6 Carencias	1,3%	0,8%	1,4%	0,9%	1,4%	1,5%	0,2 *
Total	100%	100%	100%	100%	100,0%	100%	

Finalmente, la observación de la evolución del total de carencias en dimensiones de derechos sociales para hogares y población urbana en el período 2010-2015 revela que la mejora en el cumplimiento de los derechos se expresó fundamentalmente a partir de una reducción de las carencias en los hogares que menos carencias tenían. En este sentido, se destaca que los hogares con 1 carencia se reducen en 1,4 p.p. entre 2010 y 2015, mientras que los que tienen 2 carencias lo hacen en 1,7 p.p. en el mismo período (para personas que residen en hogares con 1 carencia o con 2 carencias, la reducción es de 0,3 p.p. –no significativa– y de 2,7 p.p. respectivamente), mientras que la reducción del peso de hogares con mayores niveles de carencia tiene lugar con una intensidad algo mayor a lo largo del período analizado. Asimismo se evidencian diferencias entre las distintas regiones urbanas en la cantidad de carencias que muestran los hogares y cómo varían a lo largo del período (ver ANEXO 2).

3.3. Incidencia de la pobreza multidimensional en la Argentina¹⁴

Tal como se ha señalado anteriormente, la matriz de pobreza multidimensional (MPMD) se constituye a partir de la vinculación entre el espacio de los derechos y el espacio del bienestar¹⁵. En esta línea, los cuadros 6 y 7 dan cuenta de variación no significativa para el período 2010-2015 tanto en el porcentaje de hogares como de personas en situación de pobreza (-0,4 p.p. y -0,6 p.p., respectivamente)¹⁶. Sin embargo, cabe observar la presencia de dos tendencias diferentes durante

¹⁴ El estudio realizado en México por CONEVAL utilizando esta metodología arrojó para el año 2010 los siguientes resultados: población en situación de pobreza (46,2%), población en situación de pobreza extrema (10,4%), población en situación de pobreza moderada (35,8%), población vulnerable por carencias sociales (28,7%), población vulnerable por ingresos (5,8%), población no pobre ni vulnerable (19,3%). Cf. F. CORTÉS, “La medición multidimensional de la pobreza en México”.

¹⁵ La estimación de la incidencia de pobreza por ingresos, y la privación en el espacio del bienestar, se basó en el documento de VERA, *Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015*. Tiempos de balance. Documento de trabajo, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, abril de 2016.

¹⁶ Para ver estimación de incidencia de pobreza multidimensional para las distintas regiones urbanas, consultar el ANEXO 2.

el período en materia de evolución de la pobreza multidimensional. Se observa, por una parte, una caída de la misma entre los años 2010 y 2011; sin embargo, a partir de 2012, la pobreza vuelve a crecer de manera sostenida hasta 2014 dibujando una “U”, llegando de esta manera a alcanzar valores cercanos a los que inician la serie, estabilizándose hacia 2015. En buena medida, esta última evolución se explicaría fundamentalmente por el comportamiento de los ingresos.

Cuadro 6. Pobreza multidimensional. Porcentaje de hogares. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig
En situación de pobreza multidimensional	17,1%	14,2%	15,2%	15,9%	16,6%	16,6%	-0,4	-
En situación de pobreza extrema	3,8%	3,6%	3,2%	3,2%	3,4%	3,2%	-0,6	*
En situación de pobreza no extrema	13,3%	10,7%	12,0%	12,7%	13,2%	13,4%	0,1	-
Vulnerables por carencias	36,3%	37,6%	37,5%	34,5%	32,1%	31,2%	-5,2	***
Vulnerables por ingresos	1,3%	1,2%	1,6%	2,1%	1,7%	2,2%	0,9	***
No vulnerables por carencias ni por ingresos	45,3%	46,9%	45,7%	47,5%	49,6%	50,0%	4,7	***
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 7. Pobreza multidimensional. Porcentaje de población. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig
En situación de pobreza multidimensional	26,3%	22,7%	23,9%	24,2%	26,0%	25,6%	-0,6	-
En situación de pobreza extrema	6,4%	5,9%	5,7%	5,4%	6,4%	5,3%	-1,0	***
En situación de pobreza no extrema	19,9%	16,8%	18,2%	18,8%	19,7%	20,3%	0,4	-
Vulnerables por carencias	33,9%	35,8%	34,9%	33,3%	29,9%	28,2%	-5,7	***
Vulnerables por ingresos	1,9%	1,9%	2,3%	3,2%	2,7%	3,4%	1,4	***
No vulnerables por carencias ni por ingresos	37,9%	39,5%	39,0%	39,3%	41,4%	42,8%	4,9	***
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

En cuanto al espacio de carencias que mide el IPD, cabe observar una caída significativa de hogares en situación de vulnerabilidad por carencias entre ambas puntas del período, tanto en hogares como personas (-5,2 p.p. y -5,7 p.p., respectivamente).

