



Informe de Fragilidad Social (IFS)

2° trimestre 2020

Resumen ejecutivo

En este documento se analiza la incidencia y la evolución de la *integración social* y, particularmente, de la *fragilidad social* durante el período 2016-2020, tanto a nivel nacional como para cada una de las regiones geográficas.

Las personas en situación de fragilidad social son aquellas que tienen altas probabilidades de caer en la pobreza en contextos socioeconómicos críticos. No son pobres, pero tampoco están integradas socialmente en forma plena. Mientras el concepto de pobreza hace referencia a una situación de privación efectiva y actual, la fragilidad alude al riesgo de empobrecimiento en el futuro.

Tras experimentar un crecimiento sostenido a lo largo de todo el año 2018 y estabilizarse en torno al 56% entre 2019 y comienzos de 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 conllevó a que la proporción de población no integrada socialmente (IPNIS) en forma plena alcanzara durante el segundo trimestre de 2020 el 66,4% -pico para la serie completa analizada-. La cifra indica que un 12,4% de la población transcurrió el período en condiciones de indigencia, un 34,6% en situación de pobreza y un 16,4% adicional en condición de fragilidad social -es decir, viviendo con ingresos apenas por encima de la línea de pobreza (hasta un 50% superior)-.

Al indagar sobre la composición de la población socialmente frágil durante el segundo trimestre de 2020, se tiene que la misma se compone en un 41,4% por personas en condiciones de fragilidad social únicamente por ingresos, mientras que el 58,6% restante sufre de fragilidad estructural: no sólo posee bajos ingresos sino que, además, detenta ciertas características sociodemográficas y laborales altamente asociadas con la pobreza que incrementan sensiblemente sus chances de pasar a engrosar la población pobre en contextos económicos desfavorables.

Respecto de la dinámica experimentada por los indicadores en el último año, resulta que, como consecuencia del deterioro de los ingresos que trajo aparejada la irrupción del COVID-19, la proporción de población no integrada socialmente en forma plena creció 7,8 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2019 e igual período de 2020. Dicho incremento da cuenta de un aumento de 4,3 puntos en la tasa de indigencia y de 6,2 puntos en la tasa de pobreza. Por el contrario, la tasa de fragilidad social se redujo levemente (-2,8 puntos), principalmente a causa de la caída en la tasa de fragilidad estructural (-2,5). Dicho fenómeno explica, en parte, el incremento en la tasa de pobreza.

Si el análisis previo se replica en clave regional, se tiene que en todas las regiones del país la tasa de PNIS en forma plena superó el 60% durante el segundo trimestre del 2020, manteniéndose las regiones del NEA, Cuyo y NOA como aquellas que detentan peores condiciones en relación al resto del país (en dichos territorios la

proporción alcanzó el 69,3%, 68,6% y 67,6% respectivamente). Asimismo, se observa que en todas las regiones el indicador creció entre el segundo trimestre de 2019 e igual período de 2020, aunque en magnitudes heterogéneas. Mientras que Patagonia y GBA experimentaron alzas de 10,1 puntos y 9,4 puntos, en NOA y Cuyo el incremento alcanzó 2,1 y 3,4 puntos. Por su parte, en el NEA y la región Pampeana, la misma comparación arrojó un aumento de 5,8 y 7,5 puntos porcentuales.

