

Pobreza infantil en la Argentina (1992-2019): tendencia y disparidades regionales. *Child poverty in Argentina (1992-2019): trend and regional disparities.* Santiago Poy, Ianina Tuñón y María Emilia Sánchez. Población & Sociedad [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 28 (1), 2021, pp. 188-216. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280109>. Puesto en línea en junio de 2021.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons Atribución - No Comercial CC BY-NC-SA, que permite copiar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente la obra y generar obras derivadas, siempre y cuando se cite y reconozca al autor original. No se permite, sin embargo, utilizar la obra con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Contacto

poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/index>

**Población
& Sociedad**
revista de estudios sociales

Pobreza infantil en la Argentina (1992-2019): tendencia y disparidades regionales

Child Poverty in Argentina (1992-2019): Trend and Regional Disparities

Santiago Poy 

Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Santiago_poy@uca.edu.ar.

Ianina Tuñón 

Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina, Argentina. ianina_tunon@uca.edu.ar

María Emilia Sánchez 

Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. emilia_sanchez@uca.edu.ar

Resumen

El artículo aporta a la cuestión de la medición de la pobreza infantil en la Argentina en el largo plazo y considerando las disparidades regionales. Se recogen dos enfoques de medición: el de *línea de pobreza* y el de *necesidades básicas insatisfechas*. La fuente de datos es la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Los resultados muestran que la pobreza monetaria se mantuvo elevada en el largo plazo y con incrementos abruptos, que las privaciones por necesidades básicas descendieron y que las infancias son el grupo más expuesto a las privaciones cualquiera sea la forma de medición considerada.

Palabras clave: pobreza monetaria; pobreza infantil; medición de la pobreza; necesidades básicas insatisfechas; Argentina

Abstract

The paper contributes to child poverty measurement in Argentina in the long-term considering regional heterogeneity. Two approaches are followed: *poverty line* and *basic needs* methodology. Data comes from the Permanent Household Survey carried out by INDEC. Results show that monetary poverty remained high and with sharp increases in the long term; that deprivations due to unsatisfied needs decreased and finally, that children are the ones mostly exposed to deprivation regardless of the measurement method adopted.

Key words: monetary poverty; child poverty; poverty measurement; unsatisfied basic needs; Argentina

Introducción

En la actualidad, el carácter extendido de la pobreza constituye uno de los principales desafíos que enfrenta la agenda social latinoamericana (CEPAL, 2018). Tras una década de significativa retracción, casi un tercio de la población del continente –alrededor de 180 millones de personas– aún reside en hogares pobres por ingresos.¹ La persistencia de la pobreza obstaculiza el desarrollo social sustentable e interpela a los Estados con respecto a la necesidad de implementar políticas socioeconómicas tendientes a su superación. A su vez, el desafío se torna acuciante en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) –a los cuales han suscrito los países de la región– que convocan a la erradicación de la pobreza en todas sus formas.

Existe amplia evidencia acerca de que las infancias latinoamericanas están particularmente expuestas a la pobreza (CEPAL, 2013; Rossel, 2013). Las mayores tasas de natalidad que se registran en las familias pobres (y, por consiguiente, su mayor tamaño), las mayores tasas de dependencia –debidas a la carga de cuidado que enfrentan los adultos– y la propia estructuración de los sistemas de protección social permitirían comprender este fenómeno (Rossel, 2013). La sobrerrepresentación de las infancias en la población pobre tiene particular relevancia pues la exposición temprana y persistente a situaciones de privación no sólo expresa el incumplimiento de derechos actuales, sino que puede obstaculizar o restringir las futuras oportunidades de vida e integración social de niños/as y adolescentes (Lipina y Segretin, 2015).

El objetivo de este artículo es aportar a la cuestión de la medición de la pobreza infantil en la Argentina a partir de distintas metodologías, priorizando una perspectiva de largo plazo y tomando en cuenta las heterogeneidades regionales que caracterizan al país. Resulta evidente que el análisis y la medición de la pobreza son inseparables del enfoque teórico que subyace a su definición (Feres y Mancero, 2001a). Existe creciente consenso acerca de que las mediciones habituales de la pobreza son insuficientes para representar las privaciones en la infancia (CONEVAL-UNICEF, 2013; De Neubourg, De Milliano y Plavgo, 2014; Gordon *et al.*, 2003; Minujin y Nandy, 2012). Sin embargo, las aproximaciones teóricas sobre la pobreza infantil deben interactuar con las fuentes empíricas disponibles para su medición. En este sentido, el presente artículo apela a dos métodos de medición extensamente difundidos. En primer lugar, se utilizó una medida basada en los ingresos familiares (el enfoque de *línea de pobreza*). Las críticas a las mediciones monetarias son múltiples y suele señalarse su inadecuación para representar las carencias en la infancia. Por ello, en segundo lugar, se complementó esta aproximación a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En este caso, retomando el enfoque clásico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se presenta una formulación alternativa que incorpora umbrales más actualizados. En ambos casos, se utilizó para las estimaciones a los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que

constituye la única fuente disponible para llevar adelante estimaciones periódicas y de largo plazo en la Argentina.

La construcción de series homogéneas y comparables de pobreza en el tiempo constituye un desafío que ha movilizado a un creciente número de investigadores en la Argentina durante los últimos años (Arakaki, 2017; Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019; Bonfiglio, Vera y Salvia, 2019; Poy y Salvia, 2018; Zack, Schteingart y Favata, 2019). Por un lado, el sistema estadístico oficial no dispone de una serie histórica de pobreza por ingresos. La interrupción de la medición en el 2013, la intervención institucional² del INDEC entre el 2007 y el 2015 y la revisión metodológica integral implementada en el 2016 explican esta circunstancia (INDEC, 2016; Salvia, 2014). Por otro lado, en la Argentina no se dispone de mediciones multidimensionales oficiales ni se realizan estimaciones periódicas del índice NBI a partir de encuestas de hogares.³ Este artículo busca contribuir a la reconstrucción de series de medición de la pobreza infantil de las últimas tres décadas en la Argentina, analizar su evolución y las disparidades entre regiones. Se espera que dicha construcción pueda constituirse en una herramienta para el diagnóstico y la superación de las privaciones, específicamente en la infancia y la adolescencia.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La primera sección presenta los antecedentes en materia de medición de la pobreza infantil. La segunda sección desarrolla las decisiones metodológicas implicadas en la medición de la pobreza por NBI e ingresos. Esta sección procura ser detallada en cuanto a las distintas decisiones implicadas y las características de las fuentes de datos. La tercera sección expone los resultados obtenidos. Por último, el artículo se cierra con algunas reflexiones finales acerca de los desafíos que enfrenta la reducción de la pobreza infantil en la Argentina.

Antecedentes: el concepto de pobreza y su medición

Es frecuente referirse al carácter polisémico del concepto de pobreza y a la dificultad para adscribirlo a un marco teórico unívoco. Aun cuando Sen (1992 [1981]: 316) señaló que la pobreza involucra un “núcleo irreductible” de privaciones, no existe consenso acerca de los alcances de la noción ni de cómo entender ese “núcleo” más allá de un sustrato biológico. La pobreza puede remitir a cuestiones tan disímiles como la insatisfacción de necesidades de subsistencia, a la falta de acceso a un nivel de vida normativamente establecido o a privaciones relativas con respecto a un determinado umbral socialmente valioso o definido estadísticamente (CEPAL, 2018; Feres y Mancero, 2001a). De manera genérica, la pobreza puede ser vista como la exposición a situaciones de privación o la exclusión con respecto a recursos necesarios o valiosos para el desarrollo humano y la preservación de la vida (Spicker, 2006).⁴

El modo en que se define la pobreza tiene implicaciones sobre la manera en que se lleva adelante su medición. Desde Sen (1992 [1981]), la medición del

concepto involucra dos momentos diferenciados: la identificación y la agregación. Por un lado, la identificación implica definir quiénes son considerados pobres, es decir, establecer la perspectiva y los parámetros que determinan la situación de pobreza. Por otro lado, la agregación se refiere a la forma en que se sintetiza la información construida, lo que a menudo implica la construcción de un índice o medida resumen.

Pueden distinguirse dos enfoques para la identificación de la población pobre. En primer lugar, los métodos por ingresos que suelen apelar al ingreso monetario de los hogares como medida aproximada de las posibilidades que tienen de acceder a un determinado umbral de bienestar (CEPAL, 2018; Feres y Mancero, 2001a, 2001b). Esto supone medir la posibilidad de acceder a ciertos recursos o satisfactores por parte de los hogares (por ejemplo, a los alimentos) a partir del volumen de ingresos que logran reunir. Dado que no se contempla el acceso efectivo a tales satisfactores, se los conoce como métodos *indirectos* de medición de la pobreza. En segundo lugar, los métodos *directos* examinan si los hogares y sus integrantes acceden efectivamente a tales recursos o satisfactores de necesidades.