De tal manera que, a finales de 2015, el 16,6% de los hogares y el 25,6% de la población era pobre en este espacio multidimensional. Al interior de esta población cabe destacar la incidencia de 3,2% de hogares

(5,3% de la población) en situación de pobreza extrema, en tanto que la pobreza no extrema llegaba a 13,4% de los hogares (20,3% de la población). Las variaciones en la proporción que asume cada grupo resultan no significativas en términos estadísticos; sin embargo, se registra una tendencia descendente en los hogares en situación de pobreza extrema. Por otra parte, se registra una tendencia al incremento de los hogares y de la población vulnerable por ingresos (0,9 p.p. y 1,4 p.p., respectivamente). Por último, cabe advertir que, a pesar de la mejora observada, la vulnerabilidad por carencias todavía afectaba en 2015 a 31,2% de los hogares (28,2% de la población). De tal manera que a fines de 2014, el 50% de los hogares urbanos y el 57,2% de la población con residencia en dichos hogares se encuentra en situación de pobreza o con algún grado mayor o menor de vulnerabilidad en los dos espacios considerados.

Como ya se señaló, tuvo lugar a lo largo del período una reducción del porcentaje de hogares con carencias en dimensiones de derechos. Este positivo comportamiento general del IPD es el que explicaría principalmente la caída de la pobreza multidimensional y de las situaciones de vulnerabilidad entre 2010 y 2015.

Los comportamientos observados a partir del análisis de la evolución de la incidencia de la pobreza multidimensional y la evolución de la profundidad en los niveles de carencias sociales para la población en general, no resultan contradictorios con un período dominado por altos niveles de inflación, así como bajo nivel de creación de empleos o, incluso, destrucción de los mismos, en el contexto de la existencia de un núcleo duro de pobreza estructural que se mantiene prácticamente sin cambios. La leve reducción (a nivel de hogares) y el no incremento de la pobreza extrema se explican por la ampliación de la cobertura y/o la actualización de los ingresos que representaron los sistemas y programas públicos de transferencias, impidiendo esto el aumento de la pobreza extrema. Al mismo tiempo, gracias a diferentes políticas sociales fue posible reducir la elevada incidencia que mantiene la vulnerabilidad por carencias, aunque en menor medida en las situaciones estructurales en donde se concentra mayor cantidad de carencias.

A partir de estos análisis es posible concluir que habría tenido lugar entre los años 2010 y 2015 una tendencia a la reducción de la

pobreza en términos multidimensionales, que se habría moderado hacia el final del período; esto probablemente debido al deterioro que experimentó la capacidad de consumo de los hogares en un contexto crecientemente inflacionario. Se destaca a su vez que tiene lugar un proceso de reducción de carencias principalmente para los hogares no pobres y para los menos vulnerables (con niveles de IPD más bajos), como consecuencia de una mayor inversión tanto pública como de los propios hogares en materia de infraestructura social, vivienda y logros educativos. Sin embargo, cabe reiterar que hacia finales de 2015, todavía el 25,6% de la población sufriría de pobreza multidimensional; al mismo tiempo, que el 31,6% presentaría una situación vulnerable, sobre todo por carencias sociales (28,2%). Todos ellos, niveles de privación que dan cuenta de un problema de pobreza estructural asociado a la incapacidad del sistema económico-ocupacional –fundado en un régimen de mercado– para incluir al conjunto de la población en un modelo de desarrollo socialmente sustentable.

4. Propuestas de políticas frente a la pobreza

Con el desarrollo en este documento de un método multidimensional de medición de pobreza, se buscó ampliar la comprensión de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que experimenta nuestro país al cierre del período del Bicentenario. Para ello se introdujeron dimensiones de análisis que no siempre son contempladas a la hora de estudiar, diagnosticar y diseñar políticas para atender el desarrollo social, no al menos desde una perspectiva integral y combinada. Consideramos este enfoque como una opción enriquecedora respecto a las privaciones injustas que aún hoy padece una parte importante de la sociedad y que constituyen una deuda social persistente.