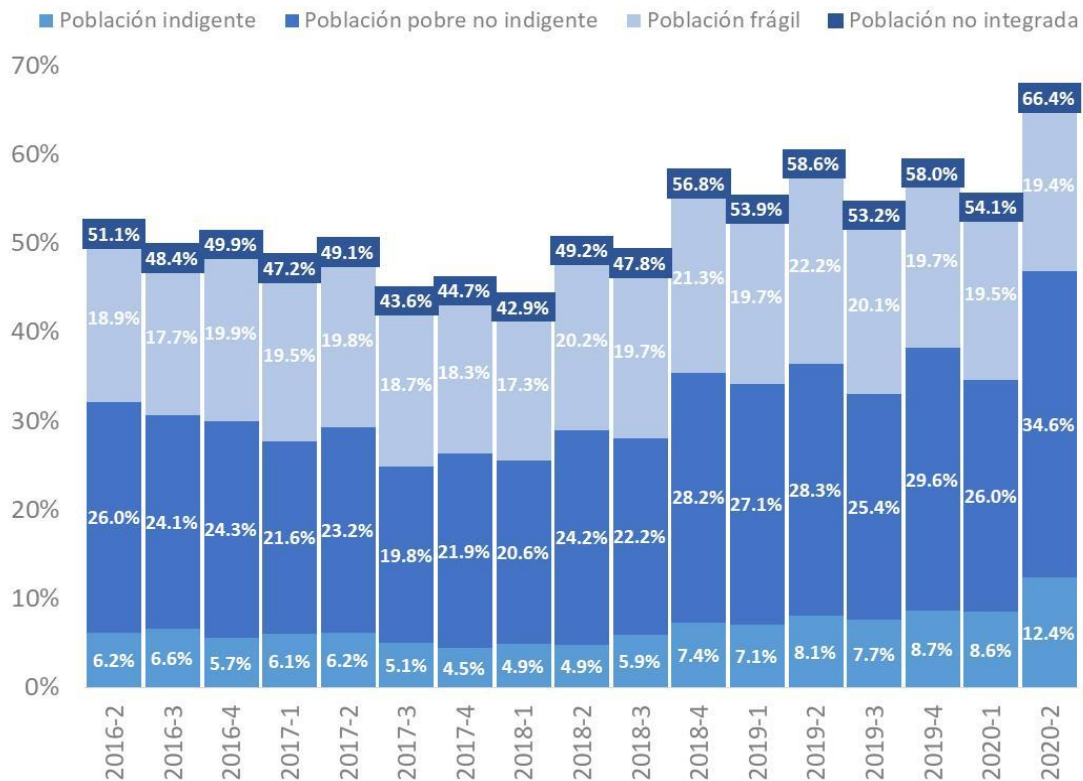
Principales Resultados

1. Evolución de la Integración y la Fragilidad Social a nivel nacional

Durante el segundo trimestre de 2020, cuando se sintió plenamente el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre la economía nacional, la tasa fragilidad social a nivel nacional alcanzó el 19,4%. Tomando en cuenta que durante el mismo período las tasas de indigencia y pobreza alcanzaron el 12,4% y 34,6%, resulta que en dicho período la proporción de población no integrada socialmente (PNIS) en forma plena fue del 66,4%.

Así, surge que entre los segundos trimestres de 2019 y 2020 la tasa de PNIS se incrementó en 7,8 puntos, fenómenos que se explica por incrementos de 4,3 y 6,2 puntos en las tasas de indigencia y pobreza, y una reducción de 2,8 puntos en la tasa de fragilidad social. Nótese que dicha caída da cuenta que, ante la emergencia abrupta de un contexto económico más adverso, aquella porción de la población que vivía en condiciones de fragilidad social pasó a engrosar la tasa de pobreza.

Gráfico 1. Porcentaje de población no integrada socialmente por categorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2020.

