

Las Trampas de la Pobreza en Argentina



GRUPO BANCO MUNDIAL

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

© 2024 Grupo Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

El presente documento fue elaborado por el personal del Grupo Banco Mundial, con contribuciones externas. La expresión "Grupo Banco Mundial" hace referencia al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), organizaciones jurídicamente independientes.

El Grupo Banco Mundial, si bien lo considera confiable, no garantiza la exactitud, confiabilidad ni integridad del contenido de este documento, ni de las conclusiones o los juicios aquí presentados, y no acepta responsabilidad ni obligación alguna por omisiones o errores en el contenido (incluidos, entre otros, errores tipográficos y técnicos) ni por acciones derivadas de ellos. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Grupo Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión de las organizaciones del Grupo Banco Mundial, de sus respectivos Directorios Ejecutivos ni de los Gobiernos que representan.

El contenido de este documento tiene por objeto brindar información general únicamente y no pretende servir de asesoramiento jurídico, bursátil o de inversiones, ni de opinión relativa a la conveniencia de ninguna inversión, ni una solicitud de ningún tipo. Es posible que las organizaciones del Grupo Banco Mundial o sus afiliadas tengan alguna inversión o interés financiero en determinadas empresas y partes mencionadas en este documento o que les proporcionen otro tipo de asesoría o servicios.

Nada de lo que figura en el presente documento constituirá ni se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades de ninguna de las organizaciones del Grupo Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este documento está registrado como propiedad intelectual. El Grupo Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este documento para fines no comerciales, en tanto se cite la fuente. El Grupo Banco Mundial no garantiza que el contenido de este documento no violará los derechos de terceros, y no acepta responsabilidad ni obligación alguna al respecto.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Las Trampas de la Pobreza en Argentina

Diagnóstico de Pobreza y Equidad

Septiembre de 2024



GRUPO BANCO MUNDIAL

Índice

Agradecimientos	6
Resumen Ejecutivo	7
Persistencia de la pobreza aun con el fortalecimiento de políticas para reducirla	7
Trampa 1. Desbalance fiscal e inflación, un círculo vicioso que limita la eficiencia distributiva	9
Trampa 2. Desequilibrios intergeneracionales y geográficos que generan pobreza crónica	10
Trampa 3. Espiral de baja productividad y vulnerabilidad de los ingresos	11
Trampa 4. Riesgos más frecuentes de choques climáticos y limitada capacidad de invertir en mayor resiliencia	13
Hacia una salida de las trampas de pobreza	14
Capítulo 1. La pobreza en Argentina ha crecido y el diagnóstico es incompleto pues su medición enfrenta limitaciones	16
1.1 La pobreza ha aumentado en Argentina mientras que se redujo en la mayoría de los países en la región	16
1.2 El ciclo más reciente de deterioro y la persistencia de un piso de pobreza durante cuatro décadas	18
1.3 La pobreza se concentra entre los niños y jóvenes, y geográficamente en el conurbano y el norte del país	20
1.4 La medición de pobreza tiene una cobertura parcial de la población	23
1.5 Mejores datos para un impacto más eficiente de las políticas	27
Capítulo 2. Los impulsores de la pobreza y las barreras a la generación de ingresos	28
2.1 Enfoque de los activos para analizar la generación de ingresos de los hogares	28
2.2 El ingreso laboral es el principal componente del ingreso total de los hogares	29
2.3 La acumulación de capital humano y activos productivos es insuficiente y de baja calidad	30
2.4 El capital social como activo con un rol sutil	35
2.5 Obstáculos estructurales y las distorsiones económicas afectan a la acumulación de capital productivo	36
2.6 Los escasos activos de la población de bajos ingresos son especialmente vulnerables a los fenómenos climáticos adversos	38
2.7 Restricciones a la participación en los mercados y al uso de los activos	39
2.8 Falta de generación de empleo estable	40
2.9 Los salarios han perdido valor en un contexto de inflación y volatilidad	43
Capítulo 3. Respuestas de políticas y las trampas de pobreza	44
3.1 Los programas de transferencias de ingresos han sido el pilar fundamental de la política de combate a la pobreza	44

3.2	Los límites de las políticas de transferencias de ingresos: construyendo muros sólidos sobre arenas movedizas	47
3.3	La complejidad de transformar las condiciones de vida de los más vulnerables	48
3.4	Superar las trampas de pobreza: Una estrategia de corto y mediano plazo	50
3.4.1.	Estabilización macroeconómica y reducción de la inflación son puntos de partida clave	50
3.4.2.	Mecanismos de protección durante el proceso de estabilización económica	50
3.4.3.	Superar obstáculos estructurales	50
3.4.4.	Información para una respuesta eficiente a las diferentes necesidades	51

Referencias		52
--------------------	--	-----------

Tabla de gráficos

Gráfico 1.	La pobreza -medida con la metodología nacional- ha estado por encima del 25 % en las últimas décadas	7
Gráfico 2.	El ingreso medio per cápita del hogar se ha reducido en más de 40 % desde 2016	8
Gráfico 3.	El ingreso laboral es el componente más importante de los ingresos totales, pero entre los segmentos medios y bajos proviene de empleos vulnerables	8
Gráfico 4.	Las alzas de precios de alimentos frecuentemente han superado a la inflación general	9
Gráfico 5.	Más de la mitad de los niños y adolescentes están en condición de pobreza	10
Gráfico 6.	La mitad de los trabajadores son informales o autoempleados	11
Gráfico 7.	En algunas provincias el empleo privado formal representa menos del 20 % del empleo total	12
Gráfico 8.	Número de canastas de pobreza que puede adquirir un trabajador que gana más que la mitad de los trabajadores en su misma categoría, trimestres, 2016–2023	12
Gráfico 9.	En el territorio se combinan el alto riesgo de inundaciones con la incidencia crónica de carencias	13
Gráfico 10.	La tasa de pobreza en Argentina es baja en comparación con la región, pero ha aumentado en la última década	17
Gráfico 11.	En Argentina, el ingreso real per cápita se redujo tanto para el total de la población como para el 40 % más pobre	17
Gráfico 12.	La clase media en Argentina se redujo en la última década	18
Gráfico 13.	La desigualdad se ha mantenido relativamente estable en un nivel menor al promedio de la región	18
Gráfico 14.	La pobreza afecta a 4 de cada 10 argentinos que viven en las principales áreas urbanas, y la pobreza extrema a 1 de cada 10	19
Gráfico 15.	La falta de crecimiento explica en gran medida los aumentos en la pobreza	20
Gráfico 17.	Las reducciones del ingreso laboral formal y no formal explican el 60 % del aumento en la pobreza entre 2016 y 2023	20
Gráfico 16.	Bajo los efectos de la recesión económica y la pandemia, los ingresos se deterioraron para todos los grupos de población a partir de 2018	20
Gráfico 18.	La incidencia de pobreza es más alta en los hogares con niños, en particular los hogares extendidos y los que están a cargo mujeres	21
Gráfico 19.	Para el grupo de edad de 24 a 44 años, la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres	21
Gráfico 20.	El número de personas en condición de pobreza está concentrado en el Conurbano de la ciudad de Buenos Aires	22
Gráfico 21.	La incidencia de pobreza se mide solo en los 31 aglomerados urbanos del país y resulta mayor en las regiones del Norte y el Gran Buenos Aires	22

Gráfico 22. Los datos para la medición de la pobreza cubren a menos de la mitad de la población en la mayoría de las provincias	24
Gráfico 23. La prevalencia de necesidades básicas insatisfechas es mayor entre la población rural	24
Gráfico 24. La capacidad de los hogares para generar ingreso depende de los activos que tienen, en qué intensidad los pueden usar y cuánto les reditúa ese uso	29
Gráfico 25. La proporción que representan los ingresos laborales y las pensiones se ha reducido en la última década	30
Gráfico 26. La población vulnerable tiene menores tasas de asistencia a la educación temprana y mayor abandono escolar	32
Gráfico 27. Entre los grupos de población más vulnerables es mayor la proporción de niños y jóvenes	32
Gráfico 28. A medida que aumenta el grado de instrucción de los padres, disminuye el porcentaje de estudiantes con rezagos escolares	33
Gráfico 29. El rendimiento escolar promedio en Argentina es bajo, especialmente para la población de menores ingresos	34
Gráfico 30. Los déficits en los controles de salud afectan sobre todo a los niños de los hogares más desfavorecidos	35
Gráfico 31. La falta de conectividad es una barrera para una proporción importante de la población en el norte del país	37
Gráfico 32. La acumulación de activos productivos y rentas derivadas de ellos es baja	38
Gráfico 33. Un activo productivo clave entre la población de bajos ingresos es la motocicleta	38
Gráfico 34. Más del 80 % de los empleos en los que trabaja la población de los dos quintiles más pobres son informales y se concentran en construcción, comercio minorista, manufactura y servicio doméstico	40
Gráfico 35. El número de empleadores del sector privado que declaran trabajadores no ha crecido en más de una década	41
Gráfico 36. Mapa de estimaciones de la pobreza crónica relacionada con el empleo privado y Potenciar Trabajo, de 2019 a 2021	42
Gráfico 37. La mayor parte de las empresas que logran mantenerse en el mercado tienen el mismo tamaño cinco años después	43
Gráfico. Los salarios han perdido un 40 % en promedio entre 2016 y 2023, los más afectados son los trabajadores informales	43
Gráfico. Las moratorias previsionales son el componente que representa la mayor parte del gasto en transferencias no contributivas	45
Gráfico. El gasto en programas de transferencias a la población mayor es casi 3 veces el gasto dirigido a la niñez y adolescencia	46

Abreviaturas

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
CeBPBA	Censo en Barrios Populares de la provincia de Buenos Aires
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
ENGHo	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPH-TU	Encuesta Permanente de Hogares – Total Urbano
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
INSSJP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
NEA	Noreste argentino
NOA	Noroeste argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD</i>)
ODSA-UCA	Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
OPISU	Organismo Provincial de Integración Social y Urbana
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (<i>Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean</i>)
USD	Dólares de Estados Unidos

Todos los montos expresados en dólares corresponden a dólares de Estados Unidos, salvo indicación en contrario.

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por el equipo de Pobreza y Equidad del Banco Mundial liderado por Lourdes Rodríguez-Chamussy y conformado por Evelyn Vezza, Agustín Arakaki y Montserrat Ávila. El trabajo se realizó bajo la dirección de Oscar Calvo-González (Director Regional), Marianne Fay (Directora de País), Carlos Rodríguez Castelán (Gerente de la Práctica Global de Pobreza y Equidad) y Ana María Avilés (Economista Principal y Líder del Programa de Prosperidad para Argentina, Paraguay y Uruguay). Desiree Gonzalez, Geraldine García y Mirela Catuneanu brindaron excelente apoyo a lo largo del proceso.

Este informe se benefició de una estrecha colaboración y los valiosos insumos de Juan Diego Alonso, Sonia Araujo, Santiago Arias, María Eugenia Barbieri, María Eugenia Bonilla-Chacín, Yanina Budkin, Maurizio Bussolo, Vanina Camporeale, Mariana Conte Grand, Carolina Crerar, Daniela Dborkin, Julián Folgar, Samuel Freije, Ernesto López Córdoba, Harry Moroz, Paul Procee, Marcela Salvador, Liljana Sekerinska, Peter Siegenthaler, Nistha Sinha, Sailesh Tiwari, y William Wiseman. Una primera versión de este informe contó con la guía y valiosos insumos de Rob Taliercio, Jordan Schwartz y Ximena del Carpio. El equipo agradece los comentarios y aportes de los revisores expertos: José Antonio Cuesta Leiva (Economista Principal, Sostenibilidad Social e Inclusión), Alexandru Cojocaru (Economista Sénior, Pobreza y Equidad) y Josefina Posadas (Economista Sénior, Protección Social y Trabajo).

El equipo agradece conversaciones y los valiosos comentarios brindados por Mariano Tommasi, Nora Lustig, Victoria Costoya, Jorge Paz, José María Fanelli, Rafael Rofman, María Edo, Francisca Schmidt-Liermann, Guillermo Cruces, Luciano Di Gresia, María Emma Santos, Ann Mitchel, Caterina López Brest, y participantes del seminario organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo Humano de la Universidad de San Andrés. La participación de Georgina Binstock, Victoria Dowbley, Agustín Moldavsky, Ezequiel Brodschi y sus equipos fue fundamental para completar el estudio “¿Atados de la pobreza? El caso de los jóvenes en asentamientos urbanos vulnerables”. Los datos y el análisis de dicho estudio se utilizan en la elaboración del presente informe.

Este estudio de pobreza se basa también en los hallazgos de trabajos analíticos recientemente elaborados por el Banco Mundial que se mencionan a continuación: “Enfoque programático sobre la pobreza y la equidad en el Cono Sur” (P174710), “Diagnóstico del mercado laboral y la protección social en Argentina” (P168579), “La pobreza y los impactos macroeconómicos del cambio climático en Argentina” (P172110) y “Tercer examen del gasto público en Argentina” (P174957). Asimismo, se aprovecharon los insumos y aportes de trabajos realizados en paralelo: “Informe sobre el cambio climático y el desarrollo en Argentina” (P176901) y “Memorando económico sobre Argentina” (P174967).

Resumen Ejecutivo

Argentina presenta una pobreza persistente y con una tendencia creciente en los últimos años a pesar del aumento en recursos para mitigarla. La pobreza -medida con la metodología nacional- ha estado siempre por encima del 25 % de la población urbana en las últimas cuatro décadas (Gráfico 1). Este patrón se da en un contexto en el que el gasto público se multiplicó 2,6 veces, alcanzando los niveles más altos entre países en la categoría de ingresos medios y medio-altos. El análisis estático de incidencia fiscal muestra que Argentina logra una de las reducciones más significativas en desigualdad y pobreza a través de su gasto público, impacto que se debe en mayor medida a su tamaño y no a su progresividad (Lustig et al., 2021).

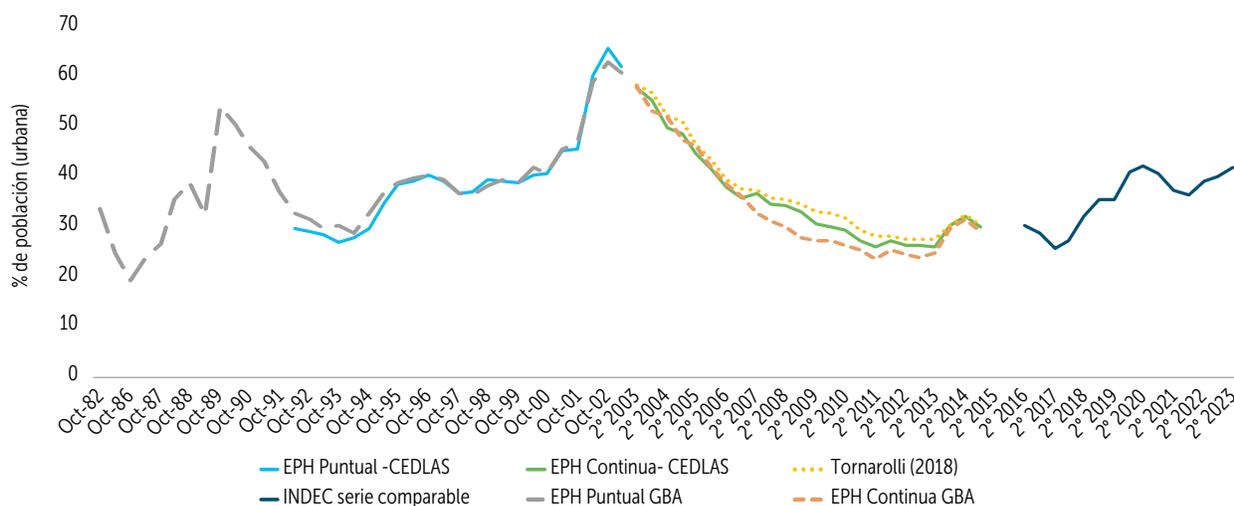
Persistencia de la pobreza aun con el fortalecimiento de políticas para reducirla

Esta aparente paradoja se explica por la dinámica económica que obstaculiza la capacidad de los hogares pobres y de segmentos medios para generar mayor ingreso de manera sostenible. Además de los recurrentes desbalances macroeconómicos y la inflación, que causan pérdidas en el ingreso real de los hogares -en especial de los más pobres-, existen importantes limitaciones para la acumulación y el uso de activos productivos. No abordar estas limitaciones repercute en una necesidad creciente de protección y asistencia a ingresos insuficientes.

Gráfico 1

La pobreza -medida con la metodología nacional- ha estado por encima del 25 % en las últimas décadas

Aproximaciones a las tendencias de largo plazo de la pobreza en Argentina, 1982-2022 (estimaciones con base en la línea de pobreza nacional)



Fuente: Estimaciones de CEDLAS, Tornarolli (2018) y la serie comparable de INDEC desde 2016. **Nota:** CEDLAS = Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; EPH = Encuesta Permanente de Hogares; GBA = Gran Buenos Aires; INDEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

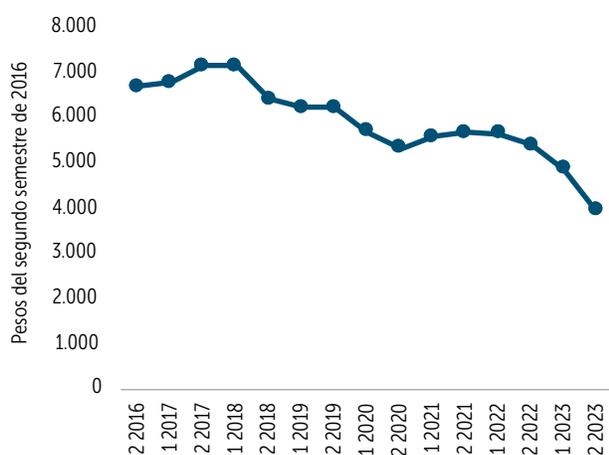
El ingreso real de los hogares ha disminuido y se ha vuelto más vulnerable en sus fuentes y dependiente de las transferencias públicas. Entre 2016 y 2023, el periodo más reciente con información comparable, el ingreso real medio per cápita se redujo en 41 % (Gráfico 2). Los ingresos laborales se han redu-

cido en importancia pasando de contribuir 64 % del ingreso total del decil más pobre en 2016, al 58 % en 2023. En cambio, las transferencias públicas pasaron de representar el 19 % del total de ingresos del hogar entre los más pobres en 2016 a representar un 27 % en 2023. Su importancia en el ingreso total de la población en los deciles 2 y 3 casi se duplicó en ese período.

Gráfico 2

El ingreso medio per cápita del hogar se ha reducido en más de 40 % desde 2016

Ingreso medio per cápita del hogar
(en pesos argentinos del segundo semestre de 2016)



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de INDEC.

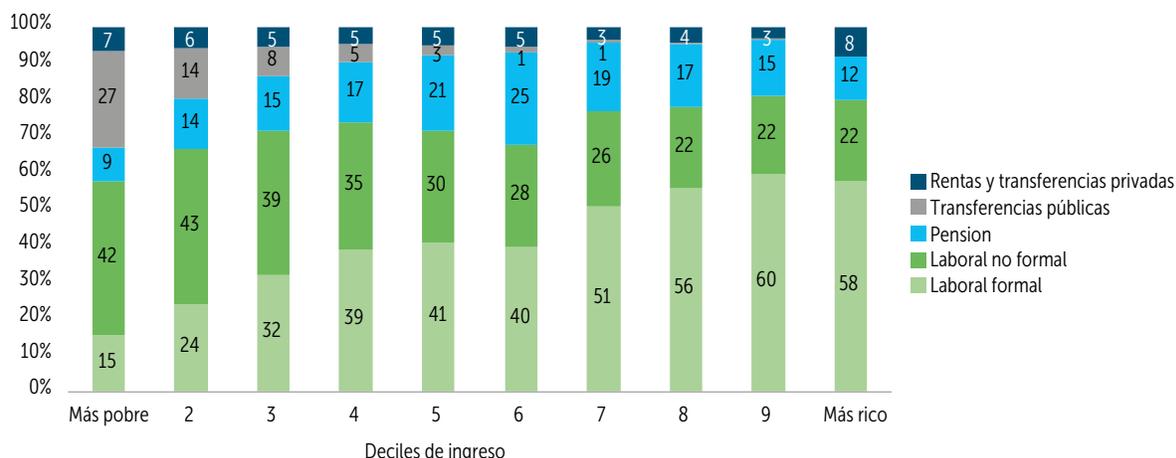
La contracción de los ingresos laborales explica el 60 % del aumento en la tasa de pobreza entre 2016 y 2023. El ingreso laboral es el componente más importante de los ingresos de los hogares para todos los grupos de población, sin embargo, entre los segmentos bajos y medios proviene mayoritariamente de fuentes vulnerables, como el empleo informal o por cuenta propia (Gráfico 3).

Las respuestas de política implementadas no han podido responder a los determinantes estructurales que limitan la generación de ingresos, sino que han quedado presas de “trampas” que tienen diferentes manifestaciones. Si bien el establecimiento y la expansión de un sistema de transferencias sociales y de mecanismos de protección social pueden considerarse como la construcción de muros sólidos de una infraestructura para la reducción de la pobreza,

Gráfico 3

El ingreso laboral es el componente más importante de los ingresos totales, pero entre los segmentos medios y bajos proviene de empleos vulnerables

Composición del ingreso per cápita familiar por fuente, por decil, segundo semestre 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de INDEC.

este reporte argumenta que tal sistema se ha erigido sobre arenas movedizas: desequilibrios macroeconómicos, una política fiscal insostenible, incentivos distorsivos para la inversión y la generación de empleo, y una mala asignación de los recursos productivos.

Esta dinámica se refleja en cuatro “trampas de pobreza” interrelacionadas tanto en su origen como en sus consecuencias:

Trampa 1. Desbalance fiscal e inflación, un círculo vicioso que limita la eficiencia distributiva



La inflación ha sido uno de los determinantes más importantes de la pobreza en Argentina. Dado que el consumo de los hogares representa una mayor proporción de los ingresos entre los pobres, la inflación afecta a estos hogares más que a los hogares relativamente más ricos. Además, cuando los precios de bienes de la canasta básica de consumo aumentan a una tasa superior a la del aumento de los precios en general, como ha sucedido en Argentina frecuentemente (Gráfico 4), los pobres se ven más afectados porque la proporción del gasto total de estos hogares en alimentos es mayor. Al mismo tiempo, la falta de

generación de empleo de calidad ha interactuado con la aceleración de la inflación para reducir los salarios reales principalmente en el sector informal, ya que los ingresos de la mayor parte de los trabajadores pobres no están indexados según la inflación ni protegidos de ella.

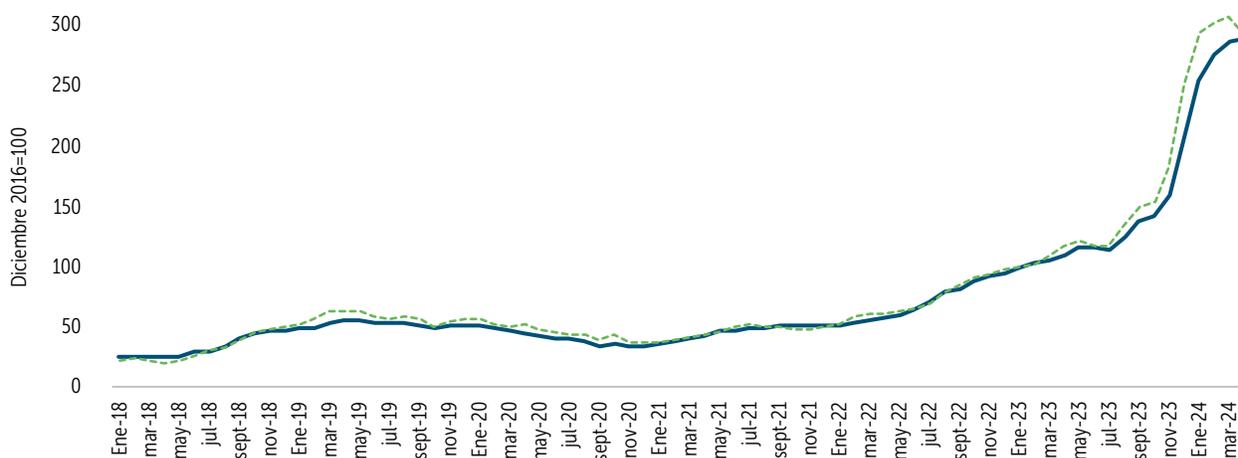
En un contexto de desequilibrios fiscales -que a su vez alimentan la inflación- se encadena un círculo difícil de romper. Los mecanismos de indexación de pensiones y transferencias sociales y las políticas de refuerzos de ingresos y de subsidios, intentan compensar las pérdidas del valor real de los ingresos y mitigar la probabilidad de la población de caer en pobreza y pobreza extrema, pero se vuelven difíciles de financiar y pueden terminar retroalimentando la inflación.

Los déficits fiscales recurrentes han alimentado la inflación en Argentina, y la consolidación fiscal es un dilema porque una proporción importante del gasto público está indexada directa o indirectamente según la inflación pasada, o se vincula a subsidios económicos. La consolidación fiscal y la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit son necesarios para frenar el círculo vicioso de

Gráfico 4

Las alzas de precios de alimentos frecuentemente han superado a la inflación general

Variación del índice de precios al consumidor, general y alimentos, 2018-2024



Fuente: INDEC.

déficits elevados, desequilibrios macroeconómicos y alta inflación. Al mismo tiempo, las grandes partidas de gasto objeto de consolidación son rígidas o están asociadas a un alto riesgo de reversión de la política ante su impacto en el corto plazo, sobre todo en un contexto en el que más del 40 % de la población no alcanza a cubrir la canasta básica de consumo.

La necesidad constante de actualizar los mecanismos de subsidios, protección y asistencia social ante los efectos de la inflación ejerce presión fiscal y limita la eficiencia redistributiva del gasto público. Esta dinámica reduce la capacidad del gobierno (no solo a largo plazo, sino también a corto plazo) para promover la acumulación de activos, propiciar su uso productivo y la mejora de los retornos económicos para la población, especialmente para los pobres y los vulnerables.

