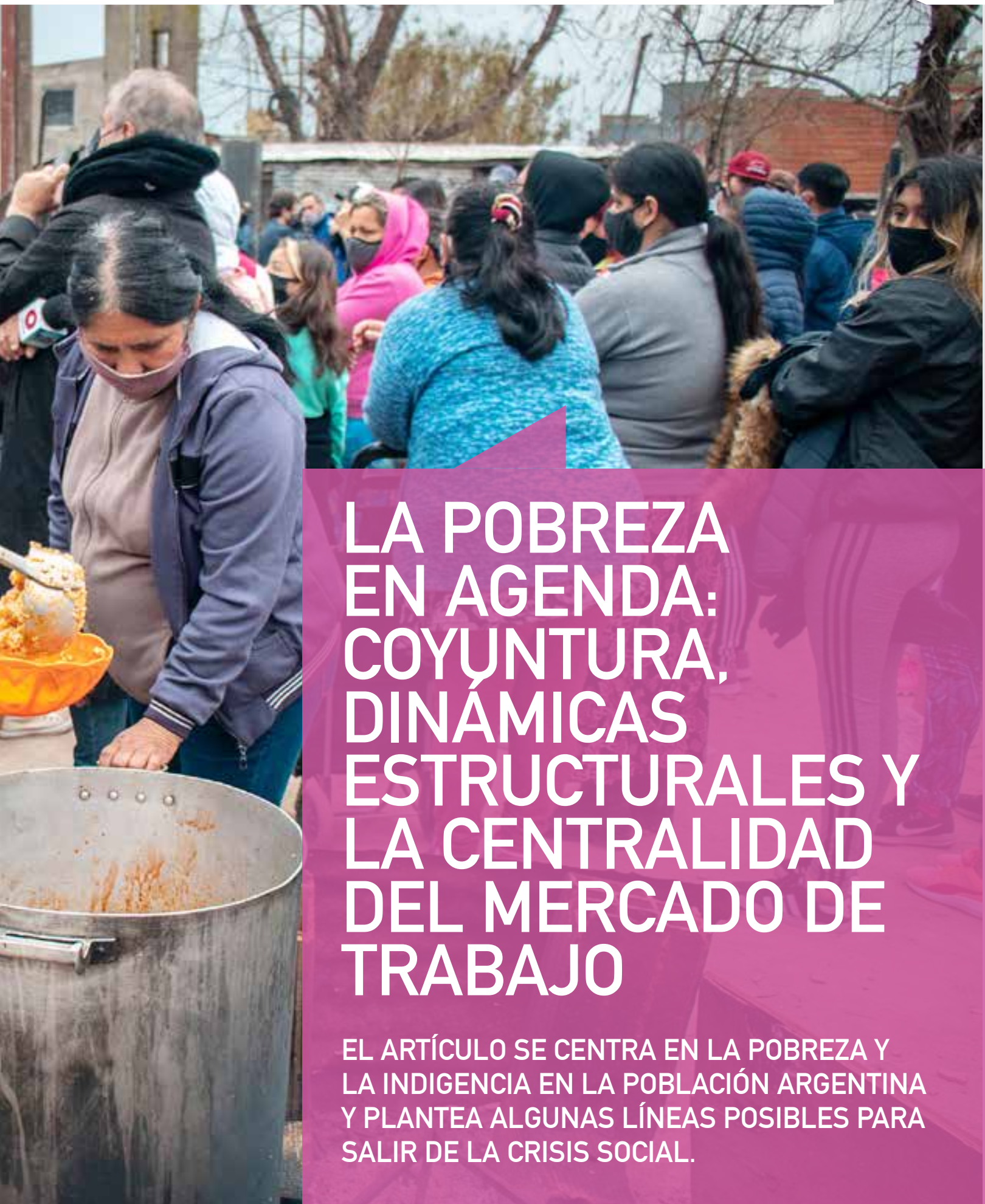


A photograph showing a woman in a black coat and a white face mask serving food from a large metal pot. She is holding a long-handled spoon and pouring a yellowish-orange substance into a small orange bowl. In the background, there is a crowd of people, some wearing hoodies and patterned sweaters, standing in what appears to be an outdoor setting with wooden structures.

por **SANTIAGO POY**. *Licenciado en Sociología (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET en el Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina).*



LA POBREZA EN AGENDA: COYUNTURA, DINÁMICAS ESTRUCTURALES Y LA CENTRALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

EL ARTÍCULO SE CENTRA EN LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LA POBLACIÓN ARGENTINA Y PLANTEA ALGUNAS LÍNEAS POSIBLES PARA SALIR DE LA CRISIS SOCIAL.

