

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DEL ESTERO
República Argentina

NUEVAS PROPUESTAS

ISBN 2683-8044

80 PÁGINAS - AÑO XLIII - VOLUMEN NRO. 62

EDICIONES UCSE 2024

Revista incluida en Catálogo Latindex v1.0

1. Retrocesos y avances de la pobreza en Santiago del Estero (Argentina), 1980-2024

Mariano Juan Parnás - Claudia Yesica Fonzo Bolañez
Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - UNSE)
Facultad de Ciencias Económicas (UCSE).

Resumen

Este artículo analiza la situación de pobreza en los hogares de Santiago del Estero (Argentina) desde los ochenta hasta el presente, mediante un análisis cuantitativo de las estadísticas oficiales. Por un lado, se utiliza para la Provincia el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desagregando el análisis en cada una de las dimensiones. Por otro lado, se examina lo acontecido con las mediciones de pobreza e indigencia monetaria para el Aglomerado Santiago del Estero-La Banda. Mientras el indicador de NBI en Santiago del Estero mostró grandes avances en el último periodo intercensal, sobre todo por las mejoras en las dimensiones hacinamiento y condiciones sanitarias, las mediciones vinculadas al indicador de línea de pobreza exhibieron un salto importante entre el segundo semestre de 2023 y el primero de 2024, lo cual vuelve más urgente la necesidad de articular políticas, en distintas escalas de gobierno, para mejorar la situación de miles de hogares que han visto deterioradas sus condiciones de vida. A esto se añade la necesidad de mejorar los instrumentos de recolección de información con el propósito de contar con mediciones superadoras de la pobreza multidimensional, incorporar la dimensión subjetiva en las mediciones oficiales y considerar las especificidades de la ruralidad.

Palabras clave: pobreza, necesidades básicas insatisfechas, estadísticas, Santiago del Estero.

Abstract

This article analyzes the poverty situation in households in Santiago del Estero (Argentina) from the eighties to the present, through a quantitative analysis of official statistics. On the one hand, the Unsatisfied Basic Needs (NBI) indicator is used for the Province, disaggregating the analysis into each of the dimensions. On the other hand, what happened with the measurements of poverty and monetary indigence for the Santiago del Estero-La Banda Agglomeration is examined. While the NBI indicator in Santiago del Estero showed great progress in the last intercensal period, especially due to improvements in

the dimensions of overcrowding and sanitary conditions, the measurements linked to the poverty line indicator showed a significant jump between the second half of 2023 and the first in 2024, which makes the need to articulate policies more urgent, at different levels of government, to improve the situation of thousands of households that have seen their living conditions deteriorate. Added to this is the need to improve information collection instruments with the purpose of having measurements that overcome multidimensional poverty, incorporating the subjective dimension in official measurements and considering the specificities of rurality.

Keywords: poverty, unsatisfied basic needs, statistics, Santiago del Estero

Introducción¹

A lo largo de la historia de la humanidad la problemática de la pobreza ha sido una constante. Un bajo crecimiento del producto por habitante en la etapa premoderna condicionaba las respuestas este flagelo. Empero, el despegue de la producción mundial posterior a la revolución industrial ha generado una ruta de escape de la miseria a millones de personas (Deaton, 2015). De acuerdo con Bourguignon y Morrison (2002), entre 1820 y 1992 la pobreza extrema en el mundo pasó del 83,9 % al 23,7 %. En años más recientes, la proporción de personas en el planeta que vive con menos de 2,15 dólares PPA ha pasado de 43,9 % en 1981 a 8,5 % en 2024, en gran parte gracias al progreso económico de China e India, conforme a los datos recopilados por el Banco Mundial.

Sin embargo, el gran escape de la indigencia material no ha alcanzado a todos: 692 millones de personas aún se encuentran en situación de pobreza extrema en el mundo, habiéndose estancado el proceso de baja desde 2018, principalmente debido al shock causado por la pandemia del COVID-19. La preocupación por esta temática ha llevado a que las Naciones Unidas coloquen entre sus principales metas erradicar la pobreza y el hambre, tanto en los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, como en sus precursores Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido, existe un amplio consenso respecto a la necesidad de luchar contra la pobreza, más allá de los juicios de valor, las ideologías, los posicionamientos políticos y las subjetividades que la interpelan (Gasparini, 2022).

La pobreza tiene desiguales manifestaciones en los distintos países del mundo y en su interior. Particularmente la unidad de análisis en este estudio, Santiago del Estero, se encuentra entre las provincias argentinas con mayores niveles de pobreza, tanto

¹Artículo resultado del proyecto “La pobreza y sus significados en una región periférica. Un estudio multidimensional en Santiago del Estero (Argentina)” financiado por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y del proyecto de Unidad Ejecutora del INDES “Configuraciones de las desigualdades en Santiago del Estero desde finales del s. XIX. Temporalidades, emergencias y estatalidades”. La paridad de poder adquisitivo (PPA) es una medida que se utiliza para comparar la relación entre el poder de compra de los habitantes de distintos países

si se contemplan indicadores unidimensionales como multidimensionales. Así, por un lado, considerando la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza monetaria, Santiago del Estero-La Banda, con 64 %, se ha ubicado en quinto lugar entre 31 aglomerados urbanos durante el primer semestre de 2024 (INDEC, 2024a). Por otro lado, si se tienen en cuentas otras dimensiones del bienestar además del ingreso, Santiago del Estero-La Banda es uno de los dos aglomerados urbanos más pobres del país de acuerdo con Gasparini, Tornarolli y Gluzman (2019).

Las cifras mencionadas muestran una situación preocupante en Santiago del Estero con respecto a la pobreza. A ello se agrega que resultan escasos los trabajos que de manera sistemática aborden la situación de pobreza en la Provincia y profundicen en sus diversas dimensiones. En esta dirección, en el artículo se busca ahondar en este problema social, considerando diferentes temporalidades y escalas del territorio provincial, de acuerdo con las restricciones propias del análisis de las estadísticas oficiales.

