



Nº 43

La pobreza en Argentina: un problema distributivo

Laura Goldberg

Buenos Aires, Enero 2005



La pobreza en la Argentina: un problema distributivo

Laura Goldberg*

I. Introducción:

Según la definición utilizada por el INDEC y otros institutos de estadística y estudios sobre pobreza de América Latina, un hogar es **pobre** si su "ingreso total familiar" (en adelante ITF) es inferior al valor de la línea de pobreza para dicho hogar. La línea de pobreza a su vez consiste en un valor monetario de una canasta normativa de alimentos y otros bienes y servicios, estimada tomando en cuenta la composición del hogar¹. Adicionalmente, si el ITF del hogar es inferior al valor de la "línea de indigencia" (es decir, si el hogar no puede adquirir con su ingreso ni siquiera una canasta básica alimentaria (CBA) para todos sus miembros), el hogar es considerado pobre e **indigente**. Luego, se clasifica como pobres a todas las personas que constituyen los hogares pobres e indigentes son pobres e indigentes respectivamente.

Así definida, la pobreza es la manifestación de una **deficiencia de poder adquisitivo** del ingreso del hogar. Ahora bien, ¿cuáles podrían ser las causas de cambios en los ingresos reales de los hogares?. Una causa, podría ser la caída del ingreso agregado del país (esto es aproximadamente igual a una caída del valor del producto) o el aumento del nivel general de precios. Si la pobreza fuera **exclusivamente** un problema de cambios en el nivel general de los ingresos o los precios de un país, entonces debería afectar a todos los hogares (o a ninguno).

Sin embargo, no es esto lo que suele observarse en la realidad. Lo que se evidencia es que algunos hogares se encuentran en situación de pobreza y otros no. Y que ante cambios en los valores agregados de ingresos y precios, algunos hogares cambian su situación de pobreza mientras que otros no la modifican. Por lo tanto, la pobreza no es exclusivamente un problema de **nivel** de precios o ingresos. Tanto la situación de pobreza como sus cambios son también un problema de la **distribución** de ingresos, entre los hogares y al interior de los mismos.

¿Cuáles son los determinantes de la desigualdad en la distribución de ingresos?. Hay múltiples y variados factores, que abarcan las características de la estructura jurídica, política, social y económica². Aquí sólo se hará referencia a uno de estos elementos: En una sociedad de mercado, el principal ámbito donde la mayoría de las personas obtiene sus ingresos es el mercado de empleo. Los modos de **generación** de empleos y las diferentes "**calidades**" y **remuneraciones** de los empleos existentes, así como las diferentes condiciones de acceso de las personas a los mismos, originan diferencias en la distribución de ingresos de los hogares³.

Finalmente, la identificación de la pobreza (o de su crecimiento) como un problema, lleva a los gobiernos a implementar políticas para aliviarla. Estas intervenciones pueden ser coyunturales (si se asume que se trata de una situación extraordinaria) o estructurales (si pretenden, por ejemplo, romper el círculo de

* Investigadora Adjunta CIEPP

¹ En rigor, lo que se calcula es la cantidad de "adultos equivalentes" que tiene cada hogar. El "adulto equivalente" es una unidad de referencia, es decir, vale uno. Corresponde a los requerimientos nutricionales de un varón adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada. Luego se establece una tabla de equivalencias para contemplar las diferencias en las necesidades nutricionales según la edad y el sexo de las personas. Para consultar la tabla de equivalencias correspondiente y obtener una explicación detallada del modo en que se calcula la pobreza se puede consultar cualquier informe de prensa sobre la pobreza del INDEC en: www.indec.mecon.gov.ar

² Algunos de esos determinantes son la herencia no sólo económica sino también socio-cultural; las pautas de ascenso social; las posibilidades de ejercicio de las libertades, etc.

³ Por ejemplo, algunas de las personas que se acercan al mercado de empleo consiguen un empleo y otras no. Asimismo, algunas personas consiguen empleos cubiertos por la seguridad social, o empleos bien remunerados, o de una cantidad de horas que es la que desean dedicarles mientras que con los empleos que consiguen otras personas sucede exactamente lo contrario.



transmisión intergeneracional de la pobreza). El éxito de las políticas de lucha contra la pobreza, por lo tanto, depende del diagnóstico acertado del problema y de la capacidad de traducirlo en políticas adecuadas.

En base a los comentarios precedentes, en el presente trabajo se expone un conjunto de indicadores y simulaciones que fueron elaborados a partir del procesamiento de la base de datos de la EPH-INDEC del segundo semestre de 2003. Se persiguen cuatro objetivos:

El primer objetivo es mostrar la gravedad del problema de la pobreza en la Argentina en el período bajo estudio. Para ello, en las dos secciones siguientes se presenta un panorama de la **extensión** e **intensidad** de la pobreza y la indigencia en el total de aglomerados del país y en el GBA. La evidencia permite concluir que se trata de un problema masivo y de extrema gravedad, tanto por el número de hogares y personas que involucra como por la intensidad de la carencia de ingresos de una parte importante de estos hogares.

El segundo objetivo es evaluar la sensibilidad de la condición de pobreza de los hogares frente a cambios en el ingreso total familiar, pero distinguiendo el impacto según el origen de dichos cambios: i) un aumento uniforme del **nivel** de ingresos de todos los hogares⁴; ii) un cambio en la **distribución** de ingresos entre los hogares. En esa línea, en la cuarta sección se presentan los resultados de simular distintas hipótesis de aumentos porcentuales de los ingresos familiares de todos los hogares, suponiendo que no se modifica ni el nivel general de precios (es decir, los valores de las líneas de pobreza e indigencia de cada hogar no varían) ni la situación de las personas en el mercado de empleo (esto es, su condición de ocupado, desocupado, etc.). En la quinta sección, por su parte, se condensan los resultados de simular la distribución de ingresos que tenían los hogares del aglomerado Gran Buenos Aires (GBA) en octubre de 1991, sobre los hogares del mismo aglomerado en el segundo semestre de 2003⁵.

El tercer objetivo -desarrollado en la sexta sección- es evaluar el impacto de la presencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) sobre la condición de pobreza de los hogares. Se eligió ésta entre las políticas sociales existentes, porque es la principal política pública de transferencia de ingresos⁶. Aún cuando en los fundamentos que instituye el Programa, el mismo plantea que la pobreza es un problema de origen "estructural", los estudios disponibles indican que por las características de su diseño en los hechos se la considera un problema coyuntural: es un programa de emergencia con plazos que se van prorrogando, funciona de forma focalizada, no afecta la distribución regresiva del ingreso, tuvo un plazo determinado para la incorporación de beneficiarios, etc⁷. Otro motivo por el que se eligió evaluar el impacto del PJJHD es que el cuestionario de la nueva EPH recaba información para identificar a los beneficiarios de este programa.

El cuarto objetivo es evaluar la capacidad de aliviar la pobreza de una política social que, a diferencia del PJJHD, no esté focalizada en los jefes de hogar desocupados. Por ello, en la séptima sección se simula la implementación de una transferencia monetaria que establece un piso mínimo de ingreso per cápita familiar para todos los hogares, y que es financiada con un impuesto del 10% sobre los ingresos de todos los hogares del 5 quintil.

Con las conclusiones de diagnóstico que se extraen de este trabajo, se espera poder contribuir en el diseño de políticas sociales que sean efectivas en la lucha contra la pobreza y su reproducción. Ya que, si bien puede ser una obviedad que en el origen de la situación de pobreza hay un problema distributivo,

⁴ Tal como se desprende de los párrafos previos, aquí podría haberse optado por un cambio uniforme en el valor de la canasta básica alimentaria y total con resultados simétricos.

⁵ Este ejercicio se realizó solamente para GBA porque no se cuenta con información de la distribución por deciles de ingresos en el año 1991 para el total de aglomerados del país.

⁶ El PJJHD es el más importante programa social masivo de transferencias monetarias existente tanto por el número de beneficiarios (1,75 millones), como por los recursos que se le destinan.

⁷ Para un análisis de este programa consultar Barbeito, Giosa Zuazua y Rodríguez Enriquez (2004)



éste no parece ser el diagnóstico de los hacedores de política, a juzgar por el diseño de los programas sociales existentes destinados a erradicarla y a la inacción reinante en materia de reforma del sistema impositivo vigente, que es fuertemente regresivo.