Existen, sin embargo, espacios de oportunidad para la consolidación fiscal y el logro de un mayor impacto distributivo, por ejemplo, en la mejora de la progresividad de subsidios a los servicios públicos. Dentro de los componentes de la política social, los subsidios a la energía y el transporte, y los impuestos distorsivos son los más representativos de las ineficiencias distributivas (López del Valle et al., 2021). El desacople entre los precios y los costos de generación de energía y de prestación de los servicios básicos se ha cubierto por muchos años con subsidios generalizados que implican un elevado costo fiscal con un sesgo distributivo "pro-rico". La política de segmentación de tarifas aplicada a partir de 2022 ha reducido este sesgo, pero todavía hay camino por recorrer en la implementación de reformas que aseguren una eficiente focalización de los subsidios.

Trampa 2. Desequilibrios intergeneracionales y geográficos que generan pobreza crónica



Una mayor incidencia de pobreza entre los niños y adolescentes y un gasto social sesgado hacia la población mayor se traducen en pobreza crónica y falta de movilidad social. La persistencia de la po-

breza en el ciclo de vida debilita los mecanismos de inclusión y perpetúa las desventajas. Las distorsiones y desequilibrios en la economía y las respuestas de política han reforzado, por un lado, un desbalance intergeneracional en el gasto -dirigido mayormente a adultos mayores y en menor medida a la infancia-; y por otro lado, las dificultades para aminorar desigualdades territoriales -de las que incluso no es posible dar cuenta precisa por falta de datos representativos de pobreza y equidad a niveles subnacionales.

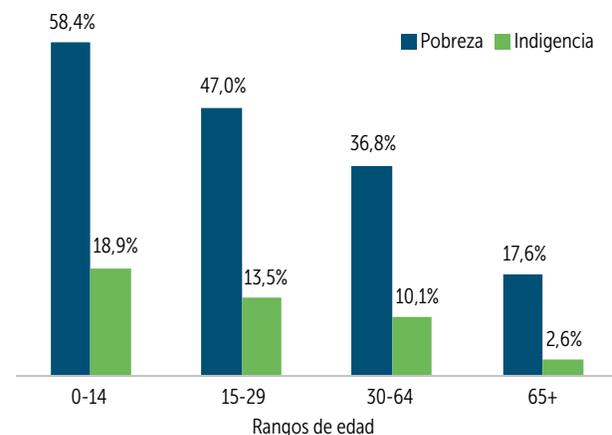
Más de la mitad de los niños del país (el 58 % en el grupo de edad 0 a 14 años) son considerados pobres según la estimación oficial más reciente.

La tasa de pobreza entre los mayores de 64 años alcanzaba, a su vez, 17,6 % en el segundo semestre de 2023 (Gráfico 5). Sin embargo, hay un sesgo en el gasto social desde la perspectiva intergeneracional, por ejemplo, el gasto en pensiones representaba en 2023 un estimado de 6 veces el gasto por concepto de asignaciones familiares contributivas, y el gasto en pensiones no contributivas un estimado de 3 veces el gasto en programas de asistencia dirigidos a la niñez y la adolescencia (ONP-UNICEF, INSSJP y Ministerio de Economía).

Gráfico 5

Más de la mitad de los niños y adolescentes están en condición de pobreza

Tasa de pobreza e indigencia por rango de edad, segundo semestre 2023



Fuente: INDEC.

Fortalecer el capital humano es primordial para salir de la trampa intergeneracional de pobreza. Entre las principales limitaciones a la capacidad de generación de ingresos identificadas en Argentina se encuentra el deterioro en la acumulación de capital humano, sobre todo en términos de rendimiento escolar y nutrición. Mientras el énfasis en la educación de calidad y la inclusión social entre los jóvenes es clave en las zonas urbanas y suburbanas, entre las poblaciones que experimentan una alta incidencia de pobreza crónica en el norte del país se requiere además invertir en infraestructura y conectividad.

La dimensión geográfica muestra que la pobreza se superpone con las escasas oportunidades de empleo productivo y las brechas de acceso a los servicios. El acceso a los servicios y los mercados es sumamente importante, sin embargo, existen limitaciones en el diseño de soluciones de política pues los datos disponibles no permiten el análisis de los patrones y las dinámicas de la pobreza a nivel local.

Una mejor comprensión de la población en áreas rurales y ciudades pequeñas, y de las dinámicas de bienestar a nivel subregional, es fundamental para abordar las desigualdades según el lugar donde residen los hogares. A diferencia de la mayoría de los países con niveles de desarrollo comparables, Argentina no cuenta con mediciones de pobreza representativas del total de la población, dado que solo se miden en los centros urbanos. Esto limita de manera importante el diseño, la implementación de instrumentos de política eficientes para atacar la pobreza, y la evaluación de sus resultados. Las implicaciones son significativas en algunas zonas del país, por ejemplo, en provincias del norte donde las mediciones de pobreza cubren a menos del 40 % de la población.

Trampa 3. Espiral de baja productividad y vulnerabilidad de los ingresos



La informalidad es una característica del mercado laboral argentino y también de muchos países de la región, que va de la mano de una alta proporción

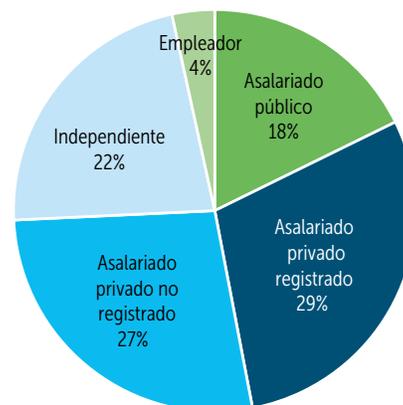
de empleos de baja calidad. La proporción de trabajadores asalariados informales (que no contribuyen a la seguridad social) se mantuvo en torno al 30 % de manera persistente durante los últimos 10 años en Argentina. Sin embargo, el empleo informal es más amplio cuando se toma en cuenta a los trabajadores no asalariados llegando a niveles por encima del 40 % del total de los trabajadores.¹

La espiral de baja productividad, informalidad, empleo de baja calidad, volatilidad en los ingresos, y pobreza, común en los países de América Latina, se exacerba en el contexto de desequilibrios macroeconómicos en Argentina. A diferencia de muchos países de la región, el rol de los ingresos laborales en la reducción de la pobreza disminuyó considerablemente en Argentina entre 2009 y 2015 (Banco Mundial, 2018). A partir de 2018, las crisis consecutivas a nivel macro y a causa de la pandemia se produjeron luego de años de escasa generación de empleo en el sector privado. La tasa de empleo se mantuvo casi sin cambios en los años anteriores a la COVID-19, alrededor de 42,2 % de la población.

Gráfico 6

La mitad de los trabajadores son informales o autoempleados

Composición del empleo por categoría de ocupación, segundo semestre 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de INDEC.

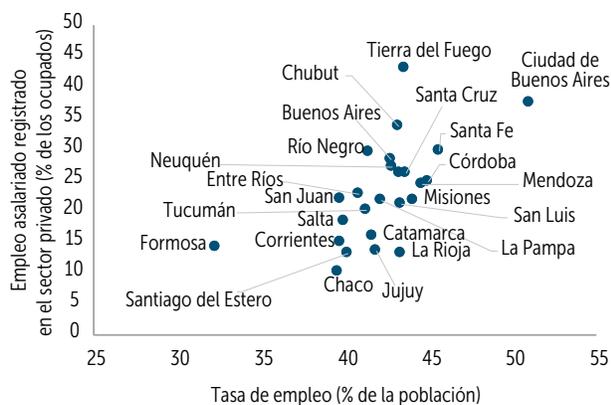
¹ Datos en base a ILOSTAT, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

La creación de empleo formal en el sector privado ha sido débil y con marcadas diferencias geográficas. En las provincias del Norte del país el empleo privado formal representa apenas entre el 12 % y 20 % del empleo total (Gráfico 7).

Gráfico 7

En algunas provincias el empleo privado formal representa menos del 20 % del empleo total

Tasa de empleo y proporción de empleo privado formal, áreas urbanas, 2023



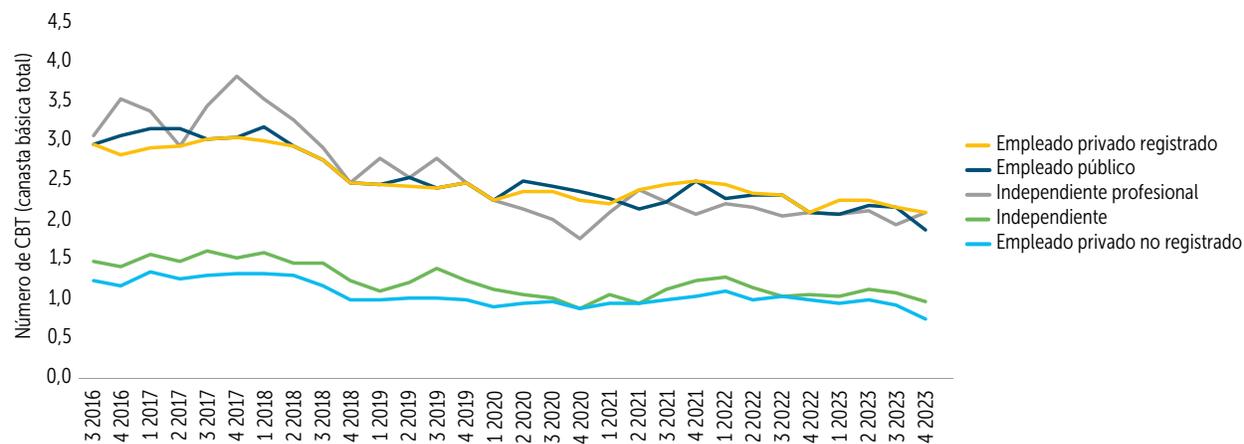
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de INDEC.

La principal fuente de ingresos de los hogares pobres proviene de fuentes de trabajo informales, frecuentemente precarias. Dos tercios de los trabajadores pobres tienen empleos asalariados informales o independientes -generalmente no profesionales-. En barrios urbanos vulnerables, la mayor parte de los jóvenes entre 17 y 30 años tienen empleos informales. Esta situación de informalidad y baja calidad del empleo empieza desde su primera experiencia laboral en promedio a los 16 años.

La mediana del ingreso laboral es más baja para empleos informales y se ha acercado progresivamente a la línea de pobreza desde 2018 debido a las pérdidas de su valor real, incluso para los trabajadores formales. El ingreso laboral de un trabajador asalariado informal o uno de cuenta propia que gana más que la mitad de los trabajadores en su categoría no llega a cubrir una canasta de consumo básico en 2023 mientras que alcanzaba para 1,3 en 2017. La caída de lo que puede comprar la mediana de los ingresos laborales entre los profesionales que trabajan por cuenta propia y los asalariados del sector formal público y privado descendió notablemente de 3,2 canastas de pobreza en 2017 a menos de 2 en 2023 (Gráfico 8).

Gráfico 8

Número de canastas de pobreza que puede adquirir un trabajador que gana más que la mitad de los trabajadores en su misma categoría, trimestres, 2016–2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En este contexto, la acumulación de otros activos productivos es muy baja, sobre todo para la población de ingresos medios y bajos. Muy pocos hogares llegan a hacerse de activos que les generen rentas, intereses o dividendos. Los datos más recientes de la encuesta de gasto de los hogares muestran que, en 2018, solamente en los deciles de mayores ingresos hay una proporción de más del 5 % de la población que tiene este tipo de activos.

Trampa 4. Riesgos más frecuentes de choques climáticos y limitada capacidad de invertir en mayor resiliencia



La capacidad para reducir la exposición y vulnerabilidad de los pobres ante fenómenos ambientales y otros choques exógenos es muy reducida, sobre todo en el contexto de las trampas mencionadas anteriormente. El cambio climático, los shocks climáticos y otras crisis relacionadas presentan riesgos críticos para la actividad económica en la agricultura y la mejora del bienestar de la población. Se estima que para 2050 se podría perder hasta un 4 % del PBI debido a sequías. Además, las inundaciones provocan pérdidas anuales de hasta USD 1400 millones en activos y de unos USD 4000 millones en pérdidas en bienestar (Informe sobre el Clima y Desarrollo de Argentina, Banco Mundial, 2022).

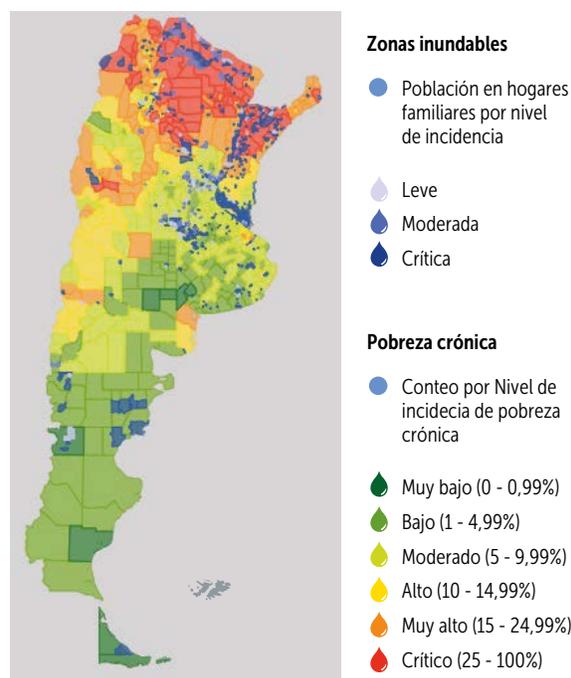
Para la población pobre y vulnerable, los choques climáticos pueden significar pérdidas en sus escasos activos y la erosión de gran parte de los beneficios de asistencia social existentes, empujando a la gente a la pobreza durante años. Poblaciones que enfrentan bajo nivel de acceso al agua limpia y saneamiento, materiales precarios de sus viviendas, la cercanía a los vertederos a cielo abierto y la residencia en zonas de alto riesgo de inundación aumentan la exposición de la población de bajos ingresos a los riesgos climáticos. Por ejemplo, el índice de riesgo de inundación coincide con los hogares ubicados en las zonas pobladas de las provincias del norte y el Gran Buenos Aires (GBA), donde la incidencia de la pobreza crónica es mayor (Gráfico 9). También los cambios de temperatura previstos son más importantes en

los territorios con alta incidencia de la pobreza, por ejemplo, en el norte del país. Dada la escasez de activos que posee, este grupo poblacional tiene una baja resistencia a estos eventos. Los choques climáticos tienden a reducir la posibilidad económica de acceder a los alimentos y la energía.

Gráfico 9

En el territorio se combinan el alto riesgo de inundaciones con la incidencia crónica de carencias

Mapa de zonas inundables y pobreza crónica



Fuente: Pablo De Grande y Gonzalo Rodríguez (2023). Cartografía provincial Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, y Gasparini et al. (2020) Pobreza crónica. Recuperado el 2 de agosto, 2024, de <https://mapa.poblaciones.org/>

Los eventos que se relacionan con los puntos extremos de las precipitaciones (las sequías e inundaciones) son los factores más importantes del riesgo climático en Argentina y que más afectan el bienestar de la población. Las inundaciones afectan directamente a las poblaciones más pobres y vulnerables causando pérdida de activos, incluso de capital humano debido al aumento en la prevalencia de enfermedades y la inseguridad alimentaria (Rozenberg et al., 2021). Las sequías por su parte causan gran-

des pérdidas macroeconómicas al afectar al sector de la agricultura, que es un motor de crecimiento y exportaciones, que a su vez repercuten en pérdidas de ingresos en la población.

La gestión de los recursos naturales es fundamental para la economía de Argentina, pero las inversiones que hacen falta para cambiar hacia un uso más ecológico y sostenible de los recursos naturales, muchas veces se ven obstaculizadas por la misma dinámica de urgencia que las trampas de pobreza anteriores generan. El uso sostenible de los recursos de capital natural en la agricultura, las industrias extractivas y las actividades relacionadas con la energía son las bases de una estrategia de desarrollo sostenible e inclusivo. Sin embargo, la necesidad urgente de alcanzar un crecimiento económico rápido debido a la pobreza alta y persistente estimula la sobreexplotación de los recursos naturales como una estrategia redituable en el corto plazo, a pesar de las consecuencias negativas inevitables con el paso del tiempo.

Además, es posible que las personas que viven en la pobreza tengan menos oportunidades de realizar la transición hacia la economía verde, reforzando su dificultad para generar ingresos. El desplazamiento de las industrias y los empleos durante esta transición representa un riesgo para la población que depende de los recursos naturales, ya sea en calidad de productores o trabajadores. Las desigualdades en lo relativo a formación de capital humano e infraestructura, así como las distorsiones de los precios que perjudican el uso adecuado de los activos, dificultan la generación de ingresos en la población pobre.

Hacia una salida de las trampas de pobreza

El eje fundamental de una estrategia de reducción de la pobreza en Argentina es el fortalecimiento de la capacidad de generación del ingreso de los hogares. Las reformas que se requieren para salir de las trampas de pobreza y atacar las limitaciones estructurales que la economía y los hogares enfrentan para la generación de ingresos son complejas e implican acciones en múltiples áreas.

Las siguientes áreas son prioritarias hacia una salida de las trampas de pobreza:

- 1. La estabilización macroeconómica y el énfasis en la reducción de la inflación son un punto de partida clave.** Asimismo, es crucial establecer mecanismos de respuesta rápida y apoyos temporales dirigidos directamente a los beneficiarios para evitar que el costo de los ajustes económicos recaiga desproporcionadamente en los hogares más vulnerables.
- 2. En paralelo, es fundamental encontrar márgenes de eficiencia para hacer sostenibles los procesos de consolidación fiscal protegiendo a quienes más lo necesitan.** Argentina tiene espacios de ganancias en términos de eficiencia para integrar información administrativa y hacerla interoperable de manera que permita mejorar la focalización de subsidios económicos y programas de política social. Asimismo, se podrían establecer mecanismos de incentivos que mejoren la coordinación intergubernamental y así eviten la fragmentación y duplicación de apoyos.
- 3. Atacar los obstáculos estructurales que la economía y los hogares enfrentan para la generación de ingresos a través de dos prioridades:**
 - a. Potenciar el desarrollo de capital humano con acciones diferenciadas según las necesidades de la población en distintos contextos y áreas geográficas.** Inversión en educación, salud y seguridad de las personas, con un mejor balance en recursos destinados a los niños y adolescentes para frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza. La inclusión social es crucial en los barrios del Conurbano, y la conectividad es clave para la población de las regiones del Norte.
 - b. Establecer políticas que potencien la generación de empleos de calidad aprovechando sinergias de las oportunidades locales y globales.** Por el lado de la demanda, eliminación de las distorsiones que desincentivan la creación de trabajos de buena calidad y dar impulso a las transiciones de los trabajadores hacia sectores con mayor productividad. Por el lado

de la oferta, priorizar inversiones sociales que generen oportunidades de trabajo de calidad para las mujeres, por ejemplo, en la economía de los cuidados.

4. **Reducir la vulnerabilidad ante choques externos, incluyendo choques climáticos, a nivel macro y micro.** A nivel macro a través de la diversificación de actividades y exportaciones y a nivel micro con el diseño de mecanismos de aseguramiento eficiente contra riesgos. Inversiones específicas en adaptación a los cambios climáticos son importantes desde ambos niveles.

5. **Para el éxito de las acciones anteriores es crucial contar con instrumentos adecuados para medir y monitorear la pobreza para toda la población,** incluidas las áreas rurales, y con representatividad entre áreas geográficas, como base para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza en todo el territorio y con corresponsabilidad de los niveles provinciales. El diagnóstico adecuado de la heterogeneidad de necesidades es crucial para guiar eficazmente la asignación de recursos y el logro de resultados.

La pobreza en Argentina ha crecido y el diagnóstico es incompleto pues su medición enfrenta limitaciones

1.1 La pobreza ha aumentado en Argentina mientras que se redujo en la mayoría de los países en la región

En comparación con países de la región, Argentina presenta un nivel bajo de pobreza. La estimación más reciente con la línea internacional de pobreza que se aplica para países de renta media alta (USD 6,85 por día PPA 2017) muestra una tasa de pobreza de 10,9 % en 2022.² En base a los datos que permiten una medición comparable, se observa que, solo dos países la región registraron tasas menores a la de Argentina y la tasa promedio de pobreza entre los países de América Latina y el Caribe era de 26 % de la población en ese año.

Sin embargo, Argentina ha experimentado un crecimiento de la pobreza en la década reciente, en contraposición a lo que sucedió en la mayoría de los países de América Latina. Incluso países con una tasa de pobreza similar o inferior en el principio del

período, así como países que tuvieron un desempeño económico débil, redujeron la pobreza entre 2012 y 2022 (Gráfico 10). En 9 de los 11 países de la región con datos para el periodo comparable, el ingreso real per cápita creció y además creció más entre el 40 % más pobre de la población. En cambio, en Argentina, el ingreso real per cápita del hogar se redujo tanto para el total de la población como para el 40 % más pobre (Gráfico 11).

El shock de la pandemia de COVID-19 erosionó parte de los avances que muchos de los países habían logrado, sin embargo, las cifras de 2022 indican que el promedio de la región había descendido ya a niveles de pobreza debajo de los registrados en 2019. Entre 2019 y 2022, la pobreza, medida por la línea de ingresos de USD 6,85 diarios, disminuyó de 28,1 % a 26 % en América Latina y el Caribe.³ La recuperación de la actividad económica y del empleo experimentada en 2021 permitió mejoras en los niveles de pobreza, aunque la inflación debilitó las posibilidades de reducciones más significativas.

² Las estimaciones de pobreza del Banco Mundial se basan en una versión armonizada de la encuesta de hogares para cada país y utilizan líneas de pobreza internacionales definidas en términos per cápita. Las estimaciones más recientes a la fecha llegan hasta 2022. El proceso de armonización incluye una serie de imputaciones que se aplican al ingreso para que sea comparable entre países. Todas las medidas monetarias se ajustan a dólares estadounidenses según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de 2017, utilizando tasas de inflación estimadas por consultoras privadas para el período de 2007-15, y fuentes oficiales a partir de esa fecha. La línea de pobreza para los países de ingreso medio-alto, como la mayoría de los países de América Latina y el Caribe incluida la Argentina, es de USD 6,85 a PPA de 2017 per cápita por día. Debido a las diferencias en las líneas de pobreza y en la construcción del total de ingresos, los índices de pobreza oficiales e internacionales no son comparables. La línea internacional se usa para realizar comparaciones entre países, mientras que la metodología oficial se usa para los análisis específicos de cada país.

³ Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC) (CEDLAS y Banco Mundial).

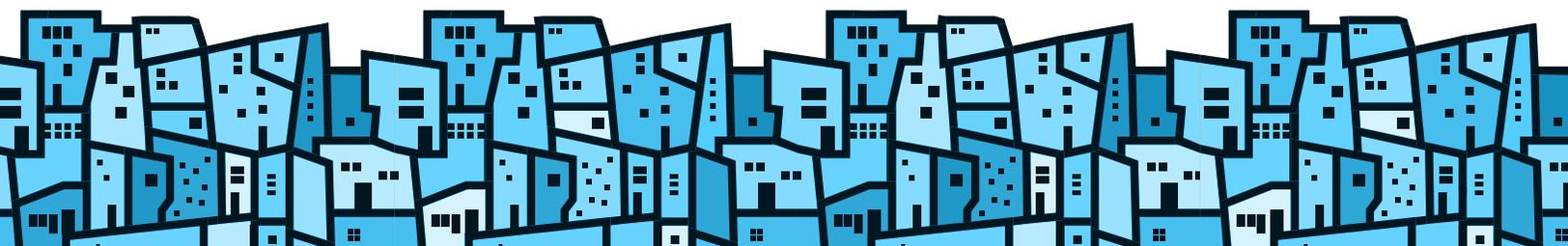
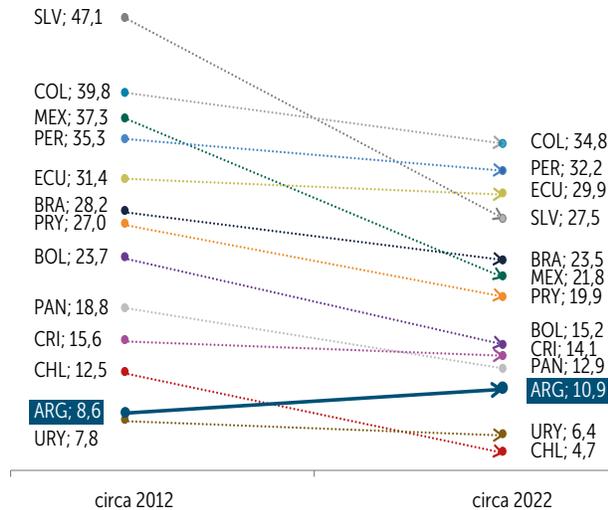


Gráfico 10

La tasa de pobreza en Argentina es baja en comparación con la región, pero ha aumentado en la última década

Tasa de pobreza para países de América Latina y el Caribe, 2012 y 2022. Estimaciones con la línea internacional de pobreza USD 6,85/día (PPA 2017)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

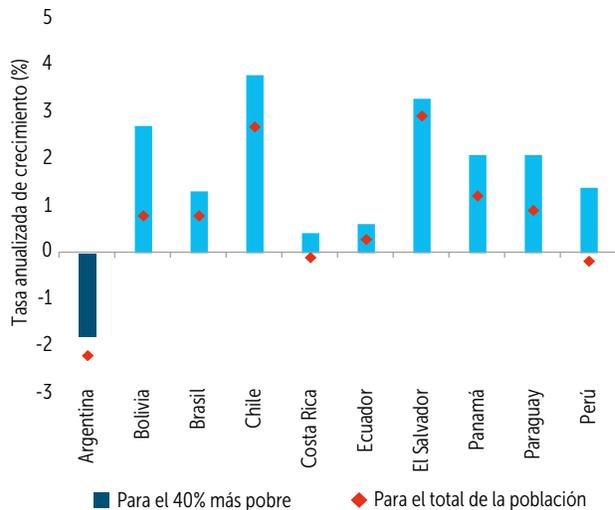
En Argentina, los efectos de la pandemia sumados a los de la crisis económica profundizaron el deterioro de una situación que ya venía siendo negativa desde 2018. El país alcanzó en 2020 su máximo nivel de pobreza en más de una década, 15,4 % según la medición con la línea de pobreza internacional de USD 6,85 por día (PPA 2017).

