

**PROYECTO REGIONAL  
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA  
RLA/86/004**

**POLITICA SOCIAL Y POBREZA  
EN ARGENTINA**

DE 134

**pnud**



PROYECTO REGIONAL  
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA  
RE A 88/001

Edición: 1.000 ejemplares.  
Noviembre, 1991

Diseño y Producción:  
Editográficas, Juanita Uribe de Arango

Producción de carátula:  
Sonia Rincón

Impreso en:  
Editorial Presencia, Ltda.

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Bogotá, 1991  
A.A. 091369, Fax (571) 2140110

Las posiciones de los autores reseñadas en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD. Los términos empleados, así como la presentación de los datos, no implican ninguna toma de posición de la Organización sobre el status jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Impreso en Colombia.

## INDICE

	Pág.
<b>PRIMERA PARTE: LA POBREZA EN ARGENTINA</b>	
1. Métodos de Medición de la Pobreza. <i>Julio Boltvinik</i>	9
2. Antecedentes sobre Estudios de la Pobreza en Argentina. <i>Alberto Minujin y Alvaro Orsatti</i>	31
3. ¿Quiénes son los pobres? <i>Alberto Minujin y Pablo Vinocur</i>	73
4. Las condiciones de vida en las áreas urbanas. <i>Pablo Vinocur y otros</i>	95
5. La Distribución del Ingreso. <i>Rubén Lo Vuolo</i>	151
6. El Mercado de Trabajo Urbano y los ingresos en la Argentina, 1980-1987. <i>Rosalía Cortés</i>	169
<b>SEGUNDA PARTE: LA POLITICA SOCIAL DEL ESTADO</b>	
7. Una interpretación global de la Política Social del Estado. <i>Ernesto Isuani y Emilio Tenti</i>	197
8. Hacia una Política Habitacional. <i>Susana Lumi</i>	215
9. La Política Previsional. <i>Laura Golbert y Rubén Lo Vuolo</i>	259
10. El Sistema de Salud. <i>Claudio Pérez I.</i>	297

11. El Estado Educador. <i>Emilio Tenti</i>	319
12. Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional. <i>Analía Del Franco</i>	347
13. El Trabajo Infantil y los Programas de Atención a la Infancia. <i>Jorge Carpio y otros</i>	369
14. Los Mecanismos de Financiación del Estado Argentino. <i>Susana Lumi</i>	391

### TERCERA PARTE: HACIA UNA POLITICA DE DESARROLLO SIN POBREZA

15. Ciudadanía o Inequidad. Política Social Argentina en los 90. <i>Ernesto Isuani</i>	439
16. Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de Política Social. <i>Eduardo Bustelo</i>	463
17. Elementos Generales para una Estrategia de Intervención Estatal en el Desarrollo Social. <i>Ernesto Isuani y Emilio Tenti</i>	481
18. Estructura y contenido de Desarrollo sin Pobreza. <i>Julio Boltvinik</i>	491

## PRESENTACION

Este volumen hace parte de la serie de publicaciones *La pobreza en América Latina y el Caribe*. Contiene investigaciones y estudios sobre la medición, el diagnóstico y el análisis crítico de la pobreza y las políticas sociales realizados por diversas instituciones y personas; entre las primeras, organismos gubernamentales, agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004 del PNUD

Este volumen se inicia con una reflexión metodológica; a partir de un análisis conceptual de la pobreza, revisa críticamente los métodos usuales y propone uno nuevo: *La Medición Integral de la Pobreza* (capítulo 1). A continuación, se presentan los antecedentes que sobre estudios de la pobreza han sido realizados en Argentina, sus limitaciones en lo referente a sesgos en la medición, cobertura y aspectos o satisfactores no considerados, así como también sus avances en cuanto a la profundidad y la diversidad de los temas investigados (caracterización de los diferentes tipos de pobreza y su incidencia, perfiles comparados de la población pobre, etc.) (capítulo 2).

El tercer capítulo, denominado *¿Quiénes son los pobres?* intenta describir el impacto de la crisis en la estructura social a través de un análisis dinámico que compara la situación en el Gran Buenos Aires, entre octubre de 1980 y octubre de 1987. Utilizando las ventajas metodológicas que resultan de superponer los métodos de LP y NBI, se analiza la composición del hogar y las características del jefe, sus ingresos, edad, sexo, inserción ocupacional, nivel educativo, etc.

En *Las condiciones de vida en las áreas urbanas* (capítulo 4), se describen los objetivos, metodología y resultados obtenidos en el Proyecto de Indicadores de Pobreza en Argentina (IPA). Presenta la evolución de la pobreza, las características demográficas de la población pobre, las condiciones del mercado de trabajo, sus características educacionales, el acceso a los servicios de atención médica y las condiciones habitacionales. El Proyecto IPA es una expresión del interés que ha suscitado a nivel de todos los estamentos el fenómeno de la pobreza reciente y creciente. Como lo señalan sus autores, la pobreza urbana en Buenos Aires es una manifestación específica de la pobreza existente en Argentina y una expresión de la quiebra del modelo de desarrollo dependiente y distorsionado, común a los países latinoamericanos (ver capítulo 4). Tal quiebra, y su incidencia en el crecimiento de la pobreza, es evidente al observar cómo la demanda de trabajo se deteriora significativamente: el escaso nivel de desempleo abierto se explica por un crecimiento de la informalidad y de los puestos de trabajo precarios que conllevan un fuerte deterioro de los ingresos.

Las particularidades que adopta esta situación en la Argentina son analizadas en los capítulos 5 y 6. El gobierno constitucional que asumiera a fines de 1983 encontró una economía tan empobrecida que decidió incorporar la filosofía de la flexibilización al plan de desarrollo iniciado en 1985. Como bien lo expresó el delegado de Argentina

a la II Conferencia Regional, ante la realidad de un país devastado, fue necesario adoptar estas medidas de ajuste que si bien a mediano plazo pueden ser el "remedio de horrible sabor que conduce a la salud", en el corto plazo han empujado hacia las zonas marginales a un sector importante de la población del país. Así, los derechos adquiridos por los trabajadores y el poder de negociación de los sindicatos continuó diluyéndose no sólo por las sucesivas modificaciones a la legislación. La consolidación del trabajo temporal, el incremento del trabajo independiente y de las formas de empleo precario implican no solamente una caída del ingreso directo de la fuerza de trabajo asalariada, sino también una disminución de la base tributaria que financia la mayor parte de las políticas sociales. La contribución cada vez menor de los asalariados no permite hacerse ilusiones de una posible "autofinanciación" de sus propias prestaciones ni de los servicios sociales. De igual forma, la extensión del trabajo temporal contribuye a la evasión de las cargas sociales y a la transferencia de riqueza a favor de los grupos privilegiados.

En el capítulo 7 se hace un recuento de cómo ha evolucionado la concepción gubernamental sobre el gasto social y se analizan los principales problemas relacionados con la debilidad del aparato institucional, su falta de equidad y la deficiente calidad de los servicios. Los siguientes capítulos (8 a 13) se dedican a las políticas sociales sectoriales, presentando una relación de las principales acciones gubernamentales, el funcionamiento de los organismos encargados de su ejecución y una serie de propuestas para superar las dificultades actuales, en materia de vivienda, educación, salud, nutrición y previsión social.

Es evidente que los actuales criterios e instrumentos de política social no son suficientes para romper estructuralmente los mecanismos de reproducción de la pobreza. En lo que concierne a la financiación es posible concluir que con los recursos actualmente disponibles pueden obtenerse mejores resultados y evitar la duplicación de esfuerzos si se diseña una única política que integre los diferentes áreas sociales y coordine su ejecución. El capítulo 14 sobre mecanismos de financiación, presenta los elementos de la reforma tributaria y las características de la estructura impositiva. Se señala en el capítulo 15, como necesario, descargar de responsabilidades al Estado, fortalecer a la sociedad civil como proveedora de servicios sociales y hacer que el gobierno central sea un auténtico orientador, normalizador y protector de los más débiles.

En el capítulo 16 se analizan los diferentes modelos de política social y se propone la adopción de una alternativa pluralista. A continuación (capítulo 17), se presentan los elementos generales para una estrategia de intervención estatal, se definen las características del Estado necesario y las condiciones para lograr un bienestar con equidad. Finalmente, este volumen incluye la estructura y contenido de Desarrollo sin Pobreza modelo adoptado por los gobiernos latinoamericanos como la estrategia a seguir en la presente década.

## Parte I: LA POBREZA EN ARGENTINA

Julio Boltvinik  
Director, Proyecto Regional para  
la Superación de la Pobreza  
(RLA/86/004).

1.

## METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA

Julio Boltvinik\*

### 1.1 METODOS PREDOMINANTES.

Por conveniencia de exposición comenzamos con el análisis de los métodos usuales de medición de la pobreza en América Latina y, a partir de ahí, explicitamos sus contenidos conceptuales.

Dos son los métodos usuales de medición de la incidencia de la pobreza en América Latina: el método de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El método de la línea de pobreza consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto y de qué calidades es necesario de cada componente); c) cálculo del costo de la CNSE, que se constituye en la línea de pobreza; d) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo); y e) clasificación como pobres de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.

El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) selección de las variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción; c) definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona)

\* Este texto corresponde a los capítulos II y III de la obra del autor, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD. Caracas, 1990. El autor ha introducido algunos cambios a lo largo del texto.

no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificación de los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas, como pobres.

En la aplicación empírica de estos métodos se presentan diversas modalidades, unas resultan de opciones metodológicas y otras derivan de las limitaciones de la información.

Entre finales del siglo pasado y aproximadamente 1950, tienden a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE's) completas: desde los primeros trabajos de Rowntree<sup>1</sup> hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos, sobre todo en América Latina, que describe Franklin<sup>2</sup>. Rowntree, que comenzó con una canasta exclusivamente orientada a mantener la eficiencia física y la salud, en sus últimos estudios fue modificando su enfoque, tomando cada vez más en cuenta las necesidades sociales o convencionales, a partir de la observación del comportamiento de los hogares. A medida que las canastas definidas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o sobrevivencia, incluyendo otras necesidades, se fue considerando que ello no se podría lograr sin observar ciertas pautas sociales. En 1954 Townsend<sup>3</sup> señala que "la principal falla en los estándares usados ha sido su falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores" y de ahí pasa a proponer "aislar, de entre aquellos hogares que satisfagan requerimientos nutricionales, al 25%... que lo logre con los menores ingresos, o más bien los menores ingresos menos uno o dos costos fijos involuntarios, como renta y seguros compulsivos. El gasto medio total de estos hogares, menos los costos fijos, de acuerdo con el tamaño de los hogares, puede considerarse como la línea de pobreza". En 1965, Orshansky<sup>4</sup> elaboró el procedimiento que sirve de base a la línea oficial de pobreza en EE.UU. El procedimiento es similar al propuesto por Townsend, excepto que se parte de una canasta normativa alimentaria (CNA) y se observa el coeficiente de Engel para el conjunto de los hogares. El costo de la CNA se multiplica por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la línea de pobreza. El método usualmente utilizado en América Latina se acerca al de Orshansky, aunque en algunas modalidades se parece al propuesto por Townsend.

1 B.S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life* (Londres, 1902); *The Human Needs of Labour* (Londres, 1937); *Poverty and Progress*. (Londres, 1941); y B.S. Rowntree y G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State* (Londres, 1951).

2 N.N. Franklin, "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", *International Labour Review*, vol. 75, No. 4, abril de 1967.

3 Peter Townsend, "Measuring Poverty", *British Journal of Sociology*, vol.V, No.2, junio 1954, p. 135.

4 Molly Orshansky, "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol.28, No.1, enero 1965, pp. 329.

En efecto, el procedimiento que podríamos llamar de la canasta normativa alimentaria (CNA), que ha sido el predominantemente aplicado en América Latina, y consiste en: a) Se define una CNA, que se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema; b) Se multiplica esta línea por un factor para obtener la LP. Este factor se suele elegir con base al cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales. (Nótese que el método es una especie de híbrido entre el propuesto por Townsend y el de Orshansky).

En algunos casos, sin embargo, se ha definido una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) completa, vgr. en México<sup>5</sup>. Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores (para transformar la línea de indigencia en línea de pobreza) de 2.0 a 2.5, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar a posteriori) resultó mayor en el caso de México: 3.5. Obviamente se obtienen incidencias de la pobreza muy diferentes con ambos procedimientos. La diferencia entre ellos es algo más que estadística. Refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explicita detalladamente. Sin embargo, debe notarse que Altimir, en su muy conocido trabajo, sostiene que "El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo"<sup>6</sup>. Este establecimiento normativo sólo puede basarse, a mi juicio, en el desarrollo de una CNSE completa. Esto acercaría ambos procedimientos. Sin embargo, Altimir prosigue después de la frase citada: "Aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares ..."<sup>7</sup>. Esto le lleva a proponer "utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido" como factor de expansión de la línea de indigencia a la de pobreza, bajo el supuesto de "que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas". Sin embargo, consciente de lo fuerte que resulta

5 La CNSE fue desarrollada, en 1981-1982, por un equipo de trabajo adscrito a COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, del Gobierno de México) bajo la dirección del autor de este ensayo. Véase Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las Necesidades Esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores), *La Desigualdad en México*, Siglo XXI editores, México, 1986, pp. 17-64.

6 Oscar Altimir, *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No.27, Santiago de Chile, 1979, p.42. (Subrayado J.B.)

7 *Ibid.* pp. 42-43

este supuesto añade: "Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos"<sup>8</sup>. ¿Debemos entender, en esta apertura parcial de la caja negra, que las necesidades básicas se reducen a alimentación, vivienda y gastos complementarios a los servicios públicos gratuitos? Así parecería en el trabajo empírico, lo que, sin embargo, se contradice con su cita aprobatoria del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial del Empleo que enumera los siguientes requerimientos como parte de las necesidades básicas: alimentación adecuada, alojamiento, vestimenta, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de salud, de educación y de cultura; y empleo libremente elegido (como medio y como fin).

Comentando esta lista, Altimir señala que "Esta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado" y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento o los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud<sup>9</sup>. Esta lista, aún limitada como es, es mucho más amplia que la usada para verificar el supuesto sobre el que se basa el factor de transformación de líneas de indigencia en líneas de pobreza.

En cuanto a las mediciones de pobreza por el método de LP, señalaremos las limitaciones inherentes al método en sí mismo y las limitaciones inherentes a la variante del método basado en la CNA. En cuanto a las limitaciones propias del método, en forma independiente de sus variantes de aplicación, deben destacarse dos: a) El método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y aun no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la línea de pobreza. Esta es una opción que se basa en una concepción individualista de las necesidades. b) Pero aun si uno se inclina por una concepción individualista de las necesidades en la que no existen necesidades sociales y, por tanto, no tiene sentido hablar de necesidades básicas, el método de líneas de pobreza tiene otra limitación que puede considerarse más severa, puesto que no está ligada a inclinaciones ideológicas. Esta consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o de-

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 45-47.

<sup>9</sup> *Ibid.* pp. 17-18.

recho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); d) tiempo disponible para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; e) activos no básicos.

Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente. También con un mayor ingreso corriente se puede sustituir la falta de algunos activos de consumo (vgr. rentar una vivienda cuando no se es propietario). Sin embargo, esta sustituibilidad no es perfecta. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación. En los países de América Latina no hay un amplio mercado para la renta de vivienda popular (y mucho menos de enseres domésticos) de tal manera que la única opción práctica para la inmensa mayoría es la propiedad de una vivienda y de sus propios enseres domésticos. Algunos servicios públicos como agua y drenaje, particularmente en las ciudades, no permiten una solución individual o, cuando las soluciones son viables, requieren una inversión muy alta. En la medida en la que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que, en general, independientemente de la forma en que se haya construido la línea de pobreza, tiende a subestimar la pobreza.

En cuanto a las limitaciones derivadas de la variante de la CNA cabe señalar lo siguiente: 1) El procedimiento en su conjunto tiene un grado importante de razonamiento en círculo; en efecto como el criterio de selección del estrato de referencia es que sea el primer grupo –empezando por los más pobres– cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas, al construir la canasta alimentaria con los hábitos de consumo de dicho grupo y al elegir como factor de expansión a línea de pobreza el derivado del comportamiento empírico de este grupo, no sólo se está suponiendo que por satisfacer las normas alimentarias este grupo debe también satisfacer las demás necesidades básicas sino que, por lo tanto, se está suponiendo que este grupo de población no es pobre. Es decir, se supone lo que debería ser un resultado empírico del análisis<sup>10</sup>. 2) La definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante –hogares que aun dedicando el 100% de su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias– es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinar, se requiere al menos combustible y algunos enseres de cocina; porque los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla donde se han cocinado, se requiere, al menos, algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es

<sup>10</sup> El trabajo de Altimir antes citado difiere del procedimiento señalado en tanto que define la canasta alimentaria a partir de los hábitos promedio de la población.

un delito en todos los países de la Región; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias. Además, empíricamente, el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres, al menos en las ciudades, se sitúa alrededor del 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente que a una de pobreza; esto es, una línea que sirve para delimitar hogares que, con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación, no están en condiciones de adquirir la CNA. De hecho, Sebastián Piñera en un documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica de la CEPAL, señala: "Las familias en pobreza corresponden a aquellas que dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos"<sup>11</sup>. 3) Lo señalado en las dos limitantes anteriores lleva a la conclusión ineludible de que lo que en esta variante metodológica se llama línea de pobreza es realmente una línea de pobreza extrema o de indigencia, esto es, una línea que mide únicamente la satisfacción potencial de la nutrición. Por tanto, la interpretación de los resultados empíricos debería ser en este sentido. 4) El método también tiene problemas para lograr plena comparabilidad en el tiempo o entre países. El uso del mismo factor (digamos 2.0) en diferentes años para un país o para diferentes países en un mismo año, no garantiza la comparabilidad a menos que los precios relativos entre alimentos y no alimentos sean iguales en el tiempo o entre países, o dentro de un mismo país entre distintos ámbitos geográficos.

Las estimaciones de la pobreza basadas en el método de NBI están asociadas en América Latina a la elaboración de mapas de pobreza que aspiran a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfica muy detallado. El método aplicado se ve fuertemente restringido por la disponibilidad de información a nivel de los hogares distribuidos geográficamente por municipios o por Departamentos (Estados). Esto ha impuesto el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente casi única de estos mapas de pobreza, restringiendo con ello las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores a lo captado en el cuestionario censal. De esta manera se ha generalizado en la Región la construcción de mapas de pobreza formulados a partir del análisis por hogar de los siguientes indicadores: a) hacinamiento; b) viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales); c) abastecimiento inadecuado de agua; d) carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores; y f) un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

11 Sebastián Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978, p.9.

La utilización de indicadores de servicios para el medio rural presenta problemas conceptuales severos. En la medida en la que el entorno rural es, en gran medida todavía un entorno natural, la no aceptación de soluciones naturales al abasto de agua, por ejemplo, puede ser puesto en duda. En esa medida, los indicadores de NBI tendrían un sesgo antirural.

Como puede verse, quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Por otra parte, se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar. Antes de utilizar estos indicadores se suele llevar a cabo una prueba estadística –casi siempre en base a una encuesta de hogares– para verificar que los indicadores seleccionados discriminen adecuadamente entre hogares pobres y no pobres tal como se los define en el método de LP. Los hogares (y las personas que los conforman) que presenten uno o más indicadores por debajo del mínimo definido en cada caso, se consideran pobres. En algunos países se han definido como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Cabe aquí hacer notar que la introducción del último indicador, el de capacidad económica, aleja el procedimiento de los mapas de pobreza del método "puro" de necesidades básicas insatisfechas. La discusión que sigue se hace como si este indicador no se utilizara.

## 1.2. CONTENIDO CONCEPTUAL Y ALGUNOS RESULTADOS ILUSTRATIVOS DE LOS METODOS USUALES.

Después de explicar en qué consisten ambos métodos, tanto en su diseño como en las aplicaciones empíricas usuales, intentaremos contestar las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es el concepto implícito de pobreza en cada método?. b) ¿Tienen los conceptos –y los métodos de medición– un carácter alternativo o complementario?. c) ¿Identifican cantidades de hogares similares como pobres?. e) ¿Evolucionan en el tiempo de manera similar?.

El concepto de pobreza implícito en el método de NBI es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de las características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, "el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo"<sup>12</sup>. En cambio, el método de Línea de Pobreza en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos

12 Amartya Sen. "Poor, Relatively Speaking" Oxford Economic Papers, No.35, julio 1983, reproducido en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp. 325-345, p. 328. (Subrayado J. B.)



(calorías y proteínas) y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia.<sup>13</sup> Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la "definición política de la pobreza" que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas. Como ha dicho Sen, esta definición "tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica –incluso la muerte por hambre– pueda ser vista, dadas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza"<sup>14</sup>. Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando (hacia abajo casi siempre), las normas de NBI, o la altura de la línea de pobreza, hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y aceptable políticamente.

Visto este aspecto en que ambos métodos coinciden parcialmente, estudiemos sus diferencias. Mientras el método de NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Aunque para arribar a la línea de pobreza se debería requerir una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta –valga la expresión– para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la línea de pobreza. Por otra parte, el método de NBI, sobre todo si es llevado a sus últimas consecuencias, y verifica la satisfacción-insatisfacción de cada una de las necesidades básicas (digamos de la lista citada antes), le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos. Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de "preferencias" del jefe del hogar (o de quien decide cómo se gastan los recursos) *versus* la escala social de "preferencias". Dicho de otra manera, el asunto nos remite al carácter individual o social de las necesidades. La legislación que hace obligatorias la educación primaria y las normas sanitarias, es un testimonio de que en nuestros países se ha establecido –para algunas necesidades como educación y salud– una escala social de "preferencias".

13 Meghnad Desai, *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

14 Amartya Sen, *op. cit.* p. 332. (Subrayado J. B.)

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que pone énfasis en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo la vivienda y la educación). En cambio, el método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda y educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales.

De lo antes señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, sin embargo, que esta complementariedad es un resultado no buscado y que está sujeta a diversos problemas. Como efecto de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan la situación de necesidades básicas dependientes de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos. Este carácter se refleja en algunos estudios recientes que han combinado ambos métodos basándose en encuestas de hogares en Argentina, Uruguay, Colombia, Perú y otros países. Al analizarlos aprovecharemos para contestar nuestras preguntas sobre los resultados de ambos métodos en términos de incidencia de la pobreza y de su evolución.

Beccaria y Minujin<sup>15</sup>, combinando los métodos de LP y de NBI –con muy ligeras variantes respecto de lo descrito arriba como métodos dominantes en América Latina– obtuvieron, con base en la encuesta permanente de hogares, los resultados que se presentan en los cuadros 1.1 y 1.2. Por su parte, Kaztman<sup>16</sup>, hizo algo enteramente similar para Montevideo, cuyos resultados se

15 Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, No.6. s.f. 16 pp.

16 Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, No.37, abril 1989, pp. 141-152.

presentan en el cuadro 1.3. Adicionalmente, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, ha venido promoviendo la aplicación integrada de ambos métodos en varios países de América Latina. A la fecha se han obtenido resultados para Bolivia, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú<sup>17</sup>. Estos últimos se muestran en el cuadro 1.4, desagregados para el total nacional, total urbano y total rural. Los cuadros 1.1, 1.3 y 1.4 muestran las cuatro categorías resultantes de la combinación de ambos métodos: a) los pobres por ambos métodos; b) los pobres por LP y no pobres según NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP; y d) los no pobres por ambos métodos. Igualmente, muestran el total de pobres que identifican cada uno de los métodos (totales de renglón y de columna). Estos totales son de 21.9% y 15.8% en Buenos Aires (1976) respectivamente para LP y NBI. En Montevideo las diferencias entre ambos totales son aún más grandes: 20.5% y 11.1% en 1984 y 16.4% y 10.2% en 1986. En cambio en el Perú, ambos métodos llegan a resultados muy similares en cualesquiera de los ámbitos. Observando el cuadro 1.2 se aprecia que estas diferencias alcanzan, en ocasiones, cerca del 600% (Buenos Aires, 1974), siendo en este caso la cifra más alta la de NBI. Al analizar la evolución de la incidencia de la pobreza por ambos métodos se detectan también diferencias contrastantes en el caso de Buenos Aires: a) la incidencia de la pobreza por NBI muestra una tendencia sistemática a la baja; b) la incidencia por LP fluctúa ampliamente sin mostrar una tendencia definida.

Esto por lo que hace a los montos de hogares pobres y a su evolución. En lo que respecta a la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general, encontrándose que: a) en las cinco observaciones (una para Buenos Aires, dos para Montevideo y dos para Perú –ámbitos urbano y rural– cuadros 1.1, 1.3 y 1.4) de la suma de pobreza –la unión de ambos conjuntos– los hogares indentificados como pobres por ambos métodos –la intersección de ambos conjuntos– es de alrededor de la tercera parte en Montevideo, menor a la cuarta parte en el caso de Buenos Aires, en Perú urbano es del 40%, y en Perú rural es mayor a las tres cuartas partes. b) Los pobres por NBI tiene una probabilidad más alta de ser pobres también por LP (alrededor de 66% en Montevideo en ambos años y arriba apenas del 40% en Buenos Aires) que la situación contraria.

17 El lector interesado puede consultar los resultados para estos países en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), PNUD, *Desarrollo sin Pobreza*, Bogotá, 1990, p. 81-88. Los resultados detallados para el Perú pueden consultarse en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, *La Pobreza en el Perú*, Bogotá, 1990, capítulo 2. Igualmente, los resultados de Colombia –donde se ha realizado el análisis más exhaustivo con base en el MIP– pueden consultarse en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, *Colombia: Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia*, Bogotá, (en prensa).

En efecto, en estos tres casos, la probabilidad de pobreza por NBI dada la pobreza por LP es de 40% o menos y en Buenos Aires es sólo del 31.5%. En cambio, en el Perú, tanto urbano como rural, las probabilidades de ser pobre por NBI son más altas cuando se es pobre por LP, que la situación inversa.

Esta evidencia empírica muestra, además, que el supuesto de que "quienes se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas" es refutado por la evidencia empírica, puesto que los no pobres por LP están por definición arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos muestra carencias por NBI. Esta evidencia tiene consecuencias serias para la variante de CNA que obligarían a replantear todo el procedimiento.

### 1.3. HACIA UN METODO INTEGRADO DE MEDICION DE LA POBREZA.

Con base en esta interesante, aunque limitada, evidencia empírica y en la exposición precedente, podemos derivar las conclusiones que a continuación se presentan.

Los métodos de LP y de NBI, como se aplican usualmente en América Latina, cuyos modelos iniciales son el trabajo de CEPAL de LP para 10 países, con datos alrededor de 1970, y el trabajo *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1984): a) parten de diferentes conceptos de pobreza; b) resultan en distintas mediciones de pobreza tanto por el total de hogares (o población) pobre que identifican, como por los hogares específicos identificados, y por la evolución de la población pobre resultante; c) deben concebirse más como métodos complementarios que como métodos alternativos. Esto es así por el énfasis que el método de LP pone sobre el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público.

Cuadro 1.1  
POBREZA POR LP Y NBI, GRAN BUENOS AIRES, 1976  
(% de Hogares)

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	6.9	15.0	21.9
NO POBRES	8.8	69.2	78.1
TOTAL	15.8	84.2	100.0
SUMA DE POBREZA:	6.9 + 15.0 + 8.8 = 30.7		

Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.

De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse, si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos, por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial. En el cuadro 1.2 puede verse que la pobreza, así concebida, asciende rápidamente entre 1974 y 1976 en Buenos Aires, tiene un fuerte descenso entre 1976 y 1980 y vuelve a ascender para 1982. En cambio en la visión parcial de NBI se llega a la conclusión de un descenso sistemático de la pobreza en el período, y en el parcial de LP se exageran tanto los aumentos como las disminuciones. Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988.

Cuadro 1.2  
EVOLUCION DE LA POBREZA POR LP Y NBI,  
GRAN BUENOS AIRES, 1974 - 1986  
(% de Hogares)

METODO	1974	1975	1976	1980	1982
LINEA DE POBREZA NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS	3.2	6.7	21.9	7.9	2.1
AMBOS METODOS SUMA DE POBREZA:	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7
	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4
	19.5	21.8	30.8	18.0	27.4

Cuadro 1.3  
POBREZA POR LP Y NBI, MONTEVIDEO, 1984 Y 1986  
(% de Hogares)

NBI LP	1984			1986		
	POBRES	NO POBRES	TOTAL	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	7.5	13.0	20.5	6.7	9.7	16.4
NO POBRES	3.6	76.0	79.6	3.5	80.2	83.7
TOTAL	11.1	89.0	100.1	10.2	89.9	100.1
SUMA POBREZA=7.5+13.0+3.6=24.1		SUMA POBREZA=6.7+9.7+3.5=19.9				

Cuadro 1.4  
POBREZA POR LP Y NBI, PERU 85-86  
(% de personas)

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	40.7	13.5	54.2
NO POBRES	16.5	29.3	45.8
TOTAL	57.2	42.8	100.0
SUMA DE POBREZA: 40.7 + 13.5 + 16.5 = 70.7			

PERU, TOTAL URBANO

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	22.7	16.1	38.8
NO POBRES	18.6	42.6	61.2
TOTAL	41.3	58.7	100.0
SUMA DE POBREZA: 22.7 + 16.1 + 18.6 = 57.4			

PERU, TOTAL RURAL

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	74.6	8.8	83.4
NO POBRES	2.4	4.2	16.6
TOTAL	87.0	13.0	100.0
SUMA DE POBREZA: 74.6 + 8.8 + 12.4 = 95.8			

Mientras el gobierno sostuvo, basándose en datos de NBI, que había abatido sustancialmente la pobreza a partir del golpe de estado, la oposición, basándose en el método de LP mostraba que ésta había aumentado sustancialmente. (Véanse los datos de ambas posturas en Eugenio Ortega<sup>18</sup>). Estas diferencias pueden ser particularmente agudas —como lo muestran los casos

18 Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *La Pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

de Buenos Aires y de Chile— en épocas de crisis en las que se deterioran rápidamente los sueldos y salarios, mientras que el gasto público continúa realizando obras de infraestructura social y otorgando créditos para vivienda o, al menos, la población puede conservar las viviendas previamente adquiridas y las escuelas existentes continúan funcionando.

Al presentar el método de LP basado en una CNA, señalamos que el factor usualmente adoptado para transformar la llamada línea de indigencia en línea de pobreza es de 2.0 mientras que construyendo una CNSE completa el factor implícito resultó de 3.5 en el caso de México. Como este factor de 2.0 es utilizado también por Beccaria-Minujin, por Kaztman y por el Proyecto Regional en el Perú, podemos pensar que estos trabajos subestiman el ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas y, por tanto, la incidencia de la pobreza por el método de LP. Paradójicamente, esta subestimación de la línea de pobreza es la que refuerza el carácter complementario del método de LP, así aplicado, con el de NBI. En efecto, con una LP definida a partir de la CNSE completa, la renta de una vivienda adecuada con los servicios adecuados, está suficientemente tomada en cuenta en la LP para volverla a considerar en NBI.

Reiterando lo ya señalado, para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, un hogar requiere: i) Un nivel de ingreso corriente para hacer frente a aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden por el consumo privado corriente. ii) Derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje o similares, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir aquellos que estén disponibles sobre bases mercantiles. iii) Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, enseres domésticos). Esto requiere un patrimonio acumulado, gastos de mantenimiento y de reparación (o ingresos adicionales para cubrir la renta de aquellos activos accesibles por esta vía, como la vivienda). Los niveles educativos adquiridos pueden incluirse en este rubro puesto que resultan de tiempo de trabajo invertido en el pasado. iv) Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar o, en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios. v) Por último, los hogares con activos que no proporcionan servicios de consumo básico pueden hacer frente a sus necesidades básicas a través del desahorro. En suma, la satisfacción de las NB requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados (incluyendo educación) y tiempo disponible. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución y de elección. Nada puede sustituir, sin embargo, al tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Pero en un momento dado pueden evaluarse los requerimientos de cada rubro en función de la situación del hogar. Por ejemplo, si el hogar vive en casa propia no tendrá que pagar renta. Si la mujer trabaja fuera del hogar y tiene hijos pequeños requerirá servicios para su cuidado los que, a su vez, pueden obtenerse a través de un

derecho de acceso, a través del pago por un servicio privado, o de los servicios gratuitos de un familiar. Igualmente hay un grado de sustitución entre tiempo de trabajo doméstico requerido y equipamiento del hogar.

Por tanto, una medición adecuada de la pobreza requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus interrelaciones. Unos ejemplos bastarán para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Como efecto de la incorporación de la mujer al trabajo asalariado muchos hogares aumentan drásticamente su nivel de ingreso monetario. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento notable tanto del PIB como del ingreso personal disponible de los hogares. El método de líneas de pobreza registrará una disminución importante de los hogares pobres. Sin embargo, una parte del crecimiento y de la disminución de la pobreza, tendrán un carácter espurio. Ciertamente se ha ampliado el mercado (el mundo de los valores mercantiles medidos por las cuentas económicas nacionales) pero en términos de bienestar, de satisfacción de necesidades básicas, la mejoría puede ser mucho más pequeña e incluso nula. En términos de nuestras cinco categorías, aumentó el ingreso monetario corriente pero disminuyó el tiempo disponible de la mujer. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible no utilizado, que puedan efectuar las labores domésticas, será necesario contratar una persona, los servicios de una guardería o duplicar la jornada de trabajo de la mujer. Además, en todos los casos, será necesario realizar gastos de transporte, comidas fuera del hogar, etc. Como consecuencia, se tendrán ingresos monetarios más altos pero también más requerimientos de gasto monetario. El balance final puede ser positivo, neutro o negativo en el bienestar familiar. Igualmente, entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que tenga derechos de acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados. Una familia con un patrimonio acumulado (distinto al de activos de consumo asociados a necesidades básicas) no puede considerarse pobre así su ingreso corriente sea cero, pues puede satisfacer sus necesidades a través del desahorro. Por ésta y otras razones resulta más conveniente usar el consumo que el ingreso como indicador de acceso corriente a bienes y servicios.

#### 1.4 PROPUESTA DE METODOS DE MEDICION

De acuerdo con las restricciones previstas de información, los caminos a seguir se podrían bifurcar: i) sólo se cuenta con la información usual de encuestas de hogares y de ingresos y gastos; ii) se puede diseñar y procesar la encuesta ideal.

**a) Procedimiento contando sólo con encuestas de hogares.**

Si sólo se cuenta con la información de la encuesta de hogares, el procedimiento a seguir sería el que podríamos llamar **método cruzado mejorado**. El primer paso para éste sería eliminar el indicador indirecto de capacidad económica del hogar que, como se señaló antes, duplica los indicadores de ingresos. El segundo paso sería añadir un indicador adicional de NBI: nivel educativo de los mayores de 12 años. Este debería ser educación primaria completa o un número de años de ésta que se juzgue permite al individuo manejar adecuadamente la lecto-escritura y las operaciones aritméticas básicas. Es probable que fuera necesario excluir a los mayores de cierta edad (¿60 o más?) de estos requisitos para tomar en cuenta la situación social prevalente hace x años (alrededor de 50, si la exclusión fuese 60 o más) que no había convertido todavía en una necesidad ineludible estas capacidades. La introducción de este indicador plantea la necesidad de calificar como pobre por NBI sólo a la persona que no cumpla este requisito, y no al hogar en su conjunto. Los siguientes pasos se refieren a las mejorías en los procedimientos de construcción de la línea de pobreza con dos propósitos: a) evitar los supuestos erróneos o conceptualizaciones dudosas que hemos visto antes; y b) conformar una línea de pobreza que sea estrictamente complementaria con los rubros incluidos por NBI. En la medida que en NBI se incluyen dos indicadores de vivienda (inadecuación y hacinamiento), dos de servicios (agua y eliminación de excretas) y dos de educación (nivel educativo alcanzado y asistencia escolar), la línea de pobreza debería en principio incluir el ingreso necesario para satisfacer las demás necesidades básicas. Como se señaló antes, es probable que esta línea de pobreza sea relativamente cercana a la que se ha venido utilizando para los estudios de LP. Sin embargo, el camino corto de la CNA es, como hemos visto, inconsistente en su supuesto básico, por lo cual no queda otro camino que el de construir una canasta completa. En consecuencia de lo antes señalado, las líneas de pobreza deben ser específicas por hogar, no solamente para tomar en cuenta su tamaño y composición, sino también su acceso (o falta de él) a servicios públicos gratuitos, la disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico y la propiedad de activos de consumo durable<sup>19</sup>. La línea de pobreza tiene que construirse tomando en cuenta, para cada hogar, estas variables. La presencia de bienes de consumo durables presenta, sin embargo, dificultades para integrarse vía línea de pobreza, por lo cual una opción sería construir un indicador com-

<sup>19</sup> Algunas encuestas de hogares captan algunas variables útiles para este fin. Por ejemplo, el módulo del sector informal en Colombia capta acceso a la seguridad social. Todas las encuestas captan el trabajo femenino. Muchas, la tenencia de la vivienda. Otros más captan la presencia de bienes durables en el hogar. La evaluación completa de las encuestas de hogares rebasa, sin embargo, los límites de este ensayo.

puesto de equipamiento mínimo del hogar e incluirlo como un séptimo indicador de NBI.

**b) Procedimiento a partir de encuestas de ingresos y gastos.**

En ellas se capta de manera más precisa y detallada el ingreso, así como con bastante desagregación los gastos de consumo que no se recogen en las encuestas permanentes de hogares. La mayor parte de ellas captan también información de la vivienda, sus servicios, la educación y la ocupación.

Estas encuestas permiten utilizar el ingreso o los gastos de consumo de las familias para contrastarlos con la línea de pobreza; por los argumentos señalados antes, es mejor utilizar los gastos de consumo. El procedimiento a seguir sería, en lo demás, similar al propuesto en el párrafo anterior.

**c) Procedimientos alternativos a partir de una encuesta especialmente diseñada.**

En una encuesta especialmente diseñada, captaríamos información suficiente para conocer los cinco factores determinantes (inmediatos) de la satisfacción de necesidades básicas en cada hogar: ingresos y gastos en consumo corriente por rubros; derechos de acceso; activos que proporcionan servicios de consumo, incluyendo niveles educativos alcanzados; tiempo disponible para educación, descanso, recreación y trabajo en el hogar (esto requeriría elaborar presupuestos-tiempo para cada miembro del hogar); y activos que no proporcionan servicios de consumo básico. Captaríamos también información que permita conocer la satisfacción-insatisfacción de necesidades básicas (talla y peso de los menores; características detalladas de la vivienda y sus servicios; uso y opinión de servicios de salud y educación –públicos y privados– y otros servicios públicos; actividades recreativas; niveles cualitativos de vestido y calzado). Además captaríamos variables de caracterización y análisis (fuentes de ingresos, ocupación, morbilidad y mortalidad, etc.).

A partir de una encuesta de este tipo (que resulta perfectamente viable como lo muestran las encuestas de niveles de vida que viene impulsando el Banco Mundial en varios países de la Región, las cuales se acercan en muchos aspectos a la aquí delineada) se podrían adoptar varias líneas analíticas según las posturas asumidas sobre el carácter social o familiar de las necesidades. Nótese que no decimos individual puesto que, en el mejor de los casos, las decisiones de asignación de gastos se toman escuchando a los menores (y a la mujer) o interpretando sus necesidades. En el peor de los casos simplemente las impone quien ejerce el poder en el hogar.

Si se adopta el concepto de pobreza consistente en la incapacidad potencial de satisfacer las necesidades, los rubros "derechos de acceso", y "trabajo doméstico" efectivamente realizado, se tomarían en cuenta para definir la línea de pobreza específica de cada hogar. La propiedad de activos de consumo se deberían transformar en consumo imputado que se sumaría al

consumo corriente. Se obtendría así un concepto de consumo total del hogar que se compararía con las líneas de pobreza específicas por hogar, para definir los hogares pobres y no pobres por LP. Como la variable elegida es el consumo, se considera implícitamente la capacidad de desahorro o de endeudamiento del hogar. Aun en este caso extremo debería verificarse la satisfacción fáctica de las necesidades de educación y recreación para conformar los pobres por NBI. Esto es así porque éstas no son mensurables en dinero o sustituibles por él, en buena medida porque están ligadas a la variable tiempo.

Con otra visión, más cercana al carácter social de las necesidades, pero sin llegar al extremo de cotejar rubro por rubro de la CNSE su satisfacción o insatisfacción, se puede adoptar el siguiente procedimiento: i) Definir como pobres por consumo corriente a quienes no satisfacen con éste los requerimientos, tal como se conforman dados su derechos de acceso, su patrimonio de activos de consumo y su asignación de tiempo. Esto requiere construir líneas de pobreza para cada hogar en correspondencia con lo señalado antes. ii) La pobreza que podría llamarse patrimonial (combinación de la ausencia de derechos de acceso y de activos de consumo) es mejor trabajarla en la forma de NBI. Así se podrían manejar la vivienda, el nivel educativo alcanzado, el agua potable, los servicios de eliminación de excretas, el equipamiento del hogar. Es mejor hacerlo así porque estos rubros están determinados no solamente por la acumulación anterior del hogar sino también por factores exógenos al mismo. Para evitar la duplicación estarían excluidos tanto de la canasta de consumo corriente como del consumo del hogar. De la misma manera se manejaría el tiempo de trabajo invertido en la generación de ingresos y en el trabajo doméstico; si este tiempo excediera la norma fijada para adultos y para menores, se clasificaría al hogar con la necesidad básica de tiempo para descanso y recreación insatisfecha. En síntesis, tendríamos una matriz de pobreza con las mismas cuatro categorías que hemos visto —tres de las cuales definen el universo de pobres— pero con diferencias fundamentales tanto por el lado de NBI como en el de LP y definidas con un carácter estrictamente complementario. La tipología de pobreza resultante sería sumamente útil en la definición de políticas para la superación de la pobreza<sup>20</sup>.

En los dos párrafos anteriores se presentan dos vías analíticas, ambas cruzando LP con NBI, pero en la primera, la dimensión de NBI reducida sólo a educación y recreación. La primera la podríamos llamar la de Línea de Pobreza Dominante. La segunda la llamaríamos Método Integrado de Medi-

20 El MIP ha sido desarrollado en detalle en PNUD, RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*, op. cit., pp. 42-46. Algunos problemas asociados al Método Integrado son abordados en Julio Boltvink, "Poverty measurement an alternative indicators of development", ponencia presentada al *International workshop on Poverty Monitoring* (OIT/UNICEF), Santiago de Chile, 11-13 de septiembre de 1991.

ción de la Pobreza (MIP). Es necesario, sin embargo, señalar que una encuesta como la apuntada, dónde se captan los condicionantes inmediatos de la satisfacción de necesidades básicas y, al mismo tiempo, la satisfacción-insatisfacción de cada una de ellas, permitiría acercarse a una solución de muchos de los problemas conceptuales de los estudios de pobreza. Antes que esto, sin embargo, conviene presentar brevemente un elemento adicional que tendría que ser incluido en la encuesta y que daría lugar a una tercera opción analítica.

Se incluiría en el cuestionario, siguiendo el trabajo de Mack y Lansley<sup>21</sup> un listado de bienes, servicios y eventos asociados a la satisfacción de necesidades básicas. Para cada rubro se preguntaría a la persona entrevistada si considera dicho rubro necesario o solamente deseable pero no necesario para cualquier adulto o familia con niños del país o ciudad objeto de la encuesta. En otro momento de la entrevista se le preguntaría si lo tiene (o lo hace) o no lo tiene (o no lo hace). Para los que lo tienen (o lo hacen) se les preguntaría si podrían estar o no sin ello. Para los que no lo tienen (o no lo hacen) se les preguntaría si no lo quieren (o desean) o si no lo pueden pagar. A partir de la primera pregunta se podría definir una canasta de bienes, servicios y eventos esenciales de acuerdo con la opinión mayoritaria de la población. La segunda permitiría, en comparación con la primera, definir carencias y, a partir de ellas, identificar y medir la pobreza. Este método de medición de pobreza utiliza un procedimiento binario para definir la satisfacción-insatisfacción de cada rubro del cuestionario, por lo que lo podríamos denominar Método Universalizado de NBI. Algunas dificultades implícitas en este método, como la importancia heterogénea de los rubros incluidos (vgr. refrigerador versus agua potable o educación) puede ser resuelta de diversas maneras. Una alternativa es agrupar los rubros por necesidades y, en vez de establecer la satisfacción-insatisfacción por rubros específicos, hacerlo por necesidades. Para cada necesidad, la intensidad carencial por hogar podría establecerse en función de la incidencia porcentual de los rubros que la expresan. Otra alternativa es la que sugieren Desai y Shah. Para eludir ponderaciones iguales a carencias heterogéneas en su importancia, que tanto Townsend (1979) como Mack y Lansley utilizan, proponen ponderar cada carencia (cada rubro del cuestionario) "por la proporción de la comunidad no privada en dicho rubro, para capturar el sentimiento subjetivo de privación. Así, una persona en situación de privación puede sentir más intensamente dicha privación si está en situación minoritaria, que si dicha carencia está presente en la mitad de la comunidad"<sup>22</sup>.

21 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Onwin, Londres, 1985 (véase especialmente pp. 291-307).

22 Meghnad Desai y Anup Shah, *An econometric approach to the measurement of poverty*, Oxford Economic Papers, No.40, 1988, pp. 511-512.

Tenemos, pues, tres alternativas analíticas a partir de una encuesta que, sin duda, puede estar sobrecargada de información pero cuya utilidad analítica, apuntada antes, desarrollamos a continuación. En primer lugar, permite conocer los "tipos de dieta", las "actividades, condiciones de vida y equipamiento" que "se acostumbran en una sociedad", incapacidad de acceso a las cuales definen la pobreza para Townsend<sup>23</sup>. En segundo lugar, tendríamos un panorama completo de las percepciones de la población sobre los satisfactores básicos. Ambos elementos son útiles, sin duda, para definir una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y, con base en ella, la Línea de Pobreza. En tercer lugar, estaríamos en condiciones de observar (gracias a los indicadores de satisfacción-insatisfacción asociados a las variables determinantes) las condiciones mínimas que, en cada tipo de hogar, garantizan la satisfacción de las necesidades básicas. En cuarto lugar, podríamos, si así lo quisiéramos, derivar de estos análisis pautas de comportamiento que permitieran después, con encuestas más sencillas, determinar la incidencia de la pobreza. En quinto lugar, avanzaríamos en el entendimiento de las decisiones forzadas de los pobres y de la terrible lógica de sacrificio de necesidades que significa vivir en la pobreza. Como señalan Mack y Lansley, "Para los pobres, hay una acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción de balanceo que nunca funciona. Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas... Algunos cortarán aspectos básicos del vestido para asegurar comida adecuada, mientras otros se conformarán con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables... A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde"<sup>24</sup>. Pobreza es, pues, un estado de necesidad en el cual, por tanto, no hay libertad.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- Oscar Altimir. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago de Chile, 1979.
- Luis A. Beccaria y Alberto Minujin. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, No. 6 s.f.
- Julio Boltvinik. "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.) *La Desigualdad en México*. Siglo XXI editores, 2a edición, México, 1986, pp. 17-64.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas, 1990.

<sup>23</sup> Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979.

<sup>24</sup> Mack y Lansley, *op. cit.*, p. 170.

\_\_\_\_\_. "Poverty measurement and alternative indicators of development", ponencia presentada al *International Workshop on Poverty Monitoring* (OIT/UNICEF), Santiago de Chile, 11-13 de septiembre de 1991.

Meghnad Desai y Anup Shah. *An econometric approach to the measurement of poverty*, Oxford Economic Papers, No. 40, 1988.

\_\_\_\_\_. *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

N.N. Franklin. *The Concept and Measurement of Minimum Living Standards*. *International Labour Review*, vol. 75, No.4, abril de 1967.

Rubén Kaztman. *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*, en *Revista de la CEPAL*, No. 37, abril 1989, pp. 141-152.

Joanna Mack y Stewart Lansley. *Poor Britain*. George Allen and Unwin, Londres, 1985.

Molly Orshansky. *Counting the poor: another look at the poverty profile*, *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol.28, No. 1, enero 1965, pp. 3-29.

Eugenio Ortega y Ernesto Tironi. *La pobreza en Chile*. Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

Sebastián Piñera. *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), PNUD. *La Pobreza en el Perú*, Bogotá, 1990.

\_\_\_\_\_. *Desarrollo sin Pobreza*, Bogotá, 1990.

\_\_\_\_\_. *Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia*, Bogotá, en prensa.

B.S. Rowntree. *Poverty. A Study of Town Life*. Londres, 1902.

\_\_\_\_\_. *The Human Needs of Labour*. Londres, 1937.

\_\_\_\_\_. *Poverty and Progress*. Londres, 1941.

\_\_\_\_\_. y G.R. Lavers. *Poverty and the Welfare State*. Londres, 1951.

Amartya Sen. "Poor, Relatively Speaking". *Oxford Economic Papers*, No. 35, julio 1983, reproducido en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp. 325-345.

Peter Townsend. *Measuring Poverty*. *British Journal of Sociology*, vol.V, No.2, junio 1954.

\_\_\_\_\_. *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.

## 2.

# ANTECEDENTES SOBRE ESTUDIOS DE LA POBREZA EN ARGENTINA

Alberto Minujin, Alvaro Orsatti

La preocupación por el fenómeno de la pobreza se ha venido acentuando en el país como resultado de la gravedad de la crisis económico-social que nos afecta, su persistencia y su profundidad. En este contexto es que nació el Proyecto IPA, uno de cuyos objetivos es el de aportar diferentes elementos y perspectivas al debate sobre el tema.

Así, más allá del valor que pudiesen tener los resultados del estudio en sí mismo, se ha abordado una discusión metodológica sobre la medición de la pobreza, sus implicaciones teóricas y sobre el diseño de políticas. El capítulo que se publica a continuación tiene por objeto sistematizar una serie de estudios empíricos sobre la pobreza en Argentina, realizados en la última década.