II. La extensión de la pobreza en el total de aglomerados y el GBA⁸

1. La pobreza y la indigencia son fenómenos de gran extensión en la Argentina: en el 2º semestre de 2003, el 36,5% de los hogares urbanos del total país eran pobres y el 15,1% indigentes⁹. Las personas que constituyen los hogares pobres representaban el 47,8% del total de personas; y las que pertenecían a hogares indigentes, el 20,5% (Cuadro II.1).
2. Los hogares pobres, además, muestran tener mayor tamaño promedio y mayor presencia de niños que los hogares cuyos ingresos alcanzan a cubrir el valor de las respectivas canastas (Cuadro II.1). Es decir que los hogares son pobres no sólo porque su **nivel** de ingresos es muy reducido, sino porque además, debe **distribuirse** entre mayor número de personas al interior del hogar y entre más miembros económicamente dependientes.

Cuadro II.1: Pobreza e indigencia. 2º semestre 2003.

	Total Aglomerados	GBA
Hogares		
Pobreza	36,50	34,90
Indigencia	15,08	14,30
Personas		
Pobreza	47,80	46,20
Indigencia	20,50	18,90
Tamaño Medio de los hogares		
Pobres	4,28	4,14
No-Pobres	2,67	2,67
Promedio de menores de 18 años en el hogar		
Pobres	1,80	1,73
No-Pobres	0,59	0,52

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

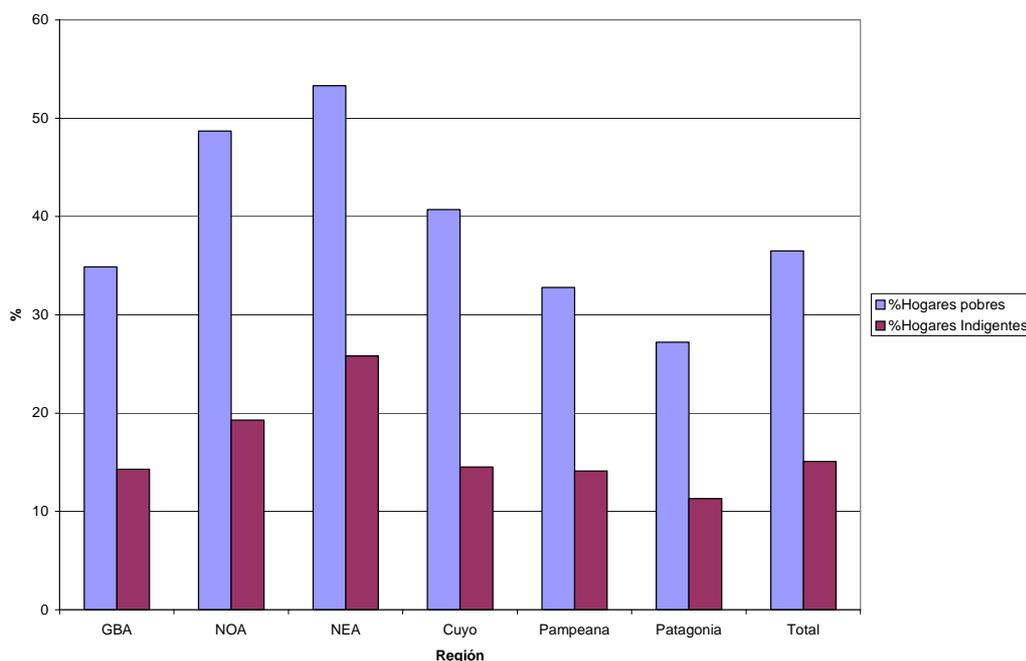
3. La pobreza y la indigencia tienen también **manifestaciones distintas a nivel regional** que no se deben a las diferencias en los precios de las canastas de pobreza e indigencia, sino a la **distribución diferencial del ingreso por adulto equivalente** entre los hogares de las regiones: mientras que las canastas más caras son las de Patagonia y GBA, las regiones con mayores índices de pobreza e indigencia son NEA y NOA (Gráfico II.1)

⁸ Los cálculos tienen incluidos en los ingresos de los hogares los montos percibidos por el PJJD.

⁹ Además, el 2,7% de los hogares del total país urbano declararon ingresos nulos.



Gráfico II.1: Extensión de la pobreza y la indigencia según región



III. La intensidad de la pobreza y la indigencia:

Las mediciones tradicionales de la extensión de la pobreza y la indigencia como las que se mostraron en la sección previa, no ilustran el fenómeno en toda su complejidad¹⁰. Otros indicadores permiten dar cuenta de la intensidad de este problema que ataca a un número excesivamente grande de hogares en el país: el indicador de “brechas” y el de “grados de privación”. A continuación se exponen algunos resultados que permiten cuantificar cuán pobres o cuán indigentes son los hogares, de acuerdo a la **distancia entre sus ingresos y la canasta respectiva** para el total de aglomerados urbanos al 2do. Semestre de 2003.

III.1. La brecha de indigencia

- La **intensidad de la indigencia** en el 2º semestre de 2003 se manifiesta en que en promedio los hogares indigentes podían adquirir con su ingreso solamente alrededor del 56% del valor de su canasta de indigencia.
- Dicho de otro modo, para poder salir de la situación de indigencia, el ingreso de estos hogares debería aumentar en promedio un 79%¹¹.
- El valor monetario de la brecha total de indigencia representa menos de medio punto porcentual del PIB¹².

¹⁰ Para un análisis de los inconvenientes de las mediciones estándar de pobreza y una presentación de indicadores alternativos para su medición, consultar Lo Vuolo, R, A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999)

¹¹ Esto no significa de ningún modo que un aumento del 79% en el ingreso de cada uno de los hogares elimine la indigencia, ya que entre los hogares indigentes existen fuertes disparidades de ingresos y de valores de la línea de indigencia.

**Cuadro III.1: Brecha de Indigencia. 2º semestre 2003**

Brecha de Indigencia	Total Aglomerados
Brecha Promedio (\$)	153,39
Línea indigencia promedio (\$)	347,20
ITF promedio indigentes (\$)	193,81
ITF promedio indigentes/Línea Indigencia promedio (%)	55,82
Brecha promedio/Ingreso promedio Indigentes (%)	79,14
Brecha Indigencia anual (\$)	1.918.217.055
Brecha indigencia anual/PBI (%)	0,48

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

III.2. La brecha de pobreza:

- Respecto de la **intensidad de la pobreza**, en promedio los hogares pobres sólo pueden adquirir algo más de la mitad de su línea de pobreza (cuadro III.2).
- La eliminación de la pobreza requeriría en promedio un aumento del 91% del ingreso de los hogares pobres¹³.
- Por lo tanto, el valor de la transferencia necesaria para eliminar la pobreza (el valor de la brecha total anual) representa un 2,6% del PIB y un 27,1% de los ingresos declarados por los hogares del quinto quintil de ingreso per cápita familiar, aunque si se corrigiera la subdeclaración este último valor sería sustancialmente menor.

¹² Debe tenerse en cuenta que existe una fuerte subdeclaración de ingresos de los hogares que releva la EPH, incluso luego de la corrección de las ponderaciones por no declaración: la suma del total de ingresos familiares que declaran los hogares equivale solamente el 20% del PIB del 2003. Este es un problema serio, sobre todo a la hora de expresar las brechas en términos de los ingresos del 5to quintil, o de realizar simulaciones de cambios distributivos. A lo largo de este trabajo, siguiendo la literatura en la materia, se supuso que la subdeclaración de ingresos está concentrada en los ingresos mayores y que, por el contrario, los hogares de bajos ingresos no subdeclaran. Por lo tanto, si tiene sentido contrastar las brechas de pobreza e indigencia con el PIB. Ver Roca y Penna (2001), Altimir (1986) y Camelo (1998).

¹³ En este punto debe hacerse la misma salvedad que con la brecha de indigencia: aunque el ingreso promedio de los hogares pobres se duplicara, quedarían todavía hogares incapaces de superar el umbral de la pobreza.

**Cuadro III.2: Brecha de Pobreza. 2º semestre 2003**

Brecha de Pobreza	Total Aglomerados
Brecha Promedio (\$)	348,12
Línea pobreza promedio (\$)	730,75
ITF promedio pobres (\$)	382,63
ITF promedio pobres/Línea de pobreza promedio (%)	52,36
Brecha promedio/Ingreso promedio pobres (%)	90,98
Brecha anual (\$)	10.532.143.106
Brecha anual/PBI (%)	2,63

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

III.3 Grados de privación:

Como se ha observado, existen fuertes disparidades al interior de los hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza e indigencia. Para dar cuenta de estas disparidades, se construyó el indicador de "grados de privación" que distingue a los hogares pobres en cuatro categorías: pobres no indigentes, muy pobres no indigentes, indigentes, y muy indigentes de acuerdo a las siguientes pautas (Cuadro III.3):

Cuadro III.3: Descripción de la clasificación de los hogares según su grado de privación.

