

# LA MEDICIÓN DE LAS POBREZAS EN LA ARGENTINA. ALGO MÁS QUE DIFERENCIAS DE MÉTODOS

Agustín Salvia\*

Investigador CONICET, UBA-UCA

## PRESENTACIÓN

La medición de la pobreza es una tarea fundamental para las políticas públicas que se proponen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El tema involucra de manera directa a los actores sociales interesados en poner en la agenda pública el problema, a los gobiernos que asumen el objetivo de superar la pobreza y a los propios ciudadanos afectados por tal condición. Como parte de esta dinámica social, buena parte de los debates sociales en América Latina giran en torno de la magnitud de la pobreza y sus cambios en el tiempo.

En la Argentina las mediciones oficiales en materia de pobreza se vienen realizando desde la recuperación de la democracia en década de los ochenta. Para ello se utilizan dos diferentes metodologías y fuentes de información: 1) el método directo de los indicadores sociales, conocido como método de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), utilizando para su medición datos censales; y 2) el método indirecto basado en un enfoque monetario de ingresos, conocido como “Línea de Pobreza” (LP), empleando para ello las encuestas de hogares.

El encargado en el país de producir estas estadísticas sobre la pobreza es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el cual coordina el Sistema Estadístico Nacional (SEN) integrado por todos los organismos nacionales, provinciales y municipales oficiales productores de estadísticas<sup>1</sup>. Sin duda, tal como ha ocurrido con algunos otros indicadores sintéticos como el PBI o las tasas de desempleo, las discusiones sobre los

---

\* El autor agradece la colaboración Julieta Vera y de Mercedes Dorado en la compilación de la información que utiliza este trabajo.

<sup>1</sup> El INDEC fue creado en 1968 a través de la Ley Nro. 17622, la cual confirió al organismo dos objetivos fundamentales: a) ejercer la dirección superior de todas las estadísticas oficiales; y b) estructurar y conducir el SEN. Bajo los principios de centralización normativa y descentralización ejecutiva el INDEC dirige el funcionamiento del SEN, confeccionando el Programa de Estadística y Censos, y desarrollando metodologías y normas que aseguren la comparación de información procedente de distintas fuentes. Sobre la historia de las estadísticas en la Argentina puede consultarse a Mentz (1991).

indicadores oficiales de pobreza han cumplido un papel destacado en el debate de las cuestiones económicas, sociales y políticas de las últimas tres décadas.

La consolidación del sistema democrático iniciado en 1983 afianzó el papel de la ciudadanía en la demanda al gobierno acerca de las consecuencias sociales que había generado el experimento neoliberal llevado adelante por la dictadura. Surge en este contexto el interés por la creación de instrumentos de medición de los “pobres”. La redefinición de la cuestión social en términos de “lucha contra la pobreza”, así como la creciente referencia a los “trabajadores” como “pobres”, requería de instrumentos capaces de hacer existir a estos nuevos sujetos sociales como hecho objetivo y medible. Es en esta etapa donde toman importante protagonismo las políticas de inversión social, al mismo tiempo que se da inicio a los programas masivos de asistencia alimentaria dirigidos a los sectores empobrecidos afectados por el desempleo y los procesos inflacionarios.

Una década después, los procesos de liberalización económica, reconversión del aparato productivo y reformas estructurales, tornaron necesaria la disponibilidad de indicadores confiables para medir la pobreza en función de dar cuenta de los efectos de las políticas de gobierno y orientar acciones focalizadas hacia los sectores más afectados. Fue un periodo en que los organismos financieros de crédito como el BM, el BID, entre otros, no sólo se encargaban de diseñar los programas sociales de lucha contra la pobreza sino también las estadísticas nacionales necesarias para su control, monitoreo y evaluación. Para esta época, la pobreza en el país era un problema “transitorio” que sería superado en mediano plazo por el derrame modernizador que traería consigo la apertura económica. Mientras tanto, era imperioso asistir económicamente a los pobres, sin afectar a los mercados y de la manera más eficiente posible en cuanto al manejo de los recursos.

En este contexto, el déficit preexistente de información en materia de educación, salud, vivienda y cobertura social, así como sobre los cambios en el mercado de trabajo y los hábitos de consumo de la población, reforzaron la necesidad de información precisa, actualizada y confiable sobre la satisfacción de las necesidades básicas y los ingresos de los hogares. Al mismo tiempo, desocupados económicamente marginados comenzaron a demandar el cumplimiento de su derecho a salir de la exclusión, agitando como identidad su condición de “pobres”. Tales procesos motivaron al INDEC a extender, profundizar y mejorar sus metodologías de investigación social sobre la pobreza, ahondar en el desarrollo

de estadísticas provinciales, regionales y municipales, y acelerar los tiempos de presentación de la información y asegurar un adecuado acceso a la misma.

En medio de este proceso devino en el país el fracaso del programa neoliberal y el estallido de la crisis económica de 2001-2002. En lo inmediato, la crisis hizo caer el PBI, elevó el desempleo y extendió la pobreza por ingreso hacia amplios sectores de clase media, a la vez que deterioró la capacidad del Estado para mantener la inversión social. En este contexto, muchos de los programas de reformulación de estadísticas sociales se paralizaron por problemas presupuestarios. Sin embargo, en muy poco tiempo, comenzó un proceso de rápida recuperación gracias al aumento de las exportaciones y a una política económica con mayor intervención del Estado, protección del consumo interno y transferencias de ingresos hacia los sectores más pobres. Para entonces, el INDEC había retomado nuevamente los proyectos emprendidos para mejorar las estadísticas sociales, y, en particular, reformular los criterios utilizados para la medición oficial de la pobreza.

Pero esta iniciativa fue al poco tiempo nuevamente interrumpida en el marco de un gobierno que requería de estadísticas oficiales más afines a partir de las cuales tener mayor control de los mercados, a la vez que dar cuenta con mayor claridad de sus éxitos. El crecimiento la reducción del desempleo, el control sobre la inflación y la caída de la pobreza dejaron de ser datos de la realidad para convertirse en “estándares políticos” que debían quedar evidenciados en las “estadísticas”. En ese contexto, a principios de 2007 comenzó un proceso de intromisión política por parte de la Secretaria de Comercio Interior en el INDEC. En poco tiempo fue desplazada la conducción a cargo del organismo y comenzó un proceso de remoción de los equipos técnicos no afines con esta política.

El primer objetivo de esta intervención fue "adulterar" -por vía de un cambio metodológico nunca explicitado- el resultado de los índices de precios, en particular el Índice de Precios al Consumidor (IPC), con el objetivo de documentar un nivel de inflación más bajo al que registraban los mercados. El personal técnico del INDEC a cargo de elaborar dicho índice fue obligado a realizar cambios en los procedimientos bajo presión o amenaza. Del mismo modo, los equipos profesionales a cargo de la Encuesta Permanente de Hogares también fueron presionados. Este hecho ocasionó un encadenamiento de conflictos, desplazamientos y renuncias que se extendieron a muchas de las áreas del

organismo, desmantelándose una parte importante de los equipos a cargo de las estadísticas sociales<sup>2</sup>.

Como resultado de este proceso, no sólo las estadísticas oficiales en materia de precios, pobreza, desempleo, PBI, entre otros indicadores, experimentan una fuerte desconfianza por parte de los actores sociales, la academia y la opinión pública, sino que además el INDEC y casi todo el sistema estadístico nacional ha caído en una profunda crisis de legitimidad social. Por otra parte, hasta el momento, las iniciativas políticas, jurídicas, parlamentarias, académicas y gremiales orientadas a la reparación de esta intervención han fracasado.

Sin embargo, si bien cualquier examen sobre los problemas que enfrenta la medición de la pobreza en la Argentina no puede pasar por alto esta situación<sup>3</sup>, cabe destacar que no es éste el único ni el más importante desafío que debe de enfrentar el sistema estadístico nacional para lograr mediciones de pobreza más realistas, válidas y confiables, capaces de servir a una mejor formulación, evaluación y control social de las políticas públicas. La necesaria reformulación de los métodos por los cuales se mide la pobreza en la Argentina forma parte de un futuro no lejano. De ahí la importancia de avanzar hacia una revisión crítica de los métodos, criterios y procedimientos actualmente vigentes, más allá de los resultados que arroja cada uno. En este sentido, el objetivo de este artículo es servir a este propósito abordando la revisión de algunos de los aspectos teóricos que subyacen a las metodologías adoptadas para generar estadísticas oficiales de pobreza, estimar sus magnitudes y evaluar sus evoluciones.

Pero esta labor no puede hacerse desconociendo los supuestos teóricos implicados en la metodología aunque no siempre los productores de la información ni los usuarios de tales medidas sean conscientes de ellos. En este sentido, los métodos de medición de la pobreza que aplica el sistema estadístico nacional, así como cada una de las decisiones

---

<sup>2</sup> Estos hechos han quedado documentados en las denuncias judiciales emprendidas por particulares y a través de la causa judicial iniciada por los principales centros de estudios e investigadores en el campo de los estudios de población mediante el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Los modos en que se procedió a alterar las estadísticas de precios, así como a remover a los técnicos que desaprobaban tales prácticas, están documentados en la denuncia judicial realizada por el CELS (2009), al igual que en los testimonios recogidos por funcionarios, gremialistas y técnicos del INDEC (Forte, 2007; AEPA, 2010).

<sup>3</sup> El principal problema que afecta actualmente al sistema estadístico en la Argentina no es que un gobierno pretenda “acondicionar” a su favor las estadísticas oficiales, sino la particular “violencia ideológica”, “desprolijidad metodológica” e “impunidad política” con que se lleva adelante esta iniciativa.

adoptadas para su mejoramiento, actualización, corrección o, incluso, su “manipulación”, no están ausentes de teoría, así como tampoco de intencionalidad política.

### UNA POBREZA, DOS MÉTODOS Y OTRAS CONFUSIONES

Debido a que cualquier método de medición de la pobreza no es independiente a su definición teórica, las decisiones metodológicas que dependen de su conceptualización resultan siempre cruciales a la hora de identificar, caracterizar y cuantificar el fenómeno<sup>4</sup>. Tal como se ha mencionado más arriba, en la Argentina, al igual que en otros países del continente, el debate sobre la magnitud y evolución de la pobreza se plantea principalmente alrededor de dos diferentes metodologías: a) el método directo de las “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI) y b) el método indirecto de “Líneas de Pobreza” (LP) por ingresos; siendo en los hechos este último, pese a sus limitaciones, el método dominante a la hora de evaluar oficialmente y debatir públicamente la evolución de la pobreza en el país.

Las diferentes formas posibles de medición de la pobreza han sido abordadas de manera extensa por la literatura, sin que exista acuerdo sobre cuál es la mejor estrategia que debe seguirse. En este trabajo sostenemos que las diferencias de fondo no están en los métodos sino en los significados teóricos, no siempre suficientemente explicitados, los cuales subyacen a las cuestiones metodológicas y, por lo tanto, a los resultados a los que se llega. Por otra parte, no menos controversiales son también las definiciones operativas que deben ser adoptadas según el tipo de método que se aplique, así como los procedimientos que deben ser ejecutados para que la información disponible permita medidas razonablemente válidas y fiables a lo largo del tiempo<sup>5</sup>.

Un acuerdo teórico entre ambos enfoques, tal como se aplican en la Argentina, es el supuesto de pobreza absoluta. En este sentido, la pobreza es entendida como una situación de privación que describe carencias de bienestar -según cierto criterio o norma- en una o más necesidades humanas. Es decir, ambas medidas suponen la existencia de una o más

---

<sup>4</sup> Se sigue aquí a Bunge (1989), para quien la medición es siempre de conceptos; así como a Sen (1981 y 1984), para quien implica dos ejercicios, uno de identificación y otro de agregación, los cuales en su implementación requieren decisiones previas sobre la elección de la unidad de análisis y la variable de bienestar.

<sup>5</sup> Un sugerente análisis epistemológico sobre estas cuestiones en relación con las limitaciones teórico-metodológicas y el relativo empirismo con los cuales parece abordarse el estudio de la pobreza en México, puede consultarse en Cortés (2002).

líneas de pobreza a partir de las cuales existen núcleos irreductibles de privaciones absolutas cuya insatisfacción implica una condición de pobreza en cualquier contexto. Sin embargo, en tanto que ambos métodos parten de definiciones teóricas distintas acerca de la pobreza, es claro que no miden lo mismo ni necesariamente se complementan (Beccaria, Feres y Sáinz, 1999). Al respecto, cabe en principio registrar que mientras que el método LP mide pobreza potencial en el nivel de vida a través de los ingresos corrientes, el método NBI mide pobreza efectiva de recursos y satisfactores patrimoniales, sean de origen público o privado.

La escasa claridad sobre este punto ha hecho que las controversias sobre la pobreza en el país se hayan centrado muchas veces en las diferencias metodológicas o de resultados antes que en las diferencias teóricas implicadas. Justamente, el temprano descubrimiento de que el método NBI y el método de LP por ingresos no sólo generan magnitudes diferentes de pobreza, sino que además ambas presentan diferentes distribuciones en el tiempo y en el espacio, motivó a formular como método un método matricial “mixto” combinando ambas medidas (Beccaria y Minujin, 1985 y 1991). El resultado de aplicar este ejercicio es una sugerente tipología sobre las diferentes situaciones que miden ambos métodos. Sin embargo, esta matriz introduce ambigüedad en la representación de la pobreza debido a que se mantienen las definiciones originales sin disponer de un concepto más general capaz de dar un sentido teórico propio a los resultados estadísticos que se describen (Medina Hernández, 1995).

