

Gacetilla N° 2 – Marzo de 2013

La pobreza en la ciudad de Salta

Por Jorge A. Paz¹

Mucho se ha discutido acerca de la pobreza en los últimos meses en Salta y en la Argentina. Los medios locales han publicado notas que informan acerca del "verdadero" valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)²; también se hicieron entrevistas, afirmándose a veces que la pobreza aumentó³. Estas manifestaciones muestran el interés que la población tiene por un fenómeno que preocupa. Que sigan existiendo personas cuyos ingresos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimentación o de bienes básicos para la supervivencia, a pesar de que la riqueza de la Nación se ha multiplicado por 2 en los últimos 10 años, es motivo de una preocupación legítima.

En esta gacetilla nos proponemos simplemente estimar el nivel de pobreza de Salta y de otros aglomerados urbanos del país con los datos oficiales disponibles al público, compararlos, e inferir nuestra posición relativa como provincia en el contexto nacional. El contar con una cifra de pobreza permite asimismo realizar un análisis sobre su estructura y evolución.

La medición de la pobreza

Apenas unas palabras para explicar de qué tipo de pobreza estamos hablando en esta gacetilla. Se dice "pobre" –económicamente hablando– a una persona que no cuenta con los recursos para satisfacer adecuadamente sus necesidades. Muchas de esas necesidades pueden ser satisfechas comprando bienes y, desde ese punto de vista, se considera pobre a una persona que no cuenta con los recursos dinerarios o monetarios para satisfacer adecuadamente sus necesidades. Necesidades que aseguran la reproducción biológica (alimento) y otras que tienen que ver con la reproducción social (abrigo, transporte, vivienda). Así, valorizando monetariamente (poniéndole precios de mercado) una canasta que contenga aquellos bienes que aseguran los nutrientes y requerimientos energéticos básicos, la Canasta Básica de Alimentos (CBA), se obtiene la línea de pobreza extrema o indigencia; mientras que valorizando la canasta que contiene los bienes alimentarios y no alimentarios, o Canasta Básica Total (CBT), se obtiene la línea de pobreza.

¹ Las opiniones del autor, los análisis y las recomendaciones que figuran en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del IELDE como institución, ni la de sus integrantes.

² Algunas de las notas son: http://www.tribuno.info/salta/nota_print.aspx?Note=191316; <http://www.tribuno.info/salta/244146-Afirman-que-una-familia-tipo-necesita-mas-de-7000-para-llegar-a-fin-de-mes.note.aspx>, todas ellas publicadas en el diario El Tribuno.

³ Por ejemplo: <http://www.tribuno.info/Salta/263701--En-Salta-pensamos-que-la-pobreza-no-iba-a-crecer-pero-crecio.note.aspx>.

Una vez hecho esto el paso siguiente es saber si un individuo está consumiendo bienes por valor de esas canastas. Como es más fácil contar con datos de ingresos que perciben los individuos, que con datos de consumo (que sería lo óptimo) entonces se compara el ingreso con el valor de la CBA y de la CBT⁴. Si los ingresos alcanzan o superan el valor de la CBT se identificará a ese individuo como “no pobre” mientras que si su valor es inferior al de dicho umbral se dirá que el individuo es “pobre”. Si la comparación se efectúa con la CBA, se pueden identificar las categorías “indigente” y “no indigente”. Se obtienen así indicadores diversos, siendo uno de los más comunes la “tasa de pobreza” o porcentaje de personas (u hogares) pobres en la población total.

Hay otras maneras igualmente relevantes para medir pobreza que no serán usadas en esta gacetilla. Así puede usarse una línea de pobreza relativa, esto es teniendo en cuenta los ingresos que perciben los individuos en un lugar y momento del tiempo determinados, más que los requerimientos de la reproducción biológica o social. También pueden estimarse las privaciones que experimentan los individuos en otras dimensiones (viviendas deficientes, escolaridad de menores, acceso al agua, entre otras) y computarse la intensidad de la pobreza de un individuo teniendo en cuenta la cantidad de privaciones que experimenta.