En la primera sección se realiza una revisión de la literatura sobre el tema, considerando investigaciones enfocadas en Santiago del Estero. En la segunda parte, se explicitan los aspectos teóricos y metodológicos empleados para la construcción del objeto de estudio. En la tercera sección, se apela al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para examinar la situación de la pobreza multidimensional no monetaria en Santiago del Estero desde 1980 a 2022, exhibiendo no solo la evolución de la proporción de hogares con al menos una NBI, sino también la dinámica de cada una de las cinco necesidades básicas consideradas. En la cuarta parte, se apela al enfoque de la línea de pobreza con la intención de analizar el comportamiento de la pobreza y la indigencia monetaria en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda entre 2003 y 2024. Por último, se explicitan las conclusiones a modo de cierre.

Revisión de literatura

La tarea de revisión bibliográfica sobre el tema pobreza es un desafío particular, ya que la cantidad de textos que lo abordan es inconmensurable y alcanzar la exhaustividad resulta prácticamente imposible. Por ende, en este apartado se hace hincapié en obras específicas sobre el referente empírico considerado en el artículo.

Un antecedente fundamental es el trabajo del INDEC (1989a). En el marco del proyecto *Investigación sobre la Pobreza en la Argentina* se seleccionó el aglomerado Santiago del Estero-La Banda como objeto de estudio y se estimó que en el año 1988 el 53,5 % de los hogares del aglomerado se encontraba en situación de pobreza. Además, el 21,5 % de los hogares se consideraron pobres estructurales y 32 % pobres pauperizados². A lo largo del trabajo se examinan múltiples variables y dimensiones:

²En el caso de que alguna necesidad básica se encuentra insatisfecha, al hogar se lo identifica como pobre estructural, más allá de que sus ingresos se encuentren por arriba o debajo de la línea de pobreza. Mientras que se considera a un hogar como pobre pauperizado cuando las necesidades

características demográficas, mercado de trabajo, educación, salud, condiciones habitacionales, entre otros. Resulta interesante la combinación de los indicadores de NBI y Línea de Pobreza utilizados para estimar los niveles de pobreza y el enfoque multidimensional de la investigación.

El artículo de Tasso (1997) sobre la pobreza rural en Santiago del Estero es otro antecedente central. A través del examen de datos inéditos del Censo de Población 1991, el autor muestra que existe una importante diferencia entre la población rural y urbana con NBI, ya que en el primer caso la proporción de población afectada ascendió a 56,8 %, mientras que en el segundo llegó a 23,3 %. Además, mediante un análisis correlacional, en el trabajo se determina que existe “estrecha asociación entre pobreza y condiciones de vida de los hogares campesinos” (p. 8). Asimismo, se plantea el problema de medir la pobreza urbana y rural con un indicador sesgado hacia contextos urbanos, por ejemplo, considerando la disponibilidad de retrete en la vivienda.

En esta dirección, Paz (2013) examina la relación entre la pobreza rural y la estructura agraria en Santiago del Estero. El autor destaca la importancia cuantitativa de las explotaciones sin límites definidos en la provincia y su asociación con la pobreza extrema de los campesinos que allí habitan y producen, debido a la carencia de infraestructura y servicios básicos, así como la degradación de los recursos y la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Asimismo, Longhi (2011) analiza un núcleo de miseria, identificado como campesinado santiaguense. Para ello, analiza procesos territoriales relacionados a la evolución de la miseria durante los noventa, considerando las transformaciones en la producción agropecuaria y la dinámica demográfica.

Por otro lado, Gómez (1999) realiza una descripción de la situación sociodemográfica de los hogares con y sin NBI que poseen jefatura femenina en Santiago del Estero, a través de una encuesta donde se indaga sobre cuestiones laborales y educacionales en seis zonas geoeconómicas rurales y urbanas. Se destaca la existencia de una alta proporción de población con tres y más NBI en las zonas geoeconómicas rurales, con valores que oscilaron entre 33,8 % y 67,7 %. En términos generales, se observa un menor porcentaje de jefas pobres estructurales, analfabetas y con nivel primario, frente a aquellas no pobres y con mayor nivel educativo. Otra cuestión para destacar es que mientras en las jefas de hogares pobres prevalece el cuentapropismo, en el caso de las no pobres lo más habitual son las asalariadas.

Un trabajo más reciente es el de Cerro y Sereno (2022), donde, por un lado, se describen las características de los hogares con NBI de acuerdo con los datos del Censo de Población 2010, muestran que en la mayoría de los casos la jefatura del hogar recae en una mujer sin cónyuge desocupada o inactiva. Asimismo, exhiben

básicas se encuentran cubiertas pero sus ingresos no superan el valor de línea de pobreza.

que la pobreza afecta más a las localidades rurales que a las urbanas y que la mayor parte de estos hogares habitan en ranchos sin descarga de agua y sin retrete. Por otro lado, los autores comparan lo acontecido con la proporción de personas por debajo de la línea de indigencia y de pobreza entre el aglomerado Santiago del Estero-La Banda, el Gran Buenos Aires y el Noroeste, entre 2016 y 2020. En este sentido, observan que el primero fue a contramano del ascenso en la pobreza y la indigencia registrada tanto en el Gran Buenos Aires como en el Noroeste.

Más allá de estos antecedentes, no se han encontrado trabajos académicos que aborden la pobreza en Santiago del Estero de manera integral, por lo que se busca con esta investigación cubrir un espacio vacante. La idea principal es contar con un estudio que analice de forma sistemática la dinámica de la pobreza desde los años ochenta hasta la actualidad, teniendo en cuenta los indicadores oficiales publicados por el INDEC. Además, el análisis en esta primera etapa se realiza considerando críticamente las potencialidades y limitaciones de cada indicador.