Tras la crisis del 2001 y particularmente desde los gobiernos que asumieron a partir del 2003, tuvo lugar un cambio relevante en las políticas sociales. Los programas de protección contra la pobreza fueron adoptando un carácter más extendido, tomando las transferencias directas de ingresos a los hogares un lugar central en la política social (principalmente a través del sistema de jubilaciones y pensiones y de

la AUH)¹⁷. Si bien los programas de transferencias han contribuido de manera importante para brindar cobertura frente a las necesidades económicas más urgentes, no se constituyeron ni podrían constituirse en un sistema efectivo para erradicar la marginalidad estructural en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, servicios y acceso a la seguridad social. Dichas necesidades sólo pueden satisfacerse en un contexto socio-económico e institucional que favorezca la inclusión y brinde seguridad social en los diferentes ámbitos donde se desenvuelve la vida social: la familia, el hospital, la escuela, el barrio, el trabajo y las redes sociales.

Concebir la pobreza desde un enfoque multidimensional basado en derechos supone más que una cuestión técnica, un desafío teórico-conceptual. Hacer visibles situaciones relativas a las privaciones que exceden el factor ingresos da lugar a la redefinición de pisos mínimos en términos de bienestar y cumplimiento de derechos, que tienen impacto en las políticas a implementar contra la pobreza. Si bien los ingresos familiares se constituyen como un aspecto relevante en términos de pobreza, del enfoque adoptado se desprende que no lo agota, pudiendo registrarse fenómenos de privación social y económica, aún superando los niveles que establecen las distintas canastas básicas.

Partiendo entonces de un enfoque multidimensional de la pobreza, y en vistas de una política de largo plazo efectiva, se desprende la necesidad de una estrategia integral que, para lograr el cumplimiento pleno de derechos, coordine distintas áreas del gasto público que permitan una adecuada articulación entre los distintos ámbitos de las políticas sociales y el mercado. Esto implicaría pensar en la salida del subdesarrollo no como un problema asociado a una coyuntura

¹⁷ Si bien se destacan las políticas de transferencia directa de ingresos, cabe aclarar que también tuvieron lugar un conjunto de políticas y cambios institucionales que contribuyeron a mejorar los niveles de bienestar y reducir la vulnerabilidad de los hogares en distintos ámbitos relativos a los derechos sociales. En tal sentido, se pueden señalar como los más relevantes: el incremento en el gasto público social que se canalizó en el aumento del presupuesto educativo, de planes de distribución de medicamentos (Programa Remediar), inversión en infraestructura y servicios urbanos; también se destacan la ley de medicamentos genéricos (N.º 25.649), la revitalización de los convenios colectivos de trabajo y el incremento del salario mínimo entre otros.

político-económica, sino como un proceso de cambios estructurales cuyo horizonte debe ser necesariamente el mediano/largo plazo.

En este contexto, resultan claves para alcanzar el cometido buscado, tanto la capacidad de las políticas públicas para ofrecer de manera universal condiciones de pleno desarrollo humano en materia de salud, educación, vivienda, hábitat, empleo, etc., como también la posibilidades por parte de los hogares de participar activamente en el mercado de trabajo, con el fin de lograr un sustento económico que brinde autonomía y capacidad de ahorro e inversión familiar. La superación de la pobreza estructural que afecta a nuestra sociedad dependerá entonces tanto del esfuerzo político-económico del Estado como de los agentes de mercado y las propias familias. En cualquier caso, tal iniciativa habrá de implicar políticas fiscales redistributivas, un Estado capaz de planificar y regular la inversión siguiendo prioridades sociales, agentes económicos comprometidos con los sectores más vulnerables, centros académicos y profesionales dispuestos a contribuir con un programa de desarrollo de esta naturaleza, y, por último, una sociedad menos predilecta a consumir el presente y más motivada a proyectar el futuro.

Pero en el corto plazo los esfuerzos deberían estar orientados no solamente al segmento de la población que reside en hogares con mayores niveles de carencias y que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza (situación de pobreza multidimensional), sino también a los que, teniendo ingresos por encima de la línea básica, presentan distintos tipos de carencias (situación de vulnerabilidad por carencia en dimensiones de derechos). Mientras que los primeros se encuentran, en muchos casos, asistidos por distintos tipos de programas de transferencias de ingresos, que no alcanzan para revertir totalmente la situación, los hogares que presentan vulnerabilidad por carencias sociales tienden a tener ingresos más altos, pero están sometidos a importantes niveles de vulnerabilidad, probablemente menos visible que en el caso de los anteriores. Esta aclaración se vuelve relevante en la medida que los criterios de focalización de un conjunto de disposiciones pueden excluir a una porción de la población que requeriría en distintas circunstancias que sus necesidades sean atendidas por la política social.