Clasificación Hogar	Definición
No pobre - No indigente	El Ingreso Total del hogar es superior al valor de su línea de pobreza
Pobre no indigente	El Ingreso Total del hogar es inferior al valor de su línea de pobreza, pero superior a la mitad de la diferencia entre la línea de pobreza y la de indigencia.
Muy pobre no indigente	El Ingreso Total del hogar es inferior al valor de su línea de pobreza, pero inferior a la mitad de la diferencia entre la línea de pobreza y la de indigencia.
Indigente	El Ingreso Total del hogar es inferior al valor de su línea de indigencia pero superior a la mitad de la línea de indigencia.
Muy indigente	El Ingreso Total del hogar es inferior a la mitad del valor de su línea de indigencia

Fuente: elaboración propia.

1. Entre los hogares que están bajo la línea de pobreza más del 70% registra ingresos que no alcanzan ni siquiera la mitad de la línea de pobreza. Además, el 41,3% no logra superar la



línea de indigencia, y el 17,4% ni siquiera logra adquirir la mitad de la canasta básica alimentaria¹⁴.

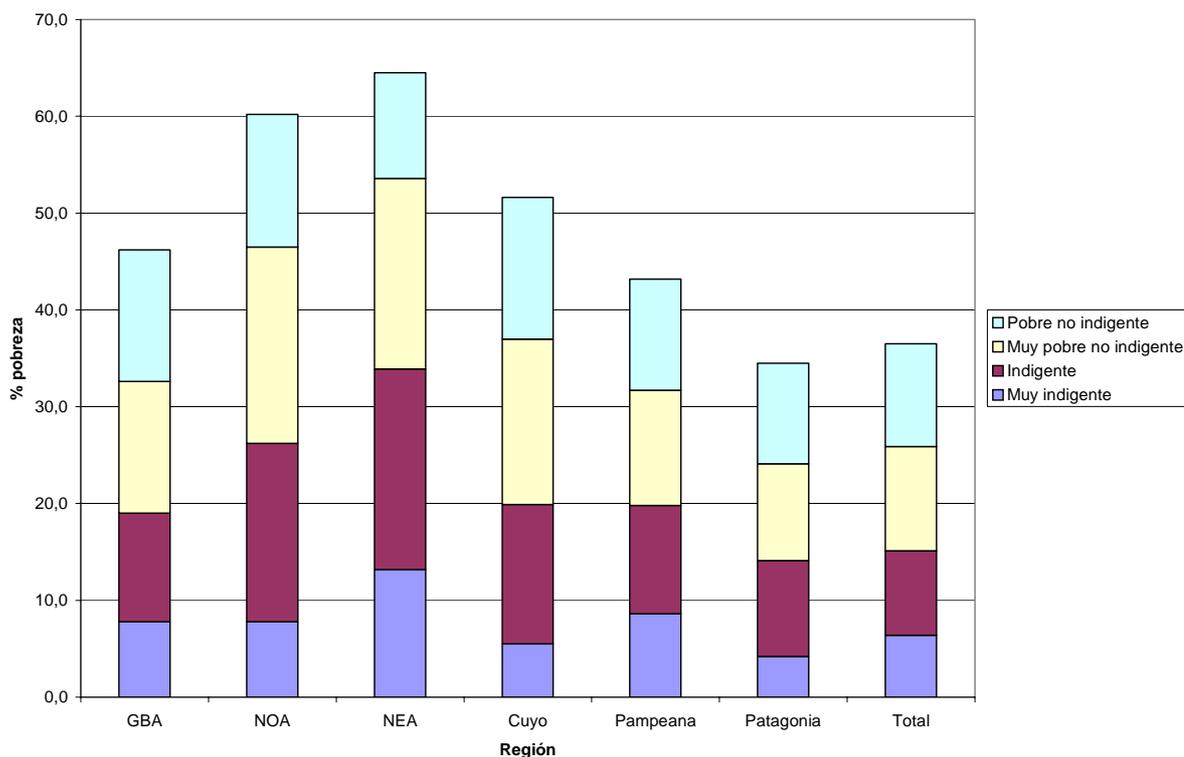
Cuadro III.4: Grados de privación. Total de aglomerados. 2º semestre 2003. (en %)

	Total de Hogares	Hogares pobres	Total de Personas	Personas pobres
No pobre - No indigente	63,5	-	52,2	-
Pobres no indigentes	10,6	29,1	13,0	27,1
Muy pobres no indigentes	10,8	29,5	14,3	29,9
Indigentes	8,7	23,9	12,5	26,2
Muy indigentes	6,4	17,4	8,0	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

- En algunas regiones la profundidad de la pobreza se diferencia fuertemente de los promedios nacionales: la proporción de muy indigentes es especialmente pronunciada en el NEA (13,2% del total de hogares). Asimismo, la región de patagonia sobresale por tener los índices de pobreza menores pero también la menor incidencia de hogares muy indigentes (Gráfico III.1).

Gráfico III.1: Grados de privación según región



- Tal como se observa en el cuadro III.5 la gravedad de la situación de privación promedio de los hogares se explica por una combinación de menor nivel de ingreso total y mayor tamaño del hogar, lo que resulta en mayores valores de la brecha promedio: el ingreso promedio de los hogares pobres no

¹⁴ Recordar que existe un 2,7% de hogares con ingresos nulos. Estos hogares representan 16,2% del total de hogares pobres y algo menos de la mitad de los hogares muy indigentes.



indigentes es 5 veces el de los hogares muy indigentes y el ingreso per cápita promedio, es casi 8 veces mayor. Por su parte, la brecha de pobreza promedio de los hogares muy indigentes supera 6 veces la de los hogares pobres no indigentes.

Cuadro III.5: Características de los hogares según Grados de privación. Total de aglomerados. 2º semestre 2003

Hogares	Total Hogares	No pobres	Pobres	Muy pobres	Indigentes	Muy indigentes
Ingreso Familiar promedio	992	1.341	592	440	277	80
Ingreso Per Cápita promedio	396	571	149	103	60	15
Tamaño promedio	3,3	2,7	4,0	4,3	4,7	4,1
Menores 18 años promedio	1,0	0,6	1,5	1,8	2,2	1,9
Cant. Hogares por cada PJJHD (privación sin PJJHD)	8,6	56,1	11,9	5,1	3,2	2,1
Brecha Indigencia promedio/Línea de indigencia promedio	-	-	-	-	24,4	75,0
Brecha Pobreza promedio/Línea de pobreza promedio	-	-	14,2	40,5	65,1	88,5
Brecha Indigencia/Ingreso familiar promedio grupo	-	-	-	-	32,3	300,3
Brecha Pobreza/Ingreso familiar promedio grupo	-	-	16,6	68,1	186,6	768,0

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

4. Del mismo modo, hay ciertas características de los jefes/as de hogar que se diferencian notablemente con el grado de privación del hogar. Por ejemplo, la proporción de hogares con jefatura femenina es mayor cuanto mayor es el grado de privación y la proporción de jefes que alcanzaron mayores niveles educativos disminuye también cuanto mayor el grado de privación, salvo entre indigentes y muy indigentes, donde el porcentaje de jefes con secundario completo y universitario completo es mayor en los últimos. (cuadro III.6).

Cuadro III.6: Características de los jefes de hogar según Grados de privación. Total de aglomerados. 2do. Semestre 2003

Jefes de Hogar	No pobres	Pobres	Muy pobres	Indigentes	Muy indigentes
%Hombres	66,6	76,3	72,7	65,4	63,1
Edad promedio	52,5	48,0	47,3	44,8	47,7
Máximo nivel educativo alcanzado (%)					
Sin instrucción*	1,1	1,6	1,6	2,9	5,0
Primario completo y más	88,9	83,5	81,3	76,4	72,6
Secundario completo y más*	50,4	24,3	19,3	15,3	21,5
Universitario completo*	18,3	3,0	2,0	2,2	5,6
Tasa de desocupación jefes/PEA jefes	5,0	8,7	11,1	12,6	37,5
Jefes Inactivos/Jefes	31,9	21,2	21,3	19,6	29,6
Jefes Asalariados/Jefes ocupados	75,3	75,8	70,1	71,9	64,7
Jefes cuenta propias/Jefes ocupados	19,8	23,3	28,1	27,3	33,3
Jefes Subocupados/Jefes asalariados	10,1	18,0	29,4	43,6	50,2
Jefes Sobreocupados/Jefes asalariados	47,1	47,1	33,9	23,8	23,0

* coeficiente de variación superior a 10%

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

5. Los problemas en el mercado de empleo (desocupación, subocupación, altas tasas de dependencia, etc.), tanto de los jefes como del resto de los miembros de los hogares son más probables entre los hogares con mayores grados de privación. También la proporción de cuenta propias entre los ocupados es mayor cuanto mayor es la intensidad de la pobreza y la indigencia (cuadros III.6 y 7). El sobreempleo¹⁵, en cambio, pareciera ser una de las estrategias que permiten que los hogares no se encuentren en una situación de privación extrema. Es por ello que las tasas de sobreempleo son mayores entre las personas que componen los hogares pobres y muy pobres, que entre las de los hogares indigentes o muy indigentes; incluso son mayores que las de las personas de hogares no pobres. Entre otras cuestiones, esta comprobación contrasta con el argumento reaccionario que pretende que los pobres están en esa situación porque no tienen voluntad de trabajar.