## 2.1 ASPECTOS METODOLOGICOS

En este capítulo se desarrollan comentarios de tipo general sobre las características de los criterios metodológicos referidos al concepto de las Necesidades Básicas. En una primera sección se enumeran los rasgos comunes de la perspectiva de la Línea de Pobreza Monetaria y la de Satisfactores Básicos. En una segunda, se evalúan otros aspectos referidos a ambas medidas: sesgo en la medición, su interrelación y los ajustes recomendados. En esta última parte se incorporan también algunos comentarios específicos referidos a la aplicación de los criterios por la CEPAL e INDEC, extraídos de los propios trabajos.

### 2.1.1 Criterios conceptuales

La aplicación del concepto de Necesidades Básicas que han hecho CEPAL e INDEC en sus estudios sobre el caso argentino, partiendo de metodologías



diferentes, tienen una serie de condiciones o criterios comunes, que pueden ser enumerados de la siguiente manera<sup>1</sup>:

*a. Criterios objetivos*

Los trabajadores se basan en la determinación de indicadores externos a las propias personas. En el criterio subjetivo, son éstos quienes evalúan su situación.

*b. Criterios normativos*

En lugar de establecer las diferencias entre grupos sobre la base del comportamiento efectivamente observado, se formulan juicios de valor acerca de los niveles mínimos aceptables de bienestar.

*c. Criterios absolutos*

Las normas utilizadas son independientes de las posiciones relativas en la distribución del ingreso o de las distancias sociales entre los grupos. Se apoyan en criterios objetivos de privación enraizados en el estilo de vida predominante y se formulan recurriendo al conocimiento científico disponible sobre las necesidades humanas y sus componentes fisiológicos, psicosociales y culturales.

Altimir aclara que, si bien se trata de criterios denominados absolutos, "no pueden ser independientes de las condiciones económicas imperantes en la sociedad nacional para satisfacer el más alto mínimo social asequible sin afectar el proceso de crecimiento, hasta poner en peligro las expectativas y perspectivas de largo plazo de los propios grupos desventajados, de acuerdo a un principio de ahorro justo y sobre la base de un sistema de reglas sociales generalmente aceptado y considerado justo por los diferentes actores sociales". Esta condición sería más fácil de ser aplicada en sociedades avanzadas que aquellas en transición, donde aún no se ha arribado a un consenso básico sobre los arreglos sociales que puedan ser considerados justos.

*d. Criterio relacional*

Las normas no son universales ni intemporales, sino específicas para la sociedad en que se formulan. Se relacionan con un determinado contexto económico y sociocultural, y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida.

<sup>1</sup> Se ha tomado en cuenta particularmente la argumentación presentada por Altimir (1979 y 1984).

## 2.1.2. Otras evaluaciones

Cada uno de los criterios utilizados en estos trabajos merecen una serie de observaciones de distinto carácter sobre el grado de confiabilidad de las estimaciones que derivan.

Respecto de los indicadores de NBI, se han hecho los siguientes señalamientos:

- 1) El método implica seleccionar una serie de indicadores poco correlacionados entre sí, con lo que la estimación de hogares pobres suele variar según el criterio que se utilice para definir un hogar como tal, en términos de la cantidad de NBI requeridas. El criterio de clasificar los hogares como pobres si no cubren alguna, cualquiera de las necesidades parecería que tiende a sobreestimar el fenómeno. Pero cuando la norma incluye la combinación de varios índices, en lugar de "al menos uno" se presenta el problema adicional de la selección.
- 2) Algunos de los indicadores usualmente incluidos, tienen una alta sensibilidad, respecto a aspectos ligados a la disponibilidad de infraestructura. Cambios en estos aspectos pueden no llevar necesariamente a modificaciones en el tamaño de la pobreza, como lo mostraría el indicador de NBI, en el sentido de que estos fenómenos no tienen un impacto sobre los ingresos del hogar.

Por ejemplo, la extensión del sistema de distribución de agua puede aparecer como una reducción de la pobreza cuando es medida a través de NBI, cuando se trata de la resolución de un aspecto parcial<sup>2</sup>.

En lo que respecta al indicador LP se ha dicho que:

- 1) Se circunscribe excesivamente a los componentes materiales de los niveles de vida, incluyendo o excluyendo la consideración del bienestar derivado de actividades de los hogares no orientadas directamente a la obtención de ingresos.
- 2) Supone que los hogares asignan sus recursos de manera de optimizar su utilidad.
- 3) Se ignora la influencia directa de la posición de patrimonio sobre el bienestar.

<sup>2</sup> Según Beccaria (1986), el ejercicio de medición sobre la pobreza por NBI en el GBA mediante Encuesta de Hogares, pudo haber tenido una creciente subestimación de los niveles de pobreza dado el deterioro del marco muestral de la encuesta. Esto se debe a que las nuevas áreas en las que se extiende la ciudad no estarían adecuadamente representadas y son estas, precisamente, las que tienen infraestructura deficiente (falta de agua corriente, por ejemplo). Esta hipótesis estaría avalada por dos hechos: a) la estimación de la incidencia de la pobreza según este método aumenta en 1983, año en el cual se comienza a utilizar, parcialmente, un marco muestral más actualizado; b) la aplicación del método a los resultados del Censo de Población arroja estimaciones de incidencia mayor: 17.0% en lugar de 13.5%.

- 4) No considera el valor de los servicios provistos gratuitamente por el Estado, o fuertemente subsidiados y que se dirigen a satisfacer algunas de las principales necesidades básicas (educación, salud, seguridad social, agua potable, alcantarillado). La consideración del monto que podría imputarse por estos elementos debería incluir la verificación del efectivo acceso de los grupos de menores ingresos, en la medida que la calidad de los mismos alcanza estándares mínimos de satisfacción de las correspondientes necesidades.
- 5) El ingreso en dinero es un indicador inadecuado para la medición de la pobreza, cuando se requiere el tratamiento de situaciones donde es importante el ingreso en especie y el autoconsumo.
- 6) Recurre al ingreso corriente en lugar del permanente, que es más apropiado por estar menos sujeto a fluctuaciones en las remuneraciones reales de corto plazo. Por lo tanto, puede tender a sobreestimar la extensión del fenómeno de la pobreza cuando se producen caídas coyunturales de los ingresos, al incluirse hogares que tienen un ingreso "normal" superior a la LP, pero que están sufriendo una transitoria reducción de sus ingresos. Simétricamente, puede tender a subestimar la magnitud de la pobreza en períodos de salarios en alza, al clasificar como no pobres a familias que habitan viviendas inadecuadas.
- 7) Su medición está potencialmente sujeta a más errores que otros métodos, dada la dificultad para medir la variable ingresos. Por un lado, se presenta el problema de la no respuesta: existe habitualmente una importante proporción de hogares para los que falta información respecto de algunos de sus miembros. Por otro lado, es habitual que los ingresos personales se subdeclaren.

A los efectos de análisis de pobreza por LP, el problema es relevante en la medida que la subestimación se presente entre los hogares de menores ingresos, dado que en este caso el método deriva en una sobreestimación de la incidencias de la pobreza<sup>3</sup>.

Dada la mayor complejidad relativa del indicador LP, se recomienda efectuar tres tipos de ajustes, además del referido a la subdeclaración de ingresos:

- 1) La LP debería tener en cuenta las situaciones específicas que se presentan en cada hogar, en términos del tamaño y composición. Por un lado sería concebible aplicar normas diferenciales para los menores, los adultos de edad central, y los adultos de edad avanzada, lo que lleva a la necesidad de calcular sobre "adulto equivalente". Sin embargo, la adopción de una

<sup>3</sup> A partir de comparaciones entre las estimaciones de Cuentas Nacionales y encuestas de presupuestos familiares, Altimir concluyó que en una de éstas (la de INDEC-ECIEL de 1969-70) había una significativa subdeclaración de ingresos en los estratos bajos, dado el patrón de ingreso, pero que era menor en la encuesta efectivamente utilizada para el estudio (E. de Empleo y Desempleo del INDEC 1970). Sin embargo un ajuste en los ingresos llevó a una reducción sustancial en la incidencia de la pobreza inicialmente calculada.

estructura de "adulto equivalente" y su aplicación presenta una serie de dificultades de tipo metodológico y práctico difíciles de subsanar (Minujin y Scharf, 1988). Por otro, el tamaño del hogar influye en la existencia de economías de escala en el gasto en consumo. Ambos factores van en igual dirección, generando una potencial sobreestimación de la pobreza cuando no son tenidos en cuenta, dado que los hogares pobres son generalmente más numerosos y con mayor proporción de niños que los no pobres.

De acuerdo con Altimir, es más importante el efecto de la "economía de escala en el consumo" (en hogares unipersonales o de dos personas respecto de los de tres y más) que el referido a la presencia o ausencia de niños<sup>4</sup>.

- 2) En estudios sobre la evolución de la pobreza, es necesario redefinir el monto monetario real de la LP, por considerarse que con el desarrollo económico y los cambios derivados en el estilo de vida prevaleciente, los estándares que pueden considerarse culturalmente mínimos se van elevando paulatinamente, con la correspondiente ampliación de las necesidades consideradas básicas. También juega el efecto que tiene sobre los patrones valorativos y las aspiraciones de las sociedades los cambios en el estilo de vida y los valores de las sociedades centrales del sistema mundial.

En consecuencia, se plantea la necesidad de aplicar elasticidades ingresos positivas en el tiempo, que modifiquen el monto determinado. Por el contrario, una línea inmutable (con elasticidad cero) supondría insensibilidad a los incrementos en el ingreso real promedio de la sociedad, y una definición relativa (elasticidad unitaria) implicaría una vinculación directa entre la LP y el ingreso medio.

- 3) Se requiere atender a que el concepto de ingreso de los hogares sea compatible con una LP que contemple la cobertura de la NB vivienda. Por un lado, si la LP incluye el costo de alojamiento, el concepto de ingreso compatible con la LP debería incluir un valor imputado de alquiler para el caso de las familias que son propietarias de sus viviendas. Por otro, si no se incorpora al presupuesto normativo el componente habitacional mediante estándares mínimos, debe asegurarse que la LP

<sup>4</sup> Los requerimientos de consumo total de hogares unipersonales pueden ser más del doble de los requerimientos per cápita de una familia estándar de pareja y dos niños, mientras que los de una pareja adulta pueden ser entre 30 y 50 por ciento superiores a éstos. Los requerimientos per cápita de hogares de entre 3 y 6 personas, en cambio, no difieren entre sí en más del 20% ni difieren en más de un 10% de los de la familia estándar. En lo que respecta a la composición de hogares de igual tamaño, la presencia de niños disminuye los requerimientos per cápita, con respecto al caso en que todos los miembros del hogar sean adultos, en magnitudes que difícilmente superan el 20%.

cubra los recursos indispensables para lograr solución al problema de la vivienda mínima.

Finalmente, y tal como lo han demostrado trabajos del INDEC (lo que se desarrolla en la próxima sección), el grado de interrelación entre los dos criterios de medición es escaso, de lo que se deduce que las poblaciones consideradas en situación de pobreza por uno u otro método pueden tener disímiles características. De la enumeración anterior sobre los sesgos de cada medida se deducen algunos de los factores que pueden derivar en esta baja intersección. Beccaria (1986) ha señalado también que la falta de asociación entre los dos criterios puede estar en función, al menos en parte, del tipo de indicadores de NBI utilizados. Si una parte importante de estos indicadores se refieren a vivienda o infraestructura, es posible que algunas de estas carencias coexistan con la percepción de ingresos superiores a la LP, si aparte de la escasa capacidad de ahorro existe un inadecuado mercado de capitales.

Al incorporarse indicadores del tipo de nutrición y salud, la asociación debería incrementarse dada la mayor dependencia de éstos con los ingresos corrientes, especialmente cuando, en lo que hace a salud, se introduce un indicador de uso de servicios.

## 2.2. LOS ESTUDIOS DE LA CEPAL SOBRE LINEA DE POBREZA

Entre mediados de los años 70 y los primeros de los años 80, se desarrolló en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) una investigación sobre Pobreza Crítica<sup>5</sup>.

Como parte de esta línea de trabajo, se presentaron una serie de documentos con análisis empíricos sobre la magnitud y características de la pobreza hacia 1970, basados en encuestas de hogares de un grupo de países de la región.

Los trabajos recurrieron a la perspectiva de la pobreza absoluta por no cobertura de una línea de pobreza normativa, que al ser calculada en términos de cada situación nacional, permitía establecer comparaciones sobre el grado de incidencia de pobreza.

A su vez, el análisis diferenció situaciones de indigencia (línea estrictamente referida al consumo de alimentos de subsistencia) y de pobreza (línea duplicada, para reflejar el gasto en otros bienes básicos).

En el caso argentino, el estudio se focalizó en la situación observada en el Gran Buenos Aires en 1970, recurriéndose a la Encuesta de Empleo y Desempleo del INDEC de ese año, y a la estimación de una LP específica, valorizada a los precios corrientes.

<sup>5</sup> La investigación se denominó "Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina", y estuvo a cargo del PNUD y CEPAL, con colaboración del CELADE, ILPES, UNICEF, BANCO MUNDIAL, BID y AID. El responsable principal de los trabajos estadísticos fue Oscar Altimir, con la colaboración de Sebastián Piñera. El director general del proyecto fue Sergio Molina.

Asimismo se estimaron grados de incidencia de la pobreza y niveles de LP para el resto urbano y el sector rural, si bien a partir de elementos más hipotéticos, sin un ejercicio de cálculo estricto.

Las características metodológicas de la investigación han sido descritas en otro informe del Proyecto IPA (El Epszteyn y A. Orsatti, 1988), por lo que aquí sólo se presentan los resultados obtenidos.

El cuadro 2.1 ilustra sobre los porcentuales de incidencia, la estructura de la pobreza y las LP de cada una de las áreas.

En cuanto a la estimación base, referida a la situación en el GBA, de acuerdo a las medidas de ingreso per cápita obtenidas de la encuesta, en comparación con la LP (doble de la Línea de Indigencia), la incidencia de la pobreza alcanzaba, en una primera versión, al 5% de los hogares y al 7% de la población.

En el caso de ajustar la información a las estimaciones de cuentas nacionales, la proporción descendía al 3% de los hogares. Pero un ejercicio de sensibilidad de la medición ante cambios en el monto de la LP llevaba a modificar la última medida a 2 o 4%, según que la línea fuera reducida o elevada en 10%, respectivamente<sup>6</sup>.

La pobreza en el resto urbano fue estimada en el doble de la correspondiente al GBA, a partir de un ejercicio similar al ya comentado para esta área, pero sobre una muestra representativa de las localidades de 10,000 habitantes y más en 1963 (con base en la encuesta de presupuestos familiares de CEPAL-BID-OEA).

Cuadro 2.1  
MEDICION CEPAL DE LA POBREZA EN ARGENTINA  
INCIDENCIA, ESTRUCTURA Y MONTO DE 1970

	% de Incidencia Pobreza	Estructura Pobreza (Total =100)	Línea (dólares Indigencia	1970 per cápita) Pobreza
Total	8	100	100	200
(1) GBA	3	9	108	216
(2) Resto Urbano	6	43	108	216
(1 + 2) Urbano	5	52	108	216
(3) Rural	19	48	71	142

Fuente: Altimir (1978 y 1984).

La pobreza en el sector rural fue estimada a partir de información de cuentas nacionales sobre ingresos agropecuarios y de censos agropecuarios sobre el tamaño de explotaciones.

<sup>6</sup> Un análisis similar con base en la Encuesta de Presupuestos Familiares el INDEC-ECIEL correspondiente al GBA en 1969-1970, no llegaba a similares resultados.

Por esta vía, se conjeturó que el 19% de los hogares rurales podía ser considerado en situaciones de pobreza, sobre la base de normas comparables a las aplicadas en las áreas urbanas.

Como saldo final, se calculó en 8% los hogares pobres a nivel nacional en 1970, con una distribución regional que repartía en partes iguales el total entre las áreas rurales y urbanas, y donde la localizada en el GBA representaba el 9% de la total o el 17% de la urbana.

El estudio también llegaba a dos estimaciones: 1) Los hogares en situación de indigencia eran prácticamente inexistentes, equivaliendo al 1% del total. 2) Otra medida derivada del cálculo de la pobreza, referida a la proporción en que el ingreso medio de los pobres se encuentra por debajo de la LP, llegaba al 25% de este valor.

Años después, en un trabajo que ha permanecido inédito, Altimir volvió a ocuparse del caso argentino, si bien ahora en términos dinámicos -Altimir, 1984<sup>7</sup>-. Para ello volvió a ejercitar el criterio de la LP, aplicándolo a cuatro ondas de la EPH sobre el GBA (1974, 1975, 1980 y 1981), incorporando ajustes a la línea mediante el supuesto de una elasticidad de 0.25 a los incrementos del producto real per cápita.

El método sólo derivó en un aumento de la LP de menos del 2%, en relación al bajo crecimiento del producto entre extremos de la década.

El estudio encontró un "progresivo y sostenido aumento de la pobreza" en la década del setenta, hasta llegar a triplicar en 1981 el grado de incidencia estimado para 1970:

Año	% de hogares pobres
1970	5
1974	7
1975	10
1980	14
1981	17

Se practicó también un ejercicio de sensibilidad de cada estimación a diferencias de más o menos 10% en el monto de las líneas, un criterio apto para suponer diferencias equivalentes en la subdeclaración de ingresos en ese entorno de la distribución<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> En 1982, CEPAL había continuado con el análisis de la pobreza por país, en 1980. Aunque el cálculo no surgía de una investigación especial. En el caso argentino se mantenía igual proporción que en 1970. Sólo en 1988 CEPAL ha vuelto a encarar un trabajo similar.

<sup>8</sup> El autor señalaba que los resultados debían considerarse con cautela, no sólo por las prevenciones respecto de la subdeclaración de ingresos sino porque pudieron haber cambiado los sesgos en la declaración de ingresos en la base de la distribución, lo que afectaría en alguna medida la comparabilidad de las correspondientes mediciones de la pobreza. Para otras opiniones sobre la dinámica de la pobreza, cf. Clarín (1984) y Orsatti (1985).

El resultado de este ejercicio mostró que, ni aún vinculando las estimaciones de máxima en los años más lejanos con las de mínima en los años más cercanos desaparecía la tendencia al progresivo aumento de la pobreza, con lo que si bien el porcentaje de hogares pobres pudo no haber aumentado entre 1970 y 1974, sí lo habría hecho entre 1970 y 1975, o 1980 (más del doble), o entre 1975 y 1981.

### 2.3. LOS ESTUDIOS DEL INDEC

A partir de 1984, el INDEC comenzó una serie de estudios sobre la pobreza, que son el antecedente institucional del IPA:

- 1) En 1984 se dió a conocer "La pobreza en Argentina", estudio basado en el Censo de Población de 1980, realizado con la participación de CEPAL, utilizando una aplicación del criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas.
- 2) En 1985, el estudio anterior tuvo continuidad en otro que recurrió ahora a encuestas de hogares del GBA para distintas fechas, utilizando al mismo tiempo el criterio de la Línea de Pobreza. (Beccaria y Minujin, 1985).
- 3) En 1986, se avanzó en esta misma dirección, con un análisis de los perfiles relativos de los pobres identificados según uno u otro criterio (Beccaria, 1986).

#### 2.3.1 El criterio NBI a nivel nacional en 1980

El estudio partió de un concepto de pobreza: "Se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínima decorosa, de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante a la sociedad a la que pertenece". El criterio para delimitar las situaciones e identificar los casos que podrían ser considerados incluidos en tal definición, requirió encontrar un concepto de las necesidades básicas: aquellas que "posibilitan la subsistencia y el desarrollo de la población en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana", es decir, "un grupo de requerimientos psicofísicos y culturales, cada uno de los cuales tiene un nivel mínimo de satisfacción por debajo de los cuales se dificulta o se ve amenazado el funcionamiento y desarrollo de la vida humana y de la sociedad" (INDEC, 1984). A continuación, debió elegirse un conjunto de indicadores de estos elementos: aceptando que el consumo e ingreso de los hogares permitiría una delimitación aproximada de las situaciones de pobreza, ya que a nivel de aquellos sintetiza buena parte de los recursos con que se cuenta para satisfacer aquellas necesidades, la falta de información sobre este aspecto lleva a buscar como alternativa a:

- 1) La insatisfacción de niveles mínimos y cobertura de algunos grupos de necesidades básicas;
- 2) La falta de acceso a servicios o recursos claves para satisfacer tales necesidades.

El estudio tomó en cuenta cinco criterios a efectos de definir la pobreza, teniendo en consideración las variables del Censo. Para cada uno de los tópicos seleccionados, se definió un nivel de satisfacción mínimo determinado:

CRITERIO	NIVEL MINIMO DE SATISFACCION
Hacinamiento	Familias que habitan unidades de vivienda con más de tres personas por cuarto.
Tipo de casa	Familias que habitan viviendas inadecuadas (pieza de inquilinatos, vivienda precaria).
Servicios Sanitarios	Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete.
Educación	Familias en las que, por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años), no concurre a la escuela primaria.
Criterios combinados indicando una probable falta de ingreso adecuado	Familias con 4 o más personas por miembro ocupado, en las que su Jefe tiene bajo nivel de educación (asistió 2 años o menos al nivel primario).

Una familia es considerada pobre si no logra satisfacer, por lo menos, uno de los estándares mínimos. De esta forma, la metodología define un criterio amplio de inclusión; pero niveles mínimos para cada indicador que son "exigidos".

Dada la inclusión del quinto indicador, el método no se basa exclusivamente en la satisfacción de las necesidades básicas, sino que también se aproxima a la cuestión de la inadecuación del ingreso.

Los resultados para el total nacional llegaban al 22.3% de hogares "pobres" y al 27.7% de la población. Un aspecto importante de señalar se refiere a los indicadores parciales obtenidos de cada elemento componente del índice global (Cuadro 2.2).

1) La suma de hogares con alguna NBI era casi 60% superior al de hogares con al menos una NBI; 2) Tres de los indicadores parciales alcanzaban niveles similares, a bastante distancia de los otros dos.

Una de las posibilidades descritas del estudio es la diferenciación por estrato de asentamiento. El Cuadro 2.3 presenta los resultados, incorporando también la distinción entre el GBA (Capital y Conurbano) y Resto.

Cuadro 2.2  
HOGARES CON NBI,  
ESTRUCTURA DE LA INCIDENCIA POR INDICADOR  
Total del país, 1980

Indicadores	En % del Total de Hogares	Indice Suma de Indicadores parciales de NBI (=100)
1. Hogares con al menos una NBI	22.3	70
2. Suma de indicadores parciales de NBI	31.8	100
3. Hacinamiento	8.8	28
4. Vivienda precaria	8.7	27
5. Capacidad de subsistencia	6.8	21
6. Condiciones sanitarias	4.9	15
7. Asistencia escolar	2.6	8

Fuente: INDEC (1984).

De acuerdo con estos datos, el "resto" alcanzaba una proporción de NBI 45-50% superior al GBA, pero ello resultaba totalmente de la situación en el sector rural, que tenía un porcentaje de NBI 56-65% superior. Los estratos de asentamiento urbano también tenían, en todos los casos, niveles de NBI superiores a los del GBA, incluyendo las localidades de más de 50,000 habitantes, y crecientes a medida que el tamaño de las localidades se reducía. El porcentaje de hogares NBI en GBA está influenciado por la baja incidencia de ese indicador en Capital Federal. Si se aísla al conurbano (los 19 partidos del Gran Buenos Aires) el porcentaje de Hogares "pobres" es de 21.9%.

Ampliando el criterio de desagregación regional, el Cuadro 2.4, permite encontrar diferencias debidas a localización geográfica, en combinación con las que se originan en los estratos de asentamiento.

- 1) En términos regionales, la situación en el Sur es 40% más grave que en el promedio nacional, y llega al 90% en el Norte. Por el contrario, el Centro tiene un nivel 20% inferior, y Cuyo se ubica en los valores promedio. En consecuencia, la brecha entre situaciones extremas (Centro y Norte) es de 130%; en otros términos, las áreas "no pampeanas" elevan el nivel nacional 25% por sobre el área predominante en lo económico poblacional.
- 2) Incorporando ahora los estratos (Cuadro 2.5), se deduce que la superior incidencia de la pobreza en las áreas no pampeanas, proviene más de la localización regional que de la estructura de tamaño de las áreas urbanas, o de la importancia relativa del sector rural: con excepción de Cuyo, que tiene situaciones similares a las del Centro (aunque algo peores en el sector rural y mejores en las áreas con más de 50,000 habitantes), en los

**Cuadro 2.3**  
**HOGARES Y PERSONAS CON NBI, ESTRUCTURADA POR GRAN**  
**AREA Y ESTRATO DE TAMAÑO DE LOCALIDAD**  
**Total del país, 1980**

Gran área y estrato de tamaño de localidad	En Porcentaje del total	
	Hogares	Personas
- Total	22.3	27.7
- GBA	17.0	21.4
- Resto	25.6	31.2
- Urbano	20.1	24.8
+ 50,000	18.0	22.8
10,000 - 50,000	22.0	26.7
2,000 - 10,000	24.8	29.5
- Rural	41.9	48.9

Fuente: INDEC (1984).

cuatro estratos la situación del Centro es muy superior a las otras regiones.

La brecha más amplia a favor del Centro se presenta en la comparación entre las áreas rurales<sup>9</sup>:

ESTRATOS	PORCENTAJE DE BRECHA A FAVOR DEL AREA CENTRO EN RELACION CON OTRAS AREAS
- Rural	50 - 120
- 200 - 10,000	35 - 85
- 10,000 - 50,000	65 - 95
- 50,000 y +	50 - 85

<sup>9</sup> Una de las críticas recibidas por el trabajo (De Imaz, 1985) enfatizó la cuestión del sector rural: "El trabajo ofrece reservas de carácter metodológico. Los resultados obtenidos podrían estar incrementados por la concepción utilizada en la evaluación de las necesidades básicas. La determinación de pobreza a partir de la carencia de algún elemento contenido en las variables del modelo, resulta más propicia para las áreas urbanas que para las rurales o poblaciones indígenas. Por ejemplo, la falta de algún tipo de mecanismo de eliminación de excretas en el campo determina situación de pobreza".

**Cuadro 2.4**  
**HOGARES Y PERSONAS CON NBI**  
**ESTRUCTURA DE LA INCIDENCIA POR PROVINCIA, 1980**

Provincias	% del Total	
	Hogares	Personas
I. Capital Federal	7.4	8.3
II. La Pampa	18.8	21.9
Córdoba	19.4	22.4
Buenos Aires	19.9	24.3
Santa Fe	20.0	24.5
Mendoza	20.4	24.4
Santa Cruz	22.7	26.5
III. Tierra del Fuego	25.6	27.5
San Juan	26.0	30.8
San Luis	27.7	31.9
Entre Ríos	27.9	32.8
Chubut	29.8	34.8
La Rioja	31.6	36.6
Río Negro	32.8	38.9
Neuquén	33.9	40.2
Tucumán	36.6	42.6
Catamarca	37.6	42.6
IV. Misiones	39.2	45.4
Corrientes	40.6	46.9
Salta	42.4	46.8
Chaco	44.8	52.1
Jujuy	45.1	48.8
Santiago del Estero	45.8	51.7
Formosa	46.8	54.4

Fuente: INDEC (1984).

Nota: El ordenamiento se efectuó para los porcentajes correspondientes a Hogares, por lo que algunas diferencias en el tamaño medio de los hogares pobres modifican la jerarquización en términos de personas.

Cuadro 2.5  
**HOGARES CON NBI. ESTRUCTURA DE LA INCIDENCIA  
 POR REGION Y ESTRATO DE TAMAÑO DE LOCALIDAD,  
 1980, EN PORCENTAJE E INDICE TOTAL = 100**

Región	Total	Tamaño de la Localidad			Rural
		Urbano		2,000 a	
		+50,000	10,000 a 50,000		
<b>A) Porcentaje de Hogares</b>					
Centro	18.0	16.5	17.2	20.0	28.4
Cuyo	22.6	14.9	18.5	23.1	39.1
Noa	42.3	30.5	31.5	37.1	57.3
Nea	40.7	25.1	33.5	37.4	62.5
Sur	30.9	26.3	28.3	26.8	42.8
<b>Total:</b>	<b>22.3</b>	<b>17.9</b>	<b>22.0</b>	<b>24.8</b>	<b>41.9</b>
<b>B) Nivel Relativo al Total</b>					
Centro	81	74	77	90	127
Cuyo	101	67	83	104	175
Noa	190	137	141	166	257
Nea	182	113	150	168	280
Sur	139	118	127	120	192
<b>Total:</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>99</b>	<b>111</b>	<b>188</b>

Fuente: Con base en INDEC (1984).

### 2.3.2. El criterio NBI y LP en el GBA 1974-83

Con posterioridad al trabajo que se acaba de comentar, y también desde el ámbito del INDEC, se practicaron nuevos ejercicios de estimación, ahora integrando los criterios de LP y NBI, siguiendo los antecedentes de la CEPAL, en el primer caso, y los del mismo Instituto, en el segundo (Beccaria y Minujin, 1985 y Beccaria, 1986)<sup>10</sup>.

El principal objetivo de estos trabajos era obtener evidencias empíricas sobre la relación que se establece entre los dos indicadores, tanto en un momento determinado como en la evolución en el tiempo.

<sup>10</sup> En un trabajo no publicado del INDEC también se analizó la magnitud y el perfil de los hogares utilizando un criterio relativo. Se consideró como pobres a los hogares cuyo ingreso familiar no llegaba hasta el tercer decil de la escala de ingresos per cápita familiares (506,000 sobre 2,300,000 personas, en octubre 1983, GBA) cf. Morano de Botticelli y Baldatti, 1985; cf. también Kritz (1984) y Orsatti (1984), que utilizan el costo de la canasta media del INDEC, en términos medios y per cápita, respectivamente.

Para ello se recurrió a una misma fuente estadística (la EPH), comparable entre distintas observaciones (cinco entre 1974 y 1983), y relevada sobre la misma área (el GBA).

Se calcularon indicadores parciales y otro compuesto, que muestra la intersección de ambos criterios. El segundo estudio también incluyó un análisis del perfil comparativo de los hogares según uno y otro indicador.

Los indicadores de LP y NBI utilizados no fueron estrictamente iguales a los experimentados en los trabajos anteriores. El criterio de definición del indicador de NBI antes utilizado por el INDEC fue modificado en dos sentidos: 1) En lo referido al hacinamiento, se consideró más apropiado el indicador de familias que ocupan viviendas con más de tres personas por cuarto, pero que no viven en departamentos; 2) El nivel mínimo de servicios sanitarios fue modificado a: familias que habitan casas sin baño ni sistema de abastecimiento de agua, reemplazando al anterior que se basa en la existencia de retrete en la vivienda, dado que en la EPH la pregunta se formula de manera diferente al Censo, impidiendo utilizarla.

En cuanto al criterio de LP, se recurrió a la estimación de Altimir para 1970, aunque actualizada sólo por la evolución del precio de los alimentos, sin incorporar ajustes en función de hipótesis de elasticidad-ingreso. Tampoco se hizo consideración respecto de la diferencia en el tamaño y/o composición del hogar, por lo que la canasta fue estimada teniendo en cuenta la estructura por sexo y edad de 1970. Asimismo, como la LP incluyó gastos por alojamiento, fue necesario ajustar el ingreso medio declarado, imputando un valor de alquiler para los hogares o familias que poseen casa: se calculó un solo valor de alquiler imputado, que fue aplicado a todos los hogares de la encuesta propietarios de su vivienda. El monto considerado correspondió al 80% del efectivamente pagado por los hogares que alquilan y que están incluidos en el primer decil de la distribución de ingresos del hogar. La información respecto de alquileres efectivamente abonados provino de una encuesta especial sobre ese tema llevada a cabo en 1975 en el INDEC. Debe tenerse en cuenta que el valor promedio de alquiler pagado por los hogares, incluidos en el primer decil fue similar a aquél pagado por los que estaban incluidos en el segundo y tercer deciles. Los valores para los otros años fueron calculados extrapolando el de 1975 de acuerdo con los cambios ocurridos en el Índice de precios al consumidor.

El Cuadro 2.6 muestra que la extensión de la pobreza en el GBA, cuando se consideran los dos métodos alternativos, difiere marcadamente, tanto en el nivel como en su evolución. En el promedio, el método de las NBI indica una incidencia 25% mayor que la resultante de usar la LP. El índice compuesto se reduce fuertemente (al 5%), lo que denota el bajo nivel de asociación entre los dos métodos.

Más allá de los promedios del período, es muy superior el margen de fluctuación del criterio de LP que el de NBI, o el que combina ambos: 19 puntos

porcentuales (entre 3 y 22%) contra 5 ó 6 en los otros (12 y 18%, ó 2 y 7%, respectivamente).

En este sentido, la evolución fue marcadamente diferente: errática según el criterio de LP, siguiendo de cerca la dinámica de los salarios reales (caídas en 1976 y 1982, recuperaciones en 1980 y 1983), y con tendencia al descenso según el criterio de NBI (1976-82 versus 1974-75, aunque con una recuperación en 1983).

En relación a los cálculos de Altimir (para fechas similares) en la versión LP, que fueron presentados en la sección anterior, las diferencias que se aprecian provienen fundamentalmente de que el criterio aquí adoptado considera por separado las situaciones familiares captadas mediante ambas perspectivas simultáneamente, aunque también debe influir en las diferencias observadas el hecho que la LP no esté ajustada por la elasticidad-ingreso.

Adicionalmente, el análisis basado en la EPH repite el mismo fenómeno observado anteriormente en la medición por Censo de Población, en cuanto a la baja interrelación entre los indicadores NBI (Cuadro 2.7): el grueso de las familias que resultan clasificadas como pobres lo son por no satisfacer sólo uno de los cinco criterios.

## 2.4 OTROS ESTUDIOS

Independientemente de las investigaciones de la CEPAL e INDEC, se han efectuado otros estudios que tienen puntos de conexión con criterios desarrollados por aquellas; en esta sección se presentan breves descripciones de las metodologías y los resultados obtenidos.

Cuadro 2.6  
**GRAN BUENOS AIRES. PROPORCION DE HOGARES POBRES  
 SEGUN METODOS ALTERNATIVOS (%)**  
 1974 - 83

Criterio	Promedio 1974-1983	1974	1975	1976	1980	1982	1983
Línea de Pobreza (LP)	12.5	3.2	6.7	21.9	7.9	22.1	14.2
Necesidades Básicas (NB)*	15.5	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7	15.8
Ambos criterios (LP y NB)	4.7	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4	6.8

Fuente: Beccaria y Minujin (1985) y Beccaria (1986). El segundo trabajo repite los datos para 1974-82 y agrega el correspondiente a 1983.

\* Incluye situaciones donde también existe pobreza por LP.

Cuadro 2.7  
**PROPORCION DE FAMILIAS QUE NO SATISFACEN LOS CRITERIOS  
 UTILIZADOS EN EL ENFOQUE DE LAS NBI (%)**

	1974	1982
Total (no satisfacen al menos un criterio)	18.1	11.7
-de situación habitacional <sup>a</sup>	(17.5)	(10.6)
-resto <sup>b</sup>	(0.6)	(1.1)
No satisfacen sólo un criterio	13.3	8.8
No satisfacen dos criterios	4.0	2.5
No satisfacen tres o más criterios	0.8	0.4

Fuente: Beccaria (1986).

<sup>a</sup> Hacinamiento tipo de vivienda, servicios sanitarios;

<sup>b</sup> Educación y criterio combinado.

### 2.4.1. Población subalimentada

En esta línea de trabajos, que enfatiza la falta de cobertura de requerimientos alimentarios mínimos, el estudio más conocido es el del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de 1973, a partir de evaluaciones personales de 800 médicos que tenían conocimientos de situaciones a nivel departamental.

Como resultado se estimó en 32% la población que, a nivel nacional (aunque excluyendo la Capital Federal) presentaba deficiente alimentación.

En el detalle regional se diferenciaban cuatro situaciones relativamente homogéneas, con porcentajes que fluctuaban entre 20-30% y 60% (Cuadro 2.8).

Existe una gran cantidad de otros estudios que, refiriéndose a áreas localizadas y a grupos de riesgo particulares, llegan también a altos porcentajes de población afectada<sup>11</sup>.

En un resumen de estos estudios<sup>12</sup>, se ha concluido que no menos del 7-10% de la población argentina tendría déficit alimentarios importantes, alcanzando a 25% en el caso de considerarse "algún tipo" de deficiencia alimentaria. En algunas áreas los desnutridos crónicos fluctuaban entre 30-55% y los desnutridos actuales entre 20-30%. Los porcentajes de desnutrición infantil en zonas de villa, barrios obreros y hospitales de cinturones urbanos alcanzaban hasta el 40%.

11 En términos globales, la disponibilidad de energía en forma de alimento por habitante es 40% superior a las necesidades (3,386 calorías per cápita por día, 112 gramos de proteínas; según FAO), que es similar al observado para EE.UU. (calorías) y superior al de los países más desarrollados (proteínas).

12 Audero et al (1985).



Cuadro 2.8  
**POBLACION SUBALIMENTADA, 1973**  
**COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL,**  
**SEGUN NIVEL PROVINCIAL POR ESTRATOS HOMOGENEOS**

Estratos provinciales homogéneos	% de la población total
- TOTAL (excl. Capital Federal)	32
- Buenos Aires, Córdoba, Río Negro, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, La Pampa.	22-31
- San Juan, Neuquén, Chubut.	37-41
- San Luis, Santiago del Estero, Catamarca, Santa Cruz, Corrientes, Misiones, La Rioja, Formosa, Chaco, Tucumán.	46-56
- Salta, Jujuy.	61-63

Fuente: INTA, 1973.

#### 2.4.2. Población marginal por índices compuestos

Entre 1972 y 1973, el Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Católica Argentina, elaboró un estudio sobre la marginalidad social hacia 1970 (De Imaz, 1974). Para ello recurrió a una variedad de fuentes estadísticas (básicamente registros administrativos y censos), que permitían ilustrar una serie de 31 indicadores. Estos eran luego ponderados según criterios subjetivos basados en juicios de valor acerca de la importancia relativa de cada uno, hasta llegar a un índice global de marginalidad. En la Tabla 2.1 se presenta la nómina de indicadores, agrupados en siete categorías, y los ponderadores respectivos.

El promedio nacional llegaba a casi el 11%, con diferencias por provincia que iban desde menos del 10% hasta más del 30% (Cuadro 2.9)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Bartolomé (1985) ha considerado a estas fuentes como "una base de datos heterogéneos y de dudosa precisión" con lo que "las cifras no reflejarían necesariamente la magnitud real y los valores absolutos de pobreza". Cf. también De Pablo y Burundarena (1978), quienes enfatizan en su crítica la existencia de duplicación en el cálculo de la cantidad de "hundidos" a que lleva la metodología utilizada.

Cuadro 2.9  
**POBLACION MARGINADA SOCIALMENTE**  
**SEGUN INDICES COMPUESTOS, POR PROVINCIA**  
**EN TRAMOS HOMOGENEOS, Circa 1970**

Tramos provinciales homogéneos	% de la población total
- Total	10.8
- Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa.	4.3 - 9.0
- Entre Ríos, Mendoza, Santa Cruz, Tierra del Fuego.	10.1 - 14.8
- Chubut, Río Negro, San Luis, San Juan, Tucumán, Misiones.	15.2 - 18.8
- Chaco, Formosa, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Neuquén.	21.4 - 25.7
- Corrientes, Santiago del Estero.	32.1 - 33.5

Fuente: J. L. Imaz: Los Hundidos (1974).

Tabla 2.1  
**CATEGORIZACION Y COEFICIENTE DE PONDERACION**  
**DE LOS INDICADORES**

#### 1. CATEGORIZACION

##### A) Expresivos de aspectos subculturales.

- 1.1. Ilegitimidad.
- 1.2. Inscripción tardía del nacimiento.
- 1.3. Acogidos a la amnistía de 1969 (nacimientos).
- 1.4. Aborígenes.
- 3.1. Argentinos analfabetos mayores de 18 años.
- 3.3. Repitencia escolar.

##### B) Discriminaciones originadas en los detentadores del poder económico.

- 1.6. Desequilibrio numérico de los sexos, en área rural.
- 2.4. Personal doméstico en provincias.
- 2.6. Personal rural dependiente.
- 2.7. Trabajadores de cosecha.

##### C) Resultado de una desequilibrada distribución de los servicios sociales.

- 4.5. Vivienda urbana desprovista de servicios colectivos.
- 5.2. Partos sin asistencia médica o especializada.
- 5.4. Mortalidad infantil sin asistencia médica.
- 5.7. Defunciones generales sin asistencia médica.

- D) Consecuencia de los muy bajos ingresos monetarios.
  - 4.2. Viviendas con techo de paja o rama.
  - 4.3. Vivienda sin retrete.
  - 4.4. Vivienda clasificada como inhabitable.
  - 4.1. Vivienda de piso de tierra.
  - 5.1. Mortalidad infantil.
  - 5.3. Causales sociales de mortalidad infantil.
  - 5.5. Causales sociales de mortalidad general.
  - 5.6. Mortalidad por tuberculosis.
  - 5.8. Morbilidad, tuberculosis.
- E) Fruto de graves deficiencias en el tipo de desarrollo económico.
  - 2.1. Desempleo global urbano.
  - 2.2. Desempleo global urbano por más de tres meses.
  - 2.3. Subempleo.
  - 2.5. Propietarios rurales minifundistas en monocultivo.
  - 4.6. Expulsión rural, pobladores urbanos de villas de emergencia.
- F) Discriminaciones practicadas por el Estado.
  - 1.5. Restricciones impuestas en las "áreas de frontera" a los nativos de países vecinos.
- G) Otras.
  - 3.2. Deserción escolar (4º, 1º).
  - 5.9. Afectados por epidemia: el Chagas-Mazza.

## 2. COEFICIENTES DE PONDERACION (Total = 100)

- A) Dependientes rurales.
  - Vivienda con piso de tierra.
  - Propietarios minifundistas.
  - Escolares repitentes.
  - Subempleados urbanos.
  - Urbanización sin equipamiento.
  - Mortalidad por TBC.
  - TBC en población.
  - Desempleo urbano.
- B) Personal doméstico en provincias.
  - Desertores en 4º grado escolar.
  - Viviendas sin retretes.
  - Hijos ilegítimos.
  - Desempleo urbano por más de 3 meses.
  - Nacimientos de inscripción tardía.
  - Nativos de países limítrofes en "zonas de seguridad".
  - Causales sociales de mortalidad.
  - Parto sin asistencia especializada.

Desequilibrio sexos área rural.  
Fallecimientos sin asistencia médica.

- C) Vivienda mala.
  - Villas de Emergencia.
  - Techos de paja.
  - Causales sociales de mortalidad infantil.
  - Mortalidad infantil sin asistencia médica.
  - Chagas-Mazza.
  - Personal transitorio rural y de cosecha.
- D) Analfabetos.
- E) Indígenas.
  - Amnistiados en 1969.

### 2.4.3. Población de bajo nivel socioeconómico

La Encuesta Nacional de Hogares, encargada por "Gas del Estado" en 1972, incluía variables adicionales a las específicas del estudio (distribución y características del consumo de gas domiciliario), a los fines de considerar el nivel socioeconómico de los responsables<sup>14</sup>.

En especial, se interrogó sobre el nivel de ingresos familiares y se estratificó a las familias según un criterio cualitativo a cargo del encuestador, que debía combinar su propia percepción sobre el nivel de vida de la familia con la declaración de ingresos. Considerando al menor nivel socioeconómico de los predefinidos, se obtiene que la encuesta estimaba una magnitud similar a la De Imaz, si bien con algunas diferencias regionales y sin considerar la Capital Federal (Cuadro 2.10).

Una particularidad de la encuesta es que también discriminaba la situación según estrato de asentamiento urbano-rural e interno al urbano. De acuerdo a este criterio, la pobreza en el sector rural promediaba 15%, contra 8% en el sector urbano; en este último, el Conurbano tenía una proporción bastante más alta que el resto de localidades (Cuadro 2.11).

### 2.4.4 Pobreza relativa por indicadores regionales compuestos a nivel regional

Poco tiempo antes del trabajo del INDEC, una investigación sobre la pobreza e infancia en Argentina, incluyó un mapa de la pobreza (UNICEF-CENEP, 1984; capítulo El Mapa de la Pobreza, por C. Reboratti y C. Sabalain).

<sup>14</sup> Sobre los resultados en términos de estas variables, cf. Orsatti y Mann (1986).

Cuadro 2.10  
**HOGARES DE BAJO NIVEL SOCIOECONOMICO POR PROVINCIA EN  
 TRAMOS HOMOGENEOS, EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE  
 LOS HOGARES, 1972**

Tramos provinciales homogéneos	% sobre el total de los hogares
- Total (excl. Capital Federal)	9.5
- Buenos Aires, Santa Fe, Cuyo, Entre Ríos, San Juan, Córdoba, San Luis, Mendoza, La Pampa.	3.4 - 9.6
- Neuquén, Chubut, Misiones, Formosa, Río Negro, Santiago del Estero.	10.4 - 17.9
- Santa Cruz, Chaco, Corrientes, Salta, Tucumán, Tierra del Fuego, Catamarca.	21.0 - 26.1
- La Rioja, Jujuy.	30.4 - 31.1

Fuente: SIMA (1974).

El objetivo era identificar áreas de pobreza relativa a partir de la forma en que se combinan espacialmente un conjunto de indicadores que tendían a caracterizar las condiciones de vida y trabajo de las personas.

El criterio era entonces meramente comparativo entre la situación menor y la peor de cada indicador, donde las primeras no lo eran en un sentido absoluto o como objetivo, sino que resultaban de obtener una posición más favorable. Las áreas menos favorecidas se determinaban por oposición a esta situación.

El análisis se realizó a dos niveles: provincial y departamental. El primero utilizó 18 indicadores correspondientes a cuatro sectores: económico, salud, vivienda y otros servicios. La versión a nivel departamental se limitó a tres de ellos. En tabla adjunta se proporciona la enumeración completa. Para hacerlos comparables, fueron transformados a una escala común de unidades, cambiando el rango de cada escala original de valores a una nueva cuyo rango estuviera entre 100 y 0. Asignando 100 al valor considerado mejor en los datos originales y 0 al peor, se obtuvo una nueva serie de valores.

A partir de la matriz de datos transformados, se calculó luego una medida resumen que al sumar y promediar los valores de las variables transformadas tiene en cuenta la combinación de los indicadores y permite una comparación y jerarquización entre las jurisdicciones. El puntaje fue estratificado en cuartiles, donde el primero (0-24) fue considerado el peor nivel y el último (75-100) el mejor. Este último fue alcanzado sólo por la Capital.

Cuadro 2.11  
**HOGARES DE BAJO NIVEL SOCIOECONOMICO POR GRAN AREA  
 Y ESTRATO DE TAMAÑO DE LOCALIDAD - 1970**

	% de Hogares
- Total	9.5
- Urbano	8.2
- Conurbano	9.8
- Resto	6.7
+ 100,000 Habitantes	6.6
30,000 - 90,000	7.0
2,000 - 30,000	6.7
- Rural	14.9

Fuente: SIMA (1974).

Tabla 2.2  
**INDICADORES UTILIZADOS EN ESTUDIO UNICEF-CENEP**

**SECTOR**

**SALUD**

1. Producto Bruto Geográfico, per cápita.
2. Tasa de Mortalidad Infantil.
3. Tasa de Mortalidad Paterna.
4. Tasa de Mortalidad Infantil por desnutrición.
5. Tasa específica de mortalidad de la población entre 1 y 4 años.
6. Tasa de mortalidad por desnutrición de la población entre 1 y 4 años.
7. Tasa específica de mortalidad de la población entre 5 y 14 años.
8. Disponibilidad de camas hospitalarias, cada 1,000 habitantes.
9. Disponibilidad de médicos cada 1,000 habitantes.

**VIVIENDA**

10. Porcentajes de viviendas precarias sobre el total de viviendas particulares ocupadas.
11. Porcentaje de viviendas, con hacinamiento: más de dos personas por cuarto.
12. Déficit habitacional (medida que resume las características de los componentes materiales empleados en la construcción, servicios en la vivienda y las condiciones generales de habitabilidad en infraestructura de barrio).

**EDUCACION**

13. Porcentaje de población de 20 años y más sin instrucción.
14. Deserción escolar.
15. Porcentaje de población de 5 años que asiste al jardín de infantes.

## OTROS SERVICIOS

16. Porcentaje de población con servicio domiciliario de agua corriente.
17. Porcentaje de población con servicio domiciliario de electricidad.
18. Consumo residencial de energía eléctrica, por habitante.

NOTA: Los indicadores 2, 10 y 14 fueron utilizados para la versión departamental.

## 2.5. PERFIL DE LA POBREZA

Los estudios comentados en las secciones anteriores, además de obtener medidas globales sobre la incidencia de la pobreza, han derivado perfiles de los hogares y de la población en tales situaciones, comparados con los correspondientes a los hogares no pobres.

En esta sección se presentan los resultados obtenidos por las investigaciones de la CEPAL sobre el GBA en 1970 y el INDEC, ejemplificando en este caso con el criterio NBI para el total nacional en 1980 y los criterios LP y NBI para el GBA en 1982.

Para facilitar las conclusiones, se ha estandarizado la forma de presentación de la información, mediante el cálculo de índices relativos entre los promedios o puntos porcentuales de hogares o población pobre o no pobre, para cada variable, de donde los resultados que exceden el índice 100, reflejan la existencia de una mayor propensión a caer en situaciones de pobreza cuando el hogar o las personas tienen la característica en estudio; a la inversa, los índices por debajo de 100, estarían señalando una menor probabilidad de derivar en esa condición. Además, la magnitud del alejamiento del valor base permite una cuantificación de la "intensidad" de una y otra prevalencia.

### 2.5.1. La pobreza por LP en el GBA, 1970

La investigación de la CEPAL en 1978 incluyó un ejercicio econométrico que diferencia las contribuciones de distintos factores que juegan a nivel familiar para determinar que el hogar sea o no pobre. Así, se incorporó el nivel de ingreso de todos los preceptores a nivel del hogar como una variable a combinar con las que provienen directamente de factores sociodemográficos (y hasta culturales): por un lado, el tamaño del hogar; por otro, la condición de actividad de los miembros. Se incluyó también la composición por edad de la población y la diferenciación interna a la condición activa, en términos de ocupados y desocupados (cf. Piñera, 1978 a y 1978 b).

