

15° Informe

Marzo 2022

PARA ERRADICAR LA  
INDIGENCIA NO HACEN  
FALTA MÁS RECURSOS  
SINO UNA MEJOR GESTIÓN  
DEL ESTADO



**CEMAIS**  
Centro Mariano de  
Investigación Social

**Parra erradicar la indigencia no hacen falta más recursos sino una mejor gestión del Estado**

El presente informe intenta poner de relieve el poco impacto que tienen los montos que el Estado destina a resolver los factores de la pobreza extrema.

En la Provincia de Córdoba hoy se asignan \$60 mil millones anuales a través de transferencias monetarias nacionales y programas de “promoción y asistencia social” provinciales y municipales. Nominalmente, ese monto alcanza para erradicar la indigencia y aliviar la pobreza más cercana a la indigencia. Pero las encuestas muestran el aumento de la indigencia; por ello es legítimo exigir un rediseño de su logística.



**Ver | Datos**

El presente Informe intenta poner de relieve el magro impacto que tienen los montos que el Estado destina a resolver la pobreza de ingresos, es decir, el ingreso monetario insuficiente para satisfacer un mínimo de bienes y servicios. Y, correlativamente, la indispensable obligación de exigir una administración inteligente, honesta y creativa de esos fondos públicos, porque esos montos son altos y permitirían erradicar el factor monetario como causa de la indigencia, lo cual hasta ahora no se ha conseguido.

Para acercarnos a esta problemática nos proponemos **relacionar la cantidad de miembros de una familia con sus ingresos –laborales y no laborales-** para obtener el *ingreso familiar per cápita* (capacidad de compra del hogar por cada miembro de la familia). A partir de esta herramienta analítica, desarrollamos nuestro argumento.

**Ingresos y gastos necesarios:** por el lado de los gastos necesarios para vivir, están las canastas básicas, que son un conjunto de bienes que una familia debe consumir para no ser considerada pobre. Hay dos canastas básicas. Una es la *Canasta Básica Alimentaria* (CBA) cuyos componentes son los alimentos que una familia debe consumir para no padecer indigencia. Luego está la *Canasta Básica Total* (CBT), que son los bienes alimentarios más un conjunto de otros bienes y servicios esenciales a los que una familia debe acceder para no ser considerada pobre.

Si el ingreso familiar per cápita es menor a la CBA, la diferencia da una idea de cuánto dinero necesitan agregar los hogares indigentes al que ya obtienen para salir de esa situación. El mismo tipo de diferencia entre la CBT y el ingreso familiar per cápita indica cuánto dinero debe añadir una familia para no ser considerada pobre.

La primera diferencia es la *brecha de la indigencia* y la segunda *brecha de la pobreza*.

### Gráfico 1. Ingresos y brechas de indigencia y pobreza en Gran Córdoba

	Porcentaje de los hogares	Cantidad de hogares	Cantidad de gente	Personas por hogar	Ingreso per capita familiar	CBA per capita	CBT per capita	Brecha indigencia	Brecha pobreza
		Miles	Miles	Personas	\$/ mes	\$/ mes	\$/ mes	\$/ mes	\$/ mes
Indigentes	10%	54	232	4,3	4.500	6.700	16.000	2.200	11.500
Pobres no indigentes	25%	135	500	3,7	12.000		17.000		5.000
Vulnerable	15%	81	195	2,4	20.000				
Clase media baja	20%	108	258	2,4	28.000				
Clase media	30%	162	305	1,9	66.000				
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>540</b>	<b>1.570</b>	<b>2,9</b>	<b>32.000</b>				

Fuente: CEMAIS en base a EPH del INDEC. Año 2021.