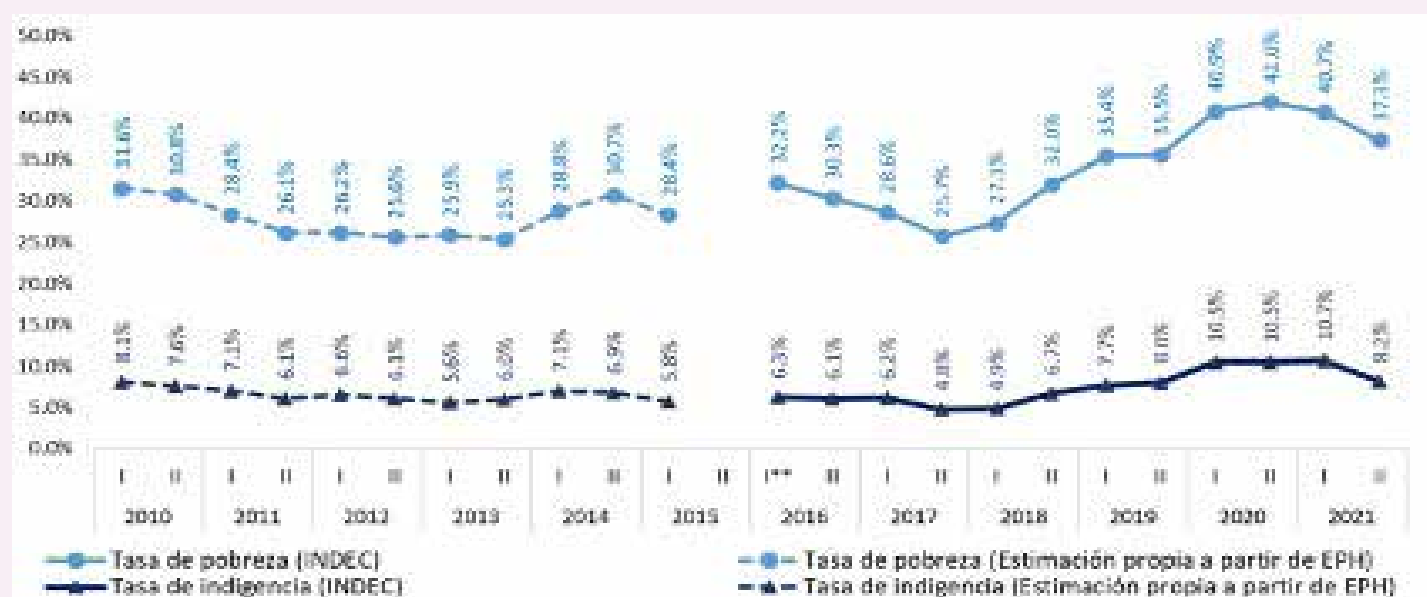
La pobreza y la indigencia en nuestro país se encuentran en el centro del debate público como consecuencia de la fuerte crisis económica iniciada en 2018, agravada por el contexto social y sanitario que impulsó la pandemia de Covid-19. El escenario social de los últimos años se caracteriza por una significativa pérdida de ingresos y un consecuente empobrecimiento generalizado, en un marco económico inestable y con un ritmo inflacionario vertiginoso. La cuestión de la pobreza también ocupa un lugar destacado en la agenda de las políticas públicas. Nuestro país ha asumido el compromiso de su erradicación en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lograr este objetivo demandará la puesta en práctica por parte de los Estados de acciones coordinadas en niveles macroeconómicos, productivos, laborales y de protección social.

Este artículo se propone brindar una caracterización general de la situación actual de la pobreza y la indigencia en nuestro país, aportar algunas claves interpretativas acerca de sus determinantes y sugerir algunas condiciones que podrían favorecer su reducción sostenida.

