

Informe

Pobreza y desigualdad: tendencias y aportes desde la Obra Pública

Marzo 2023

**primero
la gente**



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina

Secretaría de Gestión
Administrativa

Resumen ejecutivo

El Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Obras Públicas (MOP) desarrolla semestralmente el Informe **Pobreza y desigualdad: tendencias y aportes desde la Obra Pública**. Este documento pone a disposición de la ciudadanía datos relativos a la **pobreza multidimensional** y a la **pobreza e indigencia por ingresos en la Argentina**.

El monitoreo de estos indicadores resulta un insumo clave para analizar los **efectos multiplicadores de la inversión en infraestructura**, en particular sobre la disminución de las brechas de desigualdad, el acceso a derechos básicos y el impulso del empleo.

Este informe es producido por la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) de la Secretaría de Gestión Administrativa (SGA) del MOP a partir de los datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (EPH, INDEC), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se complementa con análisis propios de la Dirección.

Datos destacados (EPH, INDEC)

46

millones de habitantes en Argentina
(datos provisorios del Censo 2022)

29,1

millones de personas incluidas en la Encuesta Permanente de Hogares
• **36,5%** por debajo de la línea de pobreza (1er semestre 2022)
• **8,8%** en situación de indigencia (1er semestre 2022)

Aumento de la pobreza durante el período 2016-2019 y durante la pandemia por el COVID-19

25,7%

2do semestre
2017

35,5%

2do semestre
2019

42%

2do semestre 2020
(pandemia)

↑ **10** puntos porcentuales

↑ **7** puntos porcentuales

Reducción de la pobreza por ingresos

42%

2do semestre 2020

40,6%

1er semestre 2021

37,3%

2do semestre 2021

36,5%

1er semestre 2022

Reducción de la pobreza multidimensional severa

6,6%

2do semestre 2020

4,2%

2do semestre 2021

↓ **2** puntos porcentuales

Sexto trimestre consecutivo con una tasa de desocupación de un dígito

7,1%

de tasa de desocupación (3er trimestre 2022)

El índice se mantiene en un dígito luego del alza durante la gestión del período 2016-2019 cuando alcanzó el **10,1%** y de su aumento en la pandemia por Covid 19, cuando alcanzó los **13** puntos

Más de dos años de aumento sostenido en los puestos de trabajo en la construcción

**+
de 450 mil**

empleos registrados en diciembre 2022

Las brechas de pobreza y desigualdad en perspectiva regional

La región latinoamericana se ha caracterizado históricamente por ser un territorio desigual. La disparidad en la distribución de ingresos y las brechas existentes en infraestructura básica¹ explican la pobreza estructural, que se amplifican según territorio, edad y género.

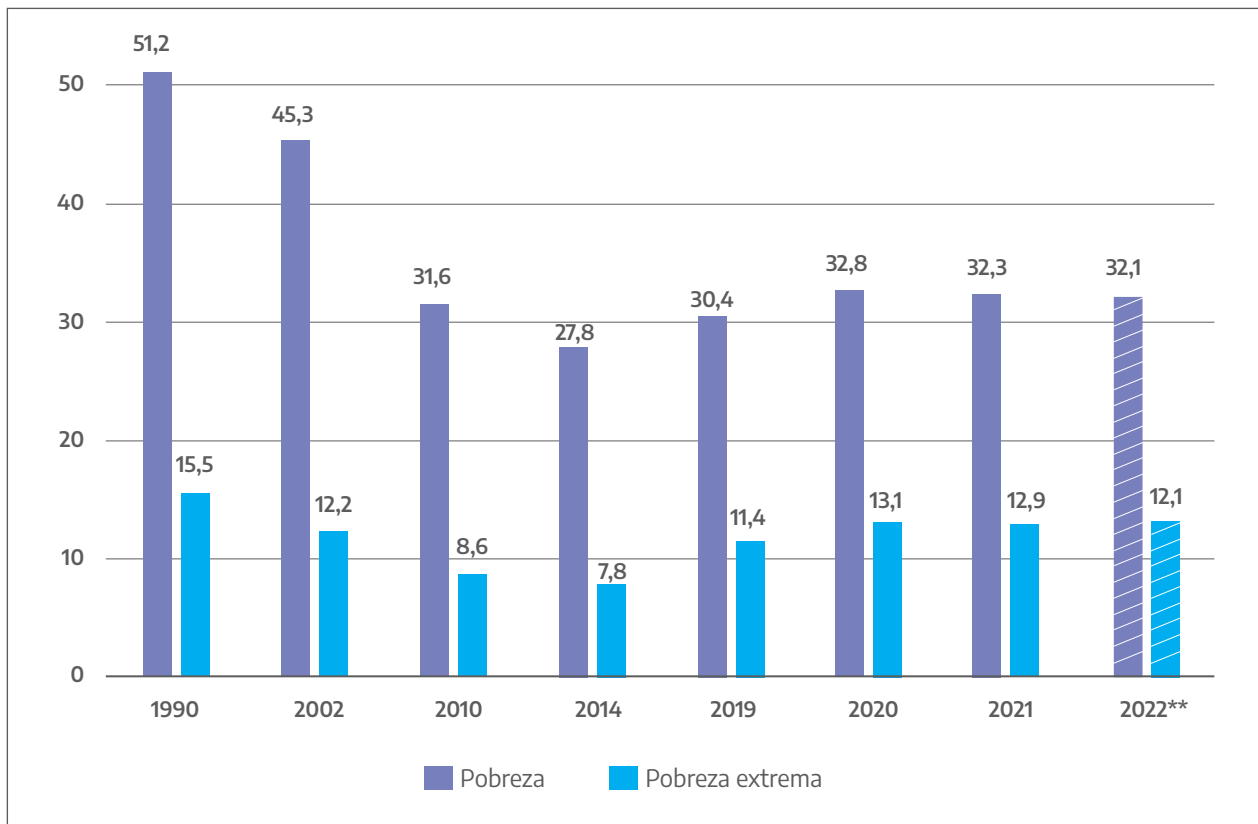
Según CEPAL² (2022):