De acuerdo con algunos autores, la pobreza es centralmente un fenómeno multidimensional (De Neubourg, De Milliano y Plavgo, 2014). Las mediciones sustentadas en los métodos directos suelen ser multidimensionales, en tanto se asume que las necesidades son múltiples y, por consiguiente, también el espacio de las carencias. En los últimos años se han ido extendiendo los esfuerzos teórico-metodológicos que enfatizan este carácter multidimensional de la pobreza (Alkire y Foster, 2009; Alkire y Santos, 2010; Boltvinik, 2005; CEPAL-UNICEF, 2013; CONEVAL, 2012). Para algunos autores, las mediciones basadas en los ingresos también darían cuenta del carácter multidimensional de la pobreza, puesto que la canasta básica que define la *línea* de pobreza incluye distintos componentes (De Neubourg, De Milliano y Plavgo, 2014).

Por su parte, el momento de agregación implica la construcción de medidas sintéticas que van desde las más habituales tasas de recuento (o incidencia) hasta los diferentes índices que consideran múltiples indicadores y distintas ponderaciones. En esta instancia, se espera que las medidas propuestas cumplan con un conjunto de propiedades deseables (Alkire y Foster, 2009; Feres y Mancero 2001a). Entre otros principios, se espera que la medida no se altere si cambia la situación de los no pobres (axioma focal), que se incremente cuando empeora la situación de los pobres (monotonicidad) o si un pobre empeora su situación en favor de un individuo menos pobre (axioma de transferencia), y que resulte de la suma ponderada del comportamiento de distintos subgrupos (descomponibilidad aditiva). Las medidas resultantes suelen evaluarse según el grado en que cumplan con todas o algunas de estas propiedades.

En América Latina, la forma más difundida de medición de la pobreza es el método basado en los ingresos monetarios familiares (Villatoro y Santos, 2019). De todas formas, existe una extensa tradición de medición directa

mediante el índice de NBI (Feres y Mancero, 2001b). Los antecedentes en la región también involucran la articulación de ambas mediciones, lo que se conoce como *método integrado* o bidimensional (Beccaria y Minujin, 1985; Ksztman, 1989). En este artículo se recogen estas aproximaciones: una medición indirecta, basada en los ingresos (la tasa de recuento), y otra directa, basada en el índice de NBI. Una de las principales ventajas de las medidas de pobreza elegidas es su amplia difusión en el campo académico local. Asimismo, dado el objetivo de este artículo de atender a las tendencias de largo plazo y a las disparidades regionales, una ventaja de estas medidas es la posibilidad de construirlas mediante fuentes estadísticas oficiales disponibles para una extensa ventana temporal y que tienen amplia cobertura territorial. Entre las principales limitaciones, cabe notar que no cumplen con todas las propiedades deseables antes señaladas (por ejemplo, son insensibles a cambios en la intensidad de la pobreza) y que no están dirigidas específicamente a captar las privaciones de la infancia (Tuñón, Poy y Coll, 2017).

Durante los últimos años, la pobreza monetaria ha constituido un tema prioritario de la agenda pública argentina y tanto su definición como su medición son objeto de intenso debate (Arakaki, 2017; Calvi, 2017; CESO, 2013; CIFRA, 2015; Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019; Bonfiglio, Vera y Salvia, 2019; Zack, Schteingart y Favata, 2019). Este debate ha girado principalmente en torno a las decisiones metodológicas que involucra la medición de la pobreza monetaria y a la disponibilidad de información e insumos que permitan la construcción de series relativamente homogéneas y comparables a lo largo del tiempo. Ello se debió, principalmente, a la intervención institucional que enfrentó el organismo rector de la estadística pública entre 2007 y 2015 (INDEC, 2016; Salvia, 2014).⁵ La reanudación de la medición oficial de la pobreza monetaria revela la particular propensión de la infancia a experimentarla. El INDEC estimó para el primer semestre de 2019 que el 52,6% de los/as niños/as entre 0 y 14 años residía en hogares pobres en términos de ingresos y 13,1% en situación de indigencia (INDEC, 2019).

Existe amplio consenso internacional y local en torno a que las medidas monetarias son insuficientes para representar el fenómeno de la pobreza y en particular el de la pobreza infantil (CEPAL-UNICEF, 2013; Chzhen, Gordon, y Sudhanshu, 2018; Espíndola *et al.*, 2017; Paz *et al.*, 2018; Tuñón, Poy y Coll, 2017). En este sentido, se advierte un creciente desarrollo de mediciones multidimensionales para abordar las privaciones infantiles no monetarias. A partir de los microdatos de la EPH, UNICEF desarrolló un índice multidimensional en el que consideró privaciones en educación, protección social, vivienda, saneamiento, acceso al agua y hábitat seguro. Para el primer semestre del 2018 estimó que el 48% de la infancia experimentaba al menos una privación en alguna de las dimensiones mencionadas (Paz *et al.*, 2018). Por su parte, el Observatorio de la Deuda Social Argentina, a partir de los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina indicó que, en el tercer trimestre del 2018, el 51,7% de los/as niños/as entre 0 y 17 años

pertenencia a hogares pobres en términos monetarios, 62% se encontraba privado en el ejercicio de al menos un derecho, y un 41% era doblemente pobre (en términos monetarios y por privaciones en el ejercicio de derechos) (Tuñón y Poy, 2019).

Es importante advertir que las métricas de pobreza monetaria y pobreza multidimensional infantil son promedios nacionales que no dan cuenta de las disparidades geográficas que configuran diferentes infancias a lo largo y ancho del territorio del país. Se trata de un aspecto importante en un país federal que ha delegado en los Estados subnacionales la administración y la ejecución de los recursos que construyen las estructuras de oportunidades que enfrentan las infancias. Por otra parte, no se dispone de información de largo plazo sobre la situación de vulnerabilidad de las infancias en la Argentina. Este artículo busca atender simultáneamente a ambos aspectos.

Fuente de datos y metodología

La construcción de estadísticas que representen las privaciones en la infancia constituye un desafío relevante en el marco de la normativa de protección de niños/as y adolescentes vigente en el país y constituye un prerrequisito para evaluar los logros y desafíos que se establece en los ODS. En esta sección se describen las decisiones teórico-metodológicas implicadas en la construcción de las medidas elegidas.

Fuente de datos

La fuente utilizada en esta investigación son los microdatos de la EPH que releva el INDEC desde 1973. La EPH se basa en una muestra de hogares de los principales aglomerados urbanos del país y, en la actualidad, es representativa de alrededor del 62% de la población argentina. Desde sus inicios ha sufrido distintos cambios de cobertura geográfica (pues se fueron incorporando aglomerados) y metodológicos (en el diseño del cuestionario y en la ventana temporal del relevamiento). Por disponibilidad de la información y rigurosidad en la comparabilidad, aquí se utilizaron microdatos de nueve aglomerados para el período 1992-2019, lo que arroja una serie que incluye siete gobiernos constitucionales, dos crisis financieras internacionales de efectos dispares en la evolución de la pobreza (1995-1998 y 2008-2009) y otras dos crisis socioeconómicas locales de alto impacto en los ingresos de los hogares (2001-2002 y 2016-2019). No obstante, se adjunta en el Anexo Estadístico información complementaria para 28 aglomerados entre 1996 y 2019⁶ que permiten confirmar la tendencia.

Con respecto a los cambios metodológicos, hasta el 2003 la EPH se relevaba en dos ondas en mayo y octubre de cada año (lo que se conocía como EPH *puntual*). A partir de entonces, se inició la reformulación que llevó a la actual modalidad *continua* y la EPH se releva cuatro veces al año de manera trimestral. Por la importancia de estos cambios metodológicos, es habitual presentar una discontinuidad entre las series de la EPH *puntual* y *continua*.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

El índice de NBI es una medida directa de pobreza que remite a privaciones absolutas en diferentes dimensiones del bienestar. Esta medida, introducida por la CEPAL y el INDEC en los ochenta⁷ (Feres y Mancero, 2001a), ofrece una aproximación a la pobreza estructural de los hogares y se transfiere a sus miembros. Específicamente, el índice de NBI es definido como el porcentaje de hogares que presenta al menos una de las siguientes privaciones: 1) viven en condiciones de hacinamiento; 2) residen en una vivienda de tipo inconveniente; 3) con déficit en el acceso al saneamiento; 4) con privaciones en el campo de la educación; 5) con restricciones en términos de las capacidades de subsistencia económica. Por definición, el índice asume que todas las dimensiones son igualmente importantes.

En la Argentina, una de las principales limitaciones que enfrentan las mediciones multidimensionales de la pobreza es la escasez de indicadores disponibles en las principales encuestas nacionales. Esta limitación se torna más ostensible en el caso de la medición de la pobreza infantil, pues las encuestas oficiales no incluyen indicadores sobre las privaciones en la niñez y la adolescencia.⁸ De todos modos, el índice de NBI incluye al menos tres dimensiones especialmente sensibles en términos del desarrollo de la infancia: el acceso al saneamiento, al hábitat, y a la educación. En este artículo, partiendo de la definición tradicional de NBI, se proponen umbrales alternativos para adecuarlos a la normativa vigente y lograr una medida más representativa (NBI *alternativo*) (Cuadro 1).