La comparación entre el perfil de los hogares pobres y no pobres puede plantearse de distintas maneras:

- 1) Valores medios, tasas o estructuras relativas;
- 2) Índices de prevalencia seleccionados para distintas variables.

Asimismo, la comparación puede referirse tanto a la situación ocupacional como al nivel de ingreso, y a los miembros del hogar o al jefe exclusivamente. Los cuadros 2.12, 2.13 y 2.14 presentan algunos resultados, a partir de los cuales puede practicarse una comparación múltiple.

1. En términos de características poblacionales, la probabilidad de ser pobre es alrededor de tres veces mayor a la de no ser pobre cuando el número de miembros es de 7 y más, y tiene tendencia ascendente. Es también alta (100%) cuando el número de miembros supera los cinco. En promedio, el tamaño de los hogares pobres es 40% superior: 4.6 miembros contra 3.3. En relación a este tamaño medio, el 42% de los miembros de hogares pobres son menores de edad, contra 18% en los no pobres.

Cuadro 2.12  
PREVALENCIA DE CARACTERÍSTICAS PERSONALES,  
OCUPACIONALES Y FAMILIARES,  
SELECCIONADAS EN LOS HOGARES POBRES  
(Total de familias = 100), GBA, 1970

<b>1. Tamaño del hogar:</b>	
5 - 6 miembros	2.1
7 - 8 miembros	3.7
9 y + miembros	4.1
<b>2. Inactividad:</b>	
Ama de casa	2.5
Jefe de Hogar	2.9
<b>3. Características del Jefe de Hogar:</b>	
- <b>Calificación</b>	
Manual no calificado	1.7
- <b>Educación</b>	
Analfabeto	2.7
Hasta 3 años de educación primaria	2.1
Analfabeto sin educación primaria	1.7
- <b>Rama de actividad</b>	
Construcción	2.0
- <b>Condición Migratoria</b>	
Interno	1.4
País limítrofe	2.0

Fuente: Con base en Piñera (1978 b).

Cuadro 2.13  
**ESTRUCTURA POBLACIONAL Y OCUPACIONAL  
 DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES  
 GBA, 1970**

	Total	Pobres	No Pobres	Pobres sobre población total (%)
TOTAL	100	100	100	7.7
ADULTOS	80	58	82	5.6
Ocupados	43	24	45	4.3
Desocupados	1	3	1	20.0
Inactivos	36	31	36	6.7
MENORES	20	42	18	16.3

Fuente: Con base en Piñera (1978 b).

- En términos de la actividad económica, la tasa de participación en la fuerza de trabajo a nivel familiares es 40% inferior, la desocupación es cinco veces más alta en los hogares pobres: 11% contra 2%. La probabilidad de ser pobre de un hogar es 150% superior cuando el ama de casa está inactiva.
- Desde el punto de vista de los ingresos: a) el ingreso medio es muy 35% inferior en los hogares pobres en relación a los no pobres, pero desciende aún mas cuando se considera el per cápita familiar, como reflejo del factor que se introduce por el número de miembros inactivos; b) el ingreso tiene su principal origen en el ingreso del trabajo personal. En los hogares no pobres las proporciones se modifican a favor de los ingresos empresariales y las jubilaciones y rentas. c) La dependencia del ingreso del jefe de hogar es más alta en los hogares pobres: 83% del total del ingreso familiar proviene de aquel, contra 68% en los otros hogares.

Como se anticipó, el trabajo incluye también una forma sintética de reflejar la incidencia de cada factor en la ubicación relativa de cada hogar en el grupo pobre y no pobre llegando a los siguientes resultados: 1) El mayor porcentaje de explicación sobre las razones de la pertenencia a hogares pobres se origina en el bajo nivel de ingreso por hombre ocupado, que alcanzó al 55%; 2) El segundo elemento de importancia es demográfico: la mayor tasa de dependencia justifica el 24% de la diferencia de ingresos per cápita entre el grupo pobre y no pobre; 3) Una importancia menor tiene el efecto de la baja participación en la fuerza de trabajo, medido como porcentaje de ocupados entre los adultos, un fenómeno que puede tener relación tanto con aspectos socioculturales como con otros estrictamente de tipo familiar, en cuanto a que la presencia de hijos pequeños obliga a miembros de la familia a permanecer en el hogar

Cuadro 2.14  
**ESTRUCTURA DE INGRESOS Y NIVELES RELATIVOS  
 DE FAMILIAS POBRES Y NO POBRES  
 GRAN BUENOS AIRES 1970**

	Pobres	No Pobres	Total
<b>Niveles de ingresos relativos</b>			
<b>Total = 100</b>			
Medio	35	104	100
Per cápita	25	104	100
Jefe	42	103	100
Resto	18	99	100
Asalariados	43	103	100
Empresarios	20	105	100
<b>Proporciones internas</b>			
<b>Total cada columna = 100</b>			
<i>Estructura Jefe</i>	100	100	100
Asalariados	71	56	57
Empresarios	19	34	33
Transferencias	10	10	10
<b>Jefe/Total (en %)</b>	<b>83</b>	<b>68</b>	<b>69</b>

Fuente: Con base en Piñera (1978 b).

desempeñando tareas domésticas no remuneradas. Este factor explica el 14% del total; 4) Finalmente, otros dos elementos en conjunto explican menos del 8% de las diferencias de ingreso per cápita: la desocupación abierta (4%), y los ingresos derivados de la inactividad (ingresos de capital y transferencias, 3%).

Otra manera de reflejar la importancia del factor "trabajo primario" en los hogares pobres consiste en calcular el porcentaje de hogares que estaría por debajo de la línea de la pobreza si dependiera del ingreso de los jefes exclusivamente: el porcentaje de hogares pobres se modifica desde 5.6% hasta 20.6%. En consecuencia, casi el 70% de las situaciones potencialmente pobres por la combinación entre el bajo ingreso del jefe y el elevado tamaño del hogar, "consigue" la situación de no pobreza mediante la adición de trabajo por otros miembros del hogar.

Simultáneamente a esta investigación, los mismos autores (Altimir y Piñera, 1977), practicaron un ejercicio de medición de carácter más general, sobre la misma fuente. En este caso, se trataba de obtener una "explicación" de las desigualdades de ingreso personal (mediante el Índice de Theil). Por tratarse de un estudio integrable en cierta medida al ya comentado sobre la pobreza, interesa desarrollar alguno de sus resultados.

El estudio consideró siete variables:

**Personales:** sexo, edad, educación.

**Estructurales:** ocupación, rama de actividad, horas trabajadas, categoría ocupacional.

Para éstas se analiza la situación global y la específica por cada categoría (excluyendo los familiares sin remuneración fija).

De los resultados obtenidos, se comprueba una casi total equivalencia en el grado de explicación de la desigualdad que proviene de cada grupo de variables, excepto, en alguna medida en el caso de los empleadores:

	% del Índice	
	Variables Personales	Variables Estructurales
Asalariados	52	49
Cuenta propia	51	44
Empleadores	57	49

El ranking de jerarquía explicativa por variable ubica las estructurales en los dos primeros lugares y en los dos últimos:

1. Ocupación
2. Categoría
3. Educación
4. Edad
5. Sexo
6. Tiempo de trabajo
7. Rama de actividad

La apertura por variables en cada categoría encontró un ranking similar an algunas y diferentes en otras:

1. El elemento común a todos y ubicado en un nivel alto de explicación (en el segundo o tercer lugar) es el nivel de educación formal alcanzado.
2. El otro elemento común a las tres categorías es la rama de actividad, pero en posiciones bajas (cuarto o quinto lugar).
3. El elemento de mayor poder explicativo promedio (calificación del puesto de trabajo) no tiene similar importancia entre los cuenta propia (cuarto lugar).
4. Entre las restantes variables personales, el sexo tiene la principal explicación de las desigualdades entre los cuenta propia y la edad ocupa una posición más alta entre los asalariados (segunda en lugar de cuarta).
5. Las horas trabajadas tienen un alto peso entre los cuenta propia.

Desde el punto de vista de cada categoría:

- 1) En los asalariados priva la dupla educación formal-calificación del puesto de trabajo por sobre el resto, pero también juega un lugar relevante la edad (tal vez "sinónimo" de experiencia); por el contrario las variaciones en la duración de la jornada y el sector de actividad no son explicativos de las diferencias de ingreso.
- 2) Entre los no asalariados, la situación de los empleadores es muy similar a la de los asalariados, con pequeños cambios en el ranking en los niveles altos y bajos. Pero los resultados para los cuenta propia confirman la gran heterogeneidad interna de esta categoría, ahora desde el punto de vista de la explicación de las desigualdades de ingresos: a) el elemento más importante es el sexo, en función de la fuerte dicotomía que existe al interior de esta categoría entre trabajadores secundarios y primarios. Asimismo, el alto lugar que ocupa la variable tiempo trabajado puede estar ligado a este mismo elemento.

También se mantiene la alta incidencia de la educación, que alude seguramente al peculiar grupo de los profesionales independientes.

Consecuentemente, junto a la rama de actividad, el tipo de ocupación es también de menor importancia:

ASALARIADOS	CUENTA PROPIA	EMPLEADORES
1. ocupación	1. sexo	1. ocupación
2. edad	2. educación	2. educación
3. educación	3. horas	3. edad
4. sexo	4. ocupación	4. rama
5. rama	5. rama	5. horas
6. horas	6. edad	6. sexo

Las dos perspectivas pueden ser integradas en el siguiente cuadro, que así resumiría la totalidad de efectos explicativos de las desigualdades de ingreso a nivel personal y familiar:

- |   |    |
|---|----|
| 1. BAJOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES (SUBEMPLEO)   | 55 |
| - por pocas calificaciones, educación y experiencia; por ser demasiado joven o viejo (*).                                 |    |
| - por haber conseguido trabajo en establecimientos de poca productividad o donde se remunera por debajo del estándar (*). |    |
| 2. ALTO NUMERO DE PERSONAS QUE DEPENDEN DEL JEFE Y OTROS MIEMBROS DE LA FAMILIA QUE TRABAJEN.                             | 24 |
| 3. MENOS CANTIDAD DE MIEMBROS QUE TRABAJAN RESPECTO DE LOS QUE PODRIAN DADA SU EDAD.                                      | 14 |

4. DESOCUPACION ENTRE LOS ACTIVOS. 4
5. FALTA DE COMPLEMENTACION DE INGRESOS DE  
ACTIVOS CON INGRESO DE INACTIVOS 3

(\*) Considerando 50% para cada una, teniendo en cuenta los resultados obtenidos por aplicación del Índice de Theil.

### 2.5.2 La pobreza por NBI en el total nacional, 1980.

La investigación del INDEC en base al Censo de Población 1980 también incurrió en una estimación de perfiles comparados entre hogares y la población considerados pobres y no pobres, mediante una gran cantidad de indicadores sociodemográficos, expresados bajo la forma de promedio (por ejemplo, tamaño medio del hogar), tasas (mortalidad, natalidad, actividad económica, desempleo), estructuras porcentuales (tramos de edades, tipo de ocupación).

Recurriendo al criterio sintético propuesto, el Cuadro 2.15 presenta los indicadores disponibles en su versión original y transformados, agrupándolos en las siguientes temáticas: a) tamaño y características del hogar; b) mortalidad y natalidad; c) características migratorias; d) tasas de actividad y relaciones de dependencia; e) nivel educativo; f) características del jefe; g) estructura ocupacional de los activos.

Se enumeran algunas de las conclusiones que pueden extraerse de estos perfiles comparados:

- El factor demográfico sería un elemento esencial en la generación y/o supervivencia de la pobreza, dado que los pobres tienen en general niveles muy superiores de:
  - Personas por hogar: 33% más del tamaño medio, y 317% más de hogares con 7 y más miembros. La incidencia es ya algo mayor a partir de los cinco miembros (8%).
  - Niños por hogar: 138% más de niños promedio. Las situaciones donde hay 3 o más niños en el hogar son 253% mayores, llegando a 13 veces más cuando los hogares tienen 5 o más niños. La incidencia es todavía superior entre los jóvenes de 15 a 24 años (4%).
  - Natalidad: la tasa es 52% mayor.
- En relación al punto anterior, los hogares pobres son más jóvenes, si se los representa por la edad del jefe, lo que remitiría a una explicación basada al menos en parte en el ciclo de vida: hay 93% más de jefes de hasta 24 años.
- Vinculado con el comportamiento reproductivo implícito en el primer punto, la pobreza familiar estaría fuertemente ligada a factores culturales, que no favorecen una menor procreación. Este elemento podría demostrarse si se considera que los jefes activos en hogares pobres tienen 390% más bajo nivel educativo que los de hogares no pobres.

Cuadro 2.15  
HOGARES Y POBLACION CON NBI Y SIN NBI PERFILES  
COMPARADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS  
E INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA  
TOTAL DEL PAIS 1980

	1 TOTAL	2 POBRES	3 NO POBRES
<b>A. TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL HOGAR</b>			
1. Promedio por persona por hogar	3.9	4.8	3.6
2. Promedio de niños por hogar	1.1	1.9	0.8
3. Cantidad de personas			
Total	100	100	100
1	10.4	12.4	9.8
2 - 4	57.9	40.3	63.0
5 - 6	21.8	23.1	21.4
7	9.9	24.2	5.5
4. Tramos de edades			
Total	100	100	100
Niños	27.3	39.2	22.7
0 - 1	4.7	6.9	3.9
2 - 5	9.2	13.3	7.6
6 - 12	13.4	19.0	11.2
Jóvenes (15 - 24)	19.3	19.9	19.1
Edad Activa	45.3	34.9	49.3
65 +	8.1	6.0	8.9
5. Número de niños en hogares con niños			
Total	100	100	100
1 - 2	85.8	67.9	90.9
3 o +	14.2	32.1	9.1
3	8.1	13.7	6.5
4	3.4	8.6	1.9
5 +	2.7	9.8	0.7
6. Edad de niños			
Total	100	100	100
0 - 1	16.4	28.3	12.9
2 - 5	17.2	22.3	15.8
5 +	66.4	49.4	71.3

Cuadro 2.15  
**HOGARES Y POBLACION CON NBI Y SIN NBI PERFILES  
 COMPARADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS  
 E INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA  
 TOTAL DEL PAIS 1980**

	Continuación		
	1	2	3
	TOTAL	POBRES	NO POBRES
<b>B. MORTALIDAD Y NATALIDAD</b>			
7.1.- Tasa Mortalidad Infantil aprox.	4.1	5.0	3.3
7.2.- Tasa Natalidad	2.4	3.6	2.0
<b>C. CARACTERISTICAS MIGRATORIAS</b>			
8.- Migración Total	100	100	100
- Otra provincia	7.8	9.4	7.3
- Extranjero	0.4	5.0	0.4
- No migrante	91.8	90.9	92.3
<b>D. TASAS DE ACTIVIDAD Y RELACIONES DE DEPENDENCIA</b>			
9.- Tasas de Participación			
- Varones			
14 - 24	63.9	72.1	60.6
14 - 65	51.6	62.5	61.4
- Mujeres			
14 - 24	32.3	25.5	34.9
14 - 65	30.1	22.6	32.2
10.- Relaciones de Dependencia			
- Total de Personas	100	100	100
- 3	59.5	42.4	63.5
- 3 a 3.9	11.9	14.4	11.1
- 4 a 4.9	7.1	9.5	6.9
- 5 o +	22.2	33.7	19
- Niños	100	100	100
- 2	65.0	46.6	70.2
- 2 a 2.9	10.6	15.0	9.2
- 3 a 3.9	5.0	8.7	3.9
- 4 o +	19.4	29.7	16.5

Cuadro 2.15  
**HOGARES Y POBLACION CON NBI Y SIN NBI PERFILES  
 COMPARADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS  
 E INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA  
 TOTAL DEL PAIS 1980**

	Continuación		
	1	2	3
	TOTAL	POBRES	NO POBRES
<b>E. NIVEL EDUCATIVO</b>			
11. Niños 6 - 12 años que no asisten a la escuela	6.2	15.9	—
12. Jóvenes Analfabetos	3.0	7.5	1.2
Asisten a Primaria	10.1	17.3	7.3
No Asisten	38.1	58.7	29.9
<b>F. CARACTERISTICAS DEL JEFE</b>			
13. Mujer Jefe sin Cónyuge	10.6	10.5	10.7
Ocupada	3.6	3.4	3.7
Inactiva o Desocupada	7.0	7.1	7.0
13.1 Jefe Joven			
Hasta 24 años	3.6	5.8	3.0
Ocupada	3.0	5.0	2.4
Inactiva o Desocupada	0.6	0.8	0.6
14. Jefe Inactivo	24.4	24.2	24.3
Jubilado, Pensionado o Rentista	15.2	11.1	16.3
Otra	9.2	13.1	8.0
15. Bajo Nivel Educativo			
Activo	7.1	18.7	3.8
Inactivo	5.2	16.2	2.0
<b>G. ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE ACTIVOS</b>			
16.1 Desocupados			
Total	1.5	2.3	1.2



Cuadro 2.15  
**HOGARES Y POBLACION CON NBI Y SIN NBI PERFILES  
 COMPARADOS PARA VARIABLES SELECCIONADAS  
 E INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA  
 TOTAL DEL PAIS 1980**

	Conclusión		
	1	2	3
	TOTAL	POBRES	NO POBRES
14 - 24	3.3	4.1	2.9
16.2 Ocupados	100	100	100
Asalariados	71.1	75.8	69.8
Sector Público	20.0	13.2	21.9
Agropecuario	5.9	12.2	4.1
No Agropecuario			
Informal	9.8	10.9	9.5
No Agropecuario			
Formal	29.8	30.4	29.6
Servicio Doméstico	5.6	9.0	4.6
No Asalariado	28.9	24.3	30.2
Agropecuario	5.8	8.1	5.1
No Agropecuario			
Informal	0.5	0.3	0.6
No Agropecuario			
Formal	22.6	15.9	24.5
17. JEFES			
17.1 Desocupados	0.6	0.9	0.5
17.2 Ocupados	100	100	100
Asalariados	61.7	71.1	58.8
Sector Público	13.9	9.8	16.8
Agropecuario	4.6	9.3	3.3
No Agropecuario			
Informal	5.0	5.9	4.7
No Agropecuario			
Formal	20.5	21.6	20.2
Servicio Doméstico	1.4	2.6	1.0
No Asalariado	24.4	18.5	26.3
Agropecuario	4.7	6.0	4.4
No Agropecuario			
Informal	0.5	0.2	0.6
No Agropecuario			
Formal	19.2	12.3	21.2

Fuente: INDEC. Con base en el Censo de Población de 1980.

4. En relación al factor ciclo de vida y al educativo-cultural, una parte podría explicarse por elementos "extrarregión", dada la presencia relativamente mayor (30%) de jefes migrantes externos (seguramente de países limítrofes). Igual proporción se observa para los migrantes internos, lo que permitiría extender el argumento a este grupo en las áreas de atracción.
5. Existiría un efecto circular a favor del mantenimiento futuro de situaciones de pobreza, originado en la baja educación del padre y los otros miembros adultos del hogar y que se expresa en elementos como la mortalidad infantil y el comportamiento educativo de los jóvenes. En este sentido, en los hogares pobres hay:
  - a) 80% más de mortalidad infantil.
  - b) 525% más de jóvenes analfabetos.
  - c) 96% más de jóvenes que no asisten a la escuela secundaria.
6. El factor demográfico y educativo-cultural debería influir en el comportamiento económico de la población, y así en la estrategia familiar de obtención de la masa de ingresos que permita superar o mantener el actual nivel de vida. De acuerdo a los indicadores de tasas de actividad por edad y sexo, los hogares pobres estarían generando fuentes de ingreso a partir del trabajo de sus miembros en edad activa (sin obligaciones de tareas domésticas de la situación demográfica) en proporción relativamente mayor que los hogares no pobres, independientemente de la estructura de edades:
  - a) Los varones de hogares pobres tienden a trabajar igual que los de hogares no pobres, y casi 20% más en el tramo de edades jóvenes (14-24 años). La evaluación de la distancia en las tasas de actividad de los miembros jóvenes de hogares pobres y no pobres, es más compleja en el caso de incorporar el factor asistencia al nivel educativo, que como se ha visto es muy inferior (proporcionalmente más que la brecha entre tasas de actividad) a la verificada entre miembros de hogares no pobres.
  - b) Las mujeres de hogares pobres tienen tasas de actividad inferiores a las de hogares no pobres: alrededor del 30%, sin diferencias marcadas entre las jóvenes y el resto. En este caso es necesario incorporar el factor demográfico: podría interpretarse que, dada una actitud cultural de los miembros adultos del hogar que favorece la actividad económica, lo que se demostraría con el comportamiento masculino recientemente comentado, la diferente actitud de las mujeres depende esencialmente de la necesidad de trabajo doméstico no remunerado, en relación a la superior cantidad de niños, o directamente se vincula con la actitud reproductiva que impide la incorporación plena al mercado de trabajo.

7. El factor educativo influiría también en la mayor fragilidad de la inserción laboral de los miembros activos del hogar, independientemente de la combinación de actitudes a nivel de la unidad familiar. Los que trabajan y pertenecen a hogares pobres tienen 346% más bajo nivel educativo que los no pobres, elevándose a 418% entre los jóvenes.

8. Tanto la condición de desocupación como el tipo de estrato productivo al que pertenecen las ocupaciones entre los miembros activos de hogares pobres, confirma la menor probabilidad de obtener ingresos estables y de nivel adecuado en la actividad económica. Entre los que trabajan y pertenecen a hogares pobres se observa predominio de:

a) Desocupados: 92% más si son no jefes y 80% si son jefes.

b) Ocupados en el sector agropecuario; especialmente los asalariados (198% más) pero también los no asalariados (59% más).

c) Asalariados en ocupaciones de menor productividad relativa: hay 15% más de asalariados en microestablecimientos no agropecuarios (sector informal) y 96% más de ocupados en servicio doméstico. En contraste, parecería que la condición no asalariada de los activos quita propensión a caer en situaciones de pobreza, independientemente del estrato productivo al que se pertenezca: entre 35 y 50% menos en el sector urbano. Similarmente, entre el resto de asalariados, existirían menos probabilidades de ser pobres entre quienes trabajan en el sector público (40% menos), contra casi paridad entre los urbanos formales. Entre los activos jefes de hogar, se repite el mismo patrón de comportamiento, con menor proporción de desocupados, ocupados en el sector agropecuario y no asalariados (formales e informales, y más asalariados en general y servicio doméstico).

9. Más allá de este perfil global, existe un grupo más reducido de hogares pobres que corresponde a situaciones unipersonales y población de edad avanzada. Por el contrario, no se observa que se cumpla una de las hipótesis también clásicas de la marginalidad social familiar: los hogares a cargo, ya que no hay probabilidad diferencial entre situaciones de pobreza y no pobreza.

El grupo antes mencionado se conformaría a partir de:

a) 27% más de hogares de personas solas.

b) 56% más de hogares unipersonales con jefes de edad avanzada.

c) 64% más de jefes inactivos no jubilados.

De estos análisis parciales podría deducirse que existe interrelación entre situaciones unipersonales a nivel familiar e inactividad, en este último caso sobre todo si no son jubilados.

### 2.5.3 La pobreza por NBI y LP en el GBA, 1982.

Uno de los trabajos del INDEC realizados con posterioridad al basado en el Censo de Población (Beccaria, 1986), proporcionaba también un amplio análisis de perfiles comparados, en este caso con la ventaja de incluir tanto los obtenidos de la aplicación de cada criterio por separado, como un tercero que surge de combinar las dos perspectivas. El cuadro 2.16 presenta índices para las variables consideradas, bajo la forma estandarizada.

Como regla general, se aprecia una mayor agudización de las diferencias en la presencia de situaciones que han sido consideradas características de la pobreza según los dos estudios de perfiles recientemente analizados.

1. Mayor tamaño del hogar.
2. Origen más reciente de los hogares. Los jefes de hogares pobres son predominantemente de hasta 35 años. Es más fuerte el peso de este grupo etario en los hogares por NBI que por LP.
3. Menor actividad económica del total de la población pero mayor entre los jefes de hogar. Ambos fenómenos están relacionados con la baja edad relativa de los jefes y de los restantes miembros del hogar, con presencia importante de los menores de edad.
4. Mayor desocupación entre los activos. La única excepción es el indicador de pobreza para la población total según NBI. Asimismo, el criterio LP-NBI da menor propensión que el limitado al LP.
5. Menor educación de los ocupados. En las situaciones de pobreza se concentran los niveles que llegan hasta la primaria completa. La prevalencia es mayor entre los jefes pobres por NBI. El trabajo no incluye información sobre el índice combinado.
6. Más jefes asalariados, del servicio doméstico y de la construcción, y menos asalariados, pero también más trabajadores secundarios no asalariados (excepto los pobres por NBI).
7. Más ocupados en el sector informal y las microempresas, entre los no jefes.
8. Más asalariados precarios y subocupados visibles, especialmente entre los no jefes.
9. Más ocupados que buscan otro empleo.

Cuadro 2.16  
**HOGARES Y POBLACIÓN CON NBI POR DEBAJO DE LA LP.**  
**INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA**  
**SEGÚN CRITERIO. Gran Buenos Aires, 1982.**

	LP	NBI	LP y NBI
1) <i>Tamaño del hogar</i>			
– hasta 4 miembros	0.71	0.72	0.47
– 5–6 miembros	2.18	1.51	2.25
– 7 y más miembros	4.52	6.29	9.00
2) <i>Condición de actividad</i>			
a) <i>Población total</i>			
– ACTIVOS	0.62	0.86	0.67
* Ocupados	0.58	0.86	0.65
* Desocupados	2.30	0.87	1.21
– INACTIVOS	1.28	1.09	1.21
b) <i>Jefes de Hogar</i>			
– ACTIVOS	1.08	1.31	1.36
* Ocupados	1.06	1.30	1.33
* Desocupados	2.40	1.83	2.92
– INACTIVOS	0.84	0.40	0.27
3) <i>Educación de los ocupados</i>			
a) <i>Jefes</i>			
– Analfabeto	4.67	5.14	–
– Primaria incompleta	2.07	2.44	–
– Primaria completa	1.19	1.14	–
– Secundaria incompleta	0.88	0.52	–
– Secundaria completa	0.41	0.27	–
– Terciaria incompleta	0.08	0.20	–
– Terciaria completa	0.06	–	–
b) <i>No Jefes</i>			
– Analfabeto	3.17	2.00	–
– Primaria incompleta	2.82	2.73	–
– Primaria completa	1.55	1.51	–
– Secundaria incompleta	0.81	0.96	–
– Secundaria completa	0.31	0.33	–
– Terciaria incompleta	0.22	0.10	–
– Terciaria completa	0.16	0.05	–
4) <i>Edad de los ocupados</i>			
Jefes de Hogar			
– Hasta 25	1.29	2.36	2.00
– 26 - 35	1.49	1.59	1.74
– 36 - 60	0.93	0.79	0.77
– 60 y más	1.00	0.42	0.30
5) <i>Estructura del empleo por estructura y rama entre los asalariados</i>			
a) <i>Jefes</i>			
– No asalariados	0.81	0.78	0.81

Cuadro 2.16  
**HOGARES Y POBLACIÓN CON NBI POR DEBAJO DE LA LP.**  
**INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA**  
**SEGÚN CRITERIO. Gran Buenos Aires, 1982.**

	LP	NBI	LP y NBI
– Asalariados	1.09	1.12	1.08
* Sector Público	0.38	0.28	0.14
* Servicio Doméstico	1.18	2.39	1.89
* Construcción	3.00	2.71	3.25
* Resto	0.94	0.89	0.87
b) <i>No Jefes</i>			
– No asalariados	1.42	0.95	1.15
– Asalariados	0.88	1.02	0.96
* Sector Público	0.25	0.18	0.23
* Servicio Doméstico	2.60	2.71	3.12
* Construcción	1.87	2.40	3.19
* Resto	0.89	0.87	0.78
6) <i>Estructura del empleo por tamaño del establecimiento y sectores seleccionados, (industria, comercio, transporte y servicios públicos)</i>			
a) <i>Jefes</i>			
– Hasta 5 ocupados	1.39	0.89	1.16
– 6 - 100 ocupados	1.02	1.63	1.23
– 100 y más ocupados	0.79	0.50	0.57
b) <i>No Jefes</i>			
– Asalariados	1.09	1.12	1.08
* Sector Público	0.38	0.28	0.14
* Servicio Doméstico	1.18	2.39	1.89
* Construcción	3.00	2.71	3.25
* Resto	0.94	0.89	0.87
b) <i>No Jefes</i>			
– No asalariados	1.42	0.95	1.15
– Asalariados	0.88	1.02	0.96
* Sector Público	0.25	0.18	0.23
* Servicio Doméstico	2.60	2.71	3.12
* Construcción	1.87	2.40	3.19
* Resto	0.89	0.87	0.78
7) <i>Estructura del empleo por tamaño del establecimiento y sectores seleccionados, (industria, comercio, transporte y servicios públicos)</i>			
a) <i>Jefes</i>			
– Hasta 5 ocupados	1.39	0.89	1.16
– 6 - 100 ocupados	1.02	1.63	1.23
– 100 y más ocupados	0.79	0.50	0.57
b) <i>No Jefes</i>			
– Hasta 5 ocupados	1.68	1.39	1.84
– 6 - 100 ocupados	0.91	1.04	0.87
– 100 y más ocupados	0.48	0.43	0.34

Continuación

Cuadro 2.16  
**HOGARES Y POBLACIÓN CON NBI POR DEBAJO DE LA LP.**  
**INDICADORES DE PREVALENCIA DE LA POBREZA**  
**SEGÚN CRITERIO. Gran Buenos Aires, 1982.**

	LP	NBI	Conclusión LP y NBI
8) <i>Subutilización y precariedad laboral</i>			
1. % Sector Informal			
a) Jefes	1.05	1.03	1.01
b) No Jefes	1.57	1.37	1.56
2. % Asalariados precarios			
a) Jefes	1.52	1.41	1.64
b) No Jefes	2.49	1.96	2.74
3. % Subocupados visibles			
a) Total	1.20	0.94	-
b) Jefes	1.54	1.10	-
4. % que busca otro empleo			
a) Jefes	2.08	1.61	2.20
b) No Jefes	2.90	1.59	1.86

Fuente: Con base en Beccaria (1986).

## BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O. *Evolución de la pobreza en Argentina*. (Inédito, 1984).
- ALTIMIR, O. *Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina*. (CEPAL-BIRF-Development Research Center). También publicado en el Trimestre Económico (1977).
- AUDERO, S., BORRO, M. C., DIAZ, D., MAGGIOTTI, R., TSAKOUMAGKOS, P. *Un aporte para el estudio de la desnutrición en Argentina*. (1985).
- BARTOLOME, L. *Pobreza y marginalidad en la Argentina*. (CEPAL-1986).
- BECCARIA, L. *Sobre la pobreza en Argentina. Un análisis de la situación en el Gran Buenos Aires*. (Mimeo, INDEC-1986).
- BECCARIA, L. *Métodos alternativos para medir la evolución MINUJIN, A. del tamaño de la pobreza*. (Documento de Trabajo N° 6, INDEC- 1985).
- CLARIN *El fenómeno más profundo de la década*. (Entrevista a O. Altimir y A. Minujin, 18-11-84).
- DE PABLO, J. C., BURUNDARENA, C. *¿Quiénes son los hundidos?*. (En Desarrollo Económico, 1978).
- EPSZTEYN, E., ORSATTI, A. *Características de una línea de pobreza para Argentina. 1985*. (Documento N° 8. Proyecto I.P.A.).
- IMAZ, J.L. *Los hundidos (1974)*. - *Radiografía de la pobreza. Solución estructural*. (En Clarín, 13-1-85).

INDEC *La pobreza en Argentina*, INDEC, Serie de Estudios, N° 1, 1984.

MORANO DE BOTTICELLI, C., BALDATTI, C. *Aproximación al análisis de la pobreza*. (INDEC: Departamento de análisis y desarrollo temático. Dirección de EPH y otros estudios especiales, 1986).

ORSATTI, A. *Radiografía de la pobreza. Problema desatado por bajos ingresos* (en Clarín 13-1-85). Reproducción en *La cuestión del desempleo y subempleo en la Argentina de los años 80* (en Revista Argentina de Política Económica y Social, N° 4, 1985).

ORSATTI, A., MANN, A. *Distribución del ingreso familiar y desigualdades regionales en Argentina*, (en Desarrollo Económico, 1986).

PIÑERA, S. *Métodos de explicación de la pobreza*. (CEPAL, 1978 a) y *Perfiles de la pobreza en la Capital Federal y Gran Buenos Aires* (CEPAL, 1978 b).

REBORATTI, C. *Inserción productiva y situación social en la Argentina*. (Proyecto Infancia y Pobreza en Argentina, CENEP - UNICEF, 1984).

3.

### ¿QUIENES SON LOS POBRES?

Alberto Minujin  
Pablo Vinocur

La sucesión de cambios en los modelos de desarrollo que sufrió el país, fue conformando la estructura social que actualmente observamos.

Esta ha comenzado a mostrar signos de una agudización en su heterogeneidad desde el comienzo de la crisis, a mediados de la década del 70, lo cual se evidencia en un deterioro en las condiciones de vida de algunos grupos sociales.

Sin embargo, no hay estudios que permitan establecer evidencias acerca del impacto de la crisis en la estructura social.

El presente trabajo, que fue originalmente presentado por los autores en el Congreso Latinoamericano de Sociología, realizado en Montevideo en diciembre de 1988, intenta aproximarse a esta problemática, planteando un análisis dinámico que compara la situación en el Gran Buenos Aires en octubre de 1980 y octubre de 1987.

Por su parte, el análisis sobre los cambios sociales ocurridos tiene como fin determinar la heterogeneidad de la pobreza, así como localizar ciertos rasgos que permitan identificar las principales características que tienen los distintos grupos pobres, las que permitirían diseñar políticas específicas para cada uno.

Este análisis es la aplicación de una metodología que se aproxima al tema, mediante un indicador que combina las dos perspectivas con las que tradicionalmente se ha intentado medir la pobreza: la de necesidades básicas insatisfechas y la de la línea de pobreza.

Precisamente en la primera parte del trabajo se discute la génesis de cada indicador y sus alcances y limitaciones para acercarse con la mayor confiabilidad posible a la complejidad del fenómeno de la pobreza urbana.

En síntesis, este documento de trabajo tiene el doble interés de proporcionar información sobre algunos cambios producidos en la última década y el de analizar la efectividad de los criterios metodológicos aplicados para aprehender las peculiares características de esta problemática.

Los estudios sobre pobreza en América Latina reconocen distintos antecedentes. Queremos referirnos a los realizados a fines de la década del 50 y durante los sesenta.

La situación de cambio estructural que sufrían las economías de los países de la región, fruto de los procesos de industrialización tardía y de consolidación temprana, llevaba a que importantes masas de población quedasen marginadas de los centros y de los beneficios del desarrollo.

¿Quiénes eran esos pobres? En general coincidían con la descripción que hacía Engels sobre los integrantes del ejército industrial de reserva: "... encontramos a campesinos que han venido del fin de la tierra en busca de trabajo; jóvenes recientemente llegados del campo, extenderos y antiguos artesanos. Encontramos también obreros metalúrgicos, impresores, textiles y hombres que han trabajado en fábricas por años y que han sido súbitamente desempleados debido a la introducción de maquinaria moderna..."<sup>1</sup>.

En síntesis, se observaba una importante movilidad social ascendente y descendente, que según varios autores coincide con importantes transformaciones en la estructura económica<sup>2</sup>. Quijano es quien intenta caracterizar esos cambios y señalar su funcionalidad en la generación y apropiación de excedentes por parte de una formación económico-social, en la que es hegemónico el sector moderno, poseedor de la tecnología y de todos los elementos sustantivos de la economía, expulsando a los hasta entonces productores a "operar sobre recursos residuales, y realizando actividades residuales, en su mayor parte"<sup>3</sup>.

Este autor, así como Nun<sup>4</sup>, pone en tela de juicio la teoría marxista del funcionamiento del ejército industrial de reserva en su relación con los ciclos de crisis del sistema capitalista en los países periféricos, refiriéndose a la modalidad flotante de la superpoblación relativa, planteada por Marx, quien diferencia 3 modalidades de la "superpoblación relativa":

- La flotante, ubicada en los centros de la industria moderna; consiste en una masa que es incorporada y expulsada del empleo según la etapa de contracción o expansión en que se encuentre el ciclo.
- La latente, constituida por los trabajadores rurales que, privados de la tierra, se encuentran en situación de subempleo y migran posteriormente a las ciudades; y los trabajadores jóvenes.

1 Bujarin y Preobrazhenski, 1969.

2 Lipset, S. M. y Bendix, R., 1963.

3 Quijano, A., 1971.

4 Nun, José, 1969.

- La intermitente, que es parte del sector activo, pero con una inserción inestable en el mercado de trabajo. Su "volumen aumenta a medida que la extensión y la intensidad de la acumulación dejan sobrantes a mayor número de obreros"<sup>5</sup>.

Tanto Nun como Quijano, señalan que en nuestros países no se produciría la reincorporación de la mano de obra expulsada en el ciclo expansivo. Los integrantes del polo marginal según Quijano, como los expulsados del sector formal y moderno de la economía, serían los nuevos pobres. Hacían tal observación en el contexto del inicio del agotamiento del modelo desarrollista. ¿Cuál es hoy su vigencia? Aparentemente existen indicadores que confirmarían este planteamiento. La situación económico-social ha variado. Nos enfrentamos a una prolongada crisis económica internacional, de reconversión industrial del sistema capitalista y de nueva división internacional del trabajo, que está afectando muy especialmente a los países latinoamericanos. En este contexto es en el que se inscriben los actuales trabajos sobre la pobreza.

El ciclo descendente iniciado en América Latina en los comienzos de los 80, reconoce en la Argentina su precursora, dado que la crisis se remonta en nuestro país a 1976.

Luego de un deterioro tan extendido, el paradigma del progreso ilimitado se ha esfumado. Las perspectivas señalan que las condiciones en el sistema se mantendrán y las expectativas sobre reversión de la crisis son reemplazadas por programas para controlar el empeoramiento en las condiciones de vida de cada vez más amplios sectores sociales.

¿Quiénes son hoy los pobres? ¿Son los expulsados del sector moderno del sistema? ¿Qué transformaciones debe encarar el Estado para mitigar los efectos de la crisis? ¿Qué escenario es el que ofrecerán nuestros países en los próximos años?. Estos son interrogantes que los científicos sociales debemos responder.

Por primera vez en este siglo, en nuestro país se observa que los cambios estructurales son efectivamente excluyentes de un amplio sector social. La polarización no sólo es resultado de una estructura distributiva inequitativa, sino que el modelo de acumulación implicaría, como preveía Quijano, una nueva conformación social.

Este marco tan diferente es en el que se está desarrollando la Investigación sobre Pobreza en Argentina. El presente artículo pretende, a partir de una diferente aproximación metodológica al problema de la pobreza y del perfil demográfico, así como de la inserción económica y de algunos atributos sociológicos de la población del Gran Buenos Aires, plantear los cambios que sufrió, en la última década, según nuestra hipótesis de las variaciones estructurales, la sociedad y que resultarían en un aumento de la heterogeneidad social. Profundizaremos en el análisis de los hogares pobres.

5 Marx, Karl. *El Capital*, Tomo 1, capítulo XXIII, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español.

### 3.1 ASPECTOS METODOLOGICOS

La medición del tamaño de la pobreza reconoce en la literatura dos aproximaciones distintas:

La primera, que se denomina "Línea de Pobreza" (LP), presupone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios, respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un momento histórico determinado. Una vez valorizada la canasta de bienes y servicios se obtiene la citada línea de pobreza. Según este criterio, serían "pobres" aquellos hogares con ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza, en la medida en que no pueden cubrir el costo de esa canasta con sus ingresos.

La segunda, es la conocida como método de las "Necesidades Básicas Insatisfechas".

En los párrafos siguientes se sintetizan algunos antecedentes y aspectos metodológicos inherentes a cada uno de los métodos señalados<sup>6</sup>.

#### 3.1.1. Línea de Pobreza

Como ya se mencionó, una de las aproximaciones clásicas a la medición de la pobreza está dada por la utilización de la denominada "línea de pobreza". Rowntree, en su estudio sobre la pobreza en York en 1899, fue uno de los primeros en considerar en detalle los problemas implícitos en la definición de la pobreza. Su enfoque estaba basado en normas absolutas: una familia se consideraba pobre si sus ingresos totales eran insuficientes para obtener las necesidades mínimas para sustento de la mera eficacia física. A este fin, empleó estimaciones realizadas por el experto norteamericano en nutrición Atwater, para calcular los requisitos mínimos de proteínas y calorías. Estos requisitos se tradujeron en una dieta que tenía los elementos nutritivos necesarios al mínimo costo. Al gasto en alimentos le añadió ciertas cantidades mínimas para vestido, combustible y gastos diversos. Con ciertas modificaciones respecto del nivel de estos últimos gastos, Rowntree reiteró en 1936 y en 1950 el estudio de la pobreza en la ciudad de York<sup>7</sup>.

Sobre esta base y con algunas variaciones se continuaron realizando desde entonces los estudios cuantitativos de este género.

El trabajo de Orshansky<sup>8</sup>, que proporcionó la base para gran parte de la investigación de la pobreza en Estados Unidos, se asemeja al efectuado por Rowntree, ya que tomó como punto de partida las estimaciones sobre los gastos

6 Existe una diversidad de trabajos en los que se tratan estos métodos como parte de los estudios realizados en el Proyecto IPA. Se elaboraron varios documentos de trabajo, en los cuales se encuentran mayores detalles respecto a los temas que se exponen en este apartado. En particular se puede consultar: Minujin-Scharf, 1988; Vinocur, 1988; Minujin-Orsatti, 1988; Orsatti-Epsztejn, 1988.

7 Rowntree, B., 1901.

8 Orshansky, Mollie, 1986.

mínimos en alimentación. Estos fueron calculados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y estaban basados en juicios sobre el compromiso aceptable entre las normas de nutrición y las pautas de consumo. En cambio, el cálculo de las necesidades totales de renta era algo diferente al estudio llevado a cabo por Rowntree. Con base en los datos sobre los presupuestos de las economías domésticas, Orshansky estimó la proporción de renta gastada en alimentación, por familias de diferentes tamaños, y multiplicó la dieta de costo por el recíproco de esta proporción.

Las líneas de pobreza miden la proporción de hogares pobres por ingreso, pero no reflejan la intensidad de la pobreza. Sen<sup>9</sup>, introdujo una nueva medida de la pobreza a partir de un índice que determina la insuficiencia media de ingresos de los pobres respecto de la línea de pobreza, y complementariamente empleó también el coeficiente de Gini para determinar la distribución del ingreso entre los pobres.

Respecto a América Latina, entre mediados de los 70 y principios de los 80, se desarrolló en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) una investigación sobre pobreza crítica<sup>10</sup>.

Como parte de esta línea de trabajo, se presentaron una serie de documentos con análisis empíricos sobre la magnitud y características de la pobreza hacia 1970, basados en encuestas de hogares de un grupo de países de la región. Los trabajos recurrieron a la perspectiva de la pobreza absoluta por no cobertura de una línea de pobreza normativa, que al ser calculada para cada situación nacional, permitía establecer comparaciones sobre el grado de incidencia de pobreza. A su vez, el análisis diferenció situaciones de indigencia, línea estrictamente referida al consumo de alimentos de subsistencia, y de pobreza línea duplicada, para reflejar el gasto en otros bienes básicos.

Los antecedentes en Argentina en materia de cálculo de LP se limitan a unos pocos trabajos en la combinación de criterios derivados de normas nutricionales y de la medición de hojas de balance de alimentos. Entre estos trabajos se encuentra el de Oscar Altimir, relacionado con el mencionado estudio de la CEPAL<sup>11</sup>, y el de Sergio Britos<sup>12</sup>. Posteriormente Beccaria y Minujin<sup>13</sup>, realizaron un trabajo referido a la evolución del tamaño de la pobreza en el Gran Buenos Aires, utilizando los datos provenientes de la Encuesta Permanente de

9 Sen, 1976.

10 La investigación se denominó "Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina", y estuvo a cargo del PNUD y CEPAL, con la colaboración del CELADE, ILPES, UNICEF, BANCO MUNDIAL, BID y AID. El responsable principal de los trabajos estadísticos fue Oscar Altimir, con la colaboración de Sebastián Piñera. El director general del proyecto fue Sergio Molina.

11 Altimir, Oscar. Obra citada.

12 Britos, Sergio. 1987.

13 Beccaria y Minujin, 1987.

Hogares (EPH) y actualizando la LP elaborada por Altimir para la República Argentina.

Como parte del proyecto IPA, se elaboró una línea de pobreza. Para esto se definió una canasta básica de alimentos a partir de los datos de la Encuesta de Gasto de los Hogares (EGH), correspondiente al cuatrimestre julio-octubre de 1985 para el Conurbano Bonaerense. La misma, que constituye una canasta básica de costo mínimo, fue construida considerando la satisfacción de las necesidades energéticas de la población, sus hábitos de consumo y el costo de los alimentos<sup>14</sup>. La canasta obtenida corresponde al consumo de un hombre adulto entre 30 y 59 años, con actividad moderada, que valuada a los precios relevados por el INDEC, constituye la "línea de indigencia".

La "línea de pobreza absoluta", se definió como más del doble (2.07) de la línea de indigencia<sup>15</sup>. Esta duplicación implica aceptar que un monto superior al costo de la canasta cubre adecuadamente las otras necesidades básicas como salud, vivienda y educación. El valor de la línea de pobreza para el hombre adulto en referencia, resultó ser de A 40,226, a precios de septiembre de 1985 (aproximadamente US\$50,3), lo que equivalía al 67.8% del salario mínimo vigente para ese período.

La "línea de pobreza per cápita" surge de convertir a la línea de pobreza en unidades de adulto equivalente. Para esto se tomó en cuenta la población estimada para el Conurbano Bonaerense por la "Encuesta Permanente de Hogares" (EPH) en el mes de octubre de 1985. El valor de esta línea de pobreza per cápita resultó de A 33, a precios de septiembre de 1985, lo que equivalía al 55.6% del salario mínimo vigente para ese período. Las relaciones de equivalencia entre la estructura por edad y sexo de la población y el hombre adulto entre 30 y 59 años fue establecida por un estudio nutricional.

Una vez Determinada la línea de pobreza per cápita es necesario seleccionar una variable para contrastarla a fin de identificar y cuantificar las familias en situación de pobreza. La riqueza, el ingreso y el consumo de las familias representan tres opciones para abordar esta tarea.

El *ingreso permanente* constituye una variable apropiada para medir el bienestar material de la población, puesto que incorpora el concepto de riqueza y la rentabilidad que puede obtenerse de ésta y, al mismo tiempo, elimina las variaciones transitorias en el ingreso. Pero la dificultad de estimar el ingreso permanente para cada hogar en países con inflación y con importantes sectores de la población insertos en mercados no formales, hace que se le descarte en este estudio como posible indicador de bienestar.

14 Para mayores detalles véase Morales, 1988.

15 Este valor constituye un estimador de la relación consumo total-consumo en alimentos. Su cálculo se efectuó con datos de la EGH sobre la estructura del gasto de los hogares ubicados en el II, III y IV deciles de la distribución del ingreso.

El *ingreso corriente* está sujeto a las fluctuaciones de las remuneraciones reales de corto plazo. Por lo tanto, su utilización puede tender a sobreestimar la cuantificación de hogares pobres cuando se producen caídas coyunturales de los ingresos, al incluirse hogares que tienen un ingreso superior a la línea de pobreza, pero que están sufriendo una transitoria reducción de sus ingresos. Simétricamente, puede tender a subestimar la magnitud de la pobreza en períodos de salarios en alza.

Por otra parte, la medición de la variable ingreso a partir de las encuestas a los hogares puede estar sujeta a errores si se presentan problemas de subdeclaración de ingresos en los estratos altos, y de omisión en los estratos bajos, debido a que la inestabilidad en sus ingresos les dificultan el cálculo. Este problema es relevante en tanto la subestimación provenga de los hogares de menores ingresos, ya que se estaría derivando una sobreestimación del tamaño de la pobreza.

El *consumo corriente* se halla menos sujeto que el ingreso corriente a fluctuaciones transitorias, por lo que podría constituir una medida más estable de los niveles permanentes de consumo. Una consideración práctica refuerza adicionalmente la utilización de la medida del consumo: éste tiende a ser estimado con mayor exactitud que el ingreso corriente en las encuestas a hogares.

Sin embargo, obtener esta información a partir de los hogares, requiere de ciertos instrumentos de captación y de un esquema de encuesta de muy alto costo. Por lo tanto, el consumo corriente sólo se utiliza al trabajar con datos de relevamientos del tipo de los de "consumo-ingreso".

La variable seleccionada por el proyecto IPA como representativa del bienestar material de la población es el ingreso corriente, con el supuesto de que es una variable proxi del consumo. Si bien en la EGH existen datos sobre el gasto total de la población, no es así en la EPH. Dadas las dificultades para obtener información sobre el consumo, en la encuesta de IPA se releva el *ingreso corriente*, y con el objetivo de homogeneizar criterios entre las 3 encuestas mencionadas, dicha variable es la que se utiliza para clasificar a los hogares. Más allá de la particular LP que se defina y de la variable que se seleccione como indicador del nivel de vida de los hogares para contrastar con la LP, se plantea el problema de cómo tomar en cuenta en forma operativa, el tamaño y la estructura por edad y sexo de los hogares, la inserción social y la actividad de sus miembros.

Existen comúnmente dos alternativas para categorizar a los hogares:

- 1) Comparar el ingreso o el consumo per cápita del hogar (YC), es decir el ingreso total del hogar dividido por su número de miembros, con la LP.
- 2) Comparar el ingreso o el consumo del hogar en términos de adulto equivalente. Es decir, el ingreso per cápita adulto equivalente (YCQ), con la LP correspondiente al adulto de referencia. El YCQ es el que surge de tomar en cuenta alguna particular estructura de ponderadores de equi-



valencia y, de dividir el ingreso o el consumo total del hogar por el número de adultos equivalentes del mismo.

Cada una de estas alternativas da como resultado diferentes estimaciones de la proporción de hogares pobres y define a grupos de población distintos.