En esta gacetilla se presentan sólo estimaciones de pobreza monetaria usando información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la colaboración de los institutos provinciales de estadística⁵. Los análisis que incluyen el tiempo se ocupan del período 2003-2012, para el cual no existen problemas metodológicos de comparabilidad⁶. Si bien en los cálculos se usa la noción de tasa de pobreza por persona (cuántas personas de cada 100 son pobres en un lugar y en un momento determinado del tiempo) hay que tener en cuenta que la unidad de análisis para los cálculos de pobreza es el hogar y no la persona. Dicho de otra manera, los datos disponibles nos permiten identificar un hogar pobre, e inferimos a partir de esa identificación que todas las personas que habitan en él son pobres.

La situación de Salta

Una primera pregunta a responder es a cuánto asciende la pobreza en Salta según el último dato disponible. Interesa asimismo evaluar si dicho nivel es alto o bajo, para lo cual es necesario comparar la cifra de Salta con otros aglomerados urbanos del país. La información que permite contestar estos interrogantes está volcada en el Gráfico 1. Puede verse ahí que la pobreza en la ciudad de Salta, en el primer

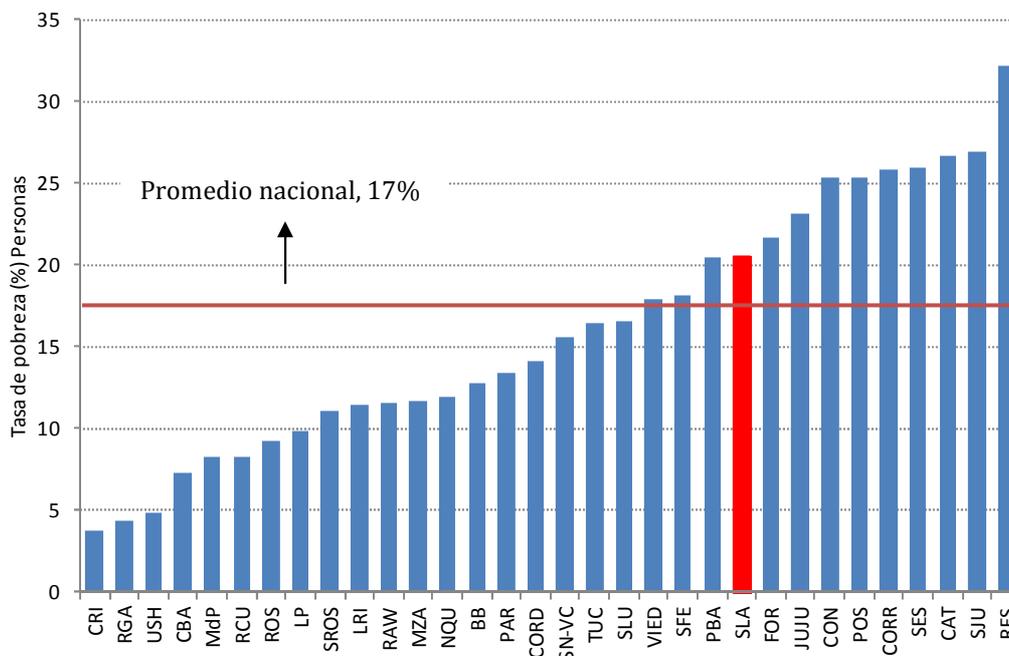
⁴ Los datos sobre consumo en la Argentina se conocen a través de las denominadas Encuestas de Gastos de los Hogares. La última disponible es la que se realizó en el país en los años 2004-05.

⁵ Se utilizaron las líneas de pobreza regionales basadas en la CBT y valorizadas por el Índice de Precios de las 7 provincias no intervenidas por INDEC en 2007 (IPC-7), con registros de inflación que superan ampliamente el IPC oficial reportado.

⁶ La EPH realizó un cambio muy importante en 2003. Para detalles puede consultarse el sitio del INDEC <http://www.indec.gov.ar/>.

semestre de 2012 afectaba al 21% de la población y que este valor la ubicaba entre los centros urbanos con mayor pobreza del país.