¹⁵ Están sobreempleadas las personas que en la semana de referencia declararon trabajar más de 35 horas.



Cuadro III.7: Características de las personas según Grados de privación. Total de aglomerados. 2do. Semestre 2003

Personas	Total País	No pobres	Pobres	Muy pobres	Indigentes	Muy indigentes
Tasa de desocupación/PEA	16,1	9,6	19,5	20,3	26,3	44,5
Tasa de Dependencia ¹	1,7	1,2	2,0	2,2	2,6	4,4
%Asalariados	77,0	78,7	78,0	74,4	75,6	66,5
%Cuenta propias	19,3	16,8	19,9	23,1	22,0	29,7
%Subocupados	20,4	13,1	20,9	32,3	42,1	47,5
%Sobreocupados	34,8	38,2	39,2	28,8	20,0	22,2

Notas: 1. La tasa de dependencia se calculó como el cociente entre el número de personas sin ocupación y el número de personas ocupadas.

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

6. De lo anterior se concluye que el problema de insuficiencia de ingresos de los hogares no tiene solamente que ver con la situación de desempleo sino que abarca también a hogares en los que los miembros pueden tener un empleo pero éste es muy precario y mal remunerado de modo tal que impide que el hogar supere el umbral de la pobreza o incluso la indigencia. Tal como se observa en el cuadro III.8, casi el 63% de los ocupados logra superar el umbral de la pobreza. Esto significa que su complemento, es decir, alrededor del 37% de los ocupados son "trabajadores pobres". Peor aún, el 13,4% de los ocupados son indigentes y el 4% muy indigentes. La pobreza y la indigencia son más pronunciadas cuando en los hogares los miembros que están ocupados son cuenta propia: casi la mitad de los trabajadores por cuenta propia son pobres en el período bajo análisis y 21% son indigentes. Además, el 60% de las personas subocupadas, se encuentra por debajo de la línea de pobreza y cerca del 30% por debajo de la de indigencia. Finalmente, también se comprobó que la pobreza es menor entre los trabajadores sobreocupados pero que, sin embargo, un 30% de ellos no logra superar la línea de pobreza, a pesar de trabajar más horas de las consideradas "razonables".

Cuadro III.8: Distribución de Ocupados, categorías ocupacionales e intensidad del empleo según grados de privación. Total de aglomerados. 2º semestre de 2003. (en %)

Personas	Total	No pobres	Pobres	Muy pobres	Indigentes	Muy indigentes
Ocupados	100,0	62,9	11,6	12,1	9,4	4,0
Asalariados	100,0	60,6	11,9	12,2	10,2	5,1
Cuenta Propias	100,0	51,7	12,1	15,2	11,9	9,1
Subocupados horarios	100,0	40,1	11,9	19,2	19,4	9,4
Sobreocupados	100,0	69,0	13,0	10,0	5,4	2,6

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

A continuación se analizan las características salientes de cada grupo de hogares según su grado de privación con el objetivo de identificar, si fuera posible, las especificidades de su situación. Se advierte que, en algunos casos, debido a la presencia de coeficientes de variación superiores al 10%¹⁶, no pueden realizarse aseveraciones confiables.

i) Hogares muy indigentes: El elemento más saliente de la situación de los hogares cuyos ingresos totales son inferiores a la mitad de la línea de indigencia es la elevada tasa de desempleo e inactividad entre las personas en edad activa, que determinan su extrema insuficiencia de ingresos: en promedio estos hogares pueden adquirir menos de un cuarto de su canasta básica alimentaria.

¹⁶ Un coeficiente de variación superior a 10% significa que los valores poblacionales de las variables pueden ser más de 10% mayores o más de 10% menores que los valores estimados con la muestra. Cuando sucede esto, no pueden sacarse conclusiones con validez estadística.



En efecto, la brecha promedio de indigencia de estos hogares es de \$241 y su ingreso total promedio de \$80 mensuales; es decir que, para salir de la indigencia, el ingreso medio de estos hogares debería triplicarse (cuadro III.5). Peor aún, la mitad de los hogares muy indigentes tiene ingresos que no superan los \$40 mensuales (y el 45% tiene ingresos nulos).

El **tamaño promedio** de los hogares muy indigentes (así como el número promedio de menores de 18 años) es relativamente **similar al de los otros grupos pobres** (cuadro III.5), que, como se subrayó anteriormente, es notablemente superior que el de los hogares no pobres. Por lo tanto, se puede afirmar que si bien el tamaño es un problema relevante para determinar la situación de pobreza de estos hogares, no es significativo en el origen de su extrema indigencia.

La **tasa de desempleo** abierta entre los jefes de hogar y entre el resto de las personas en hogares muy indigentes y la tasa de dependencia, en cambio, son **marcadamente superiores** al promedio del país y a las del resto de los grupos: entre los jefes de hogares muy indigentes la tasa de desempleo es más del triple que la de los jefes de hogares indigentes (cuadro III.6); además, por cada persona ocupada de este grupo, hay más de 4 personas que no trabajan (cuadro III.7).

La **tasa de inactividad** de los jefes de estos hogares también es muy elevada y **sólo superada por la de los jefes de hogares no pobres** (cuadro III.6). Pero a diferencia de los hogares no pobres, entre los jefes de estos hogares no hay elevadas proporciones de personas mayores; por lo tanto, se induce que la elevada inactividad se explica en parte por el efecto **"desaliento"**.

ii) Hogares Indigentes: En la situación de indigencia de estos hogares sobresale **su gran tamaño** (promedio de 4,7 personas por hogar y una mediana de 4) y la alta proporción de menores de 18 años (cuadro III.5). Esto se refleja en el valor promedio de su canasta alimenticia: \$370 que es mayor que la del resto de los grupos, incluidos los hogares muy indigentes. Entre los jefes de los hogares indigentes la tasa de desempleo no es marcadamente superior a la de los jefes de hogares con menores grados de privación; tampoco la tasa de inactividad muestra valores diferenciales. En cambio, sobresale la **elevada proporción de subocupados así como la baja tasa de sobreocupación**.

Tal como muestran los cuadros respectivos, a pesar de su gran tamaño, estos hogares escaparían a la indigencia extrema porque tienen tasas de actividad elevadas (sobre todo entre los jefes).

iii) Hogares Muy pobres no indigentes: Entre los hogares muy pobres no indigentes **no existe un patrón preciso** para diferenciar su situación. Evidentemente, se trata de hogares con menores niveles de ingreso por ocupado (probablemente por la alta proporción de subocupados) que los hogares pobres, que deben distribuirse entre más personas que no generan ingresos. En comparación con los hogares indigentes y con los hogares pobres, sobresale la **mayor proporción de ocupados por cuenta propia**.

iv) Hogares Pobres no indigentes: El dato saliente de los jefes y de las personas de hogares pobres es su **elevada tasa de sobreempleo**. Es probablemente esta posibilidad diferencial de trabajar una cantidad de horas mayor que la "razonable" la que permite que estos hogares tengan ingresos que si bien no alcanzan para superar su respectiva línea de pobreza, al menos les permiten adquirir más de la mitad de la diferencia entre ésta y la línea de indigencia¹⁷.

¹⁷ Entiéndase, se habla de "posibilidad" y no de "disponibilidad" en la medida en que se asume que la mayoría de los jefes de hogar que carecen de ingresos suficientes estarían dispuestos a sobreemplearse si eso fuera posible. El problema de la posibilidad se vincularía más a la oferta de esos puestos de empleo antes que a la voluntad de las



IV. Simulación de un aumento uniforme en los ingresos:

En esta sección se pretende evaluar la sensibilidad de la condición de pobreza de los hogares frente a cambios en el ingreso total familiar originados en aumentos porcentuales uniformes. Para ello, se realizó un ejercicio de simulación, en el que se supuso que se mantiene idéntica la situación de las personas en el mercado de empleo, la distribución del ingreso, y el valor de las líneas de pobreza e indigencia. Con estos supuestos, el ejercicio consistió en simular tres hipótesis de aumento uniforme del ITF (3, 5 y 10%) y se evaluaron los impactos de los respectivos aumentos sobre la situación de pobreza e indigencia de los hogares y personas en el segundo semestre de 2003.