La evolución reciente de la pobreza y la indigencia

Si bien en la última década la pobreza por ingresos no ha dejado de afectar a menos de un cuarto de la población, en los años recientes se registró un claro cambio de tendencia. Es útil diferenciar tres fases. Entre 2018 y 2019, con una caída acumulada de 4,5% del PBI con respecto a 2017, la pobreza monetaria se incrementó de 25,3% a 35,5%. En el mismo lapso la indigencia pasó de 4,8% a 8%. La irrupción de la pandemia marcó un punto de inflexión: la caída de 9,9% del PBI provocó un nuevo incremento de la pobreza, que alcanzó al 42% de la población en el segundo semestre de 2020 (con un pico de 47% durante el segundo trimestre, en pleno aislamiento social), y la indigencia llegó a 10,5%. Un tercer momento se aprecia con el fuerte rebote de la economía en 2021: tanto la pobreza como la indigencia se redujeron durante todo el año. No obstante, por ahora solo se han retraído hasta alcanzar niveles algo superiores a los observados antes de la pandemia.

La elaboración en nuestro país de series de pobreza por ingresos de larga duración es un desafío que involucra múltiples decisiones metodológicas (Poy et al., 2021). Si se aceptan los supuestos y las limitaciones de este tipo de ejercicios, es posible aportar una mirada de larga duración y poner en perspectiva la actual coyuntura. Al respecto, cabe concluir que: a) los niveles actuales de pobreza monetaria son comparables con los del trienio 1997-1999 (los años finales de la convertibilidad) o del bienio 2007-2008 (tras la larga salida de la devaluación); b) tanto la pobreza como la indigencia (aunque más especialmente la primera) presentan marcadas oscilaciones que acompañan la inestabilidad de la economía argentina y sus grandes crisis; c) la evolución de las medidas monetarias de pobreza no necesariamente coincide con la de otras formas de medición, como los índices de necesidades insatisfechas, que muestran una clara reducción entre los años noventa y la actualidad. En suma, la situación actual de la pobreza por ingresos supone un retroceso de más de una década en los niveles de bienestar de los hogares y, a pesar de la reducción observada en 2021, se configura un escenario poco alentador dadas las proyecciones de crecimiento e inflación en un contexto mundial muy convulsionado.

Figura 1. Tasas de pobreza e indigencia. Total de aglomerados urbanos (en porcentajes de personas), 2010(*)-2021.

Notas: (*) las cifras para el período 2010-2015 son estimaciones propias a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. La metodología de dicha estimación se encuentra en Poy et al. (2021). (**) En el primer semestre de 2016 no se cuenta con microdatos para el I trimestre. Fuente: elaboración propia a partir de EPH-INDEC.

En diálogo con la información que proporcionan las tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia, cabe preguntarse qué sabemos sobre los hogares pobres. Es conocido que hay distintas dimensiones que acentúan los riesgos sociales de vivir en pobreza. Los hogares con jefatura femenina tienen más chances de ser pobres que los encabezados por varones, en particular cuanto menor es el nivel educativo de la jefa. Asimismo, existe un marcado desbalance etario de la pobreza: los hogares en los que viven niños, niñas y adolescentes triplican la probabilidad de experimentarla con respecto a los que no tienen menores de edad. Esto no solo por las mayores demandas de consumo que implica un hogar más numeroso, sino también por las menores posibilidades de movilizar fuerza de trabajo dados los mayores requerimientos de los hogares con chicos/as en un marco de ofertas insuficientes de servicios de cuidados. Cabe reconocer, a su vez, un desbalance regional: las provincias del norte del país, la región de Cuyo y el conurbano bonaerense tienen tasas de pobreza superiores a las del resto del país. Un elemento menos conocido es la mayor “heterogeneidad social” –para usar la conocida expresión de Murmis y Feldman– de la pobreza: entre 2017 y 2021 se incrementó la participación de los hogares de

clases intermedias en el universo de pobres como resultado del empeoramiento económico general¹.

Además de la información que aportan las tasas de incidencia, resulta pertinente caracterizar a la pobreza como fenómeno dinámico. Entre dos momentos del tiempo, algunos hogares entran y otros salen de la pobreza, incluso aunque las tasas de incidencia no se alteren. El diseño muestral de la EPH permite reconocer, por ejemplo, que entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2021, 44,5% de los hogares urbanos fueron pobres alguna vez (aunque la tasa promedio del período fue 30,5%): 13,5% lo fueron una sola vez, 18,1% varias veces y 12,9% en todos los trimestres. De manera que puede concluirse que la pobreza por ingresos se caracteriza por fluidas entradas y salidas, pero también se deduce que una parte importante de quienes “salen” experimenta una movilidad de muy corta distancia que los coloca en situación de fragilidad de ingresos, en especial en un contexto de alta inflación. En un estudio sobre los eventos que disparan las entradas o salidas de la pobreza, se ha concluido que aquellos relacionados con el mercado de trabajo (una mejora de ingresos y/o la posibilidad de contar con un perceptor adicional) ocupan el lugar determinante para explicar la dinámica del bienestar de los hogares (Beccaria et al., 2013).