En un contexto de pérdidas de ingreso para los distintos segmentos de la población, la proporción de población considerada vulnerable ha crecido y la clase media se redujo. Según los umbrales internacionales, se considera vulnerable a la población con ingresos per cápita de entre USD 6,85 y USD 14,00 por día (PPA 2017), y la clase media se define como aquella con ingresos per cápita de entre USD 14,00 y USD 81,00 por día (PPA 2017). En el periodo de 2012 a 2022 la proporción de población considerada vulne-

Gráfico 11

En Argentina, el ingreso real per cápita se redujo tanto para el total de la población como para el 40 % más pobre

Crecimiento anualizado del ingreso per cápita del hogar para el total de la población y para el 40 % más pobre (2012-2022)



nable en Argentina creció de 20,9 % a 28,5 %. La clase media se redujo de 66,9 % a 58,7 % (Gráfico 12).

La desigualdad en Argentina se mantuvo relativamente estable en el periodo 2012-2022 (Gráfico 13). El nivel de desigualdad en Argentina (0,407 en 2022, medido por el índice de Gini) resulta relativamente bajo en comparación con los países de América Latina (0,50 en promedio) pero alto en relación con países de ingresos medio-altos en otras regiones.

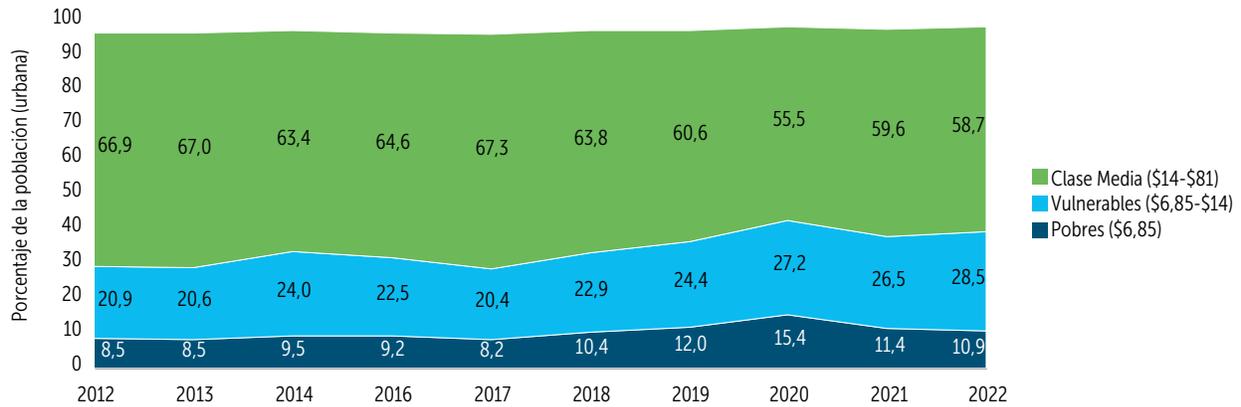
Las tendencias de los indicadores de pobreza y desigualdad se analizaron desde una perspectiva internacional en esta sección 1.1. Para garantizar la comparabilidad, se utilizó la línea de pobreza internacional, un estándar que resulta más bajo que la línea de pobreza nacional usada para la medición oficial en Argentina.⁴ El resto del informe se enfoca en las ten-

4 La línea de pobreza oficial se mide en Argentina con base en el valor de la Canasta Básica Total (CBT) que se obtiene mediante la ampliación de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) considerando los bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) consumidos por la población de referencia (INDEC, 2016).

Gráfico 12

La clase media en Argentina se redujo en la última década

Evolución de la proporción de población considerada pobre, vulnerable y clase media según líneas y metodología internacionales, 2012-2022

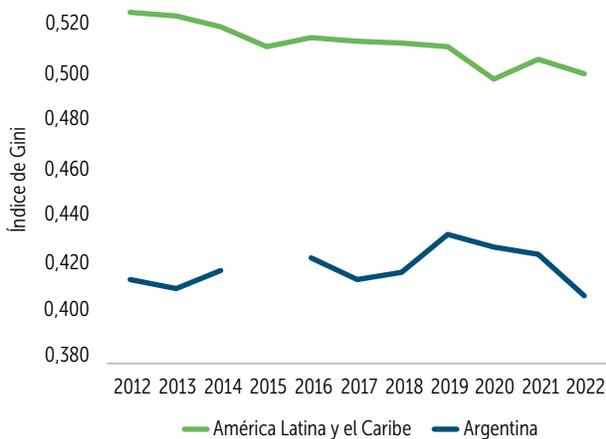


Fuente: LAC Equity Lab con datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Gráfico 13

La desigualdad se ha mantenido relativamente estable en un nivel menor al promedio de la región

Evolución de la desigualdad en Argentina y el promedio para América Latina y el Caribe medida por el coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar, 2012-2022



Fuente: LAC Equity Lab con datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

dencias y análisis en Argentina y, por ello, utiliza los resultados obtenidos con la línea de pobreza nacional y la metodología de medición oficial del país.

1.2 El ciclo más reciente de deterioro y la persistencia de un piso de pobreza durante cuatro décadas

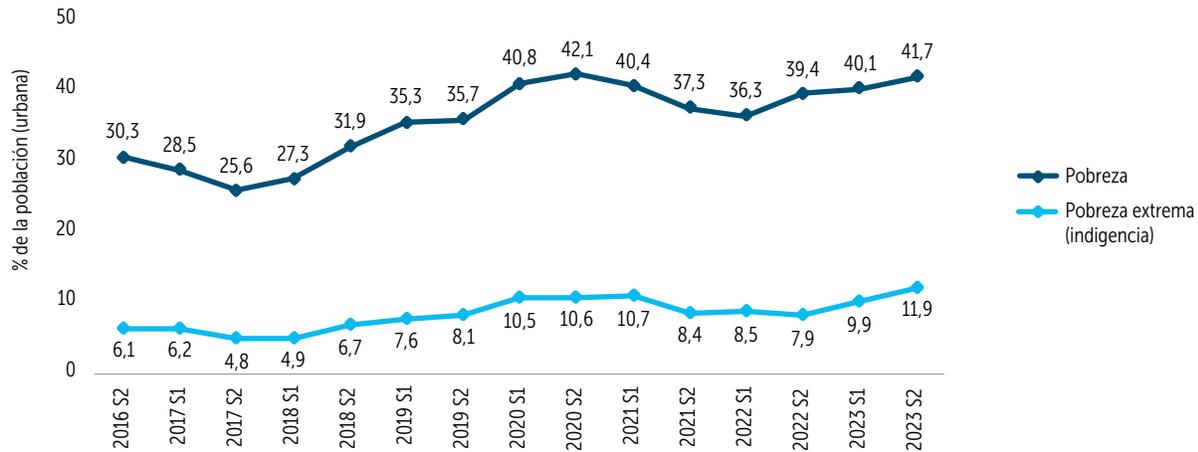
El limitado progreso en la reducción de la pobreza observado después de 2011 -así como el pronunciado aumento después de 2018- exponen los resultados de un nuevo ciclo de dificultades e inestabilidad macroeconómicas que Argentina ha experimentado recurrentemente. Durante las últimas cuatro décadas, la pobreza tuvo picos que coincidieron con las crisis económicas del final de los 80, mediados de los 90 y la crisis de 2001. Sin embargo, incluso en los periodos de desempeño positivo de la economía, la tasa de pobreza en Argentina -medida con la metodología nacional- no ha descendido de un piso de 25 % de la población urbana (Gráfico 1 en el Resumen Ejecutivo).

Como resultado del ciclo más reciente de aumento de pobreza, la tasa de pobreza afecta a 41,7 % de la población urbana -según la última medición oficial para el segundo semestre de 2023-. Asimismo, la estimación oficial más reciente de la tasa de pobreza extrema, es decir la proporción de población que no

Gráfico 14

La pobreza afecta a 4 de cada 10 argentinos que viven en las principales áreas urbanas, y la pobreza extrema a 1 de cada 10

Evolución de la incidencia de pobreza e indigencia medida según la metodología oficial de Argentina, semestres 2016-2023



Fuente: INDEC. Nota: El periodo de análisis abarca la serie comparable de datos más reciente disponible.

alcanza a cubrir la canasta alimentaria definida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), fue de 11,9 % (Gráfico 14).

Los años recientes se han caracterizado por un empobrecimiento a lo largo de todos los segmentos de la población, aunque con diferente dinámica según el periodo. De 2016 a 2017 los ingresos de los hogares se vieron impulsados sobre todo para los grupos más pobres y la pobreza se redujo tanto por el efecto crecimiento como por un efecto redistribución (Gráfico 15). Bajo los efectos de recesión económica y pandemia prácticamente todos los grupos de población vieron sus ingresos deteriorarse a partir de 2018.⁵ La recesión económica de 2018 y 2019 significó un mayor decrecimiento del ingreso en los percentiles más bajos y el correspondiente aumento de pobreza explicado tanto por la falta de crecimiento económico como por un desplazamiento de toda la distribución hacia menores ingresos. Durante la pandemia y la recuperación las políticas de mitigación han permitido

que los más pobres experimenten menores pérdidas e incluso crecimiento de sus ingresos conteniendo la incidencia de la pobreza extrema en 2020 y 2021 pero sin suficiente poder para contrarrestar los efectos negativos de la falta de crecimiento en la incidencia de pobreza (Gráfico 16).

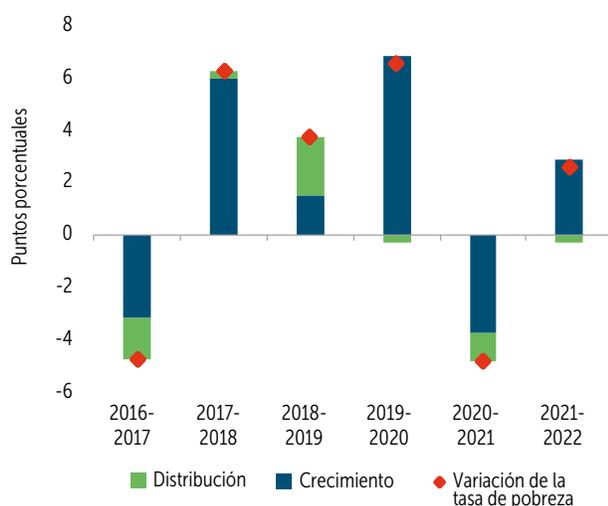
Las reducciones en los ingresos de todos los segmentos de la población se explican en mayor medida por pérdidas del ingreso laboral -que es el mayor componente de los ingresos totales de los hogares-. El ingreso medio real per cápita de los hogares se redujo en 41 % entre 2016 y 2023. El principal factor detrás de esta reducción ha sido la caída en el ingreso laboral. En su conjunto las pérdidas en ingresos laborales formales y no formales explican el 60 % del crecimiento en la pobreza entre 2016 y 2023. Las transferencias públicas logran una mitigación importante del aumento en la pobreza, que sin ellas hubiera sido 30 % mayor en el periodo de análisis (Gráfico 17).

⁵ La función de distribución acumulada del ingreso de cada año domina estocásticamente en primer orden a la función del año anterior a partir de 2018.

Gráfico 15

La falta de crecimiento explica en gran medida los aumentos en la pobreza

Descomposición de los cambios anuales en pobreza por los efectos de crecimiento y distribución (Descomposición de Datt-Ravallion), 2016-2022



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Gráfico 17

Las reducciones del ingreso laboral formal y no formal explican el 60 % del aumento en la pobreza entre 2016 y 2023

Descomposición del cambio total en pobreza por la contribución del cambio en las distintas fuentes de ingreso (Descomposición de Shapley), acumulado 2016-2023

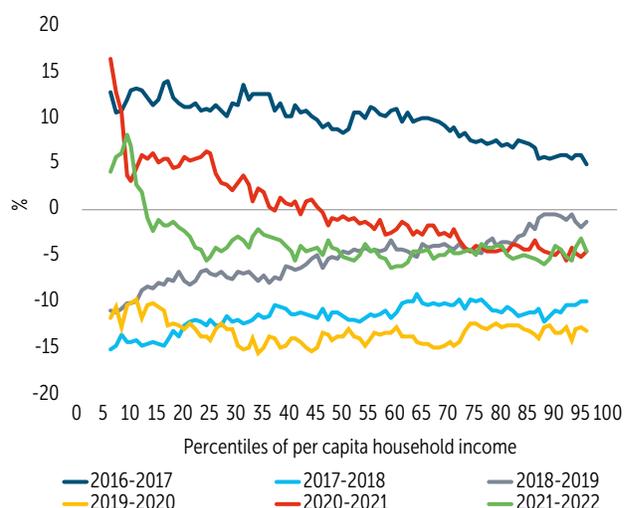


Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Gráfico 16

Bajo los efectos de la recesión económica y la pandemia, los ingresos se deterioraron para todos los grupos de población a partir de 2018

Crecimiento anual del ingreso del hogar per cápita por percentil de la distribución, 2016-2022



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Nota: Se excluyeron los percentiles extremos que suelen ser muy volátiles.

1.3 La pobreza se concentra entre los niños y jóvenes, y geográficamente en el conurbano y el norte del país

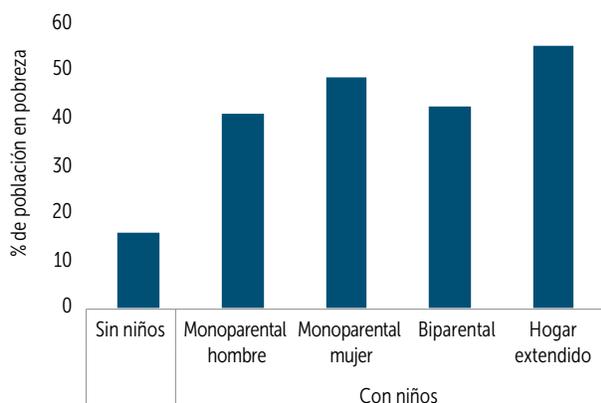
Más de la mitad de los niños y adolescentes están en condición de pobreza. Las tasas de pobreza más altas se observan en los niños y adolescentes: 58,4 % de las personas entre 0 y 14 años son pobres y 18,9 % se encuentran en pobreza extrema según la medición oficial del segundo semestre de 2023. La incidencia de pobreza entre el grupo de edad de 15 a 29 (47 %) está también por encima del promedio para el total de población. En el grupo de edad de 65 años y más la tasa de pobreza es 17,6 % y la de indigencia 2,6 % (Gráfico 5 en Resumen Ejecutivo).

Las características generales de la pobreza en el país se reflejan en la composición de los hogares pobres, que tienden a tener una mayor cantidad de integrantes que los hogares que no son pobres.

Gráfico 18

La incidencia de pobreza es más alta en los hogares con niños, en particular los hogares extendidos y los que están a cargo mujeres

Tasa de pobreza, por composición del hogar, segundo semestre, 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En promedio, los hogares pobres tienen 1,5 veces más integrantes que los que no son pobres (4,1 integrantes frente a 2,6 integrantes). A medida que aumenta la cantidad de personas que integran los hogares, también aumenta el índice de pobreza de dichos hogares. Por lo tanto, la incidencia de pobreza es 9,2 % en los hogares compuestos por una sola persona y 60,4 % en los hogares con 5 o más integrantes.

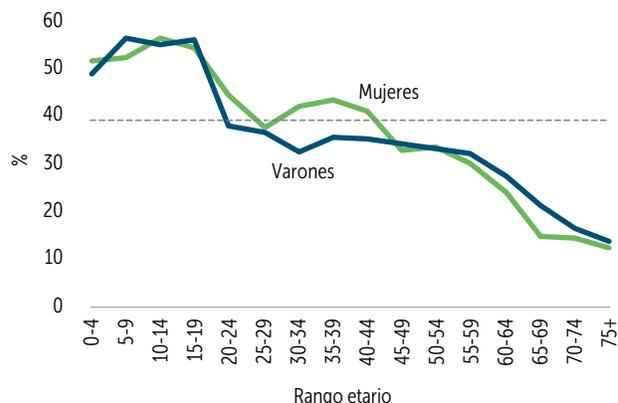
Vinculado con el tamaño del hogar, la tasa de pobreza es más alta para los hogares en los que hay niños, sobre todo, en los que están a cargo de mujeres y los hogares extendidos. El índice de pobreza se triplica en los hogares donde hay niños con respecto a aquellos en los que no los hay. Entre los hogares con niños, aquellos que se encuentran a cargo de hombres solteros exhiben el índice de pobreza más bajo, pero estos hogares son muy pocos (menos del 2 %). Los hogares extendidos y aquellos a cargo de mujeres solas presentan las tasas de pobreza más altas (Gráfico 18).

En las edades reproductivas y de crianza de los hijos, las mujeres tienen más probabilidades de ser pobres que los varones. Las tasas de pobreza en

Gráfico 19

Para el grupo de edad de 24 a 44 años, la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres

Tasa de pobreza por sexo y grupo etario, metodología oficial, 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

los varones y las mujeres son similares, sin embargo, existe una brecha en la incidencia durante las edades reproductivas y de crianza de los hijos -es decir, de 24 a 44 años- donde las mujeres presentan mayor riesgo de caer en condición de pobreza (Gráfico 19).

En relación a la dimensión geográfica, aproximadamente la mitad de la población considerada pobre o indigente vive en los municipios conurbados a la ciudad de Buenos Aires. El 48 % de quienes están en la pobreza y el 53 % de quienes están en la indigencia viven en el Conurbano bonaerense -la franja suburbana que rodea a la Ciudad de Buenos Aires y que incluye a 24 municipios (partidos) que forman parte de la provincia de Buenos Aires-. En esta área vive el 43,6 % de la población total de los 31 aglomerados urbanos para los que se mide la pobreza en Argentina (Gráfico 20).

A su vez, la incidencia de la pobreza es mayor en las regiones del Norte del país. Históricamente las tasas más altas de pobreza se registran en las regiones del Noreste y Noroeste Argentino. Según la medición más reciente, del segundo semestre 2023, estas regiones tienen tasas de pobreza de 48,4 % y 45,6 %,

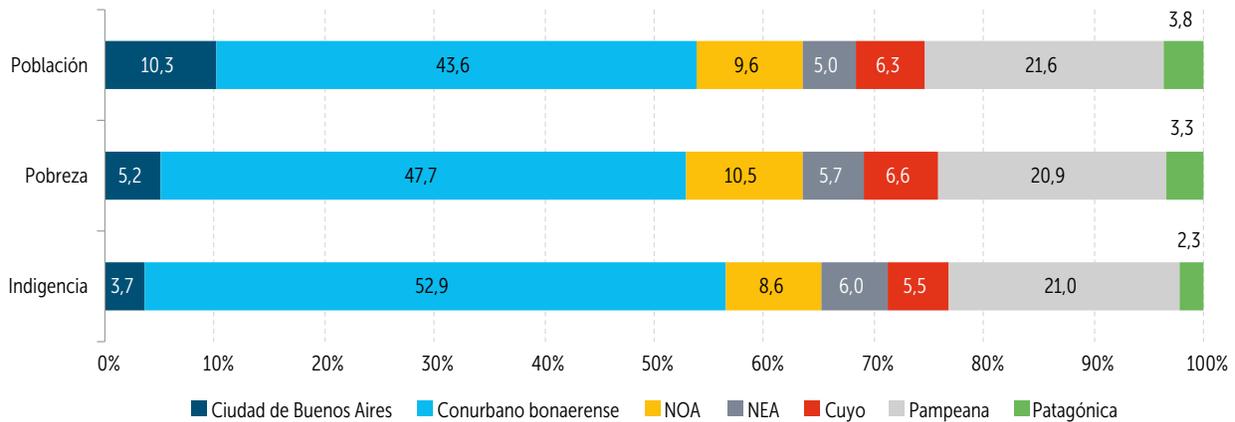
con una diferencia de alrededor de 10 puntos porcentuales con la región con menor incidencia, Patagonia con 36,5 %. (Gráfico 21). En términos de incidencia de

la pobreza extrema o indigencia, el NOA y el GBA presentan las tasas más altas según la medición más reciente.

Gráfico 20

El número de personas en condición de pobreza está concentrado en el Conurbano de la ciudad de Buenos Aires

Proporción de población total en los 31 aglomerados urbanos, población en condición de pobreza e indigencia por región, segundo semestre, 2023

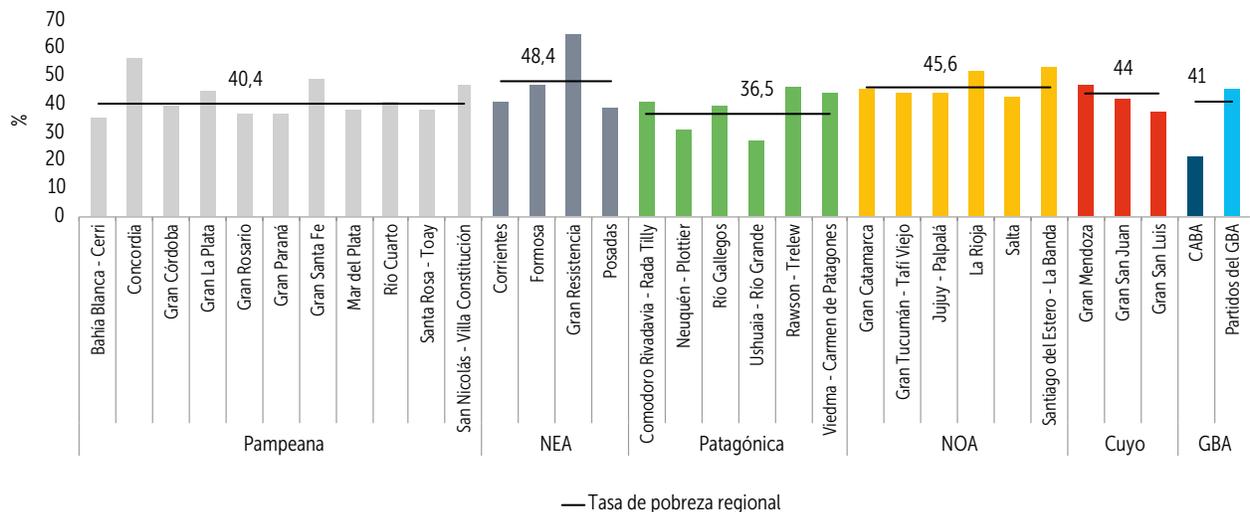


Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. **Nota:** GBA (Gran Buenos Aires) = Ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense. NEA = Noreste argentino. NOA = Noroeste argentino.

Gráfico 21

La incidencia de pobreza se mide solo en los 31 aglomerados urbanos del país y resulta mayor en las regiones del Norte y el Gran Buenos Aires

Tasas de pobreza por región y aglomerados, segundo semestre, 2023



Fuente: INDEC, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos (segundo semestre de 2023). **Nota:** Las mediciones para algunos conglomerados presentan un coeficiente de variación mayor al 16 % y por tanto deben interpretarse con reserva.

La pobreza presenta características diferenciadas en estas regiones. En el Conurbano bonaerense la pobreza se caracteriza por la precariedad ocupacional y desafíos para la integración socio urbana. La pobreza de las regiones Norte (NEA y NOA) se caracteriza por menor acceso a servicios públicos y falta de conectividad.

Los mayores contrastes tienen lugar dentro de cada una de las regiones, sin embargo, el diagnóstico a nivel desagregado territorialmente no es adecuado por las limitaciones de la información. Por ejemplo, hay una diferencia de más de 20 puntos porcentuales entre Ciudad de Buenos Aires y Conurbano (los conglomerados urbanos GBA), en este caso dado que la encuesta de hogares en la que se basa la medición de la pobreza es representativa para el área, se puede interpretar confiablemente las cifras. Sin embargo, las variaciones entre conglomerados en las regiones del norte no se pueden interpretar de manera confiable pues se trata también de las regiones con mayores brechas de información dado el porcentaje de población que no se incluye en las estadísticas (véase sección 1.4).

1.4 La medición de pobreza tiene una cobertura parcial de la población

La medición de la pobreza oficial en Argentina no tiene en cuenta a la población que vive en zonas urbanas de menor tamaño y zonas rurales. Las mediciones disponibles se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que abarca solamente a la población que vive en los 31 grandes conglomerados urbanos de al menos 100 000 habitantes (aproximadamente 62 % de la población total del país). Por lo tanto, la encuesta no incluye a la población de las áreas urbanas pequeñas, definidas como localidades con una población entre 2000 y 100 000 habitantes (27,6 % de la población del país) y también excluye a

los residentes de las zonas rurales, definidas como localidades con una población inferior a 2000 habitantes (9,7 % de la población total).⁶

La proporción de la población no contemplada en la encuesta es aproximadamente 38 % pero varía mucho entre las provincias porque los porcentajes de la población de las zonas urbanas pequeñas y de las zonas rurales son heterogéneos entre ellas. Así, los datos cubren a menos de la mitad de la población en la mayoría de las provincias, dado que su población reside mayormente en áreas urbanas de menor tamaño o áreas rurales⁷. En las provincias del NEA las estadísticas de ingresos de los hogares y pobreza solo abarcan a entre 30 y 40 % de la población (Gráfico 22).

Las aproximaciones a un diagnóstico de pobreza de la población no cubierta actualmente en la medición oficial son limitadas pues hacen uso de fuentes de información que no contienen la dimensión monetaria o requieren supuestos fuertes sobre patrones de consumo y precios. Las estimaciones realizadas a partir de la EPH-TU (asumiendo que los patrones de consumo y los precios son los mismos que en las principales áreas metropolitanas de la respectiva región) indican que si bien la evolución de la pobreza y la indigencia en las zonas urbanas pequeñas sigue estrechamente las tendencias observadas en las principales zonas urbanas entre 2016 y 2022, la tasa de pobreza habría sido mayor en las zonas urbanas pequeñas que en las principales zonas urbanas, mientras que la tasa de indigencia habría sido similar.