Las privaciones en el espacio del saneamiento aumentan la propensión a enfermedades diarreicas, las infecciones en la piel y en los ojos, entre otras enfermedades y ello ocurre especialmente en la niñez (OMS-UNICEF, 2017). Asimismo, la meta 6.2 de los ODS establece: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Específicamente, indica como meta para 2030, “lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables”. El indicador tradicional utilizado se refiere a la existencia o no de retrete, mientras que se introduce una propuesta alternativa que amplía el alcance de la medición.⁹

En el espacio del hábitat, el déficit en los materiales de construcción de la vivienda y el hacinamiento crítico son aproximaciones a la calidad de la vivienda. Los materiales de la construcción dan cuenta de la capacidad de protección de la vivienda frente a las condiciones climatológicas externas.¹⁰ Por su parte, la situación de hacinamiento expone al niño/a en la reserva de su privacidad e intimidad y complejiza los procesos de socialización y educación (CEPAL, 2013, Kaztman, 2011). Con respecto al indicador de hacinamiento crítico, la definición del índice alternativo introduce un umbral menos exigente que procura mejorar su representatividad.

La educación tiene tanto un valor intrínseco como instrumental en el desarrollo humano, la socialización y la superación de la pobreza. La

definición tradicional de NBI presenta un indicador que ha perdido representatividad y relación con la normativa vigente porque sólo considera la escolarización de niños/as entre los 6 y 12 años. En el país la escolarización es obligatoria entre los 4 y 17 años. Los ODS, en las metas 4.1 y 4.2, establecen la necesidad de “que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” y de “que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces” (ONU, 2015).¹¹

Cuadro 1. Definiciones operativas del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Dimensión	NBI tradicional (NBI-T)	NBI alternativo (NBI-A)
Vivienda inadecuada	Vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa departamento o rancho) o con materiales precarios (techos de caña, tabla, paja con barro o paja sola y/o pisos de ladrillos sueltos o tierra) ^a	Vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa departamento o rancho) o con materiales precarios (techos de caña, tabla, paja con barro o paja sola y/o pisos de ladrillos sueltos o tierra) ^a
Condiciones sanitarias	Viviendas que no disponen de baño o que, teniéndolo, no cuentan con inodoro con arrastre de agua.	Viviendas que tienen alguna de las siguientes características: No poseen baño, Comparten el baño con otros hogares, Sólo hay letrina sin descarga de agua ^b
Hacinamiento	Hogares donde habitan 4 o más personas por cuarto habitable (hacinamiento crítico)	Hogares donde habitan 3 o más personas por cuarto habitable (hacinamiento moderado)
Asistencia escolar	Hogares en los que algún niño/a en edad escolar primaria (6 a 12 años) no asiste a la escuela	Hogares en los que algún niño/a en edad escolar obligatoria (4 a 17 años) no asiste a la escuela
Capacidad de subsistencia	Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe posee primario incompleto o menos.	Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe posee nivel secundario incompleto o menos.

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Para los datos anteriores al 2003 los materiales precarios no se diferencian en techo o piso, y son considerados los materiales predominantes en la vivienda. / (b) Categoría no disponible para serie 1992-1998.

Pobreza por ingresos

En la Argentina, la medición oficial de la pobreza se realiza a partir del método de *línea de pobreza* siguiendo un enfoque absoluto.¹² El punto de partida de la medición es una *línea de indigencia* (pobreza extrema) que representa el valor monetario de una Canasta Básica Alimentaria (CBA). La CBA responde a un criterio normativo: incluye los consumos necesarios para cubrir los requerimientos calóricos que necesita un varón adulto (la unidad de equivalencia) que realiza actividad física moderada. Estos consumos se estudian para una determinada población de referencia a partir de encuestas de gasto de los hogares. La Canasta Básica Total (CBT) –o *línea de pobreza*– surge de multiplicar el valor de la CBA por la inversa del coeficiente de Engel (relación de Orshansky), que es la proporción de gasto alimentario sobre el gasto total entre los hogares que conforman la población de referencia (INDEC, 2016).

La metodología oficial para estimar la pobreza en la Argentina surgió de un estudio realizado a fines de los ochenta sobre la base de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1985/1986, en el marco del proyecto “Investigación de la Pobreza en la Argentina” y de las innovaciones metodológicas implementadas en 1992 por el Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (INDEC, 2003b). Las estimaciones de pobreza del INDEC se limitaron al Gran Buenos Aires. Desde 2001 se implementó la llamada “metodología de transición” que permitía ofrecer información para el conjunto de las áreas urbanas representadas por la EPH a partir de un ajuste de la CBA y de la CBT mediante coeficientes de “Paridad de Precios de Compra del Consumidor (PPCC)” por jurisdicción (INDEC, 2003a).

Desde fines de los noventa, el INDEC comenzó a revisar distintos aspectos metodológicos de la construcción de las líneas de indigencia y de pobreza para adecuarlos a las nuevas pautas de consumo que surgían de la nueva Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO) 1996/1997. Esta revisión involucraba, además, el ajuste de los requerimientos nutricionales de las unidades equivalentes. Sin embargo, la intervención institucional que atravesó el INDEC entre el 2007 y el 2015 no sólo dificultó la aplicación de esta actualización, sino que se plasmó, inclusive, en la interrupción de la medición oficial de la pobreza a partir del 2013.

A partir de la reanudación de la medición de pobreza e indigencia se utilizó el criterio de readecuar de manera integral la estrategia metodológica para la medición de la pobreza en la Argentina (INDEC, 2016). Entre los principales cambios se destacan: (1) la modificación de la composición de la CBA, para lo cual se tomaron en cuenta los resultados de la ENGHO 1996/1997 y se validaron con los de la ENGHO 2004/2005 (INDEC, 2016); (2) la generación de Canastas regionales; (3) el cambio en las tablas de equivalencias nutricionales (unidades consumidoras equivalentes); (4) la actualización de la base del coeficiente de Engel a través de la información que surge de la ENGHO 2004/2005 y, por consiguiente, de la determinación de la CBT. El INDEC ofreció los valores de la CBA y de la CBT bajo la nueva

metodología para el año 2006 como modo de empalmar con la metodología anterior, pero no se dispone de una serie para el lapso intermedio ni para períodos previos.¹³

Cuadro 2. Decisiones metodológicas en la estimación de la pobreza por ingresos

Líneas de indigencia (CBA) y pobreza (CBT)	Son las informadas por el INDEC (2016). La CBA se basa en la ENGHO 1996/1997, validada con la ENGHO 2004/2005, y la base del coeficiente de Engel para la determinación de la CBT surge de la ENGHO 2004/2005.
Unidades consumidoras equivalentes	Se construyeron a partir de las tablas informadas por el INDEC a partir de su revisión integral (INDEC, 2016).
Valorización de la CBA y CBT	Período 2016-2019: se utilizaron los valores de la CBA y de la CBT informados por el INDEC. Período 2007-2015: se llevaron adelante tres procedimientos: Se deflataron las líneas de pobreza e indigencia de 2016 a partir del Nivel General y del capítulo Alimentos y Bebidas, respectivamente, del Índice de Precios GB (elaborado por ex técnicos del INDEC desplazados a partir de 2007). El valor de la CBT/CBA de diciembre de 2006, informado en INDEC (2016), se proyectó hasta 2016 según los mismos índices. El valor final de la CBT/CBA se obtuvo como un promedio de los valores mensuales obtenidos en los pasos (a) y (b), ponderado según la distancia con respecto al tiempo inicial de referencia^a. Período 1992-2006: los valores de las CBA/CBT de 2006 se deflataron hasta 1992 con los índices de precios oficiales del INDEC.
Canastas regionales	En ausencia de esta información para el período previo a 2016, se asumió que la relación entre la CBT y la CBA del Gran Buenos Aires, correspondiente a abril de 2016 (INDEC, 2016), se mantuvo para los años de la serie en que no existía esta información.
Tratamiento de los ingresos no declarados	Se empleó una estimación de ingresos determinística basada en el algoritmo EM (Expectation Maximization) con una estimación por Máxima Verosimilitud. La imputación se realizó para cada una de las fuentes de ingreso que releva la EPH (en sus modalidades puntual y continua), y reconstruyendo a partir de ellas el ingreso total familiar ^b .

Fuente: elaboración propia.

Notas: (a) Esta propuesta se basa en Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019) / (b) Se siguió la metodología de Salvía y Donza (1999), que ha sido utilizada en distintos trabajos para el caso argentino.

