

# POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD SOCIAL (2016-2019)

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. PRESENTACIÓN

En este documento se analiza la incidencia y la evolución de la *fragilidad social* durante el período 2016-2019, y en qué medida se registran diferencias entre las regiones del país y entre personas de distinto sexo y edad.

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 1990<sup>1</sup>. 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 muy fluctuantes y sensibles a las tendencias en el 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 en este documento 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

---

<sup>1</sup> 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.

línea de pobreza; en forma más específica, hasta un 50% por encima de esa línea. Pero dentro del estrato de frágiles no todos 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, tienen ciertas 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 educativos bajos; 3) la 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 (ver Anexo metodológico).

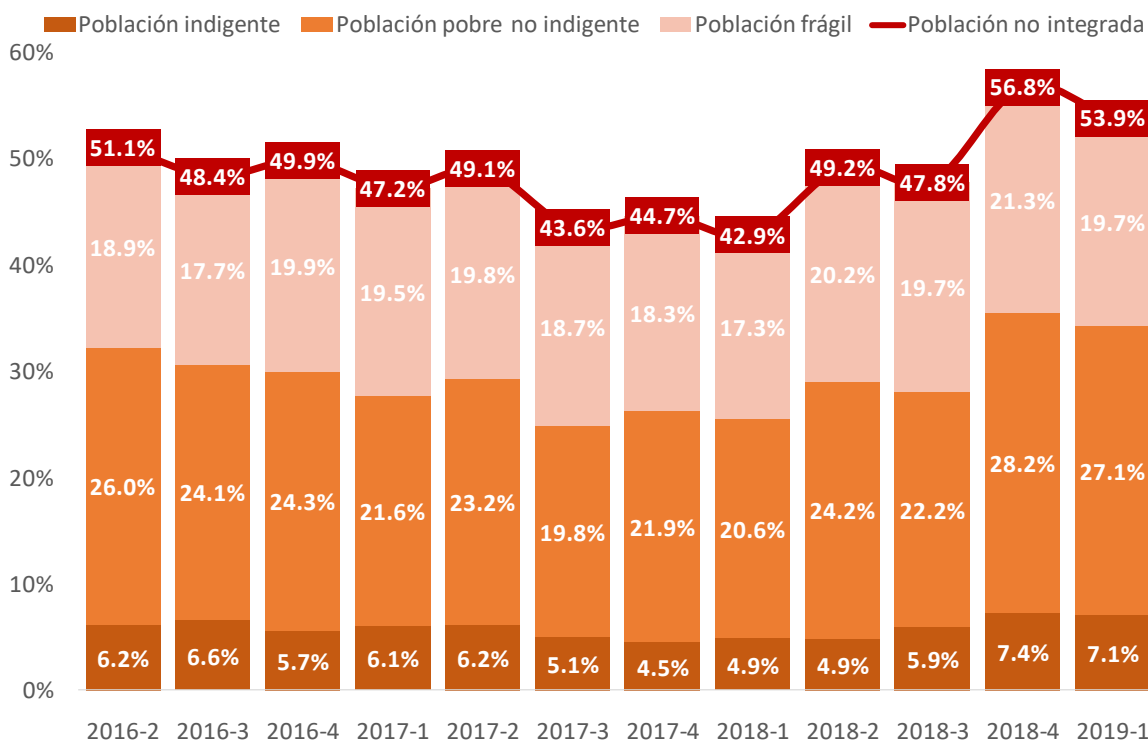
## 2. PRINCIPALES RESULTADOS

Los resultados del análisis para el total del país indican que el **porcentaje de personas en situación de fragilidad social era 19,7% en el primer trimestre de 2019**. Si se suma este porcentaje al 34,2% de población en situación de pobreza (indigentes y pobres no indigentes), el resultado es que **más de la mitad de la población, 53,9%, no se encontraba integrada socialmente en forma plena** (Gráfico 1).

Los datos **para el total del país** sugieren que a lo largo del período analizado la fragilidad social tuvo una evolución similar a la de la pobreza, destacando el incremento de ambas durante el último año. Mientras el porcentaje de población pobre aumentó 8,6 puntos, de 25,6% a 34,2% entre el 1er trimestre de 2018 y el mismo trimestre de 2019, **el porcentaje de población en situación de fragilidad social creció 2,4 puntos, de 17,3% a 19,7%**.

¿En qué medida estas pautas se repiten en forma similar a lo largo del país y para personas de diferentes edades y sexo? En primer lugar, el análisis de la fragilidad por regiones geográficas muestra situaciones algo heterogéneas (Gráfico 2). En el primer trimestre de 2019, **la brecha en el porcentaje de población frágil era de 5 puntos entre las regiones con mayor y menor fragilidad social: GBA (18,3%) y Cuyo (23,1%)**. Sin embargo, estas diferencias regionales son menos pronunciadas que las que se observan en relación con la pobreza: en este caso la brecha entre las regiones con mayor y menor pobreza, el NEA (42,5%) y la Patagonia (26,6%), es de casi 16 puntos.

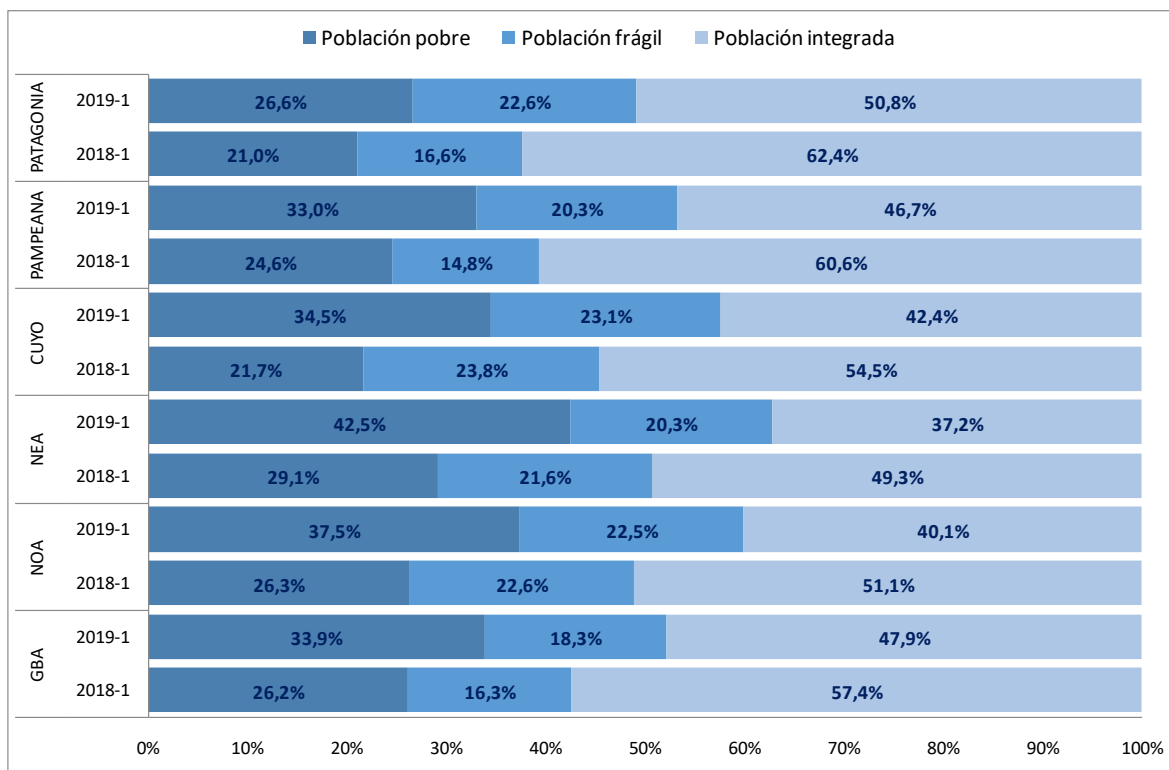
**Gráfico 1.**  
**Evolución de la población indigente, pobre y frágil. Total país, 2trim 2016-1trim 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El incremento de la fragilidad social que se observa para el total del país durante el último año analizado esconde trayectorias diversas entre las regiones (Gráfico 2). Lo significativo en relación con este aspecto es que **desde una mirada regional la evolución de la fragilidad social siguió una tendencia en cierta medida contrapuesta a la de la pobreza**: entre el primer trimestre de 2018 y el mismo trimestre de 2019 la fragilidad creció más en las áreas geográficas en las que la pobreza registró los menores incrementos, y no mostró cambios en las áreas en las que la pobreza aumentó más. En efecto, en aquellas regiones en las que la pobreza creció menos de 10 puntos, la Patagonia, la región Pampeana y GBA, es en donde la fragilidad social registró incrementos (de entre 6 puntos en la Patagonia y 2 puntos en GBA). En cambio, en las regiones en las que la pobreza creció más de 10 puntos, NOA, NEA y Cuyo, la fragilidad social se mantuvo sin modificaciones.

**Gráfico 2.**  
**Evolución de la población pobre, frágil y socialmente integrada por regiones. 1trim 2018-1trim 2019**



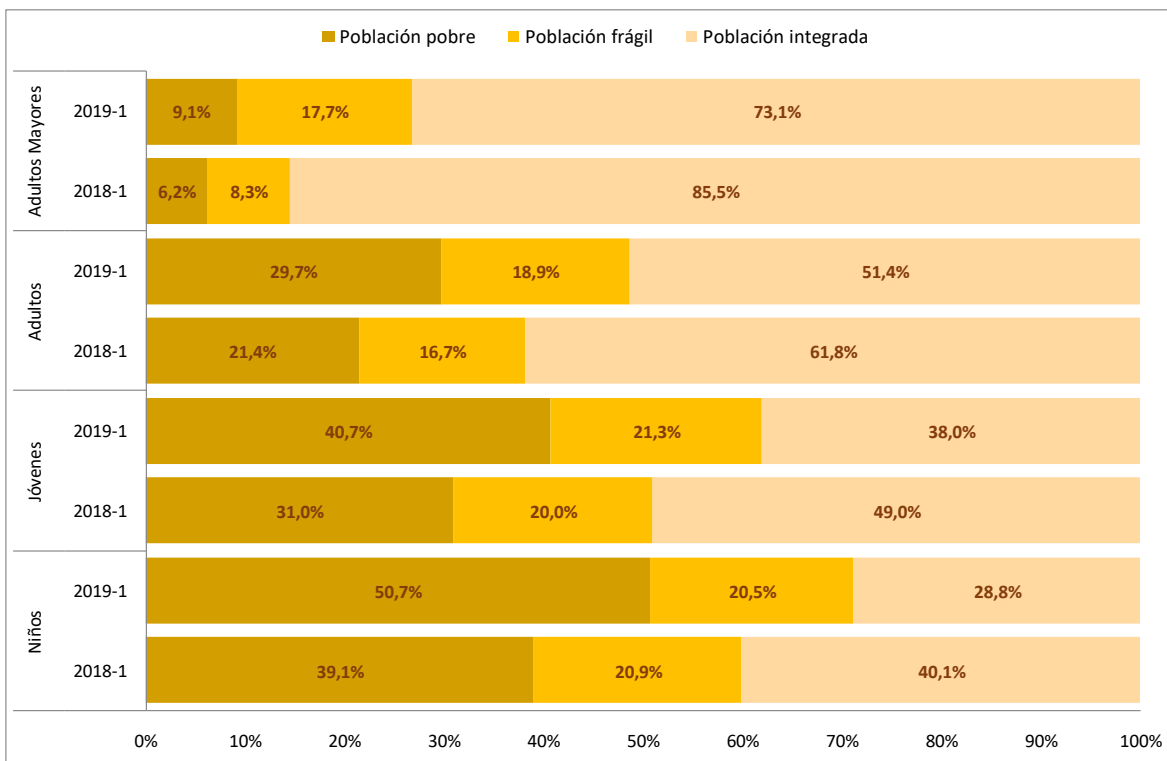
Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Al examinar la fragilidad social según grupos de edad para el último trimestre disponible (primero de 2019) se observa que su incidencia es algo más acentuada entre los niños (20,5%) y los jóvenes (21,3%) (Gráfico 3). Sin embargo, estas diferencias son pequeñas; **en términos generales la fragilidad difiere muy poco entre los grupos de edad. El contraste con lo que se observa entre los pobres y los socialmente integrados es claro.** La incidencia de la pobreza es mayor a menor edad: entre los niños alcanza 50,7%, mientras entre los adultos mayores 9,1%. En cambio, la población socialmente integrada es más frecuente a mayor edad: 73,1% de los adultos mayores versus sólo 28,8% de los niños. En este sentido, la fragilidad social parece estar en una situación intermedia entre la población pobre y la población integrada.

**El crecimiento de la fragilidad social** a lo largo del último año se concentró en los grupos de mayor edad, y **fue particularmente acentuado entre los adultos mayores:** en este grupo el aumento fue de 9,4 puntos, al pasar de 8,3% a 17,7%. En cambio, no aumentó entre los niños. **Aquí nuevamente las tendencias son algo contrapuestas a las se**

**observan en relación con la pobreza**, en tanto esta última se incrementó más entre los grupos de menor edad, en particular los niños (11,7 puntos, de 39,1% a 50,7%), y mucho menos entre los adultos mayores (2,9 puntos, de 6,2% a 9,1%).

**Gráfico 3.**  
**Evolución de la población pobre, frágil y socialmente integrada por grupos de edad\*.**  
**1trim 2018-1trim 2019**

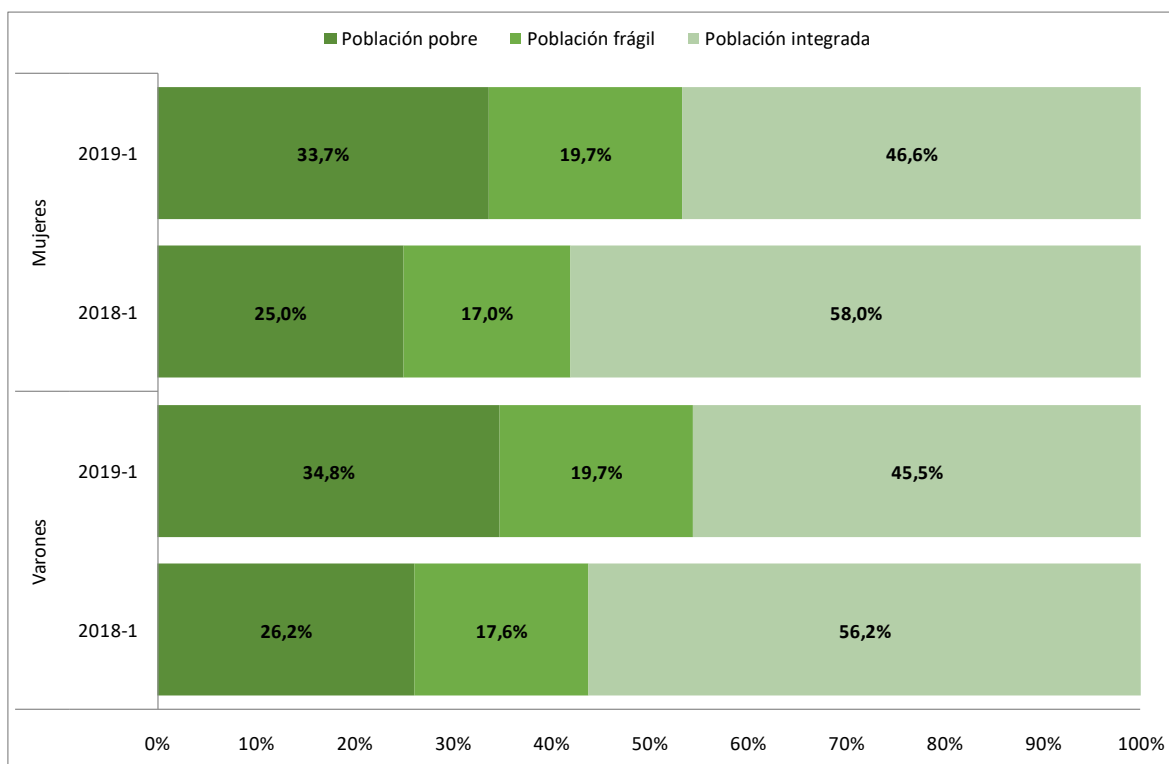


\* Niños: 0 a 14; jóvenes: 15 a 29; adultos: 30 a 64; adultos mayores: 65 y más.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La fragilidad social **no muestra diferencias en su incidencia ni en su evolución de acuerdo al sexo de las personas, al igual que sucede en el caso de la pobreza**. El número de población socialmente frágil es muy parecido entre varones y mujeres, y en ambos grupos se registran incrementos de una magnitud muy similar (Gráfico 4).

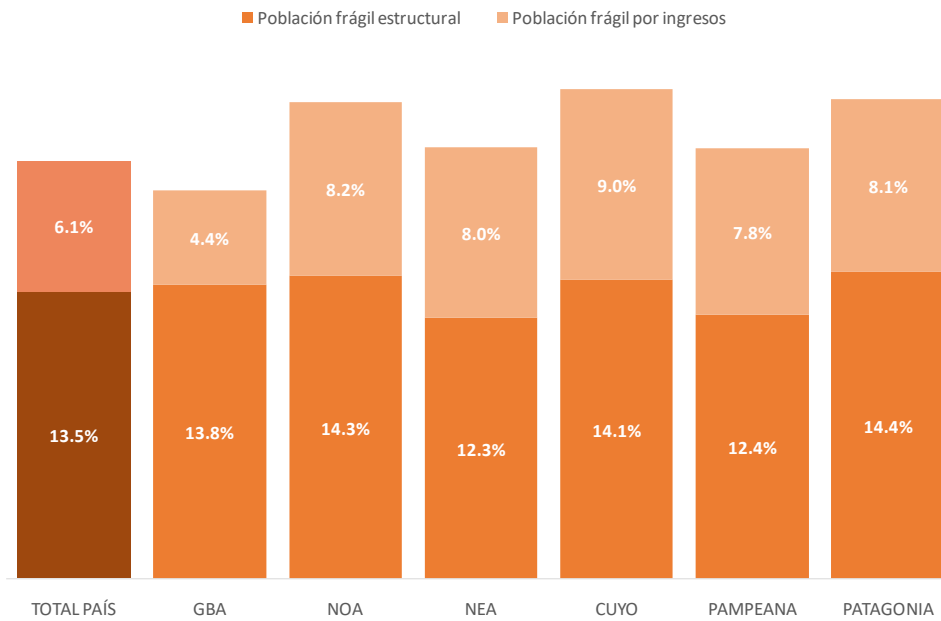
**Gráfico 4.**  
**Evolución de la población pobre, frágil y socialmente integrada por sexo. 1trim 2018-1trim 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Ahora bien, no todas las personas en situación de fragilidad social tienen las mismas probabilidades de caer en la pobreza. Pero si se atiende a sus características estructurales, aquellos con mayores probabilidades son la mayoría. En efecto, los datos del 1er trimestre de 2019 para el total del país muestran que dentro del 19,7% de población frágil hay 13,5% de frágiles estructurales, que no sólo tienen ingresos apenas por encima de la línea de pobreza sino también características que los hacen especialmente propensos a caer en la pobreza (Gráfico 5). Es decir, **la mayor parte de quienes se encuentran cerca de la línea de la pobreza tienen altas probabilidades de ser pobres en contextos socioeconómicos adversos debido a sus características sociodemográficas y laborales**. Esta situación se repite aunque con distinta intensidad en las distintas regiones geográficas del país, y también entre las personas de distinto sexo y edad.

**Gráfico 5.**  
**Población en fragilidad estructural y fragilidad por ingresos.**  
**Total país y regiones. 1trim 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

#### **4. CONCLUSIONES**

El concepto de fragilidad social busca dar cuenta de una problemática que emergió con fuerza en el marco del deterioro social que caracterizó a las últimas décadas del siglo XX: la expansión de una franja de población inestable, con niveles de bienestar muy sensibles a las tendencias en el ciclo económico. Pueden no ser pobres en contextos favorables, pero es altamente probable que pasen a serlo en escenarios de crisis.

De acuerdo con datos para el primer trimestre de 2019, los socialmente frágiles constituyen alrededor de un quinto de la población del país. Entre ellos, la gran mayoría son frágiles estructurales: es decir, que tienen un mayor riesgo de empobrecimiento debido a que comparten ciertas características sociodemográficas y laborales muy asociadas con la pobreza. Si sumamos el porcentaje de población frágil al de pobres, el resultado es que más de la mitad de la población del país, 53,9%, no está integrada socialmente en forma plena.

A lo largo del período examinado la fragilidad social evolucionó en forma similar a la pobreza. En particular, también en este caso se observa un incremento durante el último año, aunque menos acentuado. Asimismo, la evolución de la fragilidad social, al igual que la pobreza, muestra diferencias según las regiones geográficas y los grupos de edad. Sin embargo, en este caso destacan tendencias un tanto contrapuestas entre ambos fenómenos. En las regiones y en los grupos de edad en los que más creció la pobreza, la fragilidad creció menos o, incluso, no creció. Pero en aquellas regiones y grupos de edad en los que la pobreza tuvo menores incrementos, la expansión de la fragilidad fue mucho mayor. Así, al ampliar el foco, incluyendo en el análisis también a la fragilidad, surge que regiones y grupos de edad que parecían no haber tenido trayectorias tan desfavorables en relación con la pobreza, se encuentran en realidad en una situación de debilidad, en tanto sí se incrementaron aquellos que, ante un empeoramiento de la actual situación socioeconómica, tienen altas chances de caer en la pobreza en un futuro cercano.

En el plano de las políticas públicas, la mirada sobre la fragilidad social ayuda a poner el foco sobre los grupos que son más propensos a sentir el impacto de las crisis, y a prestar atención a los factores estructurales que los colocan en esa situación. Estos factores incluyen, muy especialmente, los niveles educativos de la población - en tanto recursos clave para acceder a mejores oportunidades en el mercado laboral-, pero también, y sobre todo, las características de los puestos de trabajo, reduciendo la fragilidad asociada a las ocupaciones que son muy inestables y sensibles a los cambios en el ciclo económico.



## ANEXO METODOLÓGICO

Para identificar a la población en situación de *fragilidad social* se retomaron criterios habituales en los estudios sobre el tema. La población en situación de fragilidad social fue definida como aquella con ingresos apenas por arriba de la línea de pobreza: entre 1 y 1,5 líneas de pobreza. Dentro del estrato de frágiles se identificó, además, a los *frágiles estructurales*: aquellos que están más expuestos al riesgo de empobrecimiento, pues además de tener ingresos bajos comparten ciertas características estructurales altamente asociadas con la pobreza. En el análisis se utilizaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, para el período comprendido entre el segundo trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2019.

Los estudios sobre pobreza han mostrado que los factores que inciden en la probabilidad de que un hogar sea pobre son múltiples: entre ellos, las características sociodemográficas del hogar y las formas de inserción laboral de sus miembros, pero también otros aspectos como la disponibilidad de ahorros, la diversificación de las fuentes de ingreso, el capital social, etc. Debido a que la fuente de datos que usamos para este estudio no incluye información sobre todas estas dimensiones, restringimos el análisis únicamente a las dos primeras, las características sociodemográficas y laborales.

Para identificar y cuantificar los factores sociodemográficos y laborales condicionantes de la pobreza se ajustaron modelos de regresión múltiple de tipo logístico. A partir de esos modelos, pudimos seleccionar aquellos indicadores más fuertemente asociados con la pobreza: 1) una alta tasa de dependencia en el hogar; 2) niveles educativos bajos; 3) la inserción en ocupaciones de baja calificación e inestables; y/o 4) la desocupación. Se consideró que la población se encontraba en una situación de fragilidad estructural si además de tener ingresos cercanos a la línea de pobreza cumplía con *al menos* una de esas condiciones.

La *tasa de dependencia* del hogar busca dar cuenta del balance entre la capacidad de generar recursos y las necesidades del hogar. Para su medición se toma en cuenta la relación entre el número de personas que compone un hogar y el número de personas que genera ingresos. Los hogares con alta tasa de dependencia son aquellos con un elevado número de personas por perceptor de ingresos (2,5 o más), lo que los vuelve muy vulnerables ante cambios en su situación económica. El *nivel educativo*, en tanto recurso para insertarse en el mercado laboral, y en mejores o peores condiciones, también es un factor altamente asociado con la probabilidad de ser pobre. En este documento se toma como indicador del nivel educativo del hogar el correspondiente al principal proveedor económico (es decir, el que aporta el mayor ingreso), y se considera que aquellos hogares

en los que el principal proveedor tiene nivel educativo bajo (hasta secundario incompleto) son los de mayores probabilidades de caer en la pobreza. Por su parte, la capacidad o no de insertarse en el mercado laboral, así como las características ocupacionales de los trabajadores, son de particular relevancia entre los determinantes de la pobreza, en tanto el mercado laboral constituye la principal vía de acceso a recursos económicos para la mayoría de las familias. Para los indicadores vinculados a las características laborales se tomó como referencia la situación del principal proveedor del hogar. En primer lugar, se consideró que un hogar tenía altas probabilidades de ser pobre si el principal proveedor era *desocupado*. En segundo lugar, también se incluyeron a los principales proveedores en *ocupaciones altamente inestables* y, por tanto, sensibles a los cambios en el ciclo económico: trabajadores asalariados de baja calificación y no registrados; trabajadores por cuenta propia de baja calificación; microempresarios, y trabajadores del servicio doméstico. En el Cuadro A se detalla la manera en que se construyeron los indicadores.

**Cuadro A. Indicadores de la fragilidad estructural**

Dimensión	Indicador
INGRESOS	Ingresos del hogar apenas por encima de la línea de pobreza (entre 1 y 1,5 líneas de pobreza)
CARACTERÍSTICAS SOCIDEMOGRÁFICAS	Alta tasa de dependencia en el hogar (relación entre número de equivalentes adultos y número de perceptores mayor o igual a 2,5)
	Principal proveedor del hogar con nivel educativo bajo (secundaria incompleta o menos)
CARACTERÍSTICAS LABORALES	Principal proveedor desocupado
	Principal proveedor asalariado de baja calificación y no registrado (calificación operativa o no calificada, sin aportes jubilatorios)
	Principal proveedor trabajador por cuenta propia de bajo nivel de calificación (operativa o no calificada).
	Principal proveedor microempresario (patrón de establecimiento de hasta 5 empleados)
	Principal proveedor trabajador del servicio doméstico