En los últimos años, las políticas que se configuraron en torno a las transferencias de ingresos, han demostrado tener un impacto progresivo. Por una parte la mejora se ha verificado a partir del efecto de la AUH en el descenso en la tasa de indigencia; las transferencias a partir de la expansión de las jubilaciones tuvieron un efecto aún mayor en la reducción de las tasas de pobreza. Esto a su vez ha impactado de manera favorable en la dimensión de derechos de “seguridad alimentaria”, reduciendo el riesgo en los hogares a padecer situaciones de hambre. Sin embargo, diferentes estudios¹⁸, dan cuenta de que las mejoras económicas más relevantes que tuvieron lugar en el último período estuvieron asociadas al ámbito de la distribución primaria (relaciones sociales del trabajo), y fueron efecto de la recuperación del empleo bajo las condiciones de una institucionalidad laboral en la que los convenios colectivos de trabajo, el incremento del salario mínimo y los mayores niveles de inspección laboral establecieron nuevas reglas. Este proceso permitió mejoras en los ingresos y la protección social de los hogares, reduciendo de manera más consistente la pobreza.

El hecho conocido de que en la Argentina la protección social tendió a estar fuertemente asociada al empleo registrado refuerza las vinculaciones mencionadas entre distintas dimensiones de derechos. Una drástica reducción del empleo precario tendría como efecto una importante reducción tanto en la pobreza multidimensional como en la vulnerabilidad, dado que impactaría tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de derechos. La fuerte correlación entre la heterogeneidad de la estructura socio-laboral y la heterogeneidad de la matriz productiva implica la necesidad de un cambio estructural a nivel de la estructura productiva como condición necesaria para la absorción de la fuerza de trabajo por parte de los sectores económicos más dinámicos. Para esto sería necesario un fuerte proceso de inversión pública y privada en el marco de condiciones institucionales

¹⁸ Cf. C. DANANI, S. HINTZE, *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990- 2010*, CLACSO, Los Polvorines, Argentina, 2011, UNGS; A. SALVIA, S. POY, J. VERA, “La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012”, en *Desarrollo y Sociedad - Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)*, Bogotá, 2015.

que contribuyan a un achicamiento de las brechas tecnológicas y de productividad entre distintos sectores de la economía.

Otro aspecto en el cual resulta central la regulación son las dimensiones relativas al hábitat: el acceso a los servicios básicos y a una vivienda digna son dimensiones de derecho que remiten al déficit cualitativo en términos de vivienda. Los bajos ingresos, la informalidad laboral, la característica no planificada del proceso de urbanización junto a las regulaciones sobre el uso del suelo dan lugar al surgimiento de la informalidad urbana. Esta situación tiene una alta correlación con distintos tipos de déficit a nivel de la vivienda (tenencia, materiales, servicios, hacinamiento, etc.). Los programas de mejoramientos de barrios tienden a operar sobre estas situaciones, y si bien estos han tenido resultados positivos en el mejoramiento de las condiciones de los barrios y las viviendas, no han alterado la lógica de informalización del territorio. En este sentido, resulta fundamental revisar las regulaciones sobre el uso del suelo urbano a fin de poder establecer nuevos criterios para el ordenamiento territorial, sin perder de vista que los procesos de marginación que expresa la informalidad urbana forman parte de encadenamientos más amplios que requieren una mirada integral del problema.

ANEXO 1. Ficha Técnica de la Encuesta de la Deuda Social Argentina- Serie Bicentenario.

Ficha técnica de la encuesta de la Deuda Social Argentina / Bicentenario 2010-2016

Dominio	Aglomerados urbanos con 80.000 habitantes o más de la República Argentina.
Universo	Hogares particulares. Población de 18 años o más.
Tamaño de la muestra	Muestra puntual hogares: aproximadamente 5.700 casos por año.
Tipo de encuesta	Multipropósito longitudinal.
Asignación de los casos	No proporcional post-calibrado.
Puntos de muestreo	952 radios censales.
Dominio de la muestra	Aglomerados urbanos con 80.000 habitantes o más agrupados en 3 grandes conglomerados (Gran Buenos Aires, Otras Áreas Metropolitanas y Resto urbano). GBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Conurbano Zona Norte, Conurbano Zona Oeste y Conurbano Zona Sur. Otras Áreas Metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tañí Viejo, y Gran Mendoza. Resto urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipoletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande.
Procedimiento de muestreo	Polietápico, con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato es aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los hogares de cada manzana se seleccionan aleatoriamente a través de un muestro sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son elegidos mediante un sistema de cuotas de sexo y edad.