Gráfico 1
Pobreza en áreas urbanas de la Argentina, año 2012



Fuente: Construcción propia con micro-datos de INDEC: <http://www.indec.gov.ar/>.

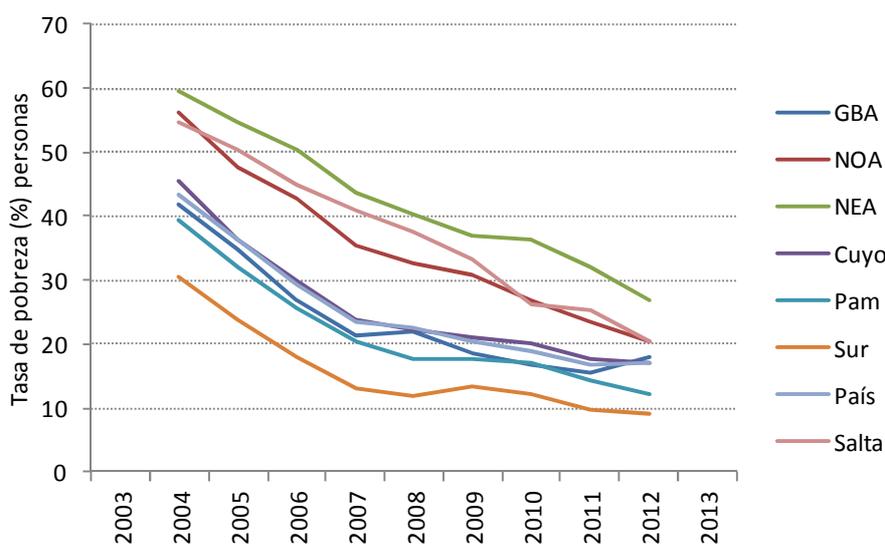
El Gráfico 1 muestra también que Salta no es la jurisdicción más pobre de todas las incluidas allí. Resistencia presenta el nivel más alto de pobreza y Comodoro Rivadavia el más bajo de todos los aglomerados urbanos del país. Entre los centros urbanos del NOA, Salta se encuentra en un nivel intermedio entre Tucumán y La Rioja con los niveles más bajos, y Santiago del Estero y Catamarca con los más elevados.

Una mirada en el tiempo

Entre 2003 y 2012 hubo en la Argentina grandes progresos en el combate contra la pobreza. La economía como un todo creció considerablemente, en especial durante 2003 y 2008, subperíodo inmediato a la salida de la gran crisis. Luego el crecimiento se desaceleró y los indicadores sociales dejaron de progresar al ritmo que lo venían haciendo durante esa primera fase de recuperación. No obstante, entre 2008 y 2012 la economía no cayó, y los progresos si bien mucho más lentos, siguieron observándose en variadas dimensiones, empujados también por una política social enérgica. Si bien hubo muchas acciones públicas, entre los programas implementados durante el período que tuvieron ostensible impacto en los niveles de pobreza se encuentran el Salario Mínimo, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y la Reforma del Sistema Previsional.