Las diferencias teóricas que atraviesan a las metodologías NBI y LP reconocen al menos tres aspectos: a) el significado del concepto; b) el alcance del mismo; y c) las unidades de análisis a las que hace referencia la representación teórica. Para el método NBI la pobreza significa la no-satisfacción de necesidades de bienestar por parte de los hogares en un espacio multidimensional de reproducción social. En cambio, para el método de LP por ingresos, la pobreza constituye un déficit potencial en las capacidades de consumo de las personas por insuficientes ingresos familiares<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Si bien parte de la literatura latinoamericana argumenta que esta medida de pobreza tiene como unidad de análisis a los hogares, cabe plantear dudas al respecto, dado que la forma en que se fijan las necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas no toma en cuenta al hogar sino a las necesidades de sus miembros según edad, sexo y nivel de actividad. En este sentido, para esta perspectiva, el hogar es importante como fuente de ingresos pero no como determinante de las necesidades.

Detrás de estas definiciones cabe reconocer la existencia de tradiciones teóricas muy distintas en el campo de las teorías del bienestar. Por una parte, el método de NBI presenta como antecedente una concepción del bienestar fundada en el acceso a recursos capaces de satisfacer necesidades humanas “básicas” de reconocimiento universal. Por lo tanto, tal satisfacción depende del nivel de desarrollo estructural de una sociedad, más allá de los ingresos corrientes de los que pueda disponer la población. Por otra parte, el método LP por ingresos, encuentra sentido en una concepción del bienestar individual fundada en la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia, las cuales deberían garantizarse a través del ingreso de los hogares. Este método apela a la racionalidad “utilitarista” de los sujetos, en tanto que supone que éstos habrán de utilizar los ingresos para satisfacer de manera primaria sus necesidades básicas de subsistencia.

De tal modo que la medición de la pobreza, por uno u otro método, no sólo genera medidas de pobreza diferentes, sino que además, los supuestos implícitos condicionan tanto la interpretación de los resultados, como los diagnósticos, definiciones y acciones emprendidas en materia de políticas públicas contra la pobreza.

Hechas estas aclaraciones corresponde examinar a continuación el tipo de supuestos, criterios y procedimientos que aplica el sistema estadístico nacional alrededor de uno u otro método, así como los principales problemas de validez, fiabilidad y consistencia que se presentan en cada caso. Para ello habremos de ordenar la exposición siguiendo el orden lógico de las decisiones metodológicas que deben ser adoptadas para medir la pobreza: i) la selección del/los indicadores cuantificables de bienestar según la definición teórica utilizada; ii) la fijación de las normas (umbrales o líneas) que separan a los pobres de los no pobres para el/los indicadores seleccionados; y iii) la adopción de fuentes de información y la utilización de medidas que permitan predicar sobre las características de la pobreza tal como debe ser medida.

#### LA MEDICIÓN DE LA POBREZA ESTRUCTURAL A TRAVÉS DEL MÉTODO NBI

El método NBI fue introducido oficialmente en el país, a principios de la década del ochenta, por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el programa de Investigación de la Pobreza en Argentina (INDEC-IPA). A través de esta metodología, el sistema estadístico nacional procuró abordar el estudio de la pobreza identificando en forma

directa los hogares que no lograban satisfacer un conjunto de necesidades consideradas básicas, tal como la vivienda, la salud, la educación y la capacidad de subsistencia económica, en tanto necesidades de bienestar asumidas universales para la dignidad humana (INDEC, 1984; INDEC-IPA, 1988a)<sup>7</sup>.

Su desarrollo estuvo fundamentalmente ligado a la posibilidad de explotar la información generada por los censos nacionales de población, incluyendo la elaboración de los mapas de pobreza con un amplio nivel de desagregación geográfica. Pese a las críticas que ha ido acumulando este método, sus resultados han sido de máxima utilidad para el análisis social, la identificación de poblaciones en situaciones vulnerables y la definición de políticas sociales.

La medición de la pobreza por NBI supone seleccionar las necesidades básicas que deben ser consideradas y los umbrales de satisfacción correspondientes a cada indicador. En este marco, un hogar es clasificado como pobre si no satisface algunas de las necesidades incluidas en la definición. A fin de evaluar la validez de esta medida de pobreza, es de esperar que las necesidades a ser evaluadas y la medida resultante se encuentren altamente asociadas con otras privaciones que configuran esa condición (INDEC, 1984; Feres y Mancero, 2001)<sup>8</sup>. Los indicadores de privación adoptados para medir la pobreza por NBI en la Argentina son: a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, e) inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y f) un indicador indirecto de capacidad económica. Si bien las unidades de registro son diferentes en cada caso, la unidad de análisis siempre es el hogar.

El acceso a una vivienda adecuada se representa a partir de los indicadores a) y b). Estas se vinculan con la necesidad de protegerse del ambiente, así como con aspectos de

---

<sup>7</sup> En 1984 el INDEC publicó un informe titulado “La Pobreza en Argentina”. Este documento inauguró una colección de estudios centrados en introducir en el sistema estadístico nacional y en la agenda pública la problemática de la pobreza. La investigación fue realizada por un equipo de especialistas bajo la dirección de Oscar Altimir de la CEPAL (INDEC, 1984). En la década del noventa, este método volvió a presentar interés en el marco del programa de desarrollo estadístico que tuvo a su cargo el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA, 1992, 1993 y 1994); así como también por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y financiado por el Banco Mundial, que tuvo a su cargo en 1995-96 la realización de la primera Encuesta de Condiciones de Vida en la Argentina.

<sup>8</sup> En la fundamentación de su selección, el INDEC argumentó que era de esperar que estas dimensiones “se presenten con altas frecuencias en situaciones de bajos ingresos y tengan una alta probabilidad de estar asociadas con privaciones en otras dimensiones de las necesidades básicas” (INDEC, 1984: 12-13).

privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida. La condición de hacinamiento se mide a partir del número de personas por cuarto, mientras que la calidad de la vivienda se determina en función de los materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo (CEPAL y PNUD, 1989).

La disponibilidad de agua y el acceso a servicios sanitarios básicos -indicadores c) y d)- constituyen un segundo grupo de indicadores asociados a la salud. La disponibilidad se refiere al abastecimiento permanente de agua de buena calidad en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene y se mide a partir de dos características: la potabilidad del agua y la forma en que ésta es suministrada a la vivienda. En el acceso a servicios sanitarios también se distinguen dos características: por un lado, la disponibilidad de servicio higiénico y, por otro, el sistema de eliminación de aguas servidas.

La educación básica constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social, por lo que la asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento de educación se considera una necesidad básica.

Por último, el indicador de capacidad económica no mide propiamente capacidad de consumo como muchas veces se argumenta, sino que busca reflejar la capacidad que tiene el hogar de obtener recursos suficientes para satisfacer tales necesidades. Este indicador toma en cuenta, por una parte, el nivel educacional del jefe del hogar, como una aproximación a los recursos que éste puede generar, y considera adicionalmente el número de personas que dependen de quienes aportan recursos, para dar cuenta así de las necesidades a cubrir con el ingreso.

Una vez establecidos los indicadores de necesidades básicas, un hogar es pobre por NBI si tiene insatisfecha al menos una de dichas necesidades, dependiendo de los siguientes umbrales de privación: a) Hacinamiento: hogares que tengan más de 3 personas por cuarto; b) Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); c) Condiciones sanitarias: hogares que no tengan ningún tipo de retrete; d) Asistencia escolar: hogares que tengan algún niño en edad escolar (6-12 años) que no asiste a la escuela; y e) Capacidad de subsistencia: hogares que tengan 4

ó más personas por miembro ocupado y que, además, el jefe no supere el 2° de educación primaria.

A partir de este procedimiento, se obtiene una clasificación dicotómica de la pobreza que identifica a hogares pobres y no pobres, a partir del cual se obtiene una medida agregada de carencia absoluta de bienestar a través de calcular la incidencia de hogares con pobreza por NBI en el total de hogares. En ocasiones, se puede agregar una medida de intensidad de la pobreza calculando el porcentaje de hogares según cantidad de indicadores con necesidades no satisfechas en el total de hogares con pobreza por NBI.

El sistema estadístico nacional documenta la medición oficial de los hogares pobres por NBI utilizando exclusivamente fuentes censales. Sin duda, la utilización de datos provenientes de los censos demográficos, y considerando que las preguntas de la célula censal se han mantenido desde el censo de 1980 hasta la fecha, representa una de las mayores fortalezas de este método<sup>9</sup>.

Con el objetivo de evaluar algunos de sus resultados, el Cuadro 1 presenta la frecuencia absoluta y la incidencia de hogares con pobreza por NBI para el total del país, según división política territorial, correspondiente a los censos nacionales de población de 1980, 1991 y 2001, a partir de la información oficial<sup>10</sup>. Un suscito examen de los datos documentados permite dar cuenta de que si bien ha tenido lugar durante las últimas tres décadas una reducción relativa de los hogares pobres por NBI -y seguramente en la severidad-, se ha mantenido con muy pocos cambios la cantidad absoluta de hogares afectados con al menos uno de los indicadores de insatisfacción.

Aunado a ello, la información hace evidente que durante la década del ochenta fue más intensa la reducción absoluta de la pobreza. Si bien, tal como sabemos, la misma estuvo fuertemente afectada por la crisis de la deuda, la inflación y la recesión económica, la reducción de la pobreza por NBI no parece haberse interrumpido por este proceso. En

---

<sup>9</sup> A partir del censo de 1991, el indicador de capacidad de subsistencia se basa en variables que se registran a través del formulario ampliado que se aplica a una muestra representativa de la población (CEPA, 1993). Disponer de datos de NBI comparables para todos los hogares del país a lo largo de las últimas tres décadas permite caracterizar con alto grado de detalle las necesidades de los pobres bajo esta concepto, ya sea por zonas geográficas u otro tipo de clasificación.

<sup>10</sup> El último censo de población se realizó en la Argentina en 2010, pero hasta el momento de elaborarse este trabajo todavía no hay datos oficiales sobre la pobreza por NBI. Tampoco el INDEC intervenido ha informado si se continuará con la serie histórica aplicando igual metodología o si habrá algún cambio al respecto.

cambio, durante la década noventa, en un contexto de mayor crecimiento y alta estabilidad, además de que el porcentaje de hogares con carencias por NBI experimentó una menor reducción, tuvo lugar un aumento absoluto de los mismos. En este sentido, también se observan mejoras -aunque desiguales- según la jurisdicción. Al respecto cabe, por ejemplo, destacar que las mejoras fueron más marcadas en las provincias con menor desarrollo económico relativo y donde era mayor el porcentaje de hogares pobres. Por el contrario, la reducción fue menor -incluso en algunos casos con incrementos absolutos- en aquellas jurisdicciones con mayor dinamismo económico y menor incidencia de hogares con NBI.

Cuadro 1: Total de hogares particulares y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según provincia. Argentina. Años 1980, 1991 y 2001

Provincia	1980			1991			2001		
	Total hogares (1)	Hogares con NBI	% (2)	Total hogares (1)	Hogares con NBI	% (2)	Total hogares (1)	Hogares con NBI	% (2)
<b>Total del país</b>	<b>7,103,853</b>	<b>1,586,697</b>	22.3	<b>8,562,875</b>	<b>1,410,876</b>	16.5	<b>10,075,814</b>	<b>1,442,934</b>	14.3
Ciudad de Buenos Aires	918,758	67,962	7.4	993,223	69,784	7.0	1,024,540	72,658	7.1
Buenos Aires	2,865,982	568,925	19.9	3,409,089	500,176	14.7	3,921,455	508,671	13.0
Catamarca	42,868	16,129	37.6	57,133	14,032	24.6	77,776	14,287	18.4
Chaco	150,616	67,411	44.8	189,588	62,918	33.2	238,182	65,672	27.6
Chubut	62,711	18,695	29.8	91,984	17,865	19.4	114,725	15,402	13.4
Córdoba	610,111	118,315	19.4	737,149	94,701	12.8	877,262	97,405	11.1
Corrientes	140,198	56,889	40.6	179,041	48,159	26.9	225,957	54,341	24.0
Entre Ríos	219,88	61,361	27.9	259,731	44,698	17.2	316,715	46,608	14.7
Formosa	61,373	28,732	46.8	88,687	30,388	34.3	114,408	32,041	28.0
Jujuy	86,266	38,886	45.1	106,811	35,888	33.6	141,631	37,028	26.1
La Pampa	56,705	10,679	18.8	74,138	8,931	12.0	91,661	8,411	9.2
La Rioja	34,853	11,002	31.6	47,788	11,295	23.6	68,391	11,908	17.4
Mendoza	274,527	56,061	20.4	338,405	51,755	15.3	410,418	53,841	13.1
Misiones	129,028	50,553	39.2	181,552	54,473	30.0	235,004	55,215	23.5
Neuquén	52,909	17,951	33.9	93,207	17,849	19.1	128,351	19,883	15.5
Río Negro	92,741	30,401	32.8	130,086	26,873	20.7	154,453	24,823	16.1
Salta	137,318	58,228	42.4	178,069	60,421	33.9	241,407	66,434	27.5
San Juan	99,191	25,803	26.0	115,066	19,768	17.2	148,902	21,361	14.3
San Luis	50,911	14,078	27.7	69,852	13,084	18.7	101,644	13,201	13.0
Santa Cruz	26,449	6,009	22.7	40,645	6,163	15.2	53,834	5,463	10.1
Santa Fe	663,778	132,666	20.0	776,997	108,959	14.0	872,295	103,557	11.9
Santiago del Estero	122,631	56,151	45.8	143,654	48,261	33.6	178,201	46,684	26.2
Tierra del Fuego	5,761	1,474	25.6	18,674	4,758	25.5	27,816	4,301	15.5
Tucumán	198,289	72,608	36.6	242,318	59,677	24.6	310,787	63,739	20.5

(1) Para 1980, hogares=viviendas; para 1991, hogares=total viviendas - viviendas casas de inquilinato y hotel o pensión + hogares en casas de inquilinato y en hotel o pensión; para 2001 total hogares.