- En 1990, la mitad de la población de América Latina se encontraba en condiciones de pobreza por sus ingresos (51,2%).
- Entre los años 2002-2014, en el marco de gobiernos progresistas, se redujo la pobreza del 45,3% al 27,8%. Tras esta experiencia, se observa una nueva escalada regresiva que alcanza niveles de pobreza por encima de los 30 porcentuales (2019- 2020-2021 y proyecciones a 2022).
- Durante la pandemia por Covid-19 (2020) se observó la tasa más alta de pobreza de la última década (32,8%). Por su parte, la pobreza extrema alcanzó el pico máximo registrado en los últimos 20 años (13,1%).
- Las proyecciones para 2022 indican que más del 30% de la población se encontrará en condiciones de pobreza.

¹ Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la infraestructura básica se relaciona con las necesidades básicas, comunes a todos los habitantes del mundo. Por ejemplo, el acceso al agua segura y el saneamiento básico, la energía eléctrica, las tecnologías de la información y la comunicación y carreteras, autovías, rutas, entre otras.

² CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Panorama Social de América Latina y el Caribe, (LC/PUB.2022/15-P), Santiago. Disponible a través del repositorio: <https://hdl.handle.net/11362/48518>

Gráfico N° 1: Evolución de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema en América Latina*- serie 1990-2022**



Fuente: Elaboración propia en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG, CEPAL).

*Territorio nacional total del área urbana y del área rural de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

**Proyecciones para 2022

En base a este panorama, en una reciente publicación del BID (2022)³ se afirma que la inversión en infraestructura genera mayor impacto en los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Esto se explica por el efecto que genera la provisión de infraestructura en servicios de calidad, así como en la demanda de empleo que este tipo de obras requieren. Como consecuencia, la población en situación de mayor vulnerabilidad accede a derechos básicos y mejora sus ingresos, incidiendo en la disminución de los niveles de pobreza y de desigualdad.

³ BID (2022). Infraestructura y empleo: el rol de los sectores de transporte, energía, agua y saneamiento en la recuperación económica post COVID-19. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/infraestructura-y-empleo-el-rol-de-los-sectores-de-transporte-energia-agua-y-saneamiento-en-la>

La pobreza desde una perspectiva multidimensional: la relación entre infraestructura y acceso a derechos en Argentina