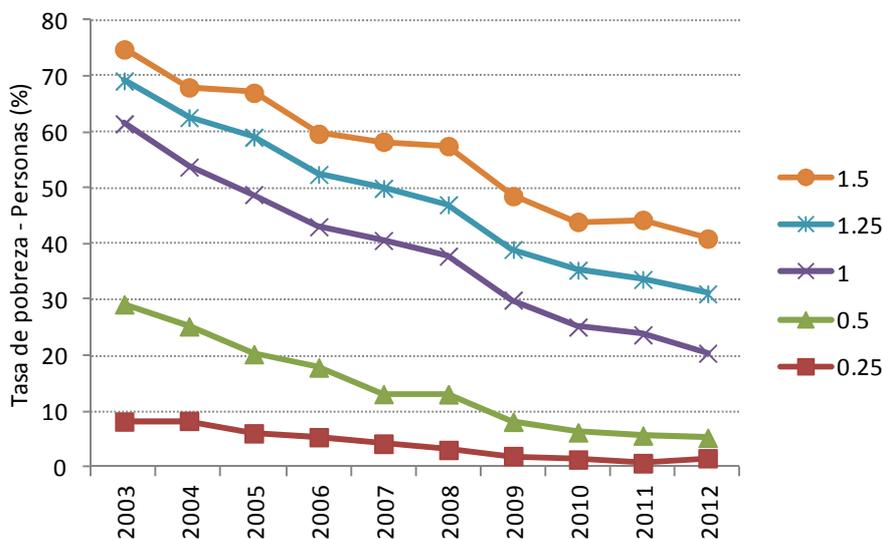
¿Cómo se tradujo esta evolución económica y la puesta en marcha de los programas antipobreza en los indicadores que interesan en esta gacetilla? En el Gráfico 2 puede verse que hubo una caída generalizada de la pobreza monetaria, verificándose en todas las regiones en las que puede ser particionado el territorio nacional. También se verifica combinando distintos umbrales de pobreza (Gráfico 3), aunque los niveles de progreso difieren entre ellos.

Gráfico 2
Evolución de la pobreza en áreas urbanas de la Argentina, de las regiones y en la Ciudad de Salta entre 2003 y 2012 (trimestres).



Fuente: Ídem Gráfico 1.

Gráfico 3
Evolución de la pobreza en la ciudad de Salta entre 2003 y 2012, con líneas de pobreza alternativas.



Fuente: Ídem Gráfico 1.

A nivel de país y comparando períodos comparables puede verse que hacia 2004 la pobreza afectaba al 36% de los hogares y al 44% de las personas, mientras que en 2012 lo hacía a sólo el 12% de los hogares y al 17% de las personas. La caída de la pobreza en hogares, cercana a los 24 puntos porcentuales, implica que hay en 2012 casi 2 millones menos de hogares en situación de pobreza de los que se contabilizarían de no haber disminuido la pobreza de la manera en que lo hizo. La situación de Salta no difiere demasiado de la nacional. Los cálculos arrojan que en la Capital hay alrededor de 20 mil hogares pobres.

La caída que experimentó Salta fue mucho más fuerte que el promedio nacional y similar a la del NOA (sin considerar Salta). En Salta la pobreza de personas cayó en casi 37 puntos porcentuales entre 2004 y 2012, mientras que en la Argentina lo hizo en 27 puntos porcentuales. Otro rasgo importante de este descenso es que en el país como un todo se observa una cierta desaceleración de la caída entre 2008 y 2012, mientras que en Salta y el NOA sigue disminuyendo al mismo ritmo que el subperíodo precedente: 2004-2008.

El Gráfico 3 se construyó multiplicando el umbral de pobreza de cada hogar por las constantes 0.25, 0.75, 1.25 y 1.5, tratando de captar la manera en que el nivel de pobreza es sensible a los cambios de valor de dicho umbral. Así por debajo de la línea 0.25 se encuentran las personas que viven en hogares con ingresos familiares menores al 25% del valor de la línea de pobreza computada para una fecha dada.

Incidencia de la pobreza por grupos de edad

La pobreza no afecta por igual a todos individuos que componen la población. Por ejemplo, no afecta de la misma manera a los niños y a los adultos mayores; o a hogares regidos por mujeres y a los comandados por varones. En el Cuadro 1 se muestran tasas de pobreza para distintos segmentos demográficos teniendo en cuenta ciertos años del período 2004-2012 a fin de comparar la evolución temporal. También se consideró el aglomerado urbano para comparar la situación de Salta con la de otras jurisdicciones del país.