Un elemento adicional que dificulta la construcción de series homogéneas se refiere al tratamiento de los ingresos no declarados. Es conocido que las encuestas a hogares enfrentan restricciones en términos de la respuesta a los ingresos (Cortés, 2018). En este sentido, las decisiones vinculadas con la estimación de los datos faltantes tienen amplias consecuencias sobre los

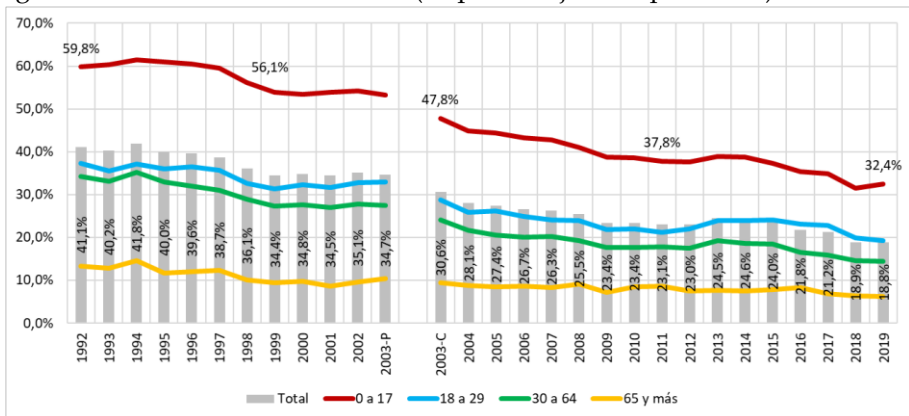
estadísticos ofrecidos. Hasta el 2003, el INDEC no imputaba ingresos faltantes. En las bases de la EPH del 2003 al 2015 se cuenta con una imputación por *hot deck* (INDEC, 2009). En cambio, en las bases de EPH a partir del 2016 se sigue una estrategia de reponderación (se otorga un peso mayor a casos que declaran ingresos para equilibrar la muestra al no considerar aquellas observaciones que no declaran). La construcción de una serie homogénea de pobreza monetaria implicó numerosas decisiones metodológicas que se sintetizan en el Cuadro 2.

Resultados

La pobreza por NBI-A

La medición por NBI *alternativo* (NBI-A) (Figura 1) permite advertir una tendencia positiva hacia la reducción de las privaciones estructurales. Entre 1992 y 2003, la pobreza por NBI-A se redujo de 41,1% a 34,7% y entre 2003 y 2019 se redujo más intensamente de 30,6% a 18,8%. Bajo esta forma de medición también se aprecia la particular exposición de las infancias a las privaciones. En 1992, el 59,8% de los/as niños/as y adolescentes vivían en hogares con NBI-A y en 2019 el 32,4% estaba en tal situación, muy por encima del promedio poblacional y de los demás grupos sociodemográficos.

Figura 1. Personas en hogares con NBI-A según grupo de edad. Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

En el Cuadro 3 se presenta la incidencia de las privaciones en las diferentes dimensiones índice NBI-A. Las principales privaciones se registran en el indicador de capacidades de subsistencia económica (20,7%), en hacinamiento (9,4%) y en no asistencia escolar (7,2%). La fuerte incidencia de indicadores

que en su construcción involucran los accesos educativos da cuenta del nivel más exigente de los umbrales considerados. En este caso, también se verificaron progresos importantes en los distintos indicadores considerados, en especial, en el plano de la asistencia escolar, en las condiciones sanitarias y en el hacinamiento moderado, lo que cabe atribuir al efecto conjunto de las políticas públicas, la reducción del tamaño de los hogares y la extensión de los procesos educativos y de la normativa con respecto a la obligatoriedad.

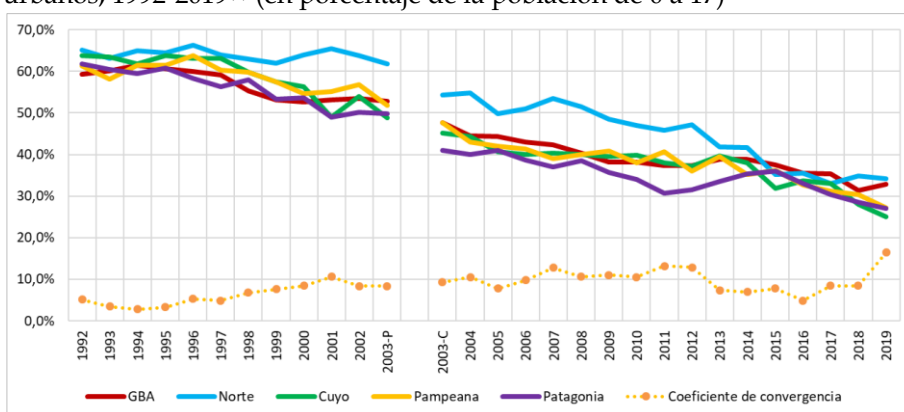
Cuadro 3. Incidencia de las privaciones en distintas dimensiones del índice de NBI-A. Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población de 0 a 17)

Años	Indicadores de NBI-A					
	NBI 1 Vivienda	NBI 2 Condiciones sanitarias	NBI 3 Hacinamiento	NBI 4 Asistencia escolar	NBI 5 Capacidad de subsistencia	NBI Alternativo
1992	3,1%	21,7%	21,5%	29,7%	32,6%	59,8%
1998	2,0%	14,5%	21,7%	23,7%	34,6%	56,1%
2003-P	1,0%	7,9%	22,8%	13,9%	36,1%	53,2%
2003-C	2,6%	7,5%	15,6%	15,2%	30,4%	47,8%
2008	3,1%	6,2%	12,9%	12,4%	26,6%	41,0%
2013	3,1%	6,0%	12,1%	10,3%	24,0%	38,9%
2019	1,7%	3,7%	9,4%	7,2%	20,7%	32,4%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Figura 2. Niños/as en hogares con NBI-A según región. Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población de 0 a 17)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

La Figura 2 exhibe el comportamiento del indicador a nivel regional junto con un coeficiente de convergencia¹⁴ que permite evaluar si las brechas entre regiones se modificaron en el tiempo. Se aprecia que los/as niños/as de la región Norte se han mantenido como los más expuestos a la pobreza de tipo estructural, sobre todo durante los años 90 y primera década de los 2000. Si bien el gráfico aporta evidencia sobre las inequidades regionales persistentes a lo largo del período considerado, también permite advertir una clara tendencia al aumento de las brechas a fines de los noventa, que se sostiene durante la primera década de los 2000 y que se retrae considerablemente en la siguiente década. En esta última década, se destaca el amesetamiento de la incidencia del NBI en las infancias del GBA.

La pobreza por ingresos

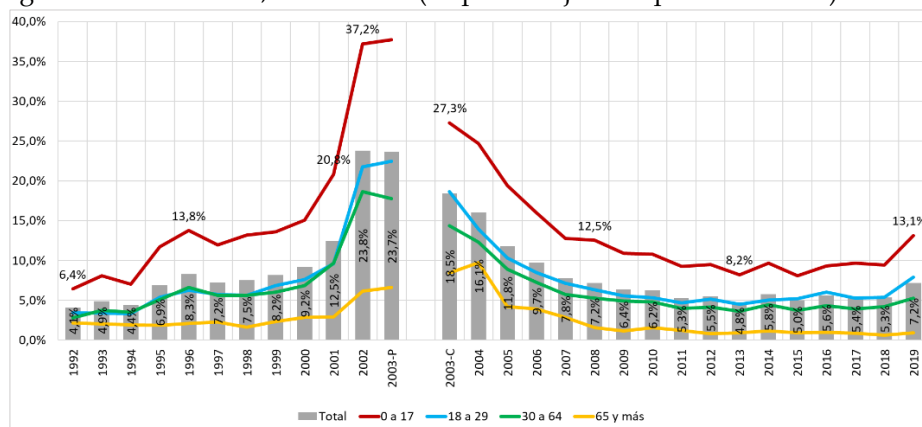
Como aproximación a la evolución de la pobreza por ingresos, las Figuras 3 y 4 revelan la incidencia de la indigencia (o pobreza extrema) y de la pobreza, es decir, del porcentaje de personas que residen en hogares con ingresos inferiores al valor de la CBA y de la CBT, respectivamente. A diferencia de lo que ocurre con la pobreza por NBI-A, la evolución de la indigencia y de la pobreza por ingresos en la Argentina entre 1992 y 2019 no ofrece la imagen de una tendencia a la reducción. Por el contrario, se advierten dos comportamientos. Por un lado, la indigencia y la pobreza por ingresos permanecen elevadas en el largo plazo (entre 5 y 7% y entre 25% y 30%, respectivamente). Así, por ejemplo, en el 2019 –en el marco de una fuerte recesión económica– la indigencia era 7,2% y la pobreza abarcaba a 33,7% de las personas, mientras que dichas tasas eran de 4,1% y 30,5% en 1992. Por otro lado, el análisis de largo plazo evidencia el alza súbita de estos indicadores en contextos de crisis macroeconómicas severas, que en Argentina suelen adoptar la forma de brucas devaluaciones con rápido traslado a los precios de los bienes de consumo que integran las canastas. El caso más evidente de este proceso se manifestó en la crisis de 2001-2002, pero también en las devaluaciones de 2014, 2016 y 2018-2019.

A pesar de la evolución divergente de la pobreza monetaria y del índice de NBI-A, la infancia y la adolescencia constituyen los grupos sociodemográficos más expuestos a la pobreza cualquiera sea la forma en que se defina operativamente esta noción. La tasa de pobreza en la infancia era 43,1% en 1992 y es 52,5% en 2019, lo que representa una brecha de 1,4 y de 1,6, respectivamente, con respecto a la tasa de la población general. En contrapartida, los adultos mayores (65 años y más) redujeron su exposición a la pobreza y la indigencia en las últimas tres décadas.¹⁵

De acuerdo con estos resultados, la tesis de la *infantilización de la pobreza* (PNUD, 1999; Rossel, 2013) tendría dos expresiones elocuentes en la Argentina. Por un lado, se habría mantenido la mayor propensión de los/as niños/as y adolescentes a experimentar pobreza monetaria en comparación con el resto de los grupos sociodemográficos. Ello podría deberse a las dificultades persistentes que enfrentan los hogares con niños/as para

garantizar ingresos que cubran las necesidades reproductivas de sus miembros. Cabe atribuir estas dificultades a las altas tasas de dependencia económica, a las cargas de cuidado, a los bajos salarios en un marco de extendida informalidad laboral y a la configuración de los sistemas de protección. Por otro lado, la infantilización de la pobreza monetaria se revelaría en una profundización de esta mayor propensión relativa a lo largo del tiempo. A ello cabría añadir una creciente *juvenilización de la pobreza*: los jóvenes de 18 a 29 años son el segundo grupo sociodemográfico más vulnerable en términos de propensión a la pobreza y dicha propensión se profundizó en las últimas tres décadas.

Figura 3. Personas en situación de indigencia según grupo de edad. Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población total)

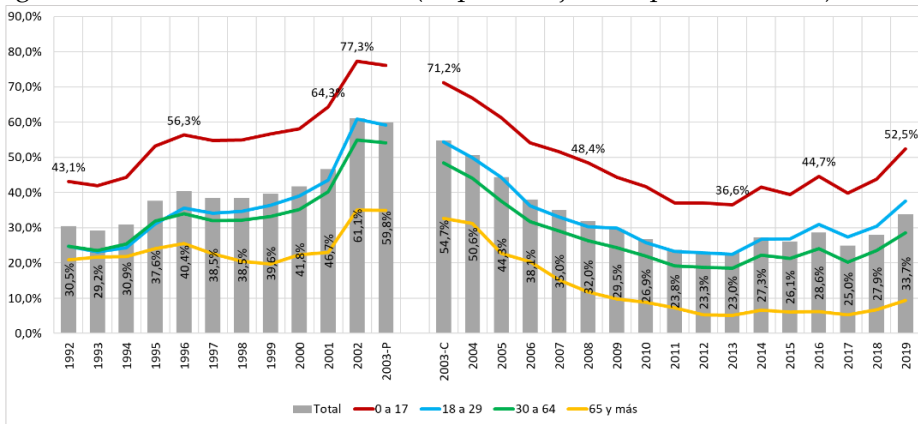


Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Las desigualdades regionales en términos de pobreza monetaria revelan una pauta de estructuración similar a la advertida en el caso de las privaciones por NBI-A (Figura 5). Los menores niveles de incidencia de la pobreza monetaria se constatan en la Patagonia, mientras que los/as niños/as del Norte del país son los más vulnerables. Al igual que lo que ocurre con las privaciones estructurales, en el largo plazo se aprecia una tendencia moderada al deterioro relativo de la región del Gran Buenos Aires. El coeficiente de convergencia permite evaluar el comportamiento de las brechas regionales en las últimas tres décadas. La evolución sugiere que las brechas regionales tienden a reducirse en contextos de empobrecimiento generalizado (como desde mediados de los noventa hasta la crisis de 2001-2003 y en la coyuntura de estanflación de 2013-2019) y se profundizan en contextos de expansión macroeconómica.

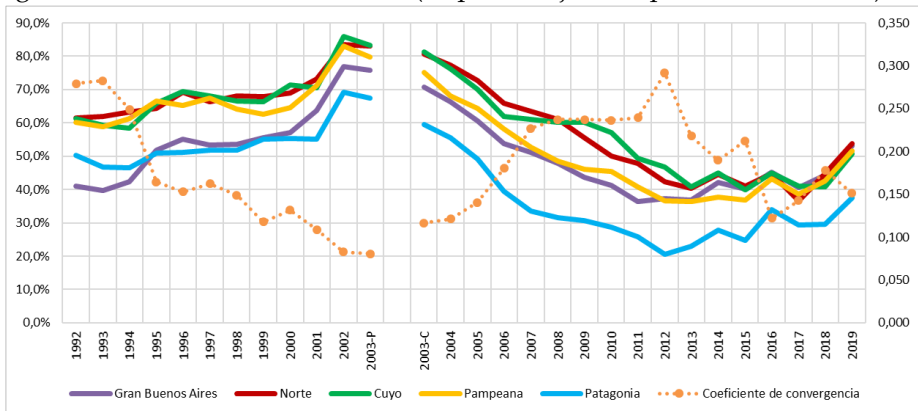
Figura 4. Personas en situación de pobreza según grupo de edad. Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población total)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Figura 5. Niños/as de 0 a 17 años en situación de pobreza según región de residencia (eje izquierdo) y coeficiente de convergencia (eje derecho). Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población de 0 a 17)



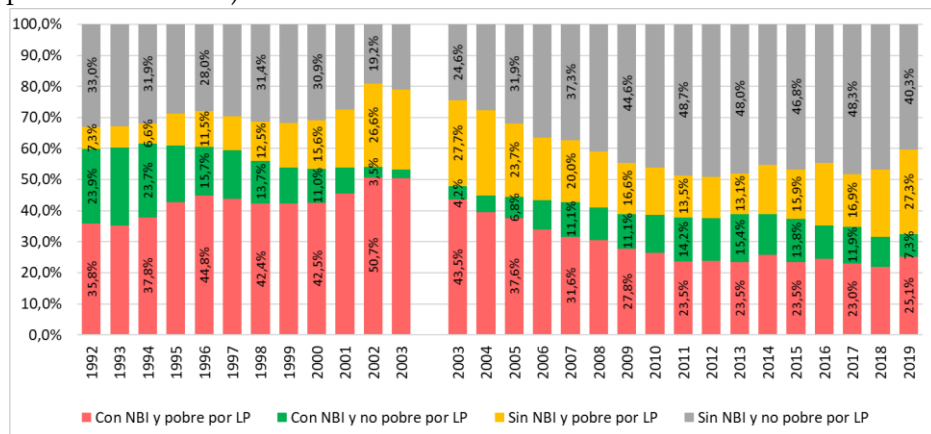
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

El *método integrado* (Beccaria y Minujin, 1985; Kazyman, 1989) articula la medición de la pobreza por NBI y por ingresos. Esta aproximación permite definir cuatro situaciones: (a) los *pobres crónicos* son hogares que tienen privaciones por NBI e ingresos; (b) los *pobres inerciales* tienen alguna carencia por NBI, pero ingresos adecuados; (c) los *pobres recientes* son aquellos que únicamente tienen ingresos inadecuados; (d) los *no pobres* que tienen ingresos adecuados y no presentan carencias por NBI.

En la Figura 6 se presenta la información sobre la pobreza de acuerdo con el *método integrado* entre los/as niños/as y adolescentes durante las últimas tres décadas. Los resultados ofrecen una representación más apropiada de la pobreza infantil que las demás estimaciones. En ambos casos se aprecia que durante las últimas tres décadas la pobreza infantil en la Argentina ha tenido oscilaciones que se originan, principalmente, en lo ocurrido con las privaciones monetarias. En primer lugar, se aprecia una reducción sostenida del grupo de niños/as en pobreza crónica, que pasó de 35,8% a 25,1%. En segundo lugar, se redujo también el grupo de pobres inerciales –es decir, con carencias por NBI, pero sin pobreza monetaria–, que pasó de 21,7% a 6,9%. En tercer lugar, creció de manera sustantiva el porcentaje de pobres recientes, es decir, de niños/as y adolescentes que viven en hogares con ingresos insuficientes, pero sin privaciones estructurales: de 7,3% a 27,3% entre 1992 y 2019.

Figura 6. Niños/as en situación de pobreza según método integrado (LP y NBI-A). Nueve aglomerados urbanos, 1992-2019^(a) (en porcentaje de la población de 0 a 17)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido contribuir a la cuestión de la medición de la pobreza infantil en la Argentina a partir del uso articulado de dos metodologías: una medición mediante el índice NBI en una versión alternativa y otra centrada en los ingresos familiares. Asimismo, el artículo procuró abordar las disparidades regionales que atraviesan al país y ofrecer una caracterización de las infancias tomando en cuenta las heterogeneidades territoriales.

A través de este objetivo, el artículo procuró aportar al debate que existe en la actualidad en la Argentina con respecto a la construcción de series homogéneas y comparables en el tiempo sobre pobreza y ofrecer herramientas para evaluar el desempeño en el cumplimiento de las metas establecidas por los ODS. Los ODS instan al país a erradicar la pobreza en todas sus formas. No menos importante resulta definir a qué pobreza se hace referencia: este artículo ha revelado que cada uno de los enfoques utilizados en la identificación de los pobres produce una representación diferente de la pobreza, de su magnitud y de su evolución en el tiempo.

Durante las tres últimas décadas, con independencia del método de la pobreza que se utilice, los/as niños/as y adolescentes de 0 a 17 años, han sido la población más afectada por las privaciones. El artículo revela que la infantilización de la pobreza tiene dos facetas: una mayor exposición con respecto a otros grupos sociales y una profundización de esta mayor propensión relativa. Lo ocurrido con los adultos mayores en el mismo lapso es indicativo de que no es algo inmanente a las infancias su mayor exposición a la pobreza, sino que las políticas públicas –en especial, los sistemas de protección social– tienen una capacidad de intervención decisiva en este proceso.

La evolución de la pobreza infantil de acuerdo con la información construida aquí puede sintetizarse en una serie de procesos relacionados. En primer lugar, se aprecia una fuerte reducción de las privaciones estructurales evaluadas mediante el índice NBI-A. De todas formas, cabe notar que persisten fuertes privaciones en dimensiones fundamentales de la vida humana y, en particular, en algunas que tienen significativas implicaciones para la vida de las infancias, como el hacinamiento o la escolarización. En segundo lugar, se aprecia una persistente exposición de la infancia a la pobreza por ingresos, lo que tiene implicancias sobre dimensiones no contempladas en los índices de NBI, como la alimentación, las oportunidades de socialización y aprendizaje, entre otras. Esta es la manifestación más sustantiva de la pobreza infantil tal como puede evaluarse a través de fuentes de datos oficiales en la actualidad. En tercer lugar, la evolución advertida se expresa en una reducción de los/as niños/as y adolescentes doblemente pobres (por NBI e ingresos), lo que otorga a los procesos macroeconómicos un papel protagónico en la evolución de la pobreza infantil en la actualidad.

Con respecto a las disparidades regionales, el artículo ha exhibido que todas las áreas urbanas estudiadas siguieron una evolución similar con respecto a la pobreza infantil. Se retrajo la pobreza por NBI en una tendencia sostenida y las privaciones monetarias acompañaron el ritmo macroeconómico descripto. En este contexto, las brechas regionales siguieron una evolución que puede ser caracterizada como de retracción en contextos de crisis y de ampliación en contextos de crecimiento económico.

Hay creciente consenso a nivel internacional acerca de las limitaciones que enfrentan las mediciones convencionales de la pobreza para representar adecuadamente las privaciones en la infancia. Los ejercicios aquí planteados

contribuyen a una representación sin dudas parcial de este fenómeno. Es preciso avanzar en un abordaje más integral de las privaciones que atraviesan a los/as niños/as y adolescentes. Las medidas más integrales también permitirán un mejor diagnóstico que promueva la superación de la pobreza infantil, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados y ampliando el horizonte de desarrollo humano y social de las infancias.

Anexo de información estadística complementaria

Cuadro 4. Personas en hogares con NBI-A según grupo de edad. 28 aglomerados urbanos, 1996-2019^(a) (en porcentaje de la población)

	NBI-A	
	Total	0 a 17 años
1996	41,9%	61,4%
1997	40,7%	60,1%
1998	39,0%	58,2%
1999	37,5%	56,4%
2000	37,2%	55,5%
2001	36,9%	55,7%
2002	37,2%	55,7%
2003-P	36,4%	54,4%
2003-C	31,7%	48,4%
2004	29,7%	46,2%
2005	28,9%	45,7%
2006	28,1%	44,8%
2007	27,4%	43,6%
2008	26,6%	42,3%
2009	25,5%	41,4%
2010	24,9%	40,3%
2011	24,2%	39,1%
2012	23,7%	38,6%
2013	24,6%	39,0%
2014	24,4%	38,6%
2015	23,4%	36,7%
2016	21,6%	35,3%
2017	20,9%	34,4%
2018	19,2%	31,8%
2019	19,4%	32,3%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Cuadro 5. Niños/as en hogares con NBI según región. 28 aglomerados urbanos, 1996-2019^(a) (en porcentaje de la población)

	NBI-A				
	GBA	Norte	Cuyo	Pampeana	Patagonia
1996	60,0%	67,6%	65,2%	59,1%	57,0%
1997	59,2%	66,4%	62,8%	57,2%	55,8%
1998	55,3%	65,3%	62,9%	57,9%	57,3%
1999	53,1%	64,6%	62,3%	56,0%	52,8%
2000	52,6%	63,7%	61,9%	54,3%	53,3%
2001	53,2%	63,7%	60,5%	54,6%	48,9%
2002	53,5%	63,6%	58,5%	54,4%	49,6%
2003-P	52,9%	60,7%	59,9%	51,7%	49,6%
2003-C	47,6%	56,3%	52,8%	43,4%	40,3%
2004	44,4%	55,2%	52,0%	42,3%	38,2%
2005	44,3%	54,4%	50,3%	41,3%	40,1%
2006	43,1%	53,6%	48,8%	41,5%	38,2%
2007	42,3%	51,9%	46,0%	39,9%	36,6%
2008	40,3%	50,5%	44,8%	40,2%	37,6%
2009	38,1%	51,2%	47,8%	40,1%	34,5%
2010	38,2%	48,8%	45,2%	37,9%	32,9%
2011	37,4%	48,0%	43,3%	35,9%	29,7%
2012	37,3%	47,1%	43,3%	34,3%	30,5%
2013	38,9%	45,8%	38,2%	34,7%	32,3%
2014	38,9%	42,9%	40,8%	34,2%	34,1%
2015	37,6%	38,6%	39,9%	32,1%	34,2%
2016	35,5%	36,2%	36,8%	34,1%	32,1%
2017	35,3%	34,9%	36,6%	31,7%	29,7%
2018	31,4%	35,1%	33,4%	30,4%	28,0%
2019	32,8%	35,4%	32,7%	29,4%	25,9%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Cuadro 6. Personas en hogares bajo la línea de pobreza e indigencia según grupo de edad. 28 aglomerados urbanos, 1996-2019^(a) (en porcentaje de la población)

	Pobreza		Indigencia	
	Total	0 a 17 años	Total	0 a 17 años
1996	44,0%	59,4%	9,5%	15,4%
1997	42,5%	58,2%	8,5%	13,8%
1998	41,9%	58,1%	8,5%	14,5%
1999	43,0%	59,7%	9,2%	15,2%
2000	45,0%	61,3%	10,3%	16,8%
2001	49,0%	65,9%	13,5%	22,1%
2002	63,7%	78,8%	25,4%	38,9%
2003-P	62,7%	77,9%	25,0%	39,2%
2003-C	57,2%	72,4%	20,4%	29,9%
2004	53,2%	68,8%	17,4%	26,6%
2005	47,1%	63,7%	13,5%	22,1%
2006	40,1%	56,3%	10,7%	17,7%
2007	36,7%	53,2%	8,6%	14,3%
2008	33,7%	50,1%	7,8%	13,4%
2009	31,9%	47,3%	7,3%	12,5%
2010	29,8%	45,3%	7,1%	12,2%
2011	26,1%	40,3%	6,0%	10,2%
2012	24,7%	38,7%	5,7%	9,7%
2013	24,4%	38,3%	5,2%	8,9%
2014	28,4%	43,0%	6,3%	10,5%
2015	27,1%	41,0%	5,2%	8,6%
2016	29,3%	45,6%	5,5%	9,3%
2017	25,7%	40,7%	5,0%	9,0%
2018	28,6%	44,7%	5,2%	9,1%
2019	34,5%	52,5%	7,1%	12,7%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Cuadro 7. Niños/as en hogares bajo la línea de pobreza e indigencia según región. 28 aglomerados urbanos, 1996-2019(a)
(en porcentaje de la población)

	Pobreza				Indigencia					
	GBA	Norte	Cuyo	Pampean a	Patagonia	GBA	Norte	Cuyo	Pampean a	Patagoni a
1996	55,1 %	67,4 %	66,3 %	62,6 %	48,7 %	13,1 %	21,3 %	14,8 %	16,9 %	10,2 %
1997	53,3 %	66,2 %	64,9 %	61,8 %	50,4 %	10,9 %	20,0 %	15,8 %	15,5 %	8,8 %
1998	53,6 %	67,1 %	63,5 %	60,6 %	50,9 %	12,5 %	20,6 %	12,9 %	15,1 %	11,3 %
1999	55,5 %	68,6 %	64,8 %	61,5 %	53,7 %	13,0 %	22,3 %	13,6 %	15,7 %	11,0 %
2000	57,0 %	70,2 %	68,8 %	63,1 %	53,1 %	14,2 %	24,2 %	17,4 %	17,4 %	11,6 %
2001	63,7 %	72,0 %	69,9 %	66,7 %	53,9 %	20,4 %	28,9 %	19,4 %	22,9 %	11,0 %
2002	77,0 %	83,6 %	81,9 %	79,6 %	68,3 %	36,9 %	46,4 %	38,9 %	39,7 %	23,4 %
2003-P	75,8 %	84,1 %	83,9 %	77,4 %	67,2 %	37,7 %	46,9 %	42,6 %	38,0 %	22,7 %
2003-C	70,7 %	79,2 %	76,0 %	71,7 %	58,6 %	26,5 %	40,0 %	29,6 %	31,6 %	16,5 %
2004	66,3 %	77,0 %	71,7 %	68,9 %	54,2 %	23,9 %	37,8 %	24,2 %	26,3 %	15,2 %
2005	60,7 %	73,7 %	66,7 %	64,1 %	47,0 %	18,9 %	32,3 %	20,2 %	23,2 %	11,6 %
2006	53,7 %	67,0 %	58,6 %	55,3 %	37,5 %	15,5 %	26,8 %	14,9 %	17,5 %	9,2 %
2007	51,2 %	64,2 %	56,2 %	50,5 %	31,6 %	12,4 %	23,0 %	13,3 %	12,9 %	6,5 %
2008	47,9 %	61,2 %	52,9 %	48,0 %	30,0 %	12,2 %	20,3 %	12,2 %	12,1 %	5,5 %
2009	43,7 %	59,2 %	52,1 %	46,8 %	28,6 %	10,7 %	18,1 %	12,5 %	13,1 %	6,0 %
2010	41,3 %	55,5 %	54,7 %	46,0 %	26,6 %	10,5 %	17,3 %	11,2 %	13,0 %	6,3 %
2011	36,3 %	51,5 %	45,2 %	41,1 %	24,1 %	9,0 %	14,8 %	9,9 %	10,2 %	4,8 %
2012	37,2 %	46,2 %	42,8 %	37,2 %	20,0 %	9,7 %	11,3 %	8,5 %	9,6 %	4,3 %
2013	36,8 %	46,5 %	39,4 %	37,0 %	22,7 %	8,3 %	12,2 %	5,6 %	9,1 %	4,9 %
2014	42,1 %	48,5 %	46,3 %	42,3 %	26,6 %	10,0 %	12,7 %	9,3 %	11,4 %	4,6 %
2015	40,1 %	46,2 %	43,3 %	41,1 %	23,1 %	8,3 %	10,5 %	5,1 %	9,6 %	4,3 %
2016	45,2 %	46,3 %	52,4 %	46,2 %	32,7 %	9,8 %	8,5 %	7,1 %	10,2 %	3,4 %
2017	40,6 %	40,5 %	42,6 %	42,4 %	28,2 %	10,4 %	7,1 %	6,6 %	8,4 %	3,8 %
2018	44,4 %	46,5 %	43,3 %	46,7 %	29,0 %	9,8 %	8,4 %	5,9 %	9,5 %	4,4 %
2019	53,1 %	55,5 %	52,4 %	51,1 %	36,5 %	13,9 %	11,2 %	10,7 %	12,4 %	5,3 %

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Nota: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Cuadro 8. Niños/as en situación de pobreza según método integrado (LP y NBI-A), 28 aglomerados urbanos, 1996-2019^(a) (en porcentaje de la población)

	Con NBI y pobre por LP	Con NBI y no pobre por LP	Sin NBI y pobre por LP	Sin NBI y no pobre por LP
1996	47,2%	14,3%	12,3%	26,3%
1997	46,2%	13,9%	12,0%	27,9%
1998	45,2%	13,0%	12,9%	28,9%
1999	45,2%	11,2%	14,5%	29,1%
2000	45,3%	10,3%	16,1%	28,4%
2001	47,4%	8,3%	18,6%	25,8%
2002	52,1%	3,6%	26,6%	17,7%
2003-P	51,5%	2,9%	26,4%	19,2%
2003-C	44,0%	4,3%	28,4%	23,2%
2004	41,0%	5,2%	27,8%	26,0%
2005	39,5%	6,2%	24,3%	30,1%
2006	36,0%	8,8%	20,2%	34,9%
2007	33,5%	10,1%	19,7%	36,7%
2008	31,9%	10,4%	18,2%	39,5%
2009	30,4%	11,0%	16,9%	41,7%
2010	28,6%	11,7%	16,7%	43,0%
2011	25,6%	13,5%	14,7%	46,2%
2012	24,8%	13,8%	13,9%	47,5%
2013	24,3%	14,7%	14,0%	47,0%
2014	26,1%	12,4%	16,9%	44,6%
2015	23,9%	12,7%	17,1%	46,2%
2016	25,2%	10,0%	20,4%	44,3%
2017	22,9%	11,5%	17,7%	47,8%
2018	22,5%	9,3%	22,2%	46,0%
2019	25,4%	6,9%	27,2%	40,5%

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Notas: (a) Promedios anuales. Por falta de microdatos para algunos períodos, en 2007, la estimación no incluye el tercer trimestre, en 2016 no incluye el primer trimestre y en 2015 y 2019 sólo se incluyen el primer y el segundo trimestre.

Referencias

1. Alkire, S. y Foster, J. (2009). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Oxford, Inglaterra: University of Oxford. OPHI Working Paper 32. Recuperado de <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>
2. Alkire, S. y Santos, M. E. (2010). *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*. Oxford, Inglaterra: University of Oxford. OPHI Working Paper 38. Recuperado de https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp38_with_note.pdf
3. Arakaki, A. (2016). Cuatro décadas de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina. *Trabajo & Sociedad*, 27, 269-290. Recuperado de

<https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/27%20ARAKAKI%20AGUSTI%20CONICET%20NBI.pdf>

4. Arakaki, A. (Agosto de 2017). Una propuesta metodológica para la construcción de una serie de largo plazo de la pobreza por ingresos. *XIII Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo*, llevado a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
5. Beccaria, R. y Minujin, A. (1985). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.
6. Boltvinik, J. (2005). Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano. *Papeles de Población*, 44, 9-42. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252005000200002&script=sci_abstract
7. Bonfiglio, J.; Vera, J. y Salvia, A. (2019). Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018). Buenos Aires, Argentina: Observatorio de Deuda Social Argentina, Educa. Recuperado de <http://uca.edu.ar/es/noticias/pobreza-monetaria-y-vulnerabilidad-de-derechos>
8. Bradshaw, J.; Finch, N.; Mayhew, E.; Ritakallio, V. y Skinner, C. (2006). *Child poverty in large families*. Bristol, Inglaterra: The Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation. University of York. Recuperado de <http://eprints.whiterose.ac.uk/73203/1/Document.pdf>
9. Calvi, G. (Julio de 2017). La metodología de medición de la pobreza en Argentina. Ayer y hoy. *XII Jornadas de Sociología de la UBA*, llevado a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
10. Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) (2013). *La economía argentina*. Informe Económico Mensual, XII. Recuperado de https://www.ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/diciembre_informecoyuntura_final.pdf
11. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2015). *Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015*. Recuperado de http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/03-ie-_noviembre_2015-pobreza.pdf
12. Chzhen, Y.; Gordon, D. y Sudhanshu, H. (2018). Measuring Multidimensional Child Poverty in the Era of the Sustainable Development Goals. *Child Indicators Research*, 11(3), p 707-709.
13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44314-medicion-la-pobreza-ingresos-actualizacion-metodologica-resultados>
15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013). *Guía para estimar la pobreza infantil*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/presentacion.php>
16. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de pobreza en México 2012*. México DF, México: CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-Pobreza-2012.aspx>
17. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*. México DF, México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_en_ni%C3%Blos_y_adol_mex_2008_2010.pdf
18. Cortés, F. (2018). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés (coord.), *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 117-155). México DF, México: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
19. De Neubourg, C.; De Milliano, M. y Plavgo, I. (2014). *Lost (in) Dimensions: Consolidating Progress in Multidimensional Poverty Research*. Florence, Italy: Innocenti Working Papers, UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef-irc.org/publications/718-lost-in-dimensions-consolidating-progress-in-multidimensional-poverty-research.html>
20. Espíndola, E; Sunkel, G.; Murden, A. y Milosavljevic, V. (2017) *Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL/UNICEF. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41214/S1700352_es.pdf?sequence=4&isAllowed=7
21. Feres, J. C. y Mancero, X. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 4. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4740-enfoques-la-medicion-la-pobreza-breve-revision-la-literatura>
22. Feres, J. C. y Mancero, X. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 7. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado

de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>

23. Gasparini, L.; Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: CEDLAS, CIPPEC y PNUD. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf>

24. Gordon, D.; Nandy, S.; Pantazis, C.; Pemberton, S. y Townsend, P. (2003). *Child Poverty in the Developing World*. Bristol, Inglaterra: The Policy Press. Recuperado de https://www.unicef.org/socialpolicy/files/child_poverty_in_the_developing_world.pdf

25. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (1985). *La pobreza en la Argentina: indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

26. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2003a). *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos*. Buenos Aires, Argentina: INDEC. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pob_tmay03.pdf

27. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2003b). *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: INDEC. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/pobreza2.pdf>

28. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2009). *Ponderación de la muestra y tratamiento de valores faltantes en las variables de ingreso en la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

29. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: INDEC. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

30. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre 2019*. Informe Técnico Condiciones de vida 3(13). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

31. Kaztman, R. (1989). *La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo*. *Revista de la Cepal*, 37. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11735/037141152_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

32. Kaztman, R. (2011). *Infancia en América: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3915/S2011778_es.pdf?sequence=1

33. Lipina, S. y Segretin, M. S. (2015). 6000 días más: evidencia neurocientífica acerca del impacto de la pobreza infantil. *Revista Psicología Educativa*, 21, 107-116). Recuperado de <https://journals.copmadrid.org/psed/archivos/ed2015v21n2a6.pdf>

34. Minujin, A. y Nandy S. (ed.) (2012). *Global Child Poverty and Well-being: Measurement, concepts, policy and action*. Bristol, Inglaterra: Policy Press. Recuperado de http://www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/10/Global_Child_Poverty_and_Well-Being_2012_Minuj.pdf

35. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2015-2030*. Nueva York, EE.UU: ONU.

36. Organización Mundial de la Salud (OMS) y Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS*. Recuperado de https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/01/JMP-2017-report-es_0.pdf

37. Paz J.; Beccaria L.; Born D.; Minujin A.; Waisgrais S. y Fernández A. L. (2018). *Pobreza Monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/informes/pobreza-monetaria-y-privaciones-no-monetarias-en-argentina>

38. Paz, J. (2016). *Bienestar y pobreza en niños, niñas y adolescentes en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/media/801/file/Bienestar%20y%20pobreza%20-%20Resumen%20ejecutivo.pdf>

39. Poy, S. y Salvia, A. (2018). *Incidencia de la pobreza y la indigencia a partir de la encuesta permanente de hogares*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Educa. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8270>

40. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999). *Human Development Report. Human Rights and Human Development*, Nueva York, USA: Oxford University Press, Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf

41. Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2012). *Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants*. Social Protection & Labor Discussion Paper 1217. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/255381468091780174/Pension-coverage-in-Latin-America-trends-and-determinants>

42. Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL y UNICEF.

Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6190-desbalance-etario-bienestar-lugar-la-infancia-la-proteccion-social-america-latina>

43. Salvia, A. (2014). Las cifras de la pobreza bajo sospecha: necesidad política de construir un relato de gestión a costa de los pobres. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 8, 50-62. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45381>

44. Salvia, A. y Donza, E. (1999). Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta a las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998). *Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo*, 18, 93-120. Recuperado de <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/154.pdf>

45. Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4). Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>

46. Spicker, P. (2006). Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning. En P. Spicker, S. Álvarez Leguizamón y Gordon, D. (eds.), *Poverty. An International Glossary* (pp. 229-243). Nueva York, USA: CROP-ISS Zed Book. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20140228023858/06spicker.pdf>

47. Tuñón, I.; Poy, S. y Coll, A. (2017). La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales. Definiciones, estimaciones y principales determinantes (2010-2014). *Revista Población y Sociedad*, 24(1), 101-133. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/pys/article/viewFile/8047/pdf>

48. Tuñón, I. y Poy, S., (2019). *Pobreza, derechos e infancias en la Argentina: 2010-2018*. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Serie Agenda para la Equidad 2017-2025. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Educa. Recuperado de <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-BDSI-DOCUMENTO-INVESTIGACION-POBREZA-INFANCIA-BOLETIN-1.pdf>

49. Villatoro, P. y Santos, M. (2019). ¿Quiénes son pobres? Análisis de su identificación en América Latina. *Revista Latinoamericana de Economía*, 50(199). Recuperado de <https://www.probdes.iec.unam.mx/index.php/pde/article/view/68414>

50. Zack, G.; Schteingart, D. y Favata, F. (2019). Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2018): construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. *Sociedad y Economía*, 40, 69-98. Recuperado de https://www.academia.edu/42681745/Pobreza_e_indigencia_en_Argentina_construcci%C3%B3n_de_una_serie_completa_y_metodol%C3%B3gicamente_homog%C3%A9nea

Notas

¹ De acuerdo con los datos comparables de CEPALSTAT correspondientes a 2017 (último disponible). Véase: <https://estadisticas.cepal.org>

² Decreto presidencial 927/2009. Transfírase el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/155775/texact.htm>

³ Para que sean útiles a la política pública, las medidas de pobreza deben ser calculadas a partir de grandes muestras representativas. Justamente, el índice de NBI suele ser estimado mediante datos censales para que pueda desagregarse geográficamente. Sin embargo, esta decisión resigna el monitoreo de la pobreza por NBI a una periodicidad de diez años o más. Sin dudas, la EPH no alcanza la representatividad de un censo, pero es la encuesta de hogares con mejor representatividad urbana disponible en el país.

⁴ Tampoco existe una única manera de definir las privaciones. Pueden distinguirse tres enfoques: el de las necesidades humanas básicas, que sitúa un subconjunto de necesidades que deben ser cumplidas para garantizar la vida humana (De Neubourg, De Milliano y Plavgo, 2014); el de los derechos humanos y sociales, de acuerdo con el cual se encuentran privados quienes no acceden a los umbrales normativos fijados por el andamiaje institucional (Bradshaw *et al.*, 2006); y el enfoque de capacidades (Sen, 1992 [1981]) según el cual el bienestar debe entenderse a partir de las capacidades que los individuos tienen en una sociedad determinada para ser o hacer actos que consideran valiosos.

⁵ Entre enero del 2007 y diciembre del 2015, el INDEC fue intervenido. En un comunicado del 2016, el organismo advirtió acerca de las reservas necesarias con que debe considerarse la información oficial producida durante ese período. Véase el comunicado en: www.indec.gob.ar

⁶ Los nueve aglomerados son Gran Paraná, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier, Jujuy-Palpalá, Gran Salta, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Ushuaia-Río Grande y Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano Bonaerense). Por su parte, los 28 aglomerados Gran La Plata, Bahía Blanca-Cerri, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Gran Paraná, Posadas, Gran Resistencia, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Gran Mendoza, Corrientes, Gran Córdoba, Concordia, Formosa, Neuquén-Plottier, Santiago del Estero-La Banda, Jujuy-Palpalá, Río Gallegos, Gran Catamarca, Salta, La Rioja, San Luis-El Chorrillo, Gran San Juan, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Santa Rosa-Toay, Ushuaia-Río Grande, Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Partidos), Mar del Plata-Batán y Río Cuarto.

⁷ El método de NBI permitió la elaboración de mapas de pobreza en toda América Latina a partir de la información censal. Fueron ideados para permitir la implementación focalizada de políticas públicas. El mapa de la pobreza en la Argentina (INDEC, 1985) fue pionero en este sentido y resultó de un trabajo conjunto de la CEPAL y el INDEC que luego se extendió a otros países latinoamericanos (Feres y Mancero, 2001b).

⁸ Al respecto, estudios previos de los autores (Tuñón, Poy y Coll, 2017; Tuñón y Poy, 2018) y de otros investigadores (Paz, 2016), se dirigieron a capturar específicamente las privaciones en la infancia, para lo cual se han valido de fuentes de datos alternativas. Estos estudios no permiten abarcar un período tan extenso de tiempo como el abordado aquí.

⁹ La construcción de una serie homogénea de este indicador es problemática (Arakaki, 2016). Antes de 1998 no había una pregunta específica sobre la existencia de retrete y sólo se podía saber si el hogar contaba con baño o no y si el mismo era de uso exclusivo del hogar o era compartido. Para poder extender el indicador a toda la serie, se consideró para el período 1992-1997 que un hogar tiene carencias sanitarias cuando no tiene baño en el hogar (sin requisitos sobre su exclusividad). Para el período 1998-2019 se considera que un hogar tiene carencias sanitarias cuando no cuenta con retrete, es decir que, no posee baño o que posee, pero no tiene inodoro y solo cuenta con letrina sin arrastre de agua (sin considerar su exclusividad).

¹⁰ Para la identificación de la vivienda inadecuada no fue posible establecer una definición operativa única a lo largo de toda la serie. Hasta la EPH-Continua (2003-2019) no era posible diferenciar entre los materiales de los techos y de los pisos y sólo se preguntaba por los materiales predominantes en la vivienda. Así, para la serie EPH-Puntual se considera que una vivienda tiene materiales precarios cuando predominan metal, fibrocemento, adobe o cartón; para la EPH-

Continua se considera a las viviendas que poseen techos de caña, tabla, paja con barro y/o pisos de ladrillos sueltos o tierra.

¹¹ Sobre esta misma base, la medida de NBI alternativo modifica el umbral en el indicador de capacidades de subsistencia al considerar a los jefes/as con secundario incompleto, en tanto que el umbral de primario incompleto es poco representativo de las características actuales de la fuerza de trabajo.

¹² En un enfoque *absoluto*, la pobreza es entendida como la imposibilidad de satisfacer una serie de necesidades consideradas básicas. En un enfoque *relativo*, en cambio, el umbral que determina la situación de pobreza depende del nivel de vida del conjunto de la sociedad (por ello se apela, por ejemplo, a fracciones de la mediana del ingreso para determinar el umbral de pobreza).

¹³ Precisamente, una de las principales dificultades es que la irregularidad institucional del INDEC involucró la pérdida de credibilidad del Índice de Precios al Consumidor, a partir del cual se valorizan mensualmente las líneas de pobreza e indigencia. De modo que la construcción de una serie homogénea implica reconstruir el valor de la CBA y de la CBT en el lapso 2007-2015.

¹⁴ El coeficiente de convergencia sigma (σ) evalúa la reducción, en el tiempo, de la dispersión en torno a la media. Por fórmula:

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (\ln y_{i,t} - \ln \mu_t)^2}{N}} \quad (2)$$

Donde y es el valor de la medida de interés (por ejemplo, el NBI o la pobreza por ingresos) de cada región y μ es el valor nacional para cada año. Un mayor (menor) valor del coeficiente indica una mayor (menor) divergencia con respecto a la media.

¹⁵ Si bien esta evolución demanda un análisis más profundo, cabe atribuir este “desacople” de la población de adultos mayores a la creciente cobertura del sistema previsional y al incremento de los haberes jubilatorios durante los años 2000 (Rofman y Oliveri, 2012).