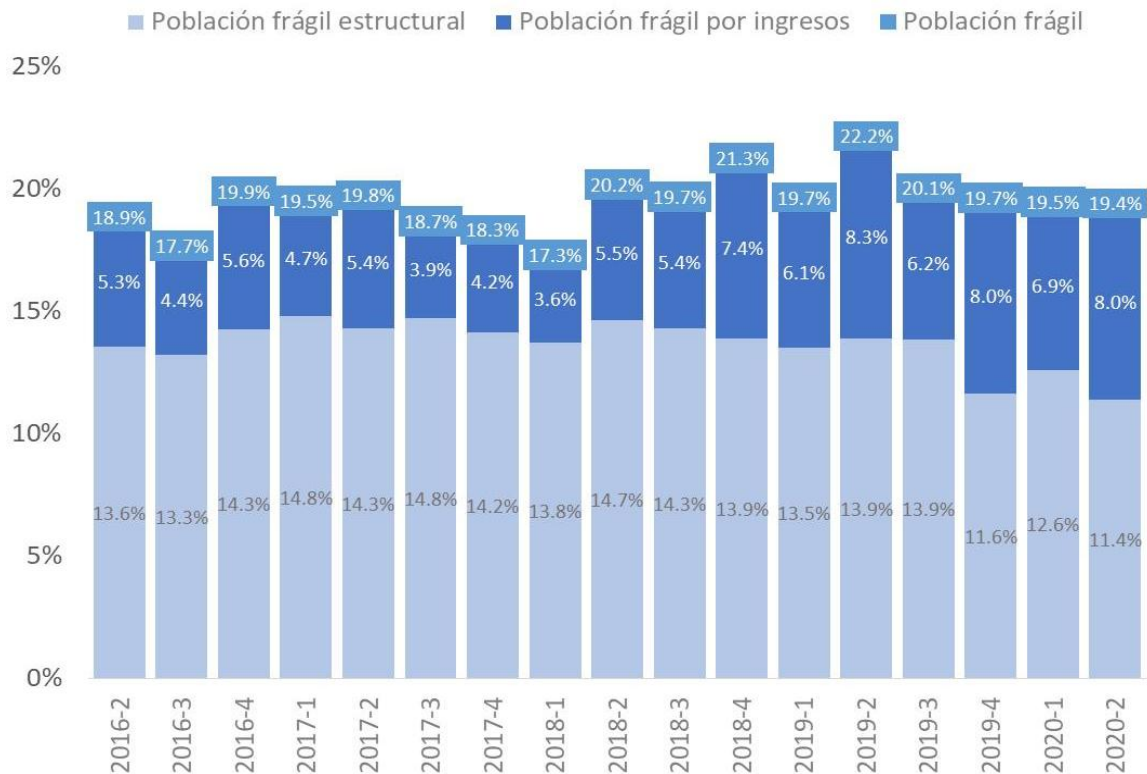


Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Al indagar sobre la composición de la tasa de fragilidad social durante el segundo trimestre de 2020, se tiene que la tasa de fragilidad estructural -es decir aquella proporción de la población que xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx alcanzó el 11,4%, reduciéndose 2,5 puntos frente al mismo trimestre del año anterior. Por su parte, la tasa de fragilidad social por ingresos – xxxx- alcanzó el 8%, presentando una contracción de 0,2 puntos.

Nuevamente, nótese que el grueso de la caída de la tasa de fragilidad social durante el último año se explica por la contracción de la tasa de fragilidad social estructural, reforzando la idea que da origen al análisis de dicho segmento poblacional: xxxxxxxxx

Gráfico 2. Porcentaje de población frágil por subcategorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2020.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

A fin de poner en perspectiva los resultados en materia de integración social y fragilidad social durante el período de irrupción plena de la pandemia, resulta ilustrativo examinar la tendencia de los indicadores en los últimos años. Al analizar la evolución de la tasa de integración social y sus categorías a lo largo del período de análisis (2016-2020) en semestres móviles (Gráfico 3), se vislumbra claramente que la recesión iniciada en abril de 2018 tuvo como correlato un crecimiento sostenido de la tasa de PNIS a lo largo de dicho año, para luego estabilizarse entre 2019 y comienzos de 2020 en torno al 55-56%. Así, entre el semestre conformado por el último trimestre de 2017 y el primero de 2018 -período donde se registra el piso de la tasa de PNIS- y aquel comprendido por los últimos tres meses de 2019 y los primeros tres de 2020 (último registro pre pandemia) la tasa de PNIS se incrementó 12,3 puntos, pasando del 43,8% al 56%.

Nótese que las distintas categorías que conforman la tasa de PNIS en forma plena experimentaron una tendencia similar: tomando como referencia los mismos trimestres, la tasa de indigencia registró un alza de 3,9 puntos, mientras que la de pobreza subió 6,6 puntos. Por su parte, la tasa de fragilidad social –a diferencia de lo ocurrido en el último año- también se incrementó (1,7 puntos).

De este modo, se aprecia que la recesión que atravesó la economía a partir de abril de 2018 (profundizada luego tras la irrupción de la pandemia) tuvo como correlato no sólo un incremento de la tasa de pobreza sino, también, un aumento de la proporción de la población que, producto del deterioro de sus condiciones

materiales de vida, incrementó sus chances de pasar a engrosar la tasa de pobreza ante contextos económicos adversos.

Al respecto, se tiene que el incremento de 1,7 puntos en la tasa de fragilidad social se explica por un incremento de 3,6 puntos en la tasa de fragilidad social por ingresos, en parte compensada por una reducción de 1,8 puntos en la tasa de fragilidad social estructural

Gráfico 3. Porcentaje de población no integrada socialmente por categorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2020, semestres móviles.

2. Evolución de la Integración y la Fragilidad Social por regiones

La tasa de Población no integrada (y su composición en términos de población indigente, pobre, y frágil) para cada una de las regiones que componen el territorio nacional son las que se exponen en el gráfico 3.