Cuadro 1
Niveles de pobreza (%) para ciertas edades. Argentina y otras jurisdicciones

Unidades/Edades	Argentina			NOA (sin Salta)			Salta		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
Hogares	34,4	16,0	11,7	46,9	25,3	14,7	49,9	28,2	14,2
Personas	43,4	22,7	17,0	56,3	32,5	20,5	54,8	37,7	20,4
NNyA (edades)									
0-4	51,9	32,0	23,3	64,3	45,4	27,1	63,6	46,9	24,6
5-12	59,6	36,1	26,9	70,2	45,2	31,1	65,9	48,2	30,2
13-17	59,4	36,1	29,2	66,5	43,8	32,1	64,3	53,3	33,1
Adultos mayores									
60-69	29,5	10,6	5,9	39,1	14,7	6,3	30,5	21,8	7,9
70-79	26,4	5,7	3,2	35,7	8,0	3,3	35,9	14,3	6,8

Nota: NNyA: Niñas, niños y adolescentes.

Fuente: Construcción propia con micro-datos de INDEC, disponibles en <http://www.indec.gov.ar/>.

Si se centra la atención sólo en 2012, puede verse que la situación de la ciudad de Salta es muy parecida a la de la región NOA en el conjunto de tasas computadas. También puede constatarse que Salta y el NOA registran niveles de pobreza monetaria mucho más elevados que el promedio nacional, y esta mayor pobreza se verifica en todos los grupos de edad considerados en el Cuadro 1.

También se aprecia en el Cuadro 1 que: a) el porcentaje de personas pobres es mayor que el porcentaje de hogares pobres, lo que indica que los hogares pobres tienen una cantidad de integrantes mayor que los hogares no pobres; b) el porcentaje de niñas, niños y adolescentes pobres es mayor que el porcentaje de adultos mayores, lo que indica que los hogares pobres tienen una cantidad de niños mayor que los hogares no pobres; c) el grupo de edad con mayor incidencia de pobreza es el de adolescentes: 13 a 17 años de edad.

Estructura de la pobreza en Salta

Lo visto en la sección anterior invita a interrogarse acerca de lo que podría denominarse “morfología de la pobreza”; es decir: ¿qué característica presenta o cómo está compuesto un hogar pobre, comparado con un hogar no pobre? El Cuadro 2 contiene información sobre este tema para la ciudad de Salta en 2012.

Cuadro 2
Perfiles de pobreza (%), según jefes de hogar. Salta, 2012

Característica	No pobre	Pobre
Sexo	100,0	100,0
Mujer	42,7	53,5
Varón	57,3	46,5
Edad	100,0	100,0
-25	4,5	4,5
25-64	75,4	89,3
65+	20,1	6,2
Educación	100,0	100,0
Menos que Primario	6,8	4,4
Primario completo	19,6	27,7
Secundario incompleto	12,1	23,2
Secundario completo	23,7	29,5
Superior incompleto	18,1	10,9
Superior completo	19,8	4,4
Trabajo	100,0	100,0
Asalariado registrado	38,9	11,4
Cuenta Propia Profesional	2,1	2,0
Asalariado no registrado	4,8	3,6
Cuenta Propia no profesional	11,3	30,4
Trabajador familiar	11,5	17,3
Desocupado	3,7	7,4
Inactivo	27,8	27,9

Fuente: Construcción propia con micro-datos de INDEC, disponibles en <http://www.indec.gov.ar/>.

Claramente entre los pobres hay un porcentaje mayor de hogares con jefatura femenina. Se trata también de hogares en los que los adultos mayores aparecen minoritariamente como jefes de hogar. Puede verse además que en los hogares clasificados como pobres hay una sobrerrepresentación de jefes con bajo nivel educativo, muy baja registración del trabajo asalariado y un porcentaje muy elevado de trabajadores por cuenta propia que realizan tareas de baja calificación. También hay un porcentaje abultado de trabajadores no registrados y de desocupados, siempre relativamente hablando.

Dinámica de la pobreza

Si se consultan los datos dinámicos, las conclusiones que se fueron obteniendo en las páginas anteriores pueden fortalecerse y pueden surgir, a la vez, otras hipótesis para explorar en estudios más profundos sobre el tema. En el Cuadro 3 se muestran dos indicadores dinámicos de pobreza: las tasas de entrada y salida de la pobreza en tres subperíodos: al comienzo, a la mitad y al final del período 2004-2012. Las tasas de entrada se deben interpretar de la manera siguiente: el porcentaje de personas que no siendo pobres en un momento inicial, pasaron a serlo en otro momento final. De manera similar, la tasa de salida se interpreta como el porcentaje de personas que siendo pobres en una fecha inicial dada, dejan de serlo en una fecha final.