Criterio de estratificación	Estratificación socioeconómica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales, según el promedio de nivel educativo del jefe de hogar en cada radio censal.
Fecha de realización	Cuarto trimestre de cada año.
Error muestral	+/- 1,3%, con una estimación de una proporción poblacional del 50% y un nivel de confianza del 95%.

ANEXO2: Carencias en espacio de derechos e incidencia de pobreza multidimensional para regiones urbanas, hogares y población Argentina 2010-2015

Cuadro 8. Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales según regiones. Hogares urbanos, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.	
Déficit en acceso a una alimentación adecuada	CABA	4,6%	4,5%	4,1%	4,8%	5,2%	5,8%	1,3	-
	Conurbano	16,9%	14,3%	14,2%	15,5%	17,2%	15,0%	-1,9	*
	Otras Áreas Metropolitanas	14,3%	10,8%	12,2%	12,6%	11,8%	11,7%	-2,5	**
	Resto Urbano del Interior	12,4%	10,6%	11,8%	12,8%	13,5%	12,4%	0,1	-
Déficit en acceso a la salud	CABA	5,8%	6,3%	8,0%	7,5%	6,6%	6,2%	0,4	-
	Conurbano	22,1%	20,1%	22,2%	21,5%	23,4%	23,5%	1,4	-
	Otras Áreas Metropolitanas	20,4%	16,7%	14,7%	19,2%	17,2%	15,6%	-4,7	***
	Resto Urbano del Interior	17,2%	13,5%	14,2%	18,7%	18,9%	18,8%	1,6	-
Déficit en conexión a servicios básicos	CABA	1,7%	2,1%	1,4%	1,6%	2,4%	1,6%	-0,1	-
	Conurbano	35,8%	34,9%	33,3%	28,9%	29,0%	29,0%	-6,8	***
	Otras Áreas Metropolitanas	5,3%	6,8%	5,3%	5,6%	3,6%	3,8%	-1,5	**
	Resto Urbano del Interior	1,4%	1,3%	2,7%	4,1%	3,0%	3,6%	2,2	***
Déficit en el acceso a una vivienda digna	CABA	4,8%	5,5%	4,6%	8,4%	6,2%	3,4%	-1,4	-
	Conurbano	22,2%	18,8%	22,0%	21,1%	20,7%	20,9%	-1,3	-
	Otras Áreas Metropolitanas	18,2%	20,4%	18,2%	17,2%	16,2%	16,3%	-2,0	-
	Resto Urbano del Interior	21,6%	18,9%	17,9%	19,0%	17,5%	16,2%	-5,4	***
Déficit en accesos educativos	CABA	7,8%	5,1%	7,6%	4,9%	5,4%	6,2%	-1,5	-
	Conurbano	28,9%	23,5%	24,3%	22,9%	22,5%	20,9%	-8,0	***
	Otras Áreas Metropolitanas	25,1%	22,1%	23,9%	20,4%	17,4%	15,6%	-9,4	***
	Resto Urbano del Interior	21,6%	23,2%	22,2%	19,3%	19,3%	16,2%	-5,4	***
Déficit en acceso al empleo y la seguridad social	CABA	15,9%	13,5%	13,0%	9,9%	9,8%	12,9%	-3,0	*
	Conurbano	30,0%	28,8%	29,6%	27,5%	27,8%	26,8%	-3,2	**
	Otras Áreas Metropolitanas	24,5%	25,4%	23,3%	28,7%	26,4%	23,9%	-0,7	-
	Resto Urbano del Interior	21,0%	28,9%	22,2%	25,8%	21,1%	21,5%	0,5	-