El Gráfico 1 presenta una clasificación socioeconómica de los hogares del Gran Córdoba según su ingreso familiar per cápita. El 10% de los hogares corresponde a familias indigentes; un 25% a los hogares pobres no indigentes (la suma de ambos arroja 35% que es la pobreza total); el 15% que le sigue es el de las familias vulnerables, porque fácilmente pueden perder ingresos y pasar a estar debajo de la línea de pobreza. El 50% de los hogares de mayores ingresos se clasifican en la categoría clase media (el primer tramo como clase media baja -20%- y el segundo como clase media propiamente dicha -30%-).

Hay que aclarar que –sociológicamente- el concepto de clase media involucra muchas otras dimensiones más de la familia (como la posesión de activos tangibles –propiedades, ahorros– o intangibles –educación, capital social, metas aspiracionales, etc.–, entre otras). Aquí, la expresión “clase media” se está utilizando como una herramienta analítica provisoria, para separar las familias pobres y vulnerables de las de mayor ingreso, sin ánimo de entrar a analizar las connotaciones sociológicas profundas que tiene el concepto.

En el Gran Córdoba –aglomerado relevado por la encuesta de hogares del INDEC– se identifican 540 mil hogares en total, de los cuales 54 mil serían indigentes y contendrían 232 mil personas. Otros 135 mil hogares no son indigentes, pero son pobres, y los componen 500 mil personas. En la suma, la pobreza total alcanza a 189 mil hogares y a 732 mil personas.

**Indigencia:** obsérvese que los hogares indigentes declaran tener un ingreso mensual de \$4.500 por persona, pero para salir de la indigencia necesitarían \$6.700 por persona. Es decir, cada miembro de un hogar indigente del Gran Córdoba necesita \$2.200 mensuales más para ser considerado pobre no indigente (brecha de indigencia).

Los mismos hogares indigentes, para superar la línea de la pobreza, deberían alcanzar un ingreso por miembro familiar mensual de \$16.000. Dado que su ingreso es \$4.500 por persona, estos hogares necesitarían \$11.500 mensuales adicionales por miembro para salir de ambos subgrupos de pobreza (brecha de pobreza).

**Pobreza no indigente:** la situación de ingresos de los hogares pobres no indigentes puede parecer menos acuciante, pero resulta igualmente grave. Ellos tienen un ingreso promedio mensual por miembro familiar de \$12.000 y necesitarían para salir de la pobreza \$17.000. Por lo tanto, su brecha de pobreza o, lo que es lo mismo, el dinero que necesitarían para salir de la pobreza, es de \$5.000 mensuales más por miembro familiar.

**Vulnerables:** hay 81 mil familias con 195 mil miembros cuya vulnerabilidad reside en que sus ingresos monetarios están arriba del umbral de pobreza, pero un golpe inflacionario (que haría subir bruscamente la CBT) o una pérdida laboral (que haría caer el ingreso familiar per cápita) podrían llegar a colocarlos inmediatamente por debajo del umbral de la pobreza. Constituyen el 15% que falta para llegar al 50% de los hogares de menores ingresos; cada miembro de esos hogares tiene en promedio ingresos mensuales por \$20.000, cuando el umbral de pobreza es de \$17.000.

**Clase media:** la conforman el 50% de los hogares de mayores recursos que tienen ingresos familiares per cápita bastante por encima del valor de la CBT.

**Composición de los hogares:** un dato relevante es la cantidad promedio de miembros de cada una de las diferentes clasificaciones de hogar. A una mayor cantidad de miembros le sigue un indicador de mayor pobreza. Pero es interesante la comparación entre hogares vulnerables y clase media baja, pues arroja que ambos tienen la misma cantidad de miembros por hogar. De ello se desprende que una mejor situación para las familias vulnerables provendría de mejorar sus condiciones de empleabilidad para un eventual período de crecimiento económico, en el que los hogares vulnerables, al ver aumentar sus ingresos familiares, se convertirían en clase media baja y muchos hogares pobres pasarían a vulnerables.

Lamentablemente, aun así persistirían en su mala situación los hogares indigentes y pobres cerca de la indigencia, por la combinación de grupos familiares amplios con la baja capacidad de generación de ingresos. Esta es la paradoja del crecimiento económico: trae aumento de los ingresos que ayudan a salir de la pobreza, pero no a todos los hogares.