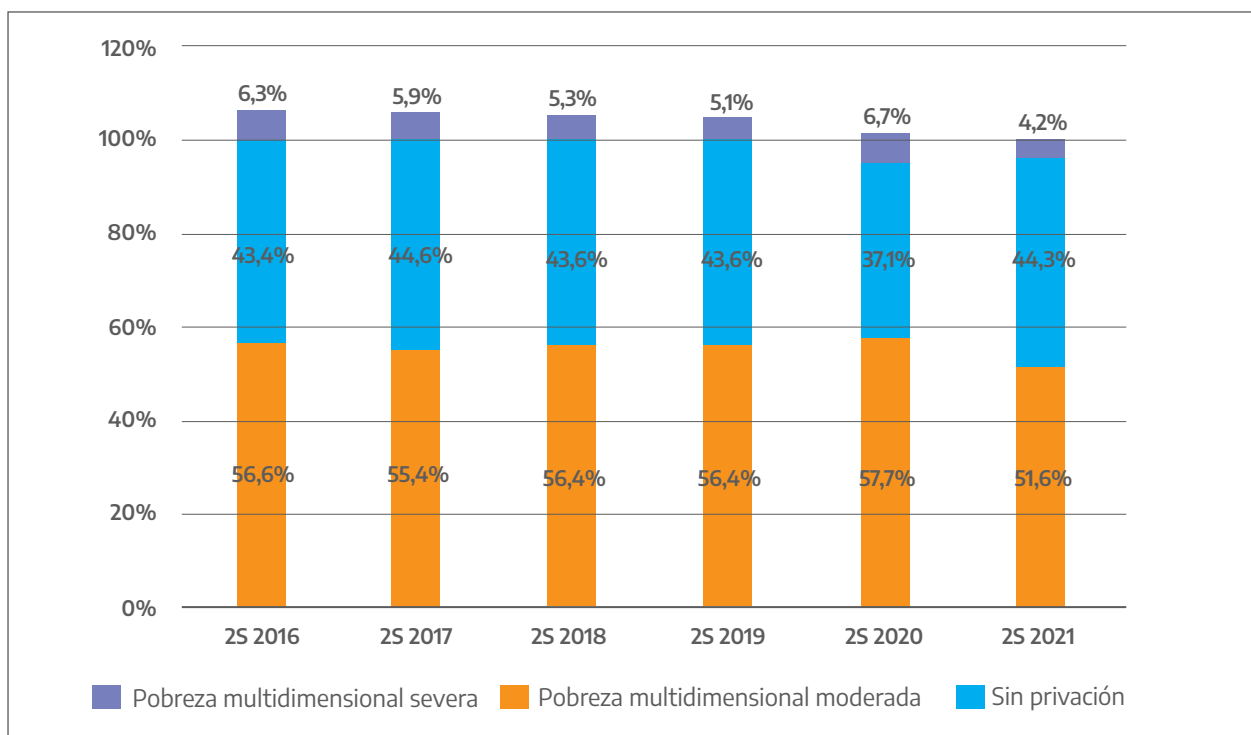
La medición de la pobreza multidimensional no monetaria permite analizar el acceso o la privación de derechos que se consideran básicos para el desarrollo humano.

UNICEF⁴ desarrolló una metodología para su medición en base a indicadores de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC). Para ello, se consideran siete dimensiones de análisis: 1) educación, 2) vivienda segura, 3) provisión de agua segura, 4) saneamiento básico, 5) trabajo decente, 6) protección social y 7) condiciones de hábitat seguros.

A partir de estas, se identifica:

- **Pobreza multidimensional severa:** en caso de acumular tres privaciones o más
- **Pobreza multidimensional moderada:** si tiene al menos una privación
- **Sin privación**

Gráfico N° 2: Evolución de la pobreza multidimensional en hogares, segundo semestre 2016-2021, UNICEF y EPH INDEC



Fuente: Elaboración propia en base a la metodología de UNICEF según la serie 2016-2021 de la EPH, INDEC.