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 9. Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales según regiones. Población en hogares urbanos con carencias, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	
Déficit en acceso a una alimentación adecuada	CABA	6,8%	5,2%	4,4%	6,3%	5,8%	5,7%	-1,2	*
	Conurbano	18,0%	16,3%	16,1%	17,0%	18,8%	17,7%	-0,3	-
	Otras Áreas Metropolitanas	17,2%	12,3%	15,1%	14,7%	14,5%	13,1%	-4,0	***
	Resto Urbano del Interior	15,4%	12,3%	14,2%	15,1%	17,4%	15,5%	0,1	-
Déficit en acceso a la salud	CABA	9,1%	9,2%	9,9%	9,1%	8,9%	7,7%	-1,4	*
	Conurbano	25,1%	22,8%	26,4%	25,9%	28,1%	28,1%	3,0	***
	Otras Áreas Metropolitanas	23,5%	20,0%	17,8%	22,8%	21,5%	19,1%	-4,5	***
	Resto Urbano del Interior	20,8%	15,1%	17,7%	21,6%	22,7%	21,7%	0,8	-
Déficit en conexión a servicios básicos	CABA	2,6%	3,5%	2,3%	2,7%	3,7%	2,3%	-0,3	-
	Conurbano	38,9%	36,0%	34,4%	29,9%	30,9%	31,3%	-7,5	***
	Otras Áreas Metropolitanas	6,6%	8,8%	6,1%	5,8%	4,7%	4,3%	-2,3	***
	Resto Urbano del Interior	1,9%	1,6%	2,9%	3,9%	3,3%	4,0%	2,1	***
Déficit en el acceso a una vivienda digna	CABA	7,1%	8,9%	6,5%	11,8%	9,8%	4,4%	-2,7	***
	Conurbano	27,0%	23,8%	26,6%	25,1%	25,9%	24,9%	-2,1	***
	Otras Áreas Metropolitanas	22,0%	25,8%	22,9%	20,5%	20,8%	21,1%	-0,9	-
	Resto Urbano del Interior	26,4%	22,9%	22,4%	22,2%	23,2%	19,2%	-7,2	***
Déficit en accesos educativos	CABA	13,7%	7,3%	11,5%	9,0%	8,4%	9,9%	-3,9	***
	Conurbano	36,2%	29,1%	30,2%	28,1%	28,2%	23,8%	-12,4	***
	Otras Áreas Metropolitanas	31,4%	28,0%	29,8%	25,2%	22,2%	18,7%	-12,7	***
	Resto Urbano del Interior	28,1%	28,9%	26,8%	23,2%	23,9%	20,0%	-8,1	***
Déficit en acceso al empleo y la seguridad social	CABA	16,5%	15,8%	13,2%	13,1%	10,3%	13,0%	-3,5	***
	Conurbano	32,1%	32,7%	32,0%	31,1%	31,1%	29,6%	-2,4	***
	Otras Áreas Metropolitanas	24,7%	29,9%	24,9%	29,4%	27,4%	25,0%	0,3	-
	Resto Urbano del Interior	22,1%	32,2%	22,4%	28,8%	24,0%	22,6%	0,5	-

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 10. Hogares urbanos con al menos una carencia, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.
CABA	24,8%	20,7%	24,5%	19,6%	19,8%	21,8%	-3,0 *
Conurbano	65,6%	65,0%	65,8%	61,6%	61,3%	59,6%	-6,0 ***
Otras Áreas Metropolitanas	51,7%	49,8%	48,9%	50,3%	46,0%	45,2%	-6,5 ***
Resto Urbano del Interior	52,7%	51,6%	51,3%	52,6%	47,0%	45,2%	-7,5 ***

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 11. Población en hogares urbanos con al menos una carencia, Argentina 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.
CABA	28,7%	24,8%	28,0%	26,9%	25,5%	23,8%	-4,9 ***
Conurbano	71,2%	69,5%	70,0%	67,2%	67,0%	64,7%	-6,4 ***
Otras Áreas Metropolitanas	56,8%	56,5%	54,8%	55,4%	51,4%	51,0%	-5,8 ***
Resto Urbano del Interior	58,5%	57,4%	56,5%	57,1%	53,7%	49,4%	-9,2 ***

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 12. Cantidad de carencias en dimensiones de derechos para hogares urbanos según regiones urbanas, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010 sig.
CABA	Sin carencias	75,2%	79,3%	75,5%	80,4%	80,2%	78,2%	3,0 *
	1 Carencia	24,8%	20,7%	24,5%	19,6%	19,8%	21,8%	-3,0 **
	2 y más carencias	8,4%	8,7%	8,4%	7,6%	7,6%	8,8%	0,4 -
	3 y más carencias	4,4%	4,8%	3,6%	4,5%	5,1%	3,8%	-0,6 -
Conurbano bonaerense	Sin carencias	34,4%	35,0%	34,2%	38,4%	38,7%	40,4%	6,0 ***
	1 Carencia	65,6%	65,0%	65,8%	61,6%	61,3%	59,6%	-6,0 -
	2 y más carencias	42,3%	38,7%	38,9%	35,8%	36,3%	36,0%	-6,3 **
	3 y más carencias	26,0%	22,1%	22,1%	20,9%	22,5%	21,5%	-4,5 ***
Otras grandes áreas metropolitanas	Sin carencias	48,3%	50,2%	51,1%	49,7%	54,0%	54,8%	6,5 ***
	1 Carencia	51,7%	49,8%	48,9%	50,3%	46,0%	45,2%	-6,5 -
	2 y más carencias	28,3%	26,4%	25,9%	27,4%	23,9%	22,4%	-5,9 **
	3 y más carencias	15,5%	14,4%	13,5%	14,3%	12,9%	12,5%	-3,0 **
Resto urbano	Sin carencias	47,3%	48,4%	48,7%	47,4%	53,0%	54,8%	7,5 ***
	1 Carencia	52,7%	51,6%	51,3%	52,6%	47,0%	45,2%	-7,5 ***
	2 y más carencias	25,4%	25,9%	23,3%	26,1%	25,2%	23,6%	-1,8 **
	3 y más carencias	11,1%	12,2%	11,1%	14,3%	13,0%	12,5%	1,5 -