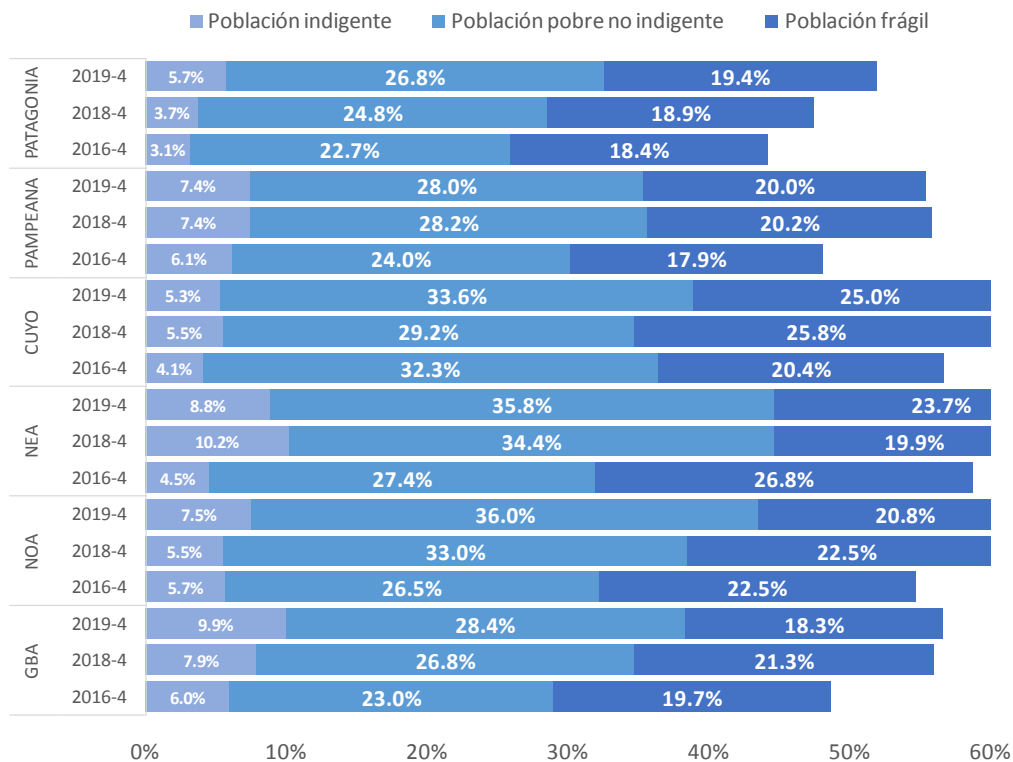
En el tercer trimestre de 2019 el NEA presentó la mayor tasa de PNI (60,7%), siendo éste un hecho que se sostiene a lo largo de todo el período analizado, con excepción de los segundos trimestres de 2018 y 2019. En 3t 2019 resultó 7,5 pts. superior a la registrada a nivel nacional, mientras que para todo el período (2t 2016-3t 2019) la misma brecha resulta, en promedio, de 7,9 pts. Por su parte, el NOA es la segunda región en importancia según el nivel de tasa de PNI en el tercer trimestre de 2019 (alcanzó el 52,1%), seguida por Cuyo (59,4%) y el GBA (52,1%).

La Región Pampeana y la Patagonia son las que registran menores proporciones de PNI, es decir que constituyen los espacios del territorio nacional con las mayores tasas de población socialmente integrada. En el primer caso, la tasa de PNI alcanzó en 3t 2019 el 51%, mientras que en el segundo fue del 45,6% (2,2 y 7,6 pts menores a la tasa registrada a nivel nacional, respectivamente).

Respecto de la evolución de la tasa de PNI, se verifica un incremento de la proporción de población no integrada socialmente en el último año (3t 2018 vs. 3t 2019) para todas las regiones. Ordenados por la magnitud, estos fueron de 7,5 pts (Patagonia), 6,4 pts (NOA), 6,2 pts (GBA), 5,7 pts (Cuyo), 4,3 pts (NEA) y 2,9 pts (Región Pampeana).

Lo acontecido en el período más reciente replica el fenómeno observado entre 3t 2016 y 3t 2019: un deterioro del tejido socioeconómico que se traduce en el crecimiento de la población que es indigente, pobre o frágil. En este período NOA y Cuyo son las regiones que presentan mayores incrementos en su tasa de PNI (6,4 pts y 6,1 pts, respectivamente), seguidas por el GBA (+5,5 pts), la Patagonia (+4,2 pts), la Región Pampeana (+3 pts) y el NEA (+2,2 pts).