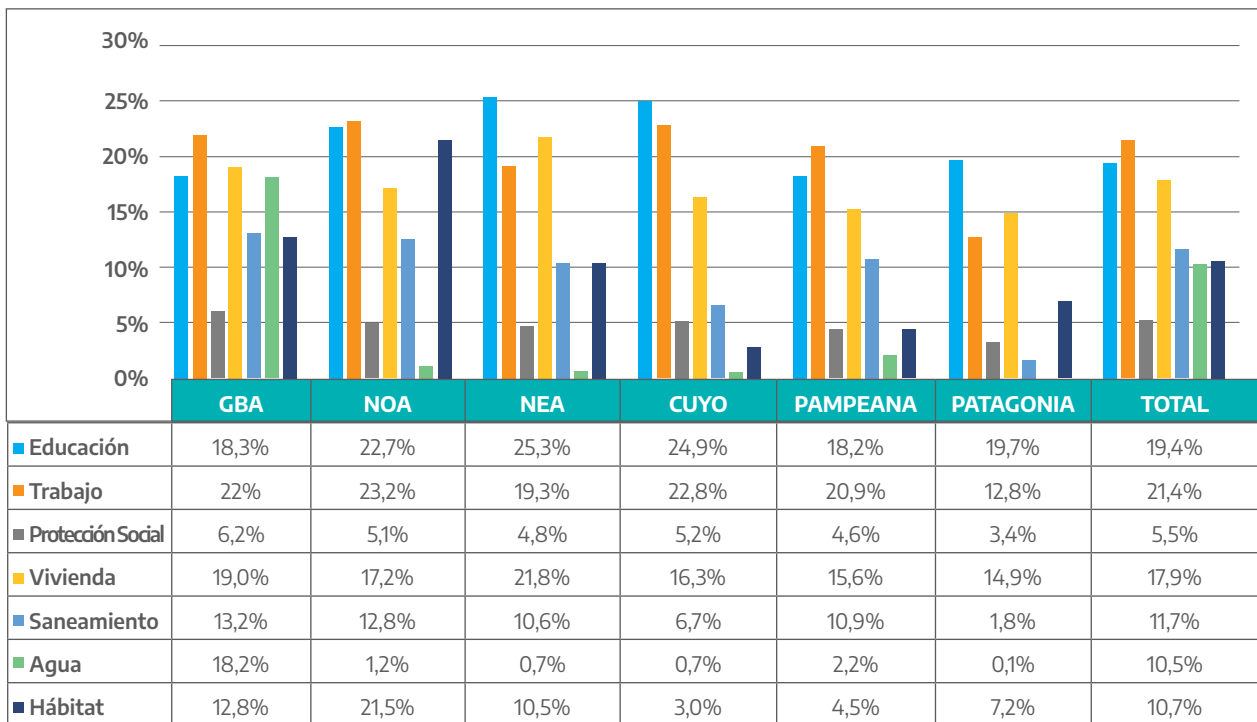
⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2018). Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/4156/file/Pobreza%20monetaria%20y%20privaciones%20no%20monetarias%20en%20Argentina.pdf>

Si se realiza un análisis de la **pobreza multidimensional severa** de los hogares **del territorio argentino** considerando la serie 2016-2021 (segundo semestre), se destaca que:

- En los segundos semestres de 2016 y 2020 se registran los niveles máximos.
- En el segundo semestre de 2021 se ubica el valor más bajo de la serie.
- De 2020 a 2021 disminuyó el nivel **en más de dos puntos**. Sin embargo, en el segundo semestre de 2021, **la mitad de los hogares presentaron algún tipo de privación**.

Por otro lado, resulta importante analizar la incidencia de la pobreza multidimensional en las distintas **regiones del país**. Como se observa en el gráfico N° 3, en el segundo trimestre de 2022 (EPH, INDEC), se identifica que **la población que registra mayores privaciones se encuentra en el Gran Buenos Aires (GBA)**⁵, seguido del Noroeste argentino (NOA⁶) y el Noreste argentino (NEA⁷). En términos generales, las dimensiones que presentan un mayor déficit se relacionan al acceso al trabajo decente y a la educación.

Gráfico N° 3: Porcentaje de hogares con pobreza multidimensional según regiones, segundo trimestre 2022, EPH INDEC



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la metodología de UNICEF y de la EPH INDEC, total de aglomerados urbanos de Argentina, segundo trimestre 2022.

⁵ Región Gran Buenos Aires: integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires.

⁶ Región Noroeste: integrada por los aglomerados Gran Catamarca; Gran Tucumán-Tafí Viejo; Jujuy-Palpalá; La Rioja; Salta; y Santiago del Estero-La Banda.

⁷ Región Noreste (NEA): integrada por Corrientes, Formosa, Gran Resistencia y Posadas.

Del mismo modo, se puede dar seguimiento a la magnitud de las distintas dimensiones en cada una de las regiones.

En primer lugar, la privación en la **dimensión del trabajo** refiere a la jefatura de hogar que se encuentra subempleado y demandante; y/o sin registración (informalidad); o no trabaja ni busca empleo. Esto afecta mayoritariamente a las regiones NOA (23,2%), Cuyo⁸ (22,8%) y GBA (22%). Con muy poca diferencia se encuentran las regiones Pampeana⁹ (20,9%) y NEA (19,3%). Por otro lado, la región Sur¹⁰ muestra la menor privación en el derecho al trabajo (12,8%).