Método y conceptos

Cuando se habla de pobreza se hace referencia a carencias o privaciones (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2012), que se presentan en diferentes dimensiones: ante la falta bienes, ingresos y riqueza; por la deficiencia en el acceso a la educación, la salud y los servicios básicos; ante el escaso reconocimiento, la discriminación y las dificultades de participación en la vida política de una comunidad. Una primera diferencia conceptual importante es la diferencia entre pobreza absoluta y relativa (Chang, 2015). La pobreza absoluta implica que un hogar o una persona no puede satisfacer sus necesidades mínimas de supervivencia, con independencia del medio social en el que se encuentra. La pobreza relativa se relaciona con la desigualdad y se define a partir de los umbrales de decencia mínimos de una sociedad, que cambian según en el tiempo y el espacio.

Otro aspecto conceptual clave es la distinción entre pobreza unidimensional y multidimensional. Si bien, la pobreza es un fenómeno multidimensional por definición, al momento de cuantificar la cantidad de hogares o personas en situación de pobreza se suele apelar al ingreso o al consumo, ya que estas variables se encuentran estrechamente relacionadas con el bienestar material y correlacionan con otros aspectos de la pobreza.

Desde el punto de vista operacional, se pueden dividir las dimensiones de la pobreza en tres grandes grupos (Gasparini, Sosa Escudero, Marchionni y Olivieri, 2011). En primer lugar, se tiene a la pobreza monetaria, usualmente vinculada al consumo o al ingreso, la cual mide la carencia de recursos monetarios en hogares y/o personas. En segundo lugar, está la pobreza objetiva no monetaria, la cual se relaciona con la falta de acceso a servicios básicos de infraestructura, educación, salud y vivienda. En tercer lugar, se tiene a la pobreza subjetiva, la cual busca exhibir cómo evalúan

las personas su propia situación de bienestar.

En el caso de la Argentina, los dos indicadores publicados oficialmente son:

I) El basado en la línea de indigencia y pobreza, cuya fuente de información es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Su periodicidad es semestral y abarca los principales aglomerados urbanos de la Argentina. Es un indicador unidimensional monetario (la variable considerada es el ingreso).

II) El indicador de NBI, cuya fuente de información es el Censo de Población, Hogares y Viviendas. Su periodicidad es decenal y abarca la totalidad del territorio nacional. Es un indicador multidimensional objetivo no monetario.

De esta manera, no se cuenta con estadísticas oficiales de pobreza subjetiva en la Argentina, lo cual implica que esta problemática se aborde de manera incompleta.

En la primera parte de este trabajo se apela al indicador de NBI para examinar la situación de la pobreza multidimensional no monetaria en Santiago del Estero desde 1980 a 2022. Bajo este enfoque, un hogar se clasifica como pobre si no satisface al menos una de las cinco necesidades básicas consideradas (ver tabla N° 1). Cabe destacar que las mediciones de pobreza comienzan en el país en 1984 con el retorno de la democracia. En ese entonces, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina [INDEC] (1985) publica el informe La pobreza en Argentina a partir de los datos de Censo de Población y Vivienda de 1980, en el marco de la idea del gobierno de Raúl Alfonsín de reparar los daños causados por la dictadura³ (Vommaro y Daniel, 2013).

Tabla N° 1: Dimensiones del indicador de NBI

Criterio	Nivel mínimo de satisfacción
Hacinamiento Crítico	Hogares con más de 3 personas por cuarto.
Vivienda	Hogares que habitan viviendas inadecuadas (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, excluyendo casa, departamento y rancho).
Servicios Sanitarios	Hogares que viven en casas sin ningún tipo de retrete.
Educación	Hogares en las que por lo menos un niño de edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela.
Capacidad de Subsistencia	Hogares de 4 o más personas por miembro ocupado, en las que el jefe tiene bajo nivel educativo (solo asistió a dos años o menos de nivel primario).

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (1985).

³De acuerdo con el INDEC (1989b), entre 1974 y 1982 el porcentaje de hogares clasificados como pobres en el Gran Buenos Aires pasó de 28,9% a 44,1%.

En cuanto a la presentación de la información, no solamente se exhibirá la evolución de la proporción de hogares con al menos una NBI, sino que se mostrará la dinámica de cada una de las cinco dimensiones. En este sentido, la unidad de análisis serán los hogares en situación de pobreza. No se presentan datos relativos a la población por las limitaciones de espacio en un trabajo de estas características y por encontrarse las personas subsumidas en los hogares. En esta dirección, el movimiento de la proporción de personas en situación de pobreza sigue un comportamiento análogo al de los hogares. Igualmente, se decide mostrar la dinámica desagregada según cada una de las cinco necesidades básicas, ya que se tuvo en cuenta la perspectiva de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), para quienes resulta más adecuado presentar la información referida al bienestar en un panel de indicadores, al concebir a este último de manera pluridimensional.

Las medidas de pobreza son construcciones sociales, no reflejos de realidad, por lo que se deben tener en cuenta sus alcances y limitaciones. Así, la primera virtud del indicador de NBI es que cuantifica la pobreza desde varias dimensiones, lo cual es fundamental dado el carácter complejo de bienestar material.

En segundo lugar, al estar basado en datos censales, muestra una imagen completa de todas las jurisdicciones nacionales y permite una desagregación incluso a nivel departamental. Cuestión no menor dado que Santiago del Estero presenta la mayor proporción de población rural del país, la cual no es captada por la medición de la pobreza por ingresos semestral que realiza el INDEC en base a la EPH. En tercer lugar, se tienen datos comparables para un intervalo de tiempo considerable.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las limitaciones del indicador de NBI. En primer lugar, hay dimensiones fundamentales del bienestar, como la salud o la nutrición, que no se contemplan. En segundo lugar, al basarse en información censal, el intervalo de tiempo entre las mediciones resulta extenso, cuestión que deriva en que el indicador no sea útil para realizar un monitoreo permanente a la evolución de la pobreza. En tercer lugar, el indicador de NBI presenta un sesgo urbano, por lo que las mediciones de la pobreza en contextos rurales deben interpretarse siendo conscientes sobre los criterios de inclusiones/exclusiones de las variables que lo conforman.