La mejora en las condiciones de empleabilidad y de los contextos habitacionales, educativos y de servicios de los sectores de menores ingresos es la vía para que también les llegue el crecimiento económico ([Ver los Informes CEMAIS núm. 1, 5, 6, 7, 10 y 11](#)).

Un ejercicio teórico que se puede hacer es **estimar cuánto dinero se necesitaría para erradicar la indigencia**. Extremando la simplificación, si cada hogar indigente necesita \$2.200 más por mes por miembro familiar, dado que las personas indigentes ascienden a 232 mil, entonces se necesitarían **\$6 mil millones anuales**.

**¿Y para erradicar la pobreza?** Con el mismo cálculo, estas 232 mil personas indigentes necesitan \$11.500 mensuales más por persona y los pobres no indigentes que son otros 500 mil necesitan \$5.000 mensuales más por persona. Haciendo la aritmética arroja que se necesitarían **\$62 mil millones anuales**.

Ambos números corresponden solo al Gran Córdoba. Haciendo una extrapolación simple a toda la provincia se podría estimar que ambos números se duplican. Entonces, se necesitarían unos **\$12 mil millones y \$124 mil millones** anuales para erradicar la indigencia y la pobreza, respectivamente, en la provincia de Córdoba.

¿Es mucho, poco? Para echar luz sobre esta pregunta sirve el Gráfico 2.

### Gráfico 2. Gasto en asistencia social en la provincia de Córdoba

En miles de millones de \$ - Año 2021

<b>Nacionales</b>	<b>37</b>
AUH	13
Tarjeta alimentaria	16
Potenciar Trabajo	7
Otros Min. Des. Social	1
<b>Provinciales</b>	<b>20</b>
<b>Municipios</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>

Fuente: CEMAIS en base a ejecuciones presupuestarias

Los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) asignan recursos a la asistencia social en la provincia de Córdoba. Los principales programas de transferencia de dinero a familias de bajos recursos que tiene el Estado nacional son la AUH y los planes del Ministerio de Desarrollo Social; aquí los dos que se destacan son la tarjeta alimentaria y el programa Potenciar Trabajo. Entonces, desde este nivel de gobierno se asignan a la provincia de Córdoba \$37 mil millones anuales.

En el estado provincial se identifican más de 30 programas que califican con la función presupuestaria “promoción y asistencia social” por otros \$20 mil millones anuales. En los estados municipales sucede lo propio por \$3 mil millones anuales aproximadamente.

La suma da que en la provincia de Córdoba hoy se asignan \$60 mil millones anuales a través de transferencias monetarias nacionales y programas de “promoción y asistencia social” provinciales y municipales.

Sin dudas que hay miles hogares que reciben correctamente su ayuda estatal, pero si subsiste y aumenta la indigencia, a pesar de que los montos destinados presupuestariamente alcanzan para al menos erradicar las situaciones de indigencias, es legítimo preguntarse sobre la eficacia en la entrega de los subsidios.

**Eficacia y eficiencia en el destino de los subsidios:** ¿dónde está la dificultad para lograr que esos ingresos realmente impacten en la vida de los hogares indigentes y muy pobres? Un par de ejemplos, en la línea de otros Informes del CEMAIS, nos pueden ayudar a entender la cuestión.

La AUH es un derecho de todo niño cuyos padres tengan bajos ingresos. Sin embargo, el otorgamiento no es automático, sino que requiere un trámite ante la ANSES. Las familias indigentes enfrentan muchas barreras al acceso a este tipo de trámites, por lo que se sabe que habría muchos niños que deberían recibir el beneficio, pero no lo reciben. Según datos de la ANSES, en Argentina hay 4 millones de niños que reciben la AUH y en paralelo 400 mil niños no la reciben, en principio, por cuestiones administrativas. Es posible que aquí haya muchos niños indigentes. El Estado debería ir a buscar las familias en situación de alta vulnerabilidad, en lugar de esperar que algún día vengan. Así es como hay gente con derechos declarados pero desamparada en los hechos. El motivo: la ANSES, en la gestión operativa de la AUH, no articula con ningún organismo provincial y municipal, aun cuando la responsabilidad primaria por la infancia es de las provincias y los municipios.