En segundo lugar, la vulneración del derecho a la **educación** se acerca a los 20 puntos en todas las regiones, exceptuando a la región Sur (12,8%). Estos niveles indican que en esos hogares habitan niñas, niños y/o adolescentes de 4 a 17 años que no asisten a la escuela o nunca asistieron, o personas de entre 9 a 19 años con trayectorias educativas discontinuas, entre otras.

Respecto de la **dimensión vivienda**, en todas las regiones el porcentaje de privación, es decir con **hacinamiento y/o tenencia insegura**, oscila entre el 14% y el 22% de los hogares totales. El GBA y NOA son las regiones más afectadas.

La dimensión **hábitat** asume valores distintos según territorio. Y el NOA es la región con mayor porcentaje de privación (21,5%).

Por último¹¹, las **dimensiones de agua y saneamiento** se registran con menor peso relativo, pero aun así implican un desafío en torno a la provisión de un derecho básico para la población. El Gran Buenos Aires representa el territorio con mayor privación (18,2% con respecto al agua, y 13,2%, al saneamiento). Este dato se vincula con una estimación propia de cobertura en agua y saneamiento que en 2019 arrojó para los barrios populares del Gran Buenos Aires un déficit en agua segura y saneamiento básico, por encima del 85% y 95% respectivamente¹². Por su parte, las regiones Pampeana¹³, NOA y NEA, se posicionan con porcentajes similares de privación en ambas dimensiones y en mejor situación respecto a Cuyo y Sur.

Es importante destacar que la privación en el acceso a las dimensiones consideradas para el análisis de la pobreza multidimensional está estrechamente vinculada a la cantidad y a la calidad de infraestructura del país. Las obras de infraestructura de agua y saneamiento, así como la provisión de infraestructura del cuidado y educativa, son intervenciones desarrolladas por el MOP con incidencia directa en la reducción de las brechas de desigualdad y, al mismo tiempo, impulsan la generación de puestos de trabajo directos e indirectos.

⁸ Región Cuyo: integrada por Gran Mendoza, Gran San Juan y Gran San Luis

⁹ Región Pampeana: integrada por Bahía Blanca-Cerri; Concordia; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Paraná; Gran Santa Fe; Mar del Plata; Río Cuarto; Santa Rosa-Toay; y San Nicolás-Villa Constitución.

¹⁰ Integrada por los aglomerados Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Neuquén-Plottier; Río Gallegos; Ushuaia-Río Grande; Rawson-Trelew; y Viedma-Carmen de Patagones.

¹¹ El amplio sistema de cobertura de protección social en Argentina, como por ejemplo a través de la Asignación Universal por Hijo, implica que esta dimensión no asume porcentajes significativos en su privación.

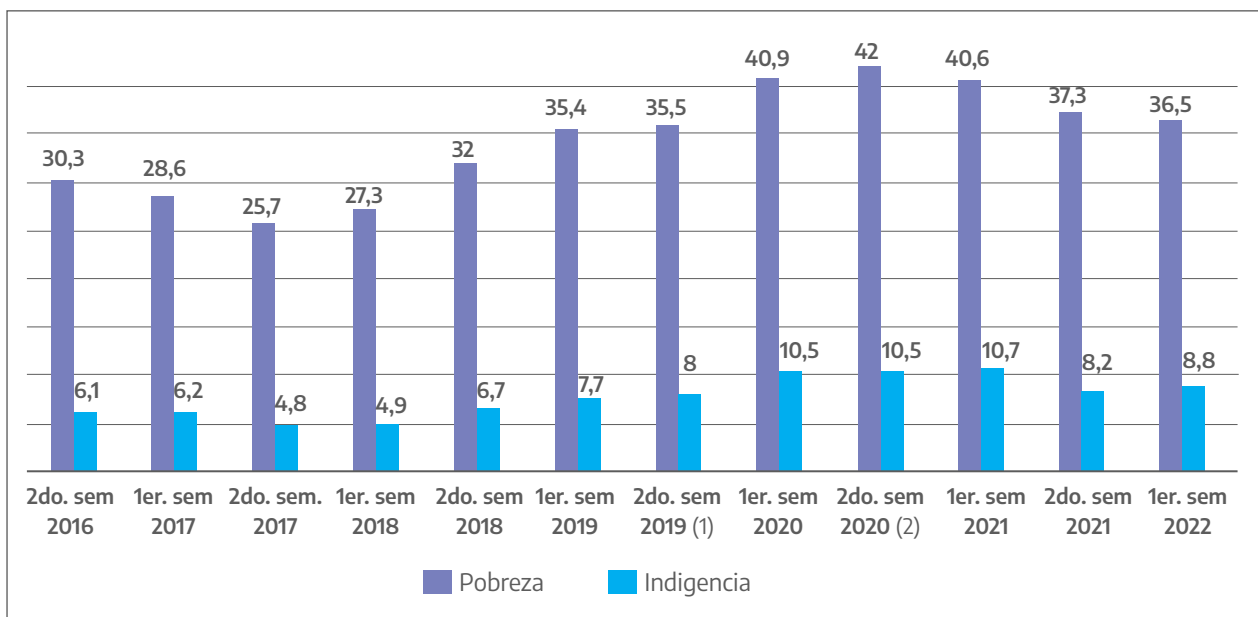
¹² Fuente: Elaboración propia en base a Estimaciones de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS) del MOP, a población servida en base a obras realizadas, al Censo 2010, RENABAP 2018 y al Plan Federal de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS, MOP, 2020). Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/10_motivos_para_profundizar_la_inversion_en_agua_y_saneamiento.pdf