Un trabajo realizado en el Proyecto IPA<sup>16</sup>, permitió llegar a las siguientes conclusiones respecto al cálculo del ingreso per cápita:

a) Desde el punto de vista teórico es adecuado introducir el concepto de adulto equivalente en la variable de corte de la línea de pobreza. Las distintas composiciones por sexo y edad de los hogares, así como otras características relativas al entorno social de las familias y de los individuos, inciden en el monto requerido del presupuesto familiar para satisfacer por lo menos las necesidades definidas como básicas. Sin embargo se debe tener presente que *en el caso de incorporar las relaciones de adulto equivalente y trabajar con una línea de pobreza, la estructura de ponderadores debe ser diferente para los distintos capítulos del gasto: vivienda, alimentación, educación, salud, transporte, recreación, etc.*

Establecer esta estructura de ponderadores presenta en la práctica serias dificultades. Por una parte, la determinación de niveles mínimos o básicos es compleja en casi todos los items del gasto, excepto en alimentos, y siempre, aún en este último caso, existe un alto grado de arbitrariedad para su determinación. Por otra parte, el cálculo de los coeficientes de adulto equivalente, por capítulos del gasto, requiere de un cuántum de información no siempre disponible. Estas dificultades suelen conducir a adoptar una estructura de ponderadores constante para todos los items del gasto en la mayoría de los trabajos, introduciéndose de esta manera un supuesto de identidad de las relaciones para los distintos rubros de consumo, que seguramente no se cumple.

b) La medición de los hogares pobres a partir del YCQ, constituye un estimador poco robusto respecto a cambios en los coeficientes del adulto equivalente. La variable "proporción de hogares pobres" estimada a través de la comparación de algún indicador monetario, en este caso el ingreso, se ve fuertemente afectada por las ponderaciones que se le otorguen a los miembros del hogar en el cálculo del per cápita. Cambios en la estructura de adulto equivalente producen cambios más que proporcionales en la proporción estimada de hogares pobres, siendo la relación incremental ingreso adulto significativamente mayor que uno. Este efecto exige una máxima cautela en la elección del coeficiente del adulto equivalente. Debe tenerse presente que la introducción del YCQ para la estimación de la pobreza produce, respecto a la efectuada usando

el YC, una exclusión de los hogares con una elevada composición de menores.

c) La clasificación de hogares como pobres puede tener diversas finalidades: definir familias acreedoras de posibles subsidios, efectuar cálculos de consumo y abastecimiento, detectar poblaciones en riesgo, diseñar y evaluar políticas, etc. La decisión de usar el YCQ o el YC debe relacionarse con dichas finalidades.

### 3.1.2 Necesidades Básicas Insatisfechas

Otra forma de aproximación a la medición de la pobreza es la que remite a aquellas manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a servicios tales como: la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud, entre otros. Este método requiere de la definición de niveles mínimos que indiquen una valoración subjetiva de los distintos grados de satisfacción de necesidades consideradas básicas, en determinado momento del desarrollo de una sociedad. En consecuencia, serían "pobres" aquellos hogares que no alcanzan a satisfacer algunas de las necesidades definidas como básicas (NBI).

En 1984 el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina dió a conocer "La Pobreza en Argentina", estudio basado en el Censo de Población de 1980, realizado con la participación de CEPAL, utilizando el criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas. El estudio tomó en cuenta cinco criterios a efectos de definir la pobreza, teniendo en consideración las variables relevadas en el Censo. Para cada uno de los tópicos seleccionados, se definió un nivel de satisfacción mínimo determinado:

CRITERIO	NIVEL MINIMO DE SATISFACCION
Hacinamiento	Familias que habitan unidades con más de tres personas por cuarto.
Tipo de casa	Familias que habitan viviendas inadecuadas (pieza de inquilinato, vivienda precaria).
Servicios sanitarios	Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete.
Educación	Familias en las que, por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años), no concurre a la escuela primaria.
Criterios combinados indicando una probable falta de ingreso adecuado	Familias con 4 o más personas por miembro ocupado, en las que, su jefe tiene bajo nivel de educación (asistió hasta 2 años al nivel primario).

16 Minujin, A., Scharf, A.

Una familia es considerada pobre si no logra satisfacer, por lo menos uno de los estándares mínimos. De esta forma la metodología define un criterio amplio de inclusión; pero niveles mínimos para cada indicador.

### 3.1.3 Uso simultáneo de ambos criterios

Una parte importante de la literatura supone que ambos métodos de medición de la pobreza, el relacionado con el criterio de la LP y el de NBI, evaluarían teóricamente situaciones similares. Sin embargo, un estudio realizado en Argentina por Beccaria y Minujin<sup>17</sup> con los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), mostró la existencia de importantes diferencias en el tamaño de la pobreza según el método de medición que se utilice. Además, los resultados del estudio mostraron indicios acerca de que estos métodos reflejarían dos fenómenos diferentes.

“Estas diferencias obedecen a que con el criterio de necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres *estructurales* –que poseen una vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo, u otras– mientras que con el criterio de línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido, se detectaría a los hogares *pauperizados* de particular importancia en el caso argentino”<sup>18</sup>.

A partir de esta diferenciación, se planteó en el proyecto Investigación sobre Pobreza en Argentina, IPA, la necesidad de conocer y describir en forma más pormenorizada las características de estos grupos de población utilizando en forma simultánea ambos criterios, puesto que, consecuentemente con sus particularidades, demandarían el diseño y aplicación de distintas políticas de acción social para la atención de sus problemáticas<sup>19</sup>.

El uso de los dos métodos da lugar a una división de los hogares como puede observarse en el siguiente esquema:

Criterio	Ingreso menor a la L. P.	Ingreso superior a la L. P.
N. Con	NBI y LP*	NBI – no LP*
B.		
I. Sin	no NBI – LP*	no NBI – no LP
	LP	no LP

17 Beccaria, Luis y Minujin, Alberto; 1985.

18 Minujin, Alberto y Cortés, Rosalía. 1988

19 Esta orientación fue perfilada en discusiones sostenidas con el Lic. Rubén Kaztman, quien ha trabajado en este mismo sentido. Ver Kaztman, 1987.

Este esquema conforma la estructura básica sobre la que se apoyan los análisis que se efectúan en el apartado siguiente.

### 3.2 PERFIL DE LOS POBRES

A partir de los datos que ofrece la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de octubre de 1980 y 1987 se rastrearán algunas características de los hogares pobres del Gran Buenos Aires<sup>20</sup>.

La primera observación que merece ser destacada es el notorio crecimiento que durante el período tuvo la incidencia de la pobreza. Si a principios de la década, aproximadamente uno de cada cinco hogares podía ser clasificado como pobre por cualquier criterio, siete años más tarde, la relación había aumentado a uno de cada tres. Sin embargo, y según lo atestigua el Cuadro 3.1, tal incremento está dado, fundamentalmente, por el estrato de pobreza por ingreso.

Cuadro 3.1  
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN SU CONDICIÓN DE POBREZA EN EL GRAN BUENOS AIRES. AÑOS 1980 Y 1987 (EN %)

Estratos de pobreza	1980	1987
No pobres	78.8	64.7
Pobres por ingreso y NBI	4.0	7.0
Pobres por NBI	9.6	3.9
Pobres por ingreso	7.6	24.4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 10/80 y 10/87.

Ello se corresponde con la caída del ingreso nacional per cápita para esos años, que de 552,16 australes del 80 pasó a 491,00 australes del 87. Es decir, una caída del 11%. Si se observa en el Cuadro 3.2, el mismo indicador, pero calculado en el Gran Buenos Aires, la caída es aún mayor para el período considerado: 14.7%.

Sin embargo, este deterioro no afectó de igual modo a los distintos sectores que conforman la sociedad, produciéndose modificaciones en la conformación de cada uno. Es decir que como consecuencia de la crisis se acentuarían los efectos regresivos de la estructura de distribución del ingreso vigente, lo cual implica aceptar que impacta diferencialmente a los distintos sectores que la conforman. Así, los asalariados del sector público y los no pertenecientes a ramas productivas de punta serían los principales perjudicados, conjuntamente con los nuevos trabajadores y gran parte de los pequeños empresarios

20 La denominación Gran Buenos Aires corresponde al Area Metropolitana, constituida por la Ciudad de Buenos Aires y los 19 partidos de la Provincia homónima que la circundan, conformando un conglomerado urbano que supera los 10 millones de habitantes.

Cuadro 3.2  
EVOLUCIÓN DEL INGRESO MENSUAL PER CÁPITA NACIONAL Y DEL INGRESO MENSUAL PER CÁPITA EN EL GRAN BUENOS AIRES (EN A DE 1987)

Año	Ingreso Nacional per cápita	Ingreso del Gran Buenos Aires per cápita
1980	552,16	667,37
1981	509,20	610,20
1982	478,25	562,43
1983	486,89	572,80
1984	493,75	583,89
1985	466,16	558,43
1986	486,36	569,31
1987	491,00	569,36
Variación 80 / 87: -11.1%		Variación: -14.7%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos del Banco Central de la República Argentina y del Consejo Federal de Inversiones.

dedicados a atender las necesidades del sector más pauperizado del mercado interno. Este trabajo pretende mostrar, para el caso de los pobres, algunas de las características que asumió este proceso.

A continuación se presenta para cada uno de los grupos en que se clasificó a los hogares pobres, algunos rasgos que posibilitan tal caracterización.

### 3.2.1 Pobres por Ingreso (LP)

Este es el grupo que más crece en el período. Pasa de 7.6% en el 80 a casi el 25% en el 87, reflejando una caída en los salarios reales del orden del 25% en el período. Es necesario acotar que pese a que el ingreso corriente (que es el relevado para cada hogar por la EPH) constituye una variable muy sensible a las fluctuaciones del salario real (Beccaria, L., 1987), y que los cambios en los salarios pueden llegar a ser significativos de un mes a otro en la Argentina, la tendencia estructural (tal como lo demuestra el Cuadro 3.2), es la de la reducción del ingreso.

La crisis, que se inició en 1975, implicó un grave deterioro de los ingresos que, sin embargo, tuvieron en 1980 una recuperación, para luego volver a disminuir. Ello se refleja al comparar el ingreso medio de los jefes de hogares no pobres y el de los jefes no pertenecientes a este grupo, en el Cuadro 3.3.

Cuadro 3.3  
INGRESOS MEDIOS DE LOS JEFES, DEFLACIONADOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA. AÑOS 1980 Y 1987 (EN A DE 1987)

Grupos de pobreza	Ingresos medios de los jefes		Diferencia 1980-1987
	1980	1987	
No pobres	992,85	876,79	- 13,2
Pobres por ingreso y por NBI	413,36	261,43	- 58,1
Pobres por NBI	795,03	673,35	- 18,1
Pobres por ingreso	283,43	201,10	- 40,9

Fuente: EPH 10/80 y 10/87.

La brecha entre ambos grupos que ya era sustantiva en el 80, en el 87 se extiende aunque levemente, pasando de 71% a 77.1%.

La edad media de los jefes pertenecientes al grupo pobres por ingreso es alta (50 años), similar a la de los NO POBRES, y mucho mayor que la de los jefes de los otros hogares POBRES.

Hay que destacar que aproximadamente el 60% de los hogares pobres por ingreso tienen jefes mayores de 45 años. Esta característica nos lleva a señalar

Cuadro 3.4  
EDAD MEDIA Y ESTRUCTURA DE EDAD DE LOS JEFES Y DE LOS NO JEFES SEGÚN GRUPOS DE POBREZA

Estructura de edades	No Pobres		Pobres por Ingreso y NBI		Pobres por NBI		Pobres por Ingreso	
	1980	1987	1980	1987	1980	1987	1980	1987
<b>Jefes:</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Edad media	52.0	51.6	39.0	39.0	40.0	44.0	50.0	50.0
Menos de 25 años	2.0	2.5	3.6	9.5	8.4	9.5	2.2	2.2
De 25 a 34 años	13.6	14.3	39.8	35.2	29.8	16.9	17.5	14.4
De 35 a 44 años	17.7	19.8	29.1	26.6	27.7	30.0	21.0	24.4
De 45 a 59 años	33.6	29.9	18.4	19.9	23.5	28.4	28.8	30.0
60 años y más	33.1	33.6	9.1	8.9	10.5	15.2	31.3	29.0
<b>No jefes</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menores de 5 años	10.9	8.9	27.7	21.4	19.1	12.5	16.8	13.8
5 a 14 años	19.5	21.0	40.4	40.4	28.0	28.9	27.7	29.8
De 15 a 24 años	20.0	21.2	10.2	17.9	21.7	24.4	17.2	20.0
De 25 a 44 años	22.1	24.2	17.5	15.6	21.1	22.1	18.7	19.7
De 45 a 59 años	13.4	12.4	2.3	2.7	5.8	6.5	11.1	8.3
60 años y más	14.1	12.3	2.0	2.0	4.3	5.7	8.3	8.4

Fuente: EPH 10/80 y 10/87.

la importancia de realizar una diferenciación entre aquellos hogares con jefes mayores de 45 años, dentro de los cuales los jubilados y pensionados resultarían uno de los sectores más afectados, y los hogares con jefes menores de 45 años. Ello se explicaría teniendo en cuenta que la jubilación mínima en agosto de 1988 representaba el 48% de la vigente en 1975, y que el 80% de los jubilados percibe el haber mínimo.

El Cuadro 3.5 permite observar que 1 de cada 4 jefes de hogar jubilados o pensionados pertenece a este grupo, el que representa un 83% del total de jefes jubilados pobres.

Ambos tipos de hogares muestran evidentes diferencias en algunos rasgos, como el nivel de instrucción de los jefes. Entre los mayores de 45 años, un 41% de los jefes no tenían instrucción o no habían terminado la primaria, tanto en 1980 y en 1987. Ese porcentaje se reduce a la mitad en los hogares con jefes menores de 45 años.

Esta diferencia podría atribuirse a la diferencia generacional. Sin embargo, también es de destacar el bajo nivel de asalariados del sector de los mayores de 45 años (63% en 1980) frente al de los menores de 45 años (82.4%). En 1987, las diferenciales entre ambos, en lo que a categoría ocupacional se refiere, casi desaparecen.

Cuadro 3.5  
DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES JUBILADOS Y PENSIONADOS  
SEGÚN GRUPOS DE POBREZA (EN %)

GRUPOS DE POBREZA	%
No pobres	69.5
Pobres por ingreso y por NBI	2.8
Pobres por NBI	2.4
Pobres por ingreso	25.3

Fuente: EPH 10/87.

También en la inserción ocupacional, se aprecian disimilitudes, especialmente en la proporción de ocupados en la manufactura (es mayor en el grupo de los de menos de 45 años) y en los servicios (es más importante el peso relativo del grupo de mayores de 45 años).

Es importante hacer notar el aumento en la proporción de jefes cuenta propia entre los menores de 45 años, y la consecuente reducción en el peso que tienen los asalariados. Entre los mayores de 45 años el cambio más significativo entre ambos años fue la casi desaparición de la categoría patrón, y el crecimiento de la categoría asalariados, casi en la misma proporción. Asimismo, a nivel de rama de actividad se destaca la reducción en construcción y manufactura,

Cuadro 3.6  
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES POBRES POR INGRESO

Indicadores	Jefes menores de 45 años		Jefes mayores de 45 años.	
	1980	1987	1980	1987
Total de hogares (en %)	41	41	59	59
Nivel de instrucción de los jefes (en %).				
*Sin instrucción	-	0.7	5.9	3.9
*Primaria incompleta	22.0	20.0	35.9	36.5
*Primaria completa	47.1	48.6	47.9	40.8
*Secundaria incompleta	21.2	18.5	5.6	9.9
*Secundaria completa	7.2	6.7	3.1	7.7
*Universitaria	2.5	5.3	1.5	1.1
Categoría ocupacional de los jefes				
*Patrón	3.7	2.0	11.1	0.8
*Cuenta propia	13.9	25.4	26.0	28.8
*Asalariado	82.4	75.5	62.9	70.4
Rama de actividad de los jefes				
*Manufactura	37.4	28.7	27.3	24.1
*Electricidad, gas, agua	2.2	1.2	1.8	0.7
*Construcción	12.6	9.8	13.8	10.6
*Comercio	16.7	21.4	20.7	21.6
*Transporte y comunicaciones	10.6	8.7	11.6	7.4
*Servicios financieros	3.4	3.8	-	4.1
*Servicios	17.1	26.4	24.8	31.5

Fuente: EPH 10/80 y 10/87.

así como el aumento en la participación de los ocupados en los servicios, afectando por igual a los dos tipos de hogares.

En síntesis, este grupo estaría alojando a los sectores pauperizados, y de acuerdo a los datos, van incrementando su peso en la conformación del grupo los hogares con jefes en edades intermedias.

### 3.2.2 Pobres sólo por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este grupo está constituido por aquellos hogares que no satisfacían al menos una de las cinco condiciones consideradas<sup>21</sup>.

De acuerdo con los resultados que arroja el Cuadro 3.1, este grupo se redujo sensiblemente en el período considerado. En 1980, aproximadamente un 10% de los hogares pertenecía a este grupo pasando, 7 años más tarde, a representar menos del 4% del total de hogares.

Se presentan a continuación algunos datos que permitirían identificar quienes conforman este grupo de pobres y si su disminución obedeció a una mejora o a un empeoramiento en las condiciones de vida de estos hogares. De acuerdo con los datos del Cuadro 3.4, está conformado por población que se encuentra principalmente en edades activas. La edad media del jefe era de 40 años en el 80, aumentando a 44 en el 87. Observando en el mismo cuadro la estructura por edades de los no jefes, se destaca que entre los grupos pobres, es el que mayor proporción de población nuclea entre los 15 y los 60 años.

La tasa de actividad, de 0.46 para 1987, es similar a la de los no pobres (0.44) y más que duplica la de los otros grupos pobres. Sin embargo, diferenciando los hogares según el tipo de necesidades que los ubicó en este grupo, es posible delimitar dos grupos muy distintos, según surge de algunos indicadores:

- El conformado por aquellos hogares que residen en viviendas de tipo precario o piezas de inquilinato o en viviendas sin servicio de baño, cuyos habitantes no se encuentren hacinados. A este grupo lo denominaremos "NBI-carenciados".
- El conformado por aquellos hogares que viven en situación de hacinamiento y que no residen en viviendas de tipo precario o sin servicio de baño, y que llamaremos "NBI-hacinados". Es importante acotar que es muy pequeño el porcentaje de hogares que comparten ambas características (4.5%).

Mientras que para 1987, el primer tipo de hogares representa un 45% del total del grupo, el de hacinados, un 48%. El resto está conformado por hogares con niños desertores del nivel primario o en condiciones de subsistencia, y representa un 7%. Es decir, este último es casi insignificante y por ello no es analizado en este trabajo.

De acuerdo con lo que puede observarse en el Cuadro 3.7, no se observan diferencias en las edades de los jefes. En cuanto al tamaño medio de los hogares, el de los "hacinados", lógicamente, es más grande (5 personas) que el de los carenciales (3 personas).

<sup>21</sup> Dado que los indicadores de NBI que recogió el Censo de 1980 no coinciden con los de la EPH, se reemplazó el de "servicios sanitarios" por el de "Hogares sin servicios de baño". Es decir, incluye el de retrete sin descarga de agua.

Cuadro 3.7  
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES POBRES SÓLO POR NBI

Indicadores	Hogares NBI carenciados		Hogares NBI hacinados	
	1980	1987	1980	1987
-Hogares (en %)	57.8	47.9	37.3	39.4
-Tamaño medio	3.1	3.2	5.0	4.6
-Edad media de los jefes	40.5	40.1	39.9	40.0
-Ingreso medio per cápita (en A 1987)	342.2	283.2	272.7	247.9
-Tasa de actividad	0.53	0.51	0.40	0.43
-Nivel de instrucción de los jefes (en %)				
*Sin instrucción	5.3	4.6	4.4	-
*Primaria incompleta	40.2	37.1	35.8	20.5
*Primaria completa	31.6	33.8	35.5	44.4
*Secundaria incompleta	14.7	11.6	18.9	24.5
*Secundaria completa	4.1	7.0	3.0	6.1
*Universitaria	4.1	5.8	1.5	4.4
-Categoría ocupacional de los jefes (en %)				
*Patrón	2.7	1.5	4.0	6.7
*Cuenta propia	15.6	15.3	22.1	11.2
*Asalariado	81.6	83.2	73.8	82.1
-Rama de actividad de los jefes (en %)				
*Manufactura	29.6	41.4	38.2	33.2
*Electricidad,gas,agua	-	1.5	0.8	-
*Construcción	22.6	9.1	22.4	9.3
*Comercio	14.6	10.9	14.6	9.3
*Transporte y Comunicaciones	9.6	10.9	9.6	12.8
*Servicios financieros	4.4	1.5	2.8	3.3
*Servicios	17.6	24.7	10.7	32.1

Fuente: EPH 10/80 y 10/87.

Otra característica que resulta distintiva es que tanto en el 80, aunque más acentuadamente en el 87, el nivel de instrucción de los jefes de hogar "Hacinados" es sensiblemente mayor que el de los "NBI Carenciados" (20.5% no había terminado la primaria vs. 40%, en 1987), ese nivel se asemeja al que alcanzan en promedio los jefes del grupo NO POBRE.

Considerando que el ingreso per cápita del hogar es superior en los hogares "NBI-Carenciados", podría plantearse la hipótesis de que éstos corresponderían al grupo de los que Kaztman denomina "inerciales", es decir, hogares que tienen una inserción adecuada en el mercado de trabajo lo cual les permite tener un ingreso suficiente para acceder a ciertos bienes. Sin embargo, no han logrado acceder a una mejor vivienda, posiblemente porque el ingreso es insuficiente para ello o no han accedido al agua corriente porque dicha solución pasa por la acción del Estado.

Otra posibilidad, que también plantea el mismo autor es que simplemente por razones culturales estos hogares permanecen viviendo en tales condiciones <sup>22</sup>.

Por el contrario, al tipo de los "NBI-Hacinados" pertenecían hogares que se pauperizaron. Frente a un deterioro en sus ingresos se habrían trasladado a otras viviendas ocupadas, por ejemplo la de sus padres, alcanzándoles sus ingresos para atender sus principales necesidades, pero sacrificando calidad de vida: pasaron a vivir hacinados.

### 3.2.3 Grupo de los pobres por Ingreso y por Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este grupo de hogares aumentó en los años considerados, pasando de representar un 4% del total de hogares a un 7%. Se trata de hogares con jefes jóvenes, con una edad media de 39 años, y con una muy alta proporción de menores. Hay que destacar que el 62% de los hogares de este grupo tienen niños menores de 5 años. Es decir, casi el doble que los otros grupos pobres y 4 veces más que los NO POBRES.

También es mayor el tamaño medio del hogar (5.5 vs. 3.0 en los NO POBRES).

Es importante la diferencia que en cuanto al tipo de hogar muestra este grupo con relación a los otros. Así, puede constatarse (en el Cuadro 3.8), que no existen hogares de tipo unipersonal, y que 3 de cada 4 hogares son nucleares con hijos.

La mayor incidencia de desocupación se da en este grupo, no presentando diferencias importantes respecto a los otros grupos pobres, la inserción ocupacional de los jefes.

<sup>22</sup> Kaztman, R., *idem*, *op. cit.*

Cuadro 3.8  
TIPOS DE HOGAR SEGÚN GRUPOS DE POBREZA (EN %) - 1987

Tipos de Hogar	No pobres	Pobres por ingreso y por NBI	Pobres por NBI	Pobres por ingreso
Unipersonales	11.6	1.0	6.2	4.3
Nucleares (ambos cónyuges sin hijos)	16.8	1.7	4.6	12.7
Nucleares incompletos (sin un cónyuge)	9.2	4.8	7.7	7.2
Nucleares completos	45.6	64.4	52.6	52.6
Ampliado (ambos cónyuges y otros familiares)	1.5	1.0	0.8	1.8
Ampliado incompleto	2.5	7.2	4.6	4.5
Ampliado completo	9.1	15.7	15.5	13.6
No familiares	3.7	4.1	7.9	3.3

Fuente: EPH, 10/87

Es de destacar la rama de actividad en la cual se desempeñan. Es el único grupo en el que pese a que disminuye la importancia relativa que tiene la construcción, sigue ocupando a 1 de cada 5 jefes de hogar. Asimismo, y comparando con la inserción en el mercado de trabajo de los jefes pertenecientes a los otros grupos considerados, aumenta el peso de los empleados en el comercio entre 1980 y 1987, y es el grupo en el que menos impacto tuvo el aumento en la actividad de servicios.

### 3.2.4 Dinámica Global

Entre 1980 y 1987 se observa como fenómeno global, un crecimiento de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, en tal universo se presentan distintas situaciones: 1) un crecimiento de los hogares pobres sólo por ingreso y de los hogares pobres por ingreso y NBI; 2) una disminución de los hogares pobres sólo por NBI.

La marcada disminución de este último obedecería a dos situaciones distintas. La primera, es que algunos hogares lograron solucionar problemas de infraestructura y dejaron de formar parte del universo de los pobres.

La segunda, es que otro grupo de hogares que no accedieron a solucionar los déficit de infraestructura que padecían, vieron agravada su situación al deteriorarse sus ingresos, sea por la caída general que se produjo en el período, sea como consecuencia de haberse precarizado su inserción en el mercado de trabajo.

Cuadro 3.9  
DIFERENCIAS ENTRE LOS HOGARES  
SEGÚN SU CONDICIÓN DE POBREZA

Indicadores	No Pobres		Pobres por Ingreso y NBI		Pobres por NBI		Pobres por Ingreso	
	1980	1987	1980	1987	1980	1987	1980	1987
<b>Tamaño medio del Hogar</b>	3.2	3.0	5.6	5.5	3.9	4.0	3.9	4.0
Proporción de Hogares con menores de 5 años	17.9	15.6	64.6	62.5	40.7	33.2	33.7	32.0
<b>Categoría ocupacional de los jefes (en %)</b>								
*Patrón	8.5	8.3	0.8	1.0	3.9	4.4	6.0	1.5
*Cuenta propia	27.8	23.6	17.1	25.8	18.7	14.7	17.6	26.7
*Asalariado	63.5	67.9	82.1	73.2	77.4	80.9	75.6	71.7
<b>Rama de actividad de los jefes (en %)</b>								
*Manufactura	30.8	26.0	33.5	30.5	32.9	39.1	33.5	26.3
*Electricidad, gas y agua	2.0	1.5	—	1.0	0.3	0.7	2.1	1.0
*Construcción	10.4	5.8	24.7	19.3	21.6	8.2	12.3	10.2
*Comercio	19.4	16.7	14.3	17.4	14.1	10.5	18.0	21.5
*Transporte y comunicaciones	7.9	9.6	5.9	7.5	9.5	11.3	10.1	8.3
*Servicios financieros	8.2	11.3	—	1.0	3.6	3.6	2.3	4.0
*Servicios	19.0	28.7	19.1	22.8	14.6	26.7	19.6	28.7
<b>Nivel de Instrucción de los jefes (en %)</b>								
*Sin instrucción	2.4	1.2	10.5	6.4	5.0	3.9	3.4	1.9
*Primaria incompleta	22.0	15.6	47.5	28.9	37.0	28.5	29.9	21.1
*Primaria completa	36.1	31.9	31.8	31.4	33.5	36.6	47.1	30.0
*Secundaria incompleta	15.2	16.4	6.1	10.2	16.0	17.3	12.0	8.9
*Secundaria completa	11.9	13.5	0.7	2.5	4.1	6.9	4.8	5.1
*Universitaria	12.4	19.1	2.0	—	4.0	5.8	2.0	1.8

Fuente: EPH 10/80 y 10/87.

El grupo de los POBRES SOLO POR INGRESO crece en relación a los otros grupos pobres, como ya se mencionó, por la caída de los ingresos marcando la pauperización sufrida por la sociedad. Es decir, este grupo se nutriría especialmente de hogares no pobres. Se destacan en este grupo, el de los jubilados y pensionados, así como el de los jefes de hogar con una precaria inserción en el mercado de trabajo.

También aumenta el grupo de los POBRES POR INGRESO Y POR NBI, a partir de los hogares que provienen del grupo de los POBRES SOLO POR NBI en virtud de la caída del ingreso real, así como de los hogares pertenecientes al grupo POBRES SOLO POR INGRESO, que al prolongarse su carencia en el tiempo son incluso llevados a un deterioro estructural en sus condiciones de vida.

Si la tendencia fuese correcta y se consolidase la crisis económico-social, el grupo de los POBRES SOLO POR NBI tendería a desaparecer, salvo por la pauperización de un pequeño grupo de hogares, que sacrifican ciertas comodidades de su hábitat, en favor de compartir gastos y aumentar, como consecuencia, relativamente sus ingresos.

Mientras la crisis económica y social se mantenga, es previsible que también continúen creciendo los otros dos grupos de pobres. Pero al momento en que la situación se estabilice, el escenario que encontraríamos sería el de una lenta disminución del grupo de los POBRES POR INGRESO, que pasarían al grupo de los POBRES POR INGRESO Y NBI.

Por su parte, los NO POBRES también disminuirían su peso relativo hasta estabilizarse.

Nos encontraríamos, de ser esta la dinámica, frente a una polarización de la sociedad argentina, donde se estaría reflejando una profunda grieta que dividiría fuertemente la estructura social.

Sin embargo, estas son hasta ahora, meras presunciones. La reconversión industrial está consolidada pero no concluida a escala mundial. La nueva división internacional del trabajo y el comercio a escala mundial han generado un grave marginamiento del país, aunque existe la posibilidad de alentar algunos cambios en el perfil productivo de la Argentina.

Cualquier modificación de importancia en esa dirección podría reducir sensiblemente el déficit en sus ingresos de una gran capa poblacional y, en consecuencia, sería muy inferior el porcentaje de hogares pobres por ingreso.

También es cierto que los cambios en la estructura de distribución del ingreso, provocarían efectos inmediatos en la incidencia de la pobreza, y aquí el rol del Estado y de las políticas sociales es central para favorecer esta opción.

En definitiva, si bien el proceso no está cerrado, la dirección que muestran las tendencias obligan a una profunda discusión de todos los sectores sociales, así como a una profundización en el análisis de las señales que la realidad vaya aportando. El riesgo de enfrentar en un futuro cercano una formación económico-social fragmentada y heterogénea exige elaborar propuestas que eviten

tal contingencia. El empezar a conocer quiénes son los pobres y algunos factores asociados a su condición de pobres es un primer paso hacia la elaboración de tales propuestas.

## BIBLIOGRAFIA

- BECCARIA, L. y MINUJIN, A.: *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza*. Doc. de Trabajo N° 6, INDEC, Bs. As., 1985.
- BRITOS, S.: *Las Canastas de Alimentos* en Boletín CESNI, Volumen I, 1987
- \_\_\_\_\_.: *Qué es una Hoja de Balance de Alimentos*, en Boletín CESNI, Volumen I, 1987.
- BUJARIN y PREOBRAZHENSKI: *ABC of Comunism*, Penguin, 1969, N° 122.
- KAZTMAN, R.: *La Heterogeneidad de la Pobreza*. Ponencia presentada en el taller realizado por la CEPAL, Montevideo, 1988.
- LIPSET, S.M. y BENDIX, R.: *Movilidad Social en la Sociedad Industrial*, Eudeba, 1963.
- MARX, K.: *El Capital*, Tomo I, Cap. XXIII, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed. en español.
- MINUJIN, A. y ORSATTI, A.: *Antecedentes sobre Estudios de la Pobreza en Argentina*, Doc. de Trabajo s/n (en edición), INDEC, IPA, Bs. As., 1988.
- MINUJIN, A. y SCHARF, A.: *Estructura del Hogar y Línea de Pobreza: algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente*, Doc. de Trabajos s/n (en edición), INDEC, IPA, Bs. As., 1988.
- NUN, J.: *Superpoblación Relativa y Mano de Obra Marginal*, Revista Latinoamericana de Sociología, 1969, No.5 e inédito, 1983 (comunicación personal).
- ORSATTI, A. y EPSZTEYN, E.: *Línea de Pobreza - Argentina 1985*, Doc. de Trabajo s/n (en edición), INDEC, IPA, Bs.As., 1988.
- ORSHANSKY, M.: *Counting the Poor: another look at the poverty profile*, en U.S. Department of Health, Education and Welfare, social security administration: social security bulletin, Volumen 28, No.1, Washington D.C., 1986.
- QUIJANO, A.: *Polo Marginal de la Economía y Mano de Obra Marginada*. Documento de la CEPAL, 1971.
- ROWNTREE, S.: *Poverty: a study of town life*, Londres: MacMillan, 1901.
- SEN, A.: *Poverty: an ordinarial approach to measurement*, in *Econometría*, Volumen 44.
- VINOCUR, P.: *Investigación sobre Pobreza en Argentina: objetivos y dimensiones de análisis*, Doc. de Trabajo s/n (en edición), INDEC, IPA, Bs. As., 1988.

4.

## LAS CONDICIONES DE VIDA EN LAS AREAS URBANAS

Pablo Vinocur y otros

### 4.1 LA INVESTIGACION SOBRE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (IPA) Y SUS ANTECEDENTES

La pobreza constituye uno de los problemas sociales acuciantes y persistentes que enfrentan las sociedades latinoamericanas.

En la Argentina, este problema ha ido creciendo como consecuencia de la profunda crisis económica que comenzó a mediados de los años 70 y que aún permanece, agudizándose con el inevitable derivado de la incorporación de amplios grupos de población a condiciones de privación.

La alta proporción de habitantes urbanos en la distribución poblacional del país hace que esta problemática se concentre en las ciudades, donde alcanza una magnitud que requiere de urgentes y eficientes políticas sociales dirigidas a atender a los sectores más desfavorecidos.

La pobreza posee una conformación multifacética, en la que se combinan y potencian distintos tipos de necesidades, las que afectan diversas áreas de la vida, desde la biológica hasta la social.

El impacto de la crisis económica actual ha transformado la composición de los distintos grupos sociales que forman nuestra sociedad: a aquellos sectores histórica y estructuralmente pobres que han sufrido desde el comienzo las vicisitudes económicas actuales, se han sumado otros, configurando una complejidad que se agrega a la usual heterogeneidad de los sectores carentes.

El diseño de políticas sociales debería privilegiar a los más desposeídos en las estrategias de desarrollo y, a la vez, mitigar los efectos de la crisis entre los que más se han empobrecido. Tal diseño requiere conocimiento de las peculiaridades de las carencias y del grado de insatisfacción de necesidades básicas para el pleno desarrollo humano.



La información que en tal sentido se produzca resulta imprescindible para maximizar el alcance de los recursos que se asignen a la atención de esta problemática.

A partir de 1984, con los trabajos que dieron origen a la publicación de *La Pobreza en La Argentina*, el INDEC inició una serie de estudios sobre el tema. La necesidad de obtener datos primarios para una mayor profundización, ha dado lugar a que en 1987 se iniciara la investigación sobre la pobreza en la Argentina (IPA). El presente trabajo constituye un informe preliminar de los datos que se han recogido.

La IPA ha tenido como propósito central brindar información a los organismos encargados de delinear y ejecutar políticas en torno a esta realidad. Para ello ha procurado determinar las características que asume la pobreza urbana en el país, identificando las diversas situaciones existentes respecto a la satisfacción de las necesidades básicas, la gravedad de las carencias y la percepción que de éstas tengan los distintos grupos, y contribuyendo así al conocimiento de fenómenos que explican la pobreza.

Los temas referidos al empleo y al trabajo, a la vivienda, la salud, la educación y la adolescencia, fueron considerados como las principales dimensiones de análisis para caracterizar las causas y condiciones de la pobreza. Su tratamiento permitirá conocer, entre otras cosas, los déficit de viviendas, ya sea por deficiencias edilicias, por hacinamiento, por equipamientos colectivos; la proporción de niños que no están vacunados, los que no reciben ningún tipo de atención médica, y la magnitud del ingreso tardío y de la repitencia en la escuela primaria.

Esta información es parte de la que se obtiene a partir de la muestra de la IPA y permite orientar las políticas sociales, para que puedan dirigirse a los sectores más desprotegidos y aplicarse con certera especificidad. Además, el conocimiento de las distintas formas que asumen la precariedad laboral y las condiciones de trabajo permitirá avanzar en el análisis causal del problema de la pobreza.

Para obtener toda esta información, se realizaron 5,700 encuestas a hogares en los 19 partidos que forman el denominado Conurbano Bonaerense<sup>1</sup> y aproximadamente 900 en cada una de las ciudades de Santiago del Estero, Posadas, Neuquén y General Roca. Las áreas temáticas están definidas operacionalmente en el apartado metodológico, así como las razones por las cuales se eligieron esas ciudades.

La investigación sobre la pobreza en la Argentina ha elaborado y publicado una serie de documentos que han constituido las bases conceptuales y meto-

1 El Conurbano está integrado por los siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, Esteban Echeverría, Tres de Febrero, San Martín, Morón, General Sarmiento, Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López.

dológicas de ese estudio. Algunos de ellos están orientados al análisis empírico de ciertas características de la pobreza, a partir de otras fuentes de información<sup>2</sup>.

Uno de los objetivos específicos de la investigación fue contribuir a la elaboración de una tipología de la pobreza urbana en América Latina. Para plasmar esta intención, se buscó establecer una red de comunicaciones entre instituciones y especialistas dedicados al tema y, con el propósito de buscar información, se inició la edición de un boletín abierto a colaboraciones, sugerencias y comentarios de sus lectores. Paralelamente, y con el mismo fin, se desarrollaron seminarios con temas análogos o inherentes al objeto de estudio, reuniendo así a técnicos, investigadores y responsables de políticas gubernamentales del país y del extranjero.

Tal como estaba previsto en la planificación del trabajo, se presentan aquí los primeros resultados obtenidos del estudio, correspondientes al Conurbano Bonaerense. La información restante de esta área, y las referidas al resto de las ciudades antes mencionadas, será difundida a medida que se cumplan las diversas etapas de procesamiento y análisis de los datos.

El proyecto de investigación sobre pobreza en la Argentina está dirigido por Alberto Minujin y Pablo A.F. Vinocur y coordinado por Irene Oiberman. Participan, en las diversas áreas temáticas, los siguientes investigadores principales: Inés Aguerrondo, Jorge Carpio, María del Carmen Feijóo, Leopoldo Halperín, Sivia Llomovatte, Irene Navacovsky, Alvaro Orsatti y Horacio Prémoli. Además, participaron como investigadores Roxana Carelli, Elsa Pallavicini, Pablo Perelman y Claudia Sobrón.

Integran el equipo de investigación los siguientes asistentes: Cristina Alvarez, Néstor López, Adriana Robotti y Lucas Rubinich. El diseño muestral estuvo a cargo de Clyde Charre de Trabuchi y Marta Messere. El análisis estadístico es realizado por Marcela Faimbrum y el procesamiento por Rafael Bianciotto y Eduardo Escolar.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha patrocinado este proyecto.

Esta investigación sobre la pobreza urbana en el país reconoce múltiples antecedentes nacionales e internacionales. Los más próximos se remontan a la década de 1971-1980. Hacia mediados del decenio la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizó una investigación sobre "Pobreza crítica en América Latina", basada en encuestas a hogares en un grupo de países del área, analizando su magnitud y características. Metodológicamente, apoyó sus mediciones en la construcción de una línea de pobreza normativa<sup>3</sup>, permitiendo

2 A manera de ejemplo se cita el estudio "La pobreza en la Argentina: Indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980" 1984.

3 El concepto de líneas de pobreza normativa está definido en el apartado metodológico.

establecer comparaciones entre esos países y diferenciando entre situaciones de indigencia y de pobreza, y de pobreza urbana y rural.

En 1984 el Instituto Nacional de Estadística y Censos reprocesó la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, cuyos datos se utilizaron para construir indicadores de privación y definir niveles mínimos de satisfacción. Este trabajo, antecedente institucional de la Investigación sobre la Pobreza en la Argentina (IPA), aportó el estudio analítico de los hogares con necesidades básicas insatisfechas en los grandes aglomerados urbanos del país, las ciudades medianas, las localidades semirurales y las áreas rurales propiamente dichas.

Con posterioridad a este estudio, y también en el ámbito del INDEC, se practicaron nuevas estimaciones que integraron los criterios de "Línea de Pobreza" y "Necesidades Básicas Insatisfechas" (Becaria y Minujin, 1985, y Beccaria, 1986)<sup>4</sup>.

#### 4.2 CARACTERIZACION GENERAL DE LA POBREZA

Este estudio sobre la pobreza urbana en la Argentina se enmarca en el concepto de considerarla como una manifestación específica de la pobreza en general, que es el resultado de un crecimiento socioeconómico dependiente y distorsionado, común (y propio) de los países latinoamericanos. La Argentina, ya desde las primeras décadas de este siglo, inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, modelo que se aceleró y redefinió a partir del fin de la segunda guerra mundial y que parece haberse cerrado desde la instauración de la dictadura militar en 1976.

La quiebra de este modelo resulta notoria a partir de que la demanda de trabajo se deteriora significativamente, y el escaso nivel de desempleo abierto se explica por una desaceleración del aumento de la oferta, por un crecimiento de la informalidad, un incremento de la incidencia de los puestos de trabajo precarios entre los asalariados y por un fuerte deterioro de los ingresos. Estos resultados guardan relación con la situación objetiva del mercado de trabajo, pero su magnitud sólo puede ser explicada por el profundo cambio en las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo que significó la desaparición del poder de negociación de los gremios. El deterioro en la distribución de esos ingresos y el crecimiento de las posiciones precarias (tanto asalariadas como no asalariadas) permiten comprender el aumento de la población en peligro de no poder satisfacer sus necesidades básicas.

En todo el período anterior, aun con diferencias en el ritmo de crecimiento y en las políticas implantadas, el sector industrial manufacturero cumplió su papel dinamizador, junto a una creciente terciarización de la economía y del

<sup>4</sup> Para mayores detalles véase Minujin, A. y Orsatti, A., *Antecedentes sobre estudios de la pobreza Argentina*. IPA Documento de Trabajo en edición - INDEC, Buenos Aires.

empleo, proceso que se aceleró perversamente a partir de mediados de los años setenta y en el que cumple un papel privilegiado el sector financiero. Desde el punto de vista social, esto ha tenido consecuencias regresivas para los sectores productivos en general, especialmente para los asalariados, que sufrieron un fuerte deterioro en sus retribuciones, y para los pequeños y medianos empresarios, incluidas las microempresas, que enfrentan en muchos casos agudas situaciones vinculadas con fuertes restricciones al consumo. Paralelamente, se observa una concentración del sistema productivo en grandes empresas y conglomerados económicos, acentuándose las tendencias históricas en tal sentido.

Esta situación general no debe entenderse linealmente. Por el contrario, la heterogeneidad es casi parte de la regla. En tal sentido, no pueden dejar de mencionarse las medianas y aun pequeñas unidades productivas, cuya articulación con el núcleo dinámico formado por las grandes empresas es alto y cuyas pautas de productividad, empleo, tecnología, salarios, etcétera, son en ocasiones similares a los de éstas.

La acentuada preponderancia del sector concentrador de grandes empresas y conglomerados tiene profundas consecuencias en la formación del mercado de trabajo, que refleja así una doble realidad. Por un lado, la que deriva de la situación dominante del sector concentrado en las grandes empresas, poseedoras de una alta dotación tecnológica y por ende de elevada productividad, lo que determina una pauta de empleo de mano de obra calificada y semicalificada con estabilidad laboral y altos salarios, aunque limitada cuantitativamente a sólo una reducida porción de la fuerza de trabajo total. Por el otro, con las salvedades ya enunciadas, una realidad vasta y heterogénea, de pequeñas y medianas empresas, en las que predomina, aunque con excepciones, un patrón de baja dotación tecnológica y por ende baja productividad, con alto empleo de mano de obra, caracterizada por salarios máximos bajos y mayor precariedad laboral, empresas que ocupan a una amplia franja del total de la población económicamente activa.

Participando en este doble aspecto económico-laboral, debe mencionarse el sector público, que, al menos desde el punto de vista del empleo, constituye un tercer sector, el cual si bien se caracteriza (últimamente) por los bajos salarios de la fuerza de trabajo que ocupa, debe distinguirse en tanto que le ofrece estabilidad y cobertura social.

Este mercado de trabajo, así determinado por el modo de crecimiento descrito, en el que las grandes empresas y conglomerados mantienen absoluta supremacía, genera formas heterogéneas de pobreza. Los pobres, son, por un lado, los trabajadores empleados en las pequeñas y medianas empresas, con bajos salarios y estabilidad muy relativa, a los que se agregan quienes participan en la terciarización creciente de la economía con bajos ingresos (cuentapropistas, subocupados, etcétera) siendo un sector preeminente, y común a todos los mencionados anteriormente, el formado por los trabajadores que participan

en las diversas categorías ocupacionales de la llamada "economía informal" en permanente expansión.

La característica común a todos, además de los bajos ingresos, es la de la precariedad ocupacional, situación que resume en la mayoría de los casos la inestabilidad en el empleo, la falta de cobertura social (obras sociales, sistemas de retiro y pasividad, representación gremial eficiente, etcétera). A ellos hay que agregar, compartiendo la situación de ingresos reducidos y precariedad, a quienes revistan en situaciones no activas, como lo son una parte de los jubilados y pensionados, cuyos ingresos han sufrido una caída relativa mayor que la de otros sectores, y un porcentaje de la población económicamente activa constituida por trabajadores de ocupación esporádica.

Reconocer la determinación de la pobreza a partir de la situación laboral no significa simplificar el análisis y confundir la causa con sus consecuencias, pues si bien el fenómeno de la pobreza aparece con múltiples manifestaciones socioculturales, desde el punto de vista teórico y metodológico existen diferencias entre las dimensiones que se definen como causas—situación laboral— y los diversos aspectos que atañen a las condiciones de privación—consecuencias socioculturales—. Tales manifestaciones, que caracterizan particularmente las condiciones de vida de los pobres, agregan a la situación laboral mencionada aspectos fundamentales que afectan al hogar (como unidad familiar y de consumo) y a algunos grupos de población particulares: los niños, los adolescentes, las mujeres.

Las condiciones de pobreza de estos hogares y de esos grupos particulares determinan "estrategias" adoptadas para enfrentar e intentar superar las limitaciones impuestas por las condiciones materiales. Esto explica la necesidad de abordar el estudio de la pobreza, especialmente la urbana, como un problema complejo y múltiple, conexas al conjunto de la estructura social. Este análisis múltiple de las condiciones de vida de los pobres en los centros urbanos de la Argentina se sustenta en la idea de que el fenómeno de la pobreza no representa un hecho "disfuncional" desde el punto de vista socioeconómico. Por el contrario, desde el punto de vista productivo, los "pobres" constituyen un sector funcional del núcleo más dinámico del sistema económico, a la vez que una reserva laboral que presiona sobre los salarios deprimidos del resto de la economía nacional.

El análisis global de esta parte de la población definida como pobre permite distinguir dos grupos: los que han sufrido históricamente carencias y que constituyen la parte más desfavorecida de la sociedad, y los que han visto caer sus ingresos y enfrentan situaciones de privación como consecuencia de la crisis económica. El primero de estos grupos, denominado "pobres estructurales" en este estudio, enfrenta serios problemas en su hábitat, especialmente en vivienda e infraestructura social y de servicios, pues una gran proporción reside en asentamientos precarios. En términos de su medición, aparecen como pobres

estructurales los hogares identificables por no satisfacer sus necesidades básicas.

El segundo es el de los denominados "pauperizados", cuyas carencias más evidentes se originan en la caída del consumo de bienes elementales y del acceso a la salud, a la educación, la recreación, etcétera. Este grupo está formado tanto por familias pobres, que habían logrado en cierto momento mejorar su situación relativa, como por sectores que contaban con un aceptable nivel de vida, a los que una permanente contracción del ingreso real ha llevado a vivir en condiciones que no se distinguen, por el consumo, de la de los pobres estructurales.

En forma similar, los criterios para su delimitación (medición) señalan como "pauperizados" los hogares de pobres ingresos pero que no tienen necesidades básicas insatisfechas; es decir, se los señala como pobres porque sus ingresos no alcanzan la canasta básica de bienes y servicios que constituye la línea de pobreza.

#### 4.3 METODOLOGIA DEL PROYECTO IPA

##### 4.3.1 Dimensiones

Las principales dimensiones de análisis son las consideradas prioritarias para el diseño de políticas. En primer término, es necesario destacar que las formas de inserción en la estructura económica del conjunto de los miembros del hogar, y del jefe en particular, son elementos definitivos para la explicación de la pobreza; por eso el tema "trabajo" constituye una dimensión central de esta investigación.

Otras de las manifestaciones de la condición de pobreza, muy particularmente en las áreas urbanas, es la situación de "segregación espacial" en la que se encuentran importantes sectores de la población carenciada. Esta segregación se evidencia tanto en diversos tipos de carencias de servicios sociales urbanos en las zonas en que se asientan los hogares pobres y de infraestructura de servicios públicos, como en un medio ambiente deteriorado. En este contexto, las condiciones de vivienda y los múltiples problemas que ellas provocan al conjunto del hogar hacen de éste uno de los aspectos cruciales que es preciso encarar desde el punto de vista de las políticas sociales.

Otros dos aspectos en los que se expresa claramente la pobreza son las carencias en relación con el acceso a la educación y a la salud. Estas dos dimensiones resultan especialmente importantes desde el momento en que su insatisfacción constituye, más allá de un déficit momentáneo, un preocupante mecanismo de reproducción de la pobreza, haciendo que se perpetúe y traslade a las nuevas generaciones.

En resumen, trabajo, infraestructura y vivienda, educación y salud, son las principales dimensiones que posibilitan una explicación acerca de las causas, la caracterización, y el análisis de las distintas condiciones de pobreza.

A continuación se describen las principales variables consideradas en cada dimensión.

#### a) Trabajo

El objetivo central de esta dimensión fue conocer la forma de inserción de la población urbana en el sistema productivo y detectar indicadores que posibiliten la identificación de formas de empleo precario y de las características del sector informal. Teniendo en cuenta estos aspectos, se investigó la condición de actividad de todos los miembros del hogar a partir de los seis años, procurando identificar las formas de actividad productiva oculta, especialmente en el caso de las mujeres y los niños.