Gráfico 3.- Porcentaje de población no integrada por categorías. Por regiones, 4t 2016, 4t 2018 y 4t 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En lo que respecta a la fragilidad social en particular, Cuyo es la región que mayor proporción de población frágil presentó en 4t 2019: 25 %. De hecho, aunque la variación entre 4t 2018 y 4t 2019 da cuenta de una disminución en la tasa de fragilidad social de este territorio (-3,2pts), desde el cuarto trimestre de 2017 en adelante se ha mantenido sistemáticamente como la región con mayor tasa de fragilidad social.

Durante el último año (4t 2018 vs 4t 2019) se halló un comportamiento diferencial entre regiones en términos de la evolución de sus tasas de fragilidad social: NEA y Patagonia experimentaron aumentos del orden de los 3,8pts y 0,44 pts, respectivamente. Por el contrario, las restantes regiones evidenciaron leves retrocesos en sus tasas de fragilidad: 1,67pts (NOA), 0,82pts (Cuyo) y 0,18pts (región Pampeana).

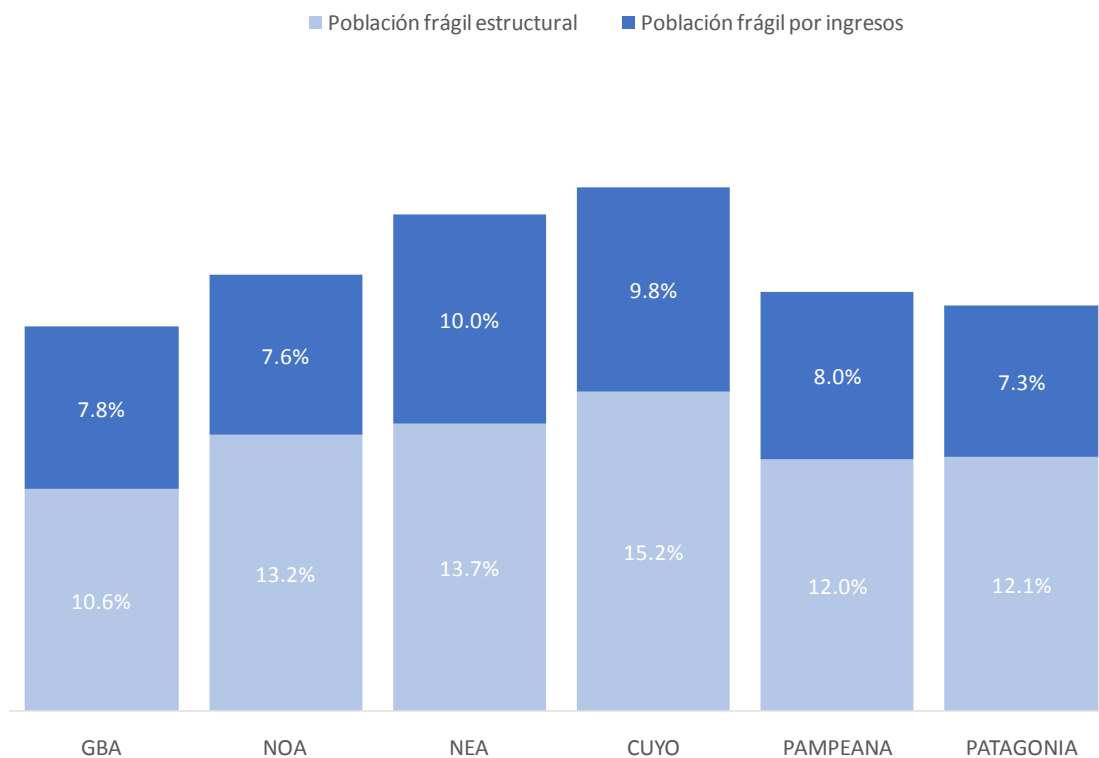
Al analizar la dinámica entre los últimos trimestres de 2016 y 2019, se verifica que en tres de las seis regiones se registró un crecimiento en la proporción de población frágil. Entre ellas, nuevamente, Cuyo es la que presenta el peor desempeño, con un aumento de 4,6 pts. Le siguen, en orden de magnitud, Región Pampeana (+2pts) y región Patagónica (+0,98pts). Contrariamente, NEA, NOA y GBA experimentaron

una reducción de sus tasas de población en condiciones de fragilidad, de 3,9pts, 1,7pts y 1,35pts, respectivamente.