¹³ La relevancia que asume la Región Centro en los porcentajes de déficit de agua y servicios básicos debe ser analizada en vínculo con los aglomerados que fueron incorporados en este territorio para la estimación. Según los últimos datos de pobreza e indigencia del segundo semestre de 2022 (INDEC) algunos de los aglomerados involucrados en esta región muestran porcentajes de pobreza por hogar elevados (Concordia 38%, Gran Córdoba 28,4% y Gran Santa Fe 27,8%) y explica, en parte, el alto porcentaje de déficit en las dimensiones consideradas.

Incidencia de la pobreza e indigencia según ingresos de la población (EPH, INDEC)

La medición de la pobreza según ingresos (línea de pobreza¹⁴) compara los ingresos de los hogares en relación a un conjunto de bienes y servicios que se consideran indispensables. Los hogares que no cubren el precio de la canasta básica alimentaria (CBA) con los ingresos que generan se encuentran en situación de **indigencia**, mientras que aquellos que no acceden a cubrir la canasta básica total (CBT), compuesta por la CBA además de otros bienes y servicios no alimentarios, se encuentran en situación de **pobreza**¹⁵.

Gráfico N° 4. Incidencia de la indigencia y de la pobreza en la población. Segundo semestre 2016 al primer semestre 2022, EPH INDEC⁹



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, INDEC, trimestres 2016-2022.

(1) Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia (ver punto “Acerca de la cobertura geográfica” en el anexo metodológico del informe técnico Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019).

(2) Los resultados del segundo semestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia-Río Grande (ver punto “Acerca de la cobertura geográfica” en el anexo metodológico del informe técnico Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos).

Al analizar la incidencia de la indigencia y de la pobreza en la población argentina (EPH, INDEC), se destaca que:

- En el primer semestre de 2022, se registró que el 36,5% de las personas que habitan en el país se encuentran por debajo de la línea de pobreza y el 8,8% en situación de indigencia.
- En el segundo semestre de 2017, la pobreza alcanzó su registro más bajo de la serie con 25,7 puntos porcentuales. Sin embargo, comenzó una escalada acelerada en los semestres siguientes hasta posicionarse casi 10 pp. por encima de ese registro en el mismo semestre de 2019.

¹⁴ Consultar anexo metodológico: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_2223ECC71AE4.pdf

¹⁵ Para más información respecto a la metodología utilizada por INDEC para la medición de la línea de pobreza e indigencia consultar: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_2223ECC71AE4.pdf

- Durante el segundo semestre de 2020, plena pandemia por el Covid-19, se registró el pico más alto de estos indicadores. La pobreza alcanzó al 42% de las personas, mientras que el 10,5% de la población percibió ingresos por debajo de la línea de indigencia.
- La incidencia en la pobreza se encuentra en una tendencia hacia la disminución desde el 1er semestre 2021, cuando descendió 1,4 puntos porcentuales respecto al pico.
- Pese a que la reactivación económica, los programas de protección social y el apuntalamiento de ingresos acompañan este proceso de recuperación, la inflación de precios continúa erosionando los ingresos de las mayorías en la actualidad.