Por el lado de los programas del Ministerio de Desarrollo Social nacional, la tarjeta alimentaria no busca a las familias en situación de alta vulnerabilidad alimentaria. Casi como en un acto reflejo, sin demasiado análisis, la tarjeta se otorga a los que ya reciben la AUH. Entonces, si una familia indigente no está recibiendo la AUH por déficit administrativos, tampoco recibe la tarjeta alimentaria; tarjeta que fue creada con el objetivo explícito de “garantizar la seguridad alimentaria”. Y los beneficios del plan Potenciar Trabajo, se sabe, exigen la pertenencia a las organizaciones sociales ligadas a dicho Ministerio y que coloquialmente se conocen como agrupaciones piqueteras.

En cuanto a los Estados provincial y municipales, las fallas de gestión vienen de la multiplicación de programas asistenciales. Muchos de estos programas no son de transferencias monetarias directas a personas en condición de vulnerabilidad, sino que son gastos en empleados y consumo de la administración pública con la finalidad de “promoción y asistencia social” o transferencias a organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos sociales tienen que ver con la atención a gente en estado de vulnerabilidad. En cualquier caso, ni el Estado provincial ni los municipales tienen muy en claro qué hacen estos empleados, en qué se gastan los recursos a organizaciones no gubernamentales y cuáles son los resultados de estas acciones públicas.



## Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Aparecida, el CEMAIS intenta “*hacer una permanente lectura cristiana y una aproximación pastoral a la realidad de nuestro continente*”, para lograr que quienes toman decisiones cuenten “*con una perspectiva ética, solidaria y auténticamente humanista*” y logren poner en marcha políticas públicas que propendan al bien común (Aparecida, número 403).

Los diagnósticos sobre las distorsiones que arrastra la ejecución de políticas estatales son bastantes unánimes. Ya en 2001, los obispos argentinos se expresaron sobre la construcción de lo público, en particular en el rol que le toca al Estado en la concreción del bien común. Es una “**concepción mágica del**

**Estado**<sup>1</sup> la que genera la falta de correspondencia entre la declamación de derechos, la obtención de recursos para instrumentarlos y el acceso efectivo a ellos de quienes realmente padecen una necesidad insalvable por otro medio. Pocos meses antes ya habían enseñado que en esa forma de concebir lo institucional, *“el Estado aparece [como] una especie de dios, que todo lo puede, al cual nada malo le podría pasar. Por lo tanto, se le puede pedir y exigir cualquier cosa”*<sup>2</sup>.

Uno de los protagonistas de esta propuesta conceptual fue Mons. Carmelo Giaquinta, arzobispo de Resistencia, quien explicitaba lo siguiente: *“El Estado es una construcción de los ciudadanos para que los defienda y ayude a conseguir el bien común. **Éstos lo construyen con el pago de los impuestos, la exigencia de su buena administración**, el cumplimiento de las leyes, la crítica sincera. El Estado no debe ser ni grande ni chico. Debe ser fuerte, justo, y contar con estructuras adecuadas a la consecución del bien común”*<sup>3</sup>. A este perfil del Estado que ha reseñado Mons. Giaquinta, es lo que llamamos en los últimos informes CEMAIS el adecuado rol de administrador.