Asimismo, para definir la condición de actividad, se consideró el período de referencia tradicional de una semana, y los últimos doce meses para quienes en principio hubieran aparecido como inactivos. Para los activos, se inquirió acerca de la categoría ocupacional, el sector de actividad (público y privado), el número de horas trabajadas en la semana de referencia y el monto de todos los ingresos monetarios en el último mes.

La precariedad laboral se investigó a partir del jefe del hogar. Se indagó sobre la rama de actividad a la que se dedicaba la empresa en que trabajaba, la duración de la jornada laboral, el tiempo de traslado hasta el empleo y la forma de relación laboral, y la antigüedad en el empleo. Posteriormente se averiguó acerca del cumplimiento de obligaciones con el sistema de seguridad social, el tipo de demanda que atiende la empresa donde trabajaba y la relación de ésta con los proveedores de insumos.

Otros aspectos considerados fueron las condiciones de trabajo, la búsqueda de cambio de ocupación y la existencia de una segunda ocupación.

Se investigó el tiempo y las causas de desocupación en el caso de los desocupados y el tiempo y las causas de inactividad, en los jefes inactivos al momento de la encuesta, pero que habían trabajado durante los últimos doce meses. Finalmente, se consideraron la historia laboral y las migraciones en los últimos diez años.

La "dimensión trabajo" también se profundizó en los adolescentes, en las madres de niños menores de 4 años y en los niños de 10 a 14 años.

#### b) Infraestructura y vivienda

El concepto que orienta el análisis de esta dimensión es el de hábitat, que puede definirse como "el entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades, que abarca no sólo la vivienda en sí, sino también la infraestructura que la sirve (por redes o no), como las de agua potable, alumbrado público, recolección de residuos, etcétera, y equipamiento, como los de salud, educa-

ción, recreación, cultura, seguridad, comercio y, además, el sistema de transporte y comunicaciones<sup>5</sup>.

Cada uno de estos componentes del hábitat está sujeto a la determinación subjetiva de mínimos, que por otra parte difieren según el lugar y el momento histórico.

En función de todo ello, el análisis se orientó a estudiar el acceso y la disponibilidad de la población pobre a los servicios de alumbrado público, agua potable, cloacas, desagües pluviales, pavimento y sistema de recolección de residuos. Otro aspecto investigado fue la infraestructura social existente en la zona: distancia a la escuela primaria, guardería, farmacia, correo, teléfono público y transporte. Como particularidad importante del hábitat se evaluaron las peculiaridades del terreno: si era inundable, y la profundidad de la primera napa de agua.

Teniendo en cuenta que parte de la población urbana construyó su vivienda en terrenos ocupados ilegalmente, se recogió información acerca del régimen de tenencia del terreno y de la vivienda. Resulta prioritario conocer estas dos dimensiones para la formulación de programas de vivienda.

En cuanto a esta última se evaluaron algunas de sus características edilicias, la existencia de equipamientos—agua caliente, calefacción, refrigerador y cocina con horno—, así como la cobertura de los programas y sistemas de crédito para la compra o construcción de vivienda.

#### c) Educación

Según la prioridad que se asigna en la investigación a las medidas que pueden adoptarse para romper los mecanismos de reproducción de la pobreza, las relacionadas con la instrucción formal son esenciales. Dentro de éstas, las vinculadas con el nivel primario parecen ser indispensables, de acuerdo con las evidencias empíricas disponibles.

La investigación ha planteado el tratamiento de la problemática desde dos perspectivas. Una intenta determinar la medida en que el sistema educativo cumple con las tres funciones básicas que desempeña en la sociedad: a) distribución del conocimiento; b) formación de actitudes y valores; c) capacitación para el mundo del trabajo. La otra se refiere a la cuota real de educación que recibe cada sector de la población, condicionada por los mecanismos que operan dentro del sistema de instrucción formal para que cada estrato reciba determinada cuota de educación y por la conducta que los estratos desarrollan frente a dicho sistema<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Prémoli, Horacio. *Un aporte al concepto de déficit habitacional*, IPA, Documento de Trabajo N° 5; INDEC, Buenos Aires, 1988.

<sup>6</sup> Para mayores detalles, véase Aguerrondo, Inés, *La problemática del área educativa*, IPA, Documento de Trabajo N° 5, INDEC, Buenos Aires, 1988.

Dado el fenómeno que se estudia, se indagó el máximo nivel alcanzado y la asistencia escolar en toda la población de 4 años y más, y se profundizó en los aspectos relativos al ciclo primario en los niños de 10 a 14 años. Esto abarca tanto a los niños que cursan ese nivel como a los que ya han sido separados de él. Las variables consideradas fueron edad de ingreso en la escuela primaria, concurrencia a jardín de infantes, edad y causas de abandono y repitencia.

Asimismo, se interrogó acerca de los distintos tipos de establecimientos y las diferencias en la oferta educativa y en la eficiencia del sistema escolar. Por último, se procuró conocer la percepción que tienen los distintos grupos sociales del sistema educativo.

#### d) Salud

La atención del proceso salud-enfermedad en la Argentina está estructurada desde el lado de la oferta por tres subsectores: la seguridad social, el público y el privado. Este sistema está en crisis. El subsector público, que detentaba hasta el decenio 1971-1980 la mayor parte de la infraestructura, ha visto deteriorar sus establecimientos como consecuencia de la reducción presupuestaria. Esa política ha afectado esencialmente a los sectores populares, principales usuarios de sus servicios.

El subsector de obras sociales, por su parte, padece las consecuencias del deterioro económico del país y de la caída de sus ingresos como efecto de la reducción de los salarios reales. Ello ha conducido a una crisis del subsector privado que contrate sus servicios con las obras sociales.

La información disponible sobre el comportamiento actual del sector es insuficiente. No se conoce la profundidad de la segmentación y el comportamiento que asume la demanda frente a ella. Se procuró, por lo tanto, evaluar el acceso de la población al sistema de atención, la utilización real de los servicios de cada prestador, y problemas no cuantificados hasta hoy, como la doble o triple afiliación y aporte, y la percepción de la calidad de la atención recibida. Se decidió profundizar esta dimensión en el binomio madre-niño, como el grupo de mayor riesgo, en vista de la importancia que la investigación asigna a todas las acciones destinadas a romper el ciclo reproductivo de la pobreza.

Se indagó, pues, a las madres de niños menores de 4 años acerca del control prenatal realizado, el tipo del parto, la atención del niño sano menor de un año, las prácticas de lactancia materna, las vacunaciones y las características de la cobertura médica disponible. Se examinaron, por primera vez en el país en muchos años, las prácticas de regulación de la fecundidad. El país carece de programas y las mujeres deben recurrir al mercado y a la medicina privada para tener acceso a los distintos medios, lo cual implica otra situación de inequidad para los sectores populares, que ven limitadas sus posibilidades de decidir el tamaño de sus familias.

También dentro de esta dimensión, se interrogó a los adolescentes sobre su salud bucal, su utilización de servicios médicos y su actitud hacia las adicciones (tabaco, alcohol y otras drogas).

#### e) Adolescencia y pobreza

La adolescencia es la última etapa del ciclo vital sobre la cual se podría actuar en el corto plazo para modificar la cadena reproductiva de la pobreza. La investigación se planteó la necesidad de conocer si la problemática del adolescente trasciende lo socioeconómico o si la condición de pertenecer a los sectores menos favorecidos plantea mayores riesgos a los jóvenes. Por eso se tomó en cuenta la necesidad de contar con información acerca de este subgrupo de población, para orientar el dictado de políticas pertinentes y sensibles a la realidad y al futuro de los adolescentes en la Argentina de hoy.

Se seleccionó el grupo de edad de 15 a 18 años y se investigó su vida cotidiana, especialmente los temas del tiempo libre, la recreación y la participación política, indagando desde la modalidad por la que obtienen la información cotidiana hasta la participación en agrupaciones políticas. Asimismo, se los interrogó sobre su grado de confianza en el país y sus instituciones y sobre las expectativas que abrigan.

Se procuró conocer las características de inserción en el mercado de trabajo, el tipo de actividad laboral desempeñada y los medios de acceso a ésta. Además se indagó acerca de la concurrencia a la escuela, la superposición entre la actividad laboral y la educativa, y sus opiniones sobre el sistema educativo<sup>7</sup>.

Todas estas dimensiones se estructuraron en seis cuestionarios, para operar con los distintos conceptos.

Cuestionario	Información	Entrevistado
Z	Cuestionario para describir características de la vivienda.	Encuestador, la observación directa -zona y/o informante clave
H	Cuestionario para describir las características de la vivienda y las características sociodemográficas del hogar.	Jefe del hogar o cónyuge

<sup>7</sup> Para mayores detalles véase Llomovate, Silvia. *Adolescentes y pobreza en la Argentina*, IPA, Documento de Trabajo N°7, INDEC, Buenos Aires, 1988.

J	Cuestionario para describir la inserción y situación ocupacional del jefe del hogar.	Jefe del hogar
M	Cuestionario para conocer el acceso y la utilización de los servicios de salud del grupo materno-infantil (madres con hijos de 0 a 3 años cumplidos).	Madre del niño seleccionado
L	Cuestionario para conocer la historia educativa de de la madre; la situación educativa de su hijo y la representación social del sistema educativo.	Madre del niño seleccionado entre los 10 y 14 años
A	Cuestionario para conocer algunas características de los adolescentes.	Adolecente seleccionado.

#### 4.3.2 Selección de áreas geográficas

El estilo de desarrollo regional en la Argentina y la heterogeneidad resultante de él, demandó un cuidadoso análisis para seleccionar las regiones del país en las que se realizaría la encuesta. El estudio de la configuración económica y sociodemográfica de las distintas áreas, de los efectos que el tamaño de las ciudades ejerce sobre la caracterización de la pobreza urbana, y de las diferencias en las dinámicas migratorias concluyeron en la selección de las siguientes áreas o dominios representativos de algunas de las regiones del país:

19 partidos del Gran Buenos Aires:	-Población = 6,843,201* -% de hogares NBI = 21.9% -Crecimiento poblacional 1971-1980 = 27%
General Roca (Región Patagónica):	-Población = 43,352** -% de hogares NBI = 22.1% -Crecimiento poblacional 1971-1980 = 31%
Neuquén (Región Patagónica):	-Población = 156,135* -% de hogares NBI = 26.3% -Crecimiento poblacional 1971-1980 = 109%

Posadas (Región Nordeste):	-Población = 143,889* -% de hogares NBI = 28.1% -Crecimiento poblacional 1971-1980 = 48%
Santiago del Estero (Región Noroeste):	-Población = 148,758* -% de hogares NBI = 24% -Crecimiento poblacional 1971-1980 = 42%

\* Datos del Censo Nacional de Población de 1980.

\*\* Datos del Censo Demográfico y Educacional Provincial de 1985.

#### 4.3.3 Diseño de la muestra

Para el presente estudio se diseñó una muestra aleatoria trietápica para cada ciudad, teniendo en cuenta los diversos aspectos temáticos del proyecto. Se utilizó el marco estratificado de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para la selección de la muestra y se definió su tamaño en forma proporcional al porcentaje de hogares pobres en cada estrato.

Asimismo, se diseñó una submuestra de los hogares no pobres y de los grupos de población objeto del estudio.

#### 4.3.4 La Medición de la Pobreza

La aproximación a la problemática de la pobreza requiere partir del reconocimiento de su heterogeneidad. Históricamente, un grupo relativamente pequeño de la población urbana argentina no podía atender una serie de necesidades consideradas básicas de acuerdo con el contexto cultural. Pero el agravamiento de la crisis económico-social que sufre nuestro país desde hace más de una década, ha tenido como uno de sus signos más evidentes el deterioro de los ingresos de otro grupo, de población variable, deterioro que le ha hecho imposible satisfacer necesidades esenciales anteriormente cubiertas. Se planteó entonces la dificultad metodológica de diferenciar al menos estos dos grupos, en la medida en que cualquier acción del Estado debería basarse en políticas diseñadas reconociendo esta heterogeneidad de situaciones que implica la pobreza.

Su medición requiere entonces dos aproximaciones: la denominada línea de pobreza (LP) y la de satisfacción de las necesidades básicas. La primera presupone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que se construye respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Es decir, una canasta de tipo normativo, que una vez valorizada marca la línea de pobreza citada. Según este criterio, se consideran pobres los hogares con ingresos inferiores al valor de la línea de

pobreza, en la medida en que no disponen de recursos que les permitan cubrir el costo de esa canasta básica.

Para este estudio se construyó una canasta de alimentos a partir de la información que sobre el consumo alimentario suministró la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1985, para el Conurbano Bonaerense.

Ella permite cubrir los requerimientos calóricos y protéicos de la población, de acuerdo con las pautas fijadas por OAA y OMS. Esta canasta de costo mínimo se valúa según los precios que releva mensualmente el INDEC, y su costo marca la línea de indigencia<sup>8</sup>.

La línea de pobreza se definió como más del doble de la línea de indigencia (2.07) e implica aceptar que el monto que surge de esta duplicación permite atender las otras necesidades: salud, transporte, vivienda y educación. El valor de la línea de pobreza per cápita resultó ser de 251 australes al momento de la encuesta de la IPA, INDEC (marzo de 1988).

La segunda aproximación remite a las manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a servicios tales como la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud, entre otros. Este método requiere la definición de niveles mínimos, lo cual supone una valoración subjetiva de los distintos grados de satisfacción de necesidades consideradas básicas en determinado momento del desarrollo de la sociedad. Se definen como pobres los hogares que no alcanzan a satisfacer alguna de las necesidades definidas como básicas, y el método se denomina de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El estudio de La pobreza en la Argentina, efectuado por el INDEC en 1984 y basado en los datos del Censo de Población y Vivienda de 1980, definió los siguientes criterios:

Criterio	Nivel mínimo de satisfacción
Hacinamiento	Familias que habitan unidades con más de tres personas por cuarto.
Tipo de casa	Familias que habitan viviendas inadecuadas (pieza de inquilinato, vivienda precaria).
Servicios sanitarios	Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete.
Educación	Familias en las que por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años), no asiste a la escuela primaria.
Criterios combinados que indican una probable falta de ingreso	Familias con 4 o más personas por miembro ocupado, en las que el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

<sup>8</sup> Para mayores detalles véase Morales, Elena B.A., IPA, *Canasta básica de alimentos*, Gran Buenos Aires, INDEC, Buenos Aires, 1988.

Si bien podría suponerse que ambos métodos de medición evaluarían teóricamente situaciones similares, estudios llevados a cabo por el INDEC, mostraron la existencia de diferencias importantes en el tamaño de la pobreza según el método que se utilice, lo cual indicaría la presencia de dos fenómenos diferentes. Con el método de NBI se detecta a los llamados "pobres estructurales", mientras que con el criterio de LP se detectan los hogares pauperizados. Es decir que la utilización de ambos métodos combinados posibilita aproximarse al conocimiento de la heterogeneidad antes mencionada.

El proyecto IPA del INDEC planteó la necesidad de conocer y describir en forma más detallada las características de estos grupos de población. Los aquí denominados "pobres estructurales" son los hogares que no satisfacen alguna de las cinco necesidades básicas consideradas, tengan o no ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza. Los llamados pauperizados, son los hogares en que estas necesidades básicas son satisfechas, pero cuyos ingresos son inferiores al valor de la línea de pobreza. Finalmente, los denominados "no pobres" son los hogares que satisfacen las necesidades básicas consideradas y cuyos ingresos son superiores al valor de la línea de la pobreza, es decir, mayores que el costo de la canasta básica normativa.

#### 4.3.5 Estudio cualitativo

En el trabajo se planteó que resultaba imprescindible no sólo conocer en términos cuantitativos cual era la realidad respecto al acceso y utilización efectiva que hacían los sectores populares de los programas y políticas que el Estado ofrecía. También era necesario establecer qué percepción tenían los actores de los mismos. Ello como consecuencia de que en el diseño y definición de estas políticas y programas, jamás habían sido consultados, y que por tanto muchas de las propuestas eran ajenas a sus intereses o estaban operacionalizadas respondiendo a necesidades de otros sectores sociales o de la misma burocracia pública. En consecuencia, cualquier intención de modificar las políticas haciéndolas coherentes con la satisfacción de necesidades esenciales de los sectores populares debía incorporar ciertos elementos que respondiesen a las posibles causas explicativas del no acceso y/o no uso.

Con tal fin se llevó a cabo un trabajo en los mismos grupos y referente a las mismas dimensiones del análisis que en el componente cuantitativo, la metodología escogida fue la de las entrevistas grupales. Para ello, sobre cada una de las dimensiones se conformaron un promedio de 4 grupos integrados por un mínimo de 5 personas y un máximo de 10, quienes a lo largo de un lapso de dos horas discutían la problemática que proponía el coordinador del grupo. Las entrevistas fueron grabadas y luego procesadas y analizadas por un sociólogo con vasta experiencia en el análisis cualitativo. Los resultados fueron luego discutidos con los miembros del equipo de investigación buscándose integrar las conclusiones, enriqueciendo la información proveniente de ambas fuentes.

Por dificultades de orden externo a la dinámica de trabajo del equipo, este último aspecto no pudo ser desarrollado a cabalidad, siendo sin lugar a dudas, uno de los más sustantivos dentro de la metodología diseñada. De todos modos está planteada su utilización en la confección de un trabajo sobre la realidad de los sectores populares urbanos en Argentina, a desarrollarse en este año, a partir de los resultados recogidos por el estudio IPA/INDEC.

En síntesis, la labor desarrollada puede ser considerada como buena, en términos de los objetivos propuestos originalmente. La magnitud y calidad de la información recogida permitiría profundizar sustantivamente en el estudio de los sectores populares en nuestro país. El creciente deterioro en las condiciones de vida de la población argentina justifica el diseño de mejores programas y redefinir el rol de la política social. Y para ello, la información disponible es indispensable.

#### 4.3.6 Resumen

La profundización de la crisis ocurrida en la Argentina desde mediados de la década del 70, ha producido importantes cambios en la estructura económica y social del país.

Con el retorno de la democracia el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), inició una línea de trabajo dirigida a brindar información que permita el diseño de políticas sociales orientadas a revertir el proceso de pauperización creciente de la población, expresado en el deterioro de las condiciones de vida.

En 1984, se elaboró un mapa de pobreza con base en los datos censales de 1980, que permitió conocer la magnitud y la localización del problema.

La necesidad de profundizar en la caracterización de la pobreza, originó, en 1987, a la Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA).

El estudio se centró en las áreas urbanas del país, diseñándose una metodología que combinó técnicas cuantitativas (encuesta) y cualitativas (entrevistas grupales). La encuesta se aplicó en 9,300 hogares del Conurbano bonaerense y en otras 4 ciudades ubicadas en diferentes regiones del país y que tienen dinámicas demográficas distintas. Dado que interesaba profundizar en la heterogeneidad de la pobreza, la muestra diseñada representó a los estratos más bajos, tomando a los grupos no pobres, como grupo de comparación.

El universo de los hogares pobres fue dividido a partir de la combinación de los criterios de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (LP), conformando 4 grupos, a saber:

-Pobres por NBI y LP	}	pobreza estructural
-Pobres sólo por NBI		
-Pobres sólo por LP	}	pauperizados
-No pobres		

Las dimensiones de análisis escogidas, lo fueron por su trascendencia como factores explicativos de la producción y la reproducción de la pobreza a efectos de obtener información que permita elaborar políticas sociales.

Ellas fueron las siguientes: hábitat (vivienda e infraestructura urbana), salud (acceso a servicios, utilización de servicios y percepción de salud/enfermedad); educación (ingreso al sistema educativo, fracaso escolar, oferta de asistencialismo escolar, competencia entre incorporación al mercado de trabajo y continuidad educativa); empleo (condición de actividad, categoría ocupacional, nivel de precarización de la inserción laboral, migración ocupacional del jefe, nivel de calificación, ingresos) y aspectos demográficos (edad, sexo, estado civil, relación de parentesco, fecundidad).

La información cuantitativa se integró con los resultados del estudio cualitativo, basado en entrevistas grupales aplicadas a los mismos grupos de pobreza y en las que se profundizó en la percepción de los actores sobre las dimensiones de análisis previamente enunciadas.

Tales dimensiones de análisis fueron recortadas en el estudio, a partir del reconocimiento de la existencia de una cadena de reproducción de la pobreza que arrancando en las condiciones de hábitat en que viven y se reproducen ciertos grupos sociales, prosigue en el hándicap en que se gesta una nueva vida, en las circunstancias deficitarias en que se presenta el desarrollo y crecimiento del niño y de su posterior confrontación con propuestas pedagógicas del sector educativo que no contemplan la presencia de diferencias sociales y que terminan acentuando la segmentación social. Ello se traduce en el fracaso escolar, y en la reducción de sus posibilidades de competir por los mejores puestos al incorporarse al mercado de trabajo en su temprana adolescencia, la cual signará una vida futura de precariedad laboral, bajos ingresos y condiciones de vida similares o peores, en términos relativos, a la generación anterior.

En consecuencia, el estudio privilegió la selección de aquellos aspectos de las dimensiones de análisis, que están más vinculados con la posibilidad de romper esa cadena. Ello implicó centrar el estudio en algunos grupos etéreos. Así, se privilegió el análisis sobre el acceso y el uso de servicios de salud en el binomio madre-niño, el estudio sobre el sistema educativo priorizó el ciclo preescolar y primario y consideró la adolescencia, como etapa del ciclo vital en que se definen las condiciones de incorporación al mundo del trabajo.

## 4.4 RESULTADOS

### 4.4.1 Evolución de la Pobreza

#### a) La extensión de la pobreza en 1988

La investigación sobre la pobreza en la Argentina (IPA), del INDEC, ha estimado que la extensión de la pobreza en el Conurbano bonaerense en 1988



abarca un 36.7% de los hogares y a un 44.3% de las personas que lo habitan. De ese total de hogares pobres, 68.7% corresponde al grupo de hogares denominados "pauperizados" y 31.3% a los "pobres estructurales". A su vez, de éstos últimos 77.4% se pueden considerar pobres tanto por el criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como por el de línea de pobreza (LP), por lo que constituyen el grupo que se encuentra en la peor situación. La estimación del número absoluto de hogares en situación de pobreza asciende a 725,000, y la de personas alcanza a 3,218,000.

Cuadro 4.1.a  
CONURBANO BONAERENSE  
HOGARES Y PERSONAS POBRES SEGÚN GRUPOS DE POBREZA  
Abril-junio 1988

Hogares y personas	Pobres			No pobres	Total
	Total	Estruc-turales	Pauperi-zados		
% de hogares	36.7	11.5	25.2	63.3	100.0
Número absoluto de hogares (en miles)	724.5	227.8	496.7	1,249.4	1,973.9
% personas	44.2	16.3	27.9	55.8	100.0
Número absoluto de personas (en miles)	3,217.9	1,188.3	2,029.6	4,043.9	7,261

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Cuadro 4.1.b  
CONURBANO BONAERENSE  
HOGARES POBRES ESTRUCTURALES SEGÚN  
MÉTODOS ALTERNATIVOS DE MEDICIÓN. Abril-junio 1988

Hogares	Pobres estructurales		Total
	NBI exclusiva-mente	NBI y LP	
% hogares	2.6	8.9	11.5
Número absoluto de hogares (en miles)	52.2	175.6	227.8

Fuente: INDEC, Proyecto IPA

Cabe señalar que estos resultados provienen de una muestra probabilística, y por lo tanto los valores están afectados por el error de muestreo.

El Proyecto IPA ha calculado también una segunda versión de pobreza de carácter menos restrictivo, en cuanto a uno de los indicadores de cobertura de necesidades de infraestructura física, con el resultado de que la proporción de hogares pobres se eleva al 43.9% y de personas al 50.3%.

Cuadro 4.2  
HOGARES Y PERSONAS POBRES POR MÉTODOS ALTERNATIVOS  
DE MEDICIÓN SEGÚN GRUPOS DE POBREZA. Abril-Junio 1988

Criterio	Total Pobres	Pobres estructurales	Pauperizados
<b>Criterio "A"</b>			
% de hogares	36.7	11.5	25.2
Número de hogares (en miles)	724.5	227.8	496.7
% de personas	44.2	16.3	27.9
Número de personas (en miles)	3,217.8	1,188.3	2,029.5
<b>Criterio "B"</b>			
% de hogares	43.9	26.7	17.2
Número de hogares (en miles)	875.6	532.2	343.4
% personas	50.3	32.3	18.0
No. de personas (en miles)	3,686.6	2,368.0	1,318.6

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Nota: El criterio "A", define el NBI incluyendo a las familias que habitan en viviendas sin ningún tipo de retrete. Corresponde a la versión presentada en el Cuadro 4.1.a. El criterio "B", define el NBI incluyendo a las familias que habitan en viviendas que no tienen inodoro o retrete con descarga de agua, o que no tienen ningún tipo de retrete.

#### b) Evolución de la pobreza entre 1974 y 1987

La determinación de la magnitud de la pobreza en el Conurbano Bonaerense obtenida por el proyecto IPA puede ser complementada con otra información proveniente del INDEC, para obtener un diagnóstico sobre su evolución en el tiempo. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) incluye relevamientos del Gran Buenos Aires (Capital Federal y Conurbano Bonaerense) que permiten calcular prácticamente los mismos indicadores en períodos anteriores a 1988.

A manera de síntesis, el indicador global de hogares pobres, que combina los grupos estructural y pauperizado, creció entre 1980 y 1987 un total de 12.7

puntos, al pasar de 26.1% a 38.8%. En 1982 y 1985 los índices alcanzaron valores intermedios, 44.1% y 31.6%, respectivamente (Cuadro 4.3).

La totalidad de ese incremento se debe a situaciones donde el ingreso per cápita del hogar no alcanza a cubrir el valor de la línea de pobreza.

Podría considerarse también que el 70% de los pobres estructurales sólo por NBI en 1980 empeoraron su situación, al reducir sus ingresos por debajo de la línea de pobreza, si se considera que este desplazamiento se refleja en el incremento del grupo pobre entre 1980 y 1987, por los dos indicadores simultáneamente (NBI y LP).

Cuadro 4.3  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA.  
HOGARES Y PERSONAS SEGÚN GRUPOS DE POBREZA.  
Octubre 1974, 1980, 1982, 1985 Y 1987  
(en % del total de hogares y del total de población).

Año	Total	Pobres estructurales			Pauperizados
		Total	NBI exclusivamente	NBI y LP	
<i>Hogares</i>					
1974	28.9	26.3	23.1	3.2	2.6
1980	24.1	16.6	11.3	5.3	7.5
1982	44.1	18.8	6.7	12.1	25.3
1985	31.6	14.5	7.6	6.9	17.1
1987	38.8	16.1	5.7	10.4	22.7
<i>Personas</i>					
1974	34.3	31.1	25.9	5.2	3.2
1980	31.3	21.2	12.9	8.3	10.1
1982	51.1	23.1	5.8	17.3	28.0
1985	37.8	17.2	6.6	10.6	20.6
1987	47.2	22.0	6.0	16.0	25.2

Fuente: INDEC-EPH, elaboración Proyecto IPA.

Nota: Los criterios utilizados para la definición de necesidades básicas son:

1. Hacinamiento: familias que habitan en viviendas con más de tres personas por cuarto.
2. Vivienda precaria: familias que habitan en viviendas inadecuadas.
3. Condiciones sanitarias: familias que habitan en viviendas sin instalación de baño.
4. Educación: familias en las que por lo menos un niño en edad escolar no concurre a la escuela.
5. Capacitación de subsistencia: hogares con tasa de dependencia mayor o igual a 4, cuyo jefe tiene bajo nivel de instrucción.

El incremento en el número de personas pobres es aún más marcado, además de afectar a una proporción mayor: 12.9 puntos, al pasar de 34.3% a 47.2% en el mismo período considerado. Para simplificar el análisis que sigue se particulariza en la evolución del número de hogares.

En caso de incorporar a este balance la situación que prevalecía en un año de auge económico de la década anterior, como lo fue 1974, el crecimiento de la pobreza entre extremos es algo menor, ya que en esa fecha se presentaba una muy alta proporción de hogares pobres estructurales, sólo en parte compensada por una menor incidencia de la pauperización (23 y 3%, respectivamente).

Sobre la base de información adicional ya divulgada por el INDEC, correspondiente al conjunto del área metropolitana (Documento de Trabajo N° 6, Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza, 1985), el índice de pobreza de 1976 era aún más alto que el de 1982 (44.6% y 40.2% respectivamente). Por el contrario, y de acuerdo con otra fuente anterior (O, Altimir, La dimensión de la pobreza, CEPAL, 1979), se deduce que la situación en 1974, al menos en lo que se refiere al índice sobre la LP, no era diferente de la de años más representativos del mediano plazo cercano, como 1970, pues en este año el índice fue de 5%.

Considerando más en detalle las fluctuaciones entre 1980 y 1987 de los índices de pobreza por separado, se comprueba que el mayor margen de variación corresponde a la medida de pauperización, al pasar de 7.5% a 25.3%. La situación que combina bajos ingresos y NBI (pobres estructurales) fluctuó en una proporción menor que la anterior, aunque también considerable (entre 5.3% y 12.1%). Finalmente, los hogares con NBI redujeron su peso en casi la mitad (de 11.3% a 5.7%). La medida global de pobreza estructural promedia ambas tendencias, por lo que se mantiene alrededor de los mismos valores (16%).

Asimismo, de la comparación entre 1974 y 1980 se deduce que el leve descenso de la medida global de pobreza proviene de una compensación entre un crecimiento importante de la pauperización y una reducción aún mayor de la pobreza estructural, fundamentada totalmente en la reducción a menos de la mitad de los hogares pobres por NBI con ingresos superiores a la línea de pobreza. Podría argumentarse entonces que el aumento de la pobreza a lo largo del período 1974-1987 se centra en la incorporación de nuevos hogares a situaciones de pauperización, junto con una menor proporción de casos en que los pobres estructurales empeoran su nivel de vida, al no conseguir superar la línea de pobreza.

De todos modos un grupo mayoritario de los pobres estructurales habría dejado de serlo, con lo que la magnitud global de la pobreza se redujo a la mitad de lo que hubiera sido de no haber sucedido eso. Este comentario supone que no ha habido desplazamientos más complejos, que sólo podrían ser descritos con información sobre flujos.

A manera de síntesis general, que incorpora los resultados obtenidos con anterioridad a este estudio (1970, 1975 y 1976), podrían distinguirse dos etapas netamente diferenciadas, en una perspectiva de mediano plazo que cubra las décadas de los años setenta y ochenta: 1) hasta 1975, con niveles de pobreza global de alrededor de 25%; 2) desde 1976, período que tiene años como 1976, 1982, 1987, en los que se alcanza niveles de alrededor del 40% de pobreza. Se

observan así importantes fluctuaciones, determinadas por los bruscos cambios en el poder adquisitivo de los salarios, en el marco de una tendencia inicial a la reducción de la pobreza estructural y su posterior estabilización, aunque con un mayor componente de gravedad determinado por el aumento de los hogares que tampoco sobrepasan la línea de pobreza.

Un segundo nivel de análisis sobre la evolución de la pobreza se refiere a la explicación sobre las razones de la dinámica recién comentada. Si bien esta tarea es de naturaleza compleja, pueden arriesgarse algunos elementos de juicio.

En el caso de la pobreza estructural, el descenso de la proporción de hogares con NBI entre 1974 y 1980, y su posterior estabilización aún en períodos de crisis económica, parecen ser atribuibles a una mejora en la oferta de infraestructura física, tal vez combinada con una menor demanda que presiona sobre la disponibilidad global, teniendo en cuenta la desaceleración del crecimiento poblacional en el Conurbano durante la segunda mitad de los años setenta.

En cuanto a la pauperización (y también al subgrupo de pobres estructurales que no alcanzan la LP), puede incorporarse un conjunto de indicadores adicionales referidos a la situación de los ingresos y al empleo. El Cuadro 4.4 presenta índices de la evolución del ingreso nacional bruto per cápita, el salario medio de los residentes en el Gran Buenos Aires, el salario obrero en la mediana y la gran industria, el salario mínimo, el salario básico de convenio, el haber jubilatorio mínimo, la categoría 10 de la administración pública nacional, el desempleo y el subempleo visible entre los residentes en el GBA, la participación de los asalariados en el ingreso, y el coeficiente de desigualdad entre los ingresos personales de residentes en el GBA.

Un segundo cambio para analizar, es el agravamiento registrado entre 1980 y 1982 que fue de magnitud superior al observado entre 1974 y 1980. En este caso también coinciden notoriamente los indicadores seleccionados, con excepción de los salarios mínimo y básico, que tienden a mejorar, aunque a mucha distancia de la situación inicial.

Con referencia al mejoramiento observado entre 1982 y 1985, los indicadores señalan un ciclo de caída en la disponibilidad global de ingresos per cápita, al que acompañó también un empeoramiento en las condiciones ocupacionales, tal como se registra en el considerable aumento del desempleo y del subempleo visible. Sin embargo, el poder adquisitivo de los salarios mejoró sustancialmente, no tanto en términos de los ingresos básicos como en lo que se refiere a los montos medios. Por la intensidad de esta recuperación de los ingresos, la situación distributiva también mejoró fuertemente. Finalmente, el agravamiento de la pobreza de 1985 a 1987, tiene por marco una tendencia positiva en el ingreso global, aunque nuevamente acompañada por mayores niveles de desempleo y especialmente subempleo, con el agregado de caídas importantes en la mayor parte de los índices salariales, con lo que volvió a empeorar la situación distributiva.

Cuadro 4.4

**EVOLUCION DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS SOBRE INGRESOS Y EMPLEO. 1974-1987  
(BASE 1987 = 100)**

Año	Ingresos						Población Activa				Distribución del Ingreso entre perceptores Residentes en el G.B.A.	
	Ingreso Bruto Nacional Per Capita <sup>1</sup>	Mínimo Vital <sup>2</sup>	Haber Mínimo Jubilatorio <sup>3</sup>	Ingresos Básicos		Salarios Medios		Residente en el Gran Buenos Aires	Ocupados	Desocupados <sup>4</sup>	Participación asalariados en el Ingreso <sup>5</sup>	Coeficiente de desigualdad entre los ingresos personales <sup>12</sup>
				Categoría 10 Adm.—nistración Central <sup>1</sup>	Convenio Industria <sup>5</sup>	Mediana y Gran Industria <sup>6</sup>	Promedio Residentes en el G.B.A. <sup>7</sup>					
1974	127	206	221	273	202	131	141	46	90	53	127	82
1980	128	83	162	113	77	103	120	44	96	39	96	95
1982	102	87	147	94	90	85	79	59	94	80	78	90
1985	96	94	144	95	117	113	104	72	95	94	105	91
1987	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Proyecto IPA. con el siguiente detalle, según los llamados:

<sup>1</sup>: Banco Central

<sup>2</sup> a <sup>5</sup>: MTSS.

<sup>6</sup> a <sup>12</sup>: INDEC.

Los índices <sup>7</sup> a <sup>10</sup> y <sup>12</sup> provienen de una elaboración especial sobre los datos originales publicados por el INDEC. El índice <sup>11</sup> combina otro referido al empleo asalariado en el GBA, junto al <sup>7</sup> con lo que supone que la evolución del ingreso bruto nacional es similar a la parte correspondiente del GBA.

#### 4.4.2 Características Demográficas de los Grupos de Pobreza.

##### a) Estructura de edad y sexo

La alta proporción de niños y jóvenes entre los grupos más pobres surge claramente de la lectura del Cuadro 4.5.

Esta situación resulta más evidente entre los pobres estructurales que entre los pauperizados ya que en el primer grupo el 33% de esa población es menor de 10 años, y en el segundo el 24.1% tiene menos de esa edad. Obviamente contrasta con los no pobres donde apenas son menores de 10 años el 12.7%.

Si se considera en el otro extremo el grupo de 60 y más años, se observa la situación inversa: entre los pobres estructurales las personas de esas edades representan solamente el 3.8% del total de ese grupo de población, mientras que entre los pauperizados asciende al 11.6%, y entre los no pobres al 15.8%. Los promedios de edades de cada grupo son de 21 años para las mujeres y varones pobres estructurales, de 28 años para ambos sexos del grupo de los pauperizados, pero de 37 años para las mujeres no pobres y de 33 para los varones de este último grupo.

##### b) Tasa de dependencia, tamaño medio del hogar y edad del jefe

Se define como tasa de dependencia la relación que existe entre la cantidad total de miembros de un hogar y el número de ellos que trabajan. Existe una clara relación entre la tasa de dependencia de los hogares y el nivel de pobreza, que además se vincula con el tamaño medio del hogar. Como se observa en el Cuadro 4.6, son los hogares pobres estructurales los que muestran una mayor tasa de dependencia, debida al mayor número de hijos en estos hogares.

Por otra parte, resulta evidente la mayor participación en el mercado de trabajo de los miembros de hogares no pobres. En esta situación estaría incidiendo, por un lado, la cantidad de chicos en el hogar, pero también las dificultades que encuentran las mujeres pobres para dejar a sus hijos en guarderías, dada la escasez de éstas. Así, mientras que la tasa de dependencia de los pobres estructurales es casi el doble de la del grupo no pobre, el tamaño medio del hogar del primer grupo es poco más de una vez y media el del segundo.

La edad promedio de los jefes de hogar muestra valores similares entre el grupo de los no pobres y el de los pauperizados, mientras que disminuye de manera significativa para el estrato de los pobres estructurales. Tal diferencia se debe fundamentalmente a dos causas. En primer lugar, a la menor esperanza de vida de los sectores más carentes. En segundo lugar, a la mayor probabilidad que tienen los jefes jóvenes de sobrellevar una mayor tasa de dependencia por la imposibilidad que encuentra la mujer para incorporarse al mercado de trabajo.

Cuadro 4.5

POBLACION TOTAL POR EDAD Y SEXO SEGUN GRUPOS DE POBREZA. Porcentajes.

Grupos de Edad	Pobres estructurales			Pauperizados			No Pobres			Total		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
	0 a 9	32.9	33.8	33.4	24.8	23.5	24.1	13.9	11.4	12.7	18.6	19.3
10 a 19	23.0	23.9	23.5	21.1	20.5	20.8	18.1	13.5	15.8	19.7	17.2	18.5
20 a 29	13.1	12.5	12.8	11.8	12.5	12.2	17.6	16.6	17.1	15.3	14.7	15.0
30 a 39	14.7	13.4	14.0	12.8	13.4	13.1	12.9	12.7	12.8	13.2	13.0	13.1
40 a 49	8.9	7.7	8.3	11.6	10.5	11.1	11.8	13.1	12.4	11.3	11.5	11.4
50 a 59	4.7	3.9	4.3	6.4	7.7	7.1	12.2	14.5	13.6	9.4	10.8	10.1
60 y más	2.9	4.6	3.8	11.5	11.8	11.6	13.5	18.2	15.8	11.2	14.1	12.7
TOTAL %	48.6	51.4	100.0	47.9	52.1	100.0	50.4	49.6	100.0	49.4	50.6	100.0
(En miles)	578.1	610.2	1,188.3	972.7	1,056.9	2,029.6	2,040.1	2,003.8	4,043.9	3,590.9	3,670.9	7,261.8

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Cuadro 4.6  
**TASAS DE DEPENDENCIA, TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR Y  
 PROMEDIO DE EDAD DEL JEFE, SEGUN GRUPOS DE POBREZA**

Concepto	Pobres estructurales	Pauperizados	No pobres	Total
Tasa de dependencia (personas)	4.08	3.51	2.28	2.79
Tamaño medio del hogar (personas)	5.20	4.08	3.23	3.67
Edad promedio del jefe (años)	41.08	48.38	49.42	48.51

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

c) *Cantidad de niños menores de 6 años*

Ya se ha hecho referencia a la relación existente entre la tasa de dependencia de los hogares, su tamaño y las distintas situaciones de pobreza. En ese sentido, se observa la fuerte representación de los hogares con menores de seis años, dentro del grupo de los pobres estructurales. En efecto, las familias que tienen tres o más niños hasta esa edad, agrupan al 10.0% de los pobres estructurales, mientras que el total de hogares en esa situación apenas alcanza al 2%. Contrariamente, en los hogares sin niños menores de 6 años, existe un notable predominio del estrato de no pobres, que concentra a casi el 80% de los hogares, frente a poco más del 70% registrado por el universo de análisis.

Cuadro 4.7  
**PROPORCIÓN DE HOGARES CON 0, 1, 2, 3 Y MAS  
 MENORES DE 6 AÑOS, SEGUN GRUPOS DE POBREZA**

Número de menores de 6 años	Pobres estructurales	Pauperizados	No pobres	Total %
	%	%	%	(en miles)
Ninguno	41.6	63.6	79.5	71.1
Uno	25.7	24.9	16.9	19.9
Dos	22.7	8.8	3.5	7.0
Tres o más	10.0	2.7	0.2	2.0
Total %	11.5	25.2	63.3	100.0
(en miles)	227.8	496.8	1,249.3	1,973.9

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

4.4.3 **EL Mercado de Trabajo**

Las preguntas sobre participación económica de la población, captadas en la encuesta de la IPA se aplicaron a todos los miembros de los hogares encuestados, en edades potencialmente activas de seis y más años, con el fin de captar la participación del trabajo infantil, representado por la población de 6 a 14 años. Sin embargo, para la mayor parte de los análisis de este informe se toma como base a la población de 15 y más años, con el propósito de evitar los sesgos que introduce el grupo de 6 a 14 en la composición de la población económicamente activa (PEA).

a) *Las tasas de participación por sexo y edad*

Como es sabido, entre los diferentes determinantes de la participación en el mercado de trabajo se destacan el sexo, la edad, la educación y la composición del hogar, así como las diferentes dimensiones que remiten a la estructura y composición del mercado de trabajo.

En un primer nivel de análisis, cuando se comparan las tasas de actividad de la población por grupos de pobreza, las diferencias que se registran en la participación por sexo y edad permiten visualizar la gravitación de estos factores en esos comportamientos, así como los condicionantes que imponen las características sociodemográficas de los hogares. (Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8  
**TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO, SEGUN GRUPOS DE POBREZA  
 (POBLACION DE 15 Y MÁS AÑOS). Porcentajes**

Sexo	Pobres estructurales	Pauperizados	No pobres	Total
Varones	84.0	71.5	79.2	77.9
Mujeres	29.9	29.9	43.4	38.3
Total	56.7	49.6	60.8	57.0

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Como puede observarse, entre la población de 15 y más años la proporción de activos es del 57%, con una mayoría de varones de casi dos tercios, lo cual marca la fuerte composición masculina de este grupo.

Como puede apreciarse en el Cuadro 4.9 en el tramo de 15 a 24 años, la tasa de actividad de los varones del grupo de pobres estructurales se encuentra por arriba de la del grupo de no pobres y supera holgadamente a la de los pauperizados. Esto pone de manifiesto la mayor necesidad de los varones de este grupo de incorporarse al mercado de trabajo en edades más tempranas.

Para las mujeres de ese mismo tramo se registra un comportamiento inverso, según el cual las mujeres del grupo de no pobres tienen niveles de participación ampliamente superiores a las de los grupos pobres. Ello está

Cuadro 4.9  
**TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO Y EDAD SEGUN GRUPOS DE POBREZA (Población de 6 y mas años). Porcentajes.**

Grupos de edad (años)	Pobres estructurales			Pauperizados			No pobres		
	Varo- nes	Muje- res	Total	Varo- nes	Muje- res	Total	Varo- nes	Muje- res	Total
6-14	3.3	3.9	3.6	4.3	1.2	2.7	2.4	1.3	2.0
15-24	72.3	32.7	52.7	63.0	32.6	47.3	68.4	50.7	59.9
25-59	95.5	31.9	63.0	93.4	35.1	62.4	97.4	52.6	74.7
60 y más	13.9	7.9	10.1	14.5	10.1	12.1	31.4	12.4	20.6
Total	56.2	20.5	38.0	53.2	22.3	37.0	66.5	38.3	52.4

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

posiblemente relacionado con las limitaciones que el desempeño de los roles domésticos impone con mayor rigidez en las mujeres de este primer grupo, limitaciones vinculadas principalmente a las mayores probabilidades de maternidad temprana y a la falta de infraestructura doméstica y comunitaria para atender la crianza y el cuidado de los hijos.

Sin embargo, para este último grupo interesa volver a destacar la importante participación que registran en ambos sexos los mayores de 60 años, que en el caso de los varones duplican holgadamente a los activos de los otros grupos en esas mismas edades.

Finalmente, respecto de los niños que trabajan es interesante comentar los comportamientos diferenciales que se muestran por grupo de pobreza y por sexo. En primer lugar, si bien las cifras no son considerables, los niveles de actividad de los niños guardan relación directa con las condiciones de pobreza de los hogares y reflejan las influencias que ellas imponen en el trabajo de los niños. Por otro lado, si se compara la participación por sexo entre los distintos grupos, se observan algunas diferencias que podrían estar denotando comportamientos diferentes en el uso de la fuerza de trabajo infantil por sexo, para cada grupo de pobreza. Así, mientras que en el grupo de los pobres estructurales los varones y las mujeres tienen tasas de actividad prácticamente iguales, con ligero aumento correspondiente a estas últimas, entre los pauperizados los varones registran tasas mucho más altas que las mujeres, pues representan algo más de tres cuartos del total de los activos en esas edades. En el caso de los no pobres, si bien algo menos acentuada, se encuentra una tendencia similar a la de los pauperizados con dos tercios de varones en el total de activos de ese tramo de edades.

Como último comentario, parece necesario prevenir acerca de las explicaciones simplistas que atribuyen las condiciones de pobreza de los hogares al mayor número de hijos, con sus efectos en los bajos niveles de participación de

trabajadores secundarios y tasas de dependencia más altas, omitiendo reconocer los procesos de producción y reproducción de la pobreza y cómo a través de ellos se articulan las determinaciones causales del contexto, que operan en la pauperización de los hogares, junto con los comportamientos sociales y demográficos de sus miembros que condicionan la reproducción de esa situación de una generación a otra.

#### b) Inactivos

Cerca del 43% de la población de inactivos pertenece a hogares clasificados como pobres por alguno de los dos criterios de medición utilizados por la IPA. Esta comprobación pone de manifiesto la fuerte influencia de la presencia de miembros inactivos en las condiciones de pobreza de los hogares. (Cuadro 4.10).

En el total de inactivos las mujeres están relativamente más representadas que los varones como resultado de la presencia dominante de las amas de casa dentro de esta categoría.

Cuando se comparan los inactivos por sexo y por grupo de pobreza se observa que algo más del 90% de los varones del grupo no pobre se concentra en las categorías de jubilados y estudiantes. En cambio, entre los estructurales y los pauperizados el peso es sustantivamente menor, muy especialmente el de los jubilados.

La fuerte presencia de jubilados en el grupo no pobre guarda relación con la estructura de edades de este grupo, donde se concentra la mayor proporción de varones mayores de 60 años. Por otra parte, el importante porcentaje de varones dedicados al estudio, parece reflejar la postergación en las edades de ingreso en la actividad laboral por parte de este grupo, como consecuencia de una permanencia más prolongada en el sistema educativo, posiblemente hasta completar estudios terciarios o superiores.

En el caso de los pauperizados, la presencia de jubilados manifiesta, como ya se señaló, el importante porcentaje de hogares con jefes jubilados de la actividad, y que caen en este grupo por bajos ingresos jubilatorios. En cambio, la menor proporción de inactivos en esta categoría dentro de los estructurales está evidentemente relacionada con la estructura de edades de este grupo, de composición mucho más joven que los otros.

Un aspecto que conviene destacar dentro de estos mismos grupos, especialmente en el caso de los estructurales, es la significativa presencia de la categoría "otros", donde es posible suponer que se engloban diferentes formas de actividad no convencionales o informales, practicadas por esta población para compensar las condiciones de pobreza de sus hogares. De la misma manera, parece igualmente importante señalar el alto porcentaje de varones en la categoría inválidos registrado en los grupos de pobreza, a diferencia del grupo de no pobres, donde su representación disminuye marcadamente.

Cuadro 4.10

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION INACTIVA POR SEXO, SEGUN GRUPOS DE POBREZA  
(Población de 15 años y más)**

Condición de Inactividad	Pobres estructurales			Pauperizados			No Pobres			Total		
	Varones %	Mujeres %	Total %	Varones %	Mujeres %	Total %	Varones %	Mujeres %	Total %	Varones %	Mujeres %	Total %
Quehaceres domésticos	7.2	76.7	64.1	3.1	76.1	56.5	1.9	64.4	48.3	2.8	69.5	52.7
Estudiantes	24.8	10.0	12.7	21.5	10.8	13.7	29.6	11.3	16.0	26.6	11.0	14.9
Jubilados	25.9	7.3	10.7	54.2	7.3	19.9	60.7	22.3	32.2	55.5	15.9	25.8
Inválidos	15.2	2.5	4.8	10.9	3.8	5.7	2.1	1.2	1.4	6.0	2.1	3.1
Otros	26.9	3.5	7.7	10.3	2.0	4.3	5.7	0.9	2.1	9.1	1.6	3.5
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(en miles)	18.2	81.8	100.0	26.8	73.2	100.0	25.8	74.2	100.0	25.2	74.8	100.0

Fuente: INDEC, Proyecto IPA

Para el caso de las mujeres los perfiles de distribución presentan, al igual que entre los varones, significativas diferencias entre pobres y no pobres. Mientras que en este último grupo la mayor proporción se concentra en las amas de casa y las jubiladas, en los grupos pobres eso sucede en la categoría de amas de casa y estudiantes. Aquí es interesante llamar la atención sobre las diferencias entre los porcentajes de mujeres dedicadas a quehaceres domésticos en los grupos pobres y no pobres, posiblemente como resultado de los ciclos vitales propios de estas mujeres en cada grupo de pobreza y su disponibilidad para la participación en actividades económicas.