En este sentido, el INDEC (1985) seleccionó cinco necesidades básicas entre múltiples candidatas a través de la búsqueda de aquellas características que registraran un alto grado de correlación con una medida de pobreza basada en el ingreso per cápita de la EPH de 1980 para el Gran Buenos y la ciudad de Goya (Corrientes). En otras palabras, la elección de las NBI se realizó tomando el nivel de ingreso de los hogares como aproximación a la pobreza y teniendo en cuenta solamente dos territorios urbanos de la Argentina, considerando a Goya como el ejemplo de las localidades medianas rezagadas del interior, lo cual no impidió la exclusión de la realidad rural.

En cuarto lugar, las dimensiones tenidas en cuenta son poco exigentes (son medidas paradójicamente pobres de la pobreza), como lo demuestra el caso santiaguense donde se han alcanzado niveles cercanos a cero en tres aspectos. En el transcurso de medio siglo las sociedades han cambiado y con ello los criterios de decencia mínimos.

Por ejemplo, respecto al acceso a la educación en Argentina, la sala de 5 años es obligatoria desde 1993, la de 4 años desde 2014 y la secundaria desde 2006. En el caso del criterio de capacidad de subsistencia, este parece obsoleto, ya que la tasa de natalidad se ha reducido en las últimas décadas (haciendo que la cantidad de miembros por hogar sea menor) y ha habido una importante feminización de la fuerza laboral (cuestión que ha redundado en que haya más miembros ocupados en las familias). La inclusión original de este criterio en el indicador NBI se debe a que se encontraron evidencias de que era una variable *proxy*⁴ adecuada del ingreso en los años ochenta (INDEC, 1985).

La segunda sección de este trabajo apela al enfoque de la línea de pobreza con la intención de mostrar la evolución de la pobreza monetaria en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda entre 2003 y 2024. Como unidad de análisis se considera a los hogares, con el propósito de mantener la homogeneidad respecto a lo considerado en la primera sección. De acuerdo con el presente enfoque, un hogar se considera indigente si sus ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos y se considera pobre si sus ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de bienes y servicios considerados esenciales.

Las estimaciones de la línea de pobreza comienzan a ser publicadas por el INDEC a principios de los noventa para el Gran Buenos Aires y recién a comienzos del siglo XXI para otras áreas urbanas incluidas en la EPH. Cabe aclarar que la metodología de la línea de pobreza no fue homogénea en las últimas dos décadas y no se disponen de datos para todo el periodo⁵.

Respecto a la metodología actual, en primer lugar, se identifican las necesidades calóricas de un hogar⁶ en base a la EPH (INDEC, 2016), averiguando la cantidad

⁴Una variable proxy es una variable estadística a la cual no se le atribuye un interés por sí misma, sino que resulta importante al posibilitar la obtención de otras de mayor interés a través de una correlación con el valor inferido.

⁵El INDEC (2015) indica que los datos para el intervalo comprendido entre el primer trimestre de 2007 y el tercero de 2015 deben tomarse con reservas, en el marco de la emergencia estadística. Para el cuarto trimestre de 2015 y el primero de 2016 la serie se discontinuó.

⁶En el país se consideran 2750 kilocalorías y proteicos diarios en un hombre adulto y 2000 en una mujer con actividad moderada, para establecer los requerimientos mínimos de energía para sobrevivir (dependiendo la edad y el sexo, las necesidades cambian), pero este número está atado a la “necesidad de tomar decisiones arbitrarias (...). La fijación de la línea de pobreza depende entonces de juicios normativos acerca de los niveles de actividad que se consideran mínimos deseables” (Gasparini et al, 2012, p. 169). En esta dirección, Sosa Escudero (2014) indica que existen unas de seis mil formas de medir la pobreza, de acuerdo con las distintas elecciones metodológicas que se vayan realizando.

de miembros, el sexo y la edad de cada uno. En segundo lugar, se indaga sobre el monto de los ingresos total familiar del hogar. Esta cifra se compara con la línea de indigencia, la cual muestra la cantidad de dinero que un hogar necesita para adquirir un conjunto de alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades calóricas mínimas. Los alimentos tenidos en cuenta en la canasta básica y los sitios donde se los adquieren se eligen en base a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, la cual permite conocer los hábitos alimentarios urbanos por regiones. Luego, se construye la línea de pobreza, la cual incluye bienes básicos no alimentarios, multiplicando la de indigencia por la inversa del coeficiente de Engel y se reitera la comparación con el ingreso total familiar del hogar.

La principal virtud de este indicador de pobreza por ingresos es que permite realizar un monitoreo permanente de la salud social de la población y, por ende, detectar rápidamente aumentos en la indigencia y la pobreza, que requieran de la intervención pública. La construcción de estadísticas de pobreza con periodicidad semestral es posible por el ahorro de costos en la recolección de datos que permite el muestreo, en oposición a los onerosos censos. También es importante tener en cuenta que el ingreso “resume relativamente bien una realidad compleja” (Sosa Escudero, 2014, p. 143). Por ende, como aproximación al fenómeno de la pobreza es una medida útil. Otra ventaja tiene que ver con que los ingresos de los hogares y/o de las personas pueden compararse de manera simple y consistente a través del tiempo y el espacio (Sosa Escudero, 2011).

Es importante considerar las reservas del indicador de la línea de pobreza del INDEC. En primer lugar, al abarcar únicamente el aglomerado Santiago del Estero-La Banda, las conclusiones no pueden hacerse extensivas al resto del territorio provincial, marcado por una alta tasa de ruralidad. Llamativamente, la encuesta de hogares argentina es la única a nivel latinoamericano que excluye al sector rural en su relevamiento, cuestión probablemente vinculada al temprano y extenso proceso de urbanización del país.