Por su parte, la información de los censos de población sugiere mayor incidencia de pobreza en la población rural a partir de la evaluación de condiciones de vida, aunque no permite medir la pobreza monetaria.⁸ Aproximaciones con base en da-

6 Datos según el Censo de Población 2010.

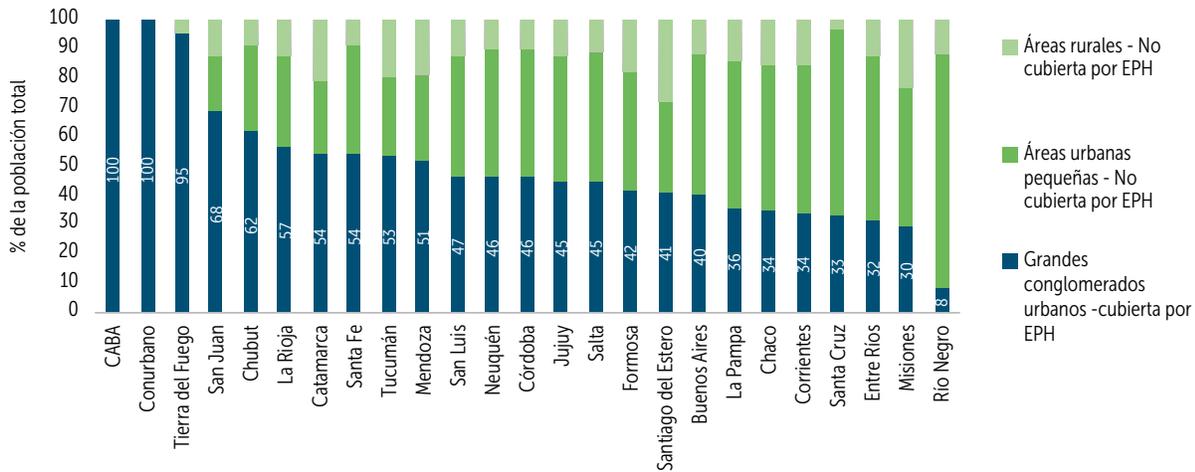
7 Por ejemplo, en provincias como Santiago del Estero (NOA) y Misiones (NEA) la población rural representa 31 % y 26 % respectivamente.

8 Argentina fue pionera en la aplicación de una metodología de las necesidades básicas insatisfechas, ya que la puso en marcha en 1984 a partir de los datos del censo de población realizado en 1980. La metodología se basa en indicadores de hacinamiento, características de la vivienda, acceso a servicios sanitarios, asistencia escolar y capacidad económica. Desde entonces, el INDEC ha aplicado la metodología cada vez que se dispone de nuevos datos censales. Si bien su aplicación se considera uno de los primeros intentos de medición de la pobreza multidimensional, se han identificado debilidades y no ha incorporado revisiones o actualizaciones desde su aplicación 1984 (Feres y Mancero, 2001).

Gráfico 22

Los datos para la medición de la pobreza cubren a menos de la mitad de la población en la mayoría de las provincias

Porcentaje de la población en conglomerados urbanos, áreas urbanas pequeñas y rurales, por provincia, 2023



Fuente: INDEC. Nota: EPH = Encuesta Permanente de Hogares.

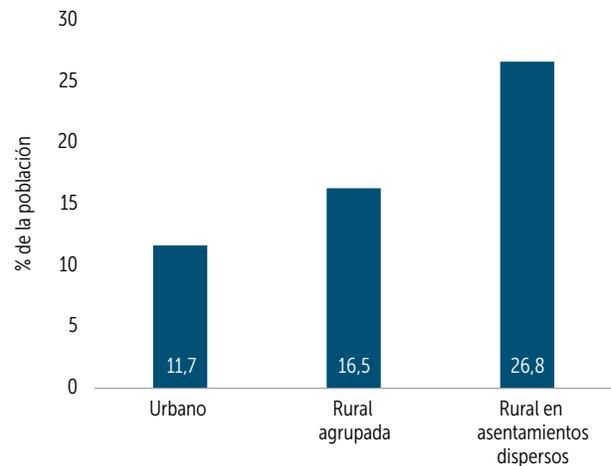
tos censales de 2010 bajo un enfoque de necesidades básicas insatisfechas sugieren que la pobreza podría ser mayor entre la población rural en comparación con la población cubierta por la EPH. Según estos resultados, la proporción de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha era casi 2 veces mayor en las zonas rurales (23,9 % en el combinado de localidades y población dispersa, frente al 12 % en áreas urbanas) (Gráfico 23).

Aproximaciones a partir de información alternativa complementaria, como las imágenes satelitales, también sugiere mayor incidencia de pobreza en áreas rurales y urbanas pequeñas. Por ejemplo, Ciaschi (2021) utiliza imágenes satelitales de luces nocturnas para evaluar las tendencias de la pobreza y la desigualdad a nivel nacional durante el período comprendido entre 1992 y 2013. Los resultados sugieren que los índices de pobreza son más elevados en las zonas no incluidas en la EPH.

Gráfico 23

La prevalencia de necesidades básicas insatisfechas es mayor entre la población rural

Hogares con necesidades básicas insatisfechas, según localidad, 2010



Fuente: Censo de Población 2010.

➤ RECUADRO 1. LA ENCUESTA DE HOGARES Y LA MEDICIÓN DE LA POBREZA MONETARIA EN ARGENTINA

Las estimaciones de la pobreza en Argentina se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la principal fuente de datos sobre las características sociodemográficas de la población, el mercado laboral, las condiciones de vida, la distribución del ingreso y la pobreza. La EPH produce estimaciones trimestrales de indicadores laborales y semestrales de ingresos de los hogares y su situación de pobreza. Esta encuesta tiene la fortaleza de permitir un seguimiento frecuente de los indicadores socioeconómicos, sin embargo, su cobertura limitada impide la adecuada comprensión de la pobreza en el país.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) lleva a cabo la EPH desde 1973, pero se le han realizado modificaciones y actualizaciones, por lo que los resultados no son necesariamente comparables en el largo plazo. La cobertura de esta encuesta se ha ampliado con el tiempo. Por ejemplo, debido a distintas transformaciones ocurridas en el país, se realizó una revisión completa de la encuesta en 2003, la cual incluyó los métodos de muestreo y relevamiento, los cuestionarios, la frecuencia y las definiciones. Por lo tanto, en 2003 se produce una interrupción en la serie temporal.

En la actualidad, la EPH es representativa de la población que vive en las 31 áreas urbanas más grandes del país, que comprenden todas las capitales de provincia y las ciudades de más de 100 000 habitantes. Por consiguiente, la EPH representa a aproximadamente el 62 % de la población total. Entre estas áreas urbanas, el Gran Buenos Aires (GBA) es la más grande (alrededor de 15,5 millones de habitantes).

Las estimaciones oficiales de la pobreza basadas en la EPH comienzan en 1988. En 2016, el INDEC revisó la metodología oficial para la estimación de la pobreza monetaria. Al igual que en la versión anterior, se utilizan las unidades de adulto equivalente para incorporar las diferencias en la composición de los hogares en términos de género y edad. El principal cambio fue la introducción de nuevas líneas de pobreza regionales, construidas a partir de los datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares realizadas en 1997-98 y 2004-05 y, posteriormente, actualizadas con los precios medios recopilados para el cálculo del índice de precios al consumidor oficiales.

Recientemente se ha implementado una versión ampliada de la EPH, la EPH-Total Urbano (EPH-TU), que se aplica una vez al año en el tercer trimestre y permite aumentar la cobertura de la encuesta a todas las zonas urbanas, incluidas las principales y las pequeñas. De este modo, la cobertura se amplía del 62 % de la población total (en la EPH) al 91 % con la EPH-TU. Tanto la EPH como la EPH-TU se basan en el mismo cuestionario. No obstante, la aplicación de la metodología oficial de estimación de la pobreza no es adecuada para medir la pobreza en las pequeñas zonas urbanas, donde los patrones de consumo y los precios pueden diferir de los observados en las principales áreas metropolitanas.

Fuentes: CEDLAS y Banco Mundial (2014); INDEC (2003, 2016).

Aunque las mediciones monetarias en general aproximan bien las carencias no monetarias, la pobreza es reconocida como un fenómeno multidimensional, en el caso de Argentina esta medición también enfrenta las limitaciones de cobertura de información. A nivel global, existe un amplio consenso con relación a la importancia de contar con mediciones de carencias en múltiples dimensiones ade-

más de las privaciones en ingresos monetarios. Varios países de la región han optado por complementar el enfoque tradicional de pobreza monetaria con un enfoque multidimensional, por ejemplo, México, Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador. Los esfuerzos por generar un índice multidimensional de pobreza en Argentina enfrentan las limitaciones de la información disponible no sólo por los problemas asociados

▶ **RECUADRO 2. INICIATIVAS CON FUENTES DE DATOS ALTERNATIVAS PARA MEDIR LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN ARGENTINA**

La Universidad Católica Argentina implementó su metodología de medición de la pobreza multidimensional mediante el uso de los datos obtenidos a partir de la Encuesta de la Deuda Social Argentina, una encuesta de hogares que esta institución realiza cada año desde 2010 y cubre las zonas urbanas con un mínimo de 80 000 habitantes. El índice de pobreza multidimensional de la UCA incluye 16 indicadores que abarcan seis dimensiones: salud y alimentación, servicios e infraestructura, vivienda, medio ambiente, educación y empleo, y seguridad social (Bonfiglio, 2020). Para clasificar a un hogar como pobre de manera multidimensional, se definen tres criterios: no alcanzar el umbral mínimo en un indicador, en dos indicadores, o en tres indicadores o más.

La Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires desarrolló una metodología para medir la pobreza multidimensional (DGEyC-CABA, 2019). Las dimensiones y los indicadores se seleccionaron en base a los aspectos que la mayor parte de la población considera necesarios para llevar adelante una vida digna. Con el fin de generar indicadores más precisos, se desarrolló y agregó un módulo a la Encuesta Anual de Hogares que se realiza en la Ciudad de Buenos Aires cada año entre octubre y diciembre. Este índice incluye 23 indicadores que abarcan cinco dimensiones: alimentación, salud y cuidados, viviendas y acceso a los servicios, equipamiento del hogar, y privación social y educación. Las privaciones sociales abarcan, por ejemplo, aspectos como la falta de vacaciones o la imposibilidad de invitar amigos a cenar. Se considera que un hogar es pobre multidimensionalmente si presenta carencias en dos o más de las cinco dimensiones. Se determina la carencia en una dimensión específica cuando no se alcanza el umbral en, al menos, el 33 % de los indicadores asociados.

Paž et al. (2016) utilizan las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados que realizó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia durante 2011 y 2012. Este estudio se enfoca en la pobreza entre los niños y adolescentes, por lo tanto, las dimensiones y los indicadores se adaptaron para medir la pobreza en este grupo. La propuesta se enmarca en el enfoque de los derechos e incluye 28 indicadores agrupados en 10 dimensiones: nutrición, salud, educación, información, saneamiento, vivienda, medio ambiente, violencia, trabajo y juego, e interacción social. Se considera que los niños y adolescentes se encuentran en una situación de pobreza multidimensional si no alcanzan el umbral en el 15 % de las dimensiones, es decir, en un mínimo de 1,5 dimensiones.

a la cobertura de la población, sino también por las dimensiones no monetarias que son relevantes para implementar un enfoque multidimensional de la pobreza (ver Recuadro 2).

Los estudios e iniciativas con enfoque multidimensional de la pobreza para Argentina sugieren mayor estabilidad en la tasa de pobreza multidimensional que en la de pobreza monetaria, debido a que la inflación determina fuertemente a la medi-

da monetaria.⁹ En este sentido, Gasparini, Tornarolli y Glüzmann (2019) encuentran que la pobreza multidimensional no aumentó cuando la tendencia de la pobreza monetaria se revirtió en 2015 y 2016 porque las dimensiones no monetarias compensaron el efecto de aumento. Asimismo, la tasa de pobreza multidimensional de la Universidad Católica Argentina (UCA), que no incluye el ingreso, se mantuvo estable y el índice de pobreza monetaria aumentó en 2018 y 2019 (Bonfiglio, 2020).

9 Existe una extensa literatura sobre diversos aspectos de la pobreza multidimensional en Argentina. Por ejemplo, Arévalo y Paž (2015); CNCPS (2021); Gasparini, Glüzmann y Tornarolli (2019); González y Santos (2020); López y Safojan (2013); Santos y Villatoro (2018).

1.5 Mejores datos para un impacto más eficiente de las políticas

La falta de una encuesta de hogares nacionalmente representativa deriva en puntos ciegos sustantivos para las políticas públicas. La formulación de medidas de política más efectivas y eficaces a nivel nacional y provincial y su evaluación se ve limitada a la vez que sesgada hacia la visibilidad de pobreza en el Conurbano debido a la falta de información sobre pobreza e ingresos en centros urbanos pequeños y áreas rurales. Este déficit en la medición contrasta con la mayoría de los países de la región, que ofrecen una cobertura nacional y representatividad rural y urbana (Beccaria y Glüzmann, 2013).

El diseño de políticas adaptadas a las condiciones de la población y la correspondiente asignación de recursos podrían ganar eficiencia si fuera posible contar con mediciones de pobreza representativas a niveles geográficos desagregados. Aunque en la mayoría de países, las encuestas de hogares en las que se basa la medición de la pobreza no permiten una desagregación geográfica en áreas pequeñas (como provincia, municipio o localidad) se han desarrollado técnicas de combinación e imputación de los Censos de población y dichas encuestas para la creación de mapas de pobreza sin la necesidad de costosos levantamientos de datos adicionales (Bedi et al., 2007; Corral et al., 2022). La disponibilidad de una encuesta con cobertura nacional en Argentina permitiría el desarrollo de este tipo de mapas de pobreza.

Una fuente de datos representativa a nivel nacional permitiría la identificación de población pobre a nivel local para la focalización de intervenciones, y la evaluación y mejoramiento de asignación de recursos a niveles subnacionales de gobierno. Contar con estimaciones de pobreza que correspondan con jurisdicciones tiene el potencial de mejorar no solo la focalización geográfica de las intervenciones sino los incentivos de distintos niveles de gobierno para un trabajo conjunto. Las estimaciones de pobreza en áreas geográficas desagregadas pueden ayudar a planear y evaluar inversiones públicas en educación, salud, transporte, y otros sectores. Asimismo, esta información puede contribuir a la transparencia y eficiencia de las transferencias fiscales y la corresponsabilidad en las políticas de reducción de la pobreza.

Para la medición de la pobreza también es prioritaria la construcción de canastas actualizadas y representativas. Por un lado, las canastas de pobreza e indigencia vigentes fueron elaboradas con datos de consumo y gastos correspondientes a 2012/13. Una revisión de las canastas permitiría contar con patrones de consumo actualizados, por ejemplo, a partir de la versión más reciente de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo). En complemento a los patrones de consumo, la construcción de un índice de precios con cobertura nacional representa un paso crítico en esta agenda de mejoras.

2

Los impulsores de la pobreza y las barreras a la generación de ingresos

2.1 Enfoque de los activos para analizar la generación de ingresos de los hogares

Con el fin de analizar las oportunidades y limitaciones de los hogares para la generación de ingresos, este informe utiliza el enfoque de los activos.

Bajo este marco conceptual, los activos representan en sentido amplio los recursos que los hogares pueden utilizar para generar ingresos (Siegel, 2005), sin embargo, la capacidad de los hogares para generar ingresos no solo depende de los activos que poseen, sino también de la intensidad con la que logran utilizarlos y de los rendimientos asociados a ellos (López-Calva y Rodríguez-Castelán, 2016).

De acuerdo con el enfoque de los activos, la capacidad de los hogares para generar ingresos y, por consiguiente, alcanzar los niveles de bienestar deseados, depende de los activos que poseen, del uso que hacen de ellos, y de la existencia y el funcionamiento de los mercados y las instituciones que les permiten a los hogares interactuar y obtener rendimientos (Gráfico 24). El enfoque de activos ofrece una descripción intuitiva de la dinámica de los ingresos. En la descomposición conceptual se diferencia entre 1) la acumulación -o la destrucción- de los activos, donde se distingue entre los

tipos de activos (capital humano, financiero, físico, natural y social); 2) los cambios en la intensidad de uso de esos activos (por ejemplo, la participación en la fuerza laboral); 3) los rendimientos de los activos, en el contexto de la dinámica de los precios y las tendencias económicas generales que derivan del contexto macroeconómico, y las regulaciones; y 4) la función de las transferencias privadas y públicas en el proceso de generación de ingresos, incluyendo las políticas sociales, fiscales y distributivas (Bussolo y López-Calva, 2014; López-Calva y Rodríguez-Castelán, 2016).

Este enfoque hace más intuitivo el estudio de las respuestas en materia de políticas. Las políticas pueden desglosarse fácilmente en las asociadas a la acumulación de activos, por ejemplo, las políticas que amplían la capacidad de atención sanitaria o garantizan la provisión ininterrumpida de educación; la intensidad del uso de los activos, como las políticas que apoyan al mercado laboral y la estabilidad de los puestos de trabajo; y los rendimientos de los activos, incluidas las políticas que protegen contra el riesgo y la pérdida de salarios. El enfoque también contempla las políticas no relacionadas con el mercado, como las transferencias públicas, por ejemplo, las políticas relacionadas los programas de asistencia social y la red de protección social.

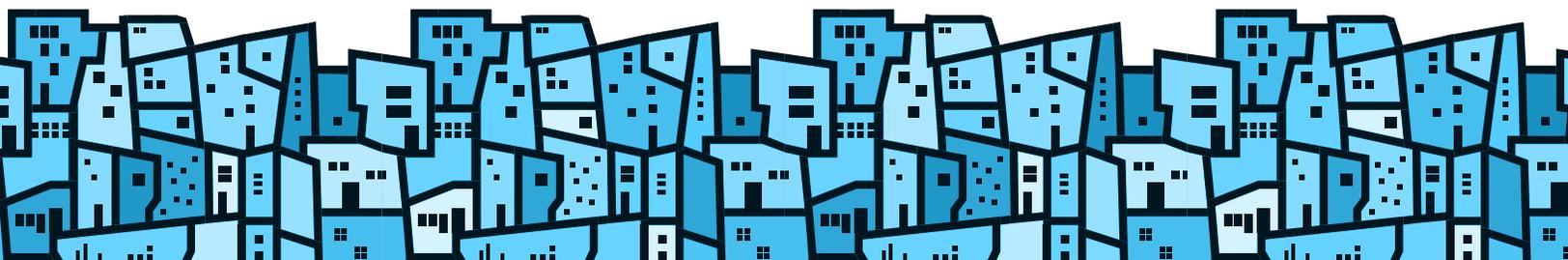
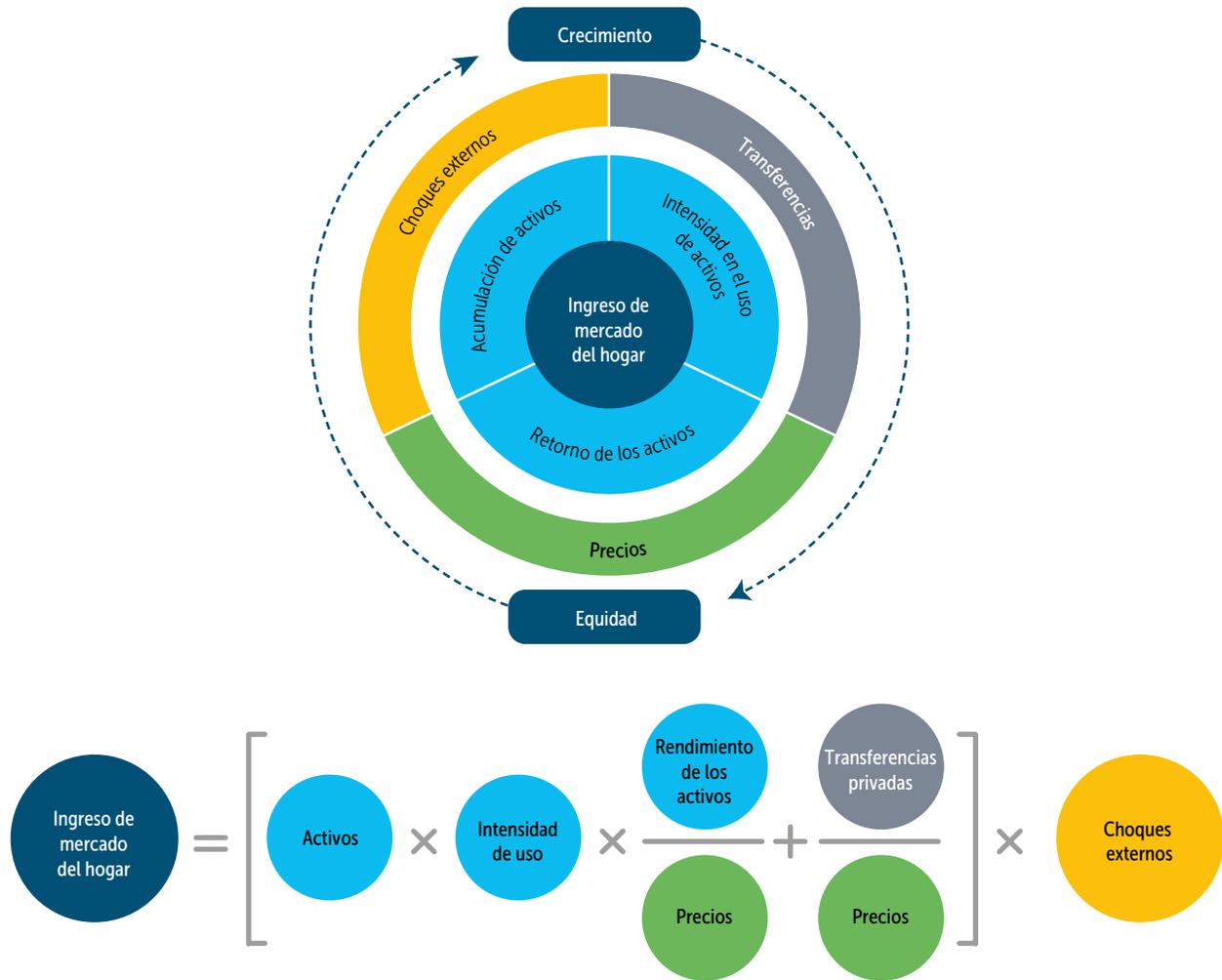


Gráfico 24

La capacidad de los hogares para generar ingreso depende de los activos que tienen, en qué intensidad los pueden usar y cuánto les reditúa ese uso

El enfoque de los activos para el crecimiento y la equidad



Fuente: Adaptado de López-Calva y Rodríguez-Castelán (2016); Banco Mundial (2018).

2.2 El ingreso laboral es el principal componente del ingreso total de los hogares

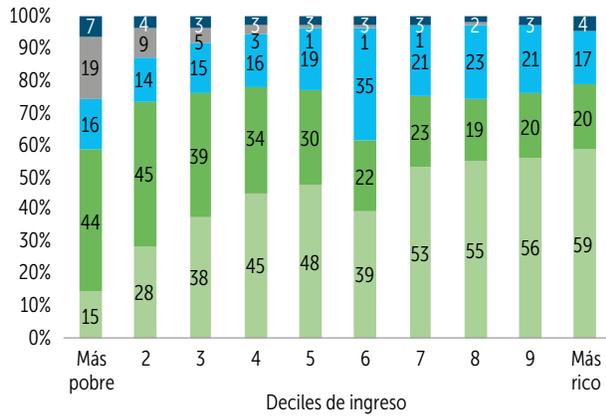
El empleo y los ingresos laborales son los factores que explican en mayor medida los movimientos de la pobreza. Los cambios en la población ocupada explican alrededor del 20 % del aumento de la pobreza

en el periodo reciente con datos comparables (2016-2023), y el cambio en el ingreso laboral explica cerca del 60 %. Asimismo, durante los periodos de descenso en la pobreza, también es el aumento en los ingresos laborales el principal determinante. Por ejemplo, este componente explicó el 38 % de la reducción de la pobreza entre 2016 y 2017, y el 70 % de la reducción anual en el 2021.

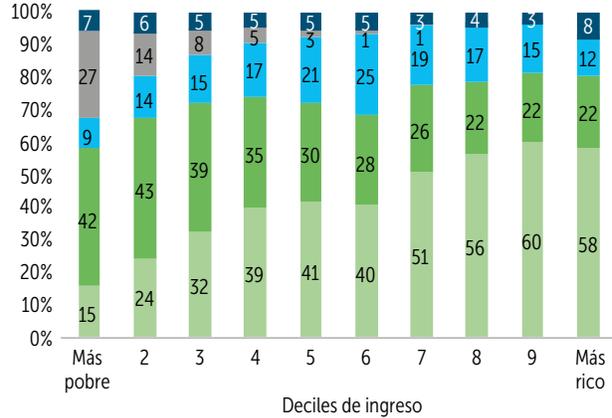
Gráfico 25

La proporción que representan los ingresos laborales y las pensiones se ha reducido en la última década

a. Composición del ingreso total del hogar, por decil de ingreso, 2016



b. Composición del ingreso total del hogar, por decil de ingreso, 2023



■ Rentas y transferencias privadas ■ Transferencias públicas ■ Pensiones ■ Laboral no formal ■ Laboral formal

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Así, el capital humano representa el activo más importante para el proceso de generación de ingresos y su carencia se refleja en menores oportunidades de obtener un empleo de calidad. Aunque para la población más pobre, el 59 % de los ingresos totales provienen del ingreso laboral, solo el 15 % es ingreso laboral formal. La proporción aumenta conforme aumentan los deciles de ingreso. En el decil medio de la distribución, el ingreso laboral representa 72 % del ingreso total, y en el decil más rico llega a 80 % pero es solo a partir del decil 4, que los ingresos laborales formales representan una mayor proporción del ingreso total del hogar que los ingresos laborales de fuentes no formales (Gráfico 25, panel a).

En un contexto de inflación creciente y prevalencia de empleo de baja calidad, la proporción que representan los ingresos laborales y las pensiones se ha reducido en la última década. En los segmentos medios de la distribución ha ganado importancia

el ingreso de fuentes laborales no formales en comparación con los ingresos laborales formales. A su vez, la proporción que representan las pensiones en el ingreso total se redujo en prácticamente todos los deciles y las transferencias públicas ganaron importancia, por ejemplo, pasando entre los más pobres de representar 19 % del total de ingresos del hogar en 2016 a 27 % en 2023, de 9 % a 14 % en el segundo decil, y de 5 % a 8 % en el tercer decil (Gráfico 25).