1. Para esta descripción, empleamos procesamientos propios de la EPH. Se utiliza el nomenclador de clases socio-ocupacionales de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (EGP).

La caída del ingreso familiar detrás del aumento de la pobreza

Resulta útil explicar las variaciones de las tasas de pobreza a partir de dos efectos subyacentes: el cambio en el ingreso promedio y en la desigualdad de su distribución (Cortés, 2018). Este enfoque simplificado puede utilizarse para analizar los cambios en la tasa de pobreza o indigencia durante distintos momentos de la historia argentina reciente. En distintos momentos históricos se combinaron aumentos o decrementos de la desigualdad distributiva con incrementos o caídas del ingreso promedio, provocando resultados disímiles sobre la pobreza. Así, por ejemplo, de acuerdo con Gasparini et al. (2019), entre 1992 y 1998, el PBI creció casi un 20%; sin embargo, la pobreza por ingresos también creció porque se incrementó fuertemente la desigualdad. En contrapartida, durante el período 2003-2011 la pobreza se redujo en el marco de un incremento del ingreso medio y, secundariamente, por una reducción importante de la desigualdad.

Las evidencias disponibles sugieren que entre 2018 y 2020 los dos efectos analizados operaron a favor de un crecimiento de la pobreza, aunque con distinto protagonismo. En primer lugar, y de forma predominante, se advierte una importante pérdida de ingresos: el ingreso per cápita familiar promedio recogido en la EPH se redujo 21% entre 2017 y 2020. En segundo lugar, y en menor grado, se evidencia una mayor desigualdad: en el mismo lapso, el índice de Gini que reporta el INDEC creció casi 2 puntos. En 2021 la retracción de la pobreza se habría debido, sobre todo, a la mejora de los ingresos familiares ante una moderada reducción de la desigualdad².

El trabajo, insuficiente para proteger frente a la pobreza

En la evolución reciente de la pobreza, el papel dominante le ha correspondido a la caída de los ingresos familiares a partir de la crisis de 2018. En particular, la reducción de los ingresos laborales ha sido más intensa que la de las demás fuentes de ingreso, lo cual evidencia el papel clave que ha venido jugando el mercado de trabajo en la dinámica del empobrecimiento. En rigor, no se trata de un fenómeno novedoso: durante los noventa el desempleo masivo jugó un papel determinante en la evolución de la pobreza. Pero lo que se destaca de la actual coyuntura es que los altos niveles de pobreza coinciden con niveles relativamente bajos de desocupación abierta. De hecho, los datos reportados por el INDEC para el cuarto trimestre de 2021 dan cuenta de la tasa de empleo más alta en una década.

En 8 de cada 10 hogares pobres hay al menos un trabajador ocupado. Es decir que la problemática de la pobreza está íntimamente ligada con los problemas más generales del mercado de trabajo y esta relación se ha vuelto más ostensible en los últimos años: el trabajo aparece como un magro protector frente a la pobreza para una fracción importante de los ocupados. La relación entre pobreza y trabajo ha sido extensamente tratada en los países periféricos por distintos enfoques conceptuales que procuraron relacionarla con características específicas de los procesos de desarrollo. Nociones clásicas como las de marginalidad o informalidad apuntaron a la necesidad de conceptualizar las distintas expresiones de subempleo asociadas con los bajos ingresos y la pobreza. En la actualidad, ante la marcada presen-

² Cabe aclarar que nos referimos al componente de la desigualdad que es registrado por la encuesta de hogares. La Cuenta de generación del ingreso de 2021, por su parte, revela una importante caída de la participación de la remuneración asalariada en el valor agregado casi 4 pp. por debajo de la registrada en 2019.