Si bien frente a este comportamiento pueden haber diferentes explicaciones, lo importante a destacar aquí es que los avances en este indicador no parecen correlacionarse

con los cambios económicos, a nivel del empleo o en materia de políticas de ingresos. Tal como se sabe, el NBI mide fundamentalmente satisfacción de necesidades estructurales que operan sobre la reproducción social las cuales para su resolución dependen fundamentalmente de políticas públicas, así como de la capacidad de los hogares para emprender estrategias económicas, migratorias, etc., capaces de revertir sus déficits patrimoniales. De esta manera, la medición de pobreza por NBI en la Argentina parece registrar adecuadamente los efectos de los esfuerzos realizados tanto por el Estado como por los propios pobres en materia de inversión social de manera relativamente independiente de la inestabilidad económica, aunque no permite discriminar la fuente exacta del cambio. A la vez muestra la existencia de un núcleo duro de pobreza patrimonial que tales acciones no han logrado todavía resolver y que ha sido poco investigado.

Pero antes de ser complacientes con estos resultados, cabría preguntarse en qué medida el método NBI no ha ido perdiendo validez teórica para medir la insatisfacción de “nuevas” necesidades básicas consideradas primordiales para la dignidad humana. Esto en particular debido al hecho de que las necesidades sociales aceptadas como “universales” ya no son las mismas o no tienen los mismos umbrales que hace tres o cuatro décadas atrás<sup>11</sup>. Si esto es así, el método NBI habría perdido validez para medir lo que pretende medir. Esto incluye tanto a las dimensiones consideradas, como a los indicadores y umbrales correspondientes, los cuales deberían ser más generosos hacia el desarrollo de la vida humana, a la vez que más exigentes hacia los modelos de crecimiento económico y las políticas públicas de los gobiernos.

En este sentido, el principal problema que enfrenta el concepto de “necesidades básicas” continúa siendo, justamente, la complicación para determinar un criterio respecto a la elección y delimitación de las dimensiones a incluir. Tales necesidades son difíciles de definir apropiadamente con la sola referencia a las necesidades de subsistencia, los suministros materiales y los servicios más elementales requeridos por las comunidades

---

<sup>11</sup> Es por otra parte conocida la objeción de que no existe en el método NBI una manera única de conectar el número de necesidades básicas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final de pobres y no pobres depende de la selección de los indicadores de necesidad. Es decir, cuanto mayor es el número de necesidades consideradas universales, mayor será la incidencia de la pobreza (Boltvinik, 1997). De la misma manera, la manipulación de los umbrales de satisfacción puede alterar la medición, ya que el establecimiento de niveles muy bajos da como resultado una pobreza más baja, mientras que la elevación de los mismos hace que aumente el porcentaje de hogares pobres (Feres y Mancero, 2001).

locales. Por otra parte, la identificación de las necesidades depende de los supuestos que se tengan acerca del desarrollo de las sociedades, incluidas las pautas culturales, el modo en que se organizan los mercados y el papel de los hogares en la reproducción social.

En el marco de los debates académicos asociados con el uso del método NBI en la Argentina este problema está presente, pero no es el tipo de observación predominante. En general, las objeciones son de orden metodológico o, en su defecto, tienden a exigir del método resultados que por definición no puede dar. A continuación se presenta un breve inventario de las objeciones más relevantes que se presentan en la literatura:

- Los indicadores utilizados no permiten un reconocimiento de la población afectada por los procesos de pauperización debido a que el indicador de capacidad de subsistencia refleja escasamente los problemas de ingresos corrientes de los hogares (Beccaria y Minujin, 1985; INDEC, 2000; Álvarez, 2002);
- No es posible una distinción entre grados de satisfacción de necesidades dado que la metodología incorpora indicadores que sólo captan situaciones extremas, considerándose a la pobreza como un fenómeno homogéneo únicamente susceptible a una clasificación dicotómica: pobre/no pobre, en donde todos los indicadores tienen el mismo peso (INDEC-IPA, 1988a; INDEC, 1994; Beccaria y Minujín, 1985 y 1991).
- La sobrerrepresentación de los indicadores de la dimensión habitacional determina que una gran proporción de la pobreza medida a través de las NBI se explique a partir de carencias habitacionales (Giusti, 1988; INDEC, 1994 y 2000);
- No todos los indicadores considerados tienen el mismo nivel de mensurabilidad. En algunos casos, la probabilidad de cada hogar de ser identificado como pobre depende de su estructura demográfica (Álvarez et al, 1997; Álvarez et al, 2001)<sup>12</sup>.

Una apretada revisión de estas observaciones permite clasificarlas en dos tipos. Por una parte, las dos primeras, si bien ubican los problemas a nivel de la capacidad metodológica de los indicadores para captar determinados fenómenos, en realidad se tratan

---

<sup>12</sup> Sólo los indicadores de tipo de vivienda y condiciones sanitarias son mensurables en todo el universo de hogares, en tanto que el resto de los indicadores tienen requisitos mínimos de composición del hogar para poder ser medidos: hacinamiento y capacidad de subsistencia necesitan que el hogar tenga por lo menos cuatro integrantes para que pueda verificarse el umbral mínimo. Asimismo, el indicador de escolaridad sólo es mensurable en hogares con presencia de niños de 6 a 12 años.

de objeciones que discuten la definición teórica del método. En este sentido, cualquier cambio que apunte a solucionar los problemas señalados afectaría el significado de la pobreza medida por este método. En cambio, las dos últimas hacen referencia a problemas estrictamente metodológicos. En este caso, eventuales correcciones a los problemas mencionados mejorarían el nivel de medición de la pobreza sin alterar el concepto que se mide.

El favorable consenso académico obtenido por las objeciones teóricas arriba mencionadas, fue lo que motivó de manera temprana una búsqueda de alternativas metodológicas capaces de dar una solución al problema. Las dos experiencias más importantes al respecto fueron, en primer lugar, el método matricial NBI-LP, utilizando datos muestrales de la EPH (Beccaria y Minujin, 1985, 1991); y, casi dos décadas después, el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH), a partir de datos censales (INDEC, 2003a).

Según el método matricial desarrollado por el proyecto Investigación de la Pobreza en la Argentina (INDEC-IPA, 1988a) la delimitación de los hogares pobres resulta de la unión de los conjuntos definidos por los métodos NBI y LP. Su combinación parte del supuesto de que ambas medidas son complementarias, en tanto que cada una detecta distintas situaciones del mismo fenómeno: carencias patrimoniales y carencia de ingresos corrientes. Las carencias patrimoniales se consideran de tipo estructural; mientras que la falta de recursos corrientes estaría más ligada a las fluctuaciones de la economía. Su aplicación dio lugar a la definición de una tipología de pobres: crónicos, inerciales y recientes. A partir de esta construcción, el método estima una tasa agregada de pobreza para el total de población y tasas específicas para cada tipo (Beccaria y Minujin, 1985, 1991; INDEC-IPA, 1988a; INDEC, 1990). Sin mayores desarrollos posteriores este método fue abandonado por las estadísticas oficiales a principios de la década del noventa.

Partiendo del mismo supuesto, y cometiendo el mismo error, casi dos décadas después de haberse formulado el método mixto NBI-LP, el sistema estadístico nacional presentó en 2003 -a través los equipos técnicos del programa de Desarrollo de Nuevas Metodologías para el Estudio de la Pobreza- un nuevo índice matricial orientado a medir la pobreza material de los hogares a partir de los datos del censo de 2001. El Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) dice medir distintas situaciones de pobreza,

según el tipo y la intensidad de las privaciones que afectan a los hogares en dos dimensiones: los recursos patrimoniales (medidos a partir de las características de los materiales de la construcción y de la infraestructura sanitaria que componen la vivienda) y los recursos corrientes (inferidos a partir de la relación entre los años de educación formal aprobados por los perceptores de ingresos y la cantidad total de miembros del hogar). Determinados los umbrales de pobreza en cada caso, la unión de ambas variables permite estimar la pobreza total, así como sus diferentes combinaciones: privación de recursos corrientes (PR), sólo patrimonial (PP) o convergente (PC) (INDEC, 2003a). Actualmente, es incierta la continuidad de este método como una medida oficial para medir la pobreza en la Argentina<sup>13</sup>.

#### LA MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESO A TRAVÉS DEL MÉTODO LP

La medición oficial de la pobreza por LP a través del ingreso es elaborada regularmente por el INDEC a partir de la información que brinda la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Al igual que en el caso del método NBI, el INDEC adoptó para la construcción de esta medida un conjunto de criterios metodológicos similares a los empleados por la mayoría de las oficinas de estadísticas de los países América Latina y el Caribe siguiendo las recomendaciones de CEPAL (Altimir, 1979; Boltvinik, 1991; Beccaria, Feres y Sáinz, 1999).

La primera estimación oficial del método LP fue realizada en el marco del proyecto de Investigación de la Pobreza en la Argentina (IPA-INDEC). En este marco, se actualizaron las canastas y líneas de pobreza y se documentó la incidencia de la pobreza en el Gran Buenos Aires (Beccaria y Minujin, 1985). Un poco después, una vez que estuvieron disponibles los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1985/86, el INDEC terminó de calcular la Canasta Básica Alimentaria (CBA – Gran Buenos Aires) utilizada hasta la actualidad para la estimación oficial de la pobreza en la Argentina (INDEC-IPA, 1988b; INDEC, 1990; CEPA, 1992). Ésta se construyó siguiendo como

---

<sup>13</sup> Hasta el momento es incierta la aplicación oficial de este método a los datos del censo de 2010 pues el equipo técnico a cargo de su desarrollo ha sido disuelto como consecuencia de la intervención al INDEC a principios de 2007.

criterios la satisfacción de las necesidades energéticas de las personas, los hábitos de consumo de una población de referencia y el costo mínimo de los alimentos<sup>14</sup>.

Tal como reconoce la literatura, el método de medición de la pobreza por LP procura identificar a la población cuyas capacidades de consumo son insuficientes para satisfacer requerimientos tanto nutricionales como otros considerados necesarios para un mínimo funcionamiento social. En el caso argentino, la medición consiste en establecer, a partir de los ingresos monetarios corrientes de los hogares, en qué medida sus miembros tendrían capacidad de satisfacer -a través de los mercados de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas para una situación estándar de subsistencia y bienestar individual.

Si bien el sistema estadístico nacional afirma que el consumo efectivo es un mejor indicador que el ingreso para medir la pobreza por LP, la falta de información sobre este aspecto ha puesto un límite práctico a esta preferencia<sup>15</sup>. Pero esta decisión metodológica de “sentido práctico” generan una serie de contradicciones que no están debidamente aclaradas en el marco del sistema estadístico nacional; ni en cuanto a sus implicancias teóricas ni en cuanto a sus consecuencias metodológicas. En tal sentido, si se acepta que la subsistencia de las personas depende de su consumo presente, entonces cabría afirmar -tal como lo han hecho Ravallion (1994 y 1996), Coudouel, Hentschel y Wodon (2002) y otros autores- que el consumo corriente es un mejor indicador para medir el bienestar de las personas, independientemente de la forma en que se financia dicho consumo. En tal caso, el ingreso sería una manera parcial e imprecisa de representar el nivel de vida.

Por lo tanto, adherir a este argumento no sólo descalifica el sentido de estudiar la pobreza a través de los ingresos familiares sino que además exige un mayor compromiso con el supuesto teórico de utilidad individual implicado en el método de LP. De ahí el esfuerzo en paralelo puesto por muchos economistas de la CEPAL por darle entidad teórica al ingreso como parámetro para evaluar el bienestar. Desde esta perspectiva se argumenta

---

<sup>14</sup>A partir de 1996, el método fue revisado con base a una serie de recomendaciones elaboradas en el marco del Programa Regional de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) financiado por el BID. Sin embargo, muchos de los desarrollos en marcha no pudieron ser implementados por problemas presupuestarios, a los que se les sumaron posteriormente decisiones políticas en el marco de la señalada intervención que experimentó el INDEC en 2007.