Cuadro 3
Tasas de entrada y salida (%) de la pobreza (hogares)

Período	Entrada			Salida		
	Argentina	NOA	Salta	Argentina	NOA	Salta
2004-2005	12,7	14,9	19,0	35,1	31,6	17,3
2008-2009	8,3	12,8	15,6	52,3	39,6	27,8
2011-2012	8,5	9,5	8,0	47,5	45,0	64,5

Fuente: Construcción propia con micro-datos de INDEC, disponibles en <http://www.indec.gov.ar/>.

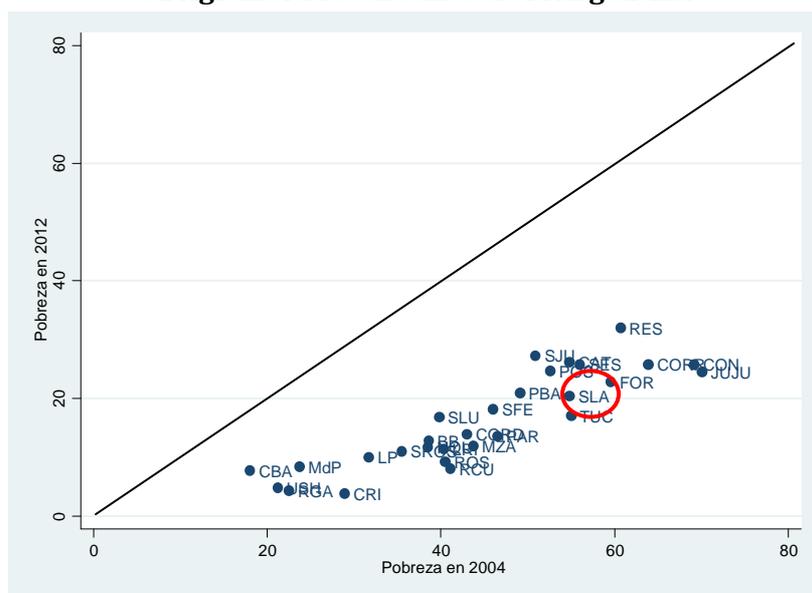
Lo primero que nos permite observar el Cuadro 1 es por qué en el país como un todo dejó de caer la pobreza (como lo venía haciendo) en la segunda mitad del período. Nótese que la tasa de entrada se estancó y la de salida disminuyó, aunque suavemente. Estas hipótesis pueden utilizarse para contestar por qué en el NOA y en Salta la pobreza siguió cayendo entre 2008 y 2012: la tasa de entrada siguió bajando y la tasa de salida aumentando. Esta última operó con una fuerza particular en Salta en el último tramo temporal.

En términos más generales, esta dinámica permite, entre otras cosas, pensar en políticas públicas acorde a las necesidades más acuciantes. Un grupo de políticas dirigidas a bloquear la entrada a la pobreza difiere por lo general de aquél otro orientado a acelerar los flujos de salida de la pobreza. El primer grupo tiene como foco a la población vulnerable, mientras que el segundo grupo a los pobres.

También los datos dinámicos ayudan a interpretar los datos que fueron volcados en Gráfico 4. La pobreza descendió en todos los aglomerados de Argentina (todos están situados a la derecha de la línea de 45°), pero aparece claramente que

aquellos situados más a la derecha de la figura descendieron más que los situados a la izquierda, dando lugar a un proceso de convergencia hacia niveles más bajos de pobreza a nivel del país como un todo.

Gráfico 4
Relación entre los niveles de pobreza monetaria de 2004 y 2012.
31 Aglomerados urbanos de la Argentina



Fuente: Ídem Gráfico 1. Nota: El círculo rojo permite ubicar a la ciudad de Salta.