cia de “trabajadores pobres”, el vínculo entre trabajo y pobreza vuelve a tornarse objeto prioritario de reflexión e intervención. Al referirnos a la cuestión de los trabajadores pobres, cabe diferenciar dos componentes. El primero se refiere a una dinámica de tipo estructural. El mercado de trabajo argentino –al igual que el de la mayoría de los países latinoamericanos– se caracteriza por una significativa fragmentación y por elevados niveles de informalidad (Salvia et. al, 2021). En 2021, 46,5% de los trabajadores del sector informal vivían en hogares pobres y 10,5% en hogares indigentes (frente a 29,8% y 5,6%, respectivamente, del total de trabajadores). A su vez, el 70% vivía en hogares vulnerables a la pobreza (con ingresos familiares que no superan el valor de una canasta y media) y, por consiguiente, tienen altas chances de entrar en pobreza ante pequeñas fluctuaciones en los ingresos o en las demandas de consumo. Este componente estructural se resume en que los puestos de trabajo a los que accede casi la mitad de los ocupados argentinos están fuertemente relacionados con la pobreza por los bajos ingresos que reportan. El segundo componente se refiere a una dinámica más coyuntural del vínculo entre trabajo y pobreza, a saber: el vertiginoso nivel de inflación que ha horadado el salario real durante los últimos años. Este componente afecta a los trabajadores del sector informal, pero también a los del sector formal. Entre 2017 y 2021, el porcentaje de trabajadores del sector formal que eran pobres pasó de 11,6% a 19,6% y aquellos en situación de vulnerabilidad pasaron de 27,9% a 38,8%. Frente a esta dinámica, queda claro que incluso los mecanismos de actualización salarial que suelen tener los trabajadores formales han sido insuficientes para compensar la tendencia del empobrecimiento.

El escenario social de los últimos años se caracteriza por una significativa pérdida de ingresos y un consecuente empobrecimiento generalizado, en un marco económico inestable y con un ritmo inflacionario vertiginoso.

La debilidad de la protección social

Además del deterioro que se observa en los ingresos laborales de los hogares, incluso en un contexto de alta participación y bajo desempleo abierto, un componente protagónico que subyace a los altos índices de pobreza es la baja capacidad que tienen los ingresos de los distintos componentes del sistema de protección y seguridad social para sacar a las familias de la pobreza. En rigor, el efecto de estos ingresos parece estar concentrado actualmente en la reducción de la indigencia.

De acuerdo con los estudios realizados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, alrededor de un tercio de los hogares urbanos está cubierto por programas sociales de transferencias de ingresos (como la Asignación Universal por Hijo, por Embarazo o la Tarjeta Alimentar), pensiones no contributivas (como aquellas por discapacidad o invalidez) y sistemas de asistencia alimentaria directa (recepción de cajas y bolsones con alimentos y alimentación en comedores de organizaciones sociales, religiosas o comunitarias) (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021). Según esta misma fuente, los niveles de cobertura crecieron significativamente durante 2020 hasta alcanzar a casi el 47% de los hogares, debido a la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO).

A pesar de su extendida cobertura, el efecto de estas fuentes de ingreso sobre el bienestar de los hogares es acotado. En el caso de la tasa de pobreza, se estima que el conjunto de programas aludidos implicó una reducción de entre 8,1% y 10,4% de la tasa observada. Esto significa que en 2021 solo un 5,1% de las personas lograba eludir la pobreza a partir de los ingresos de este tipo de fuentes. En cambio, el efecto es mucho más significativo sobre la pobreza extrema. Para el trienio comprendido entre 2019 y 2021, la tasa de indigencia se duplicaría (en 2020, casi se hubiese triplicado) de no mediar este tipo de ingresos en los presupuestos de los hogares (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021).

Aportes para una agenda de reducción de la pobreza

Un trabajo muy difundido de Dollar y Kraay (2002) popularizó la idea de que el crecimiento siempre es bueno para los pobres. Según estos autores, el nivel de ingreso del quintil inferior crece en similar magnitud que el ingreso total. La recomendación de política obvia es que bastaría con promover el crecimiento para terminar con la pobreza. Un estudio reciente de Vandermoortele y Delamónica (2022) –preocupado por las consecuencias de política económica en la coyuntura de salida de la pandemia– concluye que ese planteo es metodológicamente equivocado y que no siempre el crecimiento económico es un buen antídoto contra la pobreza.