2.3 La acumulación de capital humano y activos productivos es insuficiente y de baja calidad

La inversión en adquisición de capital humano no se ha traducido en aumentos equiparables en la productividad durante las últimas décadas en Argentina. El índice de capital humano de Argentina es de 0,60.¹⁰ Esto significa que, a causa de los riesgos actuales que derivan de las deficiencias en materia

¹⁰ El índice de capital humano mide los puntos principales en la trayectoria desde el nacimiento hasta la edad adulta de un niño nacido hoy. El índice tiene tres componentes: a) la supervivencia desde el nacimiento hasta la edad escolar, medida por medio de la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años; b) los años de escolarización previstos, ajustados al aprendizaje, si se tienen en cuenta la cantidad y la calidad de la educación; y c) la salud medida por medio de las tasas de supervivencia de los adultos y la tasa de retraso del crecimiento en los niños de 0 a 5 años (Banco Mundial, 2020).

de salud, nutrición y aprendizaje, los niños que nacen hoy en Argentina, a los 18 años tendrán una productividad del 60 % comparada con su potencial si hubieran gozado de plena salud y educación. El valor del índice para Argentina superó al promedio de la región de América Latina y el Caribe (0,55) y se ubicó apenas por encima del valor obtenido por el país en 2010 (0,59) (Banco Mundial, 2020).

Además, existe una heterogeneidad importante en las posibilidades de acumulación de capital humano, con mayores retos e impactos negativos en productividad en las provincias del norte del país. Un niño que nace hoy en la provincia de Chaco tendrá una productividad del 55,2 % y uno que nace en la provincia de Formosa del 54,7 %, sobre la base actual de acumulación de capital humano. En cambio, la productividad de un niño que nace en la Ciudad de Buenos Aires será más de 10 puntos porcentuales mayor (66,7 %), lo que se acerca a los resultados de los países de ingreso alto (índice de 0,71 aproximadamente) (Alonso, Berridi y Mohpal, 2021).

Educación

Las comparaciones a nivel internacional señalan que Argentina tiene un buen desempeño en la cobertura del sistema de educación obligatoria, pero no así en lo que respecta a los resultados educativos. Existe una falla en la inclusión de los estudiantes en los niveles superiores de la educación secundaria. Además, la evolución de los resultados en rendimiento académico en la educación primaria y secundaria revela una crisis en el aprendizaje que repercute en la capacidad de acumulación de capital humano a partir de la educación formal. Esta crisis de aprendizaje se agudiza en los hogares pobres.

Desde la educación temprana, la población más vulnerable tiene menores oportunidades para el desarrollo del capital humano. El acceso a la educación en la primera infancia y a los servicios de atención a la salud muestra una brecha amplia en función de la situación socioeconómica de cada hogar. Mientras la mitad de los niños menores de 4 años en los hogares urbanos del quintil más rico asistía a la escuela en 2023, solo asistía una cuarta parte

de los niños de los hogares urbanos del quintil más bajo. Si bien mejoró el acceso a la educación en la primera infancia en los últimos años (Cardini, Guevara y Steinberg, 2021), existen fuertes heterogeneidades entre provincias. Los datos del Censo 2022 indican, por ejemplo, que en CABA el 58% de los niños menores de 4 años asiste a un establecimiento educativo, mientras que esta proporción está solo entre 12 y 20% en provincias como Formosa, Misiones, Chaco, Salta y San Luis.

Las políticas para mejorar la acumulación de capital humano tienen más éxito en la medida que apoyan el desarrollo temprano en el ciclo de vida y que logran integralidad con el entorno. Los padres de los niños que no asistían a la escuela expresaron que sus hijos asistirían desde los tres o cuatro años de edad si contaran con un mejor transporte (71 %), si hubiera escuelas más cerca de sus hogares (67,5 %), si las escuelas fueran gratuitas (65,1 %), o si ellos tuvieran buenos empleos (61,3 %) (UNICEF, 2021).

A pesar de la cobertura universal en la educación primaria existen problemas de rendimiento y abandono, sobre todo, en los niños y jóvenes de los hogares más pobres. La escolarización es casi universal hasta los 15 años y no existen diferencias importantes a lo largo de la distribución del ingreso. No obstante, las tasas de deserción escolar comienzan a acelerarse a la edad de asistencia al ciclo superior de la educación secundaria, sobre todo, entre los estudiantes desfavorecidos. Aunque la matrícula de la educación secundaria entre los jóvenes de los hogares del 40 % más pobre de la población aumentó en 8 puntos porcentuales durante la última década, solo el 45 % de los jóvenes que asistían a la escuela se graduaron a la edad oficial de finalización de la enseñanza secundaria obligatoria (UNICEF, 2017).

La tasa de matriculación comienza a bajar de manera significativa a partir de los 15 años de edad, y la deserción escolar se acelera entre los más vulnerables. Las tasas de deserción escolar promedian el 15 % entre los jóvenes de 17 años y son 3 puntos porcentuales más altas entre los estudiantes en hogares del 40 % más pobre de la población. Estas brechas se amplifican en los barrios urbanos desfavorecidos. Por

ejemplo, en barrios vulnerables del Conurbano, el 31 % de los jóvenes de 17 años no asisten a la escuela y el 13 % de los estudiantes la había abandonado a los 15 años (Gráfico 26).

La proporción de población joven es mucho mayor entre los segmentos pobres y vulnerables de la población, por lo que los rezagos educativos en estos grupos suponen una pérdida promedio de capital humano muy importante para Argentina. A medida que aumenta la edad, el proceso de acumulación de capital humano por medio del sistema educativo cesa para la mayoría de los jóvenes en hogares del 40 % más pobre de la población: solo el 39 % asistía a la educación formal a los 19 años, en comparación

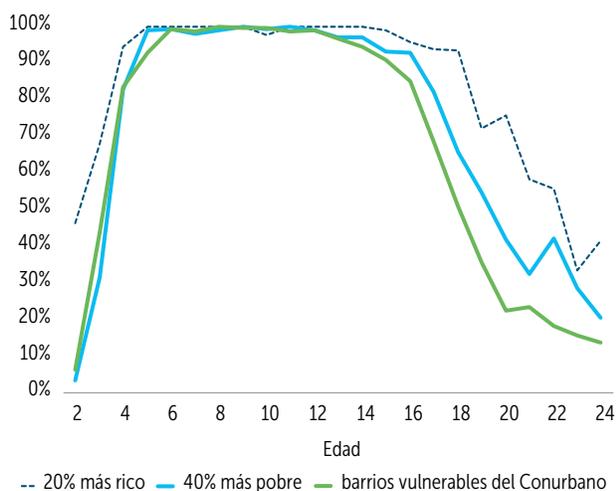
con el 61 % de la totalidad de los jóvenes. La pérdida en capital humano potencial resulta más grave si se tiene en cuenta la proporción de jóvenes entre el 40 % más pobre de la población, donde 4.1 de cada 10 personas tienen menos de 19 años, en comparación con 2.9 de cada 10 en el total de la población (Gráfico 27).

Los resultados escolares se relacionan de manera estrecha con el grado de instrucción de los padres y por tanto con la falta de movilidad social. Entre los jóvenes escolarizados que tienen 11 años o más, a medida que aumenta el grado de instrucción de los padres, disminuye el porcentaje de estudiantes que superan la edad que corresponde al nivel (sobreedad)

Gráfico 26

La población vulnerable tiene menores tasas de asistencia a la educación temprana y mayor abandono escolar

Tasa de escolarización bruta, por edad entre el quintil de población de mayores ingresos, el 40 % más pobre, y barrios vulnerables del Conurbano, 2018

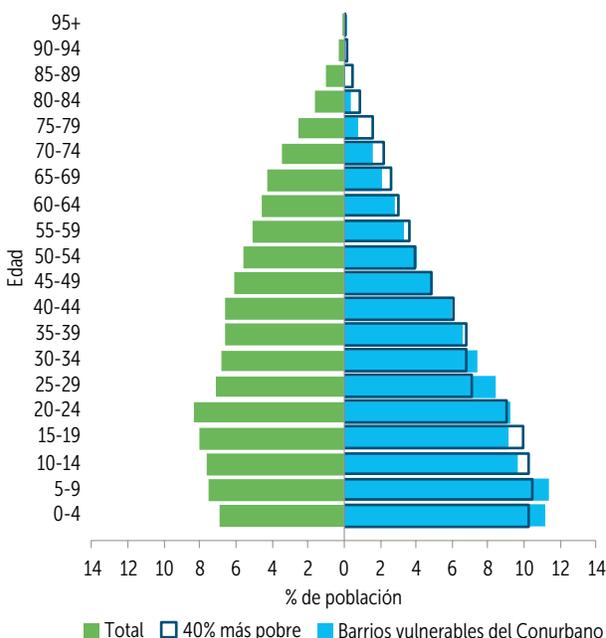


Fuente: Datos del tercer trimestre de 2018, de la Encuesta Permanente de Hogares; y de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires y OPISU, Censo en Barrios Populares de la provincia de Buenos Aires (CeBPBA) 2018. **Nota:** El 40 % más pobre de la distribución del ingreso se refiere a la población en los quintiles 1 y 2 de la distribución de ingreso. Barrios vulnerables del Conurbano se refiere a estudios de caso en barrios vulnerables seleccionados a partir del CeBPBA 2018.

Gráfico 27

Entre los grupos de población más vulnerables es mayor la proporción de niños y jóvenes

Distribución de la población por edad, comparativo de la población total, población en el 40 % más pobre y población en barrios vulnerables del Conurbano, 2018

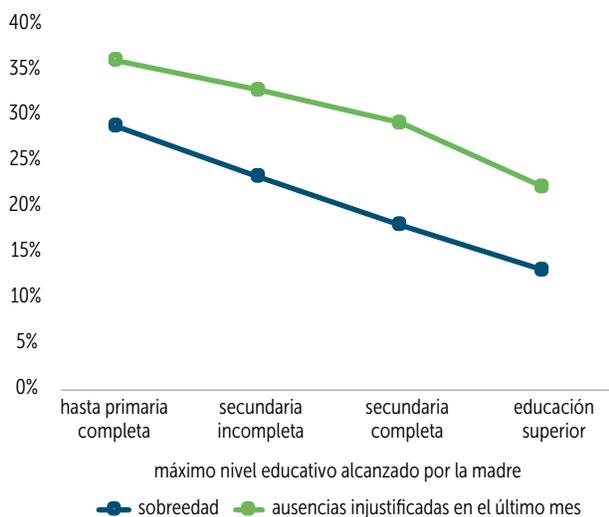


Fuente: Datos del tercer trimestre de 2018, de la Encuesta Permanente de Hogares; y de la Dirección Provincial de Estadística la Provincia de Buenos Aires y OPISU, CeBPBA 2018. **Nota:** El 40 % más pobre de la distribución del ingreso se refiere a la población en los quintiles 1 y 2 de la distribución de ingreso. Barrios vulnerables del Conurbano se refiere a estudios de caso en barrios seleccionados a partir del CeBPBA 2018.

Gráfico 28

A medida que aumenta el grado de instrucción de los padres, disminuye el porcentaje de estudiantes con rezagos escolares

Porcentaje de estudiantes con problemas de asistencia escolar y sobreedad para el grado de instrucción por nivel de instrucción de los padres, 2018



Fuente: Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE). Nota: Los indicadores son para estudiantes entre el primer y quinto año de la escuela secundaria.

y el porcentaje de inasistencias injustificadas. La proporción de estudiantes que supera la edad correspondiente al nivel fue del 29 % entre aquellos cuyas madres habían terminado solo la escuela primaria (las tendencias son similares según el grado de instrucción de los padres). Esta proporción se redujo al 12 % en los estudiantes cuyas madres habían alcanzado la educación superior (completa o incompleta). El ausentismo injustificado durante el mes anterior a la encuesta mostró un patrón similar. Si bien la proporción alcanzó el 36 % entre los estudiantes cuyas madres tenían el nivel académico más bajo, se redujo al 22 % en los casos donde las madres tenían el nivel educativo más alto (Gráfico 28).

Los estudiantes que no alcanzan las competencias básicas enfrentan obstáculos para seguir aprendiendo y corren un mayor riesgo de abandonar la escuela. Según las evaluaciones nacionales Aprender, el rendimiento académico de los estudiantes, que se mide por medio de pruebas de Matemáticas y Lengua, sugiere que el aprendizaje es poco satisfactorio en una gran proporción de los estudiantes de la educación primaria y secundaria.¹¹ Los resultados basados en evaluaciones internacionales también muestran bajos resultados de aprendizaje. En Argentina, la puntuación media en matemáticas en la prueba PISA para estudiantes de los cuatro primeros quintiles de la escala socioeconómica internacional fue menor a 400 puntos, mientras que en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y en países comparables como Turquía y Vietnam, los estudiantes de entornos socioeconómicos similares tienden a obtener puntajes significativamente más altos (Gráfico 29).

Entornos sociales desfavorables también afectan las posibilidades de permanencia de los estudiantes en la escuela. En barrios vulnerables del Conurbano, el 63,2 % de los jóvenes de entre 17 y 30 años no completó la escolaridad obligatoria: El 36,5 % reportó que había abandonado la escuela, en su mayoría a la edad de cursar la secundaria, lo que sugiere que no intentan graduarse. La trayectoria formativa se vio truncada entre estos jóvenes y solo un número reducido (11,4 %) siguió una formación profesional.¹²

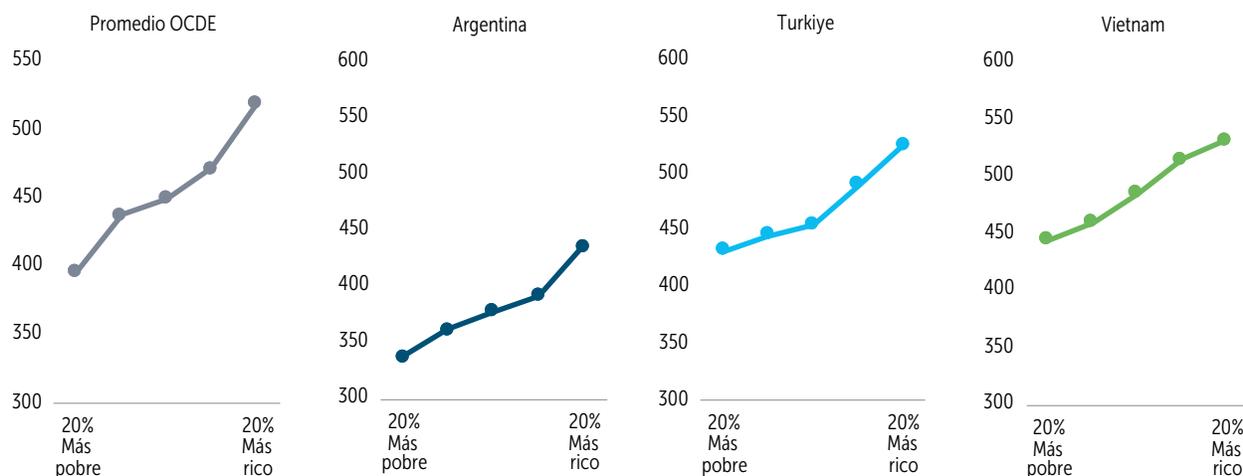
11 Véase Aprender (panel de información), Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de Buenos Aires, <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender>.

12 Dirección Provincial de Estadística (DPE), Provincia de Buenos Aires, 2019.

Gráfico 29

El rendimiento escolar promedio en Argentina es bajo, especialmente para la población de menores ingresos

Competencia en Matemáticas por quintil de distribución de ingresos, Promedio de la OCDE, Argentina y países seleccionados, 2022



Fuente: OCDE, PISA 2022 Database.

Salud

Garantizar una inversión adecuada en salud y prevención presenta serios desafíos, particularmente entre las personas que sufren privaciones socioeconómicas.

El acceso a los servicios de salud se ve facilitado por el aseguramiento en el sistema de seguridad social, la afiliación voluntaria en el sector privado y el acceso universal en el sector público. En 2022, alrededor de dos tercios de la población estaba cubierta a través de seguros privados o de la seguridad social, mientras que la tercera parte restante estaba cubierta a través del sector de salud pública exclusivamente. La población de bajos ingresos depende principalmente de este último: 62 % en el quintil más pobre, pero solo 9 % en el quintil más rico. Este sistema fragmentado implica desigualdades en la utilización y los resultados de la atención de la salud que representan desventajas en la acumulación de capital humano en la parte inferior de la distribución del ingreso.

La adopción de servicios de atención preventivos por parte de los hogares de bajos ingresos ha sido persistentemente limitada. Las enfermedades no

transmisibles son crónicas y suelen ser detectables solo después de un tiempo prolongado. Estas características significan que los comportamientos de salud preventivos, que incluyen el acceso regular a los servicios de atención de salud, son un importante factor de protección para evitar los malos resultados sanitarios asociados a las enfermedades no transmisibles. El monitoreo de factores de riesgo ha estado comúnmente correlacionado con los ingresos de los hogares porque la proporción de individuos que se realizan pruebas de detección de diabetes, hipertensión, colesterol y cáncer es sustancialmente menor en la parte inferior de la distribución del ingreso. Entre 2013 y 2018, las mejoras estadísticamente significativas en la incidencia del diagnóstico a través de análisis de sangre, medición de la presión arterial y pruebas de detección de cáncer de colon beneficiaron a los adultos del quintil superior, mientras que las pruebas clave de diagnóstico entre las mujeres, como las pruebas de Papanicolaou, se volvieron menos frecuentes entre las mujeres del segundo quintil más pobre (del 70,4 % al 61,3 %) (Ministerio de Salud, 2019; Ministerio de Salud e INDEC, 2015). Siguiendo el perfil de morbilidad y mortalidad de los países de ingreso bajo y mediano, más del 60 % de las muertes y

la principal causa de años de vida perdidos en Argentina corresponden a enfermedades no transmisibles, lo que supone una creciente carga económica para el sistema de salud (Ministerio de Salud, 2018).

Los déficits en los controles de salud afectan sobre todo a los niños de los hogares más desfavorecidos. El 11,9 % de los niños menores de 5 años y el 26,8 % de los niños y adolescentes de 5 a 17 años del quintil de riqueza más bajo no recibieron atención preventiva, mientras que los porcentajes respectivos fueron 1,3 % y 11,1% en el quintil más favorecido. Esto representaba el 58 % de los niños menores de 5 años y el 80 % de los niños y adolescentes de 5 a 17 años que no recibieron atención preventiva (Gráfico 30). Las causas de falta de controles médicos más reportadas son por motivos de recursos económicos insuficientes, dificultad de transporte o falta de tiempo de los padres.

Las dificultades para adoptar hábitos saludables y nutritivos también correlacionan con los ingresos. Una canasta de alimentos saludables que cumpla con los criterios de ingesta nutricional recomendados es 50 % más cara que la canasta básica de alimentos utilizada para calcular la línea de indigencia (Albornoz y Britos, 2021; CEPEA, 2021). Los comportamientos poco saludables que son difíciles de modificar y la falta de servicios de salud oportunos y de alta calidad constituyen barreras para la implementación adecuada de medidas de salud preventivas. Las personas de los quintiles más pobres informan una mayor incidencia de dietas poco saludables (40,2 %) que los individuos del quintil más alto (32,6 %).

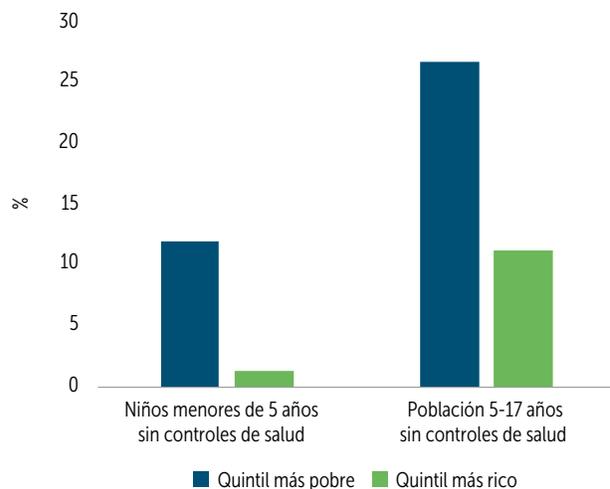
La acumulación desigual de capital humano refuerza las probabilidades de mayor incidencia de la pobreza intergeneracional y crónica. Por ejemplo, la adopción de comportamientos preventivos entre los niños está asociada al grado de instrucción de las madres o la tasa de consumo diario de bebidas azucaradas es estadísticamente diferente entre los hijos de madres con menor grado de instrucción y los hijos de madres con mayor grado de instrucción.¹³ Así, niveles de salud y educación de diferentes generacio-

nes se vinculan y generan desigualdad de oportunidades y pobreza.

Gráfico 30

Los déficits en los controles de salud afectan sobre todo a los niños de los hogares más desfavorecidos

Déficit de controles de salud, niños y adolescentes, por quintiles de riqueza de los hogares, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de UNICEF (2021).

2.4 El capital social como activo con un rol sutil

La eficiencia de las inversiones en capital humano y físico se vincula también con la medida en que las redes, normas y organizaciones permiten a las personas interactuar libremente a nivel local y agregado. Esto incluye las redes interpersonales e informales entre personas con perfiles demográficos similares (capital social de vinculación) y las redes entre personas que no tienen las mismas características (capital social puente). Estas clases de capital social se convierten en mecanismos de apoyo a la hora de abordar problemas graves durante el proceso de acumulación de activos. Además, abarcan las relaciones formales con las instituciones que dan forma y mejoran el acceso a una mayor cantidad de recursos mejores. Los vínculos sociales fragmentados o débiles complican la función mediadora del capital social en

¹³ Herramienta de resultados de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE), 2018.

el intercambio de información, la capacidad para tomar decisiones, y el compromiso cívico y comunitario que aumentan la eficiencia de otros tipos de capital y ayudan a alcanzar resultados en términos de desarrollo (Grootaert, 1998; Grootaert et al., 2004).

A nivel local, los patrones en los vínculos sociales y la movilidad en los entornos muy desfavorecidos dejan al descubierto los obstáculos relacionados con la ampliación del capital social. El estudio “¿Atrapados en la Pobreza?” muestra que 4 de cada 10 jóvenes de 17 a 30 años en barrios urbanos vulnerables reportaron que no tienen amigos (Banco Mundial, 2020). Las principales razones para esta falta de conexiones fueron la pérdida de los hábitos y relaciones que se compartían en la escuela o los cambios en el lugar de residencia.

La mayor exposición de los pobres de zonas urbanas a la inseguridad aumenta las dificultades de inclusión social y económica, sobre todo para las mujeres. La necesidad de evitar la exposición refuerza el patrón de pocas conexiones y oportunidades fuera del entorno próximo. Según el censo realizado en 2018 en barrios populares, el 76 % de la población pensaba que el barrio era inseguro. La mayoría de las personas también pensaban que usar el transporte público era inseguro (64,3 %). Según un estudio cualitativo que se realizó en los asentamientos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires y el GBA, las mujeres son las que más temen el acoso entre las preocupaciones por la seguridad personal en el transporte público (Dominguez Gonzalez et al., 2020). Las experiencias negativas afectaron su independencia a la hora de establecer las rutinas de transporte, sobre todo, entre las jóvenes. Por lo general, las mujeres deciden viajar acompañadas por familiares o amigos, u optan por empleos sobre la base de la proximidad más que la calidad de los trabajos que requieren trasladarse. Los datos recopilados sobre la movilidad en el GBA destacan que la dependencia del transporte no motorizado era 3 veces más grande en la población pobre; el 36 % de la población con bajos ingresos se movilizaba a pie por lo general. Los traslados realizados de esta manera fueron más breves; en el 80 % de los casos, duraron menos de 20 minutos (Dominguez Gonzalez et al., 2020).

Condiciones que derivan en aislamiento y exclusión social se sobreponen y refuerzan con limitaciones estructurales para salir de la pobreza. La presencia de adultos referentes a nivel institucional o extrafamiliar ofrece a los jóvenes contención, estructura, supervisión e incentivos para progresar en el estudio y en el mercado laboral. Las organizaciones comunitarias brindan el apoyo más importante a los adolescentes que enfrentan un sinnúmero de obstáculos; y la escuela es una institución fundamental en la formación de redes y conexiones (Binstock y Esteban, 2019). Sin embargo, las pocas oportunidades de interacción para los jóvenes más allá del entorno más próximo limitan posibles trayectorias de vida, grupos de referencia y apoyo. En las entrevistas en profundidad con jóvenes en barrios vulnerables, se destacó la influencia positiva de la exposición a actividades y ampliación de referentes para el enriquecimiento de los proyectos de vida, y la ruptura de la segregación.

2.5 Obstáculos estructurales y las distorsiones económicas afectan a la acumulación de capital productivo

Los hogares más pobres en general carecen de capital productivo, y los segmentos medios lo han venido perdiendo en las últimas décadas. Este capital se entiende como un medio para que los hogares obtengan ventajas económicas a través de, por ejemplo, la propiedad, la tierra, las máquinas, la infraestructura digital, la conectividad y la riqueza financiera. Estas tenencias interactúan con el capital humano para impulsar la generación de ingresos y el crecimiento. Sin embargo, las múltiples presiones económicas inclinan las prioridades de la población hacia el consumo y la alejan del ahorro y las posibilidades de inversión. Además, la exclusión financiera tiende a aumentar la exposición al riesgo y a reforzar el equilibrio de bajas tenencias de activos, bajos rendimientos y baja inversión (Carter y Barrett, 2006).