También puede constatarse una reducción en la disparidad en la medida en que la distancia de “ancho” (la existente en 2004 entre Jujuy y Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo) es mayor que la distancia de “alto” de la figura (la distancia entre Comodoro Rivadavia y Resistencia en 2012, por ejemplo).

Acciones de política pública

Los estados disponen de varias herramientas para actuar sobre la pobreza y para lograr su reducción. Sin embargo, cada una de estas herramientas tiene sus defectos y limitaciones. Así la fijación de un salario mínimo es una de las acciones de política pública más usadas con este fin, pero según sus críticos termina afectando la contratación de trabajadores de más baja calificación y de menos experiencia en el mercado de trabajo, como los jóvenes; y, en países con altos niveles de informalidad, como la Argentina, puede llegar a tener un efecto sobre la tasa de registración del empleo asalariado.

Otra medida frecuentemente usada para combatir a la pobreza es la implementación de los denominados Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Dichos programas consisten en transferencias dinerarias (o en efectivo) que son otorgadas por el Estado a las familias de bajos ingresos con la condición de que los beneficiarios envíen sus hijos a la escuela y cumplan con el calendario de vacunaciones. Una de las principales críticas a los PTC alude a los efectos negativos

sobre los incentivos a trabajar y la posibilidad de “producir” elegibilidad, por ejemplo, teniendo hijos (impacto sobre la fecundidad), o disolviendo vínculos civiles como matrimonio.

En Argentina se han venido usando estas herramientas y, como puede apreciarse en el análisis anterior, la pobreza ha cedido⁷. Es muy difícil imputar a una causa la reducción de la pobreza, dado que muchos factores del ambiente económico y no económico han cambiado en Argentina de 2003 a esta parte. La economía se ha recuperado de una de sus crisis más profundas (2001-2002), ha mejorado el empleo y el gasto público con finalidad social ha crecido espectacularmente. Esto es precisamente lo que complica la asignación de causas a un fenómeno que como la pobreza, recibe la influencia de todos estos cambios.

Otras herramientas importantes son las fiscales, como el impuesto a los ingresos más elevados y los gastos sociales como mecanismo de transmisión de bienes en especie. También hay quienes sostienen que podría reducirse el Impuesto al Valor Agregado de los bienes de la CBA, que en el caso de Argentina es del 21%. Obviamente en todos estos casos los beneficios consistentes en reducciones en los niveles de pobreza deben cotejarse con los mayores costos en términos de reducciones de la recaudación y, en consecuencia, de gasto público.

Conclusiones

La pobreza en la ciudad de Salta afecta al 20% de la población aproximadamente, un nivel un poco más alto que el 17% de la Argentina y similar al de la región NOA, 21%. Esto implica que la pobreza estaría afectando alrededor de 102 mil personas del área urbana poblacionalmente más importante de la provincia. Estas cifras aluden a la pobreza por ingresos solamente; no se incluyen en ella necesidades en materia de vivienda, educación, salud, acceso al agua potable y a otras importantes dimensiones de la calidad de vida de las personas.

Pudo constatarse con los datos públicos disponibles que la pobreza disminuyó marcadamente entre 2003 y 2012. Inmediatamente después de la gran crisis de 2001-02, más de un 60% de la población percibía ingresos insuficientes en la ciudad de Salta. Para formarse una idea de lo que esto representa en términos absolutos imagínese que de estar vigente esas cifras de pobreza habría en la ciudad de Salta alrededor de 322 mil personas viviendo por debajo del umbral mínimo indispensable.

Se vio además que mientras en el país en su conjunto se verificó un proceso de desaceleración en el ritmo de caída de la pobreza, las provincias más pobres siguieron progresando hacia niveles más bajos durante la segunda mitad del período. Eso se debió a que los dos canales de reducción de la pobreza, reducciones en las tasas de entrada y aumentos en las tasas de salida, mostraron una evolución favorable a lo largo de todo el período.

⁷ El salario mínimo no ha dejado de aumentar desde 2003 y la Asignación Universal por Hijo y la Reforma Previsional, son algunos de los programas más importantes de los que se han puesto en marcha en el país en el período analizado.