Entre otros resultados, se comprobó que, incluso sin tener en cuenta a los hogares que declararon ingresos nulos¹⁸, **la disminución porcentual del número de hogares bajo la línea de pobreza es menor que el aumento porcentual del ITF para cualquiera de las tres hipótesis**. Además, tal como se evidencia en el cuadro IV.1, el impacto del aumento porcentual uniforme del ITF sobre la disminución del número de hogares indigentes es poco significativo: un aumento del 10% del ITF reduciría la indigencia menos de 2 puntos porcentuales. Esto se debe a las fuertes disparidades de los ingresos entre los propios hogares pobres e indigentes que ya se han marcado.

Cuadro IV.1: Extensión y Brecha de Indigencia para distintas hipótesis de aumento del ITF

	Original	crec 3% ITF	crec 5% ITF	crec 10% ITF
Hogares Indigentes (%)	12,7	12,0	11,6	10,9
Brecha Promedio (\$)	143,06	144,12	144,84	142,51
ITF promedio Indigentes(\$)	235,69	238,77	237,86	240,53
ITF promedio hogares	1.018,87	1.049,43	1.069,81	1.120,76
ITF promedio indigentes/Línea Indigencia promedio (%)	62,23	62,36	62,15	62,80
Brecha promedio/Ingreso promedio Indigentes (%)	60,70	60,36	60,89	59,25
Brecha Indigencia anual (\$)	1.471.224.536	1.401.135.308	1.357.469.992	1.255.800.289
% de ITF Total	1,8	1,7	1,6	1,4

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003. Sin hogares con ITF=0

personas de tomarlos para mejorar su situación de ingresos. A su vez, la oferta de estos empleos tiene que ver con la estrategia de las empresas y la situación de los sectores que contratan.

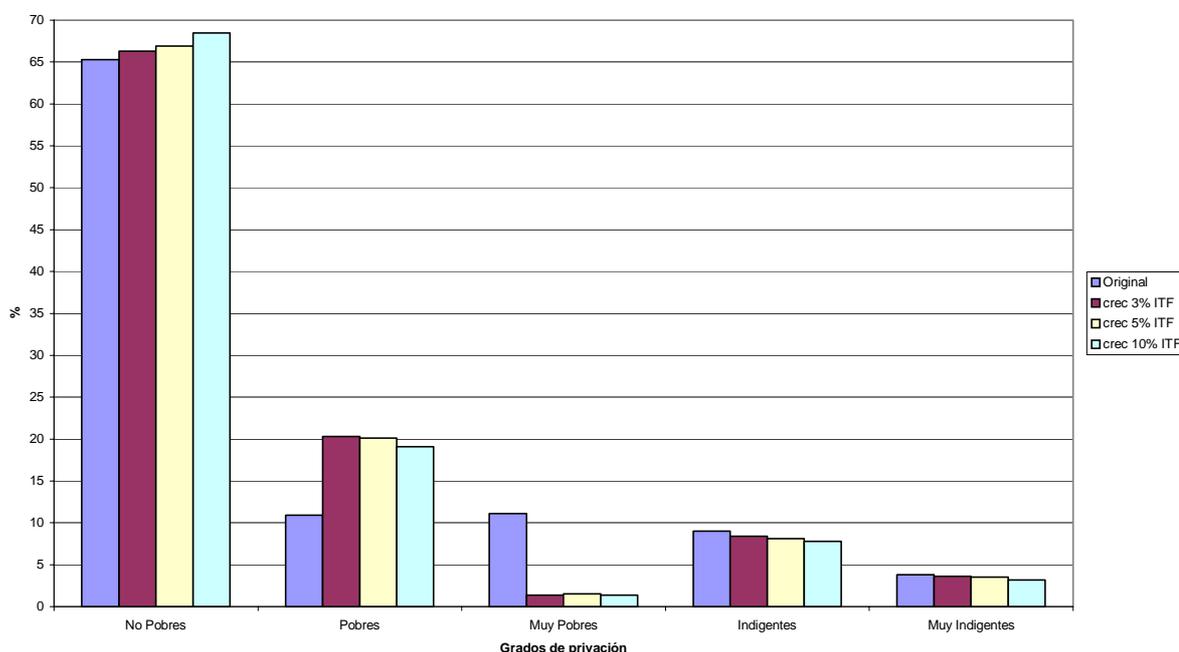
¹⁸ Para realizar este cálculo no se tuvieron en cuenta los hogares con ingresos nulos debido a que sus ingresos no se modifican con las distintas hipótesis de crecimiento porcentual del ITF y por ende distorsionan los efectos que se quieren resaltar. Sin embargo, debe recordarse que la propia existencia de hogares sin ingresos es uno de los elementos que reducen la efectividad del aumento uniforme de ingresos sobre la eliminación de la pobreza y la indigencia, en la simulación.

**Cuadro IV.2: Extensión y Brecha de Pobreza para distintas hipótesis de aumento del ITF**

	Original	crec 3% ITF	crec 5%	crec 10%
Hogares Pobres (%)	34,7	33,7	33,1	31,5
Brecha Promedio (\$)	341,15	338,89	336,74	333,92
ITF promedio Pobres (\$)	412,96	417,86	422,25	428,61
ITF promedio pobres/ Línea pobreza promedio (%)	54,76	55,22	55,63	56,21
Brecha promedio/Ingreso promedio Pobres (%)	82,61	81,10	79,75	77,91
Brecha Pobreza anual (\$)	9.563.137.285	9.223.397.897	9.005.498.395	8.485.916.342
% de ITF Total	11,6	10,9	10,4	9,4

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003. Sin hogares con ITF=0

Para ilustrar mejor las conclusiones anteriores, se presentan los cambios en el **grado de privación de los hogares** para las tres hipótesis de crecimiento de los ingresos totales. El gráfico IV.1 muestra que los hogares que lograrían superar el umbral de la pobreza serían solamente los que se encuentran más próximos a la línea de pobreza (pobres no indigentes) mientras que la disminución del número de hogares con indigencia extrema sería mínima. Este tipo de resultados es el esperable cuando se producen aumentos porcentuales uniformes de ingresos, ya que cuanto menor es el ingreso, menor es el valor monetario de un aumento porcentual del mismo. Por ende, es menos probable que los hogares de menores ingresos logren superar el umbral de la indigencia.

Gráfico IV.1: Grados de privación según hipótesis de crecimiento del ITF

En los cuadros IV.3 a, b y c que se presentan a continuación es posible visualizar los cambios simulados en la gravedad de la situación de privación de los hogares más allá de que logren o no superar el umbral de la pobreza o la indigencia. A continuación se ejemplifica, con la hipótesis de 3% de crecimiento del ITF, el modo en que debe realizarse la lectura de las "matrices de transición" aquí expuestas.

Observando dichas matrices de izquierda a derecha, puede afirmarse que: i) como debía comprobarse, la totalidad de hogares que originalmente superaban el umbral de la pobreza continuaría (bajo cualquier hipótesis de crecimiento uniforme del ITF) por encima de dicho umbral; ii) entre los hogares que



originalmente eran pobres no indigentes, el 90,7% seguiría en esa situación, mientras que el 9,3% restante superaría el umbral de la pobreza y pasaría a ser no pobre; iii) ningún hogar que originalmente era muy pobre no indigente (o se encontraba en una situación de privación más profunda) lograría superar la línea de pobreza, pero el 93,9% sería capaz de adquirir más de la mitad de la diferencia entre la canasta de indigencia y la de pobreza y sólo el 6,1% permanecería en la situación original; iv) entre los hogares que originalmente eran indigentes, solo cambiaría la situación de 7,7% de ellos que superarían el umbral de la indigencia y pasarían a ser "muy pobres"; v) finalmente, también es muy limitado el impacto del aumento uniforme de 3% del ITF sobre los hogares en situación de extrema indigencia: ninguno de estos hogares superaría la situación de indigencia, en tanto el 95,3% seguiría siendo muy indigente y solamente el 4,7% lograría adquirir más de la mitad de su línea de indigencia.

En síntesis, el efecto de un aumento porcentual uniforme de los ingresos de todos los hogares tendría un **impacto desigual entre éstos**. Tomando en cuenta la clasificación de los hogares aquí propuesta, **los hogares con mayores niveles de ingresos mejoran su situación relativamente más que los hogares de menores ingresos**. De hecho, la probabilidad de permanecer con el mismo grado de privación original, es mucho mayor para los hogares indigentes y muy indigentes que para los hogares pobres y muy pobres.