En segundo lugar, los datos disponibles para el aglomerado Santiago del Estero-La Banda solamente consideran 24 semestres, dejando un vacío estadístico de casi una década entre 2007 y 2016. En tercer lugar, si bien el ingreso es una variable relevante en la determinación de la pobreza y el bienestar, estos son fenómenos multidimensionales por naturaleza, por lo que no es posible realizar una caracterización completa del bienestar solamente apelando a la dimensión monetaria.

Como se mencionó anteriormente, Gasparini et al. (2011) indican, en base al examen econométrico de datos de la encuesta Gallup, que el bienestar se puede resumir en tres dimensiones: una monetaria, otra relacionada con privaciones no monetarias y otra subjetiva.

Resultados, análisis y discusión de resultados

La pobreza multidimensional en Santiago del Estero en el largo plazo. Análisis de las NBI a partir de información censal

En este apartado se realiza un esfuerzo por analizar sintetizar la dinámica de la pobreza en Santiago del Estero medida a través del indicador de NBI. En este sentido, la tabla N° 2 presenta dos características distintivas. Por un lado, permite conocer la dinámica de la pobreza multidimensional a largo plazo. Desde 1980 hasta 2022, pasando por 1991, 2001 y 2010. Por otro lado, no solo se exhibe la proporción de hogares con al menos una NBI, sino también que es posible visualizar lo acontecido con las distintas dimensiones de las necesidades básicas.

Tabla N° 2: Proporción de hogares en Santiago del Estero con al menos una NBI y por dimensión. Años 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022

Año del Censo	1980	1991	2001	2010	2022
Al menos una NBI	45,8	33,37	26,2	17,63	9,55
Hacinamiento	19,9	14,16	9,97	7,57	3,95
Vivienda	5,2	3,3	1,31	1,12	1,61
Condiciones Sanitarias	23	16,9	9,97	9,38	2,49
Educación	5	3,56	2,41	1,02	1,45
Capacidad de subsistencia	17,7	4,7	11,16	1,92	1,20

Fuentes: Elaboración propia en base a INDEC (2024d), DINREP (2014), INDEC (1995) y CEPA-INDEC (1993).

Los datos de la tabla muestran una permanente caída del porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha en Santiago del Estero, pasando de 45,8% en 1980 a 9,55 % en 2022. Sin embargo, la magnitud de la reducción de este indicador no fue igual en todas las décadas. Mientras que en la década del ochenta y del dos mil la caída estuvo cerca del 30 %, en los noventa estuvo más próxima al 20 %. Esta desaceleración en las mejoras durante los noventa tiene que ver con que, en el 2001, año en el cual se realizó el censo, se desató una de las crisis más graves de la historia argentina, castigando particularmente la dimensión capacidad de subsistencia. En la última medición intercensal, la caída superó el 45 %, gracias a las significativas mejoras en hacinamiento y condiciones sanitarias.

Respecto a los componentes individuales del indicador de NBI, se observa lo siguiente:

1) En relación con el hacinamiento, la caída presenta baja volatilidad en los tres primeros períodos intercensales: se contrae 29 % en los ochenta, 30 % en los noventa y 24 % en los dos mil. Se destaca la aceleración de la caída entre 2010 y 2022: 48 %. El último dato disponible (2022) muestra que el 3,95 % de los hogares santiagueños sufren de hacinamiento crítico.

2) La dimensión vivienda se caracteriza por una fuerte caída en las primeras dos décadas de la serie, una reducción más leve a inicios del siglo XXI y un ligero aumento en el último periodo intercensal. El valor del censo 2022 muestra que la proporción de viviendas inadecuadas trepó al 1,61 % en Santiago del Estero, por lo que esta problemática se encuentra casi erradicada.

3) Las condiciones sanitarias presentan un comportamiento similar al de la dimensión de vivienda entre 1980 y 2010: importante progreso desde 1980 a 2001 y leve mejora a posteriori. Sin embargo, entre 2010 y 2022 se da una significativa mejora en esta dimensión, ya que el indicador se reduce un 73,45 %. En el 2022 se registró en el territorio provincial un porcentaje de hogares sin ningún tipo de retrete igual a 2,49 %.

4) En educación se percibe una mayor caída entre 2001 y 2010 (-58 %) que en los primeros dos periodos intercensales (-29 % y -32 %). Análogamente a lo acontecido con vivienda, el indicador sufrió una desmejora entre 2010 y 2022, aunque partiendo de valores muy reducidos. Además, existe un exiguo espacio para progresar en la reducción de la proporción de niños en edad escolar que no asisten a un establecimiento educativo, dado que en 2022 solamente 1,45 % de los hogares de Santiago del Estero no tenían satisfecha esta necesidad básica. De esta manera, la universalización del nivel primario se encuentra muy cerca.

5) En capacidad de subsistencia se observan tres etapas. Primero, una fuerte mejora entre 1980 y 1991. En segundo lugar, un retroceso significativo entre 1991 a 2001, debido a la mega crisis de este último año. En tercer lugar, en la posconvertibilidad se alcanzan valores mejores a los de 1991 y cercanos a 1. Particularmente, en 2022 se tiene que en el 1,20 % de los hogares relevados en la Provincia el jefe del hogar cuenta con no más de dos años de nivel primaria aprobados y hay cuatro o más personas por miembro ocupado.