Al indagar sobre la composición de la tasa de fragilidad social durante el cuarto trimestre de 2019, se tiene que en todas se reproduce el fenómeno evidenciado a nivel nacional: la mayoría de la población que compone el universo de frágiles no sólo poseen bajos ingresos, sino también características que los hacen especialmente propensos a caer en la pobreza (frágiles estructurales) (Gráfico 4).

Si se observa lo acontecido en cada región en relación a lo verificado a nivel total país, durante el 4t 2019 en cuatro regiones la tasa de fragilidad estructural resultó superior o similar ala registrada en el ámbito nacional (59,2%): NOA, donde la población frágil estructural explicó el 63,3% del total de frágiles; Patagonia, donde alcanzó el 62,5%; Cuyo, donde dio cuenta de un 60,9% y la región Pampeana, para la que explicó el 60%. Por el contrario, en GBA el peso de los frágiles estructurales en la población de bajos ingresos (pero no pobres) resultó ser el más bajo: 57,7%.

Gráfico 4.- Porcentaje de población frágil, por categorías. Por regiones, 4t 2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Finalmente, en la Tabla 2 se expone la evolución de la tasa de fragilidad social y sus subcategorías para el período completo 4t 2016-4t 2019, y para el último año 4t 2018-4t 2019. Como puede verse, en ambos períodos la tasa de fragilidad por ingresos ha

crecido a nivel nacional y en todas las regiones, a excepción del NOA (donde se registró una caída de 0,5pts entre los cuartos trimestres de 2018 y 2019)

Por el contrario, la tasa de fragilidad estructural muestra un comportamiento más heterogéneo: entre 4t 2018 y 4t 2019 se registraron caídas en todas las regiones con excepción del NEA. No obstante, si el período de análisis se extiende a 4t 2016-4t 2019, las únicas regiones en la que se registró un aumento de la tasa de población frágil estructural fue Cuyo (+2,5pts).

Lo que se verifica, en términos generales, para el lapso completo de análisis es que entre 2016 y 2019 creció la población no plenamente integrada, fundamentalmente por el aumento de la población pobre e indigente, es decir que las privaciones se constatan en el momento actual. Esto explica la reducción en las medidas que aluden al riesgo de empobrecimiento futuro.

Tabla2.- Evolución de la tasa de población frágil por subcategorías. Por regiones, variaciones 4t2016-4t2019 y 4t 018-4t2019 en puntos porcentuales (pts)

Región	Variación en pts 2019:4t-2018:4t			Variación en pts 2019:4t-2016:4t		
	Tasa de fragilidad total	Tasa de fragilidad estructural	Tasa de fragilidad por ingresos	Tasa de fragilidad total	Tasa de fragilidad estructural	Tasa de fragilidad por ingresos
TOTAL PAÍS	-1.6%	-2.3%	0.6%	-0.3%	-2.7%	2.4%
GBA	-3.0%	-3.8%	0.8%	-1.4%	-3.8%	2.4%
NOA	-1.7%	-1.1%	-0.5%	-1.7%	-3.4%	1.7%
NEA	3.8%	0.5%	3.3%	-3.1%	-4.9%	1.8%
CUYO	-0.8%	-1.4%	0.6%	4.6%	2.5%	2.1%
PAMPEANA	-0.2%	-0.2%	0.0%	2.1%	-0.7%	2.8%
PATAGONIA	0.4%	-0.5%	0.9%	1.0%	-2.0%	3.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Anexo - Fragilidad Social en Argentina. 2016-2020¹

En este documento se analiza la incidencia y la evolución de la *integración social* y, particularmente, de la *fragilidad social* durante el período 2016-2020, tanto a nivel nacional como para cada una de las regiones geográficas. Las personas en situación de fragilidad social son aquellas que tienen altas probabilidades de caer en la pobreza en contextos socioeconómicos críticos. No son pobres, pero tampoco están integradas socialmente en forma plena. Mientras el concepto de pobreza hace referencia a una situación de privación efectiva y actual, la fragilidad alude al riesgo de empobrecimiento en el futuro.