Cuadro IV.3 a) Mejora en la situación de privación como consecuencia del aumento de 3% ITF

Grados de privación original	HOGARES	Grados de privación con aumento 3% ITF				
		No pobre-No indigente	Pobre no indigente	Muy pobre no indigente	Indigente	Muy indigente
No pobre-No indigente	100,0%					
Pobre no indigente	9,3%	90,7%				
Muy pobre no indigente	0,0%	93,9%	6,1%			
Indigente	0,0%	0,1%*	7,7%	92,2%		
Muy indigente	0,0%	0,0%	0,0%	4,7%*	95,3%	

Cuadro IV.3 b) Mejora en la situación de privación como consecuencia del aumento de 5% ITF

Grados de privación original	HOGARES	Grados de privación con aumento 5% ITF				
		No pobre-No indigente	Pobre no indigente	Muy pobre no indigente	Indigente	Muy indigente
No pobre-No indigente	100,0%					
Pobre no indigente	14,6%	85,4%				
Muy pobre no indigente	0,0%	96,8%	3,2%*			
Indigente	0,0%	0,2%*	12,4%	87,4%		
Muy indigente	0,0%	0,0%	0,0%	7,6%	92,4%	

Cuadro IV.3 c) Mejora en la situación de privación como consecuencia del aumento de 10% ITF

Grados de privación original	HOGARES	Grados de privación con aumento 10% ITF				
		No pobre-No indigente	Pobre no indigente	Muy pobre no indigente	Indigente	Muy indigente
No pobre-No indigente	100,0%					
Pobre no indigente	29,7%	70,3%				
Muy pobre no indigente	0,0%	100,0%	0,0%			
Indigente	0,0%	4,4%	15,9%	79,7%		
Muy indigente	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	83,3%	

* coeficiente de variación superior a 10%

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

V. Simulación de modificaciones en la distribución del Ingreso:



La siguiente simulación tiene por objetivo evaluar la sensibilidad de la condición de pobreza frente a cambios en su ingreso total familiar originados en un cambio en la distribución de ingresos entre los hogares. Para ello, el ejercicio consistió en replicar la estructura de distribución del ingreso por deciles registrado por la EPH de octubre de 1991 para GBA, sobre los hogares del mismo aglomerado en el 2do semestre de 2003¹⁹. Tal como muestra el cuadro V.1, entre 1991 y 2003 se produjo un fuerte incremento de la porción de ingresos absorbidos por los deciles superiores (8vo a 10mo), en detrimento de los deciles inferiores (1ro a 3ro).

Cuadro V.1: Distribución del ITF por deciles. 1974-1991-1997-2003. GBA.

Decil de IPCF	%ITF1974	% ITF 1991	%ITF1997	%ITF 2003
1	4,0	3,2	2,6	1,9
2	5,4	4,4	4,2	3,7
3	6,5	6,0	4,7	5,1
4	7,5	5,3	6,0	5,9
5	8,1	6,0	7,3	6,3
6	9,5	9,5	8,6	8,1
7	11,1	9,9	9,6	9,5
8	12,4	11,8	12,7	12,1
9	14,3	14,0	16,1	15,7
10	21,2	29,9	28,2	31,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a EPH octubre 1974, 1991 y 1997 y base preliminar EPH 2º semestre 2003

El cambio en el patrón distributivo simulado tendría un impacto mucho más fuerte sobre la **extensión** de la indigencia que de la pobreza. Luego de la simulación, mientras la extensión de la indigencia se redujo a la mitad, la pobreza apenas disminuyó 0,4 puntos porcentuales (ver cuadros V.2 y V.3). El impacto del cambio distributivo sería, sin embargo, mayor sobre la **intensidad** de la pobreza que sobre la intensidad de la indigencia: la brecha promedio de pobreza se reduce alrededor de 21% y la de indigencia 8,5%. Esto se debe a que el ingreso promedio de los hogares pobres con el cambio en la distribución aumentaría más que el de los hogares indigentes y por lo tanto, si para superar el umbral de la pobreza antes necesitaban en promedio un aumento de 80% en su ingreso, ahora necesitarían aumentarlo en 51%. Los hogares indigentes, que con la distribución original requerían un aumento del ingreso promedio de 63%, con la distribución de ingresos de 1991 requerirían un aumento menor, de 50% (ver cuadros V.2 y 3). Finalmente, debido a la gran cantidad de hogares que con el cambio en el patrón distributivo superarían su situación de indigencia, la brecha total anual de indigencia resultaría marcadamente menor (menos de la mitad).

Para cerrar el análisis del impacto del cambio en el patrón distributivo sobre la intensidad de la pobreza, se calculó la distribución de hogares según su grado de privación (Cuadro V.4). Una vez más, se evidencia que, debido al importante cambio en los extremos de la distribución entre 1991 y 2003, y al relativo mantenimiento de la distribución en los deciles intermedios, caería fuertemente la proporción de hogares muy indigentes y (aunque menos) la de hogares indigentes en el total de pobres. A la inversa, la proporción de hogares muy pobres y pobres en el total de hogares pobres, aumentaría justamente por la mejora de la situación de privación de esos hogares indigentes.

¹⁹ Se eligió el año 1991 bajo el supuesto de que durante la década larga de "reformas estructurales" que comienza en ese momento, se ha producido un importante cambio (regresivo) en el patrón distributivo de la Argentina.



Cuadro V.2: GBA. Extensión y Brecha de Indigencia. 2º semestre 2003.

	GBA original	GBA distribución de ingresos 1991
Hogares Indigentes (%)	11,80	5,50
Brecha Promedio (\$)	143,72	131,45
ITF promedio (\$)	227,47	262,95
ITF promedio indigentes/Línea Indigencia promedio (%)	61,28	66,67
Brecha promedio/Ingreso promedio Indigentes (%)	63,18	49,99
Brecha Indigencia anual (\$)	773.419.464	328.371.998

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003. Sin hogares con ITF=0

Cuadro V.3 : GBA. Extensión y Brecha de Pobreza. 2º semestre 2003.

Brecha de Pobreza	GBA	GBA distribución de ingresos 1991
Hogares Pobres (%)	33,00	32,60
Brecha Promedio (\$)	342,23	262,79
ITF promedio (\$)	428,87	513,95
ITF promedio pobres/Línea de pobreza promedio (%)	55,62	66,17
Brecha promedio/Ingreso promedio pobres (%)	79,80	51,13
Brecha anual (\$)	5.157.022.356	3.914.427.077

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003. Sin hogares con ITF=0

Cuadro V.4: Grados de privación. GBA. 2º semestre 2003.

	GBA Original		GBA con distribución 1991	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
No pobre - No indigente	67,0	55,1	67,4	55,5
Pobres no indigentes	11,0	13,9	15,0	19,2
Muy pobres no indigentes	10,2	13,9	12,2	16,9
Indigentes	8,2	11,4	4,1	6,2
Muy indigentes	3,6	5,7	1,4	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003. Sin hogares con ITF=0



VI. El impacto del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)²⁰.

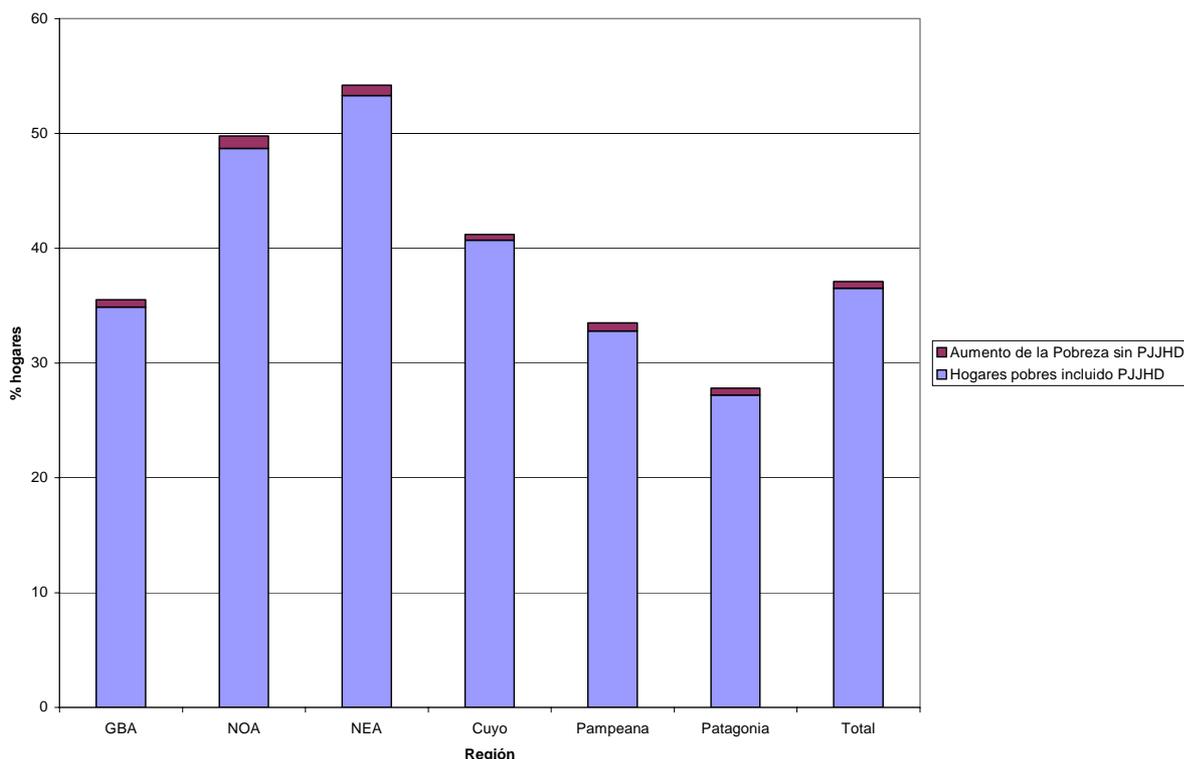
Los trabajos disponibles indican que la presencia del PJJHD resulta insuficiente para atacar el problema de la pobreza²¹. En primer lugar, los criterios de acceso y las dificultades de focalización del programa, llevan a la persistencia de hogares sin ningún tipo de ingreso (el 2,7% de los hogares del total de aglomerados urbanos). En segundo lugar, el bajo nivel del beneficio y la falta de diferenciales por número de hijos a cargo, hacen que su impacto en la reducción de la pobreza sea muy reducido.