Cuadro 4.11  
**TASAS DE DESOCUPACION POR SEXO Y EDAD SEGUN GRUPOS DE POBREZA (Población de 15 y más años). Porcentajes.**

Grupos de edad (años)	Pobres estructurales			Pauperizados			No pobres		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
15-24	21.5	14.0	19.2	16.6	25.9	19.9	9.2	10.6	9.8
25-29	7.4	6.0	7.1	4.1	9.6	5.7	2.4	2.7	2.5
60 y más	0.0	3.4	1.8	13.4	2.6	8.7	1.1	0.0	0.7
Total	11.0	8.5	10.4	7.1	13.3	9.1	3.6	4.4	3.9

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Cuando se compara la desocupación por sexo entre los grupos de pobreza, se observan entre los varones tasas estructurales de desocupación más altas que entre las mujeres de ese mismo grupo, a diferencia de la situación entre los pauperizados y no pobres, donde las tasas de desocupación de las mujeres son más altas que las de los varones. Al parecer, estas diferencias reflejan los efectos en los comportamientos por sexo de la composición de los hogares en los distintos grupos, y de los condicionantes que imponen las diferentes situaciones de pobreza y la demanda de trabajo. En este sentido, la proporción relativamente elevada de mujeres del grupo de pauperizados que buscan activamente empleo parece traducir la presión sobre el mercado de trabajo de los trabajadores secundarios de los hogares de este grupo, para compensar su déficit de ingresos. De la misma manera, la alta tasa de desempleo de los mayores de 60 años parece corresponderse con la importante presencia de hogares de jubilados con bajos ingresos que integran este grupo, y que procuran volver a la actividad para compensar la caída de sus ingresos. Por otro lado, la importante proporción de varones y mujeres en edades adultas, de 25 a 59 años, que buscan empleo en este grupo, podría reflejar la presencia de trabajadores primarios despedidos, de jefas mujeres, y/o cónyuges en hogares en proceso de pauperización por pérdida del empleo o la caída en los ingresos.

En el caso de los varones del grupo estructural, las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes parece relacionarse, en primer lugar, con la propia estructura de edades de este grupo, de composición predominantemente joven, y por otro lado, con la ya señalada característica de los varones de este grupo de incorporarse desde edades tempranas al mercado de trabajo. Por otra parte, las tasas de desempleo entre los adultos de 25 a 59 años, parecen reflejar los altos niveles de inestabilidad de las ocupaciones de esta población en esas edades.

Finalmente, parece importante destacar nuevamente los altos niveles de desempleo que registran los jóvenes entre 15 y 24 años en todos los grupos considerados, si bien más acentuadamente entre los pobres, poniendo de manifiesto la gravedad de las dificultades existentes para la incorporación de ese estrato en el mercado de trabajo bonaerense.

#### c) Las categorías de ocupación

Como es reconocido habitualmente, el grado de generalización de las relaciones salariales es un fuerte indicador del nivel de estructuración del mercado de trabajo y de las relaciones sociales de producción que le sirven de base. De todas maneras, más allá de esta característica, la amplia variedad de formas y condiciones del asalariamiento son indicativos de las heterogeneidades observables en la oferta y la demanda que operan en esas relaciones.

A partir de este reconocimiento es importante llamar la atención sobre las diferencias que pueden existir dentro de esta categoría entre los distintos grupos de pobreza, y que no necesariamente se traducen en la diferenciación sectorial que se utiliza en esta presentación.

Al analizar la distribución de los ocupados, por categoría ocupacional, se encuentra un 72.6% de asalariados y el 27.4% restante de no asalariados. Los asalariados se integran en un 67% por trabajadores del sector privado, en el 22.3% del sector público y en el 10% restante por asalariados del servicio doméstico. Por su parte, entre los no asalariados, el 80% corresponde a la categoría cuenta propia y el 20% restante se distribuye en las categorías de patrón y ayuda familiar. (Cuadro 4.12).

Cuando se comparan las estructuras ocupacionales de los tres grupos de pobreza, se aprecian importantes diferencias en el nivel y la composición de los asalariados. En primer lugar, las tasas de asalariamiento para estos grupos son respectivamente del 73% para los no pobres, del 68% para los pauperizados y del 77.3% para los estructurales, lo cual revela el importante nivel de generalización de las relaciones de asalariamiento existentes en todos los grupos destacan los estructurales y los no pobres en relación con los pauperizados.

Por otra parte, al analizar la composición del asalariamiento, entre los no pobres se destacan fuertemente los trabajadores del sector público, quienes representan algo más del 26% del total de los asalariados de este grupo mientras que entre los pauperizados y los estructurales representan el 18% y el 13%,

Cuadro 4.12  
CATEGORIA OCUPACIONAL, SEGUN GRUPOS DE POBREZA  
(POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS)

Categoría ocupacional	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Asalariados privados	54.3	44.0	48.9	48.5 1,342.3
Asalariados públicos	10.4	12.7	19.1	16.8 464.5
Servicio doméstico	12.6	11.5	5.0	7.3 201.3
Cuenta propia	21.3	27.6	21.1	22.5 621.7
Patrón	0.4	1.3	3.7	2.8 78.6
Ayuda familiar	1.0	2.6	2.1	2.1 58.0
No sabe/No responde	-	0.2	-	0.0 1.1
Total %	11.3	21.1	67.6	100.0
(en miles)	314.0	582.7	1,870.8	2,767.5

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

respectivamente, del total de ocupados en esta categoría. En estos últimos grupos los asalariados del servicio doméstico prácticamente triplican la representación de los no pobres en la categoría (16%, 16.8% y 6.8%, respectivamente) poniendo claramente de manifiesto la importancia de esta forma de actividad para las mujeres de esos grupos.

Finalmente, en los tres grupos los asalariados del sector privado concentran las mayores proporciones de ocupados, poniendo de manifiesto la decisiva importancia del mercado de trabajo de este sector para el total de la PEA. En las categorías de no asalariados el grupo de los pauperizados registra la proporción más alta de trabajadores por cuenta propia, y posiblemente en correspondencia con esta situación, presenta también la mayor representación de ayudas familiares. Entre los no pobres, los patrones representan el 14% de los no asalariados, mientras que entre los pauperizados y los estructurales representan el 4.1% y el 1.7%, respectivamente.



#### 4.4.4. Algunas características educacionales

##### a) Nivel de instrucción alcanzado

Como se ha descrito reiteradamente, a partir de la segunda posguerra mundial América Latina ha sido la región del mundo en la que los sistemas educativos se han expandido con mayor rapidez: en algunos períodos y en algunos países han llegado a duplicar la tasa de crecimiento vegetativo de la población.

En la Argentina, también se verificó este fenómeno, tal como se registra en las estadísticas anuales del sector desde mediados de la década del 40, y como se comprueba por las cifras recogidas para este estudio. En el conjunto de la población adulta estudiada (de 18 y más años), alrededor del 3.1% no ha aprobado ningún grado, ya sea porque no fue a la escuela, o porque, habiendo

ido, no logró aprobar siquiera el primer grado de la escuela primaria. Este grupo permite cuantificar la marginación por exclusión total. A esto hay que agregar que el 22.1% de la población no aprobó la escuela primaria, lo cual eleva a más de un 25% la proporción de población con educación insuficiente. Del 75% que aprobó la escuela primaria, la mitad no intentó estudios superiores. La otra mitad sí los cursó, con resultados diversos.

La visualización del valor de la escuela como determinante de la futura ocupación, fue una de las causas de esta explosión de la demanda de educación por algunos grupos, y de más educación por otros que ya tenían acceso al sistema escolar. Además, a raíz de que originalmente el acceso al sistema escolar y la permanencia en él no eran iguales para todos los sectores de la sociedad, esta expansión ha tenido efectos concomitantes pero diferenciables en los diferentes grupos poblacionales.

Como puede observarse, estas afirmaciones generales varían al considerar los diferentes niveles educativos en función de la condición de pobreza. En el extremo inferior, correspondiente a los que no tienen educación o apenas han cursado la escuela primaria en forma incompleta, se agrupa al 45.3% de los pobres estructurales, el 29% de los pauperizados y el 20% de los considerados no pobres.

Comparativamente, apenas el 4.5% de los pobres estructurales completó la escuela secundaria, mientras que entre los pauperizados y los no pobres los porcentajes se elevan al 6.7% y al 14.5% respectivamente. Finalmente, en el nivel universitario se completa este panorama de las diferencias: se aprecia la fuerte correlación entre ambos aspectos: apenas el 0.8% de los pobres estructurales alcanzan ese nivel, porcentaje que llega al 3.4% entre los pauperizados y al 13.0% entre los no pobres.

##### b) Tasas de escolarización

Las tasas de escolarización relacionan la proporción entre el número de niños que en cada edad asiste a establecimientos educativos y la población total de niños de esa edad. La difusión masiva alcanzada por la enseñanza primaria en el país, así como el déficit que se advierte en el nivel preprimario, conocido como preescolar o jardín de infantes, se evidencian en el Cuadro 4.14.

A los 13 años comienza a manifestarse un descenso, que se acentúa a los 14, señalando que alrededor de un 10% de la población infantil se aleja a esa edad del sistema educativo en el conurbano. Sin embargo, si se analiza la permanencia en el sistema educativo según la situación de privación, se observa la discriminación de los sectores más desfavorecidos.

El primer elemento para destacar es que en todas las edades hay diferencias notorias entre el grupo de no pobres y el resto. Por otra parte, los pauperizados muestran un comportamiento más semejante al de los niños pertenecientes a hogares no pobres que al de los pobres estructurales. Esto confirma la validez de los criterios seguidos para analizar la problemática de la pobreza, ya que los

Cuadro 4.13  
MAXIMO NIVEL DE INSTRUCCION ALCANZADO,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA (Población de 18 años y más)

Nivel de instrucción	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Sin educación	6.1	3.9	2.3	3.1 148.5
Primaria incompleta	39.2	25.4	17.7	22.1 1,044.8
Primaria completa	36.1	43.2	34.7	37.0 1,746.7
Secundaria incompleta	12.7	16.8	17.5	16.8 792.9
Secundaria completa	4.5	6.7	14.5	11.4 538.1
Universitaria incompleta - completa	0.8	3.4	13.0	9.2 432.7
NS/SR	0.5	0.7	0.2	0.4 17.9
Total % (en miles)	11.6 549.8	25.0 1,181.8	63.3 2,990.0	100.0 4,721.6

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Cuadro 4.14  
**TASAS DE ESCOLARIZACION DE LOS NIÑOS ENTRE 4 Y 14 AÑOS,  
 SEGUN GRUPOS DE POBREZA. Porcentajes**

Edad	Pobres estructu- rales	Pauperi- zados	No pobres	Total
4	30.8	41.8	80.7	55.2
5	64.2	76.8	91.0	78.4
6	79.3	99.3	100.0	93.5
7	97.4	100.0	100.0	99.3
8	91.9	100.0	100.0	97.9
9	93.0	100.0	100.0	98.2
10	92.1	100.0	100.0	98.0
11	92.3	100.0	100.0	97.9
12	86.7	100.0	100.0	97.0
13	86.4	94.5	92.3	91.4
14	73.2	81.1	94.4	87.3

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

pauperizados mantienen pautas de vida compartidas por los no pobres, como las que asignan a la educación un valor indiscutido, más allá de las dificultades que implica una situación de deterioro económico-social.

Así, entre los 6 y los 13 años los niños de los hogares pauperizados tienen tasas de escolarización casi idénticas a las de los niños que forman parte de su grupo de origen, el de los no pobres.

En el ciclo preescolar se observa que a la edad de 4 años asisten al jardín de infantes 3 de cada 10 niños del grupo de pobres estructurales y sólo 4 de 10, del grupo de pauperizados, mientras que en el grupo de no pobres la concurrencia es del 80%<sup>9</sup>. Al año siguiente la proporción de niños que se incorpora al preescolar se duplica en los dos grupos de pobreza.

El problema del ingreso tardío se reduce prácticamente a los niños de este grupo. Inclusive a lo largo de los años que coinciden con el ciclo primario, los únicos niños que dejan de asistir a los establecimientos educativos pertenecen al grupo de los pobres estructurales, con un porcentaje de abandono que va desde 3% a los 7 años, hasta 14% a los 12 y 13 años.

En los otros dos grupos, el problema del abandono no se observa hasta los 13 años y, más acentuadamente en el caso de los pauperizados, entre los niños

<sup>9</sup> Esta situación puede atribuirse a dos factores: en primer lugar, al rechazo de los padres a vincular a los niños con el sistema educativo a edades muy tempranas y, en segundo lugar, a los limitantes que impone el mismo sistema, al no ofrecer acceso masivo al preescolar a partir de los 4 años.

de 14 años, edad a la que 2 de cada 10 chicos quedan fuera del sistema educativo.

#### 4.4.5 El acceso a los servicios de atención médica

##### a) Cobertura de salud

En nuestro país, el sistema de salud está organizado básicamente en tres subsectores desarticulados y fragmentados entre sí; el oficial, el de las obras sociales y el privado. En este marco, la cobertura de salud se expresa en la vinculación que la población tiene con cada uno de ellos. Esto se manifiesta específicamente en el acceso de parte de la población a prestadores dependientes de obras sociales o prepagas. El resto de la población tiene como alternativa recurrir al sector oficial o pagar la prestación.

En 1980, la Encuesta de Utilización de Servicios y Gastos en Atención Médica que realizó el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente indicaba que el 33.4% de la población del conurbano no tenía ningún tipo de cobertura de servicio de salud. Ocho años después ese porcentaje se mantiene igual. Sin embargo, esta cobertura no es homogénea para toda la población: los niveles varían para los diferentes grupos de edades y sectores sociales. (Cuadro 4.15).

Específicamente, aparecen diferenciados los niños y los mayores de 60 años. Entre los primeros, son los menores de 3 años los que tienen más baja cobertura, aunque es precisamente a esta edad cuando resulta más necesario contar con servicios de salud, ya que corresponde a la etapa del ciclo vital en la que se está más expuesto a la enfermedad.

La situación se invierte a partir de los 60 años, pues este grupo de edades está cubierto casi en un 90%, dada la organización del régimen jubilatorio, especialmente respecto de la prestación del servicio efectuada por el PAMI (Obra social para jubilados y pensionados). La desigualdad se agrava si se incluye en el análisis la variable "pobreza", puesto que si bien sigue manteniéndose la tendencia descrita, aparecen claramente las diferencias. Mientras que entre los pobres aproximadamente 1 de cada 2 personas no tiene cobertura, entre los no pobres la proporción es de 1 de cada 4, con el agregado de que en este sector muchas personas están en condiciones de pagar la atención de su salud.

##### b) Demanda y usos de servicios de salud

La demanda de servicios de salud por parte de la población puede estar motivada por distintos factores, que en última instancia es posible reducir a dos fundamentales:

- Los que demandan servicios por percibir enfermedad, malestar o haber tenido algún accidente.

Cuadro 4.15

## COBERTURA DE SALUD DE LA POBLACION. POR GRUPOS DE EDAD. SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Grupos de Edad	Pobres estructurales			Pauperizados			No Pobres			Total		
	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %
	Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %	
0 - 2	40.4	59.6	9.9	50.8	49.2	6.2	80.3	19.7	3.7	58.8	41.2	5.4
3 - 5	44.2	55.8	9.7	56.7	43.3	6.4	84.8	15.2	3.9	64.0	36.0	5.5
6 - 14	46.6	53.4	28.3	55.6	44.4	23.6	81.2	18.8	13.3	63.5	36.5	18.6
15 - 60	44.1	55.9	48.7	53.3	46.7	52.9	72.8	27.2	64.5	64.0	36.0	58.7
61 y más	76.6	23.4	3.4	83.2	16.8	10.9	92.4	7.6	14.7	89.2	10.8	11.8
Total %	45.5	54.5	100.0	57.4	42.6	100.0	77.5	22.5	100.0	66.6	33.4	100.0
(en miles)	541.2	646.4	1,187.6	1,161.8	861.4	2,023.2	3,129.9	909.0	4,038.9	4,832.9	2,416.8	7,249.7

Fuente: INDEC, Proyecto IPA

- Los que concurren a servicios de salud para control, por cumplimiento de prescripción profesional o por voluntad de verificar preventivamente su estado de salud.

Es importante aclarar que la percepción de enfermedad no termina necesariamente en una demanda específica a un servicio de salud. Esto depende de diversos factores, básicamente de la organización y accesibilidad de la oferta del sistema de salud y de las actitudes personales hacia la salud y la enfermedad, que generalmente son similares entre quienes pertenecen a un mismo sector social.

En el momento de efectuar el análisis de la demanda se encararon por separado los dos aspectos. Sobre la percepción de enfermedad se indagó al total de la población, en tanto que la asistencia a los centros de salud, en actitud preventiva o por continuación de tratamiento, se relevó sólo entre los que manifestaron no sentirse enfermos durante el mes anterior a la encuesta. (Cuadros 4.16 y 4.17).

Por último, se evaluó el uso de servicios de salud interpretando los datos obtenidos como de concurrencia a ellos.

Del análisis de la información surge que son los niños y los mayores de 60 años quienes más perciben enfermedad. A su vez, los no pobres declaran percibir más enfermedades que los pobres. Esto requiere tener en cuenta la distinción entre estar enfermo y percibirlo.

La percepción de la enfermedad se configura sobre una concepción de la salud y la enfermedad estrechamente vinculada con la ubicación socioeconómica de las personas. Podría pensarse que entre los sectores que se encuentran en un nivel de supervivencia, hay un uso más intensivo del cuerpo en las actividades laborales y doméstica y un registro menor de síntomas leves, por las complicaciones que acarrearía al trabajo y al hogar, por un lado, y por la dificultad del acceso a su atención, por el otro. Esto alerta sobre lo discriminatoria que resulta la organización del sistema de salud a partir de la percepción y la demanda espontánea o de las necesidades de la oferta, y no en función de los problemas de salud de la población.

La diferencia entre los distintos grupos de pobreza se reproduce también en la actividad preventiva, ya que los estratos pobres estructurales consultan por ese motivo menos de la mitad de veces que los no pobres. También se refleja esta tendencia en el uso de los servicios de salud pues hay una marcada disimilitud en el acceso a los servicios, siendo los pobres estructurales los más impedidos y cerrando así el ciclo reproductivo de la pobreza (Cuadro 4.18).

## c) Control prenatal

La cobertura de salud también puede analizarse desde el efecto de las políticas de salud sobre la población. Estas deberían actuar oportunamente anticipando los problemas, focalizadas en los sectores que presentan más posibilidades de enfermar o morir, es decir, protegiendo a los más vulnerables

Cuadro 4.16

## PERCEPCION DE ENFERMEDAD. POR GRUPOS DE EDAD. SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Grupos de Edad	Pobres estructurales			Pauperizados			No Pobres			Total		
	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %
	Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %	
0 - 2	20.8	79.2	9.9	18.8	81.2	6.2	24.1	75.9	3.7	21.2	78.8	5.4
3 - 5	18.1	81.9	9.7	13.7	86.3	6.4	22.3	77.7	3.9	18.3	81.7	5.5
6 - 14	12.0	88.0	28.3	12.8	87.2	23.6	10.6	89.4	13.3	11.7	88.3	18.6
15 - 60	13.9	86.1	48.7	14.0	86.0	52.9	15.9	84.1	64.5	15.1	84.9	58.7
61 y más	22.4	77.6	3.4	24.4	75.6	10.9	33.8	66.2	14.7	30.8	69.2	11.8
Total %	14.8	85.2	100.0	15.1	84.9	100.0	18.4	81.6	100.0	16.9	83.1	100.0
(En miles)	175.8	1,011.8	1,187.6	305.5	1,717.7	2,023.2	743.1	3,295.8	4,038.9	1,224.4	6,025.3	7,249.7

Fuente: INDEC, Proyecto IPA

Cuadro 4.17

## CONSULTA A SERVICIOS DE SALUD DE LA POBLACION QUE NO PERCIBIO ENFERMEDAD. POR GRUPOS DE EDAD. SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Grupos de Edad	Pobres estructurales			Pauperizados			No Pobres			Total		
	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %	Cobertura		Total %
	Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %		Si %	No %	
0 - 2	11.3	88.7	9.2	23.1	76.9	6.0	45.0	55.0	3.4	27.3	72.1	5.1
3 - 5	1.3	98.7	9.3	4.5	95.5	6.5	15.8	84.2	3.7	7.8	92.2	5.4
6 - 14	2.4	97.6	29.2	5.4	94.6	24.2	7.7	92.3	14.5	5.6	94.4	19.7
15 - 60	4.8	95.2	49.1	5.7	94.3	53.6	8.8	91.2	66.5	7.4	92.6	59.9
61 y más	15.0	85.0	3.1	22.4	77.6	9.7	13.1	86.9	12.0	15.8	84.2	9.8
Total %	4.7	95.3	100.0	8.2	91.8	100.0	10.6	89.4	100.0	8.5	91.1	100.0
(En miles)	47.6	965.4	1,013.0	141.3	1,581.7	1,723.0	349.9	2,950.8	3,300.7	538.8	5,497.9	6,036.7

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

## USUARIOS DE SERVICIOS DE SALUD POR GRUPOS DE EDAD, SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Grupos de Edad	Pobres estructurales				Pauperizados				No Pobres				Total			
	Cobertura		Total %	Total	Cobertura		Total %	Total	Cobertura		Total %	Total	Cobertura		Total %	
	Si %	No %			Si %	No %			Si %	No %			Si %	No %		
0 - 2	29.1	70.9	9.9	20.4	37.2	62.8	6.3	56.2	43.8	3.7	41.9	58.1	5.4			
3 - 5	16.6	83.4	9.7	17.2	82.8	6.4	34.3	65.7	3.9	23.7	76.3	5.5				
6 - 14	11.6	88.4	28.3	16.1	83.9	23.5	16.2	83.8	13.2	15.0	85.0	18.6				
15 - 60	15.0	85.0	48.7	17.0	83.0	52.9	21.1	78.9	64.5	19.3	80.7	58.7				
61 y más	29.7	70.3	3.4	38.6	61.4	10.9	38.5	61.5	14.7	38.1	61.9	11.8				
Total %	16.1	83.9	100.0	20.4	79.6	100.0	24.8	75.2	100.0	22.2	77.8	100.0				
(En miles)	191.3	997.0	1,188.3	414.0	1,615.5	2,029.5	1,002.6	3,040.0	4,042.6	1,607.9	5,652.5	7,260.4				

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

desde el inicio de la vida. La captación precoz y el correcto seguimiento del embarazo se convierten así en prioritarios para evitar o anticipar riesgos para la madre y el hijo durante el embarazo y el parto, así como para asegurar el correcto desarrollo y crecimiento de los niños. Para obtener esta información se indagó sobre la efectivización del control, el mes de captación y la cantidad de controles que tuvo la madre desde el embarazo hasta que su hijo cumplió 4 años. La normativa indica que es necesaria la captación antes del tercer mes y la realización de un control por mes a partir de aquella.

Si se analiza la situación diferencial a partir de la inclusión de los distintos niveles de pobreza, aparece significativamente que las madres pertenecientes al grupo de pobres estructurales controlan menos y más tardíamente su embarazo que los otros. Esto profundiza la desigualdad futura del que nace, por la mayor probabilidad de enfermar o morir. No controlan su embarazo menos de 1 de cada 10 madres de los sectores pobres estructurales, 1 de cada 40 de los pauperizados y 1 de cada 100 de los no pobres. Este panorama se agrava si se agrega que el 10.5% de las madres que controlan, entre los pobres estructurales, lo hacen a partir del sexto mes (Cuadro 4.19).

Cuadro 4.19  
MES DE CAPTACION DEL EMBARAZO POR PARTE DEL SISTEMA DE SALUD, SEGUN GRUPOS DE POBREZA  
(Mujeres con hijos menores de 4 años)

Mes de captación del embarazo	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
No captados	8.0	2.3	1.1	3.4
Antes de 3 meses	61.9	67.0	83.4	72.2
4 a 5 meses	19.2	24.6	13.1	18.6
6 y más meses	10.5	5.5	2.4	5.6
NS/NR	0.4	0.5	0.0	0.3
Total %	26.5	33.5	40.0	100.0
(en miles)	98.8	124.8	149.1	372.7

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Si se considera la cantidad de controles efectuados, sólo la mitad de las madres del grupo de pobres estructurales realizan los controles óptimos, en comparación con el 62.2% de las pertenecientes a los pauperizados y el 75% a los no pobres. Inversamente, si analizamos a las que efectúan escasos controles, resulta claro el predominio de las que pertenecen a sectores pobres estructurales. (Cuadro 4.20).

Cuando la perspectiva de análisis se enfoca sobre la actitud de la madre, puede abordarse desde una combinación de los siguientes factores:

Cuadro 4.20  
**CANTIDAD DE CONTROLES PRENATALES,  
 SEGUN GRUPOS DE POBREZA. (Mujeres con hijos menores de 4 años)**

Controles pre-natales	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
1 - 2	7.5	2.7	0.7	3.1
3 - 4	17.1	11.9	4.2	10.1
5 - 6	20.0	22.4	21.1	21.3
7 y más	55.0	62.1	75.0	64.7
NS/NR	0.3	1.0	1.0	0.8
Total %	25.2	33.7	41.1	100.0
(en miles)	90.9	121.5	148.0	360.4

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

1. La oferta del sector salud, que excluye a ciertos sectores sociales por la inaccesibilidad económica, física, cultural y social, condicionando la demanda, objetiva y subjetivamente, especialmente en el Conurbano Bonaerense, donde la atención del parto se cumple en condiciones infrahumanas. Si se observa la heterogeneidad del comportamiento en el marco de la pobreza, puede entenderse la actitud distinta de los pauperizados, por estar o haber estado insertos en el sector de obras sociales.
  2. Difiere la imagen y conciencia de los distintos estratos de la sociedad sobre el hecho del embarazo. En los sectores de subsistencia suele percibirse como un episodio cotidiano que es afrontado con repertorios propios, a partir de la experiencia de tener muchos hijos, y en el que se prioriza la opinión de los otros componentes del mismo grupo social.
- Otro elemento para tener en cuenta son las estrategias de supervivencia que adopta la madre de ese grupo social hacia la familia en su conjunto, puesto que los apremios cotidianos le imposibilitan prácticamente internalizar el concepto de prevención.

#### 4.4.6 Hogares beneficiarios del PAN

La Investigación sobre la pobreza en la Argentina intenta responder, entre otros, el interrogante sobre qué grado de cobertura ha alcanzado efectivamente el Plan Alimentario Nacional (PAN), dentro del análisis de las principales acciones del complemento alimentario que cumple el sector público en el Conurbano Bonaerense, así como establecer el grado de diferenciación que existe entre los hogares según su condición de pobreza. Se determinó que el

Cuadro 4.21  
**HOGARES BENEFICIARIOS DEL PAN, SEGUN GRUPOS DE POBREZA**

Cobertura P.A.N.	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Recibe	42.0	19.0	3.4	11.8
Recibió	15.4	10.1	3.3	6.4
Nunca recibió	42.7	70.9	93.3	126.1
Total %	11.6	25.2	63.2	81.8
(en miles)	227.8	496.1	1,246.7	1,612.0
				1,970.6

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

12% de los hogares, aproximadamente 230,000 familias, recibían la caja del PAN al momento de la encuesta.

Asimismo, se observa un procedimiento de selección de beneficiarios que se ajusta a las necesidades, puesto que la mayor parte de los receptores corresponden a familias pobres (190,000). Sin embargo, es importante observar que casi 100,000 hogares del estrato de los pobres estructurales y 350,000 del de los pauperizados nunca recibieron las cajas del PAN.

#### 4.4.7 Los Adolescentes y la Pobreza.

##### a) Las actividades de los adolescentes

A fin de ilustrar los diversos ámbitos en los que se desarrolla la vida de los adolescentes, se han seleccionado algunos indicadores que permiten corroborar la discriminación entre los distintos grupos de pobreza. Ellos son: su actividad predominante, nivel educativo, inserción laboral, motivo para trabajar y uso del tiempo libre.

En este cuadro se pone en evidencia lo que bien podría ser el anuncio de un viraje cultural importante en la sociedad del conurbano: el trabajo como actividad muy difundida entre los adolescentes, sin distinción de su estrato social. Casi la mitad de los adolescentes de los grupos pobres estructurales y no pobres trabajan, pero sólo lo hace un tercio de los pauperizados. En cambio, se observa la supervivencia de un rasgo de discriminación estructural: 7 de cada 10 jóvenes no pobres y 6 de cada 10 chicos pauperizados estudian, trabajen o no, mientras que sólo 5 de cada 10 pobres estructurales lo hace.

En síntesis, mientras que el trabajo parece estar difundiendo como parte integrante de la vida cotidiana de estos adolescentes, el mundo de la escuela sigue marcando una discriminación significativa entre sectores sociales. Sin

Cuadro 4.22 a.  
CONDICION DE ACTIVIDAD DE LOS ADOLESCENTES,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Condición de actividad	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Sólo trabaja (1)	26.8	19.3	24.2	23.2
Sólo estudia (2)	29.5	47.9	44.9	43.2
Trabaja y estudia (3)	22.2	15.2	24.5	21.4
Tareas de la casa (4)	16.9	8.9	3.9	7.6
Nada (5)	3.0	8.5	2.1	4.1
Otros (6)	1.6	0.2	0.4	0.5
Total % (en miles)	18.0	29.9	52.1	100.0
	87.4	145.6	253.6	486.6

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Cuadro 4.22 b.  
CONDICION DE ACTIVIDAD DE LOS ADOLESCENTES,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Condición de actividad	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Trabajó más Trabajó y estudió (1 + 3)	49,0	34,5	48,7	44,6 217,0
Estudió más Trabajó y estudió (2 + 3)	51,7	63,1	69,4	64,6 314,3

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

embargo, los adolescentes pauperizados parecen evidenciar algunas dificultades de inserción en el mercado laboral, ya que un 8.5% declara no hacer nada.

La proporción de adolescentes que solamente se dedica al estudio en el grupo de no pobres es un tercio superior a la del grupo de los estructurales, y casi igual al de los pauperizados, confirmando la identidad histórica entre los miembros de este último grupo y los no pobres.

b) La inserción laboral

Si bien todos trabajan en parecidas magnitudes, no lo hacen en la misma actividad, como puede observarse en el Cuadro 4.23. Mientras que las ocupaciones más habituales en los adolescentes pobres estructurales son el servicio doméstico, actividades en el comercio como no vendedores (cadetes, maestranza, etc.) y el transporte, los adolescentes no pobres trabajan como vendedores, aunque también como no vendedores y en el transporte. Los del grupo de los

Cuadro 4.23  
INSERCIÓN LABORAL DE LOS ADOLESCENTES,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Inserción laboral	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Administración pública	0.3	-	2.2	1.4 3.0
Servicio doméstico	17.2	18.1	3.0	9.0 19.5
Construcción	11.8	11.0	6.0	8.2 17.8
Comercio no vendedor	17.6	4.0	19.0	15.4 33.4
Comercio vendedor	13.4	23.8	21.0	20.2 43.8
Restaurante	3.4	0.8	0.4	1.0 2.2
Transporte, cargas e industrias	18.8	15.3	32.2	26.0 56.4
Servicios personales	11.5	19.3	8.7	11.5 25.0
Industria de la confección	5.6	5.3	3.5	4.3 9.3
Agricultura	0.3	-	-	0.1 0.2
Resto	-	2.5	4.0	2.9 6.3
Total % (en miles)	18.8	22.5	58.7	100.0 217.0
	40.8	48.8	127.4	

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

pauperizados, curiosamente, aparecen en el servicio doméstico y en servicios personales, además de tener peso importante como vendedores.

Resulta clara aquí la segmentación del mercado de trabajo adolescente, aunque incluya cierta zona de superposición. Ocupaciones de escaso o nulo prestigio social y con condiciones de trabajo desfavorables, como el servicio doméstico y la construcción, tienen escasa vigencia entre los trabajadores no pobres, que, en cambio, parecen ocupar el espacio más valorizado de empleado de ventas.

Por qué trabajan, a su juicio, estos jóvenes? Tal como se comprueba en el Cuadro 4.24, mientras que casi la mitad de los pobres estructurales dicen trabajar para aportar dinero a su familia, la misma proporción de no pobres dice hacerlo para tener dinero para sus gastos. Estas respuestas refuerzan la segmentación mencionada. Sin embargo, 3 de cada 10 adolescentes no pobres también dicen trabajar para aportar a su familia, y otros tantos pobres estructurales dicen que lo hacen para sus propios gastos.

Los elementos aportados permiten enunciar una hipótesis que merecería verificación empírica en el futuro y, por lo menos, profunda reflexión desde este momento: el trabajo adolescente en los sectores medios, no pobres, tiene las

Cuadro 4.24  
MOTIVO POR EL CUAL TRABAJAN LOS ADOLESCENTES,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Motivo por el que trabajan	Pobres Estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Para mis gastos	27.6	35.9	45.4	39.9 86.6
Aportar a mi familia	43.2	39.3	26.3	32.4 70.3
Porque no quise estudiar	2.9	2.4	8.0	5.8 12.6
Para hacer algo	1.4	3.3	0.4	1.2 2.6
Me gusta lo que hago	3.2	7.9	3.7	4.5 9.8
Otros	21.6	11.0	16.3	16.2 35.1
Total %	18.8	22.5	58.7	100.0
(en miles)	40.8	48.8	127.4	217.0

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

características de una estrategia cultural, emparentada con la de los mismos sectores en los países industrializados, donde tiende a dar respuesta individual a las estimulaciones y exigencias consumistas de los medios de comunicación. Lo preocupante es que este movimiento cultural desplaza a los jóvenes de los sectores pobres de las oportunidades de movilidad social por la vía del empleo, ya que los empleos más ventajosos son ocupados por los no pobres.

Si se suma el hecho ya mencionado de que el sistema educativo sigue siendo ámbito no privativo pero sí privilegiado de estos mismos sectores, aparece claro que la incorporación temprana de los no pobres al mercado de trabajo provoca, por la modalidad que adopta, una segmentación más profunda, en lugar de contribuir a paliarla.

c) Nivel educativo alcanzado

Aunque estos jóvenes pueden aún seguir en el sistema educativo, tal como se comprueba en el Cuadro 4.25, es revelador analizar los desniveles en términos de lo alcanzado hasta ese momento. Mientras que casi no hay pobres con enseñanza primaria incompleta, un quinto de los pobres estructurales está en esa situación; en el otro extremo, 7 de cada 10 no pobres llegan a la escuela secundaria, pero sólo 3 de cada 10 pobres estructurales lo hacen.

Cuadro 4.25  
NIVEL DE INSTRUCCION DE LOS ADOLESCENTES,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Nivel de instrucción	Pobres Estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Sin instrucción	1.0	1.3	-	0.6 2.8
Primaria incompleta	18.9	9.5	3.0	7.8 38.0
Primaria completa	43.9	32.4	19.9	27.9 135.9
Secundaria incompleta	34.0	53.6	70.2	58.7 285.9
Secundaria completa	0.8	2.9	5.3	3.8 18.4
Universitaria incompleta	1.4	0.2	1.6	1.2 5.6
Total %	18.0	29.9	52.1	100.0
(en miles)	87.4	145.6	253.6	486.6

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.



Esta información vuelve a marcar el papel del sistema educativo en la sociedad, su potencialidad legitimadora de las desigualdades sociales y su histórica falta de capacidad de reacción frente a esa función tradicional, pero no por ello –sostenemos– incuestionable. Estos datos muestran la urgencia no sólo de una adecuada política para la adolescencia, sino de un replanteo del sistema educativo desde sus fundamentos mismos.

#### d) Uso del tiempo libre

Puesto que el tiempo libre es una actividad determinada por el sexo de los adolescentes, para presentar esta información se ha combinado el grupo de pobreza de pertenencia con el sexo. Los varones emplean su tiempo libre muy

Cuadro 4.26

#### USO DEL TIEMPO LIBRE. POR SEXO. SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Uso del tiempo libre	Varones				Mujeres			
	Grupos de Pobreza			Total (en miles) %	Grupos de Pobreza			Total (en miles) %
	Estruc- turales %	Pauperi- zados %	No pobres %		Estruc- turales %	Pauperi- zados %	No pobres %	
Va a bailar	2.2	6.1	5.3	5.1 13.7	4.6	5.2	8.5	6.6 14.4
Hace deporte	34.7	31.0	18.0	23.7 63.5	1.7	11.5	14.1	10.6 23.2
Sale con la novia (o)	15.1	9.4	12.4	12.0 32.2	17.8	7.7	17.3	14.3 31.2
Va a la iglesia	4.9	5.8	10.1	8.2 22.0	12.6	10.6	12.4	11.8 26.9
Anda con los amigos por ahí	24.8	17.9	21.6	21.1 56.6	14.7	8.4	13.3	12 26.2
Lee libros	2.6	4.3	15.4	10.7 27.8	11.6	19.9	8.9	13.0 28.4
Se queda en casa sin hacer nada	10.4	16.2	7.8	10.4 28.7	20.4	27.0	16.2	20.7 45.2
Otros <sup>a</sup>	2.9	5.8	3.6	4.1 11.0	1.4	0.7	3.5	2.1 4.6
Ninguna	2.5	3.5	5.8	4.7 12.6	15.2	9.0	6.0	8.9 19.4
Total %	13.9	26.2	59.9	100.0	21.1	32.6	46.3	100.0
(En miles)	37.3	70.2	160.6	268.1	46.1	71.2	101.2	218.5

Fuente: INDEC, PROYECTO IPA

<sup>a</sup> Incluye las opciones "Va al pool", "Va al cine", "Juega juegos electrónicos y "va a reuniones políticas".

concentradamente en dos actividades, que son los deportes y la vida social; las chicas, en cambio, tienen un espectro más amplio de actividades. En ambos casos aparece salir con su novio/a y quedarse en casa sin hacer nada, pero las chicas se vuelcan más a estas actividades.

En cuanto examinamos más profundamente a cada sexo, empiezan a aparecer las diferencias por grupos de pobreza. Los más concentrados son los varones pobres estructurales, el 35% de los cuales declara el deporte como su actividad principal de tiempo libre, seguido por distintas formas de vida social, tales como salir con la novia o "andar por ahí"; los varones no pobres amplían algo más su vida social y agregan alguna actividad cultural, como leer libros, lo cual posiblemente puede relacionarse con su mayor nivel educativo.

Con respecto a las mujeres, hay dos notas interesantes que podrían atribuirse a resistencias tradicionales por parte de los sectores más pobres al despliegue de las posibilidades de las adolescentes; ellas son la práctica del deporte, donde se ven diferencias apreciables entre los pobres estructurales y los no pobres, y el responder "ninguna" a la pregunta sobre a qué actividad le dedica lo más de su tiempo libre. El 15% de las chicas del grupo pobres estructurales dan esa respuesta, coincidente con el estereotipo femenino de la falta de tiempo libre, en razón de lo continuado y reiterado del trabajo doméstico.

#### 4.4.8. Las condiciones del Hábitat

##### a) Vivienda e infraestructura

Esta ha sido, en casi todos los estudios sobre la pobreza y las condiciones de vida de la población en general, una de las principales dimensiones de análisis considerada. Inclusive entre los indicadores de necesidades básicas que

Cuadro 4.27

#### TENENCIA DE LA VIVIENDA, SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Tenencia de la vivienda	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
No propietarios	49.5	27.5	20.8	25.8 509.9
Propietarios	50.5	72.5	79.2	74.2 1,464.0
Total %	11.5	25.2	63.3	100.0
(en miles)	227.8	496.7	1,249.4	1,973.9

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

se seleccionaron en el estudio sobre La pobreza en la Argentina, ya mencionado, tres de los cinco se refieren a esta problemática.

El hábitat ha sido y es un tema prioritario para la sociedad, y ello se ha traducido en que representa uno de los principales objetos, desde el punto de vista de su peso en el gasto de la política social del Estado. Su estudio debe partir de la accesibilidad que la población tenga a un terreno seguro, tanto en lo referente a su pendiente, como a que no sea inundable. Luego, referirse al tipo de tenencia que ejerza sobre el lote y la vivienda. En tercer término, el acceso a los servicios sociales de infraestructura que tenga esa vivienda; y, por último, a los materiales con que está construida y el análisis de sus comodidades.

En este trabajo se presentarán sólo dos de estos temas. Uno, referido al tipo de tenencia del lote y de la vivienda. El segundo, al sistema que la abastece de agua. Por último, y desde el punto de vista del análisis de las políticas y planes de vivienda, se efectúa una evaluación sobre la proporción de hogares que adquirieron su vivienda mediante un préstamo o un crédito de una institución pública o privada, así como sobre el grupo de pobreza al cual pertenece la mayor parte de los beneficiarios.

Existe al respecto una clara diferencia entre los grupos de pobreza: mientras que entre los estructurales la mitad no son propietarios, esa proporción se

Cuadro 4.28  
SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Sistema de abastecimiento de agua	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Agua corriente	25.8	40.2	54.7	47.8 942.6
Pozo con motobomba	28.1	43.6	38.8	38.8 765.4
Canilla pública	7.7	2.0	1.7	2.5 49.4
Pozo con bomba manual	28.2	12.4	4.2	9.1 178.7
Camión repartidor con cisterna propia y otros	10.1	1.7	0.5	1.9 37.8
Total % (en miles)	11.5 227.8	25.2 496.7	63.3 1,249.4	100.0 1,973.9

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

reduce a poco más de cuarto entre los pauperizados, y a un 20% entre los no pobres. Ello implica que los primeros tengan una relación sumamente precaria con la tierra, siendo fundamentalmente propietarios sólo de la vivienda, u ocupantes gratuitos. Esta precariedad se convierte a su vez no sólo en un condicionante para tener acceso a ciertos servicios de infraestructura, sino también a créditos y, peor aún, para ejercer suma cautela en las inversiones destinadas a mejorar o ampliar su vivienda.

En lo referente al tipo de abastecimiento de agua, éste se considera un componente fundamental de la calidad de vida. Si bien no puede asegurarse que su potabilidad no ofrezca riesgo, suele considerarse potable la que se obtiene de las redes públicas (agua corriente). Sin embargo, más de la mitad de los hogares del conurbano no la poseen, lo cual significa más de un millón de viviendas. Pero, además, su distribución está fuertemente asociada a la condición de pobreza de los hogares, en la medida en que sólo una cuarta parte de las viviendas de los pobres estructurales cuentan con agua corriente, mientras que entre los no pobres esa proporción se duplica (55%).

La alternativa que encontró la población frente a este déficit, fue la de excavar un pozo e instalar una bomba, pudiendo ésta ser manual o con motor. En lo que a la salud se refiere, el problema se plantea cuando el pozo sólo llega hasta la primera napa, que está contaminada por los pozos negros, y no hasta la segunda.

De hecho, unas 180.000 viviendas que tienen pozo con bomba manual casi con seguridad toman agua contaminada de la primera napa. Esta situación afecta fundamentalmente a los hogares pobres estructurales y pauperizados, pues en el primer caso el 28% tiene esa fuente de abastecimiento, y en el segundo caso el 12%, mientras que entre los no pobres sólo el 4%.

Cuadro 4.29  
PROFUNDIDAD DE LA PERFORACION DEL POZO DE AGUA,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Profundidad de la perforación	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Primera napa	28.9	25.6	19.6	22.6 213.7
Segunda napa	49.6	53.1	62.4	58.0 547.1
NS/SR	21.5	21.2	18.0	19.4 183.3
Total % (en miles)	13.6 128.3	29.5 278.3	56.9 537.5	100.0 944.1

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

b) Acceso al crédito y planes de vivienda

El acceso de crédito se presenta en dos situaciones. A los que son propietarios, aproximadamente 1 millón y medio de hogares, se les preguntó si adquirieron la vivienda que ocupan por medio de un plan o de un crédito. A los que no lo son, se les preguntó si estaban anotados en algún plan de vivienda.

Entre los propietarios, sólo un 15% adquirió su vivienda mediante un crédito. Pero quizá lo más importante sea señalar que las diferencias entre quienes tuvieron ayuda financiera son casi inexistentes. La asignación de recursos no jerarquizó por el número relativo de beneficiarios a ningún sector social en particular. No ocurre lo mismo entre los no propietarios. Los inscritos en planes o créditos son un grupo muy reducido, apenas un 9.5%, de los cuales la gran mayoría lo hizo durante el gobierno democrático.

Los inscritos en planes o créditos para la vivienda del grupo no pobre son casi el doble que los pobres estructurales, mientras que los pauperizados se

Cuadro 4.30  
ACCESO A PLANES Y CREDITO PARA LA VIVIENDA,  
SEGUN GRUPOS DE POBREZA

Acceso a planes y créditos para la vivienda	Pobres estructurales %	Pauperizados %	No pobres %	Total % (en miles)
Propietarios % (en miles)	7.8 113.6	24.7 359.6	67.4 980.1	100.0 1,453.3
Sin acceso al crédito %	86.1	84.9	84.1	84.5 1,227.8
Con acceso al crédito %	13.9	15.1	15.9	15.5 225.5
No propietarios % (en miles)	22.1 112.7	26.8 136.7	51.1 260.4	100.0 509.9
Anotados %	6.0	8.3	11.6	9.5 48.4
No anotados %	94.0	91.7	88.4	90.5 461.5
Total % (en miles)	11.5 226.3	25.3 496.3	63.2 1,240.6	100.0 1,963.2

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

ubican en un punto medio. Parte de la explicación de esta diferencia tan desfavorable que sufren los hogares pobres estructurales puede hallarse en la imposibilidad de anotarse en esos planes por su condición de ocupantes precarios. Pero tampoco hay que descartar sus dificultades de acceso a la información y sus limitaciones para gestionar los créditos, puesto que esos grupos están más desorganizados y tienen menos acceso al poder de decisión.

Como conclusión, este capítulo muestra un cuadro claramente diferencial en cuanto al acceso al hábitat y a la calidad de éste entre los grupos de pobreza. Además, las políticas hasta ahora delineadas no han llegado a modificar seriamente este hecho, pues más bien han favorecido a los no pobres sobre todo últimamente. Una extensión de las actividades y programas de autoconstrucción, lotes con servicio, y pro-tierra, que últimamente ha puesto en práctica el gobierno provincial, pareciera marcar la dirección adecuada. Otra sin embargo parece ser la estrategia para dar agua potable a los millones de personas que carecen de agua corriente en el conurbano, y que en consecuencia son muy vulnerables a las enfermedades infecciosas y parasitarias. Disminuir el número de muertes evitables de menores de un año y ahorrar millones de australes por horas de trabajo pérdidas, como consecuencia de esas patologías, son objetivos más que suficientes para procurar satisfacer una necesidad tan primaria, hoy insatisfecha para una importante porción de la población argentina.

5.

## LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Rubén Lo Vuolo

### 5.1 EL COMPORTAMIENTO DE LOS SALARIOS Y LA MASA SALARIAL

El manejo autónomo de los salarios fue un elemento importantísimo de la política económica de postguerra. Esta práctica determinaba una contradicción implícita que se expresaba en la vinculación perversa entre restricción externa y absorción interna que, por el particular funcionamiento de la economía Argentina, se puede formalizar como una relación funcional inversa entre tipo de cambio efectivo y salario real. Por ello, este último indicador se movió con las fuertes y amplias oscilaciones que caracterizaron al ciclo económico argentino.

Si bien las estadísticas sobre la remuneración al trabajo son muy discutidas, es posible identificar "hitos" significativos en los movimientos tendenciales del salario real. A finales de la década del 40 se inicia una caída que alcanza un piso en 1952-53 y la recuperación iniciada allí se detiene a finales de los 50 con un nuevo y fuerte descenso. Con los frenos del 62-63 y 67-68, en la década del 60 se percibe una tendencia ascendente que se vuelve a detener en los primeros años de la década del 70, luego de un acelerado crecimiento entre 1973 y 1975, en el año 1984 se recuperan momentáneamente valores similares a los obtenidos previamente al año 1976 (Cuadro 5.1).

Ese año es un hito en la historia salarial de Argentina. Tal como puede observarse en el Cuadro 5.1, ninguno de los indicadores de las remuneraciones a la fuerza de trabajo (activa y pasiva) escapó a esta situación de deterioro. Considerando los promedios anuales, el salario medio pagado en la economía Argentina cayó 36% entre 1975 y 1976, el industrial, 34%; el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) 48%; y la jubilación mínima 35%. Ninguna actividad económica quedó exenta. En el año 1977 la caída continuó y a partir de allí se

Cuadro 5.1  
**INDICE DE REMUNERACIONES EN TERMINOS REALES**  
**INDICE:1970 = 100(%), EN AUSTRALES DE MAYO DE 1988**

Año	Salarios Pagados			Jubila- ción mínima *	Asignac. Fami- liares	Básicos de convenio	
	Medio	Indus- trial	Mínimo			Peón	Oficial
1960	98.4	99.7	113.5	- o -	91.1	101.9	102.8
1966	99.1	101.3	114.2	- o -	93.9	105.4	106.3
1967	96.7	101.1	93.1	- o -	72.6	105.5	107.0
1968	91.9	93.8	98.9	- o -	79.9	94.4	95.6
1969	96.3	96.5	94.3	- o -	101.1	96.5	97.6
1970	100.0	100.0	100.0	- o -	100.0	100.0	100.0
1971	105.2	103.6	107.5	100.0	82.1	102.1	101.4
1972	99.0	96.3	85.5	86.5	85.3	94.3	93.1
1973	107.3	102.8	102.1	93.2	68.9	103.3	101.4
1974	126.4	114.8	124.5	124.8	79.7	107.1	103.1
1975	124.0	111.6	93.1	130.0	59.8	103.0	105.0
1976	79.4	74.2	48.4	85.2	39.7	58.0	58.0
1977	75.7	70.6	46.3	80.6	56.1	45.2	46.0
1978	77.4	68.6	37.6	93.5	55.0	29.0	32.7
1979	86.3	79.5	42.8	87.2	45.6	28.1	34.0
1980	100.3	88.2	50.3	91.5	44.2	34.7	42.5
1981	91.4	80.3	49.1	92.8	26.3	39.7	48.8
1982	79.4	72.2	52.0	83.5	18.8	43.7	48.8
1983	96.7	93.4	76.8	102.9	25.8	60.4	64.9
1984	113.0	113.6	84.1	86.5	25.0	56.0	60.4
1985	98.0	92.4	56.8	85.0	25.8	38.4	41.3
1986	93.6	96.9	55.3	79.6	34.0	47.5	49.2
1987	84.1	89.5	59.6	56.8	27.7	42.4	44.7

FUENTE: Elaboración del autor con base en MTSS/PNUD/OIT: octubre de 1988.