La CEPAL¹⁶ (2017) señala que la inversión planificada en infraestructura es prioritaria para la región latinoamericana y, en Argentina particularmente, es clave para la superación de los limitantes vinculados con el crecimiento territorial.

En esta misma dirección el BID (2022) indica que la **inversión en infraestructura** es crucial a la hora de pensar en la motorización de la economía que contemple la inclusión social ya que:

- Genera empleos en el sector de la construcción, demanda insumos asociados y, una vez terminada la obra, crea puestos de trabajo que se sostienen en el tiempo e incrementa el desarrollo económico de los territorios.
- Es una política progresiva que tiene un mayor impacto en la calidad de vida de los sectores más pobres a través de la provisión de servicios de calidad.
- Aporta más que otros sectores a la reactivación de la economía en el contexto post-Covid.

En líneas generales, la inversión en Obra Pública es un instrumento efectivo para la recuperación económica sostenible con efectos en la disminución de la pobreza y de las desigualdades a corto y mediano plazo.

¹⁶ CEPAL (2017). "Territorio, economía e infraestructura en la Argentina". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42060/1/S1700401_es.pdf

La Obra Pública en la reducción de brechas de pobreza y desigualdad

Como parte del Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia del MOP, el Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas trabaja en el desarrollo de herramientas y metodologías que fortalecen la toma de decisiones basadas en evidencia y contribuyen a mejorar el impacto de las obras para el cierre de brechas. Esto permite que las áreas y los organismos del MOP consideren las brechas de desigualdad e introduzcan criterios de inversión en el ciclo de vida de las políticas, fortaleciendo la integridad y la transparencia.

Como parte de las iniciativas enmarcadas en el Plan, el MOP desarrolló junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la plataforma MapalInversiones, una solución tecnológica de datos abiertos en la que la ciudadanía puede conocer, participar y controlar el avance de las obras públicas. Actualmente, se encuentran **5.923¹⁷ obras vigentes (finalizadas y en ejecución) en todo el país**. A través del sitio, se pueden identificar aquellas obras que inciden en la reducción de la pobreza. En la misma línea, se destaca que:

- El **79% de las obras y proyectos de Agua y Saneamiento desarrolladas por el MOP en el Norte Grande** se encuentran en departamentos con alta o muy alta vulnerabilidad.
- Hay **602 obras vigentes de Infraestructura del Cuidado**, de las cuales 360 son Centros de Desarrollo Infantil (CDI) dirigidos al cuidado de niñas y niños de 0 a 4 años a lo largo del país.
- El MOP apuesta a la generación de **nuevos puestos de trabajo. El sector de la construcción lleva más de dos años de recuperación sostenida del empleo registrado** desde agosto de 2020 (INDEC).
- En **diciembre 2022** se alcanzaron más de **450 mil puestos de trabajo** registrados en el sector de la construcción del ámbito privado (INDEC). Es importante destacar la incidencia de la Obra Pública en este análisis, ya que las mismas se realizan a través de empresas privadas.
- El sector está alcanzando los **picos de empleo más altos registrados**, en junio 2015 (458.433) y noviembre 2018 (458.147).

[> Seguí el avance de cada una de las obras y proyectos del MOP en MapalInversiones](#)

¹⁷ Datos relevados de MapalInversiones al 20/03/23. Ver: <https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar>

Autoridades

Presidente de la Nación

Alberto Fernández

Ministro de Obras Públicas

Gabriel Katopodis

Secretario de Gestión Administrativa

Guillermo Sauro

Directora Nacional de Integridad y Transparencia

Roxana Mazzola

Ministerio de Obras Públicas de la República Argentina

Informe sobre pobreza y desigualdad: tendencias y aportes desde la Obra Pública. Marzo 2023 / Dirigido por Roxana Mazzola - 1a. ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas, 2023. Libro digital, DXReader.

Libro digital, PDF

Archivo digital: descarga y online

1. Desigualdad. 2. Transparencia. 3. Obra Pública

Las publicaciones del Ministerio de Obras Públicas pueden ser consultadas en:

www.argentina.gob.ar/obras-publicas/publicaciones

Esta publicación es de acceso público y fue realizada por el Ministerio de Obras Públicas.

Se permite su reproducción siempre que se citen las fuentes.

*primero
la gente*



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina