



INDICE DE FRAGILIDAD SOCIAL (IFS)

2° trimestre de 2021



ÍNDICE ESTADÍSTICO
DE LOS TRABAJADORES



QUÉ ES EL INDICE DE LA FRAGILIDAD SOCIAL

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza la incidencia y la evolución de la integración social y, particularmente, de la fragilidad social, a nivel nacional y por regiones geográficas desde el segundo trimestre del 2016¹.

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. Hay frágiles por ingresos y frágiles estructurales, que 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.

Así, es factible identificar en cada período al segmento que denominamos Población No Integrada Socialmente (PNIS), compuesto por las sub-poblaciones de Indigentes, Pobres y Frágiles.

Tras experimentar un crecimiento sostenido a lo largo de 2018 y estabilizarse en torno al 56% entre 2019 e inicios del 2020, la irrupción de la pandemia de la COVID-19 conllevó a que la proporción de Población No Integrada Socialmente alcanzara durante el tercer trimestre de 2020 el 60% - tras el pico de 66,4% del 2t-2020-. Desde dicho período en adelante, se registra una leve disminución en la proporción de no integrados, aunque los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria aún persisten.

En el 2t-2021, un 10,4% de la población transcurrió el período en condiciones de indigencia, un 31,1% en situación de pobreza y un 22,2% adicional en condición de fragilidad social. De la población socialmente frágil, a su vez, el 38,6% de las personas resultó frágil únicamente por ingresos, mientras que el 61,4% restante sufrió de fragilidad estructural.

Respecto a igual período del 2020, período en el que las restricciones a la circulación de personas derivadas del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio resultaron más

¹ En 2016 se realizó una revisión sobre las series estadísticas del INDEC y, como resultado, se concluyó que los resultados de la EPH del período 2007-2015 no son comparables con los de período previos y subsiguientes. Por ello, el primer trimestre para el que se realizó el análisis de fragilidad social es el 2t-2016.

estrictas, la proporción de Población No Integrada Socialmente (PNIS) en forma plena se redujo en 2,7 puntos porcentuales. Dicha merma da cuenta de una reducción de 2,1 puntos en la tasa de indigencia y de 3,4 puntos en la tasa de pobreza. Por el contrario, la tasa de fragilidad social creció en 2,8 puntos, principalmente a causa del aumento de la tasa de fragilidad estructural (2,2 pp). Este fenómeno implica que en el período reciente, parte de la población indigente pasó a ser pobre, y parte de la población pobre pasó a engrosar a la franja de frágiles, dando cuenta de una parcial reversión respecto del 2t-2020, el momento más álgido del confinamiento.

RESULTADOS

El contexto de integración y fragilidad en el período reciente

El segundo trimestre de 2018 marca el inicio de un período de profundización de la fragilidad socioeconómica, y consecuentemente, del crecimiento de la Población No Integrada Socialmente (PNIS) en términos sociales. Dichos fenómenos responden a la crisis económica que se hace explícita a partir de la dinámica insostenible del sector externo, y a partir de la cual se produjeron tensiones en el mercado cambiario que finalmente derivaron en el primero de los episodios devaluatorios que marcaron el 2019. En particular, entre el segundo semestre de 2018 y el segundo de 2019, la PNIS creció un 9,5 pp alcanzando al 58,6% de la población -valor máximo desde el inicio de la serie a ese momento-.

Por tanto el impacto de la COVID-19 debe analizarse en el contexto de una situación socioeconómica caracterizada por el aumento de la Población No Integrada Socialmente durante un año y medio antes. Asimismo, la crisis sanitaria muestra su impacto fundamentalmente durante el segundo trimestre de 2020, cuando las disposiciones del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) implicaron restricciones a la circulación bien estrictas. En ese período, 2t-2020, la PNIS asume en el valor más elevado de la serie, alcanzando el 66,4%: más de 6 de cada 10 residentes no se encontraban integrados en términos sociales con plenitud; y se ubicó 7,8 puntos porcentuales por encima del valor del 2t-2019.

Durante el tercer trimestre del 2020 y como consecuencia del relativo relajamiento de las restricciones a la circulación y la posibilidad de percibir ingresos de parte de la población que ante el confinamiento había estado privada de trabajar, la PNIS decreció al 59,4% aunque para el último trimestre del 2020, en el contexto de una aceleración de la dinámica inflacionaria que conllevó al deterioro de la capacidad de compra de los ingresos, volvió a ubicarse por encima del 66% (66,2%). Así, el inicio del año 2021 estuvo signado por una situación socioeconómica en la que nuevamente más de 6 de cada 10 personas eran indigentes, pobres o frágiles. Puntualmente, y respecto del último trimestre del 2019, crecieron las tasas de pobreza e indigencia en 1,9 y 5 pp, respectivamente, y creció también la tasa de fragilidad agregada en 1,3 pp -resultado de un aumento de la población frágil estructural de 2,2 pp y una leve reducción de la frágil por ingresos, en 0,9 pp-.

Para el segundo trimestre del 2021, que abarca una nueva y temporaria fase de restricciones a la circulación durante el mes de mayo, la Población No Integrada Socialmente alcanzó el valor del 63,7%. Es decir, 6 de cada 10 personas se encontraron en situación de no integración social de forma plena; 3 de esos 6 fueron pobres, 1 fue indigente y los 2 restantes resultaron frágiles. La tasa de fragilidad social ascendió al 22,2% de la población: la tasa de fragilidad por ingresos fue del 8,6% - 0,5 pp por encima del valor del 2t-2020- al tiempo que la tasa de fragilidad estructural alcanzó el 13,6% - 2,2 puntos superior al mismo trimestre del año anterior-.

Además, de la etapa que inicia con la recesión iniciada en abril de 2018 y hasta el último

semestre móvil -que incluye primer y segundo trimestre del 2021- se desprende una relativa estabilidad en la proporción de la población que constituye el grupo de frágiles totales. Por tanto, el crecimiento de la Población No Integrada Socialmente que se verifica en ese período se explica por el crecimiento de la indigencia y la pobreza.

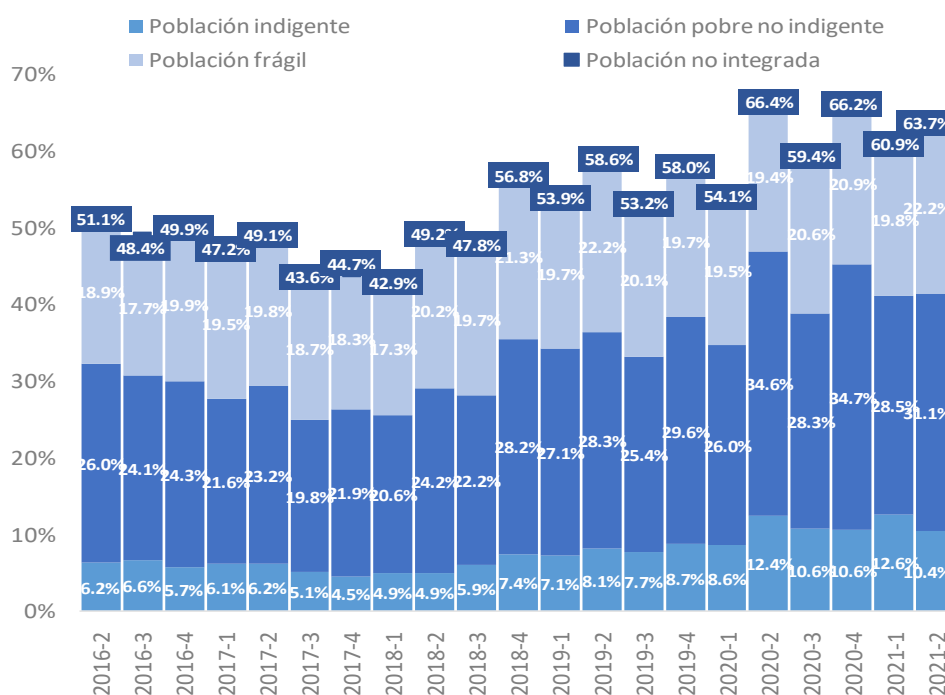
A ello debe adicionarse el hecho de que, al interior de la población frágil, la subpoblación de frágiles por ingresos presenta lógicamente mayor volatilidad que la población frágil estructural -cuyos valores mínimo y máximo de la serie son muy cercanos, del 12% y del 14,6% respectivamente-. De ambas regularidades señaladas, se desprende, entonces la potencialidad de las políticas de ingresos para favorecer una mayor integración social.

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 de la 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, explicado tal avance 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.

Para el último dato incluido en este informe, del segundo trimestre del 2021, en línea con la recomposición parcial de ciertos indicadores sociales, económicos y laborales pero también en el marco de una nueva fase de restricciones a la circulación por el crecimiento de casos -durante mayo 2021 fundamentalmente- se constata que la PNIS alcanzó el valor del 63,7%. Es decir, 6 de cada 10 personas se encontraron en situación de no integración social de forma plena; 3 de esos 6 fueron pobres, 1 fue indigente y los 2 restantes resultaron frágiles (ver Gráfico 1).

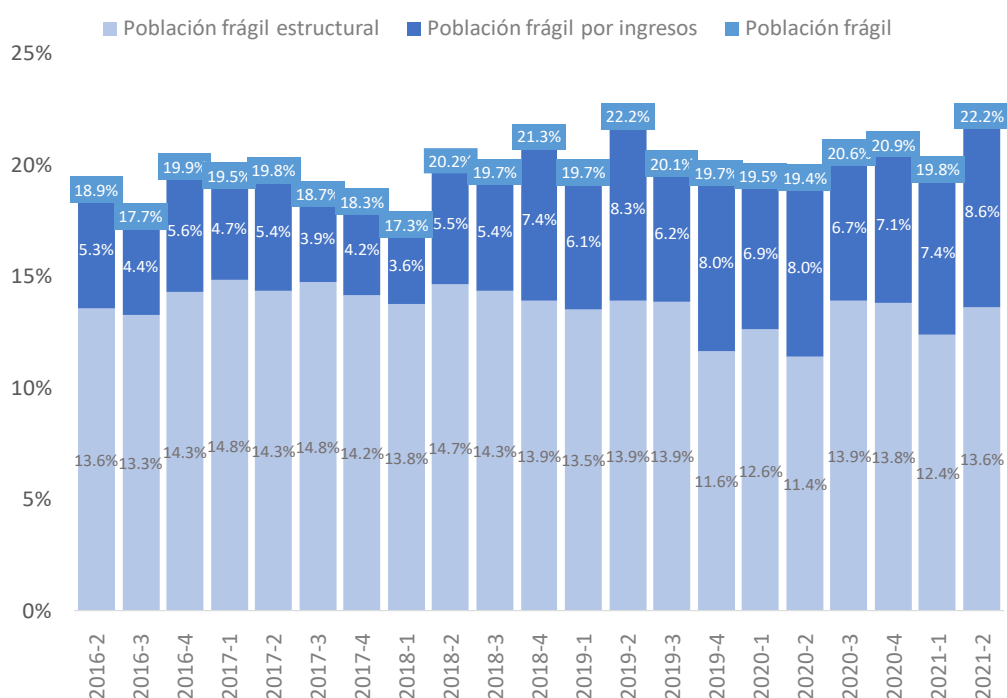
Gráfico 1. Porcentaje de población no integrada socialmente por categorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2021.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La tasa de fragilidad social ascendió al 22,2% de la población en el segundo trimestre de 2021. Al distinguir entre el origen de dicha fragilidad, se tiene que la tasa de fragilidad por ingresos fue del 8,6% -no pobres pero con ingresos levemente superiores a la Línea de Pobreza del período- 0,5 pp por encima del valor del 2t-2020; al tiempo que la tasa de fragilidad estructural -es decir aquella proporción de la población que 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- alcanzó el 13,6%, 2,2 puntos superior al mismo trimestre del año anterior. En términos de composición, del 22,2% de frágiles, un 61,4% es frágil estructural, lo que señala la relevancia de sostener y mejorar las condiciones económicas y laborales necesarias para que esa población no plenamente integrada no caiga en la pobreza.

Gráfico 2. Porcentaje de población frágil por subcategorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2021.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

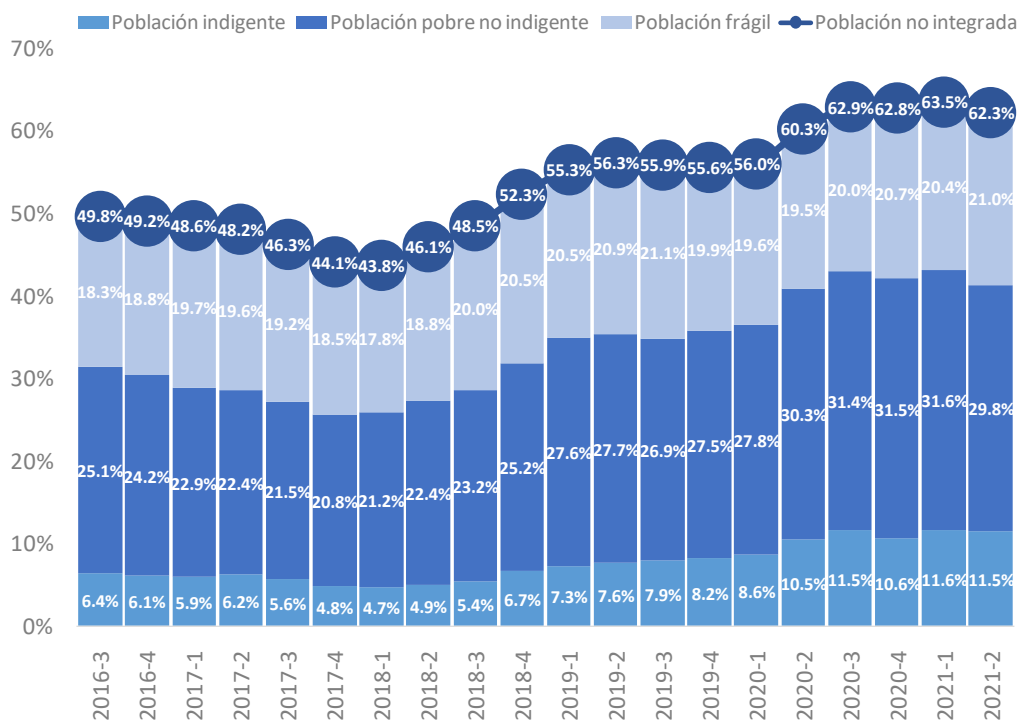
A fin de poner en perspectiva los resultados en materia de integración y fragilidad social, resulta ilustrativo examinar la tendencia de los indicadores en los últimos años. Al analizar la evolución de la tasa de integración social y sus categorías constitutivas a lo largo del período de análisis (2016-2021) en semestres móviles (Gráfico 3), se vislumbra 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 prepandemia) la tasa de PNIS se incrementó 12,3 puntos, pasando del 43,8% al 56%.

Luego, se verifica un nuevo período de crecimiento de la tasa de PNIS, que se corresponde con la irrupción de la pandemia. Puntualmente el semestre que incluye primer y segundo trimestre de 2020 arroja que la población no integrada ascendió al 60,3% como resultado de la composición de un 30,3% de pobres, un 19,5% de frágiles totales, un 10,5% de indigentes.

Respecto al periodo inmediatamente previo -semestre que incluye al 4t- 2019 y 1t- 2020- lo que tiene lugar es un crecimiento de 7,6 pp en la tasa de PNIS que estuvo explicada por el crecimiento en las tasas de pobreza e indigencia que avanzaron un 8,9% y un 21,8%, respectivamente. Simultáneamente, la población frágil descendió un 1% ilustrando que ante el empeoramiento de las condiciones económicas, sociales, laborales, la población frágil cae en la pobreza.

Gráfico 3. Porcentaje de población no integrada socialmente por categorías. Total País, 2t-2016 a 2t-2021, semestres móviles.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Finalmente, el último dato expone la situación socioeconómica correspondiente al primer y segundo trimestre del 2021, cuando la PNIS alcanza el 62,3% como resultado de tasas de indigencia y pobreza del 11,5% y 29,8% y de una tasa de fragilidad del 21%. Cabe marcar aquí que en relación al semestre inmediato anterior, se constata una leve reducción de las tasas de indigencia y pobreza en simultaneidad con un ligero aumento de la tasa de fragilidad, lo que indica una incipiente dinámica de ascenso social entre las tres poblaciones consideradas. Sin embargo, los valores alcanzados se mantienen en los niveles más altos de la serie.

Tomando como referencia el menor valor de la tasa de PNIS, correspondiente al 1t-2018, cuando alcanza el 43,8%, se tiene que el crecimiento de la Población No Integrada Socialmente creció en 18,5 pp. En ese lapso, las tasas de pobreza e indigencia crecieron 8,6 pp y 6,8 pp al tiempo que la población frágil avanzó en un 3,1 pp -como resultado de una expansión de frágiles por ingresos de 4,1 pp y una retracción de frágiles estructurales de 0,9 pp-. Este punto es relevante, en tanto permite captar el hecho de que durante el período de análisis el principal factor de deterioro social se liga a la pérdida de ingresos, tanto en el marco de la crisis económica y la caída del poder de compra de los salarios en un contexto de inflación acelerándose (fundamentalmente en el lapso previo a la crisis sanitaria) como en la profundización de ese escenario ante la pérdida de ingresos derivada de las restricciones a la circulación a raíz de la pandemia.

De la etapa que inicia con la recesión iniciada en abril de 2018 y hasta el último semestre móvil -que incluye primer y segundo trimestre del 2021- se desprende una relativa estabilidad en la proporción de la población que constituye el grupo de frágiles totales, que oscila en el rango del 17,8% al 21,1% (ver Gráfico 2). Por tanto, el crecimiento de la Población No Integrada Socialmente que se verifica en ese período se explica por el crecimiento de la indigencia y la pobreza.

A ello debe adicionarse el hecho de que, al interior de la población frágil, la subpoblación de frágiles por ingresos presenta lógicamente mayor volatilidad que la población frágil estructural -cuyos valores mínimo y máximo de la serie son muy cercanos, del 12% y del 14,6% respectivamente-. De ambas regularidades señaladas, se desprende, entonces la potencialidad de las políticas de ingresos para favorecer una mayor integración social.

ANEXO - FRAGILIDAD SOCIAL EN ARGENTINA. 2016-2021²

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 1990³. 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 características estructurales, sociodemográficas y laborales, asociadas con la pobreza.

Esas características son: 1) una alta tasa de dependencia en el hogar; 2) niveles

² Para 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>

³ Minujin, 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.

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 actualidad.

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 | Población en hogares no pobres pero con ingresos de hasta 1,5 líneas de pobreza, y que cumple alguna de las siguientes características: |
| | | 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.