Cuadro VI.1: Pobreza e indigencia con y sin PJJHD. Total de aglomerados. 2º semestre 2003.

Original		Sin PJJHD	
Hogares		Hogares	
Pobreza	36,50	Pobreza	37,10
Indigencia	15,10	Indigencia	17,40
Personas		Personas	
Pobreza	47,80	Pobreza	48,60
Indigencia	20,50	Indigencia	23,80

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

Gráfico VI.1: Pobreza de hogares con y sin PJJHD según región. 2do. Semestre 2003



Según la información proveniente de la EPH del 2 semestre de 2003, la contribución del PJJHD en la reducción de la pobreza de los hogares del total país sería de 0,6 puntos porcentuales y en la reducción

²⁰ La información provista por la EPH no identifica el monto percibido por los beneficiarios del programa. Por lo tanto, para simular la ausencia del PJJHD se sustrajeron \$150 del ingreso individual de cada persona que se declaró beneficiaria.

²¹ Para un análisis del PJJHD y sus problemas ver Barbeito, A. Giosa Zuazua, N. y Rodriguez Enriquez, C. (2003)



de la indigencia, de 2,3 puntos porcentuales (Cuadro VI.1). A nivel regional, su impacto es también insignificante, pero levemente superior en NEA y NOA (Gráfico VI.1).

La debilidad del PJJHD como instrumento para reducir la pobreza de los hogares se hace más evidente cuando se analizan los cambios en la situación de privación de los hogares pobres antes y después de su existencia (cuadro VI.2²²):

1. Lo más probable es que los hogares permanezcan con el mismo grado de privación que tenían sin la presencia del PJJHD; sobre todo, si su grado de privación sin el programa era más profundo. Es preocupante observar, por ejemplo, que el 65,7% de los hogares muy indigentes sin la presencia del PJJHD tampoco pueden adquirir ni siquiera la mitad de su línea de indigencia cuando se tiene en cuenta la implementación del programa.
2. Ningún hogar indigente ni muy indigente lograría superar la línea de pobreza con la presencia del PJJHD. En este sentido, los 6 décimos porcentuales en que se reduce la pobreza gracias al PJJHD se explican por la mejora en el ingreso de hogares que se encontraban próximos a la línea de pobreza (pobres no indigentes). Una vez más, esto es evidencia del bajo nivel del beneficio y de su ineficacia en hogares de gran tamaño, como suelen ser los de menores ingresos.
3. Solamente 22,4% de los hogares indigentes y 4,7% de los muy indigentes lograría superar el umbral de la indigencia luego de la implementación del programa. Sin embargo, entre esos hogares, la casi totalidad permanecería siendo muy pobre. Estas evidencias y el resto de resultados que surgen de observar el cuadro IV.2 refuerzan la conclusión de que el PJJHD tiene un impacto muy marginal sobre el problema de privación que afecta a un número verdaderamente grande de hogares en el país.

Cuadro VI.2. Mejora en la situación de privación como consecuencia del PJJHD

Grados de privación sin PJJHD	HOGARES	Grados de privación con PJJHD				
		No pobre-No indigente	Pobre no indigente	Muy pobre no indigente	Indigente	Muy indigente
No pobre-No indigente	100,0%					
Pobre no indigente	5,7%	94,3%				
Muy pobre no indigente	0,9%*	12,8%	86,3%			
Indigente	0,0%*	1,0%*	22,4%	76,6%		
Muy indigente	0,0%*	0,6%*	4,7%	29,0%	65,7%	

* coeficiente de variación superior a 10%

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

4. Finalmente, el beneficio del PJJHD adolece de inequidad horizontal en la medida en que hogares con igual situación de privación no tienen el mismo acceso al programa: en el segundo semestre de 2003, uno de cada dos hogares muy indigentes y uno de cada tres hogares indigentes tenía acceso al beneficio; uno de cada cinco en los muy pobres no indigentes y entre los hogares pobres, uno de cada doce (Cuadro III.5). Cabe cuestionar en este sentido, el criterio con el que se distribuyen los beneficios.

VII. Simulación de una política de ingresos alternativa

Finalmente, se simuló la implementación de una transferencia que asegurara un umbral mínimo de ingreso per cápita a todos los hogares, financiada con un impuesto del 10% sobre el ingreso de los

²² El cuadro VI.2 debe leerse de izquierda a derecha, tal como se ejemplificó en los cuadros IV.3 a, b y c.



hogares del 5to quintil²³. Antes de comentar los resultados, hay que advertir que el problema de la subdeclaración de ingresos de los hogares es un gran inconveniente para esta simulación. Consistentemente con los supuestos realizados previamente al calcular la brecha de ingresos, es probable que los hogares de menores ingresos no subdeclaren y sí lo hagan los de mayores ingresos. El problema aparece a la hora de imputar el financiamiento de la política simulada según los ingresos declarados por los quintiles superiores. Sin embargo, en este ejercicio nos limitamos a mostrar lo que surge de los registros de la EPH.

El piso de ingreso per cápita que podría financiarse con el 10% de los ingresos que el 5to quintil declara en la EPH sería solamente de \$106,48²⁴. Si se estableciera dicho umbral, la incidencia de la indigencia entre los hogares casi desaparecería, quedando en tal situación solamente el 0,1% de los hogares (cuadro VII.1). La cantidad de hogares pobres, en cambio, no se modificaría debido a que el valor del piso de \$106,48 es menor que la mínima línea de pobreza.

Cuadro VII.1: Pobreza, indigencia y grados de privación antes y luego de la política. Total de aglomerados. 2º semestre 2003.

	Original		Luego de la política	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Pobreza	36,5	47,8	36,5	44,6
Indigencia	15,1	20,5	0,1	0,1
Grados de privación	Hogares	Personas	Hogares	Personas
No pobre - No indigente	67,4	55,5	63,5	55,4
Pobres no indigentes	15,0	19,2	13,2	14,8
Muy pobres no indigentes	12,2	16,9	23,1	29,8
Indigentes	4,1	6,2	0,1	0,1
Muy indigentes	1,4	2,2	-	-

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

Asimismo, es interesante observar lo que sucedería al interior de los hogares pobres luego de la transferencia:

1. Las brechas de indigencia disminuirían sensiblemente: el valor de la brecha de indigencia promedio pasaría a escasos \$6 (los hogares indigentes pueden adquirir en promedio con sus ingresos el 97% de la canasta alimentaria) y la brecha total anual queda en algo menos de 700 mil pesos (Cuadro VII.2).
2. Respecto de la brecha de pobreza luego de la política, se evidencia una disminución del 37% de su valor total. Su valor promedio (\$220) también es considerablemente menor que antes de la política aunque el valor de la canasta promedio sea estrictamente igual (ya que se trata de los mismos hogares); en este sentido, los hogares pueden adquirir en promedio cerca del 70% de su línea contra el 52% que representaba antes de la política. El valor residual de la brecha de pobreza luego de realizada la transferencia pasaría a representar 1,7% del PIB (Cuadro VII.3).

²³ Para asegurar un umbral mínimo de ingreso per cápita la transferencia simulada imputa a cada hogar una suma monetaria equivalente a la diferencia entre su ingreso per cápita y el valor del umbral mínimo.