\* En jubilación mínima el índice es 1971=100, por falta de datos.

inicia una lenta recuperación basada fundamentalmente en una política de sobre-evaluación del tipo de cambio que encuentra su pico en 1980. La mejora sustantiva en los términos del intercambio y la absorción de ahorro interno facilitaron esa recuperación. A partir de allí se inicia una nueva caída que se revierte en 1983-84. Los sucesivos planes de estabilización aplicados desde 1985 no lograron sostener esa recuperación, profundizándose la caída en 1988 que se aceleró con la hiperinflación que sufrió la economía argentina en el primer semestre de 1989 (Orsatti: 1989).

Una conclusión interesante que surge de la lectura del Cuadro 5.1 es la que se refiere a las políticas sociales ligadas a retribuciones directas. Tanto aquellas que intentan poner un piso de referencia a las remuneraciones pagadas (SMVM y básicos de convenio) como las que representan transferencias directas de ingreso (jubilación y asignaciones familiares) se deterioraron mucho más que los salarios pagados. En 1987 el SMVM representaba un 60% del pagado en 1970, los básicos de convenio de referencia no superaban el 45%, la jubilación mínima no llegaba al 57% y las asignaciones familiares al 28%. El salario medio de la economía, por su parte, registraba un valor equivalente al 84% de 1970 y el industrial se aproximaba al 90%.

Esto alerta sobre la efectividad de los instrumentos utilizados tradicionalmente para mantener el valor real de las remuneraciones al trabajo. Se puede suponer que en ausencia de los mismos la situación hubiese sido peor, pero indudablemente estas políticas no fueron efectivas como mecanismos anticíclicos. Nótese que la remuneración más deteriorada es aquella que, al menos conceptualmente, pretende identificar estados de necesidad diferenciales; las asignaciones familiares. Esto es una constante en Argentina: las políticas sociales se sienten más cómodas actuando para la generalidad que para la particularidad.

Esto no tiene nada que ver con el abandono de una concepción universalista, sino que pretende invalidar el supuesto de igualdad previa a la prestación. Tampoco abre las puertas para una típica acción asistencialista, sino que alerta sobre las distorsiones entre fuentes originarias de derecho y el modo de ejercerlo a través de las conductas normadas por las instituciones sociales. Se alerta sobre los resultados de una estrategia típica del paquete de políticas públicas en Argentina que, con mucha probabilidad, no se deben a las intenciones explícitas sino a la incoherente complementación con el ambiente que actúa como referente de la política en particular.

La misma línea de reflexión nos lleva a observar críticamente la base imponible que tributariamente ha alimentado a las políticas sociales. Lamentablemente, la información macroeconómica sobre la masa salarial fue interrumpida por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 1974, por lo cual a partir de allí solamente se dispone de estimaciones ad-hoc sobre la distribución funcional de los ingresos y las mismas no son metodológicamente homogéneas.

Sánchez y Llach (1984), por ejemplo, estimaron que la participación de los asalariados activos era de 45.61% del PBI en 1950, de 33.64% en 1960, de 42.42% en 1970 y de 37.17% en 1980<sup>1</sup>. Cuando a esa participación la corrigen por la

<sup>1</sup> Para realizar esta estimación, los sueldos y jornales netos de asalariados activos se calcularon deduciendo a las remuneraciones brutas la diferencia entre los ingresos de las cajas nacionales de previsión y los aportes patronales. El denominador de la relación se obtuvo ajustando el PBI a costo de factores mediante la sustracción (adición) del superávit (déficit) del sistema previsional nacional.

Cuadro 5.2  
**DISTRIBUCION DE LOS ASALARIADOS POR NIVELES DE INGRESO  
 EN RELACION AL SALARIO MINIMO**  
 (Porcentajes en relación al total de asalariados - 1981)

Ramas de actividad	Menores al Mínimo	Entre 1 y 1.5 veces el mínimo	Hasta 1.5 veces el mínimo
<b>TOTAL</b>	<b>3.7</b>	<b>10.6</b>	<b>14.1</b>
Varones	3.5	10.6	14.1
Mujeres	5.6	13.2	18.8
Agricultura	9.1	29.0	38.1
Minería	2.0	7.2	9.2
Manufacturas	3.4	11.6	15.0
Electricidad	2.1	3.4	5.5
Construcción	5.0	12.6	17.6
Comercio	5.1	14.1	19.2
Transporte	0.9	2.4	3.3
Finanzas	1.0	1.4	2.4
Servicios Técnicos	5.5	16.5	22.0
Servicios Sociales	6.6	12.1	18.7
Administración pública	0.9	2.5	3.4

FUENTE: MTSS/PNUD/OIT: Octubre de 1988.

incidencia de los pasivos (cuyos ingresos se estiman equivalentes a los egresos por prestaciones del sistema previsional), la caída de la masa salarial se atenúa (1950=47.49%; 1960=37.09%; 1970=47.66% y 1980=43.09%).

Además, la relación entre los salarios medios y la productividad media de la economía estimada en este trabajo, también permite concluir que los asalariados argentinos no se han apropiado de los incrementos de productividad del conjunto de la economía. Esta tendencia se señala, es inédita en la comparación internacional y, en todo caso, refuta la teoría de la determinación del salario en un mercado de equilibrio parcial.

Pero esta metodología de medición no pondera la capacidad real de gasto de los perceptores de salarios. Con esta corrección se trata de considerar, al deflactar, la variación del valor de las mercaderías adquiridas por los asalariados en lugar del índice general de precios al consumidor.

Tampoco se capta adecuadamente la diferencia entre el ingreso interno y el nacional, dado que el contabilizado por las cuentas nacionales toma en cuenta solamente la corrección del PBI derivada de la variación de los intercambios con el exterior; esto es, supone que el poder de compra de las exportaciones es igual al de las importaciones. Un indicador más adecuado es aquel que consi-

dere como ingreso real distribuido a la absorción interna (consumo más inversión) porque de esta forma se contabilizan otras variables que definen la situación de la balanza comercial.

Esta corrección, realizada para el período 1950-84 (Monza y otros: 1986), permite observar que el ingreso real es siempre menor que el que surge de la contabilidad nacional, salvo para 1980-81. Pero mientras en la década del 50 y principios del 60 la diferencia no es sustantiva, en 1963-70 es de aproximadamente 3% y luego de 1976 (con la excepción señalada de 1980-81) alcanza valores entre 5% y 10%. A juzgar por las cifras del Ingreso Bruto Nacional (IBN), la situación debe haber empeorado en la década del 80. A partir de 1980 el IBN se cayó abruptamente de la mano de la inversión.

En una estimación de la participación real-gasto de los asalariados, Monza y otros (1986) concluyen que la misma cayó más pronunciadamente que las estimaciones previamente apuntadas (45% en 1950; 32.3% en 1960; 34.9% en 1970 y 27% en 1980). Esto sugería que los precios de los productos consumidos por los asalariados se movieron más rápidamente que los restantes<sup>2</sup>. Cuando la participación real-gasto de los asalariados se corrige por los cambios de la ocupación asalariada en el total de ocupación, los resultados no varían sustancialmente. En cambio, al ajustarlas conforme a las modificaciones del peso de los asalariados en el total de los perceptores (activos y pasivos), nuevamente la participación se ubica algunos puntos por encima (1960=34.8%; 1970=37% y 1980=31.5%).

En el mismo trabajo se estima que una mejor medida del deterioro distributivo surge de comparar el salario real con el ingreso real per cápita. Medido a valores constantes de 1960, esta relación muestra el carácter tendencialmente regresivo de la distribución de ingresos hacia el sector asalariado: 1950=1.554, 1960=1.192, 1970=1.079. En otras palabras, en la década del 50 esa relación cayó 23.3% para recuperarse levemente en los años 60 (5.3%) y volver a caer significativamente en la década pasada (14%). Para el período 1950-80, la relación entre el salario real y el ingreso per cápita cae 30.6%, lo cual da una clara idea del deterioro.

Con las calificaciones sugeridas, las estimaciones disponibles permiten concluir que: 1) la masa salarial ha venido cayendo sistemáticamente desde la década del 50, con una recuperación temporaria en el primer lustro del setenta; 2) esa caída se debió fundamentalmente a cuestiones vinculadas con la situación global del sector externo y el avance de los perceptores pasivos (que estarían mostrando una rigidez de la masa salarial total); 3) la caída del poder

2 La carencia de índices de precios específicos que capten la modificación de la canasta de consumo de cada grupo de perceptores, obliga a utilizar índices sustitutos de canasta fija (Laspeyres) y por lo tanto las estimaciones pueden no ser las adecuadas. Un ejercicio que cuantifica el impacto estadístico de ambos criterios, se realiza en MTSS/PNUD/OIT (octubre de 1988).

Cuadro 5.3

**ESTRUCTURA RELATIVA DE LOS SALARIOS SECTORIALES EN RELACION CON EL PROMEDIO**  
(Promedio = 100).

Año	Empresas del Estado			Industria	Transporte Automotor	Administración Central	Salario		Construcción	Promedio
	Bancos	Comercio	Minería				Rural	Urban		
1977	166.5	100.1	106.2	99.6	57.3	98.6	49.6T	-	-	-
1978	175.8	95.5	121.3	93.6	63.2	91.8	37.6	75.7	100.0	100.0
1979	162.6	93.7	117.5	94.8	64.2	96.1	50.2	101.2	100.0	100.0
1980	154.4	88.8	110.6	91.7	73.2	101.2	50.2	101.2	100.0	100.0
1981	165.2	81.1	108.7	87.8	79.8	100.8	50.9	102.6	100.0	100.0
1982	163.3	81.5	117.2	94.5	84.5	89.1	51.6	103.9	100.0	100.0
1983	158.7	80.4	110.0	93.6	86.5	79.7	60.0	120.8	100.0	100.0
1984	165.0	89.7	108.9	106.5	80.3	75.5	45.7	92.1	100.0	100.0
1985	171.1	89.5	104.7	107.4	83.1	61.1	52.2	105.1	100.0	100.0
1986	197.8	87.7	100.5	106.6	75.8	61.1	46.5	93.7	100.0	100.0
1987	201.9	82.9	94.1	104.1	75.0	68.6	48.5	97.6	100.0	100.0

Fuente: MTSS/PNUD/OIT (diciembre 1988).

de compra de la masa salarial parece ser mayor que la medida monetaria que surge de la tradicional distribución funcional de los ingresos; 4) esta situación se correlacionó con una caída del consumo global en el segundo lustro de los 70 y una caída de la inversión en la presente década.

Pero además, la resistencia del consumo global a bajar en la presente década, combinada con una caída del salario, del poder de compra de la masa salarial, del ingreso nacional y de la inversión, sugieren que los sectores remunerados por fuera del salario han aumentado su consumo. Si a su vez consideramos que aumentó la regresividad de la distribución personal de los ingresos (Cuadros 5.4 y 5.5), puede concluirse que, en Argentina, no se verifica la típica recomendación neoclásica que sugiere concentrar el ingreso para aumentar la inversión. La concentración del ingreso no revierte en aumento de la inversión. El resultado es fuga de capitales hacia el exterior y aumento del consumo de los sectores no asalariados y rentistas.

De lo anterior se derivan otras conclusiones igualmente preocupantes. Cuando la remuneración directa de los asalariados se reduce, la base de los tributos que financian la mayor parte del "gasto social" también la hace, con lo cual se dificulta enormemente su función anticíclica. La utilización de la masa salarial como base tributaria define límites estrictos. Incluso, las evidencias sugieren la existencia de un "trade-off" entre la masa salarial activa y la pasiva (en otras palabras, la tasa de excedente global es un parámetro definido en función de ambas).

Anteriormente se argumentó que aquellas políticas que funcionan con la lógica del seguro social son las que más resisten mejor, por el lado de los gastos, los recurrentes ajustes. Dada la caída en la masa salarial, esto en términos financieros se llama déficit. El gasto de las políticas sociales estructurales conforme al seguro social tiene independencia de sus tributos, con lo cual sus efectos redistributivos son poco transparentes. Sin embargo, si se asume, por ejemplo, que el salario individual es una medida del derecho a percibir un beneficio, los efectos distributivos son, a lo sumo, neutros. Esto se puede verificar en las fuertes diferencias entre los gastos per cápita de las obras sociales o en la distribución de los beneficios previsionales (calculados en función del salario de mercado). En otras palabras, puede suponer que, en lugar de aliviar la heterogeneidad de los ingresos del trabajo, las políticas del seguro social las congelan incluso en la pasividad (Pérez Irigoyen: 1989; Golbert y Lo Vuolo: 1989).

Existen evidencias empíricas que sugieren que las variaciones entre los salarios de los distintos sectores, si bien no parecen importantes en el corto plazo, se hacen significativas al considerar el proceso acumulativo. Por ejemplo, Marshall (1978) estima que para 1951-72 los salarios agropecuarios crecieron a una tasa del 29.8% anual acumulativo, los de la manufactura al 27.4% y los de la construcción 26.2%. Esto, que en principio se sugiere como un indicador de homogeneidad en la evolución salarial (la brecha es del 3.5% anual

Cuadro 5.4  
DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL. GRAN BUENOS AIRES  
(EN %)

Deciles de población acumulados	1974	1976	1980	1983	1985	Valores Ajustados	
						1974	1983
<b>BAJOS</b>							
20	6.4	6.3	6.2	5.8	5.9	5.5	5.1
40	17.6	17.4	15.9	16.0	15.2	15.5	14.4
50	25.0	24.8	22.3	22.6	21.6	22.3	20.6
60	33.7	33.7	30.1	30.6	29.4	30.2	28.0
<b>INTERMEDIOS</b>							
20	22.7	22.9	21.2	21.1	21.2	21.7	20.2
<b>ALTOS</b>							
20	43.6	43.4	48.7	48.3	49.4	48.1	51.8
10	28.1	27.6	32.5	32.9	33.5	33.2	37.0
<b>COEFICIENTES DE GINI</b>	0.371	0.371	0.419	0.419	0.419	-	-
Desigualdad entre ingresos medios de los deciles	0.362	0.363	0.41	0.408	-	0.413	0.445

FUENTE: 1974, 1976, 1980 y 1983 (CEPAL: diciembre 1986) y 1975 (Marshall 1988)  
En ambos casos sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)  
Para los valores ajustados por subdeclaración se utilizó la metodología desarrollada por Altimir (1986).

entre extremos), a lo largo del período representa un diferencial de casi el 100% real. En otras palabras, si bien las variaciones salariales pueden ser reducidas en una lectura de corto plazo, el proceso acumulativo puede ser muy significativo.

Esta conclusión también se extrae de un trabajo más reciente (MTSS/PNUD/OIT: diciembre de 1988). Para el período 1977-87 el mismo registra que la variación de los salarios abonados por los distintos sectores económicos osciló en un entorno del 30% por encima y por debajo del promedio. Estas cifras implican un crecimiento salarial anual adicional de la rama de mayor incremento respecto de la media del 2.5% y del 6% si se considera la de mayor aumento.

Estas tendencias globales parecen verificarse para todas las ramas. Para el mismo período de 1977-87, mientras la tasa de inflación crecía al 248%, los salarios lo hacían en un entorno promedio del 212%. Frente a un deterioro claro

Cuadro 5.5  
COEFICIENTE DE GINI Y ESTRUCTURA DE LOS PERCEPTORES DE INGRESOS SEGUN CONDICION DE ACTIVIDAD Y CATEGORIA OCUPACIONAL. GRAN BUENOS AIRES. (EN %)

Categoría Ocupacional	1974		1976	1980	1983	
	Perceptores Totales	Gini	Gini	Gini	Gini	Perceptores Totales
TOTAL	100.0	0.371	0.371	0.419	0.419	100.0
ACTIVOS	77.5	0.340	0.348	0.394	0.403	75.2
ASALARIADOS	59.7	0.322	0.328	0.375	0.376	56.1
CUENTA PROPIA	14.1	0.371	0.391	0.394	0.437	15.4
PATRONES	3.8	0.338	0.279	0.360	0.350	3.7

Fuente: CEPAL (diciembre 1986). Calculado a partir de los valores originales, sin ajustar por subdeclaración de los deciles superiores.

de los asalariados de la Administración Central en su conjunto, incluso aquellos que registran incrementos mayores (bancarios y transporte) registran una pérdida acumulada del 23% con respecto a los precios. En general, se infiere que los movimientos de precios y salarios a nivel macroeconómico se reflejan de modo semejante en todos los sectores, cualquiera sea la capacidad de negociación de los trabajadores.

Al cuantificar las dispersiones salariales se obtiene que, con la sola excepción de 1978, entre 1977 y 1984 el valor cuantitativo de la medida de dispersión giró, con cierta regularidad, alrededor de 0.30 y 0.34<sup>3</sup>. Sin embargo, el índice de dispersión creció después de 1985 hasta ubicarse en 0.44 para 1986-87. Cuando la dispersión salarial se analiza al interior de la industria manufacturera, se comprueba que es mucho menor a la del conjunto de la economía (10% de promedio). También se nota un aumento de la dispersión de los salarios industriales hacia el final de la serie (en 1987 supera el 14%).

Esto no debe interpretarse como que los diferenciales de salarios pagados en la economía argentina son de escasas relevancia y no han variado su estructura relativa. El índice de dispersión considera el conjunto de datos con respecto a la media, pero las aproximaciones de unos se compensan con las distancias tomadas por otros. En el Cuadro 5.3 lo puede observar este hecho.

Por un lado, las remuneraciones pagadas en Bancos pasaron de estar un 66.5% por arriba del salario promedio en 1977, a más que duplicarlo en 1987. Transporte redujo su diferencia con el salario promedio: de representar el 57.3% del mismo pasó a 75% y Construcciones de 75.7% llegó casi a igualar el salario

<sup>3</sup> Para medir el grado de dispersión se tomó el coeficiente de variación, esto es, la desviación estándar o típica, dividida por la media aritmética.



promedio. Los deterioros más significativos se dieron en Comercio y en Administración Central mientras que el salario rural fue durante todo el período el más bajo de la serie (en 1987 no llegaba al 50% del salario promedio).

Es interesante notar los diferenciales al interior del propio sector público. En 1977 las empresas públicas pagaban una remuneración equivalente a un 24% por encima de la Administración Central. La brecha se había elevado al 82% en 1987. En resumen, si bien en la dispersión salarial global de la economía apenas se empezó a acentuar hacia el final del período estudiado, en la transición hubo fuertes modificaciones al interior de la propia estructura salarial. Si se incluyen los trabajadores por cuenta propia, probablemente la dispersión se acentúe porque los estudios existentes sugieren que supera a la del personal en relación de dependencia (CEPAL: diciembre de 1986; y MTSS/PNUD/OIT: junio de 1981 y Cuadro 5.5).

Otra característica importante es la comprobación del pago de mejores remuneraciones para unidades productivas de mayor tamaño. Según MTSS/PNUD/OIT (diciembre de 1988), en 1986 las empresas grandes abonaban un salario que superaba en aproximadamente 40% al de las empresas pequeñas.

En realidad, las hipótesis teóricas para explicar estos comportamientos son variadas y probablemente los propios indicadores admiten más de una lectura. Es una característica general de las estadísticas sobre remuneraciones su difícil sistematización y alto grado de incertidumbre.

Sin embargo, pueden realizarse algunas sugerencias. Aparentemente se está modificando la tendencia general a la estabilidad de la estructura salarial de la economía. Este era uno de los presupuestos básicos sobre los que se trabajaba tradicionalmente. Ya sea por la existencia de un mercado de trabajo "baumoliano" derivado de la escasez de oferta en algunos sectores, por la abundancia de mano de obra que centró la actividad sindical en la defensa del salario homogéneo (claro está, cuando funcionaron las organizaciones sindicales), por la generalizada legislación que privilegiaba la estabilidad laboral o por los diversos elementos político-sociales que explican las formas de negociaciones del salario, aparentemente la estructura salarial era bastante estable en el corto plazo.

Esta hipótesis comienza a ser discutible a la luz de dos elementos presentados aquí: 1) el proceso acumulativo de las diferencias es mucho más significativo de lo que muestran las cifras de corto plazo; 2) los instrumentos de fijación de pisos para estructuras estables han caído en su representatividad sobre las remuneraciones medias. El resultado de este tipo de políticas debe ser fuertemente cuestionado porque las evidencias indican que es, como mínimo, incierto.

El caso del SMVM es un ejemplo. Pese a lo establecido en la ley Nº 16.459 de junio de 1964, las reglas operativas que regularon el funcionamiento del SMV no permitieron que el mismo funcione como "la menor remuneración que

le asegure a un trabajador alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimientos, vacaciones y previsión". Los estudios al respecto sugieren que los motivos tiene que ver fundamentalmente con las restricciones al incremento general de salarios y a la vinculación de SMVM con el conjunto de la escala salarial y con la política restrictiva a la movilidad de la mano de obra (MTSS/PNUD/OIT: octubre de 1988).

En primer lugar está claro que, como toda política homogénea, es incapaz de atender situaciones heterogéneas como las que caracterizan al mercado laboral argentino. En el Cuadro 5.2 pueden observarse algunos indicadores interesantes que surgen de una encuesta llevada adelante por la Secretaría de Seguridad Social<sup>4</sup>. La misma registraba, para 1981, un 14% de asalariados con ingresos de hasta 1.5% el SMVM. La incidencia del SMVM en las mujeres es mayor que en los hombres. La Agricultura es la actividad con mayor proporción de asalariados próximos a un salario mínimo (38%), seguida por Comercio (19%), Servicios Técnicos (22%), Sociales (19%) y Construcción (18%).

Por otra parte, dada la alta proporción del mínimo en el salario medio de aquellas actividades urbanas caracterizadas por un menor tamaño y productividad, como así también por una mayor informalidad, se sugiere que el aumento del mismo produce fuertes distorsiones de los precios relativos, presiones inflacionarias y caída del empleo formal. Además se argumenta sobre los inconvenientes que genera, para la reestructuración del mercado de trabajo, la vinculación del SMVM con el valor monetario de la indemnización por despido. Sin embargo, pese al deterioro del SMVM en los últimos años, esto no se ha traducido en un efecto de mayor contratación de mano de obra en los pocos picos productivos de los últimos años, sino que los mismos se han afrontado con mayores horas trabajadas. En síntesis, el argumento es funcional para la caída pero no parece comprobarse en los picos de recuperación productiva.

Si bien no pueden adelantarse conclusiones incontrovertibles sobre los impactos de las políticas salariales como método para inducir una redistribución progresiva de ingresos, los resultados empíricos no son satisfactorios.

Una recuperación sostenida del ingreso salarial debe ser compatible con las restricciones macroeconómicas, de lo contrario los elementos estructurales la vuelven inoperante en el mediano plazo. Las políticas económicas implantadas en los últimos años no parecen haber encontrado solución a estas restricciones;

4 La misma fue llevada a cabo para los años 1981 y 1982. Aquí se presentan los resultados del primer año porque el SMVM representaba un valor menor del medio (32% contra 39% en 1982). Es un criterio conservador porque, tal como se verifica en la comparación de los dos años, a mayor participación del mínimo en las remuneraciones medias, más perceptores de ingresos entrarán dentro de las escalas propuestas. A título informativo se debe tener presente que la relación apuntada se había elevado al 42% en 1987 (MTSS/PNUD/OIT: octubre 1988).

por el contrario, las mismas parecen empeorar de la mano de las cargas impuestas por la atención de los servicios de la deuda.

Tampoco parece factible la incorporación de fuerza de trabajo asalariada. La acumulación y la productividad de la economía argentina han sido muy insatisfactorias. El estancamiento ha derivado en expulsión de mano de obra en los sectores productores de bienes con mayor valor agregado y absorción en aquellos no comercializables internacionalmente y los productos de servicios de consumo doméstico. El resultado ha sido el aumento del trabajo independiente y de las distintas formas de empleo precario.

La conjunción de caída o estancamiento del empleo asalariado con la tendencia a la caída del salario real ha determinado una caída global de la masa salarial. Dadas las reglas operativas de las políticas sociales, esto no solamente implica una caída del ingreso directo de la fuerza de trabajo asalariada, sino también disminución de la base tributaria que financia la mayor parte de las políticas sociales.

Todo esto presiona la demanda de quienes están "dentro" del sistema de seguridad social, el cual reclama permanentes aportes del Tesoro. Ello determina menores fondos para financiar aquellas políticas que se atienden por rentas generales. El desbalance financiero reclama impuestos de rápida captación y en consecuencia se aumenta la presión impositiva indirecta. La práctica de otorgar subsidio al capital indiscriminadamente y sin contemplar el impacto sobre el empleo, orienta la tendencia en la misma dirección.

## 5.2 A MODO DE CONCLUSION: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN ARGENTINA

Los distintos elementos analizados anteriormente conducen a una conclusión lógicamente inevitable: la distribución del ingreso en Argentina debe haber aumentado su regresividad. Esta situación no es un ciclo momentáneo, sino que para su consolidación han contribuido distintas transformaciones estructurales tanto en el modo de producción y distribución de riqueza en el sistema productivo como en la articulación de las políticas públicas con ese proceso.

El análisis de la distribución personal del ingreso no ha sido frecuente en la Argentina, probablemente como consecuencia de la escasez de estadísticas confiables. Hay que recordar que, en aquellos países con sistemas estadísticos más desarrollados, las fuentes para este tipo de información son los registros administrativos de los sistemas recaudadores de impuestos a la renta personal y los de los sistemas de seguridad social basados en el impuesto sobre los ingresos. En ambos casos este tipo de registros son totalmente ineficaces en Argentina, no sólo para derivar una estructura distributiva de los ingresos personales sino incluso para el propio fin específico para el que fueron diseñados.

De allí que, por ejemplo, el estudio de mayores alcances y precisión que se ha hecho en el país sobre el tema (CONADE: 1965), debió combinar laboriosamente información proveniente de diversas fuentes. A partir de allí, los análisis empíricos sobre la distribución del ingreso personal en Argentina han sido escasos<sup>5</sup>.

Los ejercicios más recientes están basados en los registros de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Al respecto una observación general refiere a los conocidos problemas de subdeclaración que se encuentran en este tipo de base de datos. Probablemente ese sesgo esté acentuado en las declaraciones de los no asalariados. Dado que, en lo que sigue, las argumentaciones se fundamentarán en información estadística construida sobre esta base de datos, los anteriores comentarios son pertinentes en todo momento.

La primera conclusión es que el grado de desigualdad entre los perceptores de ingresos aumentó en Argentina entre mediados de la pasada década y comienzos de la presente. Esta afirmación es válida tanto para el conjunto de perceptores como al interior del propio sector asalariado (Cuadros 5.4, 5.5 y 5.6). En este proceso es fundamental el período que media entre 1976 y 1980, donde se consolida una nueva distribución del ingreso personal en Argentina que se mantiene en los primeros años de esta década. A juzgar por los indicadores más recientes acerca del comportamiento de la economía, se debería haber producido una nueva pendiente negativa.

El punto de partida a comienzos de la década del setenta tampoco está ajeno a las controversias. Del trabajo de CONADE (1965) se infieren coeficientes de Gini de 0.447 para el total del ingreso nacional no agropecuario en el año 1961 (CEPAL: 1986) que, si bien mostraba una situación relativamente favorable con América Latina, superaba largamente el de los países más desarrollados<sup>6</sup>. La información del año 1970, con base en los resultados de la Encuesta Empleo y Desempleo (EED) para el Gran Buenos Aires, determina una caída del Gini a 0.394 con los datos originales y 0.44 si se lo corrige por la supuesta subdeclaración de altos perceptores implícita en los registros<sup>7</sup>.

Independientemente del indicador, puede afirmarse que en la década del sesenta la distribución de los ingresos personales no se deterioró e incluso es probable que se haya movido en un sentido progresivo. A juzgar por las cifras presentadas en el Cuadro 5.4, esta tendencia se afirmó a comienzos de los setenta para revertirse abruptamente en el período 1976-80. Esta última situación se consolidó en el primer lustro de esta década con un Gini similar al de comienzos de los setenta. La misma conclusión se extrae de observar la desigualdad entre los ingresos medios de los deciles de perceptores.

5 En el origen de esta escasez informativa no es ajena la persistencia de regímenes autoritarios con poco interés en la divulgación del tema. Para una reseña metodológica de los ejercicios realizados desde el trabajo de CONADE, véase Altimir (1986).

6 Esto es apuntado en Marshall (1988) quien considera el Gini de 1961 un poco menor (0.41).

7 Marshall (1988) considera un Gini de 0.38 para ese año.

Cuadro 5.6  
DISTRIBUCION DE LOS ASALARIADOS SEGUN DECIL DE INGRESO  
GRAN BUENOS AIRES\*. (EN %)

Deciles de población acumulados	1974	1976	1980	1983
<b>BAJOS</b>				
20	7.3	7.7	7.1	6.2
40	20.3	20.1	18.2	18.2
50	28.2	27.7	25.2	25.5
60	37.0	36.2	33.1	33.9
<b>INTERMEDIOS</b>				
20	22.4	22.1	21.0	20.9
<b>ALTOS</b>				
20	40.6	41.7	45.9	45.2
10	25.8	26.4	30.8	30.6
<b>COEFICIENTES DE GINI</b>				
	0.322	0.328	0.375	0.376

FUENTE: CEPAL (diciembre 1986)

\*Corresponde al mes de septiembre de cada año

Del Cuadro 5.5 puede inferirse que el incremento de desigualdad también se verificó al interior de los distintos grupos de perceptores. Aquí hay que hacer una digresión. La inestabilidad en el coeficiente del grupo "patrones" puede ser simplemente un reflejo del reducido número de casos que capta la EPH. Es conocida la altísima heterogeneidad de este grupo de perceptores que probablemente no está registrada en toda su dimensión por las cifras aquí presentadas.

Además, los índices presentados captan la mayor heterogeneidad de los inactivos con respecto a los activos y de los trabajadores por cuenta propia con respecto a los asalariados. Este solo hecho, correlacionado con el señalado avance de los TCP en el número de ocupados y de los inactivos sobre el total de la población, debería explicar parte del aumento global de la desigualdad. La ponderación de ese impacto, para la población puede deducirse de las columnas que registran la participación de los perceptores de los distintos grupos.

Cuando se analiza específicamente la distribución de perceptores asalariados, los comportamientos son similares a los descritos para el total de los

perceptores (Cuadro 5.6). Esto refuerza el argumento contrario a la conceptualización de esta categoría como homogénea en la percepción de ingresos (supuesto que suele estar implícito en las conclusiones extraídas a partir de la distribución funcional de ingresos). La misma base de datos permite concluir, al separar los asalariados con una ocupación de tiempo completo, que el efecto mostrado no es resultado de la presencia de asalariados con tiempo parcial o con ocupaciones secundarias.

En el Cuadro 5.6 puede observarse que la situación no es homogénea en todas las actividades. En los tres deciles de menores ingresos predominan los asalariados del servicio doméstico, los que trabajan en establecimientos industriales y comerciales de menor tamaño (hasta 25 personas), los servicios personales y la construcción. Por el contrario, en los estratos superiores se nota claramente la presencia de asalariados en establecimientos industriales de gran tamaño (más de 100 personas), de los establecimientos financieros y de los servicios del gobierno. Esta distribución es el resultado de dos fenómenos: tamaño relativo de la actividad en el conjunto de la muestra e ingresos relativos de las mismas.

Sin duda, parte de la explicación tiene que ver con los cambios ocurridos en la estructura del empleo a los que se hizo referencia en apartados anteriores. Pero, conforme a las conclusiones de CEPAL (1986), han sido más importantes las alteraciones en las desigualdades internas de las distintas ramas de actividad, los tamaños de las unidades productivas y el tipo de ocupación del perceptor. En suma, los efectos del cambio en los modos de producción a los que se hizo referencia previamente.

Por otra parte, hay que señalar una cuestión que ha sido poco estudiada en Argentina. Tal como sucede en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, la distribución de los ingresos personales de la fuerza de trabajo parece estar fuertemente influenciada por la calificación y ésta por el nivel de instrucción formal (Musgrove: 1986). En otras palabras, existe una "renta educativa" que se evidencia en el mercado laboral aunque, por supuesto, con las excepciones propias de una economía fuertemente inestable y con los problemas de desjerarquización profesional que caracterizan algunas actividades.

Según se observa en el Cuadro 5.8, lo mismo se verificaría para el mercado de trabajo urbano en Argentina (siempre según datos de la EPH). Quienes tienen educación universitaria recibían en octubre de 1985 ingresos tres y cuatro veces superiores a los de quienes no poseen educación formal. Si bien la dispersión entre las distintas ciudades es significativa (los universitarios de Capital Federal, por ejemplo, registraron un ingreso 70% superior a los santafesinos), la segmentación en cada mercado urbano se mantiene. Por otra parte, al estimar las funciones de ingreso de los trabajadores con estudios primarios incompletos e incorporar una variable "dummy" que capta su calificación profesional, el coeficiente que se obtiene de ésta última es fuertemente positivo (Petrei y Delfido: 1989).

Cuadro 5.7  
**ESTRUCTURA DE LOS ASALARIADOS CON UNA OCUPACION DE TIEMPO COMPLETO SEGUN DECILES DE INGRESO Y RAMA DE ACTIVIDAD GRAN BUENOS AIRES (Promedio de 1974 - 1976 - 1980 - 1982 y 1983, en %)<sup>1</sup>**

Ramas de actividad	TOTAL	I	II - III	IV - V	VI a IX	X
Industria Manufacturera	37.9	26.6	36.3	39.6	38.9	40.7
Establecimientos chicos	14.1	19.2	18.5	17.0	11.1	5.9
Establecimientos medianos	8.8	3.9	8.8	8.8	9.6	8.7
Establecimientos grandes	15.0	3.5	9.0	13.8	18.2	26.1
Comercio	13.2	14.2	15.7	15.5	11.7	7.9
Establecimientos chicos	9.6	13.6	13.1	10.8	7.9	3.7
Medianos y grandes	3.6	0.6	2.6	4.7	3.8	4.2
Construcción	6.8	5.2	8.4	7.4	6.1	4.5
Transporte	7.9	2.6	4.5	7.6	10.9	6.6
Establecimientos financieros	6.9	1.0	3.9	5.3	8.6	14.3
Gobierno	5.0	0.6	2.9	4.7	5.9	9.9
Servicio doméstico	6.1	32.5	12.5	3.4	1.6	0.4
Otros servicios personales	11.9	12.6	11.1	12.9	12.0	10.5
Resto	4.3	4.7	4.7	3.6	4.3	5.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL (diciembre de 1986).

<sup>1</sup>Las cifras corresponden al mes de septiembre.

Otra interesante cuestión refiere a las desigualdades regionales en la distribución del ingreso. Aparentemente, a nivel nacional, hay una relación directa entre tamaño poblacional del área e ingreso medio, e inversa con respecto al grado de desigualdad (sobre todo entre áreas externas). Sin embargo, cuando el problema se analizó, al interior de cada región no se distingue un patrón

Cuadro 5.8  
**INGRESO MEDIO POR NIVEL DE EDUCACION ESTRUCTURA RELATIVA - Octubre de 1985**

Nivel de Educación	Capital	Gran Buenos Aires	Córdoba	Mendoza	Santa Fe
Sin educación formal	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Primaria incompleta	1.37	1.14	1.32	1.39	1.26
Primaria completa	2.06	1.47	1.78	1.72	1.78
Secundaria completa	3.11	2.13	2.61	2.51	2.58
Universitaria completa	4.34	3.51	3.42	3.61	3.03

Fuente: Elaboración del autor, con base en Delfino y Petrei (1989) Sobre datos de la EPH, considerando promedios simples.

único de relaciones (Orsatti y Mann: 1988)<sup>8</sup>. Además, al analizar las características productivas de cada área rural, se comprueba que: 1) Cuando se trata de regiones con alto predominio de actividades con organización básicamente capitalista (en consideración al tamaño de unidades y a la relación capitalista) el Gini es bajo (caso de Noroeste, con la caña de azúcar); 2) Cuando existe mayor presencia de explotaciones familiares (Pampeana y Noroeste) los coeficientes de desigualdad son mayores. Por ello, los autores concluyen que "la variable explicativa de mayor importancia en los niveles de desigualdad sería, sin distinción de sector económico y nivel de productividad, la estructura de percepciones de ingreso derivada de la respectiva organización de la producción, hacia un mayor o menor peso del trabajo asalariado respecto del no asalariado".

Con los elementos aportados, las conclusiones y las hipótesis para el futuro no son muy promisorias para el caso argentino. En primer lugar, hay un vacío teórico que ha dejado espacio para discursos simplistas y sumamente apologéticos. Además, los instrumentos ortodoxos de política pública se vuelven ineficaces e incluso contraproducentes para revertir la preocupante tendencia hacia la desacumulación sostenida y la regresiva captación de los ingresos.

Esto último es una expresión del conflicto acumulación-distribución cuyo origen reconoce variados elementos. En primer lugar, el gasto social muestra signos preocupantes de ineficacia, ineficiencia asignativa y fuerte dependencia de una base tributaria que no es anticíclica. Además, el mercado de trabajo se ha ido transformando paulatinamente hacia relaciones más informales, desarticuladas y menos productivas. Esto ha ido de la mano con los cambios en el sistema productivo.

<sup>8</sup> Las bases de datos utilizadas se refieren fundamentalmente al comienzo de la década del 70.

Los salarios y las políticas de salario directo no han podido sostener el embate del desequilibrio macroeconómico. El menor valor agregado no solamente potenció la puja por la distribución, sino que se tradujo en fuga sostenida de capitales o socialización de los costos por su escasez relativa.

En síntesis, el problema no es cíclico: la economía Argentina está en una pendiente del "círculo vicioso del subdesarrollo", que exige la revisión de todos y cada uno de los axiomas que han prevalecido hasta aquí. Las políticas sociales son una parte importante de esa discusión pero no la agotan. La crisis es demasiado profunda para esperar respuestas desde afuera. La nueva agenda política social es un interminable cuestionario sin respuestas más que un viejo manual de recomendaciones.

6.

## EL MERCADO DE TRABAJO Y LOS INGRESOS EN LA ARGENTINA, 1980-1987

Rosalía Cortés

El mercado deterioro de las condiciones de trabajo, el aumento del desempleo abierto y del subempleo y una continuada caída de los ingresos reales son algunos de los síntomas más salientes de los efectos de la crisis económica sobre el mercado de trabajo urbano en la Argentina. Si se quiere dar cuenta de la situación que a fines de los ochenta caracteriza al empleo y los ingresos urbanos, el análisis no debiera restringirse a las manifestaciones más recientes de la crisis. Porque describir y explicar la situación presente requiere conocer qué características prevalecieron en la dinámica de largo plazo de generación del empleo y determinación de los ingresos, y cuáles fueron modificadas por la implementación de políticas públicas a partir de 1976.

En la literatura prevaleció una corriente de interpretación de los procesos de empleo y generación de ingresos de acuerdo con la cual el mercado de trabajo argentino se habría diferenciado del de otros países latinoamericanos por su relativa "modernidad" (Llach, 1978). Esta cualidad abarcaba tres aspectos centrales. Primeramente la ausencia de un sector sumergido, marginalizado, proveniente de una agricultura en decadencia, constitutivo de un ejército de reserva. Por el contrario, estos autores se han planteado que comparativamente hablando, el mercado de trabajo argentino ha funcionado con una dinámica en la que prevaleció la escasez de mano de obra.

En segundo lugar se habla de un sector de trabajadores independientes con características de país desarrollado, es decir donde prevalecen las actividades "demandadas" *versus* un sector cuentapropista de "refugio", compuesto principalmente por trabajadores expulsados del trabajo asalariado, como sucedería en la mayoría de los países periféricos.

En tercer lugar se rechaza la idea de un mercado de trabajo "dual", donde operarían normas diferentes para el sector formal y el informal.

La configuración que surge de este tipo de descripción condujo a muchos analistas a posar una mirada casi negligente sobre las transformaciones que se produjeron desde mediados de los setenta a partir del plan económico del gobierno militar. Esos estudios básicamente minimizaron el verdadero alcance de los efectos de la recesión industrial sobre la estructura del empleo, así como las consecuencias de la caída del salario monetario y social sobre las condiciones de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores. De allí que la magnitud de las consecuencias que tuvo la crisis más reciente, durante los años del gobierno constitucional, sobre el mercado de trabajo, parezca incomprensible a la luz de la visión "optimista".

El presente trabajo se enmarca entonces en una visión crítica de la concepción "modernizante" del mercado de trabajo argentino, y se propone describir la situación actual del empleo y los ingresos, en términos de una continuidad de largo plazo.

La descripción a la que se apunta no puede llevarse a cabo sin una referencia a los debates teóricos sobre las consecuencias de la crisis en el mercado de trabajo. En los países altamente industrializados de Europa Occidental surgía a partir de los primeros síntomas de la recesión, a mediados de los setenta, una polémica en la que se enfrentaron ortodoxos (monetaristas) y diversas versiones del keynesianismo sobre las características de la crisis y sus consecuencias en la estructura ocupacional. Esta polémica influyó en las interpretaciones que sobre el caso argentino, comenzaron a proliferar a fines de los setenta. De la exposición y análisis de los argumentos se obtendrán elementos para trabajar la información disponible.

## 6.1. EL DEBATE SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

### 6.1.1. El caso de los países industrializados

En los años que van desde fines de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década del setenta, los países altamente industrializados de Europa Occidental crecían en forma sostenida. Durante ese período tanto el producto como el empleo, los salarios y el consumo conocieron unos treinta años de expansión ininterrumpida. Este éxito fue atribuido primordialmente a las políticas propugnadas desde el keynesianismo, que se basaron en la implementación de políticas fiscales y de ingresos para mantener el nivel de la demanda, mientras el gasto público asumía un rol central (Vicarelli, 1985). Efectivamente, el Estado se había convertido en un importante generador de empleo, al tiempo que se expandían los servicios sociales y las transferencias (seguros de retiro, salud, desempleo, etc.). En su doble rol de empleador y de proveedor de bienes y servicios, el Estado se convirtió en el "estabilizador

automático", garantizando el nivel de actividad aún en momentos de recesión (Sylos Labini, 1985).

En los años del boom, el Estado expandió el espectro de bienes y servicios consumidos socialmente por los asalariados<sup>1</sup>. La porción no monetaria del salario (redistribuida por el Estado) asumió un papel central en la determinación del nivel de vida de los asalariados de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial (Gough, 1975).

La estrategia económica que sustentó el crecimiento requirió un modelo de Estado proveedor, al tiempo que fue conformando la *relación salarial* que definiría a las social-democracias europeas (Petit, 1985).

La relación asalariada debe considerarse como la forma particular que asumieron las relaciones entre el capital y el trabajo en la etapa avanzada del capitalismo industrial, forma que no podría ser entendida sin la presencia de las organizaciones sindicales o de un Estado Benefactor. Ser un asalariado en Europa Occidental involucró el derecho a la agremiación, a recibir asistencia integral del Estado, lo cual incluyó la protección constante del nivel de ingresos a través de un complejo de políticas sociales (Petit, 1985).

La desaceleración del crecimiento comenzaría a manifestarse a partir de 1974/1975 luego de la primera crisis del petróleo. Sin entrar a caracterizar sus causas, importa nombrar algunas de sus principales expresiones: sobre todo el retorno de la inflación y del desempleo.

La generalización de la crisis hasta los primeros años de los ochenta coincidía con el surgimiento de la "contra revolución monetarista", que inició un duro cuestionamiento de las políticas keynesianas.

Para el neo-monetarismo la relación salarial se convirtió en el blanco preferido de los embates anti-keynesianos. Se tornaba necesario domesticar a los sindicatos, bajar los costos salariales y equilibrar las cuentas fiscales a través de la reducción del gasto social. Las estrategias elaboradas para superar la crisis incluyeron un amplio espectro que abarcó desde propuestas de recortes en el sistema de seguridad social hasta sugerencias para debilitar a los sindicatos y permitir el retorno a los niveles "naturales" de desempleo.

Se argumentaba que durante los períodos de baja inflación, existe un nivel de *desempleo voluntario*, el de los trabajadores que prefieren no trabajar al nivel de salarios que rigen en el mercado de trabajo, si consideran que éstos están por debajo de sus expectativas. Este era el *nivel natural de desempleo* en una economía; si éste descendía, se generaban las condiciones para un aumento de salarios que se transmitía al resto de los precios. El nivel cultural de desempleo era por tanto necesario para mantener el precio legítimo del salario (Kahn, 1975).

<sup>1</sup> Desde 1945 hasta 1966 las tasas de desempleo en Gran Bretaña, por ejemplo, nunca sobrepasaron el 2.5% de la fuerza de trabajo, varios años rozaron el 1% (Robinson y Wilkinson, 1977).

La crítica a los sindicatos se dirigía a dos aspectos de su accionar, que se consideraban causales de inflación. Uno, la presión ejercida por estas organizaciones para mantener altos niveles de empleo. El otro, la defensa del nivel de los salarios. Sin embargo, y como bien lo señalaron los post-keynesianos en su polémica contra el neo-monetarismo, los sindicatos no fueron la causa sino el resultado del proceso inflacionario. El poder sindical había crecido sobre todo durante el boom como consecuencia de la inflación y el deterioro de los ingresos reales. Este argumento fue reforzado por la constatación de que (en Gran Bretaña) el aumento de la militancia entre los más diversos grupos de trabajadores (desde maestros de escuela hasta mineros, pasando por trabajadores manuales de los gobiernos locales) a fines de los sesenta y principios de los setenta, había sido precedida por un período de fuerte caída de los ingresos reales netos. Esto había desencadenado una serie de huelgas salvajes que fueron reconocidas por los sindicatos después de iniciadas. En este sentido se señalaba que no fue la dirigencia sindical la culpable de iniciar las huelgas, sino que éstas se sucedieron a instancias de los afiliados y sólo después involucraron a los dirigentes. Por lo tanto, se concluía que no podría atribuirse a la organización sindical, estrictamente hablando, la iniciación de los conflictos laborales (Robinson y Wilkinson, 1977).

Otro eslabón de la relación salarial que la ofensiva conservadora lograría desmembrar, lo constituyó la protección laboral y el acceso a los servicios sociales provistos por el Estado gratuitamente. Ya algunos autores (Bacon y Eltis, 1976) habían dado muestras de honda preocupación frente a un proceso de involución del producto real que, estaba acompañado por un notorio aumento del empleo público (sobre todo en los sectores sociales, Educación y Salud). Para financiar el creciente gasto social (el conjunto de bienes y servicios distribuidos por el Estado) se requerían impuestos cada vez más elevados, que deterioraban el consumo real de los asalariados. Pero detener la expansión de los salarios y del empleo público, impedir el pleno empleo de la fuerza de trabajo y, en fin, controlar los mecanismos institucionales de protección de los ingresos asalariados (como la indexación, por ejemplo) suponían la posibilidad de flexibilizar las regulaciones del mercado laboral.

La flexibilización y la restricción del gasto público se convirtieron en los instrumentos de la estabilización posterior a la crisis en los países altamente industrializados. El objetivo de estos intentos de transformación había sido reformular la relación asalariada en todas sus dimensiones: bajar los costos salariales y debilitar el poder sindical.

### 6.1.2. La Flexibilización

La flexibilización laboral fue presentada desde fines de los ochenta como una política eficaz contra la recesión, aduciéndose que su implementación permitiría recuperar los niveles anteriores de empleo. Básicamente la propues-

ta consiste en el abandono de una serie de regulaciones que hacen al nivel de las remuneraciones y a la seguridad en el empleo. Algunos autores han preferido, en lugar de definir el concepto, describir sus alcances mediante una tipología de las clases posibles de flexibilización (Meulders y Wilkin, 1987), que se comenta a continuación:<sup>2</sup>

- a. *La flexibilidad salarial* es una propuesta que afecta los mecanismos habituales de determinación de los ingresos asalariados. Plantea las ventajas que tendría para la contratación de mano de obra una baja en los costos laborales "institucionales", principalmente los que derivan de la aplicación de la legislación laboral protectora del nivel de salarios. Por otra parte, propone adaptar los salarios a las variaciones del ciclo económico y del nivel de actividad de las empresas. El argumento más difundido al respecto es que la baja de los salarios traerá aparejados incrementos en la demanda de trabajo, al estimular mayores ganancias y más inversión.
- b. *La flexibilidad del volumen de empleo* propone adaptar el número de empleados a las fluctuaciones cíclicas de la demanda. La adaptación del volumen del empleo permite a las empresas desconocer las regulaciones sobre el despido o la antigüedad en el empleo, facilitando el uso del trabajo eventual, a los contratos de corta duración, y al trabajo a domicilio. El uso extendido de estas prácticas de contratación disminuye los costos laborales directos pero además permite evadir "legalmente" las cargas previsionales y sociales en general.
- c. *Flexibilidad del tiempo de trabajo* consiste en la modificación de los horarios estándar de la jornada laboral, y permite aumentar o disminuir los horarios máximos permitidos (trabajo part-time), plantear interrupciones en la jornada de trabajo, etc.

Los críticos de estas transformaciones señalan que el éxito de las firmas descansa más en las formas de comercialización, en las estrategias tecnológicas, que en la posibilidad de continuar bajando los costos laborales.

Basándose en que el costo laboral (en la Comunidad Económica Europea) representa un valor relativamente bajo de las ventas de las empresas (estimado en alrededor del 15%), se preguntan sobre los alcances de esta política para lograr una recuperación económica. Desde la óptica macroeconómica de las políticas a propugnar para la fase de recuperación de la crisis, otros autores afirman que una caída de la masa salarial afectaría negativamente los niveles de consumo, y por lo tanto descartan la flexibilización como salida inmediata a la crisis (Rowthorn, 1981).

<sup>2</sup> Meulders y Wilkin (1987) incluyen en su tipología la flexibilización de la organización del trabajo dentro de la firma, que consiste en facilitar la reubicación del personal en diversas tareas, y que aquí no se comenta.

No existe acuerdo acerca de la efectividad de la flexibilización sobre la recuperación de los niveles de actividad ni sobre el aumento de los niveles de empleo. Los partidarios de la flexibilización aducen que los efectos positivos no pueden verse todavía porque el proceso ha sido parcial. Sus detractores, en cambio, sostienen que continúan altos niveles de desempleo; más aún, que ha bajado el número de horas trabajadas y que las fuentes de trabajo no se multiplicaron tal como lo anunciaban los partidarios de la des-regulación del mercado de trabajo. Sostienen que la des-regulación o flexibilización "salvajes" (una vuelta a la prevalencia exclusiva de las reglas de mercado) puede agravar los efectos de la crisis. Señalan que podría incrementarse la polarización entre los segmentos en que se ha dividido la fuerza de trabajo (sector protegido vs. sector desprotegido).