El uso productivo de la tierra y de las propiedades residenciales y comerciales en alquiler es bajo en la parte inferior de la distribución del ingreso. Los datos disponibles sobre el uso productivo de la tierra muestran que alrededor de 250 000 hogares se dedican a la agricultura familiar, principalmente

en el norte del país, y que una cuarta parte de estos hogares poseen títulos irregulares de propiedad de la tierra. Las unidades productivas más pequeñas dedicadas a la producción para el autoconsumo enfrentan limitaciones para explotar plenamente sus tierras porque carecen de los canales comerciales necesarios para vender sus productos y tienen poco acceso a los mercados, el financiamiento y la obtención de títulos de propiedad (FIDA, 2016). Los ingresos por alquiler, derivados de la titularidad de propiedades, son prácticamente inexistentes entre los pobres. La tenencia irregular de la vivienda es un obstáculo y la evidencia sobre la obtención de títulos de propiedad de la tierra entre la población desfavorecida muestra impactos positivos en la inversión y acumulación de activos incluso de capital humano. Según Galiani y Schargrodsky (2010) la obtención de títulos de propiedad ha tenido efectos en la superficie edificada que se incrementó 12 % y la calidad de los materiales 37 %, mientras que los niños aumentaron su nivel de escolaridad al sumar 0,69 años de educación y duplicaron la tasa de finalización en la educación secundaria.

Para hacer frente al impacto de las crisis y proteger el consumo, los hogares han tenido frecuentemente que recurrir a deshacerse de activos físicos o endeudarse. Por ejemplo, en medio de la pandemia de COVID-19 y de las medidas de confinamiento, algunos hogares utilizaron el capital físico para satisfacer las necesidades de consumo. Según la encuesta realizada por el INDEC en el GBA durante el período comprendido entre agosto y octubre de 2020, el 44,7 % de los hogares había utilizado los ahorros o vendido sus activos de vivienda con este fin (INDEC, 2020 y 2021). La falta de capital físico impide a los hogares pobres acumular garantías y acceder a los mercados de crédito para salvaguardarse de las crisis o prepararse para el retiro. Así, solo el 31 % de la población adulta reportó que podía realizar gastos imprevistos sin endeudarse. Esta proporción se redujo al 23 % entre los adultos de la parte inferior de la distribución del ingreso, según la encuesta de 2017 sobre capacidades financieras (Iglesias y Mejía, 2018).

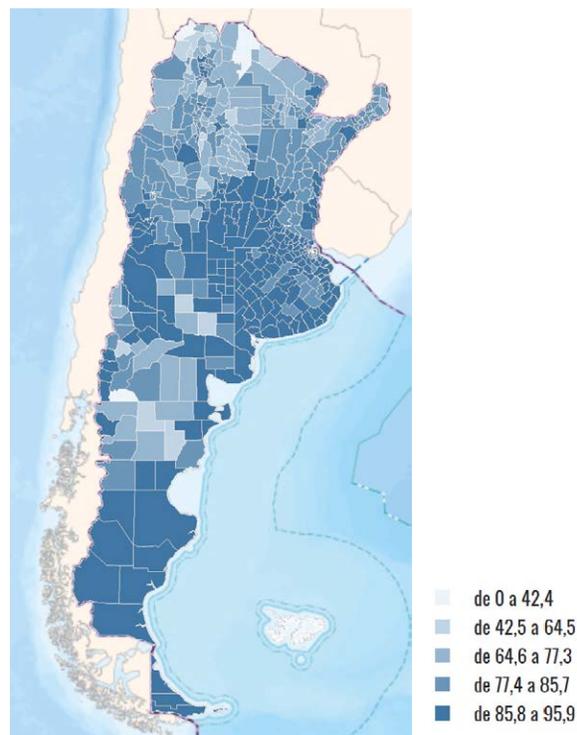
La falta de acceso a infraestructura digital en el ecosistema de los hogares pobres ha demostrado ser un impedimento para la acumulación de

otros activos. El aprendizaje durante el cierre de las escuelas por COVID-19 ha sido un gran desafío para los hogares que carecen de conectividad, por ejemplo, para hogares que no contaban con medios y conexión a internet, sobre todo en el norte del país (Gráfico 31). Así las desigualdades que afectan a los estudiantes marginados se han visto exacerbadas por la pandemia de COVID-19.

Gráfico 31

La falta de conectividad es una barrera para una proporción importante de la población en el norte del país

Porcentaje de hogares que tienen celular con internet, por departamento, partido o comuna, 2022



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022.

Las crisis recurrentes y la volatilidad del tipo de cambio afectan la capacidad de ahorro e inversión. Datos del Observatorio de la Deuda Social indican, por ejemplo, que la capacidad de ahorro de los hogares en 2022 fue solo del 9,6 %, y la población de estratos medios y bajos presenta posibilidades significativamente menores para acumular ahorros (ODSA-UCA, 2022).

Las tasas de ahorro en Argentina, que ya se encuentran entre las más bajas del mundo, son aún menores en la población vulnerable. Si bien no existe una fuente formal de información acerca de los ahorros de los hogares, los datos sugieren que las tasas son menores en la población pobre. En comparación internacional, Argentina se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe donde el quintil más rico de los hogares, medido por un índice de riqueza basado en el valor medio ponderado de los electrodomésticos y otros bienes duraderos, ahorra más dinero que el resto de los hogares (Gandelman, 2015). En 2017, solo el 29 % de la población adulta declaró que había ahorrado dinero durante el año anterior, mientras que la proporción correspondiente entre los adultos en la situación socioeconómica más baja era del 18 % (Iglesias y Mejía, 2018). Las estadísticas más recientes, elaboradas sobre la base de un panel de hogares, de 2019 a 2021, ponen de manifiesto que, en 9 de cada 10 hogares en los que la persona a cargo tenía un empleo precario, nunca se ahorró dinero, mientras que la proporción correspondiente se redujo a casi 7 de cada 10 hogares en aquellos donde las personas a cargo tenían empleos de mayor calidad (ODSA-UCA, 2022).

La acumulación de otros activos físicos y financieros es baja y por tanto las posibilidades de los hogares de recibir rentas, intereses y dividendos. Una proporción muy baja de hogares en general tiene rentas, intereses y dividendos, incluso entre los segmentos con mayores recursos 12% reporta este tipo de ingresos (Gráfico 32). Un activo productivo clave entre la población de bajos ingresos es la motocicleta pues representa la posibilidad de acceso a movilidad y oportunidades económicas. La tenencia y uso de la motocicleta es mayor entre los segmentos bajos de la distribución de ingresos (Gráfico 33).

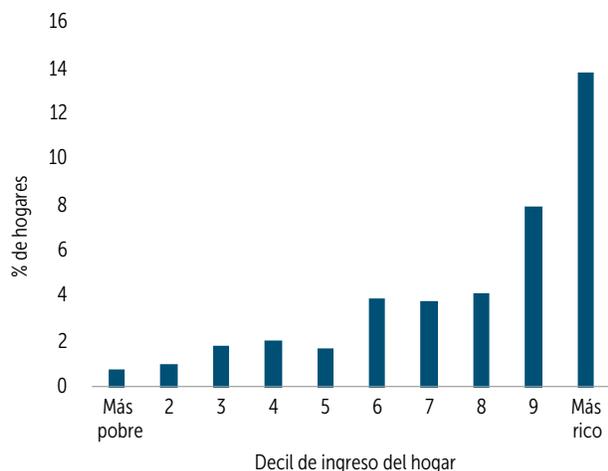
2.6 Los escasos activos de la población de bajos ingresos son especialmente vulnerables a los fenómenos climáticos adversos

Los escasos bienes que los pobres llegan a acumular son desproporcionadamente vulnerables a los fenómenos climáticos adversos. Por ejemplo, el índice de riesgo de inundación coincide con los hogares ubicados en las zonas pobladas de las provincias del norte y el GBA, donde la incidencia de la pobreza es mayor (Gráfico 9 en el Resumen Ejecutivo). Estos

Gráfico 32

La acumulación de activos productivos y rentas derivadas de ellos es baja

Proporción de hogares que obtienen rentas de activos, intereses o dividendos, según decil de ingresos, 2018

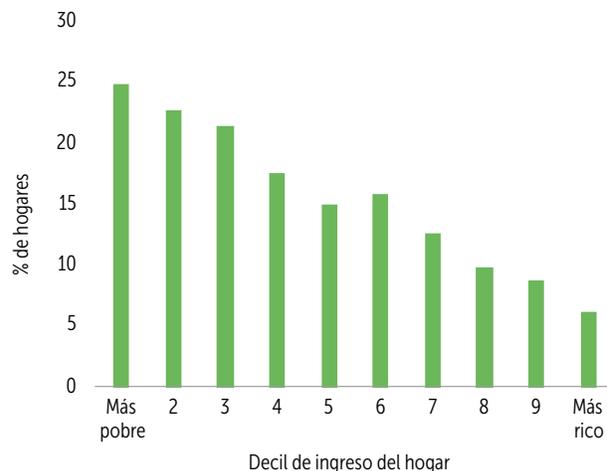


Fuente: ENGHo 2017-18.

Gráfico 33

Un activo productivo clave entre la población de bajos ingresos es la motocicleta

Proporción de hogares con motocicleta, por decil de ingresos, 2018



Fuente: ENGHo 2017-18.

hogares tienen una baja resistencia socioeconómica a la pérdida de bienes escasos. Después de un episodio de inundación que tiene probabilidad de ocurrir una vez en 250 años, el 80 % de la población tardaría casi 5 veces más en recuperarse en Formosa que en la ciudad de Buenos Aires (Turner et al., 2021). En barrios vulnerables del Conurbano, estudios de caso muestran que el 43 % de los hogares experimentó inundaciones en sus viviendas en el año previo y, entre el 91 % de estos hogares, este episodio se repitió al menos una vez al año. La proximidad de las viviendas a los basurales a cielo abierto en estos barrios, donde, respectivamente, el 31 % y el 47 % de los hogares están ubicados a menos de una cuadra de los basurales, demuestra las desventajas en la calidad ambiental de las zonas donde se ubican los activos. Según el índice de calidad de vida, los hogares del norte están sobrerrepresentados entre los hogares ubicados a menos de 300 metros de los vertederos (Velázquez, 2016).

La baja resiliencia socioeconómica puede tener efectos significativos en la forma en que los hogares y jurisdicciones pueden responder y recuperarse de las crisis climáticas. Por ejemplo, Formosa, Misiones y San Juan tienen los puntajes de resiliencia socioeconómica más bajos de todas las provincias según un estudio del Banco Mundial (2021). Esto implica consecuencias importantes en cuanto a las dinámicas de recuperación en caso de desastre. Con una población relativamente pobre en comparación con otras provincias, si se produjera una gran inundación, un 15 % menos de la población provincial podría recuperarse al final del período de simulación en comparación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que puede recuperarse casi por completo. En términos generales, a las poblaciones provinciales más pequeñas que experimentan pérdidas de activos y de bienestar per cápita más altas les lleva más tiempo recuperarse (Rozenberg et al., 2021).

2.7 Restricciones a la participación en los mercados y al uso de los activos

La prevalencia de autoempleo revela una serie de dificultades estructurales para una mayor demanda laboral y para el acceso a empleos de ca-

lidad. La mayor parte de los empleos de la población pobre son informales o actividades de autoempleo y constituyen la única alternativa para muchas personas, particularmente los más vulnerables. Mientras que 2 de cada 3 trabajadores pobres tienen empleos asalariados informales o independientes, la proporción es inferior a 2 de cada 5 entre las personas que no son pobres. Los sectores del empleo en los que trabajan la mayor parte de los trabajadores que se encuentran en el 40 % más pobre de la población son el comercio minorista y la construcción (21,3 % y 16,3 %, respectivamente), y más del 80 % de los empleos en esos sectores son informales o por cuenta propia (Gráfico 34).

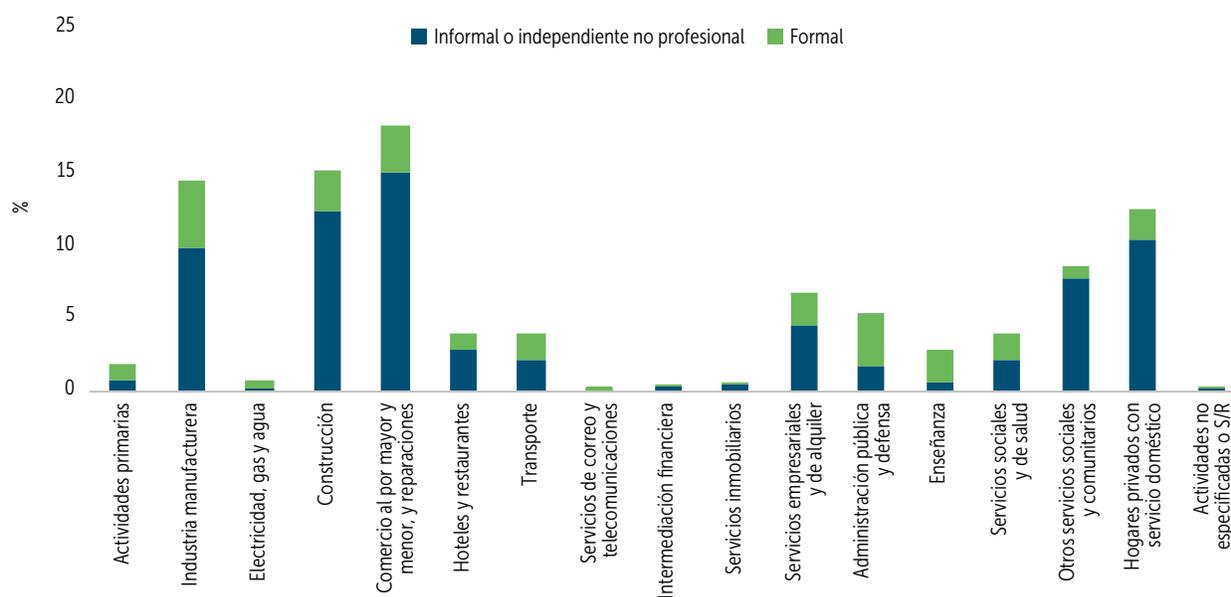
Más de la mitad de la población en edad laboral que se encuentra fuera de la población activa son mujeres en condición de pobreza. A pesar de las ventajas en cuanto a años de escolaridad, las mujeres aún enfrentan rezagos en la participación económica a causa de los obstáculos para acceder al trabajo remunerado. La proporción de mujeres pobres que no trabajan durante la edad laboral principalmente debido a las responsabilidades familiares duplica a la proporción de mujeres que no son pobres dentro del mismo grupo etario. Las barreras para la participación de las mujeres en el mercado laboral se refuerzan debido a la mayor carga de trabajo doméstico y en tareas de cuidado, la menor cantidad de oportunidades de empleo y el mayor efecto de las crisis en sectores donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas. Por ejemplo, con la crisis de la pandemia, el 64,1 % de los hogares del GBA reportó que la mayor parte de las responsabilidades adicionales del trabajo familiar no remunerado durante los confinamientos extendidos recayeron sobre las mujeres, lo que incluye las tareas de cuidados (70,3 %) y el apoyo escolar (74,2 %) en los hogares con niños (INDEC, 2020). Además, las mujeres mostraron niveles más altos de pérdida de empleo en Argentina luego del inicio de la pandemia de COVID-19, y estos efectos se profundizaron con el paso del tiempo (Mejía-Mantilla et al., 2021).

En entornos muy desfavorecidos, la mayor parte de los jóvenes de 17 a 30 años tienen empleos informales. Esta situación de informalidad es la continuidad de las trayectorias que estos jóvenes comen-

Gráfico 34

Más del 80 % de los empleos en los que trabaja la población de los dos quintiles más pobres son informales y se concentran en construcción, comercio minorista, manufactura y servicio doméstico

Distribución de los trabajadores del 40 % más pobre, por sector y situación laboral, 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

zaron cuando tenían, en promedio, 16 años. Ocho de cada 10 personas de 17 a 30 años ya habían adquirido experiencia en el mercado laboral a los 15 años y en el 89 % de estos casos, la primera experiencia laboral fue en el ámbito informal.

La ausencia de la población rural en la encuesta de hogares restringe la posibilidad de analizar el mercado laboral agrícola para diferentes segmentos socioeconómicos. En Argentina, el empleo en actividades agrícolas representa una de las proporciones más bajas de los países de la región, 7.5% (Indicadores del Desarrollo Mundial, 2023). La información sobre la población que trabajan en este sector es limitada, sin embargo, el censo agropecuario muestra que existen diferencias de género importantes en la agricultura de subsistencia. Aunque 45 % de los agricultores familiares registrados en Argentina son mujeres, solo 10 % de las unidades de agricultura familiar se auto-identifican como lideradas por mujeres. A partir de los datos disponibles, se infiere que menos del 30 % de las mujeres tiene acceso a la propiedad comunal y

que solo 16 % se benefició de la asignación de tierras públicas (Ferro, 2013). La falta de oportunidades de empleo entre las mujeres de zonas rurales en los sistemas de producción altamente mecanizados podría haber contribuido a la concentración de la participación femenina más amplia en la agricultura familiar campesina e indígena.

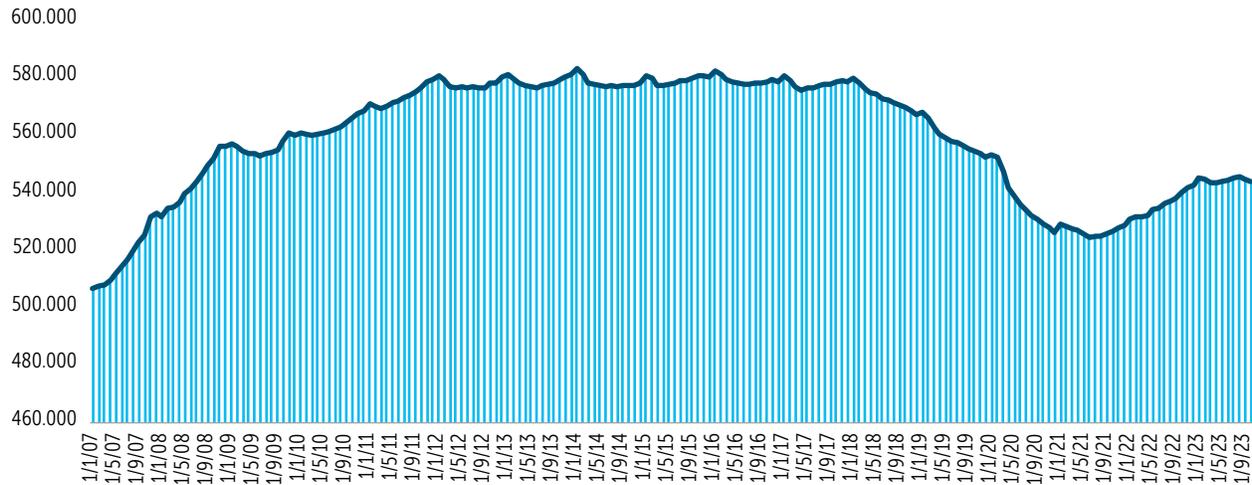
2.8 Falta de generación de empleo estable

La falta de crecimiento repercute en escasa generación de empleo asalariado en el sector privado. Las crisis recurrentes y la inestabilidad macroeconómica han debilitado la generación de empleo en general, y sobre todo de empleo de calidad. El número de empleadores del sector privado que declaran empleados no creció en más de una década y más bien sufrió una importante caída con los efectos de la crisis macroeconómica de 2018 y la pandemia de COVID-19. Su nivel al final de 2023 es similar al que tenía en 2009 (Gráfico 35).

Gráfico 35

El número de empleadores del sector privado que declaran trabajadores no ha crecido en más de una década

Empleadores del sector privado que declaran trabajadores, 2007-2023



Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo. Datos abiertos de Desarrollo Productivo.

La productividad laboral se ha reducido progresivamente desde 2011, y la productividad total de los factores contribuyó de manera negativa al crecimiento, cuando se detuvo el crecimiento impulsado por la relación de intercambio (David, Lambert y Toscani, 2021; Banco Mundial, 2018). El período de crecimiento económico más reciente (desde 2004) se asoció, sobre todo, a la expansión de los sectores de bienes no comerciables, como la construcción, servicios y la administración pública, lo que generó trampas de baja productividad y aumentó la asignación ineficiente de la mano de obra (Banco Mundial, 2018). Los desequilibrios a nivel macroeconómico han generado estas asignaciones ineficientes y desalentaron las inversiones en actividades con mayor productividad. Un sistema impositivo con distorsiones también ha propiciado la concentración del mercado y la reducción del tamaño de las empresas. Las pérdidas de eficiencia en la economía, las restricciones crediticias y la dificultad para convertir la inversión en investigación y desarrollo en resultados de innovación han obstaculizado la generación de empleos productivos (Banco Mundial, 2018).

El crecimiento económico y el proceso de generación de empleo asociado -intensivo en trabajo y escaso en capital- se han basado por largo tiempo en el empleo público y el empleo por cuenta propia. Alrededor de 1,4 millones de empleos se agregaron entre 2012 y 2019, pero la cantidad de empleos en el sector privado se redujo en 100 000 puestos. La mayor participación del sector público en un contexto de estancamiento del empleo formal generó incluso que en algunas provincias la proporción del empleo público fuera mayor que la proporción de empleo formal asalariado en el sector privado.¹⁴

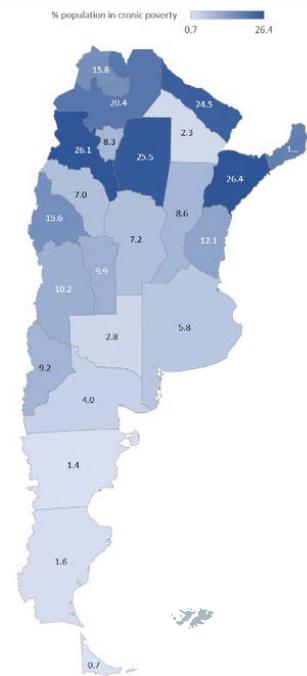
El bajo crecimiento de la productividad limita la capacidad de la economía para crear oportunidades de empleo de calidad para la población que entra en edad de trabajar y de contribuir a la reducción de la pobreza y el crecimiento del ingreso a largo plazo. En origen y consecuencias se entrelazan las grandes brechas en materia de competitividad, una canasta exportadora limitada y problemas para generar nuevas exportaciones y aprovechar los mercados abiertos (Banco Mundial, Memorando Económico,

14 Sistema Integrado Previsional Argentino.

Gráfico 36

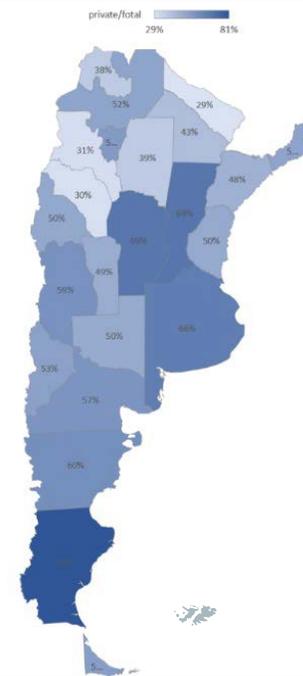
Mapa de estimaciones de la pobreza crónica relacionada con el empleo privado y Potenciar Trabajo, de 2019 a 2021

a. Proporción de la población que vive en la pobreza crónica, 2019, en porcentaje



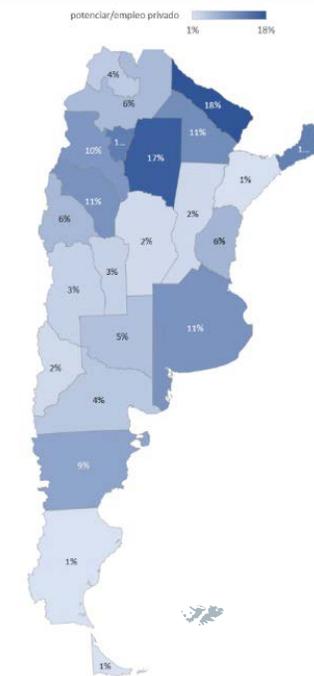
Fuente: Gasparini, Glüzmann y Tornarolli (2019).

b. Trabajos asalariados privados en el total del empleo formal, 2022, en porcentaje



Fuente: Sistema Integrado Previsional Argentino. Nota: Datos informados para agosto.

c. Beneficiarios de Potenciar Trabajo en el empleo asalariado formal del sector privado, 2021, en porcentaje



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Nota: Datos informados para agosto.

2024). Estos impedimentos tienen consecuencias negativas para la capacidad de los hogares de obtener ingresos, y alimentan el ciclo de débil crecimiento y aumento de la pobreza.

La perspectiva geográfica ilustra la manera en que la pobreza crónica se superpone con las escasas oportunidades de empleo productivo. En las provincias donde existe una mayor incidencia de la pobreza crónica (Gráfico 36, panel a), el empleo formal privado ha tenido un menor rol en el empleo, en comparación con el sector público (Gráfico 36, panel b). Asimismo, los programas de inclusión productiva, como Potenciar Trabajo, han funcionado como alternativa para compensar los ingresos para la población vulnerable en momentos de escasez de empleo (Salvador y Vejsza, 2020) (Gráfico 36, panel c).

La mayor parte de los empleadores privados que han logrado mantenerse en el mercado no pudieron crecer. Las recesiones afectan negativamente el número de nacimientos, las tasas de crecimiento de las empresas y el ritmo de reasignación de recursos. Los datos de 2007 a 2018 muestran que la mayoría de las empresas tenían el mismo tamaño cinco años luego de empezar a operar (Gráfico 37).¹⁵ Las empresas con menos de 200 trabajadores conformaban más del 99 % de los empleadores privados y el 65 % del empleo formal privado. La dinámica del trabajo se relaciona, sobre todo, con la generación y la destrucción de empleos en las empresas pequeñas y medianas. Las nuevas empresas son un motor esencial del crecimiento inicial del empleo, pero en los períodos posteriores se convierten en destructores netos (Arnoletto, 2020).

15 Datos extraídos de Datos productivos (panel de información), Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires, <https://www.argentina.gov.ar/produccion/datos-productivos>.

Gráfico 37

La mayor parte de las empresas que logran mantenerse en el mercado tienen el mismo tamaño cinco años después



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos del Ministerio de Desarrollo Productivo. Datos abiertos de Desarrollo Productivo.