El desafío para revertir estas distorsiones gravísimas no es menor; pero, en palabras del Santo Padre, *“no deben ser motivo de desesperación, sino de acción [pues] se trata de problemas solucionables y no de ausencia de recursos: [...] no estamos condenados a la inequidad universal”*, dice el Papa Francisco, ya que la causa es la *“falta de voluntad y de decisión para cambiar las cosas y principalmente, las prioridades. Se nos pide capacidad para dejarnos interpelar –afirma– y dejar caer las escamas de los ojos y ver con una nueva luz estas realidades”*<sup>4</sup>.

Entonces, la buena administración de los recursos estatales requiere una doble atención: la primera, la seriedad en evitar que los fondos destinados a los ciudadanos y ciudadanas más pobres –especialmente quienes viven en la indigencia o cerca de ella-, sufran mermas por la burocratización o partidización clientelística con que suelen instrumentarse. La otra atención es la que se debe poner en buscar los medios para que nadie se quede sin ese subsidio. Esto incluye el uso y desarrollo de tecnología, pero también el acercamiento domiciliario y personalizado de los numerosísimos agentes estatales disponibles para la asistencia social, para garantizar el acceso efectivo al subsidio. **Aunque se disponga de fondos para una acción, si no acceden a ellos quienes están constituidos en sus legítimos receptores, el Estado no ha satisfecho el mandato ciudadano, y contribuye con ello a su propio desprestigio y al incremento de las condiciones que dice querer revertir.**



**ACTUAR | Posibilidades de acción**

Los tres niveles estatales, en su rol de “administrador” de los recursos comunes de la sociedad, disponen de montos como para erradicar al menos la indigencia en la provincia.

<sup>1</sup> *Carta al Pueblo de Dios* Los Obispos de la República Argentina San Miguel, 17 de noviembre de 2001 fiesta de San Roque González de Santa Cruz.

<sup>2</sup> *Queremos ser nación*: 129a reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina. Buenos Aires, 10 de agosto de 2001.

<sup>3</sup> “La formación de la conciencia ciudadana desde la óptica de un Pastor”; exposición de Carmelo Juan Giaquinta, Arzobispo de Resistencia y presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, en la Cátedra Abierta de Responsabilidad Social y Ciudadana, el 21 de agosto de 2003.

<sup>4</sup> Discurso del Santo Padre Francisco ante la Academia Pontificia de Ciencias Sociales, Roma, 05/02/2022.

**Queda dicho que el déficit no está tanto en los recursos disponibles como en la gestión. Este aspecto es parte esencial de lo que desde el CEMAIS denominamos reinventar el pacto social.**

**En lo concreto, es institucionalizar: a) la formulación consensuada de prioridades, b) su instrumentación bajo metodologías probadas, c) la evaluación técnica de su impacto y d) la rectificación de prioridades y acciones en función de los resultados.**

Un nuevo pacto social comprometido con erradicar las condiciones en que se da la indigencia y aliviar la pobreza, implicaría comprometer a las fuerzas vivas de la provincia de Córdoba en el objetivo de fortalecer al Estado en sus tres niveles como “administrador”. Se debe propulsar que los programas nacionales sean intensamente articulados con los de los estados provincial y municipales. Respecto a los más de 30 programas de asistencia social que ejecutan actualmente la provincia y los municipios de Córdoba, tender en lo posible a unificarlos en un solo programa de transferencia monetaria focalizado en las familias indigentes y pobres cerca de la indigencia.

Con una mejor gestión articulada entre la AUH, las tarjetas alimentarias, los programas del Ministerio de Desarrollo Social nacional gestionados por los grupos políticos (algunos de ellos “piqueteros”), más la unificación de los programas provinciales y municipales en un solo programa de transferencias monetarias focalizadas, hay recursos para erradicar la indigencia y reducir parte de la pobreza más cercana a ella.

El paso de las familias pobres no cercanas a la indigencia hacia la categoría de vulnerables se logra con políticas laborales sanas, algunos de cuyos rasgos ya hemos tratado en otros informes ([Ver los Informes núm. 5, 7 y 9](#)).





Contacto: +54 9 3517 68-0524  
cemais@hombrenuevo.org.ar