<sup>15</sup> Para tal fin la única fuente disponible es la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de aplicación decenal, por lo cual el sistema estadístico nacional decidió utilizar el ingreso cuya información está disponible de manera periódica a través de la EPH.

que el nivel de vida de las personas no está determinado únicamente por el consumo presente sino además por el consumo futuro (Beccaria, Feres y Sáinz, 1999). En este caso, se afirma que el consumo es inferior al ingreso como indicador de bienestar ya que no da cuenta del ahorro que habrá de traducirse en un mayor consumo futuro (Altimir, 1979). Del mismo modo, puede argumentar que el ingreso es un mejor indicador de bienestar cuando la pobreza se define como “falta de titularidades”, donde se admite que las personas tienen derecho a un cierto ingreso mínimo del cual puedan hacer uso libremente (Atkinson, 1991).

Ahora bien, estar de acuerdo con alguno de estos argumentos no sólo resuelve sino que ratifica el supuesto de “utilidad” en el cual se funda la definición de la pobreza por LP, a la vez que pone en evidencia los límites prácticos que también presenta su medición. Esto debido a que la aplicación de este método introduce umbrales “normativos” en donde el ahorro futuro y el consumo eventualmente suntuario no forman parte del mismo. Pero aceptado en los hechos -al menos por razones prácticas- que el ingreso es una aproximación “insuficiente” para dar cuenta del nivel de vida, el tipo de pobreza que se mide por el método de LP permite establecer diferentes líneas de pobreza según capacidades teóricas de consumo de la población.

En el caso del sistema estadístico argentino, esto implicó desarrollar dos líneas de pobreza complementarias según el nivel de ingresos del hogar: a) la línea de indigencia o de pobreza extrema (definida de manera normativa a través de una medición directa), y b) la línea de pobreza (agregando a la anterior una medida indirecta de potencial acceso a bienes y servicios no alimentarios). De este modo, se supone que las personas que viven en hogares cuyos ingresos monetarios son inferiores a las correspondientes líneas de indigencia y de pobreza pueden ser caracterizadas como pobres o como pobres indigentes, respectivamente. Para el cálculo de estas líneas se requiere establecer el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) a fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En el caso argentino, tanto el valor de la CBA como el de la CBT para un hogar dependen de la cantidad de personas que lo componen y de su composición en términos de edad y género. Con ello se busca contemplar los distintos requerimientos que tienen un hogar según las necesidades de consumo de las personas que lo forman.

Esto se realiza traduciendo los requerimientos nutricionales de una persona en términos de un conjunto de alimentos específicos, para lo cual se toman en cuenta las pautas de consumo de una población de referencia. Debido a que las estructuras de consumo se encuentran muy influenciadas por los niveles de ingresos de los hogares, para la medición de la pobreza en este caso se evitó recurrir a la composición promedio de consumo de alimentos de todos los hogares. El criterio adoptado fue considerar la estructura de consumo a “costo mínimo” de un “grupo de referencia” conformado por hogares de “ingresos relativamente bajos pero que no enfrenten una significativa limitación de recursos” (INDEC-IPA, 1988a: 23)<sup>17</sup>.

El procedimiento todavía en uso toma en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteínicos de la población, dependiendo de la edad, el sexo y condición de actividad de los individuos. De este modo se busca adecuar la identificación de las necesidades de subsistencia de las personas dependiendo de sus demandas nutricionales mínimas. Para ello se toma como unidad de referencia a un varón adulto de 30 a 59 años con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina “adulto equivalente” (INDEC-IPA, 1988a y 1988b). En la Tabla A.1 del apéndice se describe la canasta básica de alimentos (mensual) de un “adulto equivalente” correspondiente a una población de referencia. Según esta estimación, una persona adulta requeriría 2700 kilocalorías para garantizar su subsistencia biológica diaria.

A partir de esta información, con el objeto de calcular el costo mensual de la CBA para un adulto equivalente, la metodología aplicada determina el valor de los componentes de la misma con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del área urbana del Gran Buenos Aires para cada período de medición. El valor resultante de este cálculo determina la Línea de Indigencia de un adulto equivalente para el mes de referencia. A su vez, con el fin de estimar el valor mensual de la CBA por adulto equivalente para un determinado hogar, se “convierte” a cada miembro del hogar en unidades de adulto equivalente. El procedimiento aplicado no introduce ningún ajuste por

---

<sup>17</sup> La población de referencia seleccionada para identificar las pautas de consumo alimentario equivale a la conformada por los hogares ubicados en el 2º quintil (entre los percentiles 21 y 40) de la distribución de ingresos per cápita de los hogares según la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1985/86 (INDEC-IPA, 1988b).

economía escala o tamaño del hogar, a la vez que supone que la proporción gastada en alimentos por los hogares es una constante en el tiempo.

Esta conversión se hace en el caso argentino utilizando regularmente una tabla de equivalencias de necesidades energéticas y unidades consumidoras en la que al adulto equivalente se le asigna un valor igual a uno (véase Tabla A.2 del apéndice). Por ejemplo, el número de adultos equivalentes en un hogar de 5 miembros, compuesto por un matrimonio (ambos de 40 años) y tres hijos de 5, 3 y 1 años, es 3.36 ( $1 + 0.74 + 0.63 + 0.56 + 0.43$ )<sup>18</sup>. De esta manera, la composición de cada hogar determina el valor de la CBA específica de cada hogar. A fin de medir si la población que forma parte del mismo es o no indigente se compara el valor específico de la CBA con el ingreso monetario mensual corriente del hogar. Si el ingreso es inferior al valor de la canasta se considera que las personas que integran el hogar son indigentes.

A su vez, el cálculo del valor de la CBT se hace a través de un método indirecto. Para ello se expande el valor de la CBA utilizando el conocido "coeficiente de Engel" (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia (proporción de gastos alimentarios/gastos totales). Esta forma de cálculo equivale a definir la pobreza como la suma de la CBA más el gasto per cápita que realiza el grupo de referencia en los demás rubros no alimentarios. Siguiendo este procedimiento se obtiene el valor de la Línea de Pobreza de un adulto equivalente para el mes de referencia. Multiplicando a su vez este resultado por el número de adulto equivalente en cada hogar se obtiene el valor de la CBT correspondiente. Como último paso se compara el valor de la línea de pobreza de cada hogar con el ingreso monetario mensual corriente del hogar. Si el ingreso es inferior al valor de la CBT se considera que las personas que componen el hogar son pobres.

Al respecto, cabe señalar que el hecho de que se siga este procedimiento indirecto y no un método directo para estimar el componente no alimentario de la CBT, no sólo encierra problemas de orden metodológico sino contradicciones teóricas, en tanto que implica asumir que "los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación, se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras

---

<sup>18</sup> La conversión de los individuos en unidades adulto equivalente también sigue el trabajo de INDEC-IPA (1988b).

necesidades básicas” (Altimir, 1979). Por otra parte, como un problema metodológico, cabe observar que la CBT se calcula utilizando ponderaciones para cada miembro del hogar iguales a las utilizadas para el consumo de alimentos. Sin embargo, cabría esperar que el consumo no alimentario de las personas de un hogar dependa de otros factores, tales como el tamaño y la composición del hogar, la etapa del ciclo de vida, la cuantía del patrimonio acumulado, el grado de acceso a los servicios públicos, entre otros. En igual sentido, la CBT tampoco diferencia entre hogares que alquilan vivienda y hogares propietarios, aún cuando existen obvias diferencias en las capacidades de consumo de unos y otros (Albornoz y Petrecolla, 1996).

Asimismo, el hecho de que tanto la CBA como el Coeficiente de Engel se calculen a partir de la EIGH de 1985/86 y que para su valoración se considere la variación relativa de los precios correspondientes al Gran Buenos Aires plantea una serie de dudas de validez y problemas de fiabilidad metodológica (Albornoz y Petrecolla, 1996; Gontero, 2004); más aún, cuando el sistema estadístico nacional viene presentando desde hace más de diez años medidas oficiales de pobreza a nivel regional y total urbano nacional<sup>19</sup>.

En función de atender el problema de la falta representatividad regional de la CBA, el INDEC desarrolló en 2002 una “metodología de transición” (INDEC, 2002), a partir de la cual se estiman los valores de la CBA y CBT del resto de las regiones del país según la estructura y sistema de precios del Gran Buenos Aires<sup>20</sup>. En la Tabla A.3 del apéndice se presentan las paridades de poder de compra del consumidor por regiones geográficas según capítulos de gasto generados a partir de la CBA del Gran Buenos Aires. A través de esta metodología, el INDEC comenzó a publicar en 2003 las mediciones de pobreza por LP correspondientes a cada región y para el total urbano, aunque retrotrayendo la serie a algunos años anteriores.

Ahora bien, habiendo pasado una década, esta “metodología de transición” continúa todavía vigente. Según el programa oficial era necesario estimar la CBA y la CBT por

---

<sup>19</sup> Al respecto es sabido que, como resultado de las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas, en donde no faltaron eventos de crisis, políticas de ajuste, reformas estructurales y procesos de apertura económica, la CBA ni el CdeE son representativos de las actuales pautas de consumo de la población (Albornoz y Petrecolla, 1996; Beccaria, Feres y Sáinz, 1999; Gontero, 2004), ni mucho menos de las diferentes regiones incluidas en las mediciones oficiales de pobreza (INDEC, 2003c).

<sup>20</sup> La metodología de “transición” se basa en un sistema de coeficientes con el fin de establecer la “Paridad de Poder de Compra del Consumidor” por región a partir de la Canasta Básica de Alimentos y las líneas de indigencia y de pobreza utilizadas en el Gran Buenos Aires (INDEC, 2002).

región, utilizando para ello datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996/97 (INDEC, 2003c). Para tal efecto, se puso en marcha un programa para desarrollar este sistema a nivel nacional, el cual incluía correcciones metodológicas en cuanto a las estimaciones de las poblaciones de referencia, la inclusión del costo por alquiler, el cambio de criterio de “costo mínimo”<sup>21</sup>, y una metodología de empalme para el Gran Buenos Aires entre otras novedades. Pero este proceso fue abruptamente interrumpido entre 2007-2008, en el contexto de la intervención al INDEC, sin que se haya informado alguna sobre su suspensión definitiva o reformulación.

Otro problema que enfrenta el método LP por ingresos está relacionado con la información de ingresos a nivel de los hogares a través de Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A lo largo de los años esta encuesta fue experimentando una serie de modificaciones en el diseño muestral, en los cuestionarios y en los procedimientos utilizados para captar los ingresos de los hogares. Los cambios en las variables de ingresos de la EPH describen al menos tres etapas: 1) 1985-1994: las preguntas utilizadas para relevar ingresos personales se mantuvieron casi sin cambios hasta octubre de 1994 según la formulación original; 2) 1995-2003: a partir de mayo de 1995 y hasta mayo de 2003 se modificaron y ampliaron las preguntas de ingresos, lo cual elevó el nivel de ingresos de los hogares, a la vez que redujo las no respuestas; y 3) 2003-Actualidad: a partir del primer semestre de 2003, la EPH se transformó de encuesta “puntual” (con aplicación en dos meses del año) a una encuesta “continua” (EPH-C) de estructura trimestral (INDEC, 2003b), modificándose tanto el marco de muestreo como las preguntas sobre ingresos.

La Tabla A.4 del apéndice da cuenta de los cambios ocurridos en el módulo de preguntas de ingresos individuales a lo largo de las últimas tres décadas<sup>22</sup>.

Por otra parte, a estos cambios se ha sumado la aplicación de un procedimiento de estimación oficial de no repuestas a las preguntas de ingresos. Hasta 2003 el INDEC

---

<sup>21</sup> Dado que los consumidores no son siempre optimizadores eficientes, puede suceder que la canasta de “costo mínimo” no sea representativa de las pautas de consumo de esa sociedad. Por lo tanto, el programa de investigación de 2003 proponía utilizar los precios unitarios que debía afrontar la población de referencia en cada región, surgidos de la propia encuesta ENGH 1996/97 (INDEC, 2003c: 39).

<sup>22</sup> Si bien a los fines de posibilitar “empalmes” entre las dos metodologías, el INDEC aplicó dos pruebas piloto con la EPH-C durante el primer semestre de 2003, al mismo tiempo que se aplicaba la EPH “puntual” de mayo de ese año, se ha corroborado en la práctica que los elevados niveles de no respuesta en las variables de ingresos obtenidos durante las pruebas piloto (38%) no permiten dicho empalme adecuado, incluso estimando la no respuesta a las preguntas de ingresos.

mantuvo el criterio de no corregir las omisiones<sup>23</sup>. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2003 el organismo comenzó a calcular las tasas de pobreza asignando valores a las variables de ingreso personal sin respuesta mediante la implementación de un método de imputación denominado “hot-deck”<sup>24</sup>. El problema aquí es que tales cálculos tienden a realizarse con una manifiesta discrecionalidad y sin información sobre de las operaciones realizadas en cada caso (Arakaki, Jaccoud y Pacífico, 2010).

De este modo, la fragilidad de algunos criterios operativos adoptados, los cambios que han sufrido las muestras y las áreas representadas por las encuestas, sumados al conjunto de problemas que hemos señalado en cuanto a los cambios operados en la medición de los ingresos personales a lo largo del tiempo, más las inconsistencias y la falta de actualización que presenta el cálculo de la CBA y la CBT, son objeciones metodológicas que abren dudas sobre la magnitud de la pobreza por LP a nivel nacional e impactan en cuanto a la imposibilidad de contar con series históricas comparables a lo largo del tiempo.

Por último, no es posible soslayar que la medición de la pobreza también ha estado afectada durante la última etapa por factores de orden políticos antes que metodológicos. La inaudita “intervención política” que sufrió el INDEC a partir de 2007 y que continúa hasta la actualidad, ha implicado adulterar en los hechos los procedimientos a partir de los cuales se estimaba la LP por ingresos en el país. Tal como se ha reseñado, la intervención política tuvo como motivo introducir una manipulación de los procedimientos utilizados para medir oficialmente los índices de precios (Forte, 2007; CELS, 2009; AEPA, 2010; Lindenboim, 2011)<sup>25</sup>. En este sentido, cualquier modificación metodológica que altere la serie del IPC tiene un impacto directo sobre la valoración de la CBA-GBA empleada como criterio para

---

<sup>23</sup> Se sabe que la captación de ingresos personales a través de la EPH subregistra ingresos, sea tanto por subdeclaración (Ciocchini y Montini, 2007; Crosta, 2000) como por no respuestas (Salvia y Donza, 1999), además de introducir por muestreo un efecto de truncamiento en las colas de la distribución de ingresos dado que las probabilidades de selección son muy bajas, por lo que el número esperado en muestra de los muy ricos o muy pobres tienden a no quedar representados (Cortés 2000: 246 a 251 y Cornia 2004: 31). Todo lo cual sesga la medición del ingreso según el tipo de fuente y el contexto socio-económico, afectando la estimación de la LP por ingresos. Sobre todo la no respuesta tiende a agravarse en períodos recesivos o de alta inflación, así como también en presencia de políticas tributarias más agresivas (Feres, 1998; Salvia y Donza, 1999).

<sup>24</sup> Este método consiste seleccionar, dentro de la clase de imputación correspondiente, un donante al azar, entre los que presentan valores válidos, y asignar este valor válido a la celda con el valor faltante (INDEC, 2009).

<sup>25</sup> La situación ha generado un amplio rechazo por parte los profesionales de las ciencias sociales, amplios sectores sociales y la oposición política (AEPA, 2010), a la vez que ha obligado a iniciar acciones judiciales (CELS, 2009).

estimar el resto de las canastas regionales y, por lo tanto, sobre el cálculo final de la extensión de la pobreza y sus variaciones por región y para el total del país<sup>26</sup>.

En el Cuadro 2 se presentan de manera resumida las tasas periódicas oficiales de indigencia y de pobreza, a nivel de hogares y de población urbana, para el período comprendido entre 1988 y 2010. Los resultados se presentan agrupados en etapas históricas, las cuales identifican similares condiciones metodológicas de medición de la pobreza por LP en el país. A su vez, el Cuadro 3, ofrece para su examen las variaciones relativas interanuales que experimentaron dichas tasas a lo largo del período.

La información que ofrecen estos cuadros permite reconstruir, aunque en trazos discontinuos, la evolución que ha seguido los indicadores de LP al interior de cada etapa. En general, tal como puede apreciarse, las mediciones de pobreza basadas en este método muestran una especial sensibilidad a los ciclos económicos de corto plazo. Como es de esperarse, en los períodos de alta inflación, recesión y/o alto desempleo, la incidencia de la pobreza tiende a crecer de manera importante, si no intervienen otros factores, debido a que se incluyen en el universo de la pobreza a personas que están sufriendo una pérdida de poder adquisitivo. Por el contrario, en los períodos de estabilidad de precios, crecimiento y/o alta ocupación, el proceso es inverso en cuanto que la medida de pobreza recoge el aumento de la capacidad de compra de la población.

En este sentido, los datos que brinda el Cuadro 3 resultan consistentes con las investigaciones que dan cuenta de los cambios experimentados por la economía, el mercado de trabajo y los programas de transferencia de ingresos aplicados por los gobiernos en cada una de las etapas consideradas.

---

<sup>26</sup>Aunque de relativa menor importancia pero no menos relevante es el hecho que las bases de datos trimestrales disponibles no informan sobre el momento en que se realizó la encuesta en cada registro, siendo imposible saber el valor de las CBA y CBT (mensuales) que deberían ser aplicadas en cada caso. Esto impide, usando tales micro datos, reconstruir las estimaciones oficiales sobre la pobreza por LP, las cuales a su vez se informan bajo un período semestral y no trimestral como podría hacerse (Arakaki, Jaccoud y Pacífico, 2010).

Cuadro 2: Evolución de las tasas de indigencia y de pobreza en personas y hogares según estimaciones oficiales. INDEC Argentina.

		Tasas de Indigencia		Tasas de Pobreza		
		Personas	Hogares	Personas	Hogares	
Gran Buenos Aires EPH <sup>(*)</sup>	1988	10.7	7.0	32.3	24.1	
	1989	16.5	11.6	47.3	38.2	
	1990	6.6	4.6	33.7	25.3	
	Cuestionario EPH IPA-INDEC y CBA-GBA 1985/1986	1991	3.0	2.2	21.5	16.2
		1992	3.2	2.5	17.8	13.5
		1993	4.4	3.2	16.8	13.0
	1994	3.5	3.0	19.0	14.2	
Gran Buenos Aires EPH <sup>(*)</sup>	1995	6.3	4.4	24.8	18.2	
	1996	7.5	5.5	27.9	20.1	
	1997	6.4	5.0	26.0	19.0	
	Ampliación de las preguntas de ingresos en el cuestionario individual de la EPH	1998	6.9	4.5	25.9	18.2
		1999	6.7	4.8	26.7	18.9
		2000	7.7	5.6	28.9	20.8
		2001	12.2	8.3	35.4	25.5
		2002	24.7	16.9	54.3	42.3
Total urbano EPH <sup>(*)</sup>	2001	13.6	9.4	38.3	28.0	
	2002	27.5	19.5	57.5	45.7	
CBA y CBT por región según CPCC-GBA	2003 (mayo)	26.3	17.9	54.7	42.6	
Total urbano EPH-C <sup>(**)</sup>	2003-I <sup>(1)</sup>	27.7	20.4	54.0	42.7	
	2003-II	20.5	15.1	47.8	36.5	
	Nuevo de diseño y cambio en las preguntas de ingreso y en el tratamiento de las no respuestas	2004-I	17.0	12.1	44.3	33.5
		2004-II	15.0	10.7	40.2	29.8
		2005-I	13.8	9.7	38.9	28.8
		2005-II	12.2	8.4	33.8	24.7
		2006-I	11.2	8.0	31.4	23.1
Total urbano EPH-C <sup>(*)</sup>	2006-II	8.7	6.3	26.9	19.2	
	2007-I	8.2	5.7	23.4	16.3	
	Manipulación del IPC-CBA y control político del programa EPH.	2007-II	5.9	4.4	20.6	14.0
		2008-I	5.1	3.8	17.8	11.9
		2008-II	4.4	3.3	15.3	10.1
		2009-I	4.0	3.1	13.9	9.4
		2009-II	3.5	3.0	13.2	9.0
		2010-I	3.1	2.7	12.0	8.1
		2010-II	2.5	2.1	9.9	6.8

<sup>(\*)</sup> Para estos períodos la información oficial sobre pobreza por LP está disponible para las ondas de la EPH de mayo y octubre de cada año salvo para el año 2003. A los fines de resumir la tabla se presentan aquí promedios anuales.

<sup>(\*\*)</sup> Para estos períodos el INDEC brinda información sobre LP en forma semestral, si bien las bases de datos son trimestrales.

<sup>(1)</sup> Estimaciones surgidas de las encuestas piloto de la EPH-C informadas oficialmente en 2010 cuya información primaria presenta inconsistencias o falta de variables que permitan la comparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes de prensa del INDEC.

Cuadro 3: Variaciones relativas interanuales en las tasas de indigencia y de pobreza en personas y hogares según información oficial. INDEC Argentina.

		Tasas de Indigencia		Tasas de Pobreza		
		Personas	Hogares	Personas	Hogares	
Gran Buenos Aires EPH <sup>(*)</sup>	1989/88	54.2%	65.7%	46.4%	58.5%	
	1990/89	-60.0%	60.3%	-28.8%	-33.8%	
	Cuestionario EPH IPA-INDEC y CBA-GBA 1985/1986	1991/90	-54.5%	52.2%	-36.2%	-36.0%
		1992/91	6.7%	13.6%	-17.2%	-16.7%
		1993/92	37.5%	28.0%	-5.6%	-3.7%
1994/93	-20.5%	6.3%	13.1%	9.2%		
Gran Buenos Aires EPH <sup>(*)</sup>	1996/95	19.0%	25.0%	12.5%	10.4%	
	1997/96	-14.7%	9.1%	-6.8%	-5.5%	
	Ampliación de las preguntas de ingresos en el cuestionario individual de la EPH	1998/97	7.8%	10.0%	-0.4%	-4.2%
		1999/98	-2.9%	6.7%	3.1%	3.8%
		2000/99	14.9%	16.7%	8.2%	10.1%
		2001/00	58.4%	48.2%	22.5%	22.6%
		2002/01	102.5%	103.6%	53.4%	65.9%
Total urbano EPH <sup>(*)</sup>	2002/01	102.2%	107.4%	50.1%	63.2%	
CBA y CBT por región	2003/02	-4.4%	8.2%	-4.9%	-6.8%	
Total urbano EPH-C <sup>(**)</sup>	03-II/03-	-26.0%	-26.0%	-11.5%	-14.5%	
	Nuevo de diseño y cambio en las preguntas de ingreso y en el tratamiento de las no respuestas	04-I/03-II	-17.1%	-19.9%	-7.3%	-8.2%
		04-II/04-I	-11.8%	-11.6%	-9.3%	-11.0%
		05-I/04-II	-8.0%	-9.3%	-3.2%	-3.4%
		05-II/05-I	-11.6%	-13.4%	-13.1%	-14.2%
		06-I/05-II	-8.2%	-4.8%	-7.1%	-6.5%
Total urbano EPH-C <sup>(*)</sup>	07-I/06-II	-5.7%	-9.5%	-13.0%	-15.1%	
	Manipulación del IPC-CBA y control político del programa EPH.	07-II/07-I	-28.0%	-22.8%	-12.0%	-14.1%
		08-I/07-II	-13.6%	-13.6%	-13.6%	-15.0%
		08-II/08-I	-13.7%	-13.2%	-14.0%	-15.1%
		09-I/08-II	-9.1%	-6.1%	-9.2%	-6.9%
		09-II/08-I	-12.5%	-3.2%	-5.0%	-4.3%
		10-I/09-II	-11.4%	-10.0%	-9.1%	-10.0%
		10-II/10-I	-19.4%	-22.2%	-17.5%	-16.0%

(\*) Para estos períodos la información oficial sobre pobreza por LP está disponible para las ondas de la EPH de mayo y octubre de cada año salvo para el año 2003. A los fines de resumir la tabla se presentan aquí promedios anuales.

(\*\*) Para estos períodos el INDEC brinda información sobre LP en forma semestral, si bien las bases de datos son trimestrales.

<sup>(1)</sup>Estimaciones surgidas de las encuestas piloto de la EPH-C informadas oficialmente en 2010 cuya información primaria presenta inconsistencias o falta de variables que permitan la comparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 2.

Durante la primera etapa (1988-1994), las variaciones experimentadas por las tasas de pobreza e indigencia entre 1988 y 1989 en el Gran Buenos Aires se corresponden con la crisis recesiva y el proceso inflacionario que tuvo lugar en el país durante esos años; así como con el proceso posterior, entre 1990-1994, de recuperación económica y estabilidad

monetaria. A la vez, el aumento de la pobreza en 1994 se explica por el aumento del desempleo en el contexto de las reformas estructurales aplicadas durante esos años.

En el período siguiente (1995-2003), el comportamiento de la pobreza resulta también consistente, si bien las comparaciones en términos de magnitudes con el período anterior no son aconsejables. El aumento en las tasas entre 1995 y 1996 da cuenta del efecto recesivo que tuvo la “crisis del Tequila” sobre la economía del país; de la misma manera que su caída posterior, en 1997 y 1998, a consecuencia de la reactivación económica y la caída de la desocupación. Por último, las variaciones posteriores expresan, en primer lugar, el estancamiento experimentado por el empleo (1999-2000) y, en segundo lugar, las consecuencias recesivas de la crisis financiera, la devaluación cambiaria y el efecto de la inflación (2001-2002). Asimismo, los datos correspondientes al total urbano del país -a partir de 2001- también recogen esta tendencia. Incluso, la información correspondiente a 2003 da cuenta de la incipiente recuperación económica y el impacto de los programas masivos de transferencia de ingresos.