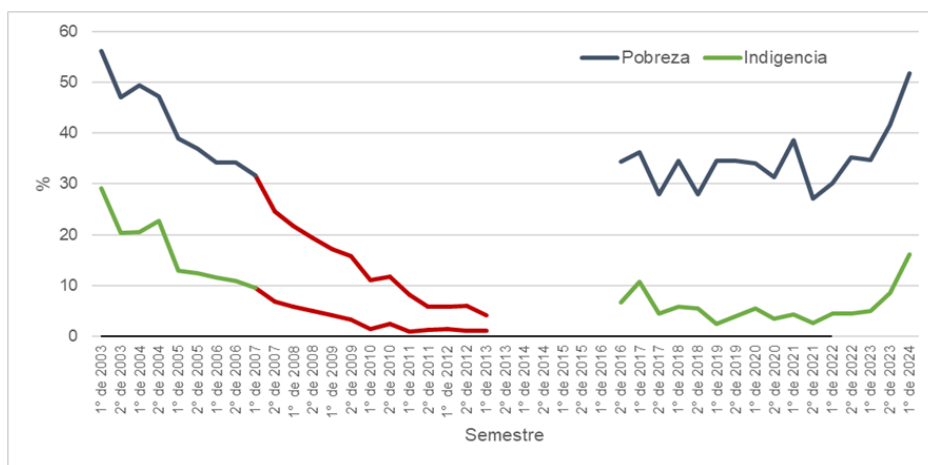
En resumen, desde los comienzos de la medición se advierte una continua mejora en el indicador de NBI de Santiago del Estero, contando con 9,55 % hogares con al menos una NBI en 2022. Mientras que en 2010 la Provincia se encontraba en el cuarto lugar de jurisdicciones de primer nivel con mayor pobreza, en el último censo se registró una mejor posición relativa, ubicándose en séptimo lugar. Considerando las dimensiones individuales, en vivienda, asistencia escolar y capacidad de subsistencia la proporción de hogares con este tipo de necesidades insatisfechas es reducida (menor a 2 %). Todavía existe un margen de mejora en los casos de hacinamiento (3,95 %) y condiciones sanitarias (2,49 %).

La pobreza por ingresos en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda en las dos últimas décadas. Análisis a partir de encuestas de hogares

Monitorear la evolución de la pobreza resulta fundamental en cualquier sociedad, ya que deviene crucial conocer el impacto de variables económicas, políticas y sociales en

la salud social de la población (Sosa Escudero, 2014). En este sentido, en el gráfico N° 1 se presenta la dinámica de la proporción de hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y de la pobreza en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda. Estos números habilitan un monitoreo constante de la salud social de la población, cuestión que no podía realizarse a través del NBI. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la metodología de los intervalos 2003-2013 y 2016-2024 no son iguales, por lo que los datos sobre la cantidad de hogares en situación de pobreza por ingresos no son estrictamente comparables. Asimismo, el INDEC (2016) ha dispuesto que las estadísticas de pobreza publicadas entre 2007 y 2015 deben tomarse con reservas, por lo que resulta prudente descartarlos en este análisis (las líneas rojas del gráfico no serán tenidas en cuenta).

Gráfico N° 1: Proporción de hogares por debajo de las líneas de indigencia y pobreza en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda, 2003 a 2006 y 2016 a 2024



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2024b y 2024c).

En primer lugar, respecto a los ocho semestres transcurridos entre los años 2003 y 2006, se observa una fuerte caída de la proporción de hogares por debajo de la línea de indigencia y pobreza. Así, mientras que, en el primer semestre de 2003, el 56,1 % y el 29,2 % de los hogares se encontraban en situación de pobreza e indigencia, respectivamente, durante el segundo semestre de 2006 estas cifras se habían reducido hasta un 34,2 % y 10,9 %. Los factores explicativos de esta performance son la fuerte recuperación de la producción, el empleo y los ingresos posteriores a la crisis del 2001, cuando la pobreza y el desempleo llegaron a niveles de máximos históricos.

En segundo lugar, en relación con los dieciséis semestres relevados entre 2016 y 2024, es necesario escindir el análisis en dos partes. Por un lado, hasta el primer semestre de 2023 se visualiza un estancamiento en la proporción de hogares por debajo de

la línea de pobreza. Un dato llamativo es que la pobreza presenta idéntico valor al final de la serie anterior y al comienzo de la nueva⁷.

Amén de los cambios metodológicos introducidos, el estancamiento observado en el indicador de pobreza alerta sobre un piso estructural difícil de perforar. En esta dirección, el adverso contexto de la macroeconomía nacional atenta contra la posibilidad de mejorar la salud social de la población. Como muestra Telechea (2023), los altos niveles de inflación, la cantidad de recesiones y el estancamiento del producto en la última década hacen que la economía argentina sea un caso atípico a nivel global. En este marco, la caída en los ingresos reales y las dificultades del mercado de trabajo para generar empleo de calidad condicionaron las posibilidades de reducir los porcentajes de hogares en situación de pobreza.

Con respecto a la indigencia, luego del pico del primer semestre de 2017, cuando el porcentaje de hogares en dicha situación superó los dos dígitos, se observa una reducción del indicador hasta alcanzar un valor de 5% durante el primer semestre de 2023.

Una cuestión difícil de dilucidar desde el punto de vista teórico es la baja de la indigencia a niveles mínimos en el primer semestre de 2019, cuando se produjo una fuerte caída del salario real, con estanflación y depreciación del peso (Parnás, 2022). En idéntica dirección, llama la atención que la pobreza no haya aumentado en ese contexto. En el trabajo de Cerro y Sereno (2022) es posible visualizar como el aglomerado Santiago-la Banda fue a contramano del Gran Buenos Aires y los demás aglomerados del Noroeste, donde aumentó la proporción de hogares en situación de pobreza. Cabe destacar que, a partir del primer trimestre del 2019, el INDEC introdujo actualizaciones metodológicas en la EPH, incorporando áreas faltantes, por lo cual las poblaciones de referencia no son estrictamente comparables respecto a periodos previos (INDEC, 2019). Estas cuestiones abren líneas de investigación futuras, donde puedan desarrollarse respuestas robustas a los interrogantes planteados sobre la dinámica de la pobreza y la indigencia durante los años 2018 y 2019. Cómo se observa, las estadísticas no son reflejos cabales de la realidad, sino que deben ser sometidas a un examen crítico, sobre todo en cuestiones trascendentales como las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, entre el segundo semestre de 2023 y el primero de 2024 se observa un vertiginoso incremento de la pobreza en Santiago del Estero-La Banda, llegando a contar con 51,8% de los hogares por debajo de la línea de pobreza en la última medición, número que ubica al aglomerado entre los cinco con mayores valores. Cabe