2.9 Los salarios han perdido valor en un contexto de inflación y volatilidad

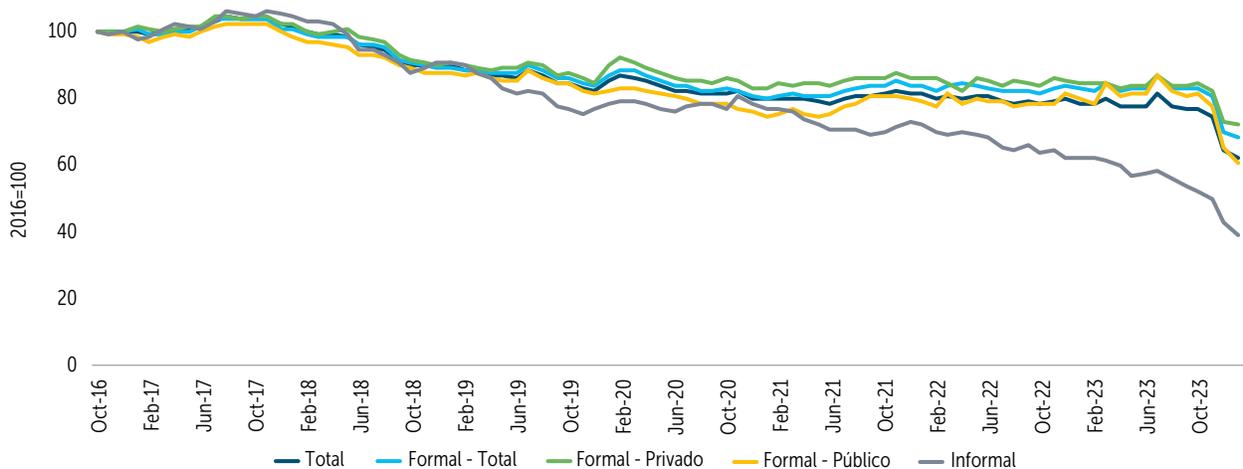
El riesgo de caer en la pobreza y de experimentar una situación de pobreza extrema aumentó en los hogares de los trabajadores durante la última década. El trabajo precario dominó los tipos de empleo entre los sectores más pobres. Asimismo, los rendimientos al trabajo fueron peores, especialmente para trabajadores en hogares de la parte inferior de la distribución del ingreso.

Los trabajadores que se encuentran en una mejor posición económica tampoco preservaron el poder adquisitivo de sus salarios. Las dificultades económicas y la aceleración de la inflación provocaron un descenso en los salarios reales entre los trabajadores asalariados con mejores condiciones de empleo, es decir, los trabajadores formales. Desde 2018, se amplía la brecha entre el salario formal medio y el índice de precios al consumidor, lo que reduce los salarios reales particularmente para los asalariados no formales (Gráfico 38).

Gráfico 38

Los salarios han perdido un 40 % en promedio entre 2016 y 2023, los más afectados son los trabajadores informales

Retornos en el mercado laboral según categoría de empleo, de 2016 a 2023



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares e INDEC.

CAPÍTULO

3 Respuestas de políticas y las trampas de pobreza

3.1 Los programas de transferencias de ingresos han sido el pilar fundamental de la política de combate a la pobreza

Las respuestas de política se han centrado en la implementación de transferencias como complemento a los ingresos de la población vulnerable.

Desde hace más de veinte años, estos programas brindan subsidios monetarios directos a familias y personas en situación de vulnerabilidad, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos y/o alguna contraprestación laboral. En los últimos años, la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha sido el programa más emblemático dentro de la categoría de programas nacionales de transferencias no contributivas condicionadas, y Potenciar Trabajo en la categoría de lo que se ha denominado “planes sociales” y que se refiere a programas que tienen una contraprestación laboral y que están dirigidos a adultos trabajadores informales o desocupados.

Como en muchos países de la región, el sistema de protección social se integra del sistema de seguridad social vinculado al empleo formal, y de un creciente número de programas de asistencia a los trabajadores informales y a sus familias. En países con un alto grado de informalidad, se han implementado programas de protección social no contributiva debido a la falta de acceso de gran parte de la pobla-

ción a los sistemas tradicionales de seguridad social. La informalidad laboral implica que una proporción importante de trabajadores no cotizan regularmente a la seguridad social, lo que los deja, a ellos y a sus familias, sin pensiones o protección en caso de desempleo o enfermedad. Ante esta situación, los programas no contributivos buscan reducir la pobreza y desigualdad, brindando apoyo a las personas más vulnerables, como las familias con menores de edad, personas con discapacidad y la población mayor, garantizando un mínimo de bienestar económico y acceso a servicios esenciales. Ejemplos de estos programas incluyen pensiones no contributivas y transferencias monetarias condicionadas, como es el caso de los sistemas implementados en la mayor parte de los países de América Latina.

Los recursos aplicados al combate a la pobreza a través de transferencias monetarias en Argentina han aumentado en el tiempo.

Desde 2004, en respuesta a las crisis se crearon programas de emergencia de gran escala. El programa de empleo temporal Jefes y Jefas de Hogar Desocupados apoyaba a 2 millones de beneficiarios cuando el índice de pobreza alcanzó su punto máximo después de la crisis socioeconómica de 2001-02. El gasto en el total de programas de transferencias no contributivas, cuyo principal componente era el programa Jefes y Jefas, representó en 2004 alrededor de 0,9 % del producto interno bruto (PIB). Con el estableci-

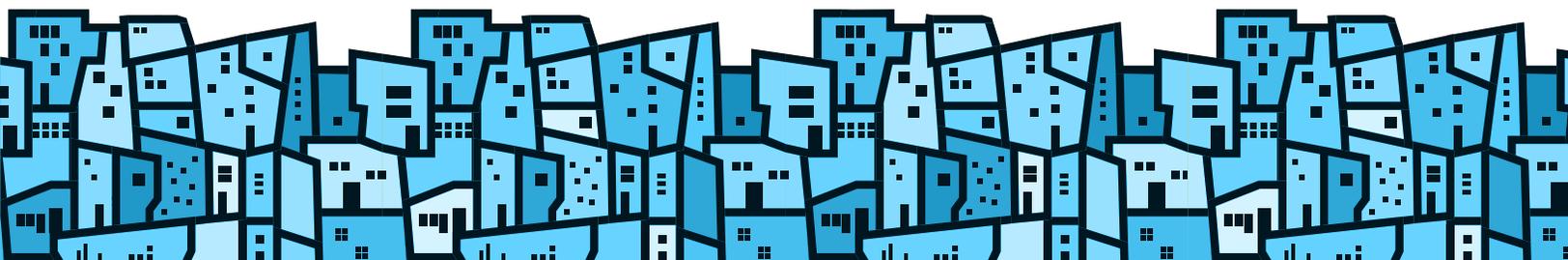
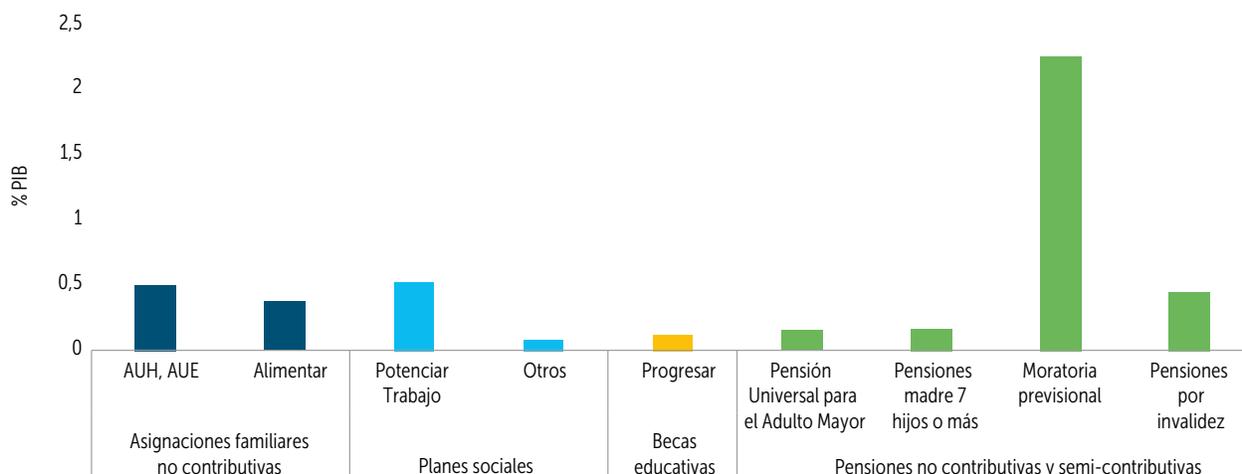


Gráfico 39

Las moratorias previsionales son el componente que representa la mayor parte del gasto en transferencias no contributivas

Gasto en los programas de transferencias monetarias no contributivas, como porcentaje del PIB, 2023



Fuente: Estimaciones con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía), ANSES e INDEC. **Nota:** La proporción del gasto en programas de apoyo al empleo formal representaba un estimado de 0,02 % del PIB en 2023 y no se muestra en este gráfico.

miento de las moratorias previsionales y expansión de los programas de transferencias condicionadas, los recursos aplicados aumentaron a alrededor de 2 % del PIB en 2007, a 4 % en 2014, y luego al 7 % del PIB con el establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia en 2020 en respuesta a la crisis de la pandemia de COVID-19.¹⁶ En 2023, los recursos aplicados al total de programas nacionales de transferencias monetarias no contributivas representaron aproximadamente 4,7 % del PIB en 2023.¹⁷ Existen también programas provinciales de transferencias monetarias, sin embargo, por su heterogeneidad y la fragmentación de la información sobre su funcionamiento no es sencillo obtener una apertura del gasto que representan.¹⁸

Desde el punto de vista presupuestario, las políticas nacionales de transferencias monetarias condicionadas representan una parte menor del gasto en inversión social. De forma resumida, se pueden agrupar estas transferencias en asignaciones familiares, planes sociales, becas educativas, apoyo al empleo formal y pensiones no contributivas y semi-contributivas. Esta última categoría es la de mayor magnitud en gasto -aproximadamente 3,1 % del PIB en 2023-. En comparación, el gasto en asignaciones familiares y en planes sociales es significativamente menor. Las asignaciones familiares no contributivas, que incluyen principalmente la AUH y la Prestación Alimentar, representaron menos de un punto porcentual del PIB en 2023. La categoría de

16 El Ingreso Familiar de Emergencia amplió las transferencias monetarias a 9 millones de trabajadores informales, independientes y beneficiarios de programas sociales durante el confinamiento en 2020.

17 Estimaciones del Banco Mundial con base en información del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía y de la Base de Datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

18 Existe también una multiplicidad de programas y apoyos denominados planes y programas sociales del Estado Nacional. En 2021, este conjunto estaba integrado por 141 planes y programas sociales, el 60 % de ellos bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, 19 % del Ministerio de Salud, 13,9 % de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y el resto dividido entre otros 7 Ministerios. Entre estos programas, la información sobre cobertura y beneficios se encuentra disponible prácticamente solo para los de transferencias monetarias listados en este estudio, según lo detallaba la Guía de Programas Sociales del Estado Nacional 2021: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_programas_sociales_del_estado_nacional.pdf.

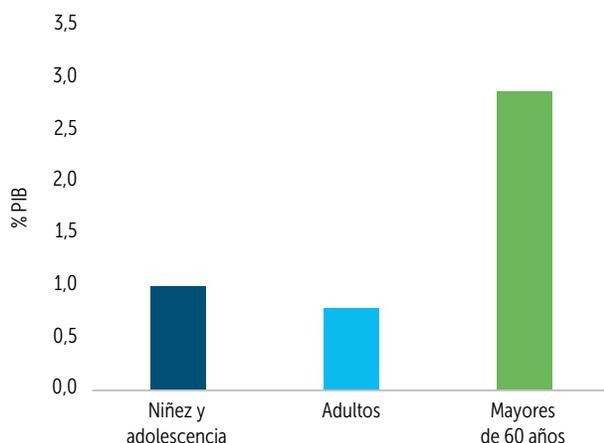
planes sociales, que corresponde a planes de cooperativas y principalmente el programa Potenciar Trabajo, representó un estimado de 0,6 % del PIB (Gráfico 39). Para poner en perspectiva, el gasto previsional (jubilaciones y pensiones) representó alrededor de 9 % del PIB el mismo año. A su vez se estima que los subsidios a la energía representaron 1,5 % del PIB en 2023 (lo que representa una reducción pues en 2022 y 2021 se estima que registraron 2 % y 2,3 % del PIB respectivamente).

Desde la perspectiva intergeneracional, el gasto en protección social está mayormente dirigido a adultos mayores. Por la parte contributiva, las pensiones y jubilaciones han representado en los últimos años un estimado de 6 veces el gasto por concepto de asignaciones familiares contributivas,¹⁹ y el gasto en pensiones no contributivas un estimado de 3 veces el gasto en programas de asistencia dirigidos a la niñez y la adolescencia (Gráfico 40).

Gráfico 40

El gasto en programas de transferencias a la población mayor es casi 3 veces el gasto dirigido a la niñez y adolescencia

Gasto en los programas de trasferencias no contributivas agrupado según edad de los beneficiarios, 2023



Fuente: Estimaciones con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía), ANSES e INDEC.

El análisis de incidencia estático muestra que las transferencias sociales ayudan a aliviar la pobreza, pero tienen impacto particularmente sobre la pobreza extrema. Para el segundo semestre de 2023, estimaciones del Banco Mundial con la metodología de análisis de incidencia distributiva tradicional, muestran que la AUH logra un efecto de reducción en la tasa de pobreza de 3%, mientras que logra una reducción de casi 30 % en la tasa de indigencia. Otros estudios muestran efectos similares, por ejemplo, para el período comprendido entre 2018 y 2020, las estimaciones de Poy et al. (2021) muestran que la AUH resulta en una disminución del 4,5 % en la incidencia de la pobreza y del 45,2 % en la incidencia de la indigencia. Por su parte, Gasparini et al. (2024) estiman una reducción estimada de la pobreza de 5 % en 2022, y de la indigencia en 36 %. Los impactos de otros programas son más complejos de estimar, pero los resultados de Gasparini et al. (2024) sugieren un impacto de las becas Progresar de 1% de reducción en pobreza y 8 % en indigencia, y del programa Potenciar Trabajo de 3 % en pobreza y 19 % en indigencia. A su vez la cobertura de las pensiones no contributivas entre los adultos mayores (90 % de la población mayor) y la adecuación de las prestaciones jubilatorias (alrededor del 70 % de los ingresos totales) ha tenido el rol de seguro social, al menos hasta 2020, al mantener a los adultos mayores fuera de la pobreza (Rofman y Apella, 2020).

Durante la pandemia, el establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia y la canalización de prestaciones extraordinarias a través de las redes de protección existentes permitieron aliviar impactos más severos en la pobreza. Las medidas de mitigación redujeron tanto la indigencia como la pobreza, pero el efecto fue mayor en el primer caso (4 y 1,5 puntos porcentuales respectivamente) (Arakaki, Rodríguez Chamussy y Vezza, 2021). En un análisis del Programa Alimentar, que también fue reforzado, se observó una reducción de la inseguridad alimentaria y una mejora de las fuentes de alimentos entre los hogares durante el brote de COVID-19, especialmente entre los niños y los jóvenes beneficiarios (Poy, Salvia y Tuñón, 2021).

¹⁹ Estimaciones del Banco Mundial con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía), ANSES e INDEC.

El fenómeno de las trampas de pobreza en Argentina se refleja en la persistencia de altos niveles de pobreza, a pesar de la existencia y ampliación de la cobertura y los recursos de los programas sociales. La paradoja radica en que, aunque las transferencias sociales ayudan a aliviar la pobreza en el corto plazo, los problemas estructurales y el contexto económico adverso impiden a los hogares generar ingresos de manera sostenible.

3.2 Los límites de las políticas de transferencias de ingresos: construyendo muros sólidos sobre arenas movedizas

Los programas de transferencias monetarias tienen una amplia cobertura. Los beneficios de pensiones cubren a aproximadamente 7,7 millones de personas, y los de asignaciones familiares a 9,5 millones de niños menores de 18 años.²⁰ En 2023, aproximadamente la mitad de las personas consideradas en condición de pobreza tenían cobertura de AUH para su hogar. Entre la población considerada pobre y no beneficiaria de la AUH, el 79,1 % vivía en hogares con niños y al menos un trabajador formal, de manera que podían beneficiarse de la Asignación Familiar Contributiva y el 11 % vivía en hogares con un jubilado. Por lo tanto, se estima que el 10 % de la población pobre vivía en hogares sin asignaciones familiares ni pensiones. Estos hogares en su mayoría están conformados por mayores de 18 años sin un empleo formal.

Sin embargo, los beneficios son limitados para contrarrestar la falta de ingresos laborales más robustos, sobre todo en un contexto de alta inflación. Entre 2016 y 2023, el ingreso real de los hogares disminuyó drásticamente, con una reducción del 41 % en el ingreso real per cápita. Además, la dependencia de las transferencias públicas aumentó significativamente, con los ingresos laborales perdiendo importancia, especialmente en los sectores más pobres.

En los últimos años, el valor real de las pensiones y jubilaciones presenta una alta volatilidad

debido a la inflación y cambios en los ajustes de los beneficios. La coexistencia de distintos sistemas previsionales y la volatilidad de la moneda complican la presentación de una serie temporal clara sobre las tendencias de los beneficios de las pensiones, jubilaciones y transferencias monetarias sociales. Por ejemplo, el valor de las jubilaciones y pensiones muestra saltos abruptos en momentos de inestabilidad monetaria, como en 1975 y 2002. La tendencia general refleja una caída entre los setenta y los ochenta, una recuperación en los noventa, y una estabilidad entre 2003 y 2008, seguida de una recuperación hasta 2013 (Apella, 2022).

A pesar de intentos por proteger los beneficios de las pensiones y jubilaciones a través de distintas fórmulas de indexación²¹ y la introducción de bonos, su valor real perdió cerca de 40 % entre 2017 y 2023. La fórmula de indexación introducida en 2009 fue reemplazada en 2017 por otra que calculaba los ajustes en base a un promedio ponderado entre inflación (70 %) y salarios (30 %). Este índice, con ajustes trimestrales, fue suspendido a fines de 2019, y hasta que se sancionó uno nuevo a fines de 2020, se otorgaron incrementos discrecionales que beneficiaron mayormente a los sectores más bajos. Desde 2021, la nueva fórmula de ajuste se basa en variables relacionadas con la recaudación previsional y los salarios formales, con ajustes trimestrales. Sin embargo, entre 2017 y 2021, el haber promedio disminuyó un 25 % en comparación con el máximo histórico (Apella, 2022).

Los programas de protección social buscan evitar las caídas transitorias en la pobreza de los hogares, pero también buscan a través de la condicionalidad desempeñar un papel de desarrollo asociado a la acumulación de activos. Por ejemplo, existe evidencia de que la AUH ha tenido efectos positivos en la acumulación de capital humano. El programa produjo ligeros aumentos en las tasas de matriculación entre los niños y los estudiantes adolescentes (0,4 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente), y estos efectos fueron mayores

20 Estadísticas de la Seguridad Social, ANSES, cuarto trimestre de 2023.

21 Entre fines de la década de 1960 y la actualidad el sistema previsional argentino ha pasado por al menos siete esquemas de movilidad distintos, permanentes o transitorios, que han tenido por objetivo mantener el valor real de los beneficios pero que no siempre han llegado a cumplir su función (Rofman, 2020).

(4 puntos porcentuales) entre los estudiantes de 15 a 17 años. También tuvo efectos positivos en las tasas de permanencia y graduación de los estudiantes. La transición entre grados en la educación secundaria aumentó en 4 puntos porcentuales entre los estudiantes de 12 a 14 años y en 7 puntos porcentuales entre los estudiantes de 15 a 17 años. Las tasas de graduación aumentaron en 2 puntos porcentuales en la educación primaria y también aumentaron entre las mujeres en la educación secundaria. Si bien no se observaron efectos en la utilización de los servicios de salud, la AUH dio lugar a un mayor acceso gratuito a los medicamentos (UNICEF, ANSES y CN-CPS, 2017).

Aunque los mecanismos de protección social son esenciales, el entorno frágil de desequilibrios macroeconómicos y políticas fiscales insostenibles dificulta su efectividad a largo plazo. Ante la alta proporción de empleo precario y vulnerable y el estancamiento económico se acelera el círculo vicioso entre mayor vulnerabilidad de los ingresos, mayor necesidad de protección y aumento de la insostenibilidad del gasto.

Desde la perspectiva de la estabilización económica, los componentes del gasto que reiteradamente han sido señalados como candidatos a reformas urgentes son los subsidios a los precios de la energía. En Argentina, los subsidios a la energía alcanzaron hasta el 2,8 % del PIB en 2014. Después de un período de reducción de los subsidios en 2015-2019, la participación cayó al 1,1 % del PIB. Desde entonces, las tarifas residenciales permanecieron congeladas durante tres años y los ajustes recientes se establecieron por debajo de la inflación, amplificando el gasto fiscal al 2 % del PIB para 2022. Después de que la proporción de subsidios a la energía alcanzó su punto máximo, se produjo una reversión de la política tarifaria combinada con un programa de tarifas sociales para usuarios vulnerables (Cont et al., 2021). Esta política sufrió un revés después de 2019, cuando las tarifas no se ajustaron durante dos años y los aumentos de las tarifas residenciales se segmentaron hasta finales de 2022 y principios de 2023, implementando actualizaciones de tarifas solo para ciertos grupos de usuarios (Navajas, 2022).

Hay evidencia de un sesgo a favor de los segmentos de población con mayores recursos económicos en los subsidios a la energía: la parte del gasto que va a la cima de la distribución del ingreso es mayor. Los estudios disponibles para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) mostraron un sesgo pro-rico ya que el papel de los programas focalizados para compensar a los hogares vulnerables (esquemas de tarifas sociales) no tuvo la escala para neutralizar los efectos de los subsidios generales otorgados a través de tarifas residenciales por debajo de los costos de recuperación (Puig y Salinardi, 2015; Giuliano et al., 2020; Rodríguez-Chamussy et al., 2021).

Proteger a los hogares vulnerables es uno de los desafíos para revertir un sistema distorsionado. Los subsidios a la energía son una herramienta ineficiente para apoyar a los hogares pobres, pero su eliminación podría perjudicar gravemente a quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución o cerca del umbral de pobreza. Por lo tanto, los mecanismos de compensación son críticos, pero los desafíos de información e implementación para focalizar y canalizar los subsidios a los hogares vulnerables pospusieron las decisiones para reducir la carga de los subsidios no focalizados en las cuentas fiscales.

3.3 La complejidad de transformar las condiciones de vida de los más vulnerables

Mejorar las condiciones de pobreza de la población en las localidades más desfavorecidas es difícil, ya que suelen presentar privaciones acumuladas y de múltiples niveles. Para poder salir de la pobreza de larga data, y que significa carencias en múltiples dimensiones, es importante abordar la acumulación insuficiente de activos y las oportunidades limitadas. En estos casos, las transferencias de ingresos requerirían acompañamientos y acciones complementarias para lograr una transición fuera de la pobreza. Por ejemplo, el escaso acceso a los servicios públicos, la inseguridad, la degradación ambiental y el aislamiento social son características que retratan los barrios y comunidades donde viven la población más vulnerable y su mejoramiento requiere de acción pública integral.

Los jóvenes que viven en entornos vulnerables precisan de políticas integrales de combate a la pobreza. Además de los atributos familiares e individuales comúnmente evaluados, como los activos de los padres y la composición demográfica del hogar, los factores relacionales como los referentes que logran tener en el entorno escolar y la exposición a las condiciones más allá su círculo más próximo, se asocian positivamente con sus trayectorias. Así, los servicios y bienes públicos y las características del lugar, de la familia y del individuo están interconectados, con frecuencia estos vínculos no se tienen en cuenta o no se abordan adecuadamente en la formulación de políticas.

Por ejemplo, en términos de infraestructura y servicios, se requiere generar y sostener espacios seguros para la formación de capital humano y la integración social. Las mejores condiciones de vivienda no solo impactan el bienestar directamente, sino que ayudan a la estabilidad residencial que refuerza las redes, la participación social y la interacción con las instituciones en la comunidad. El desarrollo del capital humano en zonas rezagadas requiere que las políticas de educación, atención de la salud y protección social contribuyan a generar vías de acceso a esos espacios que ofrecen mejores oportunidades y retornos para los jóvenes de acuerdo con sus capacidades actuales y las que aspiran a adquirir.

▶ **RECUADRO 3. RESULTADOS DE MÉTODOS MIXTOS SOBRE LAS TRANSICIONES SIN OBSTÁCULOS ENTRE LOS JÓVENES**

Mapeo cualitativo de los factores propicios y los obstáculos para salir de la pobreza. En las entrevistas en profundidad se identificaron los factores que subyacen a las variaciones en las transiciones de los jóvenes hacia los resultados educativos y laborales, y se distinguieron los casos de los más vulnerables y los que están más cerca de salir de la pobreza (Cuadro 1).

Cuadro 1

Factores propicios y obstáculos en la transición educación-empleo entre los jóvenes

	Factores propicios	Obstáculos
Estructurales	Ubicación favorable de la vivienda conectada a otros límites urbanos Estabilidad económica de los padres durante la escolarización Padres con mayor grado de instrucción Acceso del hogar a beneficios sociales Experiencia laboral, incluida la experiencia laboral formal	Ubicación marginal o problemática de la vivienda Condiciones de vida precarias en la vivienda Experiencia de hambre durante la infancia Múltiples mudanzas, migración forzada Falta de hogar estable o referente durante la infancia o la adolescencia Deserción escolar temprana Persistencia del desempleo o del empleo precarizado
Relacionales	Relaciones positivas con los adultos durante la infancia y la adolescencia Exposición más amplia a actividades, referentes y relaciones Participación en organizaciones comunitarias	Abandono de los padres Adicción de los padres, mentores o tutores Violencia doméstica durante la infancia o la adolescencia Embarazo o paternidad/maternidad precoz Monoparentalidad

Evaluación cuantitativa. Considerando la finalización de la escolarización obligatoria como el resultado que precede estrechamente a la transición para salir de la pobreza, la evaluación de pesos relativos confirma los resultados cualitativos: los atributos del barrio, el hogar y el individuo están vinculados, y la mejora de las condiciones del barrio, un mejor ambiente en el hogar y la influencia saludable de la familia, el grupo de pares y el entorno escolar aumentan las posibilidades de salidas de la pobreza.