En cuanto al período posterior (2003-2006), la tendencial caída de las tasas de indigencia y de pobreza resultan coherentes con una fuerte caída que experimentó la inflación, una tasa de crecimiento del PBI del 8% anual y la sostenida reducción del desempleo. Asimismo, la caída menos acelerada de los indicadores de pobreza en el primer semestre de 2006 sería expresión del menor crecimiento del empleo y del repunte de la inflación que comenzaron a tener lugar ese año. A partir de ese momento, la siguiente etapa, durante la cual se viene manipulando el IPC oficial, las variaciones en las tasas de pobreza no parecen dar cuenta de este relativo cambio de condiciones. Apenas recoge los efectos recesivos de la crisis financiera de 2008-2009, a la vez que tampoco la intensidad de la pobreza por ingresos se habría visto afectada por las altas tasas de inflación de esos años, en particular entre 2009-2010, la cual habría sido superior al 30% anual según casi todas las fuentes privadas.

## EL EFECTO DE LA MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS SOBRE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS

La manipulación estadística del IPC a partir de 2007 ha tenido un fuerte impacto en diferentes mediciones sociales. El caso más notorio, aunque no el único, es la estimación de

la pobreza a través del método de LP. Debido a la pérdida de credibilidad de las estimaciones oficiales, distintos centros académicos y consultoras privadas han desarrollado sus propias estimaciones de pobreza e indigencia, utilizando la misma metodología que el INDEC, incluso aceptando como válida la información que ofrece la EPH-C pero empleando para la valorización de los productos de la CBA y el costo de la CBT índices de precios diferentes a los oficiales.

En lo que sigue, a manera de contrastar los resultados oficiales que documenta el INDEC, se presentan estimaciones de tasas de indigencia y de pobreza elaboradas por dos centros de investigación privados: el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina ligado a la Central de Trabajadores Argentinos (CIFRA-CTA) y la empresa de investigación SEL Consultores.

El CIFRA-CTA ofrece una estimación semestral de las tasas de indigencia y de pobreza para el período 2006-2010 utilizando las bases de datos de la EPH-C del INDEC, pero el valor de las respectivas canastas se calcula empleando un índice denominado “IPC 7 Provincias”, los cuales son ajustados con datos de la ENIGH 1996/97 para estimar una CBA-GBA no oficial (CIFRA-CTA, 2011).<sup>27</sup>

La empresa SEL Consultores también utiliza las bases de datos de la EPH-C para realizar sus estimaciones semestrales de pobreza. No obstante, para la valorización de CBA utiliza el IPC-SEL, que denomina “independiente”, el cual surge de un relevamiento propio en el Gran Buenos Aires -aunque a partir de una muestra de locales mucho más reducida- de los precios de los productos que componen la CBA oficial (SEL Consultores, 2010).

En el Cuadro 4 se comparan para el período 2006-2010 los valores oficiales de la CBA y la CBT, por adulto equivalente, con las que utilizan estas fuentes alternativas para estimar la pobreza por LP. Al respecto, cabe observar que si bien se parte en el segundo semestre de 2006 de valores similares -antes de la intervención del INDEC-, dados los diferentes IPC utilizados para actualizar los precios, los costos a pesos corrientes de ambas canastas son al final del período muy diferentes. Mientras que para el INDEC los valores se incrementaron entre 2006 y 2010 un 40% y un 39.5% respectivamente (a un promedio de

---

<sup>27</sup> El índice “IPC-7 Provincias” pondera los resultados de relevamientos de precios provenientes de los IPC de las ciudades de Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma, generados por las respectivas direcciones provinciales de estadísticas, las cuales reproducen, aunque de manera parcial, la misma metodología aplicada por el INDEC para estimar el IPC-GBA oficial antes de la intervención del INDEC (CENDA, 2010)

10.7% y 9.9% anual), para SEL Consultores el incremento habría sido superior al 170% en ambas canastas (con promedios anuales superiores al 40%). En el caso de CIFRA-CTA, si bien estos incrementos habrían sido menores, los mismos habrían de todos modos superado el 130% (con alrededor de un promedio anual del 33%).

Cuadro 4: Evolución del costo promedio de la CBA y la CBT por adulto equivalente a precios corrientes correspondientes a los segundos semestres de cada año. Comparación INDEC, CIFRA y SEL Consultores.

	Valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En pesos corrientes.			Valor de la Canasta Básica Total (CBT). En pesos corrientes.		
	INDEC	CIFRA	SEL	INDEC	CIFRA	SEL
2006-II	129	128	128	282	281	281
2007-II	140	168	170	307	365	364
2008-II	146	205	201	315	445	443
2009-II	160	236	261	337	513	589
2010-II	181	299	348	393	648	754
Var. % 2010/06	40.3%	133.6%	171.9%	39.5%	129.9	168.3%
Var. % Prom. anual	10.7%	33.4%	42.9%	9.9%	32.5%	42.1%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INDEC, CIFRA-CTA y SEL Consultores.

Si bien las diferencias con respecto a los valores oficiales son importantes, las tres fuentes coinciden en que los costos de la CBA y la CBT se incrementaron durante el período. Este hecho es importante debido a que si no intervinieran otros procesos socio-demográficos o económicos, cabría esperar que las tres fuentes trazaran un aumento en las tasas de indigencia y pobreza. Sin embargo, esto no ocurre y, tal como muestra el Cuadro 5, las principales diferencias que presentan las distintas fuentes se refieren a la extensión de la pobreza pero no a su evolución.

De acuerdo con esto, el INDEC registra a lo largo de todo el período 2006-2010 una tendencia marcadamente decreciente en ambas tasas, siendo esta caída un poco más constante en materia de indigencia y algo más irregular en materia de pobreza. En el caso de las fuentes alternativas de información, si bien la evaluación final no difiere en cuanto al descenso, la caída habría sido de menor intensidad y el proceso más irregular. Este hecho no debe sorprender en tanto que, tal como se ha argumentado, las tres mediciones trazan

sus resultados utilizando el mismo método y la misma fuente de información de los hogares (EPH\_C), mientras que sólo difieren en cuanto a la evolución de los precios a partir de los cuales se determinan los valores de las líneas de indigencia y de pobreza de cada hogar.

Cuadro 5: Evolución de las tasas de indigencia y de pobreza para la población urbana a partir de datos de la EPH-C de los segundos semestres de cada año. Comparación INDEC, CIFRA-CTA y SEL Consultores.

	% de Personas bajo la línea de Indigencia			% de Personas bajo la línea de pobreza		
	INDEC	CIFRA	SEL	INDEC	CIFRA	SEL
2006-II	8.7	8.5	9.2	26.9	26.2	29.8
2007-II	5.9	8.3	8.3	20.6	25.9	28.5
2008-II	4.4	8.3	6.7	15.3	25.0	23.2
2009-II	3.5	6.6	7.2	13.2	24.8	24.0
2010-II	2.5	6.1	7.0	9.9	22.9	23.0
Var. % 2010/06	71.3%	28.2%	23.9%	63.2%	25.0%	23.5%
Var. % Prom. anual	17.8%	7.1%	6.0%	15.8%	6.3%	5.9%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INDEC, CIFRA-CTA y SEL Consultores.

De esta manera, aunque parten de magnitudes diferentes, las tres fuentes -incluida la oficial- llegan a coincidir en un relato unificado sobre los procesos económicos asociados a la evolución de la pobreza en la Argentina durante los últimos años. En primer lugar, entre 2006 y 2008, el aumento de la demanda de empleo de baja calificación, las políticas de control de precios y las mejoras salariales y previsionales, habrían elevado la capacidad media de consumo de los hogares sobre el aumento que habrían registrado el costo de las canastas como resultado de la inflación. En 2009, debido a los efectos de la crisis mundial sobre la economía interna, tanto la tasa de indigencia como de pobreza habrían dejado de caer o habrían levemente aumentado -sobre todo la tasa de indigencia-, pero sin grandes sobresaltos debido a políticas contra cíclicas que redujeron el impacto negativo de la crisis sobre el empleo y evitaron la caída de los salarios reales en el sector formal. Por último, en 2010, la situación habría nuevamente mejorado, a pesar de la lenta recuperación de la demanda de empleo, debido al sostenimiento de las remuneraciones reales a través de la regulación del salario mínimo, los controles de precios y la asistencia económica a los hogares del sector informal a través de programas condicionados de ingresos.

Sin embargo, sería un error suponer, a partir de eventuales coincidencias en cuanto a las correlaciones entre ambos tipos de medidas, que las diferencias son sólo de orden metodológico fundadas en decisiones operativas sobre la manera en que se fijan los valores de las canastas. La introducción de cambios en los procedimientos tradicionalmente aplicados para estimar el valor de la CBA y la CBT traza nuevos supuestos teóricos al método LP, los cuales alteran no sólo el valor de los umbrales de pobreza sino también los resultados y el modo en que deben ser interpretados los mismos.

Al respecto, el nivel de diferencias que presentan las magnitudes sobre la extensión de la pobreza según la fuente utilizada no permite hacer referencia a errores estadísticos o sesgos estocásticos. Mientras que para el INDEC en 2010 sólo el 2.5% y el 9.9% de la población urbana no lograba todavía acceder a través de los ingresos monetarios a las capacidades de consumo necesarias para no ser indigente o pobre, respectivamente, para los estudios privados, tales incidencias alcanzarían entre un 6.0-7.1% y 22.9-23.0%, respectivamente. Es decir, los estudios privados estiman una extensión de la pobreza por LP superior en más del doble que las identificadas por las tasas oficiales. ¿Cómo se explican estas tan marcadas diferencias que surgen en las tasas de indigencia y de pobreza como resultado los diferentes precios con los que se actualizan las canastas?

Desde la perspectiva oficial, dado que los precios de los bienes y servicios que consumen los pobres han pasado a estar políticamente “regulados” a través de una serie de controles económico-administrativos a cargo del gobierno, los procedimientos asociados al cálculo del IPC-GBA tradicional ya no son confiables, por lo tanto, dicho índice ha dejado de ser válido para estimar los costos de las líneas de indigencia y de pobreza. Ahora bien, aunque no haga explícito, este argumento introduce una serie supuestos y procedimientos que afectan no sólo la medición de la pobreza por LP sino también su debida interpretación.

En principio, si el argumento es cierto, podría provisoriamente aceptarse que en efecto son necesarios nuevos índices capaces de recoger el impacto de las políticas gubernamentales en materia de precios sobre el valor real de las canastas que miden la pobreza por LP. Sin embargo, tal reformulación metodológica implica introducir de manera algo ligera el supuesto de que las privaciones en materia de capacidad de consumo de la población no sólo son función de los ingresos y la composición familiar sino también del modo en que el gobierno regula los precios de los bienes y servicios que integran dichas

canastas. Pero la solidez del argumento se complica aún más si se considera que la validez del método bajo esta nueva definición requiere que el acceso a dichos precios sea universal y no exclusivo de determinados segmentos vulnerables de la población, tal como sostiene el discurso oficial. Si eso fuera así, es decir, si la política tuviera sólo como destinatarios a los segmentos vulnerables, la estimación de las líneas de indigencia y de pobreza de cada hogar no debería hacerse ajustando el precio de las canastas sino por vía de una ponderación en los ingresos de los hogares efectivamente beneficiarios de tales políticas.

Pero en el caso de que los supuestos introducidos sean falaces, es decir, que las regulaciones gubernamentales no intervienen de manera efectiva ni universal sobre las capacidades de consumo de la población, los ajustes introducidos por el INDEC tienen un efecto fuertemente negativo hacia los pobres. En especial, este error tiende a sub-evaluar las necesidades monetarias mínimas (normativas) requeridas para no caer en ninguna condición de pobreza. En los hechos esto implica desconocer la existencia de pobres y, eventualmente, excluirlos de las políticas orientadas a su asistencia directa.

De esta manera, el INDEC ha introducido una nueva definición teórico-metodológica alrededor de las líneas de pobreza. Mientras que para la medida por LP anterior, los umbrales surgían de estimar el “costo mínimo” de una canasta normativa consumida por una población de referencia no pobre, para la nueva LP oficial los umbrales de pobreza surgen del “costo mínimo” de una canasta normativa a precios regulados y supuestamente accesible al menos para los pobres. Sin duda, ambas definiciones abren tanto una discusión teórica como política alrededor de los parámetros que deben usarse para evaluar la pobreza.

Para la explicación oficial la inflación que afecta a los precios corrientes de los bienes y servicios que consumen los pobres tiene un impacto menor sobre esta población debido tanto a los factores vinculados con la recuperación económica (sobre los cuales hay acuerdo entre la fuente oficial y las privadas), como al selectivo control gubernamental impuesto sobre los costos mínimos y el acceso por fuera del mercado de tales bienes, lo cual hace posible que los pobres cuenten con umbrales monetarios de indigencia y de pobreza más económicos. Las fuentes alternativas rechazan estos argumentos, no sólo por inverosímiles sino por inconsistentes con otros datos de la realidad que dan cuenta del escaso grado de penetración e impacto real que han tenido tales políticas. Por otra parte, la

falta de explicitación de los criterios y procedimientos adoptados a partir de los cuales se estima el nuevo IPC oficial hace estéril la discusión metodológica.

De esta manera, por mucho que las diferentes fuentes coincidan en parte en de la descripción que hacen sobre la evolución de la pobreza durante estos últimos años, los distintos supuestos asociados a cada medida, más allá de cualquier crítica metodológica, determinan que las magnitudes comparadas refieran a conceptos distintos de pobreza y demanden distintos tipos de políticas públicas para su superación. En tal sentido, no deja de ser paradójico que un gobierno que se dice ser progresista y estar a favor de los más necesitados se sirva de un “empobrecimiento” de los umbrales mínimos de bienestar para ocultar pobres y mostrar éxitos extraordinarios en materia social.

## CONCLUSIONES

Las estadísticas oficiales son indispensables en una sociedad democrática ya que proveen de información confiable que le permiten a la ciudadanía ejercer su derecho a estar informados, participar en vida social, controlar las acciones de gobierno y tomar decisiones. A su vez, los buenos gobiernos requieren también de esta información para planificar, evaluar y corregir su accionar. Por eso resulta indispensable que los organismos oficiales a cargo de esta tarea faciliten al propio Estado y al conjunto de la sociedad estadísticas públicas válidas, confiables y actualizadas.

En la Argentina, a partir de la recuperación democrática el sistema estadístico nacional hizo sin duda importantes esfuerzos para medir la pobreza a través de diferentes métodos y fuentes de información. Los métodos escogidos fueron el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el de Línea de Pobreza (LP) por ingresos. Los avances fueron significativos, ocurriendo en diferentes etapas económicas y políticas del país. Sin embargo, los esfuerzos no siempre fueron sistemáticos y continuados, de manera que los proyectos que permitían el progreso de las estadísticas sociales se vieron afectados. En cuanto a las condiciones externas, por políticas de ajustes, presiones políticas, cambios en los equipos técnicos y descoordinación en el propio sistema estadístico nacional; y, en cuanto a condiciones internas, a falta de claridad o coherencia sobre los marcos teóricos subyacentes a los objetos de desarrollo propuestos, la naturaleza de los problemas que planteaba cada método y las decisiones metodológicas adoptadas para resolverlos.

Como resultado de este proceso social, se presentan abundantes estadísticas oficiales disponibles a los usuarios, pero no existe acuerdo sobre la real magnitud de la pobreza en la Argentina, ni sobre el sentido de los cambios ocurridos durante las últimas décadas. Esto se debe a las limitaciones e inconsistencias que presenta la información oficial para establecer umbrales en estrecha correspondencia con las definiciones que busca medir, a la vez que las modificaciones introducidas impiden tener resultados comparables en el tiempo. Sin duda, la medición de la pobreza es una tarea compleja que abarca aspectos muy variados puesto que la metodología utilizada no es neutra en cuanto al resultado que se obtiene. La falta de claridad teórica al respecto tiene efectos directos sobre la interpretación de los resultados alcanzados, los diagnósticos que se hacen a partir de los mismos y de las acciones que deben emprenderse para superar la pobreza.

En el marco de estos y otros problemas que giran alrededor de la medición de la pobreza en la Argentina, el objetivo de este trabajo ha sido mostrar algunas de las inconsistencias teóricas y debilidades metodológicas que se esconden detrás de las diferencias en y entre los métodos de medición oficial de la pobreza por NBI y LP. Con este fin, hemos señalado que todo método surge de supuestos y definiciones teóricas más o menos explícitas que condicionan tanto las estructuras metodológicas como las decisiones operativas, lo cual tiene efectos no siempre deseados, pero inevitables, sobre las posibilidades de una adecuada interpretación de los resultados al que puede arribarse con cada uno. Por lo tanto, hemos sostenido la idea de que ambas propuestas, más allá de sus propias limitaciones teóricas, metodológicas o informativas, sirven para medir fenómenos distintos.

Siguiendo esta perspectiva hemos presentado algunas de las claves teóricas que ofrece el método de medición de pobreza por NBI, a partir de las cuales se derivan -aunque con relativa arbitrariedad y muy poca generosidad hacia los pobres- una serie de dimensiones, indicadores y umbrales de pobreza. De esta manera, el método apunta a medir privaciones absolutas respecto de “necesidades básicas” de tipo estructural-patrimonial que resultan en una clasificación de manera legal y no ambigua, de un hogar como pobre. A partir de esta definición, el análisis de los resultados concretos que arroja en la Argentina la aplicación del método NBI a los datos de los últimos tres censos de población da cuenta de una serie de hechos significativos. En primer lugar, muestra que durante la década del

ochenta -de menor crecimiento y atraso económico pero con un Estado todavía activo en inversiones sociales- tuvo lugar una importante mejora en la reducción de la pobreza por NBI, sobre todo a nivel de las jurisdicciones más pobres, tanto a nivel absoluto como relativo. En segundo lugar, es evidente que durante la década del noventa -de mayor crecimiento pero con reformas estructurales y modernización económica- la caída fue mucho menos significativa, incluso el número de hogares pobres por NBI experimentó un aumento en términos absolutos.

En este marco hemos reseñado una serie de objeciones y alterativas efectuadas al método NBI por algunas investigaciones nacionales. En particular, hemos prestado atención a las críticas que dieron lugar al método matricial NBI-LP, así como al Índice de Privaciones Materiales de los Hogares (IPMH). En ambos casos hemos calificado de poco legítimas tales críticas, se centran en cuestionar la no consideración de recursos corrientes, lo cual no está presente en la definición de la pobreza por NBI. Asimismo, la supuesta solución que ofrecen en cuanto a combinar indicadores de necesidades básicas no satisfechas y de ingresos corrientes insuficientes, nos parece que no sólo no resuelven los problemas sino que además introducen nuevas ambigüedades tanto a los significados como a los resultados que tales métodos producen.

Sin embargo también hemos destacado que el problema central del método NBI es la pérdida de validez teórica que estarían sufriendo las dimensiones, indicadores y umbrales que forman parte de la definición de pobreza. Los cambios ocurridos durante las últimas décadas ofrecen actualmente expectativas, horizontes y umbrales de “necesidades básicas” más elevadas que en las décadas pasadas; de manera llamativa, el tema no es objeto de investigación ni de debate. Por otra parte, la dificultad adicional definir de modo teóricamente legal cuáles serían estos nuevos parámetros, da cuenta de la ambigüedad o imprecisión teórica que caracteriza tanto a este como a otros métodos, incluido el método LP.

Con igual perspectiva hemos abordado la revisión metodológica de LP por ingresos tal como se aplica en la Argentina. Al respecto señalamos que se trata de un método que mide pobreza absoluta en forma indirecta o potencial. En este caso, la LP identifica si las personas pueden o no tener acceso económico a una canasta normativa de bienes y servicios básicos dependiendo de los ingresos corrientes que percibe el hogar, pero no si en

efecto lo hacen. En el caso argentino, este ejercicio se realiza tomando como umbrales o líneas de corte el valor de mercado de dos canastas básicas, una de indigencia capaz de garantizar los requerimientos calóricos diarios de una persona adulta tomada como parámetro; y otra de pobreza propiamente dicha, la cual incluye la anterior pero agrega otros consumos no alimentarios considerados necesarios. La primera se la denomina Canasta Básica Alimentaria (CBA) y a la segunda Canasta Básica Total (CBT). Una vez establecida el valor de tales canastas en un período de referencia, se calculan para cada hogar el costo total de las mismas según cantidad de miembros y composición de los mismos y, por último, se comparan tales resultados con los ingresos corrientes obtenidos por los hogares durante ese período. A partir de esto son clasificados como indigentes o como pobres las personas que viven en hogares cuyos ingresos fueron menores a las respectivas líneas de indigencia y de pobreza establecidas para cada hogar.

Tal como se ha mencionado esta estrategia enfrenta una serie de contradicciones e imprecisiones teórico-metodológicas. Desde el campo teórico, es objetable el supuesto de utilidad que subyace al método de medición, la ambigüedad que se introduce al querer medir la capacidad de consumo de las personas a través de los ingresos familiares y el modo en que se fijan los requerimientos calóricos de las personas y la población que se toma de referencia para constituir las canastas básicas. Asimismo, es mucha la inestabilidad que genera el uso de precios relativos, lo cual hace que dos líneas idénticas en términos físicos puedan ser valuadas de forma muy diferente.

A estas cuestiones más generales se suman en el caso del método LP por ingresos en la Argentina, sesgos, errores e impresiones de orden metodológico pero comprometidos con cuestiones teóricas: a) la utilización de canastas de indigencia y de pobreza desactualizadas (EIGH - 1985/86), sólo representativas de la región del Gran Buenos Aires y cuyos valores se estiman a partir del IPC de esa región; y b) la aceptación de medidas de ingresos familiares a través de la EPH afectados por los cambios en el instrumento a lo largo del tiempo (1988, 1995 y 2003), así como por la no declaración, subdeclaración, truncamiento de los ingresos por parte de los hogares. Ambos tipos de problemas tienen efectos tanto sobre los resultados como sobre la posibilidad de realizar comparaciones válidas a lo largo del tiempo. En este sentido, las variaciones en las tasas de pobreza e indigencia mostraron

ser más representativas que la estimación de los respectivos niveles, especialmente afectados por los cambios metodológicos.

A todo esto debe sumarse, aunque se trata de un hecho de naturaleza diferente, la inaudita “intervención política” sufrida por el INDEC a partir de 2007, la cual instrumentó - entre otras acciones- una manipulación del índice oficial de precios (IPC-GBA) que tiene un efecto directo sobre los valores de la CBA y la CBT y, por lo tanto, sobre el cálculo de la pobreza. Al comparar los resultados oficiales con investigaciones privadas que actualizan los valores de estas canastas usando índices alternativos mostramos que el impacto de tales adulteraciones afecta especialmente los niveles pero no la representación de la tendencia que describen las variaciones ocurridas en tasas de indigencia y de pobreza durante la etapa de manipulación de precios. Aunque mostrando menor intensidad en la caída de ambos indicadores, las variaciones que registran las fuentes privadas van en un sentido igualmente descendente a las documentadas por las estadísticas oficiales.

Pero los supuestos cambios técnicos introducidos por “vía política” han implicado incorporar nuevos supuestos teóricos y criterios metodológicos al método de LP por ingresos tal como se aplicaba en la Argentina hasta 2007. Este hecho reviste particular importancia debido a que se altera la interpretación tanto de la magnitud de la pobreza como de sus variaciones, perdiendo por lo tanto validez las comparaciones con el método LP oficial a lo largo del tiempo y entre los resultados que ofrecen las fuentes privadas. Creemos que se puede sostener la tesis de que en ambos tipos de mediciones están presentes distintas definiciones de pobreza y no un mismo fenómeno medido por diferente método de cálculo. A partir de ello las diferencias de niveles, las variaciones y las tendencias que ellas describen derivan en explicaciones, diagnósticos y recomendaciones de política muy distintas.

De esta manera, la situación de las diferentes estadísticas oficiales sobre la pobreza en la Argentina no parece estar en un momento ideal. Además de los hechos que han afectado la legalidad de las mediciones realizadas durante el último periodo, cabe reiterar las confusiones teóricas y la precariedad metodológica que afecta desde hace más tiempo a los diferentes métodos que se aplican. Quizás detrás de estos problemas no siempre haya un móvil político, pero el efecto objetivo es que las pobrezas tienden a reducirse en la Argentina -cualquiera sea el método empleado- al mismo tiempo que se “devalúa” tanto la

calidad de los procedimientos que permiten su medición, como los umbrales a partir de los cuales los pobres deberían dejar de serlo. Por lo cual, tampoco debería extrañar que tenga lugar empobrecimiento de las políticas que procuran luchar contra la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- AEPA (Asociación de Estudios de Población de la Argentina) (2010), “AEPA y el Censo”, documento de AEPA sobre el futuro Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, URL: [http://www.alapop.org/2009/docs/AEPA\\_y\\_el\\_CENSO\\_2010.pdf](http://www.alapop.org/2009/docs/AEPA_y_el_CENSO_2010.pdf) . [Fecha de consulta: 15 de Enero del 2012].
- Albornoz, Facundo y Diego Petrecolla (1996), “Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires, 1980- 1995”, *Económica*, vol. XLII, pp. 1-28, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Altimir, Oscar (1979), “La dimensión de la pobreza en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, CEPAL.
- Alvarez, Gustavo; Alicia Gómez; Ariel Lucarini y Fernanda Olmos (1997), “Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales”, *Congreso Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Alvarez, Gustavo; Ariel Lucarini y Silvia Mario (2001), “La pobreza a partir de los datos censales: nuevos desarrollos basados en la Capacidad Económica de los hogares. Censo Experimental, Pergamino, 1999”, *VI Jornadas Argentinas de Estudios de la Población*, Neuquén, Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Alvarez, Gustavo (2002), “Capacidad económica de los hogares. Una aproximación a la insuficiencia de ingresos”, *Notas de población*, núm. 74, pp. 213-250, Santiago de Chile, CELADE.
- Arakaki, Agustín, Florencia Jaccoud y Laura Pacífico (2010), “Encuesta Permanente de Hogares, 2003-2009. Un Primer análisis de los efectos de la nueva metodología sobre los indicadores del mercado de trabajo”. Buenos Aires, Documento del CENEP (mimeo).
- Atkinson, Anthony Barnes (1991), “Comparing poverty rates internationally: lessons from recent studies in OECD countries”, en *World Bank Economic Review Vol 5*, pp 3-21, London School of Economics, Oxford.
- Beccaria, Luis; Juan Carlos Feres y Pedro Sáinz (1999), “Medición de la Pobreza: Situación Actual de los Conceptos y Métodos”, 4<sup>to</sup> *Taller Regional del MECOVI*, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujín (1985), “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, en *INDEC Documento de trabajo núm. 6*, Buenos Aires, INDEC.
- \_\_\_\_\_ (1991), “Sobre la Medición de la Pobreza: Enseñanzas a partir de la Experiencia Argentina”, *Documento de Trabajo UNICEF*, Buenos Aires.
- Boltvinik, Julio (1997), “Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza”, en *Pobreza y condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, pp.379-400, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1991), “La medición de la pobreza en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, pp. 423-42, México.
- Bunge, Mario (1989), *Mente y sociedad*, Madrid, Alianza Universidad.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2009), “Presentación de Recurso de reconsideración con recurso jerárquico en subsidio. Solicitan medidas”,

URL:[http://www.cels.org.ar/common/documentos/INDEC\\_recurso.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/INDEC_recurso.pdf), [Fecha de consulta: 15 de Enero del 2012].

- CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino) (2010), *El Trabajo en Argentina. Condiciones y Perspectivas*, Informe trimestral núm. 19, pp. 2-09, Buenos Aires, CENDA.
- CEPA (1992), “Evolución reciente de la pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires. 1988-1992”, *Documento de trabajo núm. 2*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica.
- (1993), “Necesidades básicas insatisfechas. Evolución intercensal. 1980-1991”, *Documento de trabajo núm. 1*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica.
- (1994), “Mapas de la pobreza en la Argentina”, *Documento de trabajo núm. 4*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Secretaría de Programación Económica.
- CEPAL y PNUD (1989), “Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas”, Naciones Unidas/CEPAL-División de Estadística y Proyecciones, Santiago de Chile.
- CIFRA-CTA (2011), “El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002- 2011”, *Informes de Coyuntura*, núm. 7, pp. 5-12, Buenos Aires.
- Ciocchini, Francisco y Gabriel Molteni (2007), “Medidas Alternativas de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006”, *Documento de Trabajo núm. 16*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina-Facultad de Ciencias Sociales y Económicas-Departamento de Economía.
- Cortés, Fernando (2002), “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso”, *Papeles de Población*, Nueva Época, año 8, núm. 31, pp. 9-24, Toluca, México.
- Coudouel, Aline; Jesko Hentschel y Quentin Wodon, (2002), *Medición y análisis de la pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Crosta, Facundo Luis (2001), “La medición de la pobreza en la Argentina. Revisión metodológica y estimaciones” *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Reunión Anual 36, pp. 1-26 ,Buenos Aires.
- Feres, Juan Carlos (1998), “Falta de respuestas a las preguntas sobre el ingreso. Su magnitud y efectos en las encuestas de hogares de América Latina”, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, MECOVI.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001), “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *CEPAL Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos núm. 7*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Forte, Miguel Angel (2007), “INDEC: Los números, el miedo y el dinero”, *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, año 9, núm. 21, pp. 59-61, Buenos Aires.
- Giusti, Alejandro (1988), “Pobreza” en *Programa diseño conceptual del Censo Nacional de Población y vivienda de 1990*, Informe de investigación N° 23, INDEC, Buenos Aires.
- Gontero, Sonia Inés. (2004), “¿Cuáles Son Las Limitaciones de las Estadísticas de Pobreza en Argentina?”, *Documento de Trabajo, núm. 3*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba-Instituto de Economía y Finanzas.

- INDEC (1984), *La pobreza en Argentina*, colección Estudios núm. 1, Buenos Aires, INDEC.
- (1990), *La Pobreza Urbana en Argentina*, Buenos Aires, INDEC.
- (1994), “Pobreza: modelo alternativo de medición a partir de datos del Censo de 1991”, en *Documento de Trabajo núm. 24*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas Poblacionales-Desarrollo de Nuevas Metodologías para el estudio de la pobreza con datos censales, INDEC.
- (2000), “Las Necesidades Básicas Insatisfechas: Sus Deficiencias Técnicas y su Impacto en la Definición de Políticas Sociales”, 5to Taller Regional del MECOVI, Buenos Aires, MECOVI.
- (2002), *Paridades de Poder de Compra del Consumidor*, Buenos Aires, Dirección de Índices de Precios de Consumo, INDEC.
- (2003a), “El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001: El Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)”, en *Documento de Trabajo núm. 61*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas Poblacionales-Desarrollo de Nuevas Metodologías para el estudio de la pobreza con datos censales, INDEC.
- (2003b), *La nueva Encuesta Permanente de Hogares en Argentina*, Buenos Aires, INDEC.
- (2003c), “Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza”. *Taller del MECOVI*, Buenos Aires, INDEC.
- (2009), “Ponderación de la muestra y tratamiento de valores faltantes en las variables de ingreso en la EPH”, *Metodología* núm. 15, INDEC, Buenos Aires.
- INDEC-IPA (1988a), “Investigación sobre pobreza en Argentina”, en *Serie Metodológica núm. 1*, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- (1988b), “Canasta Básica De Alimentos-Gran Buenos Aires”, en *Serie Metodológica núm. 3*, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- Lindenboim, Javier (2011) “La Estadísticas oficiales en Argentina, ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?” *Revista Trabajo y Sociedad* núm.16, vol. XV, pp. 19-38, Santiago del Estero.
- Medina Hernández, Fernando (1995), “Programa para estimar medidas de pobreza con datos agrupados (POVCAL)”, 5° Taller internacional sobre pobreza, México, INEGI/CEPAL/OIT.
- Mentz, Raul Pedro (1991), “Sobre la historia de la estadística oficial en Argentina”, *Estadística Española*, Vol. 33, Núm. 128, 1991, págs. 501 a 532, Instituto de Investigaciones Estadísticas (INIE), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán.
- Ravallion, Martin (1994), *Poverty Comparisons*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- (1996), “Issues in Measuring and Modelling Poverty”, *Economic Journal*, núm. 106, pp. 1328-1343.
- Salvia Agustín y Eduardo Donza (1999), “Problemas de medición y sesgos de estimación derivadas de las no respuesta a la preguntas de ingresos en la EPH (1990-1997)”, *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 18, [Faltan volumen, número y páginas], Buenos Aires, ASET.
- SEL Consultores (2010), “Situación laboral y social de la Argentina”, pp. 2-11, Buenos Aires, Newsletter SEL Consultores.

Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*,  
Oxford, Clarendon Press.  
————— (1984), *Resource, values and development*. Harvard University Press,  
Cambridge.

## APÉNDICE

**Tabla A.1: Composición de la Canasta Básica de Alimentos (CBA-GBA) de un adulto equivalente (mensual). INDEC Argentina.**

Componente	Gramos	Especificaciones
pan	6,060	
galletitas saladas	420	
galletitas dulces	720	
arroz	630	
harina de trigo	1,020	
otras harinas (maíz)	210	
fideos	1,290	
papa	7,050	
batata	690	
azúcar	1,440	
dulces	240	de leche de batata mermeladas
legumbres secas	240	lentejas porotos arvejas
hortalizas	3,930	acelga cebolla lechuga tomate zanahoria zapallo tomate en lata
frutas	4,020	banana mandarina manzana naranja
carnes	6,270	asado carnaza carne picada cuadril falda con hueso nalga paleta pollo
huevos	630	
leche	7,950	
queso	270	fresco crema cuartirolo de rallar
aceite	1,200	mezcla
bebidas edulcoradas	4,050	jugos para diluir/gaseosas
bebidas gaseosas sin edulcorar	3,450	soda
sal fina	150	
sal gruesa	90	
vinagre	90	
café	60	
té	60	
yerba	600	

Fuente: Canasta Básica de Alimentos - Gran Buenos Aires, Documento de trabajo N° 3, INDEC/IPA (1988b).

**Tabla A.2: Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad y sexo. INDEC Argentina.**

Edad	Sexo	Necesidades Energéticas (Kcal.)	Unidades consumidoras por adulto equivalente
Menor de un año	Ambos Sexos	880	0.33
1 año		1,170	0.43
2 años		1,360	0.50
3 años		1,500	0.56
4 a 6 años		1,710	0.63
7 a 9 años		1,950	0.72
10 a 12 años		2,230	0.83
13 a 15 años	Varones	2,580	0.96
16 a 17 años		2,840	1.05
10 a 12 años		1,980	0.73
13 a 15 años	Mujeres	2,140	0.79
16 a 17 años		2,140	0.79
18 a 29 años		2,860	1.06
<b>30 a 59 años</b>	Varones	<b>2,700</b>	<b>1.00</b>
60 y más años		2,210	0.82
18 a 29 años	Mujeres	2,000	0.74
30 a 59 años		2,000	0.74
60 y más años		1,730	0.64

Fuente: Canasta Básica de Alimentos - Gran Buenos Aires, Documento de trabajo N° 3, INDEC/IPA (1988b).

**Tabla A.3: Coeficientes de Paridad de Poder de Compra del Consumidor por región. INDEC Argentina.**

Tipo de gasto de consumo	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Sur
Alimentos y bebidas	89.3	89.8	88.0	94.4	103.5
Indumentaria y calzado	79.0	84.5	81.1	80.5	84.5
Alquiler y servicios para la vivienda	82.2	97.0	83.7	84.7	86.2
Equipamiento y mantenimiento	85.5	76.7	81.6	87.3	103.9
Atención médica y gastos de salud	84.3	83.2	86.5	86.4	90.0
Transporte y comunicaciones	94.2	92.4	90.2	98.9	91.7
Esparcimiento	85.7	90.7	88.1	86.3	97.2
Educación	85.4	72.4	77.1	77.7	88.3
Bienes y servicios varios	90.9	94.9	95.7	97.2	102.1
Nivel general	<b>87.2</b>	<b>88.6</b>	<b>86.5</b>	<b>90.4</b>	<b>94.9</b>

Fuente: INDEC (2002).

**Tabla A.4: Variables de ingresos personales relevadas por el cuestionario individual de la Encuesta Permanente de Hogares entre 1985 y la actualidad. Argentina INDEC**

EPH "puntual" (1985-2003)		EPH "continua" (2003-presente)
Cuestionario Inicial (Mayo 1985-Octubre 1994)	Cuestionario Ampliado (Mayo 1995 - Mayo 2003)	Cuestionario de la EPH - C (1° Semestre 2003 - actualidad)
INGRESOS MENSUALES EN EFECTIVO _____?	INGRESOS EN EFECTIVO EN EL MES DE _____?	INGRESOS DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL MES DE _____
Sin ingresos Como obrero o empleado Como trabajador por cuenta propia Utilidades y beneficios Alquileres, rentas, intereses y dividendos Jubilación o pensión Otros ingresos  Ingreso total: _____	Como obrero o empleado Como bonificaciones o gratificaciones no habituales (asalariados) Como trabajador cuenta propia Como ganancia de patrón (incluyendo sueldo asignado) No tuvo ingresos por trabajo  Retira mercadería o productos para consumo propio? SI NO Recibe vales, ticket o similares para comida o compra de mercadería? SI NO  RECIBIÓ INGRESOS EN EL MES DE _____ POR...	Monto de ingreso de patrones y cuenta propia sin socios. Monto de ingreso de patrones y cuenta propia con socios.  INGRESOS DE ASALARIADOS EN EL MES DE _____ (incluido Servicio Doméstico) Monto de ingreso por los siguientes conceptos: sueldos/jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones habituales y vales. Monto percibido en tickets Monto es pesos cobrado por comisión por venta/producción Monto en pesos cobrado por propinas Monto aguinaldo Monto otras bonificaciones no habituales Monto retroactivos
Tiene ingresos en especie? SI NO	Recibe vales, ticket o similares para comida o compra de mercadería? SI NO  Jubilación o pensión? Alquileres, rentas o intereses? Utilidades, beneficios o dividendos Seguro de desempleo? Indemnización por despido? Beca de estudio? Cuota de alimentos? Aportes de personas que no viven en el hogar? Otros ingresos (especificar)  Ingreso total: _____  Tuvo otros ingresos en especie? (encomiendas familiares, copa de leche, medicamentos, etc) SI NO	INGRESOS NO LABORALES EN EL MES DE _____ Monto del ingreso por jubilación o pensión. Monto del ingreso por indemnización por despido Monto del ingreso por seguro de desempleo Monto del ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, Iglesias, Monto del ingreso por alquiler (vivienda, terreno, oficina, etc) de su propiedad. Monto del ingreso por ganancias de algún negocio en el que no trabajó Monto del ingreso por intereses o rentas por plazos fijos/inversiones. Monto del ingreso por beca de estudio Monto del ingreso por cuotas de alimentos o ayuda en dinero de personas que no viven en el hogar Monto del ingreso por otros ingresos en efectivo. Monto del ingreso por trabajo de menores de 10 años.  Total de ingresos no laborales _____

Fuente: elaboración propia con base en datos de cuestionarios de EPH-INDEC.