⁷Como lo muestran Gasparini et al. (2019), a nivel nacional la pobreza continuó disminuyendo entre los años 2007 y 2011. Luego sufrió un estancamiento, hasta el año 2014, cuando se experimentó un nuevo ascenso. Es probable que en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda la dinámica haya sido similar, debido a que los cambios macroeconómicos impactaron de manera semejante. La incógnita sobre el comportamiento exacto en este territorio abre las puertas a futuras investigaciones.

destacar que, desde la salida de la convertibilidad, la pobreza no había superado nunca el 50 % y que desde hace 20 años que no mostraba valores mayores al 40 %. La impresionante suba de la pobreza en el último año se dio en un contexto marcado por la devaluación de la moneda nacional, la alta inflación y la caída de los ingresos reales.

En primer lugar, después de las elecciones primarias de agosto de 2023, donde se determinaron las candidaturas para los cargos nacionales y las elecciones presidenciales y legislativas, el tipo de cambio nominal promedio mensual subió más de 20 %, se profundizó el déficit fiscal y la inflación superó los dos dígitos mensuales. En segundo lugar, en diciembre de 2023, luego de la asunción de Javier Milei como presidente, se lanzó un plan de estabilización, que generó un nuevo salto del tipo de cambio (subió 131 % entre enero de 2024 y noviembre de 2023) y una aceleración inicial de los precios (aumento el IPC un 51 % entre enero de 2024 y noviembre de 2023), lo cual derivó en una fuerte licuación de los ingresos reales. Además, en el núcleo del plan de estabilización del gobierno nacional se tiene un ajuste fiscal que, junto a la devaluación de la moneda, derivó en una contracción de la producción y un aumento del desempleo.

Respecto a la indigencia, en el último año también se observa un fuerte incremento, llegando Santiago-La Banda a registrar 16,2 % de sus hogares en esta situación, número que ubica al aglomerado entre los seis con mayores valores. En este caso se observa nuevamente un retroceso importante, con valores del indicador que no se registraban desde hace dos décadas. Sin embargo, los niveles cercanos al 30 % alcanzados al comienzo de la serie se encuentran a una distancia significativa. En esta dirección, existen pronunciadas diferencias respecto a la década de los noventa en cuanto a la contención de amplios sectores de la sociedad, particularmente de niños y adultos mayores, gracias a las políticas sociales y previsionales implementadas en las primeras décadas del siglo XXI, como la asignación universal por hijo y la moratoria para jubilados, sin las cuales las estadísticas de pobreza monetaria probablemente serían mayores en este contexto macroeconómico adverso.

En resumen, se puede dividir el análisis en tres etapas. La primera, en la posconvertibilidad se dieron fuertes caídas en la proporción de hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y pobreza. La segunda, entre el segundo semestre de 2016 y el primero de 2023 se observa que resulta difícil perforar el piso de 30 % de hogares por debajo de la línea de pobreza, mientras que, en el caso de la proporción de hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir la canasta básica de alimentos, sí se había logrado penetrar el piso de dos dígitos de indigencia. La tercera, entre el segundo semestre de 2023 y el primero de 2024, muestra un impresionante retroceso en ambos indicadores, habiéndose generado una regresión de 20 años en la pobreza. Asimismo, en el caso de la indigencia se destaca que existe una distancia significativa respecto a los máximos absolutos de la serie de principios

de los dos mil, lo cual se explica en parte por el cambio de paradigma en las políticas sociales.

Conclusiones

Considerando los últimos datos oficiales disponibles, tanto de pobreza monetaria unidimensional como de multidimensional objetiva, se observa que perduran las históricas brechas de las condiciones de vida entre Santiago del Estero y el promedio nacional, ya que la Provincia se encuentra entre las siete con mayor proporción de hogares con NBI y el aglomerado Santiago-La Banda se ubica entre los cinco con mayor porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza. Asimismo, respecto a la proporción de hogares por debajo de la línea de indigencia, el aglomerado analizado se encuentra entre los seis con mayores registros.

Esta primera imagen debe complementarse con un análisis de largo plazo, que permita conocer la evolución de estos indicadores, por un lado, y con un examen de lo acontecido con cada una de las necesidades básicas insatisfechas, por el otro. Asimismo, resulta fundamental tener siempre presentes las limitaciones de estas estadísticas y el hecho de que son construcciones sociopolíticas históricas.

En primer lugar, respecto al análisis temporal, se observa una constante mejora en el indicador NBI desde 1980 hasta 2022. Así, si bien la economía argentina ha mostrado un pobre rendimiento en términos de crecimiento y ha sufrido permanentes crisis macroeconómicas, ello no ha impedido que se gesten estas mejoras de largo plazo en las condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, se visualiza una fuerte caída del porcentaje de hogares por debajo de las líneas de pobreza e indigencia en el aglomerado Santiago-La Banda durante los años que siguieron a la mega crisis del 2001. Esta mejora se correlaciona con el fuerte progreso en la dimensión capacidad de subsistencia del NBI, la cual explica la mayor parte de la mejora de la proporción de hogares con al menos una NBI entre 2001 y 2010.

Asimismo, se observa en esta última dimensión y en los casos de *vivienda y asistencia escolar* que la proporción de hogares que no tienen satisfechas estas necesidades son menores al 2%. Hasta 2010 todavía existía un margen importante de mejora en las dimensiones *hacinamiento y condiciones sanitarias*.