En Argentina y en América Latina la problemática del riesgo de empobrecimiento fue abordada en forma pionera en la década de 1990². Los estudios mostraron que en el marco del deterioro económico y social de aquellos años no sólo se había expandido el porcentaje de población en situación de pobreza, sino también un segmento de *vulnerables*, con niveles de bienestar sensibles a las fases del ciclo económico. En períodos de crecimiento y estabilidad podían estar por encima de la línea de pobreza, pero bastaba un pequeño cambio de contexto para que pasaran a engrosar las filas de los pobres.

Desde una mirada centrada en las políticas públicas, la identificación y el estudio de la población en situación de fragilidad resulta particularmente relevante: tanto para prever el posible impacto de las medidas de gobierno sobre la evolución de la pobreza, como para diseñar políticas enfocadas en contrarrestar los factores estructurales asociados con su incremento.

Para delimitar empíricamente a la población en situación de fragilidad social, se retoman criterios habituales en los estudios sobre el tema. La población en situación de fragilidad social es definida como aquella con ingresos apenas por arriba de la línea de pobreza; en forma más específica, hasta un 50% por encima de esa línea.

No obstante, en este estrato de población frágil por ingresos no todas las personas tienen las mismas probabilidades de caer en la pobreza. Algunos están más expuestos al riesgo de empobrecimiento: se trata de aquellos que, además de tener ingresos bajos, poseen características estructurales altamente asociadas con la pobreza. Así, dentro del estrato de población en situación de fragilidad social es posible identificar un subgrupo, de *frágiles estructurales*, definidos como aquellos que, ante un cambio en el contexto, tienen mayores probabilidades de ser pobres debido a que combinan ingresos apenas por encima de la línea de pobreza con

¹Para más detalles metodológicos ver Benza, G., Di Giovambattista, A. y Gárriz, A. (2019) "Población en situación de Fragilidad Social (2016-2019)", <https://pulsocitra.org/wp-content/uploads/2019/11/Fragilidad-social.pdf>

²Minujin, A. (1992). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Losada; Minujin, A. (1998). "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina". En Bustelo, E. y Minujin A. (eds.) *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF. CEPAL (1994). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Kaztman, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

características estructurales, sociodemográficas y laborales, asociadas con la pobreza.

Esas características son: 1) una alta tasa de dependencia en el hogar; 2) niveles educativos bajos; 3) inserción en ocupaciones de baja calificación e inestables; y/o 4) la desocupación. La alta asociación de estas características con la pobreza ha sido señalada en numerosos estudios, y fue confirmada en una indagación empírica realizada con datos para la Argentina en la actualidad³.

Finalmente, al adicionar a la población frágil aquellos individuos conforman a la población indigente y pobre, se obtiene lo que en el presente informe se denomina *población no integrada socialmente*. De este modo, cada una de dichas subpoblaciones como proporción de la población total, constituyen las diversas tasas objeto de análisis: tasa de indigencia, tasa de pobreza (excluidos indigentes) y tasa de fragilidad (estructural y por ingresos). La suma de todas ellas conforma la tasa de población no integrada socialmente.

Tabla 1. Definición de la población no integrada socialmente, por categorías.

Población indigente		Población en hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia
Población pobre no indigente		Población en hogares con ingresos superiores a la línea de indigencia e inferiores a la línea de pobreza
Población frágil	Frágiles estructurales	<p>Población en hogares no pobres pero con ingresos de hasta 1,5 líneas de pobreza, y que cumple alguna de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Viven en hogares con tasa de dependencia elevada ($\geq 2,5$) 2) Viven en hogares cuyo principal proveedor no alcanzó a completar la educación secundaria 3) Viven en hogares cuyo principal proveedor se encuentra desocupado 4) Viven en hogares cuyo principal proveedor es un asalariado no registrado de baja calificación 5) Viven en hogares cuyo principal proveedor es un trabajador del servicio doméstico 6) Viven en hogares cuyo principal proveedor es un microempresario
	Frágiles por ingresos	Población en hogares no pobres pero con ingresos de hasta 1,5 líneas de pobreza, que no cumple ninguna de las características que definen a la población frágil estructural.

Fuente: Elaboración propia.

³Para más detalles metodológicos se sugiere consultar el Anexo metodológico en Benza, G., Di Giovambattista, A. y Gárriz, A. (2019) "Población en Situación de Fragilidad Social en Argentina (2016-2019)" <https://pulsocitra.org/wp-content/uploads/2019/11/Fragilidad-social.pdf>.