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 13. Cantidad de carencias en dimensiones de derechos para población en hogares urbanos según regiones urbanas, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
CABA	Sin carencias	71,3%	75,2%	72,0%	73,1%	74,5%	76,2%	4,9	***
	1 Carencia	28,7%	24,8%	28,0%	26,9%	25,5%	23,8%	-4,9	***
	2 y más carencias	13,3%	12,6%	11,4%	11,6%	9,9%	11,0%	-2,3	-
	3 y más carencias	7,7%	7,0%	5,0%	7,2%	7,2%	6,1%	-1,6	**
Conurbano bonaerense	Sin carencias	28,8%	30,5%	30,0%	32,8%	33,0%	35,3%	6,4	***
	1 Carencia	71,2%	69,5%	70,0%	67,2%	67,0%	64,7%	-6,4	***
	2 y más carencias	48,6%	44,4%	44,6%	41,0%	42,0%	40,9%	-7,7	***
	3 y más carencias	30,9%	27,0%	26,7%	25,0%	27,7%	25,6%	-5,3	***
Otras grandes áreas metropolitanas	Sin carencias	43,2%	43,5%	45,2%	44,6%	48,6%	49,0%	5,8	***
	1 Carencia	56,8%	56,5%	54,8%	55,4%	51,4%	51,0%	-5,8	***
	2 y más carencias	33,5%	32,8%	31,2%	31,7%	29,0%	26,9%	-6,6	***
	3 y más carencias	19,5%	19,2%	17,2%	17,4%	16,9%	15,1%	-4,3	***
Resto urbano	Sin carencias	41,5%	42,6%	43,5%	42,9%	46,3%	50,6%	9,2	***
	1 Carencia	58,5%	57,4%	56,5%	57,1%	53,7%	49,4%	-9,2	***
	2 y más carencias	32,5%	31,3%	28,5%	29,9%	31,9%	28,0%	-4,5	***
	3 y más carencias	14,9%	15,8%	14,5%	17,3%	17,8%	16,2%	1,3	-

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 14. Pobreza multidimensional para hogares urbanos según regiones urbanas, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
CABA	En situación de pobreza multidimensional	5,5%	5,6%	4,3%	2,9%	2,3%	4,4%	-1,1	-
	En situación de pobreza extrema	0,6%	1,6%	0,6%	1,1%	0,6%	1,2%	0,6	-
	En situación de pobreza no extrema	5,0%	4,3%	3,7%	1,8%	2,3%	3,3%	-1,7	*
	Vulnerables por carencias	19,4%	14,8%	20,3%	16,7%	16,8%	17,4%	-2,1	-
	Vulnerables por ingresos	0,9%	0,2%	0,9%	1,1%	0,6%	0,8%	-0,0	-
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	74,1%	79,1%	74,5%	79,3%	79,7%	77,4%	3,2	-
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Conurbano bonaerense	En situación de pobreza multidimensional	22,5%	16,4%	18,6%	19,0%	23,0%	22,8%	0,3	-
	En situación de pobreza extrema	4,9%	4,1%	3,5%	3,6%	4,2%	4,1%	-0,8	-
	En situación de pobreza no extrema	17,6%	12,2%	15,2%	15,4%	18,7%	18,7%	1,1	-
	Vulnerables por carencias	43,2%	48,6%	47,1%	42,6%	38,4%	38,9%	-6,3	***
	Vulnerables por ingresos	1,1%	1,5%	1,5%	1,9%	1,8%	2,0%	0,9	***
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	33,2%	33,5%	32,7%	36,5%	36,6%	38,3%	5,1	***
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Otras grandes áreas metropolitanas	En situación de pobreza multidimensional	16,4%	15,7%	16,4%	16,2%	15,2%	13,4%	-3,0	**
	En situación de pobreza extrema	3,5%	4,0%	4,6%	3,5%	3,9%	2,4%	-1,1	-
	En situación de pobreza no extrema	12,9%	11,7%	11,7%	14,6%	11,3%	11,0%	-1,9	-
	Vulnerables por carencias	35,3%	34,4%	32,7%	32,3%	31,1%	31,8%	-3,5	**
	Vulnerables por ingresos	1,8%	1,3%	1,9%	2,5%	2,3%	2,6%	0,8	-
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	46,5%	48,7%	48,9%	47,0%	51,4%	52,2%	5,7	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Resto urbano	En situación de pobreza multidimensional	15,5%	15,9%	15,8%	18,7%	15,1%	16,5%	1,1	-
	En situación de pobreza extrema	4,6%	3,6%	3,2%	4,1%	3,4%	3,9%	-0,7	-
	En situación de pobreza no extrema	10,9%	12,3%	12,6%	14,6%	11,7%	12,6%	1,8	-
	Vulnerables por carencias	37,4%	35,7%	35,4%	34,1%	32,2%	28,9%	-8,5	***
	Vulnerables por ingresos	2,0%	1,6%	2,4%	2,8%	1,8%	3,9%	1,9	**
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	45,2%	46,8%	46,3%	44,4%	51,0%	50,6%	5,5	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