²⁴ Para clarificar el procedimiento con ejemplos: si el ingreso per cápita de un hogar era de \$100, se le imputaron \$6,48 por cada miembro. Si el ingreso per cápita era nulo, se le imputaron \$106,48 por cada miembro. Finalmente, si el ingreso per cápita superaba dicho umbral mínimo no se realizó ninguna imputación.



3. Si bien es cierto que ningún hogar lograría superar el umbral de la pobreza luego de la transferencia, debe subrayarse que no quedaría ningún hogar con ingresos inferiores a la mitad de su canasta alimentaria; es decir, el pequeño número de hogares que permanecen en situación de indigencia son sólo indigentes. (Cuadro VII.4)

Cuadro VII.2: Brecha de Indigencia antes y luego de la política. 2º semestre 2003. Total de aglomerados.

Brecha de Indigencia	Original	Luego de la política
Brecha Promedio (\$)	153,39	6,25
Línea indigencia promedio (\$)	347,20	213,67
ITF promedio indigentes (\$)	193,81	207,42
ITF promedio indigentes/Línea Indigencia promedio (%)	55,82	97,08
Brecha promedio/Ingreso promedio Indigentes (%)	79,14	3,01
Brecha anual (\$)	1.918.217.055,48	699.640

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

Cuadro VII.3: Brecha de Pobreza antes y luego de la política. 2º semestre 2003. Total de aglomerados.

Brecha de Pobreza	Original	Luego de la política
Brecha Promedio (\$)	348,12	219,62
Línea pobreza promedio (\$)	730,75	730,78
ITF promedio pobres (\$)	382,63	511,16
ITF promedio pobres/Línea de pobreza promedio (%)	52,36	69,95
Brecha promedio/Ingreso promedio pobres (%)	90,98	42,97
Brecha anual (\$)	10.532.143.106,16	6.643.944.247
Brecha /PBI (%)	2,63	1,66

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

Cuadro VII.4. Mejora en la situación de privación como consecuencia de la política

Grados de privación original	HOGARES	Grados de privación luego de la política				
		No pobre-No indigente	Pobre no indigente	Muy pobre no indigente	Indigente	Muy indigente
No pobre-No indigente	100,0%					
Pobre no indigente	0,0%*	100,0%				
Muy pobre no indigente	0,0%*	9,50%	90,50%			
Indigente	0,0%	8,70%	90,80%	0,5%*		
Muy indigente	0,0%	6,20%	23,60%	67,30%	0,0%*	

* coeficiente de variación superior a 10%

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2 semestre 2003

4. Finalmente, vale la pena resaltar que la política simulada, debido al modo en que se financia, modifica también la distribución de ingresos de los hogares, haciéndola menos desigual. Tal como se observa en el cuadro VII.5, la porción de ingresos absorbidos por el primer quintil casi se duplica mientras que disminuye la proporción de ingresos absorbidos por el quinto quintil. Como consecuencia, el ingreso total de los hogares del quinto quintil pasa de ser 10 veces el de los



hogares del primer quintil a ser 4,6 veces; el ingreso per cápita familiar por su parte, pasa de ser casi 24 veces a ser 9,5 veces.

Cuadro VII.5: Quintiles de IPCF. Antes y después de la política. 2do. Semestre de 2003

Quintil	%IPCF		IPCF promedio		%ITF		ITF promedio	
	Original	Luego de la política	Original	Luego de la política	Original	Luego de la política	Original	Luego de la política
1	2,41	5,55	50	106	4,68	9,28	244	460
2	7,46	7,45	140	143	11,69	11,82	552	586
3	12,35	12,73	244	244	14,29	14,29	709	709
4	20,74	21,58	414	413	22,09	22,11	1.105	1.094
5	57,05	52,70	1.118	1.014	47,25	42,50	2.321	2.111
Total	100,00	100,00	393	384	100,00	100,00	986	992

Fuente: elaboración propia de la base preliminar EPH 2º semestre 2003

VIII. Conclusiones

Los ejercicios expuestos, con las limitaciones señaladas en cuanto a su metodología y alcances, sirven para avanzar algunas conclusiones que considero útiles para comprender las características de la pobreza por ingresos en Argentina y ayudar al diseño de políticas adecuadas para superarla.

1. Es evidente que la pobreza y la indigencia son fenómenos de extrema gravedad en la Argentina, tanto por el número de personas que involucran como por la intensidad de la privación que significan. Esta sola evidencia cuestiona varias visiones generalizadas en la materia: i) que los pobres son una "excepción": ii) que la pobreza se debe a características (y culpas) individuales; iii) que se puede atender con programas focalizados en grupos de características específicas bien identificables.
2. El problema no es sólo la extensión, sino la profundidad de la pobreza. Los hogares indigentes y los hogares pobres tienen, en promedio, ingresos muy por debajo de las respectivas líneas. Como, además, los montos totales de las brechas de la indigencia y la pobreza representan porcentajes del PBI fiscalmente sostenibles, lo anterior es un indicador de la incapacidad que tienen las políticas actualmente vigentes para resolver el problema, pese a la elevada cantidad de fondos que utilizan.
3. Son muy fuertes las diferencias regionales. Si bien las canastas provinciales son aproximaciones a partir de la canasta de GBA y esto podría estar distorsionando los resultados, lo cierto es que se observan fuertes diferencias en los ingresos per cápita. Esto plantea que parte de la resolución del problema pasa por una mejor distribución espacial del ingreso nacional y pone en cuestión la ausencia de una estrategia de desarrollo y la necesidad de revisar las políticas de distribución de recursos fiscales entre las distintas regiones.
4. Queda claro que en la explicación de la situación de pobreza de los hogares es relevante la cantidad de miembros del hogar (y en particular de menores dependientes), como así también la presencia o no de jefatura femenina. Sin embargo, el tamaño del hogar no explica por qué algunos son indigentes y otros son pobres.
5. El sobre-empleo parece una de las causas por las cuales algunos de los hogares logran ubicarse por encima de la línea de pobreza, como así también lo que diferencia a los pobres de los indigentes. Claramente, no es la falta de predisposición para emplearse lo



que explica la privación de las personas en situación de carencia, sino el tipo de empleo que se consigue o la ausencia del mismo.

6. Contrariamente a lo que suele opinarse desde la visión más ortodoxa del problema, es poco lo que puede esperarse de un crecimiento porcentual de ingresos homogéneo para todos los hogares. El aumento porcentual uniforme de los ingresos de todos los hogares no resolvería el problema de la pobreza y la indigencia. Este aumento uniforme tendría un impacto desigual al punto que mejoraría más la situación relativa de los hogares de mayores ingresos y de aquellos que se encuentran más próximos a la línea de pobreza. De hecho, la probabilidad de permanecer con el mismo grado de privación original, es mucho mayor para los hogares indigentes y muy indigentes que para los hogares pobres y muy pobres
7. Los impactos de un cambio en el patrón distributivo son mucho más potentes para la superación de los problemas de pobreza e indigencia. La principal explicación de la insuficiencia de ingresos de los hogares son los cambios regresivos en dicho patrón producidos a lo largo de más de una década. Un cambio en un sentido progresivo de ese patrón distributivo beneficiaría principalmente a los hogares indigentes.
8. El programa social de transferencias monetarias masivo más importante, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) no es un instrumento adecuado para atacar la pobreza y la indigencia. Desde luego que, al tratarse de una transferencia monetaria, aumenta los ingresos de los hogares que acceden al beneficio y disminuye sus brechas de pobreza e indigencia. Sin embargo, tanto por sus características de diseño como por su forma de adjudicación, quedó claro que el impacto es muy limitado tanto en la extensión como en la intensidad del problema.
9. Por el contrario, un programa de transferencia masiva de ingresos, que asegure un umbral mínimo de ingresos, tendría fuertes impactos distributivos. Gracias a ello, reduciría sustancialmente la brecha de ingresos tanto de la población pobre como de la indigente, y su mayor eficacia estaría en reducir la profundidad e intensidad de estos problemas. La mayor efectividad de este tipo de programa estaría dada si el mismo se financia con un impuesto progresivo a los ingresos de los sectores de más altos ingresos lo cual a su vez mejoraría el perfil y la eficacia del regresivo sistema tributario argentino.

IX. Bibliografía

Altimir O. (1986): "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980" Rev. Desarrollo Económico, Nro. 100, Buenos Aires.

Barbeito, Giosa Zuazua y Rodríguez Enriquez (2004): *La cuestión social en Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Serie documentos de trabajo n°3, OIT.

Camelo (1998): "Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuentes de ingreso". 2do Taller Regional Medición de del ingreso en las encuestas de hogares. MECOVI, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R, A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999) *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.



Roca y Penna (2001): "La declaración de ingresos en las encuestas de hogares", 5to congreso de ASET, Buenos Aires.

Enero de 2005