Los distintos episodios analizados anteriormente son útiles para reconocer que no siempre el crecimiento económico ha sido suficiente para reducir la pobreza en nuestro país. Es necesario especificar qué tipo de crecimiento económico tendrá lugar y qué relación guardará con la desigualdad. Un perfil de crecimiento cuyos frutos se concentren más intensamente en los sectores que disponen de los mayores recursos económicos y educativos no luce capaz de aportar a una reducción significativa de la pobreza. A su vez, resulta evidente que la reducción de casi 9% del PBI per cápita que arrastra la Argentina con respecto a 2010 no habilita a pensar que la reducción de la pobreza se vaya a alcanzar únicamente con mecanismos de redistribución. En este sentido, podría argumentarse que la agenda de la reducción de la pobreza demanda una combinación de crecimiento económico, políticas de ingreso y políticas de protección social. Para que el crecimiento favorezca la reducción de la pobreza se requiere, en primer término, de una mejora de los ingresos laborales de los hogares, especialmente, de aquellos ubicados en los deciles inferiores de la distribución. Lograr este objetivo involucra una lectura de corto y de largo plazo. En el corto plazo, según hemos podido comprobar, la elevada inflación constituye un obstáculo recurrente desde mediados de 2018 para mejorar los ingresos. En consecuencia, las políticas que establezcan el alza del costo de vida son funcionales a la reducción de la po-

breza y la indigencia. A su vez, se torna necesaria una política de ingresos dirigida a recuperar las remuneraciones de los ocupados, para desandar la caída experimentada con respecto a 2017. En el mediano y largo plazo, una reducción estructural de la pobreza –y su posterior erradicación– requiere un régimen de crecimiento económico estable capaz de generar una demanda de empleo de calidad. Hemos señalado anteriormente la estrecha relación entre el empleo en el sector informal de baja productividad y la pobreza. Por lo tanto, el cambio progresivo en la composición de la estructura del empleo a favor de los de mayor calidad constituye un tema central de una agenda de reducción de la pobreza. La experiencia histórica argentina de la primera década de los 2000 muestra que el aumento de los empleos formales requiere de un marco de crecimiento económico estable y sostenido en el tiempo, en conjunto con una fuerte acción de contraloría y promoción estatal. Pero, al mismo tiempo, es necesaria la promoción productiva y laboral de los sectores informales y de la economía popular y social.

La agenda de la reducción de la pobreza debe completarse con políticas de protección social. La pandemia puso de manifiesto los riesgos de fractura social a los que se expone una sociedad en la cual la reproducción de la vida descansa prioritariamente en los ingresos laborales. En la actualidad, sigue pendiente la discusión que se inició durante la pandemia acerca de los mecanismos de aseguramiento de ingresos y las políticas de ingreso mínimo garantizado. Mientras tanto, es necesario buscar puntos de anclaje para buscar consensos alrededor de las políticas de redistribución de ingresos y protección social por venir. El marcado desbalance etario de la pobreza ofrece uno de esos puntos de anclaje. La alta incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares con niños, niñas y adolescentes exhibe que el actual sistema de protección social no basta para compensar los riesgos sociales asociados a las mayores tasas de dependencia de las familias con chicos/as. Un acuerdo basado en promover mayor bienestar para los/as niños/as es un punto de partida para pensar cómo las políticas de protección social están llamadas a tener un rol relevante en la reducción de la pobreza y la indigencia.

Referencias bibliográficas

- Beccaria, L., Maurizio, R., Fernández, A.L., Monsalvo, A. & Álvarez, M. (2013). "Urban poverty and labor market dynamics in five Latin American countries: 2003-2008". *The Journal of Economic Inequality* 11(4).
- Cortés, F. (2018). "La relación entre el gasto social y la pobreza a debate". En F. Cortés (coord.). *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 117-155). México D.F.: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2002). "Growth is good for the poor". *Journal of Economic Growth*, 7, pp. 195-225.
- Gasparini, L.; Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2021). Informe de Avance: crisis del empleo, pobreza de ingreso y privaciones sociales estructurales. Argentina, 2010-2021. Recuperado de: www.uca.edu.ar/observatorio
- Poy, S., Tuñón, I. y Sánchez, M.E. (2021). "Pobreza infantil en la Argentina (1992-2019): tendencia y disparidades regionales". *Población & Sociedad*, 28 (1), pp. 188-216.
- Salvia, A., Donza, E. y Poy, S. (2021). *Efectos de la pandemia Covid-19 sobre la dinámica del trabajo en la Argentina urbana*. Buenos Aires: EDUCA.
- Vandermoortele, J. y Delamónica, E. (2022). "Growth is good for the poor? Not necessarily". *Review of Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.2008736>