Fuente: Binstock y Esteban, 2019.

3.4 Superar las trampas de pobreza: Una estrategia de corto y mediano plazo

Las principales limitaciones para la generación de ingresos de los hogares son difíciles de contrarrestar debido a la dinámica de la economía política que fomenta las trampas de política. Políticas y medidas inicialmente adoptadas para proteger a los vulnerables de las crisis se transforman en pesos y estructuras rígidas y arraigadas, reduciendo así el margen de acción de los responsables de la formulación de políticas. Asimismo, las urgencias del corto plazo no permiten la inversión social necesaria para lograr mejoras sostenibles del bienestar.

El eje fundamental para reducir la pobreza reside en el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de los hogares, particularmente en el mediano plazo. Las intervenciones a corto plazo, si bien son esenciales en situaciones de emergencia, no abordan las causas estructurales que perpetúan la pobreza. El empoderamiento de los hogares mediante la mejora de su capacidad para generar ingresos es crucial para promover un desarrollo económico sostenido y evitar la dependencia prolongada de transferencias asistenciales. Esto incluye políticas que faciliten el acceso a oportunidades de empleo y al capital humano, como la educación y la capacitación técnica, además de fortalecer las condiciones económicas que favorezcan el desarrollo de mercados y la creación de oportunidades productivas.

El reto de la reducción de la pobreza exige un enfoque integral que combine estabilidad macroeconómica, protección social efectiva, y una estrategia de largo plazo para la acumulación y el uso del capital humano. La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, el uso de la tecnología y el enfoque territorial permitirán que las políticas se adapten a las realidades y necesidades diversas, garantizando un uso más eficiente y equitativo de los recursos.

3.4.1. Estabilización macroeconómica y reducción de la inflación son puntos de partida clave

Una base clave para la reducción de la pobreza en Argentina es la estabilización macroeconómica, con un enfoque en la reducción de la inflación. La estabilidad macroeconómica es esencial para crear un entorno favorable al crecimiento económico y la creación de empleo. Altos niveles de inflación erosionan los ingresos de los hogares, especialmente de aquellos con menos recursos, lo que amplía las brechas de pobreza. Políticas que aseguren una inflación baja y predecible, combinadas con reformas estructurales que fortalezcan el mercado laboral, son esenciales para reducir la pobreza de forma sostenida.

3.4.2. Mecanismos de protección durante el proceso de estabilización económica

Durante el proceso de estabilización económica, es fundamental implementar mecanismos que protejan a los más vulnerables. Esto implica establecer respuestas rápidas a crisis emergentes y diseñar apoyos temporales dirigidos directamente a los beneficiarios más necesitados. Además, es clave identificar márgenes de eficiencia, como la mejora en la coordinación intergubernamental, para evitar la fragmentación y duplicación de esfuerzos. Es necesario, por lo tanto, desarrollar incentivos que fomenten una mejor coordinación y el uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, innovaciones tecnológicas, como un sistema integrado de información, pueden facilitar la implementación focalizada de estas medidas.

3.4.3. Superar obstáculos estructurales

Superar los obstáculos estructurales requiere potenciar el capital humano mediante acciones diferenciadas, ajustadas a las necesidades y diferencias de la población y su ubicación geográfica. En este sentido, es esencial sincronizar políticas que fortalezcan tanto la oferta como la demanda laboral. La

capacitación de la fuerza laboral será más efectiva en la medida que se vincule a los incentivos para el desarrollo del sector privado, de manera que acompañe la creación de empleos formales y de calidad. Además, es importante el diseño de estrategias que integren áreas urbanas pequeñas y rurales, donde las barreras al desarrollo económico suelen ser más pronunciadas.

3.4.4. Información para una respuesta eficiente a las diferentes necesidades

El éxito de estos tres pilares anteriores se puede incrementar sustancialmente a partir de la disponibilidad de mejor información estadística y administrativa. Un diagnóstico adecuado de la heterogeneidad de necesidades es crucial para guiar eficazmente la asignación de los recursos. Esto incluye la necesidad de incorporar áreas urbanas pequeñas y rurales en los diagnósticos de necesidades. Al mismo tiempo, contar con mediciones que correspondan a jurisdicciones y unidades administrativas permitiría una toma de decisiones más precisa y ajustada a la realidad territorial de cada región.

Es importante que las políticas sean flexibles y adaptables a las diversas necesidades a lo largo del territorio. Esto implica la creación de mecanismos que promuevan la corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno y que mejoren la eficiencia en la distribución de recursos. Un paso esencial en este sentido es la modernización de la recolección estadística para reducir costos y mejorar la precisión de los datos recolectados. Asimismo, el cruce de información estadística con datos administrativos permitirá una mejor evaluación y focalización del gasto social, asegurando que los recursos lleguen efectivamente y por el tiempo adecuado a quienes necesitan la asistencia.

Referencias

- Albornoz, Mariana, y Sergio Britos. 2021. "¿Cómo Comen los Argentinos? Consumos, brechas y calidad de dieta." Abril, Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación, Buenos Aires.
- Alcaraz, Andrea, Ariel Bardach, Natalia Espínola, Lucas Perelli, Dario Javier Balan, Federico Rodríguez Cairoli, Alfredo Palacios, Mariana Comolli, Federico Augustovski, y Andrés Pichón-Riviere. 2020. "El lado oculto de las bebidas azucaradas en Argentina." Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires.
- Alonso, J., J. Berridi, y A. Mohpal. 2021. "Sub-National Estimates of the Human Capital Index for Argentina: A 2020 Update." Banco Mundial, Washington, DC.
- Apella, Ignacio (editor). 2022. "El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado." Banco Mundial, Buenos Aires.
- Arakaki, Agustín, Lourdes Rodríguez Chamussy, y Evelyn Vezza. 2021. "Poverty Impacts of COVID-19 and Policy Responses in Argentina: A Nowcast Approach." Banco Mundial, Washington, DC.
- Arévalo, Carla, y Jorge A. Paz. 2015. "Pobreza en la Argentina: Privaciones múltiples y asimetrías regionales." Documento de Trabajo 15, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta, Salta, Argentina.
- Arnoletto, Matías. 2020. "Size Matters Not: The Role of Small Firms in the Process of Job Creation in Argentina." Master's Thesis (November 30), University of San Andrés, Victoria, Argentina.
- Banco Mundial. 2003. *Argentina: Crisis and Poverty 2003; A Poverty Assessment*. Report 26127-AR, 2 volumes. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2017. "Enterprise Surveys: Argentina 2017, Country Profile." Enterprise Analysis Unit, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2018. *Argentina: Escaping Crises, Sustaining Growth, Sharing Prosperity*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2020. "Argentina: Human Capital Index 2020." Human Capital Project Brief (October), Banco Mundial, Washington, DC. https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_ARG.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext.
- Banco Mundial. 2021. *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*. Regional Poverty and Inequality Report. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2022. *Informe sobre Clima y Desarrollo del País: Argentina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2024. "Un Nuevo Horizonte de Crecimiento para Argentina." Memorando Económico del País, Banco Mundial, Washington, DC.
- Beccaria, Luis Alberto, y Pablo Alfredo Gluzmann. 2013. "Medición de los ingresos y la pobreza oficial en América Latina y el Caribe." CEDLAS Documento de Trabajo 148 (Agosto), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Binstock, Georgina, y Khalil Elias Esteban. 2019. "Perpetuación de las desventajas sociales y económicas: El caso de las y los adolescentes y jóvenes en Villa Itatí, Quilmes." Background paper (Diciembre), Banco Mundial, Washington, DC.
- Bonavida, Cristian, Irene Brambilla, y Leonardo Carlos Gasparini. 2021. "Automatización y Pandemia: Amenazas sobre el empleo en América Latina." CEDLAS Documento de Trabajo 288 (Octubre), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Bonavida, Cristian, y Leonardo Gasparini. 2020. "El impacto asimétrico de la cuarentena." CEDLAS Documento de Trabajo 261, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Bonfiglio, Juan Ignacio. 2020. "La pobreza más allá de los ingresos: Nuevo informe sobre pobreza multidimensional, 2010–2019; Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos." Documento de Trabajo (Febrero), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica de Argentina, Buenos Aires.
- Brambilla, Irene, y Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Ar-

- gentina." Policy Research Working Paper 8325, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bril-Mascarenhas, Tomás, y Alison E. Post. 2015. "Policy Traps: Consumer Subsidies in Post-Crisis Argentina." *Studies in International Comparative Development* 50 (1): 98–120.
- Busso, Matías, y Dario Romero Fonseca. 2015. "Female Labor Force Participation in Latin America: Patterns and Explanations." CEDLAS Working Paper 187 (Agosto), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Bussolo, Maurizio, y Luis F. López-Calva. 2014. *Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia*. Europe and Central Asia Studies Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Camelo, Heber. 1998. "Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuente del ingreso." *2do Taller Regional: Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares LC/R*. 1886 (Diciembre 9): 459–74. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Cardini, Alejandra, Jennifer Guevara, y Cora Steinberg. 2021. *Mapa de la Educación Inicial en Argentina: Puntos de Partida de una Agenda de Equidad para la Primera Infancia*. Febrero. Buenos Aires: United Nations Children's Fund and Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Carter, Michael R., y Christopher B. Barrett. 2006. "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach." *Journal of Development Studies* 42 (2): 178–99.
- Castillo, Victoria, Moira Ohaco, y Diego Schleser. 2014. "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional." Documento de Trabajo 6 (Julio), International Labour Office, Buenos Aires.
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) y Banco Mundial. 2014. "A Guide to SEDLAC: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean." Abril, CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina; Poverty Group, Latin America and the Caribbean Region, Banco Mundial, Washington, DC. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/Methodological_Guide_v201404.pdf.
- CEPEA (Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación). 2021. "Economía y Alimentación en la Argentina 2021: tres propuestas para la discusión." Documento Preliminar, CEPEA, Buenos Aires.
- Cerruti, Paula Maria, Elena Crivellaro, Germán Jeremias Reyes, y Liliana Do Couto Sousa. 2018. "Hit and Run? Income Shocks and School Dropouts in Latin America." Policy Research Working Paper 8344, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ciaschi, Matías. 2021. "Análisis distributivo utilizando información satelital: El caso de Argentina." *Estudios Económicos* 38 (77): 5–38.
- CNCPS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). 2020. *Sistema de Indicadores Sociales*. Septiembre. Buenos Aires: CNCPS.
- CNCPS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). 2021. "Pobreza Multidimensional: Desde un enfoque de derechos." CNCPS y Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Buenos Aires.
- Cord, Louise, María Eugenia Genoni, y Carlos Rodríguez-Castelán, eds. 2015. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Costa, Dora L., y Matthew E. Kahn. 2003. "Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective." *Perspectives on Politics* 1 (1): 103–11.
- Cruces, Guillermo, Verónica Amarante, Lucía Ramírez, y María Josefina Báez. 2020. "Low Take-Up and Financial Inclusion: Experimental Evidence from Argentina's Cash Transfers." PEP Working Paper 2020-22 (June), Partnership for Economic Policy, Nairobi, Kenya.
- Cruces, Guillermo, Andrés Ham, y Mariana Violla. 2012. "Scarring Effects of Youth Unemployment and Informality: Evidence from Argentina and Brazil." CEDLAS Working Paper (Abril), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Datt, Guarav, y Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics* 38 (2): 275–95.
- David, Antonio C., Frederic Lambert, y Frederik Toscani. 2021. "Informality and Labor Market Dynamics in Latin America." In *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*, edited by Corinne C. Deléchat and Leandro Medina, 142–63. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- DEIE (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza). 2017. "Encuesta de Condiciones de Vida: Documento Metodológico." DEIE, Mendoza, Argentina.

- DGEyC-CABA (Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). 2019. "Prueba piloto de la medición de la pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires." Informe de Resultados 1401 (Noviembre), DGEyC-CABA, Buenos Aires.
- Dominguez Gonzalez, Karla, Ana Luiza Machado, Bianca Bianchi Alves, Veronica Raffo, Sofia Guerrero, e Irene Portabales. 2020. *Why Does She Move? A Study of Women's Mobility in Latin American Cities*. Washington, DC: Banco Mundial.
- DPE (Dirección Provincial de Estadística, Buenos Aires). 2017. "Encuesta Provincial de Juventud de la Provincia de Buenos Aires." Abril, DPE, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DPE (Dirección Provincial de Estadística, Buenos Aires). 2019. "Informe Censo Villa Itatí-Villa Azul." DPE, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Duncan, Otis Dudley, y Beverly Duncan. 1955. "A Methodological Analysis of Segregation Indexes." *American Sociological Review* 20 (2): 210-17.
- Elliott, Delbert S., Scott Menard, Bruce Rankin, Amanda Elliott, David Huizinga, y William Julius Wilson. 2006. *Good Kids from Bad Neighborhoods: Successful Development in Social Context*. New York: Cambridge University Press.
- Elvidge, Christopher D., Paul C. Sutton, Benjamin T. Tuttle, Tilottama Grosh, y Kimberly E. Baugh. 2009. "Global Urban Mapping Based on Nighttime Lights." In *Global Mapping of Human Settlement: Experiences, Datasets and Prospects*, edited by Paolo Gamba and Martin Herold, 129-44. Remote Sensing Applications Series. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Fanelli, José María. 2021. "Un plan simultáneo para el corto y el largo plazo." *En Contexto: Enfoques para la Actualidad Económica*. Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina. https://udesu.edu.ar/Revista/Detalle/10_4773_Jose-Maria-Fanelli-Un-plan-simultaneo-para-el-corto-y-el-largo-plazo
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) y MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). 2015. *Estudio de la Potencialidad de Ampliación del Riego en Argentina*. Document UTF/ARG/O17/ARG. Buenos Aires: FAO.
- Felcman, Daniela, Susana Kidyba, y Hernán Ruffo. 2004. "Medición del ingreso laboral: Ajustes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el análisis de la distribución del ingreso (1993-2002)." *Decimocuarto taller regional sobre Imputación de datos en las Encuestas de Hogares: Los procedimientos metodológicos y sus implicaciones* Noviembre 17, 21-47. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Feres, Juan Carlos, y Xavier Mancero. 2001. "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina." *Estudios Estadísticos y Prospectivos* 7 (Febrero), United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- Ferro, Silvia Lilian. 2013. *Género y propiedad rural: República Argentina*. 2nd ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Galiani, Sebastián, y Ernesto Scharrogradsky. 2010. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling." *Journal of Public Economics* 94 (9-10): 700-29.
- Gandelman, Néstor. 2015. "Do the Rich Save More in Latin America?" IDB Working Paper IDB-WB-588 (April), Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Garganta, Santiago, y Leonardo Carlos Gasparini. 2015. "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina." *Journal of Development Economics* 115 (July): 99-110.
- Gasparini, Leonardo Carlos, Guillermo Cruces, y Leopoldo Tornarolli. 2011. "Recent Trends in Income Inequality in Latin America." *Economía* 11 (2): 147-201.
- Gasparini, Leonardo Carlos, Pablo Glümann, y Leopoldo Tornarolli. 2019. "Pobreza Crónica en Datos de Corte Transversal: Estimaciones para Argentina." CEDLAS Documento de Trabajo 252 (Octubre), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Gasparini, Leonardo Carlos, y Walter Sosa Escudero. 2000. "Assessing Aggregate Welfare: Growth and Inequality in Argentina." Documento de Trabajo 21 (Marzo), Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Gasparini, Leonardo Carlos, Leopoldo Tornarolli, y Pablo Glümann. 2019. "El desafío de la pobreza en Argentina: Diagnóstico y Perspectivas." Buenos Aires: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; United Nations Development Programme.
- Gasparini, L., I. Albina y L. Laguinde. 2024. "Incidencia Distributiva de las Transferencias de Ingresos: Nuevas Estimaciones para Argentina." CEDLAS Documento de Trabajo 326 (Febrero). CEDLAS-Universidad de La Plata.
- González, Fernando Antonio Ignacio, y Maria Emma Santos. 2020. "Pobreza multidimensional urbana en Argentina. ¿Reducción de las disparidades entre el Norte

- Grande Argentino y Centro-Cuyo-Sur? (2003–2016).” *Cuadernos de Economía* 39 (81): 795–822.
- Grootaert, Christiaan. 1998. “Social Capital: The Missing Link?” Social Capital Initiative Working Paper 3 (Abril), Banco Mundial, Washington, DC.
- Grootaert, Christiaan, Deepa Narayan, Veronica Nyhan Jones, y Michael Woolcock. 2004. “Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire.” World Bank Working Paper 18, Banco Mundial, Washington, DC.
- Haughton, Jonathan, y Shahidur R. Khandker. 2009. *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hidrobo, Melissa, John F. Hoddinott, Neha Kumar, y Meghan Olivier. 2018. “Social Protection, Food Security, and Asset Formation.” *World Development* 101 (January): 88–103.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2016. “República Argentina: Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR).” Nota Informativa EB 2016/117/INF.6 (Abril 11), IFAD, Rome.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2021. “Argentina: Promotion of Resilient and Sustainable Food Systems for Family Farming.” Document 5618-AR (March 4), IFAD, Rome.
- Iglesias, Mariano, y Diana Mejía. 2018. *Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina: 2017*. Caracas, República Bolivariana de Venezuela: Development Bank of Latin America; Buenos Aires: Central Bank of the Argentine Republic.
- ILO (International Labour Organization). 2021. *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*. Lima, Peru: Regional Office for Latin America and the Caribbean, ILO.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2003. “La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina, 2003.” INDEC, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2016. “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina.” Metodología INDEC 22 (Noviembre), INDEC, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2017. “Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2017.” *Informes Técnicos* 2 (162), *Condiciones de Vida* 2 (10), INDEC, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2020. “Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires, Agosto–octubre 2020: primer Informe de resultados.” 1st ed, INDEC, Buenos Aires.
- INDEC (National Institute of Statistics and Censuses, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2021. “Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires, Agosto–octubre 2020: segundo informe de resultados.” 1st ed, INDEC, Buenos Aires.
- Kaztman, Ruben. 1995. “La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población.” Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones (Enero), United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- Krüger, Natalia, Axel McCallum, y Víctor Volman. 2020. “Segregación escolar por nivel socioeconómico: disparidades entre las provincias argentinas.” Working Paper 4362, Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.
- López, Carolina, y Romina Safojan. 2013. “Un análisis multidimensional de la pobreza: evidencia reciente de las regiones de Argentina.” *Revista de Economía Política de Buenos Aires* 12: 9–44.
- López-Calva, Luis F., y Carlos Rodríguez-Castelán. 2016. “Pro-Growth Equity: A Policy Framework for the Twin Goals.” Policy Research Working Paper 7897, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lopez del Valle, Juan Cruz, Caterina Brest López, Joaquín Campabadal, Julieta Ladronis, Nora Claudia Lustig, Valentina Martínez Pabón, y Mariano Tommasi. 2021. “Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Argentina.” CEQ Working Paper 111 (August), Commitment to Equity, Inter-American Dialogue, Washington, DC; Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University, New Orleans.
- Lustig, Nora Claudia. 2020. “Desigualdad y política social en América Latina.” CEQ Documento de Trabajo 94 (Marzo), Commitment to Equity, Inter-American Dialogue, Washington, DC; Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University, New Orleans.
- Lustig, Nora Claudia, Valentina Martínez-Pabon, Guido Neidhöfer, y Mariano Tommasi. 2021. “Short and Long-Run Distributional Impacts of COVID-19 in Latin America.” CEQ Working Paper 96, revised (June), Commitment to Equity, Inter-American Dialogue, Washington, DC; Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University, New Orleans.
- Lustig, Nora Claudia, Valentina Martínez-Pabon, Federico Sang, y Stephen D. Younger. 2021. “The Impact of CO-

- VID-19 and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty, and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico." CEQ Working Paper 92, revised (June), Commitment to Equity, Inter-American Dialogue, Washington, DC; Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University, New Orleans.
- Mateo-Berganza Díaz, María Mercedes, y Lourdes Rodríguez-Chamussy. 2015. *Educación que rinde: Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe*. June. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mejía-Mantilla, Carolina, Ana Mercedes Rivadeneira, Ximena Del Carpio, Sergio Olivieri, Carlos Castañeda, Gabriel Lara-Ibarra, Javier Romero Haaker, Adriana Camacho, Laura Tenjo, y Pablo Hernández. 2021. "An Uneven Recovery: The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean." Noviembre, Banco Mundial, Washington, DC; United Nations Development Programme, New York.
- Ministerio de Desarrollo Productivo. 2019. "Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) 2018." Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires.
- Ministerio de Salud, Argentina. 2018. *Análisis de situación de salud: República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud, Argentina. 2019. *4ta Encuesta Nacional de Factores de Riesgo: Informe Definitivo*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles, Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud e INDEC (National Institute of Statistics and Censuses, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina). 2015. *Argentina Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud e INDEC.
- Moreno, Juan Martín, y Agustín Arakaki. 2020. "Diagnóstico del Mercado de Trabajo y las Reformas Laborales en Argentina." Background paper, Argentina Labor Market and Social Protection Diagnostic, Banco Mundial, Washington, DC.
- Muñoz-Boudet, Ana María, Sandra Paola Buitrago Hernández, Benedicte Leroy de la Briere, David Locke Newhouse, Eliana Rubiano Matulevich, Kinnon Scott, y Pablo Suárez-Becerra. 2018. "Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Life-Cycle: A Global Perspective." Policy Research Working Paper 8360, Banco Mundial, Washington, DC.
- Naumann, Gustavo, Walter M. Vargas, Paulo Marinho Ferreira Barbosa, Veit Blauhut, Jonathan Spinoni, y Jürgen V. Vogt. 2019. "Dynamics of Socioeconomic Exposure, Vulnerability, and Impacts of Recent Droughts in Argentina." *Geosciences* 9 (1): 39.
- ODSA-UCA (Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina). 2021. "Crisis del empleo, Pobreza de Ingreso y Privaciones Sociales Estructurales: Argentina Urbana 2010-2021." Informe de Avance, ODSA-UCA, Buenos Aires.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014. *What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading, and Science, vol. 1 of PISA 2012 Results*, revised edition (February). Paris: OECD. <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-1.pdf>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. *What Students Know and Can Do, vol. 1 of PISA 2018 Results*. Paris: OECD.
- Ohnsorge, Franziska L., y Shu Yu, eds. 2022. *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Paç, Jorge A., Osvaldo Ariel Chauqi, Carolina Piselli, y Ana Inés Soruco. 2016. *Mapa social de la Provincia de Salta para la Cooperación Internacional*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, Gobierno de la Provincia de Salta.
- Poy, Santiago, Agustín Salvia, y Ianina Tuñón. 2021. "Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR: Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentario." Documento de Investigación, Informe Especial (Junio), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Fundación Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Poy, Santiago, María Emilia Sánchez, Agustín Salvia, y Ianina Tuñón. 2021. "Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la infancia a diez años de su implementación." Documento de Investigación, Informe Especial (Octubre), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Fundación Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael. 2020. La movilidad en el sistema previsional argentino. CIPPEC. Documento de Políticas Públicas 227.
- Rofman, Rafael, e Ignacio Apella. 2020. *When We're Sixty-Four: Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population-Aging Context in Latin America*. International Development in Focus Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rozenberg, Julie, Daniela Dborckin, Fernando Giuliano, Charl Jooste, Mehdi Mikou, Lourdes Rodríguez Chamussy, Gregor Schwerhoff, Sara Turner, Evelyn Vegza, y Brian

- Walsh. 2021. "Poverty and Macroeconomic Impacts of Climate Shocks: Argentina." Banco Mundial, Washington, DC.
- Salvador, M., y Evelyn Vezza. 2020. "Políticas Activas de Mercado de Trabajo en Argentina: transformando la experiencia en aprendizaje." Background paper, Argentina Labor Market and Social Protection Diagnostic, Banco Mundial, Washington, DC.
- Santos, Maria Emma, y Pablo Villatoro. 2018. "A Multidimensional Poverty Index for Latin America." *Review of Income and Wealth* 64 (1): 52–82.
- Sedronar (Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación). 2021. "Mortalidad relacionada al consumo de sustancias psicoactivas, 2018." Observatorio Argentino de Drogas, Sedonar, Buenos Aires.
- Shapley, Lloyd S. 1953. "A Value for n-Person Games." In *Contributions to the Theory of Games II*, edited by Harold William Kuhn and Albert William Tucker, 307–17. *Annals of Mathematics Studies* 28. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Siegel, Paul B. 2005. "Using an Asset-Based Approach to Identify Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America: A Conceptual Framework." Policy Research Working Paper 3475, Banco Mundial, Washington, DC.
- Tornarolli, Leopoldo. 2018. "Series Comparables de Indigencia y Pobreza. Una Propuesta Metodológica." CEDLAS Documento de Trabajo 226 (Abril). ISSN 1853-0168.
- Tuñón, Ianina, y María Sol González. 2013. "Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos." *Revista Sociedad y Equidad* 5 (Enero): 30–60.
- Turner, Sara, Lourdes Rodríguez Chamussy, Julie Rozenberg, Brian Walsh, y Evelyn Vezza. 2021. "Argentina: Flooding and Socioeconomic Resilience." Banco Mundial, Washington, DC.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2017. "Para Cada Adolescente una Oportunidad: Posicionamiento sobre Adolescencia." UNICEF Argentina, Buenos Aires.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2020. "Educación en pausa: Una generación de niños y niñas en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19." Noviembre, UNICEF Regional Office for Latin America and the Caribbean, Panama City, Panama.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2021. *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (MICS) 2019–2020*. Octubre 7. New York: UNICEF.
- UNICEF (United Nations Children's Fund), ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), y CNCPS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). 2017. *Análisis y Propuestas de Mejoras para Ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF.
- Velázquez, Guillermo A., Adela Tisnés, Carolina Beceyro, Claudia Baxendale, Claudia Mikkelsen, Fernando Manzano, Gerardo de Jong, et al. 2016. *Geografía y Calidad de Vida en Argentina. Análisis Regional y Departamental (2010)*. Tandil, Argentina: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.



GRUPO BANCO MUNDIAL