Por otra parte, reconocen que si la regulación, tal como se la conoció hasta 1975, sigue funcionando sin modificaciones, sería insostenible, ya que, en algunos casos, el exceso de regulaciones atenta contra las posibilidades de empleo de la fuerza de trabajo. (Meulders y Wilkin, 1987).

### 6.1.3. Características de la relación asalariada en la Argentina antes de la flexibilización

En la Argentina la extensión de la relación asalariada estuvo estrechamente vinculada a la expansión de la industria y, en menor medida, al crecimiento del empleo en el sector de servicios, incluyendo el empleo público. El modo de relación salarial que se difundiera sobre todo a partir del primer gobierno peronista, incluyó la pertenencia obligatoria a la asociación sindical, así como el derecho a la protección legal y social. Un elemento que marca una diferencia importante con la mayoría de los países latinoamericanos, es la extensión de la protección laboral, paralela al fortalecimiento de las asociaciones sindicales. Las asociaciones mutuales de trabajadores que habían emergido desde principios de siglo como formas de auto protección, exigían un pago contributivo de los asalariados a cambio de la cobertura de salud. Las organizaciones sindicales reemplazaron a las asociaciones mutuales en el área de salud, organizando las "obras sociales", que financiaban las prestaciones de salud de sus afiliados. En los años cincuenta (durante el gobierno peronista), y posteriormente durante el período militar de la Revolución Argentina (1966-72), el sistema fue institucionalizado y fueron creados los espacios requeridos para su integración al aparato estatal. Se plasmaba entonces un sistema de salud, financiado mediante aportes y contribuciones de los asalariados y sus empleadores, con gran autonomía sindical para las decisiones financieras.

El seguro de retiro (jubilaciones) de los trabajadores activos en relación de dependencia, se había originado a principios de siglo en iniciativas que favorecían exclusivamente a los empleados del sector público.

La diversificación de los asalariados dió lugar a la extensión de las cajas. Contemporáneamente a la institucionalización de las obras sociales, se dispuso la obligatoriedad de los aportes personales y empresariales a la jubilación, con lo que el retiro de la fuerza de trabajo, garantizado por el Estado, se constituía en una atribución de peso, propia de la relación asalariada.

El Estado se erigió en el principal recaudador y durante algunos años contribuyó a la financiación conjuntamente con los asalariados y los empleadores.

Sin entrar a evaluar la calidad de los servicios o el monto de las transferencias que recibieron los asalariados argentinos durante tres décadas, o incluso sin intentar comparar su nivel con el de los bienes y servicios de consumo social que usufructuaron los asalariados de la social-democracia europea, en otras palabras, sin referirnos al "impacto" que tuvieron estas políticas públicas sobre el nivel de vida asalariado, es indudable que se convirtieron en un componente más que relevante entre el conjunto de aspectos que conforman la relación asalariada en la Argentina moderna.

Finalmente, el aumento de la asalarización total, pero particularmente el crecimiento del empleo industrial desde los años cuarenta había ido acompañado, al igual que en el período del boom europeo, del fortalecimiento del poder de negociación sindical. Los sindicatos cumplieron un papel importante en la defensa post-inflación de los ingresos asalariados.

La sustitución de importaciones se había expandido sobre la base del funcionamiento de un mercado interno al que contribuyeron fuertemente los consumos asalariados. A su vez, este consumo y en general el nivel de vida recibieron un gran impulso de la redistribución operada desde el aparato estatal hacia la clase activa, su familia y la clase pasiva<sup>3</sup>.

### 6.1.4. Ajuste y flexibilización 1976-1987

Frente a la crisis externa y la alta inflación de mediados de los setenta, el ajuste propuesto por el gobierno militar planteaba echar por tierra el conjunto de la relación salarial: no solamente los niveles de salario (y en conjunto los costos salariales), sino además la noción misma de atribuciones y derechos de la clase asalariada.

La pertenencia a las organizaciones sindicales había sido el vehículo principal para llevar a cabo los reclamos salariales y sociales. El diagnóstico que se hacía desde el ámbito gubernamental y que justificaría las medidas tendientes a reducir los costos laborales, enfatizaba menos los aspectos negativos del poder sindical al interior del lugar de trabajo que el papel de los sindicatos en la propagación de la inflación (Ministerio de Trabajo, 1981). Se reconocía la

<sup>3</sup> Sobre este punto, algunos autores han planteado que la vía de redistribución operada durante el peronismo había sido el incremento de salarios más que el gasto social (Gerchunoff, 1987).



prevalencia de salarios altos, pero sobre todo se insistía en que la generalización de los aumentos salariales por efecto de la acción de los sindicatos (más específicamente de la Confederación General del Trabajo) era una de las razones por las que se había transmitido tan rápidamente la inflación en 1975.

Para disminuir los costos laborales directos, el plan de estabilización proponía flexibilizar las regulaciones vigentes. Para empezar, las que fijaban un nivel mínimo de ingresos de los asalariados protegidos por convenios colectivos de trabajo (salario básico de convenio) y de los que no estaban protegidos (salario mínimo). Seguidamente, requería suprimir la obligatoriedad de la intervención de los sindicatos en la negociación de los incrementos del básico de convenio, y por último, suprimir la generalización los incrementos al conjunto de los trabajadores.

El gobierno militar logró entonces la suspensión de la actividad sindical pero generó además nuevas formas de abaratamiento del costo laboral, no siempre explícitas. A partir de 1979 los empresarios estuvieron en condiciones de descontar los incrementos salariales de las contribuciones fiscales, inaugurando un mecanismo de subsidio estatal al costo de la fuerza de trabajo.

Desde los años treinta el estado había contribuido a subsidiar el consumo de alimentos de los sectores urbanos, instrumentando impuestos a la exportación que tenían por objeto bajar el precio interno de los exportables (D. Alejandro, 1970; Braun y Joy, 1968). El crecimiento de los ingresos reales de los asalariados urbanos había sido posible gracias a que las retenciones sobre los ingresos provenientes de las exportaciones primarias, habían ayudado a contener el aumento del precio interno de los alimentos. El gobierno militar en cambio propuso una rebaja gradual de los aranceles de exportación, eliminando así el subsidio implícito al costo laboral que habían representado las retenciones. A partir de 1979 con la "flexibilización salarial" se pasaba a un mecanismo de subsidio de los costos laborales basados en el crédito fiscal. A la flexibilización salarial directa e indirecta se agregaría esta nueva forma de abaratar los costos laborales que eran transferidos al Estado (Ministerio de Economía, 1981).

La flexibilización de los costos indirectos de la contratación de trabajadores, se hizo en combinación con una reforma tributaria. La misma consistió en la supresión de los aportes patronales al sistema jubilatorio (que en 1980, al momento de plantearse las reformas, llegaban al 15% sobre los salarios) y su reemplazo por la recaudación proveniente de la ampliación de los impuestos indirectos. La ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) significó que era posibles de contribución las transacciones de una mayor cantidad de productos; anteriormente los alimentos y los medicamentos estaban exentos de impuestos indirectos. A partir de las nuevas disposiciones, éstos comenzarían a ser gravados (10%), mientras que el total del IVA del resto de los productos se incrementaría un 5%. El aumento de la recaudación del IVA modificado, iría a financiar el sistema previsional.

Inicialmente mejoró la recaudación del sistema previsional; más adelante en cambio se produjo una caída en la recaudación que contribuyó al empobrecimiento de los fondos y al deterioro de las prestaciones. Una razón aducida por el gobierno para efectivizar esta reforma había sido que los aportes patronales inducían a la evasión, y que la recaudación de los impuestos indirectos presentaba menores dificultades. Sin embargo, la conducta evasora del sector patronal no estaba dirigida exclusivamente hacia los impuestos directos. Muy rápidamente comenzó la subdeclaración de las ventas mayoristas de los productores, que estaban gravadas, lo que conllevó el subregistro de los trabajadores en relación de dependencia con la consiguiente evasión de las obligaciones contributivas sobre el salario.

Los cambios desencadenados por la reforma de 1980 excedieron el campo del costo laboral indirecto. Un conjunto de factores operaron para que se extendiera la flexibilización, que ya no fue reglamentada sino *de facto*, al volumen del empleo asalariado en la industria. La caída del consumo, el encarecimiento del crédito y la competencia extranjera, empujaron en un primer momento a la rama textil y de confecciones (incluyendo vestido y calzado) y a otras ramas después a la estacionalización de la producción, lo que significó que los empresarios comenzaron a extender la práctica del uso discontinuado de la fuerza de trabajo. Las firmas intensificaron el uso de la contratación temporaria dentro de la fábrica o taller, así como en el domicilio de los trabajadores, para evitar el pago continuado del salario, aun en épocas de caída en el nivel de actividad. Este esquema de utilización parcial de la fuerza de trabajo asalariada no quedó restringido a las empresas pequeñas. Existen indicaciones de que las empresas grandes han hecho uso de esta nueva modalidad de contratación, lo cual fue facilitado por la proliferación de la actividad de las agencias de empleo temporario, que fueron habilitadas por el Ministerio de Trabajo durante el gobierno militar, reglamentación vigente desde 1981. (Fernández Madrid, 1986; Cortés, 1988). Estas agencias actúan como intermediarias entre las firmas y los trabajadores y garantizan la provisión de mano de obra sin las cargas patronales que supondría un trabajo permanente. La contratación que realizan las agencias para terceros, no le crea responsabilidad a los empresarios, si la misma la llevan a cabo agencias reconocidas por el Ministerio de Trabajo. En esta situación, los asalariados contratados, dependen de la empresa de servicios y no de la firma que contrata a esta última.

La legislación argentina establece claramente que el contrato de trabajo está destinado a durar, y que el trabajador tiene en principio el derecho de permanecer en su ocupación hasta el momento de su jubilación, avalado por una norma constitucional (Fernández Madrid, 1986). Mientras que la flexibilización del salario fue llevada a cabo a partir de un cambio explícito en la legislación, la *práctica* de flexibilización de la permanencia en el empleo se vió facilitada

por la legalización de las empresas de servicios de empleo temporario, extendiéndose su uso a varias ramas de actividad.

Pero los intentos de flexibilización no acabaron una vez terminado el período del gobierno militar. Los empresarios continuaron en su rol de gestores de las reformas tendientes a permitir la baja de los costos laborales (directos e indirectos); algunas de las reformas del sistema impositivo (hacia un mayor peso de los impuestos indirectos en detrimento de la tributación directa) se implementaron contemporáneamente con las reformas llevadas a cabo en países altamente industrializados, con desarrollos más importantes del sistema de seguridad social.

La filosofía flexibilizadora se incorporó en forma lenta pero muy abarcadora en la sociedad argentina de los ochenta. Mientras las propuestas de des-regulación se hicieron hasta 1983 desde ámbitos de gobierno, durante la gestión del gobierno democrático (1984-1989) la política de flexibilización fue "practicada" desde las corporaciones, tolerada por la legislación y resistida por algunos sectores sindicales.

Estas disposiciones continuaron teniendo vigencia después de asumido el gobierno constitucional. La práctica de la evasión se amplió, con la consiguiente extensión de la desprotección en grandes sectores de los trabajadores en relación de dependencia. A partir de 1984 se fueron restableciendo paulatinamente los aportes de los empleadores al sistema previsional, y se redujo el impuesto al valor agregado apuntando a lograr un incremento de la recaudación de los impuestos directos. Sin embargo, la ausencia de una voluntad clara de propugnar un saneamiento del sistema tributario para evitar la extensión de la evasión, permitió que la misma incrementara respecto del período anterior. Los empresarios continuaron con la subdeclaración de empleados para evadir el IVA, y además las ahora restablecidas cargas previsionales. No se pusieron obstáculos para la extensión de la subdeclaración de trabajadores, ni la subcontratación de trabajadores por agencia, o incluso para el trabajo temporario no registrado, o "negro". El resultado fue que en los años del gobierno democrático, se extendió aún más el deterioro de las condiciones de trabajo que habían iniciado las reformas del gobierno militar.

El plan de estabilización iniciado en 1985 se basó inicialmente en un acuerdo con los empresarios del sector privado para detener la inflación, que incluía el congelamiento de los salarios mientras que la existencia de un importante déficit fiscal (surgido en los últimos años del gobierno militar) justificó el control de las remuneraciones del sector público. Es así que por todas estas razones en la década del ochenta se vivió un empeoramiento sustancial de las condiciones imperantes en el mercado de trabajo.

El análisis que sigue se concentra en los rasgos más salientes que asumiera la estructura ocupacional a lo largo de los años 1976-1987. Tal como se comenzara a sugerir en este capítulo, el objetivo es dar una interpretación aunque sea tentativa a una aparente paradoja: que la resultante de cuatro años de gobierno

democrático sea un deterioro a todas luces mayor del mercado de trabajo que el que se manifestara en 1983, después del gobierno militar. La posición que se asume en este trabajo es que partiendo de una situación ya deteriorada, durante el gobierno radical continuaría operando la flexibilización salarial, ya que no se tomaron medidas que pudieran revertir el marco legal e institucional creado durante el gobierno militar. En los hechos continuaba funcionando un sistema en el que prevalecieron, cada vez más, las reglas de juego de un capitalismo salvaje. Las corporaciones económicas intensificaron su conducta evasora al sistema tributario y al sistema de la seguridad social ahondando la brecha preexistente entre una porción bien retribuida y protegida de la fuerza de trabajo, y un grupo cada vez más marginado.

La tardanza en la restauración de la legislación sobre negociación colectiva, la no reglamentación del accionar de las empresas de trabajo temporario, la no fiscalización de la evasión previsional, y la preocupación por el déficit fiscal que hizo descuidar todos los aspectos vinculados con el salario social, fueron factores que profundizaron la segmentación del mercado de trabajo.

## 6.2. EL MERCADO DE TRABAJO ARGENTINO EN LOS OCHENTA

### 6.2.1 Contexto macroeconómico

Durante la década del ochenta se agravó la situación imperante en el mercado de trabajo. La economía no se recuperó de la grave recesión de 1982; a partir de fines de 1980 y hasta 1982 el producto bruto interno había caído un 15% en términos reales. El gobierno constitucional que asumiera a fines de 1983 encontró una economía severamente empobrecida, donde el bienestar material estaba por debajo de los niveles de la década del sesenta. Una indicación de ello fue que el nivel de producto por habitante estaba por debajo del de 1977.

Luego de un intento de aplicar una política gradualista, no había signos de recuperación, las tasas de inflación se aceleraron notoriamente, y en este contexto comenzaría el Austral, en junio de 1985.

El plan de estabilización iniciado en 1985 se basó inicialmente en un acuerdo con los empresarios del sector privado para detener la inflación que incluía el congelamiento de los salarios mientras que la existencia de un importante déficit fiscal (intensificado por el abultado endeudamiento externo de las empresas públicas durante el gobierno militar) justificó el control de las remuneraciones del sector público. Es decir que a la continuación del deterioro de las condiciones de trabajo, se le sumó el congelamiento de salarios, por lo que desde mediados de los ochenta se vivió un agravamiento de la situación vigente en el mercado de trabajo urbano argentino.

El análisis que sigue se concentra en los rasgos más salientes que asumiera la estructura ocupacional a lo largo de los años 1980-88. Tal como se comenzara a sugerir hasta ahora, el objetivo es dar una interpretación aunque sea tentativa

de una aparente paradoja: que la resultante de cuatro años de gobierno democrático sea un deterioro a todas luces mayor del mercado de trabajo que el que se manifestara en 1983, después del gobierno militar.

En parte tal paradoja surge del no reconocimiento de las condiciones del mercado de trabajo luego del período 1976-83. Con posterioridad a esa fecha las causas de la decadencia deben buscarse en la continuación de la flexibilización salarial, y en la ausencia de medidas para revertir el marco legal e institucional creado durante el gobierno militar. En los hechos prevalecieron las reglas de juego de un capitalismo salvaje en que se desconocieron las atribuciones fundamentales de la relación asalariada, cuya consecuencia parece haber sido el ahondamiento de la brecha preexistente entre una porción bien retribuida y protegida de la fuerza de trabajo y un grupo cada vez más marginado.

La tardanza en la restauración de la legislación sobre negociación colectiva, la no reglamentación del accionar de las empresas de trabajo temporario, la no fiscalización de la evasión previsional y la preocupación por el déficit fiscal que hizo descuidar todos los aspectos vinculados con el salario social, fueron factores que profundizaron la segmentación del mercado de trabajo.

Desde mediados de los setenta la Argentina había entrado en una etapa de estancamiento económico que comenzaba a hacerse crónica. En parte esta crisis ha sido atribuida al hecho de que el patrón de acumulación de largo plazo, en el que el sector manufacturero había tenido un papel central, había sufrido cambios de importancia.

Durante los años que van desde la segunda posguerra hasta 1976 la industria había sido el eje dinámico del crecimiento, que no solamente contribuía con una porción sustancial del producto sino que empleaba una proporción importante de la mano de obra. A lo largo de esos años, tanto la Construcción como los Servicios habían constituido los típicos refugios de los asalariados expulsados de la Agricultura y de la Industria, y habían permitido mantener tasas de desocupación relativamente bajas, comparadas con las vigentes en otros países latinoamericanos.

La ruptura de este modelo se concretó a partir de la aplicación de un plan económico (1976-83) que en poco tiempo incrementó el costo real del crédito, abrió la entrada a productos manufacturados importados y dislocó el mercado interno a través de una profunda caída del salario. El plan de 1976 se propuso reconvertir la industria en un sistema eficiente capaz de competir con el exterior. Sin embargo la reestructuración que se adelantó privilegió la concentración del poderío industrial en pocos grupos, a los que se protegió doblemente. Por un lado a través de subsidios directos e indirectos a la producción, como lo fueron los regímenes de promoción industrial aplicados desde 1980 y por el otro permitiendo el congelamiento salarial y, más aún, a partir de 1979, el subsidio a los incrementos salariales que podían obtener crédito fiscal (Basualdo, 1987).

La reestructuración del sector industrial provocó una grave crisis; más aún, el conjunto de la economía entró en una grave recesión en 1982. Entre fines de 1980 y 1982 el producto real global había caído 15%.

El gobierno constitucional que asumiera a fines de 1983 encontró una economía severamente empobrecida donde el bienestar material estaba por debajo de los niveles de principios de la década del setenta, e incluso en 1983 el producto por habitante estaba 13% por debajo del de 1977.

Luego de un intento de aplicar una política gradualista no había signos de recuperación. Las tasas de inflación se aceleraron a fines de 1984; tanto el producto bruto interno como los salarios reales declinaron pronunciadamente en la primera mitad de 1985. A partir de esta situación el gobierno dispuso la implementación de un plan de estabilización, que se conocería como el Austral. Se tomaron medidas para reducir el gasto público y contribuir a una declinación del déficit fiscal (entre otras, el aumento de las tarifas del sector público en términos reales) que se combinaron con un congelamiento de precios, salarios y el tipo de cambio.

El plan tuvo posibilidades de controlar la inflación hasta marzo de 1986 (entre junio de 1985 y esa fecha los precios incrementaron a un promedio mensual del 1,8%). Si bien los resultados sobre el nivel de actividad económica no fueron inmediatos, entre fines de 1985 y la primera mitad de 1986 crecía el producto del sector industrial. Sin embargo, debido al impacto negativo que había tenido la inflación sobre los salarios en los meses previos a la aplicación del Austral y como consecuencia del control salarial que imponía el plan, la situación de los asalariados sufrió signos de deterioro. De hecho comenzaron en 1986 los primeros síntomas de intranquilidad gremial tanto en el sector privado como en el sector público, donde el congelamiento había provocado importantes caídas del nivel real de remuneraciones así como un achatamiento general del espectro salarial.

En una segunda etapa, entre abril y agosto de 1986, se introdujeron modificaciones a las pautas del año anterior, que permitieron ciertas modificaciones al congelamiento de precios y salarios. Por un lado, las presiones sindicales (principalmente los que agrupaban a los empleados públicos) y por el otro la oposición de los empresarios industriales apresuraron estos cambios.

Mientras tanto las remuneraciones de los asalariados de las grandes empresas privadas sufrían "deslizamientos"; en otras palabras se movieron fuera de las pautas dictadas por el plan Austral. Los salarios del sector público podían ser controlados de manera más directa desde el gobierno; en cambio en el sector privado se dió la posibilidad de aunar las acciones de sindicalistas y empresarios para obtener incrementos salariales. Desde el punto de vista de los empresarios esto se explica porque a través de aumentos autorizados de salarios lograban autorización oficial para aumentar los precios de sus productos.

La consecuencia de estos procesos fue que a los pocos meses de la implantación del Austral se producía un empeoramiento relativo de la posición de los

empleados públicos y al mismo tiempo un incremento de la heterogeneidad de ingresos dentro del mismo, ya que por razones que hacían a la construcción de alianzas políticas desde el gobierno, se hicieron mayores concesiones al sector de las empresas públicas. A esto se sumaba el hecho de que se había heredado del gobierno militar una estructura de remuneraciones profundamente heterogénea. En los últimos dos años del gobierno anterior se habían legitimado en algunas reparticiones del sector público disposiciones que garantizaban la protección de los salarios mediante regímenes de privilegio; en otras en cambio los mismos se habían deteriorado velozmente. En consecuencia comenzaron a difundirse los reclamos de los sindicatos para igualar "hacia arriba" los ingresos. En la medida que la reforma administrativa que pondría fin a esta situación se dilató, el conflicto al interior del sector público fue en aumento. Por un lado pesaban las diferencias salariales respecto del sector privado, y por el otro las desigualdades entre estatutos dentro del mismo de la esfera del sector público, lo cual generó una situación de movilización permante que entorpeció largamente la gestión del gobierno radical.

En 1986 el gobierno debió ceder ante las presiones y se modificó el régimen de congelamiento, reemplazándolo por un sistema de "administración concertada". Este involucraba a las grandes firmas, que establecieron un acuerdo con autoridades oficiales para incrementar precios y salarios. La idea era que se concertarían los máximos permitidos para aumentar salarios y que a partir de los mismos se determinarían los aumentos de precios.

Esta nueva versión del Austral sin congelamiento no obtuvo los resultados esperados, ya que en vez de calmar las expectativas empresariales, éstas fueron creciendo y los aumentos salariales dieron elementos para ejercer presión para lograr aumentos de precios. La concertación no tuvo lugar; por el contrario la acción simultánea de organizaciones empresariales y sindicatos desembocó en un rebrote inflacionario.

En 1986 la actividad industrial experimentó una corta reactivación que se tradujo en un pequeño aumento del empleo industrial que terminaría al año siguiente. Por otra parte hay indicaciones de que las reactivaciones cortas justamente tendieron a nutrirse de mano de obra transitoria, empleada directamente o a través de agencias, o bien a utilizar más intensivamente la mano de obra que estaba ya en actividad.

Durante la década del ochenta la Argentina experimentó dos recesiones. La primera, que culminaría en 1982 luego del conflicto con Gran Bretaña; la segunda, a partir del fracaso de la concertación propuesta por el Austral en 1986. Los efectos de ambas recesiones se sumaron con la consecuencia de que el empeoramiento de las condiciones de trabajo y de los niveles de ingreso fue aún mayor.

### 6.2.2. La subutilización de la fuerza de trabajo

Tanto el desempleo abierto como el subempleo son indicadores del desaprovechamiento de la población que está dispuesta a vender su fuerza de trabajo pero que, o no encuentra ocupación o la que encuentra no es suficiente para garantizarle la subsistencia. Para poder encarar el análisis del grado de subutilización de la fuerza de trabajo no basta recurrir a las tasas de desempleo abierto y de subempleo; será necesario observar el comportamiento de la población activa total, en la medida que la incidencia de aquellos indicadores es diferente según se expanda o disminuya el volumen de la participación económica de la población.

A su vez el tamaño de la fuerza de trabajo está influido tanto por el nivel de ocupación como por la incidencia del desempleo, ya que la población activa incluye a ocupados y desocupados por igual. Un aumento del volumen de la población activa (PEA) no necesariamente es un indicador favorable de la situación que prevalece en el mercado de trabajo, porque puede estar expresando la expansión de la tasa de desempleo. En otras palabras, un incremento de la proporción de la población que participa de la actividad económica puede coincidir con una mayor subutilización de la fuerza de trabajo, ya que puede coincidir con mayor desempleo abierto, así como con un incremento del subempleo.

A partir de que entre 1976 y 1980 se había producido una baja de las tasas de desocupación, las mismas se elevaron sostenidamente a partir de 1982, tanto en Buenos Aires como en el promedio de conglomerados urbanos del interior del país. La ocupación en la industria manufacturera continuó cayendo en la década del ochenta mientras el nivel real promedio de los ingresos de los asalariados industriales bajaba continuamente. La hipótesis de que habría una asociación entre altas tasas de desempleo y salarios altos, en el sentido de que el desempleo estaba causado por estos últimos no tiene asidero empírico alguno en el caso de la Argentina de los ochenta.

Un análisis de la composición del grupo de los desocupados a lo largo del tiempo permite sustentar algunas reflexiones sobre el tipo de desocupación que caracteriza a la etapa más reciente.

- a. En primer lugar es necesario distinguir la primera etapa posterior a la implementación de las políticas neoliberales entre 1976 y 1980. En esos años las tasas de desocupación abierta y de subempleo bajaron respecto de su promedio histórico. Sin embargo esto debiera interpretarse, no como una mejora relativa, sino como un proceso de cambio de los mecanismos generadores de trabajo excedente. Algunos autores han hablado de desempleo "oculto", sobre todo de trabajadores secundarios (es decir cónyuges e hijos), que se habrían retirado del mercado de trabajo (Beccaria y Orsatti, 1979). Pero un análisis de la composición de los inactivos, donde aumentó la presencia de jefes de hogar y de varones

en edades centrales, permite inferir que si se trató de desempleo oculto, éste afectó a los jefes de hogar, y por lo tanto repercutió en una mayor cantidad de hogares. Este fenómeno se reproducía al interior de los desocupados, donde crecía la importancia de los jefes de hogar en detrimento de los trabajadores secundarios (Cortés, 1985).

- b. En una segunda etapa, 1980-1984, se dió un aumento persistente de las tasas de desempleo abierto; en esos años caía levemente el volumen de la población activa; esto significa que los activos perdieron su empleo mientras que si la población activa hubiera aumentado, significaría que son los nuevos trabajadores los que no pueden encontrar empleo.

En este período se agudizaron los cambios en la composición de los desocupados, en la misma dirección que lo sucedido hasta 1980, ya que continuaba en aumento la presencia de varones, de personas en edades centrales y de jefes de hogar. En Buenos Aires en 1980 los varones representaban el 55% de los desocupados, pasando al 65% en 1985 (Ministerio de Trabajo, 1986). Entre los asalariados desocupados, (tomando esta vez datos del Conurbano bonaerense) mientras en 1980 los varones representaban el 55.9% de los desocupados, en 1985 pasaron a constituir el 63.7%. Los grupos de edades centrales también incrementaron su representación entre los desocupados; esto está relacionado con el ingreso de jefes de hogar a un grupo que estuvo tradicionalmente "dominado" por nuevos trabajadores. Así en Buenos Aires en 1974, solamente el 21.9% de los desocupados eran jefes de hogar. El incremento de los despidos a raíz de la recesión elevó esta proporción al 35.9% en 1981, cifra que se repetiría en 1986.

Sin embargo, el desempleo juvenil continuó a lo largo de todo el período considerado registrando altas tasas. Tomando como referencia el grupo de edad entre 15 y 19 años entre las mujeres, se observa que entre 1980-1985 había caído la tasa de actividad mientras que la tasa de desocupación se expandió un 10% (del 6 al 16%). La continuidad de la crisis afectó fuertemente a los jóvenes, entre los cuales se redujo la proporción de los que participaban de la actividad económica así como de los que estaban desocupados.

Otro rasgo del período es que creció el grupo de desempleados que llevaban más de tres meses en esa situación. Lo que era visible a fines de los setenta se reafirmaría a partir de 1980: había aumentado la proporción de desocupados forzosos, que habían sido expulsados de un trabajo anterior. En este sentido es relevante el peso de los que provenían de la actividad manufacturera, pero además en estos años comienza a cobrar importancia la presencia de los trabajadores provenientes de la Construcción.

- c. El período 1986-88 se caracterizaría por la eclosión de indicaciones de estancamiento económico y sus graves consecuencias sobre el mercado

de trabajo. En septiembre de 1988 la ocupación industrial estaba 5% por debajo de la de 1985 y 8% por debajo de la vigente en 1984. Las tasas de desocupación en la Manufactura llegaron en octubre de 1988 al 5.7%, las más altas desde 1974; por otra parte se mantuvo el proceso de despidos en la Construcción, donde pesó más la pérdida del trabajo independiente (cuentapropismo) que del trabajo asalariado; además se agregaron al panorama los desocupados provenientes del comercio y los servicios.

En esta reciente etapa comienzan a visualizarse algunas modificaciones a las pautas vigentes en los períodos anteriores. Tradicionalmente la desocupación específica de las mujeres había sido más alta que la de los varones; en este período lo característico es que crece más de lo que había hecho en períodos anteriores. Mientras que en años anteriores había existido un pico en 1981, (5.3%) éste es superado a partir de 1985. Esto significa que al empeoramiento de la situación de los varones y jefes de familia, se le agregaría en este período el deterioro de la situación de la mujer.

Así, mientras hasta 1986 aumentaba la presencia de jefes entre los desocupados, entre 1987-88 irrumpen nuevamente los más jóvenes y los trabajadores secundarios en general. Observando el comportamiento de las tasas de participación de las mujeres por grupos de edad, surge que en estos últimos años creció el volumen de mujeres activas porque pesan las desocupadas. En otras palabras; se trata de un incremento precarizado de la actividad económica, ya que participan más mujeres en la medida que la proporción de las que buscan trabajo es mayor. El desempleo abierto incide sobre todo en las mujeres entre 15 y 34 años; las de 34 y más aumentan su nivel de ocupación.

En el caso de los varones la situación es diferente porque el aumento de las tasas de desocupación coincide con una caída de la tasa de participación; esto supone que los varones que tuvieron empleo lo pierden en esta etapa, lo que habría empujado a las mujeres jóvenes a buscar empleo, sin lograrlo.

Estas transformaciones dentro de la fuerza de trabajo excedente abarcaron además a los subempleados, cuya situación se analiza en la siguiente sección.

### 6.2.3 El subempleo urbano

El subempleo visible involuntario es un concepto utilizado para designar la situación de aquellos trabajadores que desearían trabajar más horas y se refiere tanto a los asalariados como a los cuentapropistas. En los trabajos de investigación sobre el tema generalmente se le adjudica al subempleo el rasgo de ser uno de los indicadores de informalidad laboral; se lo considera típico de las situaciones de trabajo en empresas familiares o en microempresas, en fin, en

unidades a las que se califica de "baja productividad". Sin embargo el subempleo no se restringe a ese sector; también tiene incidencia en el sector más formalizado.

Las tasas de subempleo que tradicionalmente fueron más altas en las ciudades del interior que en Buenos Aires, tuvieron un gran impulso a partir de 1985. Este fenómeno está expresando en principio una caída de los ingresos en la ocupación (tanto por cuenta propia o asalariada) y sugiere una caída de la demanda para algunas actividades. El hecho de que las tasas de subempleo adquieran magnitudes que llegan a casi el 20% de la fuerza de trabajo ocupada en algunos años en provincias que se caracterizan por un bajo grado de desarrollo económico, está indicando un proceso de marginalización económica y social de parte de la población. En Corrientes, Formosa, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero, donde coinciden una alta concentración de la mano de obra en Comercio y Servicios y hay cerca de un 40% de cuentapropistas, es donde el subempleo tiene mayor incidencia, sobre todo a partir de los últimos años.

En el primer quinquenio de los ochenta entre los subocupados había aumentado el grupo que trabajaba menos de dieciséis horas semanales, pasando del 25% en 1980 al 31% en 1985 (Ministerio de Trabajo, 1986). Entre los subempleados, a diferencia del caso de los desocupados abiertos, predominan las mujeres y en general, los trabajadores secundarios. Por otra parte la Construcción y los Servicios son las ramas de actividad que concentran a la mayoría de los subocupados.

En octubre de 1987 en Buenos Aires, la gran mayoría de los subocupados estaba concentrada en la rama de Servicios: 59,8%. Por otra parte y a semejanza de lo que ocurría en años anteriores para el conjunto de los subocupados, la tasa de subocupación era más alta entre las asalariadas mujeres (11.5% contra 4.9% de varones y un 7.4% en total). Dentro de los Servicios, más de un quinto de mujeres y varones trabajando en la Instrucción Pública están subempleados. Los varones que trabajaban en Servicios sociales vinculados con la provisión de salud y las mujeres en el Servicio Doméstico sufrían el subempleo en altas proporciones (cercanas también al 20%). Salvo el caso del Servicio Doméstico, que en algunos análisis ha sido asimilado al sector informal, es interesante resaltar cómo entre los asalariados urbanos el fenómeno del subempleo está vinculado a los servicios públicos y de gobierno, más aún que a lo que pueda llamarse informalidad.

Esta configuración es coincidente con la información sobre los niveles de ingresos horarios de los subocupados. Como entre las mujeres incide la proporción de las que trabajan en el servicio doméstico, los ingresos horarios de una abrumadora mayoría de mujeres (84%) corresponden al 25% más pobre. En cambio entre los varones subocupados pesa más el grupo de los que trabajan en servicios más formalizados, con niveles de ingresos más altos.

El grado de precarización que implica la condición de subocupación queda de manifiesto cuando se observa la incidencia de la protección laboral en el total de los asalariados y entre los desocupados: en el total, el 20.5% de los asalariados en 1987, en Buenos Aires, carecían de toda protección laboral; entre los subocupados la cifra asciende casi a la mitad del total: 47.3%. Complementariamente, entre los asalariados casi el 60% dispone de protección total contra solamente un 31.8% de los subocupados.

En este punto cabe formularse una pregunta: es el subempleo un rasgo de mayor informalidad de la actividad económica de la fuerza de trabajo, o se ha expandido a actividades más formalizadas? Y si es así, es esto una indicación de que se ha extendido el uso discontinuado de la fuerza de trabajo, es decir, la práctica de la flexibilización del tiempo de trabajo? Es un tema a investigar.

#### 6.2.4 La estructura del empleo

El proceso iniciado a mediados de los setenta por el cual el sector manufacturero se convirtió en expulsor neto de empleo continuó durante los ochenta, aunque en forma menos regular la distribución del empleo total (de asalariados y trabajadores independientes), por sectores de actividad, no tuvo mayores variaciones, con la excepción de una continuada transferencia de mano de obra al sector de servicios.

Hasta 1980 la caída del empleo industrial había incidido en la distribución de los ocupados por categoría de ocupación, lo que se había reflejado en una caída del empleo asalariado y en un incremento del cuentapropismo. El empleo asalariado en la manufactura que había llegado a caer un 11% entre 1974 y 1982 volvió a aumentar en 1983 y 1984 (2% por año) para volver a descender a niveles inferiores a los de 1982 en 1988.

Lo que caracterizó a la década del ochenta no fue un cambio sustancial de la composición del sector asalariado por sectores de actividad, en la medida que continuaría la caída del empleo industrial con tasas similares a las de fines de los setenta. Lo que sucedió fue que, a esta continuada crisis del empleo industrial, se sumó la recesión en la industria de la Construcción, lo cual no solamente afectó a la porción asalariada de la fuerza de trabajo, sino fundamentalmente a los trabajadores por cuenta propia. Como el cuentapropismo en la Construcción había constituido uno de los principales refugios de los desplazados de otras actividades asalariadas en la etapa anterior (Cortés, 1985) la recesión que afectó a ese sector fue uno de los principales motivos de que aumentaran las tasas de desocupación abierta.

Otro rasgo de los ochenta fue la presencia de indicadores de una mayor segmentación del mercado de trabajo. En los diagnósticos sobre el mercado de trabajo argentino de los setenta, había un amplio consenso acerca de que pesaba un vasto sector intermedio de asalariados y trabajadores independientes, y que diferenciaba el caso argentino del de la mayoría de los países periféricos. Sin

embargo, hay indicadores de que la crisis desencadenó cambios estructurales de gran relevancia al aumentar la polarización entre un sector más formalizado y protegido, y un sector donde prevalecen ingresos más bajos, y totalmente desprotegido.

#### 6.2.5 El sector asalariado. 1980 - 1988

En 1980 y 1988 la proporción de asalariados dentro de los ocupados no sufrió cambios de importancia, oscilando entre el 70,3% y el 71,4%. Su distribución en los sectores de actividad económica se mantuvo con las mismas pautas que en el período anterior. A partir de 1980 lo central en el análisis de los cambios del sector asalariado debe tomar en cuenta el proceso de reestructuración en términos de la protección laboral. En este sentido no se trata solamente de la porción de trabajadores asalariados que vieron disminuir el grado de protección laboral, sino de los cambios en la estructura productiva que facilitaron que se extienda la irregularidad de la jornada laboral.

El uso discrecional de la mano de obra asalariada afectó a todas las ramas de actividad. Este aspecto de la flexibilización laboral es el que arrastra al resto: el trabajo discontinuado es el que permite legitimar la evasión de las obligaciones patronales y que finalmente termina por estructurar un contingente de mano de obra "ocasional" ubicada en los estratos más bajos de ingresos.

Si se toma el caso del Conurbano bonaerense para ilustrar la situación de los asalariados, surge la gran diferencia de comportamiento entre varones y mujeres asalariadas. Entre las mujeres, la estabilidad de conjunto no existió: la caída del trabajo asalariado fue pronunciada hasta 1987, y hay indicaciones de que habría existido un flujo desde el trabajo asalariado hacia el trabajo en servicio doméstico, que es el que se incrementa fuertemente hasta 1987. La fuerza de trabajo femenina empleada en la industria manufacturera cae más hacia 1987 que entre 1980 y 1985, reflejando la continuada caída de la actividad en las industrias donde tradicionalmente se concentraba mano de obra femenina (textiles y confecciones); el resto de los sectores de actividad no experimentó demasiadas variaciones salvo la continuada transferencia hacia el servicio doméstico, visible cuando se analiza la distribución por categorías ocupacionales. Estos procesos están indicando que a pesar de que el promedio oculta estos movimientos, la desindustrialización de la fuerza de trabajo femenina avanzó, lo mismo que la concentración del empleo femenino del Conurbano en el servicio doméstico.

El rasgo más saliente de los cambios en la distribución de la fuerza de trabajo masculina fue la profunda caída del trabajo en la Construcción, que cayó entre 1980 y 1987 el 6%, mientras que su contrapartida fue la concentración en los Servicios.

En el Conurbano creció la desprotección laboral en casi todas las ramas de actividad. Tomando como base la información sobre los asalariados, puede

observarse que en la industria la proporción de asalariados que carecen totalmente de protección laboral pasaba del 8% en 1980 al 19.6% en 1987. Al mismo tiempo se producía un fenómeno que puede parecer paradójico: aumentaba la proporción de trabajadores con protección total, es decir, que gozaban de todos los beneficios en su ocupación. Justamente este sería uno de los principales indicadores del proceso de polarización de la fuerza de trabajo, la separación entre dos segmentos claramente diferenciados a partir de sus atribuciones, uno protegido y el otro totalmente desprotegido.

La industria de la Construcción es el sector donde la proporción de desprotegidos totales es mayor, llegando al 46.9% en 1987 y por lo tanto comparable a la situación de los cuentapropistas (en 1988). En el Comercio, donde los desprotegidos totales pasaron del 16.7% al 30.9% entre 1980 y 1987, también había aumentado el grupo de los que gozaban de protección total.

#### 6.2.6 Los trabajadores por cuenta propia

Durante la década de los ochenta la caída sostenida de la demanda de trabajo afectó la composición del grupo de trabajadores independientes. Ya un estudio realizado en 1980 (Ministerio de Trabajo, 1981), había concluido que a raíz de la recesión del sector manufacturero y la caída del ingreso asalariado, había existido un importante flujo de trabajadores que había ingresado al sector, "expulsado" de actividades anteriores. A fines de la década, en octubre de 1988, una nueva medición (Indec, 1989) revelaba que los rasgos que comenzaban a manifestarse en 1980 dominaban el perfil del sector. Es así que la conclusión que surgía en 1980, en el sentido de que dentro del sector de trabajadores independientes se nucleaban grupos de trabajadores que podrían, dada una reactivación, engrosar la oferta de asalariados en diversas ramas de actividad, se mantiene para 1988. El sector cuentapropista se convertiría entonces en una reserva de mano de obra excedente, en la cual operó gradualmente además un proceso de polarización de ingresos que dividió a los trabajadores en dos grupos diferenciados; uno con bajo nivel de calificación y bajo nivel de ingresos, y otro con mayor nivel de calificación y alto nivel de ingresos. En los dos años analizados el nivel de ingresos de los cuentapropistas estaba estrechamente vinculado con el grado de calificación de la actividad.

Entre 1980 y 1988 los cuentapropistas habían ingresado en la actividad porque sus salarios o ingresos percibidos en el trabajo anterior no eran suficientes, aumentó de 23.1% a 38.3%. También había crecido la proporción de los que habían sido despedidos de un trabajo asalariado anterior: 6.6% en 1980 y 11.5% en 1988.

En 1980 el 40% había ingresado al cuentapropismo por razones "involuntarias"; esta cifra incrementó en 1988 al 56%. En 1980 el 34% de los cuentapropistas había ingresado entre 1976 y 1980; en 1988 el 36.6% del sector lo había hecho a partir de 1985.

Un punto importante a dilucidar pero para lo cual no se cuenta con suficientes elementos, es el grado de informalidad del sector cuentapropista. En la literatura sobre sector informal en América Latina se ha insistido sobre la noción de que el mismo se caracteriza por la baja productividad, la alta incidencia del subempleo, la facilidad de entrada y salida, el subregistro y la fuerte presencia de jóvenes y trabajadores secundarios en general.

En el cuentapropismo urbano argentino (en este caso el metropolitano) la informalidad parece haber ido en aumento, si bien permanecen segmentos formales importantes. Podría aventurarse la hipótesis de que entre los cuentapropistas más recientes es más probable encontrar que se desarrollan actividades asimilables al sector informal de otros países de la región. De todos modos, es evidente que el subregistro tanto de la actividad por cuenta propia como de los trabajadores como tales es elevado.

El grado de protección de los cuentapropistas frente al retiro de la fuerza de trabajo (jubilación) es bajo. En 1988 el 43.2% hacía aportes previsionales, el 6.1% eran jubilados (o sea pasibles de ser considerados dentro de los protegidos) y el 50.6% no realizaba ningún aporte. Comparando con los datos disponibles sobre cobertura del sistema jubilatorio, el sector cuentapropista aparece claramente menos protegido que el asalariado. El sector de actividad donde los trabajadores presentan menor grado de protección, es el de Transporte (el 61.1% está desprotegido) mientras que en el resto de las ramas, con la excepción del sector de Finanzas, la proporción de los desprotegidos es algo más de la mitad del total.

Por otra parte, solamente un 29% del total está "legalizado", sobre todo en Comercio y en Transporte (donde seguramente se trata de microestablecimientos).

La mitad aproximadamente del sector cuentapropista funciona "fuera de registro", y este grupo se concentra principalmente en Comercio y Servicios, que al mismo tiempo agrupa a los más formalizados.

Las consecuencias de la crisis en el sector cuentapropistas fueron en la dirección de ampliar el grupo más desprotegido e informalizado, y en este proceso tuvieron más peso los expulsados de otros sectores de actividad.

### 6.2.7 El deterioro del nivel de ingresos

La estabilización de mediados de los setenta, en la medida que afectó el volumen del empleo asalariado e implementó una política dirigida a controlar los costos laborales resultó en una profunda contracción de la masa salarial. El control de salarios impuesto por el plan de ajuste se instrumentó a partir de la suspensión de la actividad sindical y de la legislación de negociación colectiva de las remuneraciones asalariadas. Después de un congelamiento inicial total, en 1979 y en 1982 fueron permitidas ciertas modificaciones que introdujeron

cambios en la determinación institucional de los salarios que perdurarían más allá de finalizado el gobierno militar.

Hasta 1976, sobre la base de la fijación del salario básico de convenio para las diferentes ramas de actividad, tanto el salario mínimo de los asalariados incluidos en los convenios colectivos de trabajo como los incrementos salariales se estipulaban a través de la negociación por sindicato. Suprimida esta instancia, y al no actuar los sindicatos para generalizar los aumentos, la determinación de los salarios se descentralizó y hubo fuertes variaciones entre empresas. El objetivo que se había propuesto el gobierno militar en cuanto a neutralizar el papel de los sindicatos en la determinación de los niveles de salario y su extensión al conjunto se habían logrado. En consecuencia, se produciría, junto a la brusca caída del salario, un achatamiento del espectro de ingresos asalariados, y una mayor dispersión entre asalariados de altos y de bajos ingresos.

### 6.2.9 Evaluación final y propuestas

La descripción de las tendencias recientes del mercado de trabajo hace evidente el deterioro creciente de grupos cada vez más grandes de la población. La conclusión más general que surge de este relevamiento es que a las consecuencias que genera el plan neoliberal a mediados de los setenta se le sumaron los efectos de una recesión prolongada y la implementación continuada de políticas de control de salarios. Mientras tanto, los mecanismos de transferencia de ingresos desde los sectores de más bajos recursos (asalariados e independientes) hacia los más ricos, continuaron en vigencia, en la medida que el sistema impositivo continuó legitimando la desigualdad y no se convirtió en un instrumento de redistribución progresiva, que hubiera sido necesario para revertir dicha transferencia.

En este contexto, la continuada caída de la demanda de trabajo y el agotamiento de los refugios tradicionales (Construcción, Empleo Público, Comercio) resultaron en una expansión importante de las tasas de desempleo abierto y de subempleo, tanto en la región metropolitana como en las ciudades provinciales. Este aumento incidió para que comenzara a revertirse una tendencia que había comenzado a mediados de los setenta: la caída de la proporción activa de la población. Pero en los ochenta, la ampliación de las tasas de actividad económica no fue síntoma de "mejora", ya que se debió al aumento del desempleo.

La precarización del trabajo *de facto* significó no solamente la disminución efectiva de los costos laborales directos, sino de los indirectos. La evasión de las cargas sociales de la fuerza de trabajo se vió facilitada por la extensión de formas de utilización parcial e irregular, estacional de los trabajadores, varones y mujeres. En este sentido, la contribución de la evasión a la transferencia de riqueza a favor de los grupos más favorecidos no debe ser descuidada.

En los años sesenta, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo había aumentado en forma casi total, abarcando a todos los grupos de edad; en los



setenta y los ochenta la población activa femenina aumenta, pero en base a una participación precarizada, ya que las tasas de desocupación femenina superarán en los ochenta a las de los trabajadores varones. Por otra parte, ese incremento en la porción ocupada de la población activa incide en un incremento de las trabajadoras del servicio doméstico, y de las asalariadas de servicios y de comercio en general, en empleos carentes de protección laboral. La mujer ocupa un lugar desfavorecido no solamente en cuanto al tipo de utilización de su fuerza de trabajo, sino al nivel de salarios, que para el mismo tipo de actividad (rama y tarea en la ocupación), es inferior en el caso de las mujeres.

El caso de los jóvenes entre 15 y 19 años constituye un contingente interesante en el conjunto de la fuerza de trabajo, y en el cual la incidencia de las tasas de desempleo es muy elevada. Nuevamente, fueron las mujeres jóvenes las más afectadas por la crisis; los varones perdieron ingresos en mayor proporción que las mujeres; esta sería la razón del incremento de la participación y desempleo de las mujeres jóvenes.

La distribución sectorial de la población activa continuó e intensificó en algunos casos la tendencia de desindustrialización y terciarización, incrementándose la concentración en las actividades de servicios. La caída de los niveles salariales en el sector asalariado, y el incremento de los trabajadores no demandados entre los cuentapropistas, así como la polarización y empeoramiento de sus ingresos dan cuenta de los alcances de esta crisis.

Estos elementos permiten afirmar que la estructura del empleo de la Argentina del noventa comienza a parecerse a los modelos de sociedad dual, con un sector informalizado en expansión. El cuarenta por ciento más pobre está informalizado, y parece nutrirse de cuentapropistas y asalariados, provenientes de los más diversos sectores de una economía donde el uso estacional de la fuerza de trabajo parece extenderse y busca legalizarse.

El modelo de Estado y políticas públicas ligado con la propuesta neo-liberal a fines de los setenta, fue el Estado subsidiario, que había sido difundido desde la ideología social cristiana como la alternativa no estatista del Estado del Bienestar. Su asidero material era la contribución de los asalariados a la financiación de sus propias prestaciones (salud e incluso retiro de la fuerza de trabajo). En este sentido, era coherente con una sociedad compuesta por un número creciente de hombres y mujeres incorporados como empleados (privados y públicos) a la fuerza de trabajo, y como forma de evitar que el peso de su reproducción cayera sobre el empresario y sobre sí mismo.

El modelo de Estado Benefactor de la Argentina oficial más reciente donde la reducción de la masa salarial no permite hacerse ilusiones de una posible "autofinanciación" de los servicios sociales, parece inclinarse por el asistencialismo. Así, el asistencialismo parte del reconocimiento de la segmentación, de la fuerza de trabajo, y plantea la ayuda a los sectores más marginados en forma directa, no necesariamente continuada, y sin fondos públicos regulares institu-

cionalizados. El problema es la pobreza y no la provisión de bienes y servicios sociales, y con esta concepción se reproducen algunas de las causas del descenso del nivel de vida asalariado, del que en las páginas precedentes se dieron solamente algunas indicaciones.

Entre las políticas que debieron intentarse para atacar la segmentación social y el empobrecimiento, es necesario mencionar: a) seguro de desempleo; b) implementación de una reglamentación de salario mínimo y básico de convenio; c) reinstauración de negociación salarial y d) medidas de protección a la fuerza de trabajo, y que van desde la fiscalización hasta la capacitación y difusión de los derechos de los trabajadores.

Más allá de la caída en la demanda laboral, el deterioro presente fue provocado por la extensión de la desprotección; en consecuencia toda medida que apunte a restaurarla, puede contribuir a detener la segmentación. Como en muchos otros aspectos vinculados con la utilización de la fuerza de trabajo, se trata de evitar la extensión de formas de explotación que están por detrás del empobrecimiento actual.