En tercer lugar, respecto al periodo 2016-2024, se visualiza un estancamiento en la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, lo cual da cuenta de la existencia de un núcleo de pobreza estructural, y una caída en la indigencia hasta el primer semestre de 2023. Pero entre el segundo semestre de 2023 y el primero de 2024 el porcentaje de hogares por debajo de las líneas de pobreza e indigencia se dispararon hasta alcanzar valores que no se registraban desde comienzos de los dos mil.

En este sentido, mientras el indicador de NBI en Santiago del Estero mostró grandes

avances en el último periodo intercensal, sobre todo por las mejoras en las dimensiones *hacinamiento y condiciones sanitarias*, las mediciones vinculadas al indicador de línea de pobreza exhibieron resultados alarmantes, que vuelven más urgente la necesidad de articular políticas, en distintas escalas de gobierno, para mejorar la situación de miles de hogares que han visto deterioraras sus condiciones de vida.

Si bien, todavía quedan cuentas pendientes, debido a que la EPH no releva la ruralidad ni está diseñada para medir la pobreza multidimensional, su uso permite realizar un monitoreo de la pobreza con una periodicidad mucho más reducida que la del indicador de NBI, lo cual habilita un seguimiento más atento de la salud social de la población, que en contextos de fuerte suba como el que se observa en la actualidad exigen una respuesta articulada en las distintas escaladas de gobierno. En otra dirección, dadas las reservas del organismo respecto a las estadísticas de pobreza monetaria del periodo 2007-2015, el indicador de NBI resulta útil para iluminar el vacío estadístico durante este periodo.

Sin embargo, deben considerarse las debilidades de este indicador, particularmente considerar que algunas de las necesidades consideradas como básicas resultan obsoletas y/o poco exigentes en la presente realidad social. También deviene relevante hacer notar que es necesario mejorar los instrumentos de recolección de información con el propósito de contar con mediciones superadoras de la pobreza multidimensional, incorporar la dimensión subjetiva en las mediciones oficiales y considerar las especificidades de la ruralidad.

Bibliografía

Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002). Inequality Among World Citizens: 1820-1992. *American Economic Review*, 92(4), 727-744.

Cerro, F. y Sereno, G. (2022). Pobreza e Indigencia en el aglomerado Gran Santiago y en la provincia de Santiago del Estero: Fuentes, métodos e interpretación de los resultados. FCE-UCSE, Artículos académicos, publicaciones continuas, N° 76. Recuperado de <http://www.ucse.edu.ar/articulos-academicos-fcec-ucse/>

Chang, H. (2015). Economía para el 99 % de la Población. Buenos Aires, Argentina: Debate.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). La ineficiencia de la desigualdad. CEPAL.

Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina – INDEC (1993). Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Documento de trabajo N° 23.

Deaton, A. (2015). El Gran Escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2014). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Recuperado de: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/OtrosInformes.php>

Gasparini, L. (2022). Desiguales: Una guía para pensar la desigualdad económica. Edhasa.

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. CEDLAS, CIPPEC y PNUD. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf>

Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2012). Pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Temas.

Gasparini, L., Sosa Escudero, W., Marchionni, M. y Olivieri, S. (2011). Multidimensional poverty in Latin America and the Caribbean: new evidence from the Gallup World Poll. *The Journal of Economic Inequality*, 11(2), doi: 10.1007/s10888-011-9206-z

Gómez, N. (1999). Las mujeres jefas de hogares pobres y no pobres en la provincia de Santiago del Estero. En R. Sautu, M. Di Virgilio y G. Ojeda (Comps.), *Mujeres, trabajo y pobres y la Argentina*. La Plata, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024a). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2024. *Condiciones de vida*, 8(21). Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024b). Cuadros estadísticos: Cuadros de pobreza e indigencia para el total de aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016 a primer semestre de 2024. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024c). Serie Histórica: Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, según la EPH continua, desde el primer semestre 2003 en adelante. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024d). Resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Recuperado de: https://censo.gov.ar/index.php/datos_definitivos/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Consideraciones sobre la revisión, evaluación y recuperación de la EPH. Nota metodológica actualizada

para el uso de los datos a partir del primer trimestre de 2019. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22. Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1995). Situación y evolución social, síntesis N° 3. ISCN 0327-7909.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1989a). La pobreza en Santiago del Estero y La Banda. Serie Estudios INDEC, vol. 16.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1989b). La pobreza en el Conurbano Bonaerense. Serie Estudios INDEC, vol. 13.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1985). La pobreza en la Argentina. Serie Estudios INDEC, vol. 1.

Longhi, F. (2011). Distribución espacial de la miseria en hogares de Santiago del Estero y procesos territoriales en Argentina, 1991-2001. Papeles de población, 17(67), 177-207. Recuperado de <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8482/7192>

Parnás, M. (2022) ¿El fin de la pobreza en Santiago del Estero? Segundo, revista de Periodismo. Recuperado de <https://www.revistasegundo.unse.edu.ar/el-fin-de-la-pobreza-en-santiago-del-estero/>

Sosa Escudero, W. (2011). Cuestiones Metodológicas en una Investigación sobre la Pobreza Multidimensional en América Latina. En C. Wainerman y R. Sautu (Comps.), La Trastienda de la Investigación (pp, 1-15). Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Sosa Escudero, W. (2014). Qué es (y qué no es) la estadística: usos y abusos de una disciplina clave en la vida de los países y las personas. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Stiglitz, J., Sen, A. y Fittoussi, J. (2009). Informe de la Comisión sobre Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Recuperado de: https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf

Tasso, A. (1997). Reproducción secular de la pobreza rural. Realidad Económica, 147, abril-mayo de 1997, 46-62.

Telechea, J. (2023) ¡Inflación! ¿Por qué Argentina nos e la puede sacar de encima? Buenos Aires, Argentina: Clave intelectual.

Vomaro, G y Daniel, C. (2013) ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. Voces en el Fénix, 23, 24-31. Recuperado de: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/category/n-23/>

Regresar al Sumario