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

Fuente: EDSA-bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. UCA

Cuadro 15. Pobreza multidimensional para población en hogares urbanos según regiones urbanas, Argentina 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var p.p 2015-2010	sig.
CABA	En situación de pobreza multidimensional	10,5%	10,2%	7,9%	5,8%	5,3%	7,2%	-3,3	**
	En situación de pobreza extrema	1,8%	3,1%	1,4%	2,2%	0,5%	0,5%	-1,1	**
	En situación de pobreza no extrema	9,0%	7,0%	6,5%	3,4%	4,9%	6,7%	-2,2	**
	Vulnerables por carencias	18,2%	14,7%	20,1%	21,3%	20,2%	16,6%	-1,6	-
	Vulnerables por ingresos	1,7%	0,6%	1,8%	2,1%	1,4%	1,3%	-0,5	-
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	69,5%	74,6%	70,3%	71,0%	73,1%	74,9%	5,4	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Conurbano bonaerense	En situación de pobreza multidimensional	32,6%	25,6%	27,9%	27,3%	33,5%	33,7%	1,0	-
	En situación de pobreza extrema	7,8%	6,6%	6,0%	5,7%	7,8%	7,3%	-0,5	-
	En situación de pobreza no extrema	24,9%	19,1%	21,9%	21,6%	25,9%	26,4%	1,5	**
	Vulnerables por carencias	38,8%	43,9%	42,0%	39,8%	33,4%	31,3%	-7,3	**
	Vulnerables por ingresos	1,4%	2,3%	1,9%	3,1%	2,6%	2,8%	1,5	**
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	27,4%	28,1%	28,2%	29,8%	30,4%	32,2%	4,8	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Otras grandes áreas metropolitanas	En situación de pobreza multidimensional	24,1%	23,6%	25,4%	26,9%	23,8%	20,4%	-3,8	**
	En situación de pobreza extrema	5,6%	6,1%	7,9%	5,7%	6,9%	3,8%	-1,9	**
	En situación de pobreza no extrema	18,5%	17,5%	17,6%	21,2%	16,8%	16,6%	-1,9	**
	Vulnerables por carencias	32,8%	33,0%	29,8%	28,5%	28,2%	30,7%	-2,1	**
	Vulnerables por ingresos	2,7%	1,9%	2,7%	3,7%	3,7%	3,8%	1,1	**
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	40,4%	41,5%	42,1%	40,9%	44,3%	45,1%	4,8	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Resto urbano	En situación de pobreza multidimensional	23,9%	23,6%	23,5%	27,0%	24,1%	24,3%	0,4	-
	En situación de pobreza extrema	7,4%	6,2%	5,5%	7,0%	6,8%	5,7%	-1,7	**
	En situación de pobreza no extrema	16,5%	17,4%	18,0%	20,0%	17,3%	18,6%	2,1	**
	Vulnerables por carencias	34,9%	34,0%	33,1%	30,4%	29,9%	25,4%	-9,5	**
	Vulnerables por ingresos	2,8%	2,0%	3,3%	3,7%	2,6%	5,8%	3,0	**
	No vulnerables por carencias ni por ingresos	38,4%	40,4%	40,1%	38,9%	43,5%	44,5%	6,1	**
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

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

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA