Ensayos de Política Económica – Año 2018

Editor Responsable:

Dr. Mariano J. Rabassa (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Secretaria de Redacción:

Dra. Patricia A. Saporiti (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Consejo Editorial:

Dr. Daniel Aromí (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Dra. María Elisa Belfiori (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Dra. Ann Mitchell (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Dr. Marcelo F. Resico (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)

Consejo Asesor:

Dra. María Inés Barbero (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Dr. Eduardo Luis Fracchia (Universidad Austral, Argentina)

Dra. María Florencia Gabrielli (Universidad Nacional de Cuyo; CONICET, Argentina)

Dr. Javier García Cicco (Banco Central de la República Argentina, Argentina)

Dr. Leonardo Gasparini (Universidad Nacional de La Plata; CONICET, Argentina)

Dr. Nils Goldschmidt (Universidad de Siegen, Alemania)

Dr. Martín Grandes (Universidad de Buenos Aires; CONICET, Argentina)

Dr. Daniel Heymann (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Dr. Alejandro Jacobo (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

Dr. José Luis Machinea (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)

Dr. Gabriel Montes Rojas (Universidad de Buenos Aires; CONICET, Argentina)

Dr. Stefano Solari (Universidad de Padua, Italia)

Dr. Jorge Streb (Universidad del CEMA, Argentina)

Asistente de edición:

Camila Alegre Amil

María Florencia Lamas

Ignacio Ramaglio

Pontificia Universidad Católica Argentina
Rector: Dr. Miguel Ángel Schiavone

Facultad de Ciencias Económicas
Decana: Dra. Alicia Caballero

Departamento de Investigación Francisco Valsecchi
Directora: Dra. Patricia A. Saporiti

Departamento de Investigación Francisco Valsecchi
Facultad de Ciencias Económicas
Av. Alicia Moreau de Justo 1400, 4º piso, oficina 470, (C1107AFB), Buenos Aires, Argentina.
E-mail: repeconomica@uca.edu.ar
Teléfono: 43490200 - interno 2834

Para consultar la versión electrónica:
www.uca.edu.ar/ensayos-de-politicaeconomica

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina; se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que considere de relevancia académica.

Año XII Vol. II Nro. 6

ISSN 1853-6999 (edición impresa)

ISSN 2313-979X (edición on-line)

Ensayos de Política Económica - Año 2018

Objetivos y cobertura temática

Ensayos de Política Económica es una revista de periodicidad anual, publicada en el mes de octubre por el Departamento de Investigación Francisco Valsecchi, perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Su primer número fue publicado en 2007.

Ensayos de Política Económica abarca la política económica y social, cubriendo áreas tales como macroeconomía, economía internacional, economía monetaria, economía financiera, políticas fiscales, crecimiento, desarrollo, historia de la política económica, instituciones, regulación económica, organización industrial, economía ambiental, políticas sociales, mercados de trabajo, pobreza y distribución del ingreso, entre otros.

Ensayos de Política Económica apunta a un balance entre cuestiones positivas y normativas de la política económica, desde diversos enfoques, considerando particularmente dentro de las cuestiones normativas aquellos temas relevantes para la Doctrina Social de la Iglesia.

Ensayos de Política Económica recibe artículos en español o inglés que no hayan sido publicados previamente ni estén bajo consideración en otras revistas.

El contenido de las publicaciones es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Editorial - Año 2018

Con esta nueva publicación se da a conocer el doceavo número de la *Revista Ensayos de Política Económica*. Esta edición especial sobre Desarrollo Humano y Capacidades se compone de un conjunto de trabajos presentados en la Conferencia 2018 de la Human Development and Capability Association (HDCA) realizada en agosto de 2018 en la Universidad Católica Argentina, en Buenos Aires. Asimismo, el presente número cuenta con colaboración de la Dra. Ann Mitchell (UCA) como Editora Invitada. Con este ejemplar se persiguen dos objetivos principales. En primer lugar, introducir el enfoque de las capacidades a una audiencia más amplia, en particular a economistas de América Latina, que si bien pueden estar familiarizados con algunas ideas del enfoque -como la medición multidimensional de la pobreza- conocen menos sobre la teoría subyacente o las aplicaciones recientes en América Latina. En segundo lugar, explicar cómo el enfoque de las capacidades puede contribuir a mejorar la comprensión de los procesos de urbanización.

Índice

Edición especial: Desarrollo humano y capacidades

Artículos

Desarrollo humano e inclusión social en un mundo crecientemente urbanizado: Introducción a la edición especial
Ann Mitchell **1**

Do official multidimensional poverty measures in Latin America reflect the priorities of people living in poverty?
Jhonatan Clausen, Silvana Vargas and Nicolas Barrantes **15**

Pobreza multidimensional en Bahía Blanca: 2004-2017
María Emma Santos y Jerónimo Etcheverry **35**

Oportunidades educativas reducidas para niños y jóvenes en barrios informales de Bahía Blanca, Argentina
Natalia Krüger y María Marta Formichella **71**

Vulneración de derechos materiales de niñas y niños en la Argentina. Nivel, estructura y brechas entre unidades sub-nacionales
Jorge A. Paz **93**

Reseñas bibliográficas

Reseña bibliográfica. Introducción al enfoque de las capacidades: aportes para el desarrollo humano en América Latina
Jimena Macció **127**

Reseña bibliográfica. El barrio San Francisquito: una mirada construida participativamente
Ana Lourdes Suárez **133**

Desarrollo humano e inclusión social en un mundo crecientemente urbanizado: Introducción a la edición especial

Ann Mitchell[*]

Resumen

Esta introducción a la edición especial sobre Desarrollo Humano y Capacidades primero explica conceptos claves del enfoque de las capacidades y presenta ejemplos de su aplicación al análisis del desarrollo urbano. Luego resume los cuatro artículos y dos reseñas bibliográficas que componen la edición. Algunas de las ideas centrales que surgen de los trabajos son la dimensión territorial de la pobreza y la desigualdad en América Latina, el desafío de evaluar la pobreza multidimensional y la exclusión social dada la escasez de datos y la importancia de los métodos participativos en la investigación.

Palabras clave: Desarrollo humano, enfoque de las capacidades, inclusión social, urbanización, América Latina.

Abstract

This introduction to the special issue on the theme of Human Development and Capabilities begins by explaining key concepts of the capability approach and presenting examples of how the approach has been applied to the analysis of urban development issues. It then summarizes the four articles and two book reviews that comprise the issue. Common themes highlighted in this issue include the territorial dimension of poverty and inequality in Latin America, the challenges to assessing multidimensional poverty and social exclusion in the face of data limitations and the importance of participatory methods in research.

Keywords: Human development, capability approach, social inclusion, urbanization, Latin America.

JEL: I31, I32, R23, O54

Fecha de recepción: 15/05/2019; Fecha de aceptación: 31/05/2019

[*] Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina. Email: annmitchell@uca.edu.ar. Agradezco al Consejo Ejecutivo de la HDCA por permitirnos difundir la convocatoria para esta edición especial durante la Conferencia HDCA 2018 en Buenos Aires, Argentina.

I. Introducción

Esta edición especial de la revista *Ensayos de Política Económica* sobre Desarrollo Humano y Capacidades, tiene dos objetivos principales. Primero, busca introducir el enfoque de las capacidades a una audiencia más amplia, en particular a economistas de América Latina, que si bien pueden estar familiarizados con algunas ideas del enfoque -como la medición multidimensional de la pobreza- conocen menos sobre la teoría subyacente o las aplicaciones recientes en América Latina. En segundo lugar, explica cómo el enfoque de las capacidades puede contribuir a mejorar la comprensión de los procesos de urbanización. Se compone de un conjunto de trabajos presentados en la Conferencia 2018 de la Human Development and Capability Association[1] (HDCA) realizada en agosto de 2018 en la Universidad Católica Argentina, en Buenos Aires.

El lema de la Conferencia 2018 de la HDCA "Desarrollo humano e inclusión social en un mundo crecientemente urbanizado", brindó la oportunidad de centrar la atención en una de las tendencias más relevantes en el mundo de hoy: la urbanización. Varias de las sesiones plenarias de la conferencia trataron temas vinculados con los procesos de urbanización. Ravi Kanbur, profesor de economía de la Universidad de Cornell y ex presidente de la HDCA, presentó evidencia cuantitativa y cualitativa sobre Tanzania que muestra que, si bien la migración a las grandes ciudades contribuye más al crecimiento económico, la migración hacia los pueblos y ciudades pequeñas tiene un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza. Su investigación apunta a la necesidad de ampliar el conocimiento sobre cómo las ciudades de diversos tamaños contribuyen a los procesos de urbanización. Avner de-Shalit, politólogo de la Universidad Hebrea de Jerusalén, presentó la idea de que "tener un sentido de lugar" es un funcionamiento humano valioso y explicó su papel instrumental en fomentar ciudades inclusivas. En un panel plenario, representantes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, examinaron los logros y desafíos de los procesos de integración de los asentamientos informales a la ciudad. Los participantes destacaron la importancia de no solo invertir en infraestructura, sino también fomentar el desarrollo económico local, la creación de empleo y la participación laboral femenina, además de expandir los derechos colectivos y la integración social.

Esta introducción a la edición especial de *Ensayos de Política Económica,* presenta primero algunos de los conceptos centrales del enfoque de las capacidades (EC). Luego explica la relevancia de aplicarlo al análisis de la urbanización. Concluye con un resumen de los trabajos incluidos en esta edición, que proporcionan ejemplos de cómo este enfoque centrado en las personas, puede ayudar a los académicos y formuladores de políticas a comprender mejor las desigualdades que enfrenta América Latina hoy en día.

[1] La HDCA es una "comunidad global de académicos y profesionales que busca construir una comunidad intelectual en torno a las ideas del desarrollo humano y el enfoque de las capacidades y relacionar estas ideas con el ámbito de las políticas" (consulte https://hd-ca.org/). La membresía de la asociación abarca más de 70 países diferentes y múltiples disciplinas, incluyendo economía, filosofía, derecho, estudios de desarrollo, educación, salud y sociología, entre otros.

II. El desarrollo como libertad

El argumento teórico principal del enfoque de las capacidades, introducido por primera vez en 1979 por el ganador del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, es tanto radical como intuitivamente convincente. Sen afirmó que, al evaluar el bienestar individual (o diferentes estados sociales colectivos), deberíamos centrarnos en lo que las personas son capaces de ser y hacer (Sen, 1979). La teoría de Sen es, esencialmente, una crítica a los fundamentos de la economía de bienestar, la rama de la economía que se ocupa de las cuestiones normativas (Sen, 1992). Según esta teoría, el objetivo es maximizar el bienestar social, que se supone depende solo de las utilidades de los miembros de la sociedad, donde la utilidad se entiende en el sentido de satisfacción o deseo. El argumento fundamental del enfoque de las capacidades es la necesidad de usar una base informativa más rica que la proporcionada por la economía del bienestar, para ordenar adecuadamente los diferentes estados sociales posibles.

Los funcionamientos y las capacidades son los conceptos centrales del enfoque.[2] Los funcionamientos son un vector de atributos que caracterizan los estados de ser y de hacer de una persona, como estar adecuadamente alimentado, bien educado, tener el derecho de votar o participar en la vida cívica. Las capacidades son el conjunto de vectores de funcionamientos que una persona tiene la oportunidad o la libertad de lograr. Una persona puede estar malnutrida debido a la falta de acceso a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos o porque elige consumir una dieta poco saludable o decide iniciar una huelga de hambre como forma de protesta. El concepto de capacidad busca captar si una persona podría ser alimentada adecuadamente si lo quisiera (Robeyns, 2017).

Como cada persona es única y multifacética, los funcionamientos valiosos pueden cubrir una amplia gama de seres y acciones, desde funcionamientos concretos como gozar de buena salud hasta estados subjetivos, como sentirse feliz, vivir sin vergüenza o poseer derechos políticos como la libertad de reunión.[3] Los funcionamientos y capacidades, además, pueden tener tanto valor intrínseco como instrumental. La educación, por ejemplo, es valiosa porque apreciamos el conocimiento y la comprensión, y porque es fundamental para que podamos obtener un trabajo bien remunerado. En otras palabras, las capacidades pueden ser tanto fines en sí mismas como los medios para lograr otras capacidades.

[2] Para obtener información general sobre el enfoque de capacidades, consulte el libro de acceso abierto de Ingrid Robyen *Wellbeing, Liberty and Social Justice. The Capability Approach Reexamined* e *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*, editado por Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arelí Valencia.

[3] Si bien Robeyns (2017) presenta argumentos convincentes sobre por qué los funcionamientos deben considerarse como valores neutrales y, por lo tanto, al evaluar los logros, es necesario usar un proceso de evaluación normativa en dos etapas (primero, para identificar lo que constituye la vida humana y, segundo, para decidir qué funcionamientos se consideran valiosos), para la mayoría de los análisis y, especialmente en la medición de la pobreza, los funcionamientos se definen como atributos positivos o deseables.

Un argumento teórico central de por qué las capacidades proporcionan una mejor métrica que el ingreso para hacer comparaciones de bienestar, es que la capacidad de cada persona para convertir ingresos o recursos en capacidades varía según sus características individuales, sociales y ambientales. Los "factores de conversión" de una persona representan la cantidad de funcionamientos que brinda un recurso (Robeyns, 2017, p. 45). Por ejemplo, la cantidad de recursos necesarios para albergar adecuadamente a una persona con una discapacidad motora será mayor que para una persona sin una discapacidad. De manera similar, una persona que vive en un área propensa a las inundaciones, puede requerir más recursos para adquirir una vivienda adecuada que alguien que vive en un área no afectada por inundaciones. Los factores que explican cómo se convierten los recursos en funcionamientos y capacidades, pueden evolucionar a lo largo del ciclo de vida y modificarse mediante políticas públicas o cambios estructurales o ambientales.

El desarrollo, argumenta Sen (1999, p. 3), es "un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan", es decir, las oportunidades para lograr vidas largas, saludables y satisfactorias. Implica la expansión no solo de las capacidades, sino también de la agencia. Un agente es "alguien que actúa y produce un cambio, y cuyos logros se evalúan en función de sus propios valores y objetivos" (Sen, 1999, p. 19). Para evaluar la libertad de agencia, es necesario considerar los valores y oportunidades que posee cada persona para lograr los objetivos que considera más importantes (Sen, 1984). ¿Existe información suficiente para que las personas puedan tomar decisiones informadas? ¿Las personas tienen oportunidades para expresar sus preocupaciones en la esfera pública? ¿El debate público es inclusivo y brinda oportunidades para la interacción entre personas de diferentes ámbitos de la vida? Sen (1984) afirma que ambos tipos de libertades -el bienestar y la agencia- son esenciales para comprender el desarrollo humano, y la importancia relativa que se le otorga a cada uno, puede variar según las circunstancias específicas o el tema en cuestión.

El enfoque de capacidades y las teorías desarrolladas por la comunidad multidisciplinaria de investigadores que trabajan dentro del enfoque, proporcionan un marco poderoso para evaluar u ordenar los estados sociales y tomar decisiones normativas sobre políticas a favor del desarrollo humano (Robeyns, 2017). La siguiente sección, considera la aplicación del enfoque a temas de desarrollo urbano.

III. Urbanización desde la lente del enfoque de las capacidades

Hoy en día, el 54% de la población mundial reside en áreas urbanas y se espera que ese porcentaje alcance el 66% para 2050 (UNHabitat, 2016). Los procesos de urbanización aportan diversos beneficios para el desarrollo humano. La aglomeración de la población en las ciudades crea una intensa interacción social y económica; facilita la difusión de ideas y la creación de nuevas formas de expresión cultural; y se asocia con una mayor productividad, ingresos crecientes y mejoras en la calidad de vida (Bettencourt y West, 2010; Glaeser, 2011; Muzzini *et al*., 2017). Sin embargo, la urbanización también conlleva numerosos desafíos como el crimen, la congestión vehicular, los problemas ambientales, la segregación espacial y la proliferación de

asentamientos informales (Bettencourt y West, 2010; UNHabitat, 2016). Los rápidos cambios demográficos y la resultante expansión urbana generan problemas ambientales, dificultan la provisión adecuada de servicios públicos y complican la gobernanza urbana efectiva. Todas estas tendencias, desafían a los gobiernos y a la sociedad en general a encontrar nuevas formas de fomentar el desarrollo humano y la inclusión social para todos.

Como el enfoque de las capacidades esencialmente proporciona un espacio evaluativo alternativo para comparar diferentes estados sociales, sirve para hacer juicios normativos en muchos niveles diferentes de agregación -a nivel global, nacional, de vecindario, de hogar o individual- y, por lo tanto, naturalmente puede usarse como marco conceptual y herramienta de evaluación para la formulación de políticas públicas hacia las ciudades. El foco en las personas (en vez de los recursos), la distinción entre medios versus fines, la multidimensionalidad del bienestar, los factores de conversión, el valor intrínseco versus instrumental de los funcionamientos y la importancia de la agencia y la creación de oportunidades para el razonamiento público, son algunas de las herramientas del EC que sirven para evaluar los estados sociales y contribuir al diseño de políticas más efectivas dentro de las ciudades.[4] En los siguientes párrafos, resaltaré algunos ejemplos relevantes de la literatura de EC (tanto teóricos como empíricos), que analizan los problemas que enfrentan las ciudades, y luego presentaré algunos argumentos sobre por qué otras disciplinas, o más importante, la investigación interdisciplinaria, puede beneficiarse de la incorporación de estos conceptos en su análisis.

El concepto de "agrupamiento de desventajas" (o "*clustering of disadvangage*", en inglés) presentado por Wolff y de-Shalit (2007) es particularmente útil para comprender los desafíos de los barrios marginales urbanos, territorios caracterizados por la acumulación de múltiples carencias. Los autores definen el "agrupamiento" como la frecuencia conjunta (o aparición simultánea) de desventajas en múltiples funcionamientos o capacidades. La correlación entre los funcionamientos (por ejemplo, entre nutrición y educación o entre movilidad y empleo), hace que las desventajas estén interconectadas y se agrupen. "Agrupación dinámica" se refiere a la acumulación de desventajas a lo largo del tiempo o la reproducción de desventajas de una generación a otra. Las políticas gubernamentales, afirman Wolff y de-Shalit, deberían centrarse, por lo tanto, en comprender los patrones de desventaja y cómo se produce la agrupación de desventajas. Argumentan, que una buena manera de diseñar políticas para desagrupar desventajas es buscar y erradicar "desventajas corrosivas" (desventajas que producen desventajas adicionales) o identificar y fomentar "funcionamientos fértiles" (funcionamientos que ayudan a asegurar otros funcionamientos). En el contexto de los asentamientos informales, las desventajas corrosivas podrían incluir el hacinamiento, la violencia o el uso de drogas, mientras que los funcionamientos fértiles podrían incluir la educación, la afiliación en redes sociales o la experiencia de un "sentido de lugar" común. Wolff y De-Shalit arguyen

[4] Otras publicaciones que analizan cómo se ha aplicado el enfoque de capacidad a temas vinculados al desarrollo urbano, incluyen Frediani y Hansen (2015) y Anand (2018).

que falta obtener más evidencia sobre las vías causales que unen los funcionamientos, tanto corrosivas como fértiles.

Otro argumento teórico que puede contribuir a comprender los obstáculos a la inclusión social en las ciudades, proviene de la colección de ensayos de Amartya Sen titulada Identity and Violence. Identidad, argumenta Sen (2007), es multidimensional. Cada persona es única y está compuesta por una combinación única de elementos (edad, sexo, religión, clase social, orientación sexual, ocupación, rol familiar, lugar de residencia, origen geográfico, etc.). Todas estas características en conjunto forman la identidad de una persona. Tomar la decisión de identificarme más con un aspecto particular de mi identidad (por ejemplo, ser madre o profesor) puede ser una fuente de orgullo, fortaleza y afiliación. Sin embargo, un problema surge cuando otros eligen reducir nuestra identidad a un solo aspecto, o cuando sentimos que una identidad unidimensional es inevitable. Sin duda, nuestras comunidades, cultura y antecedentes familiares influyen en nuestras percepciones, elecciones y comportamientos, pero es cuando las identidades singulares se imponen o se consideran inevitables, que la afiliación comunitaria puede conducir al estigma, la discriminación, la reducción de las aspiraciones, la frustración y la violencia. Si bien el libro de Sen se centra en los problemas de conflicto y violencia que han surgido de las identidades religiosas, sus ideas brindan lecciones relevantes para comprender los problemas de estigma, discriminación y aspiraciones reducidas dentro de las ciudades (por ejemplo, para comprender los procesos de inclusión de los migrantes o residentes de los barrios informales).[5] Una lección relevante para los científicos sociales, se refiere a cómo la ampliación de la evidencia empírica (tanto cuantitativa como cualitativa) que ilustra la heterogeneidad de las personas y las experiencias dentro de las comunidades o colectividades puede contribuir a que las identidades sean más pluralistas, lo cual puede ser un primer paso hacia la reducción del estigma y de la discriminación y el logro de una mayor inclusión social.

La importancia de la libertad de agencia y de comprender los valores y las prioridades de los residentes de los asentamientos informales, ha sido un tema común en los trabajos empíricos que aplican el EC a la evaluación de los procesos de integración urbana. Frediani (2007), por ejemplo, en su evaluación de un programa gubernamental de mejoramiento de un asentamiento informal de Salvador de Bahía, Brasil, mostró la importancia de medir el impacto del programa en "dimensiones locales del florecimiento humano" en vez de los objetivos definidos externamente. Utilizó métodos cualitativos (entrevistas y grupos focales) para identificar seis libertades instrumentales consideradas por los participantes del programa como esenciales para la "libertad de estar albergado de una manera digna": libertades para individualizar, expandir, tener un costo de vida asequible, vivir en un ambiente sano y participar en y mantener redes sociales. Sobre la base de estos criterios de

[5] Los estereotipos y la discriminación hacia los residentes de asentamientos informales surgieron frecuentemente en las narrativas de los jóvenes relevados en un estudio cualitativo sobre los procesos de deserción escolar en el nivel secundario en la Ciudad de Buenos Aires (Mitchell, Del Monte, y Deneulin, 2018). Silva (2008) analiza el papel de los medios de comunicación en la construcción del estigma social contra los residentes de los asentamientos informales de Buenos Aires, conocidos localmente como "villeros".

evaluación local, descubrió que las restricciones del programa gubernamental sobre el tamaño, el diseño y la estructura de las viviendas, reducían severamente las libertades para individualizar o ampliar las viviendas de acuerdo con las necesidades cambiantes de los residentes. El papel fundamental de la participación de los residentes en los procesos de mejora de los asentamientos informales, también se ha demostrado en el trabajo más reciente del autor (Frediani, 2015).

En una línea similar, Fennel, Royo-Olid y Barac (2018) argumentan a favor de un enfoque de desarrollo urbano centrado en la comunidad y orientado a los agentes que corre el foco desde la mejora del hábitat (los "medios"), hacia la mejora de las experiencias o los funcionamientos de los habitantes (los "fines"), a los que llaman *habitare*. Argumentan que esta distinción es esencial porque los factores de conversión individual, social y ambiental determinarán cómo se transforma el hábitat en experiencias vividas (funcionamientos) y por qué los procesos de desarrollo también necesitan expandir la agencia. Por ejemplo, para comprender los beneficios reales de la tenencia legal, es necesario analizar cómo los títulos de propiedad (recursos) se convierten en diversos funcionamientos valiosos. Es importante no perder de vista que la legalización de la tenencia no debe ser el objetivo final de la política, sino que debe considerarse como el medio para ampliar otras capacidades. Los autores sugieren que los métodos para fomentar los procesos de urbanización impulsados por agentes incluyen el uso de métodos participativos, la recopilación de datos cualitativos sobre la experiencia de la habitación y el uso de procesos iterativos de intercambio de conocimientos entre residentes y expertos técnicos, en lugar de una sola consulta durante la etapa de diseño del programa. Es importante involucrar a los residentes en todas las etapas de planificación e implementación y, siempre que sea posible, crear viviendas que se adapten a las circunstancias cambiantes.[6]

Otro tipo de investigación empírica sobre la urbanización dentro de la literatura de EC, utiliza el mapeo geográfico de medidas multidimensionales de bienestar o de pobreza para estudiar la segregación espacial y la relación entre recursos y capacidades dentro de las ciudades. Por ejemplo, Bucheli (2018) utiliza un índice multidimensional en diez dimensiones de capacidades para analizar la exclusión espacial de los jóvenes en Bogotá, Colombia. Encuentra evidencia de la agrupación (o *clustering*, en inglés) espacial de jóvenes con niveles de capacidades similares y una correlación positiva entre las medidas de segregación residencial y los puntajes de capacidad juvenil más bajos.

Geógrafos, diseñadores urbanos, planificadores territoriales y otros académicos fuera de la comunidad multidisciplinaria de investigadores que trabajan dentro del enfoque, también han incorporado elementos del EC al análisis de los procesos de urbanización. Por ejemplo, una investigación reciente sobre el transporte urbano concibe el bienestar de viajar como la "*libertad* para lograr *seres y acciones valiosas*

[6] Es importante tener en cuenta que muchos de los resultados que surgen del análisis de los procesos de urbanización desde la perspectiva del EC, no son exclusivos de esta perspectiva. Es decir, se pueden sacar conclusiones similares de marcos teóricos alternativos. Por ejemplo, las conclusiones de Frediani (2007) sobre las personas como agentes de cambio recuerdan el enfoque de autoayuda para la vivienda de Turner (1972 citado en Frediani, 2007).

que las personas tienen razones para valorar para sus propias actividades de viaje" (Yang and Day, 2015, p. 121). Los autores se apartan del uso de medidas tradicionales de los medios y experiencias de viajar confeccionados por analistas, y en su lugar utilizan métodos cualitativos para identificar cuáles son las capacidades de movilidad más valoradas por las personas. En otro ejemplo, Dong (2008) utiliza el EC para contribuir al desarrollo de políticas de diseño urbano que promuevan la expansión de la "capacidad de diseñar" de las personas. El autor destaca la importancia de desarrollar tanto factores internos (por ejemplo, a través de mejoras en la educación en diseño) como factores externos (por ejemplo, a través de la revisión de códigos de planificación o la inversión en museos de diseño). Asimismo, Vargas-Ruiz, Batty y Wilson (2015) han incorporado los conceptos del EC en el modelado de las interacciones entre el transporte y el uso del suelo (*Land Use-Transport Interaction Modelling*, en inglés) utilizado para realizar un análisis evaluativo y prospectivo de la sostenibilidad urbana.

Estas aplicaciones del EC en diversas disciplinas fuera de la literatura del enfoque sugieren que un argumento aún más convincente para el uso del EC, es que provee un criterio unificado para el análisis del desarrollo urbano centrado en las personas. Las ciudades son sistemas complejos (Bettencourt, 2013; Batty, 2008), "conjuntos de elementos o componentes unidos entre sí mediante conjuntos de interacción" (Batty, 2008, p. 5). La consideración de diversos aspectos físicos, económicos y sociales de la urbanización en forma aislada sin tener en cuenta estas interacciones complejas puede llevar al diseño de políticas ineficaces (Bettencourt y West, 2010). El EC ofrece un medio para unificar las prioridades. Al colocar a la persona en primer lugar y hacer que el análisis de la expansión de las capacidades y de la agencia sean los objetivos principales para el desarrollo sostenible de las ciudades, la EC proporciona un marco unificado para analizar los procesos mediante los cuales los recursos se transforman en oportunidades para vivir bien dentro de las ciudades.

IV. Desarrollo humano e inclusión social en América Latina

El área de investigación en la que más se ha utilizado el EC es en el análisis de la pobreza. Existe un creciente consenso internacional de que la pobreza es multidimensional -idea reflejada en la redacción del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible, "Poner fin a la pobreza *en todas sus formas en todo el mundo*"-.[7] Los cuatro artículos incluidos en esta edición especial sobre Desarrollo Humano y Capacidades, abordan la compleja cuestión de cómo medir y evaluar la pobreza la exclusión social y la vulneración de derechos desde una perspectiva multidimensional.

El primer artículo, escrito por Jhonatan Clausen, Silvana Vargas y Nicolas Barrantes (2018), evalúa en qué medida los procesos de desarrollo de los índices de pobreza multidimensional (IPM) oficiales en América Latina han tenido en cuenta los valores y

[7] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/.

las prioridades de las personas que viven en la pobreza. El EC subraya la importancia de utilizar procesos de razonamiento público para guiar las decisiones normativas al evaluar la pobreza multidimensional. Este documento analiza críticamente el diseño y la implementación de los IPM oficiales en Colombia, Chile, México y El Salvador, centrándose en los procesos utilizados para seleccionar las dimensiones e indicadores de pobreza, las ponderaciones y los umbrales de pobreza. Los autores concluyen que, aunque ninguno de estos países ha adoptado una estrategia exclusivamente participativa, hubo avances en la introducción de diversas formas de deliberación pública y ejercicios diseñados para lograr una mayor comprensión de las prioridades de las personas que viven en la pobreza. El documento sirve como una invitación, tanto a académicos como a profesionales que trabajan en instituciones estadísticas públicas, a reflexionar más sobre las consecuencias de sus decisiones metodológicas y analizar en qué medida han escuchado las voces de los más desfavorecidos de la sociedad.

Los siguientes tres artículos presentan análisis empíricos, en los que cada uno emplea una estrategia diferente para operacionalizar el EC y evaluar las desventajas. Los tres documentos se centran en Argentina, un país dotado de abundantes recursos naturales y una de las poblaciones más educadas de la región, pero que ha estado plagada durante décadas por inestabilidad económica e instituciones débiles. Argentina también es uno de los países más urbanizados (91% urbano) de América Latina (80% urbano) (UNHabitat, 2016). El Área Metropolitana de Buenos Aires, con una población de 13,6 millones (el 37% del total del país) (Muzzini *et al*., 2017), ha experimentado en las últimas décadas, creciente segregación espacial y concentración de la pobreza en asentamientos informales (PNUD, 2009). Tras la severa crisis económica y social en Argentina de 2001-2002, cuando la tasa de pobreza por ingreso alcanzó más del 50%, la recuperación económica y la introducción de diversos programas de asistencia social produjeron inicialmente, fuertes reducciones tanto en la pobreza por ingreso como en la desigualdad (Bracco, Gasparini y Tornarolli, 2018). Sin embargo, desde 2010, la tasa de pobreza por ingresos se ha estancado en alrededor del 30% de la población (Tornarolli, 2018) y una estimación de la pobreza multidimensional indicó que en 2016 el 44% de los hogares urbanos experimentaban un déficit en al menos una dimensión de derechos (alimentación, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda, recursos educativos, seguridad social y recursos de información) (Salvia, Bonfiglio y Vera, 2017).

Los dos primeros trabajos empíricos se centran en la pobreza y la exclusión social en Bahía Blanca, una ciudad industrial y portuaria de tamaño intermedio, con una población de aproximadamente 300,000 personas, ubicada en la costa sur de la Provincia de Buenos Aires. Bahía Blanca ha experimentado tendencias similares a las del Área Metropolitana de Buenos Aires, en términos de la evolución de la pobreza por ingreso y la expansión de los asentamientos informales e índices de desempleo aún más altos y variables. El enfoque en una ciudad intermedia se apoya en los resultados de investigaciones recientes, que demuestran el rol central de las pequeñas ciudades y los pueblos en los procesos de urbanización y reducción de la pobreza (Christiaensen y Kanbur, 2018).

En el primer artículo, María Emma Santos y Jerónimo Etcheverry (2018) analizan la evolución de la pobreza multidimensional en Bahía Blanca durante el período 2004-2017. Los autores desarrollan un índice de pobreza multidimensional, que comprende las siguientes dimensiones: vivienda, servicios básicos, nivel de vida, educación, empleo y protección social. Los resultados muestran una marcada reducción de la pobreza multidimensional entre 2004 y 2009 explicada, en parte, por una disminución del desempleo y la formalización del empleo, seguida por una reducción relativamente menor entre 2009 y 2017. El artículo no solo presenta evidencia relevante sobre la pobreza multidimensional en una ciudad intermedia de América Latina, sino también proporciona una descripción exhaustiva y bien referenciada de cómo desarrollar una medida de pobreza multidimensional y cómo analizar los cambios en la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo.

El documento de Natalia Krüger y María Marta Formichella (2018) se centra en comprender las restricciones al desarrollo de las capacidades educativas de los niños y jóvenes que viven en los asentamientos informales de las periferias de Bahía Blanca. Los autores muestran que, en comparación con los niños y jóvenes del resto de la ciudad, los residentes de barrios informales experimentan condiciones inferiores en términos de calidad del hábitat, niveles de educación y oportunidades en el mercado laboral de los familiares, así como también déficits más grandes en el acceso a la educación, especialmente en los niveles inicial y secundario. La repitencia de grado y el abandono escolar hacen que solo un tercio de los jóvenes de 19 a 24 años residentes en asentamientos informales, hayan terminado el nivel secundario, en comparación con cerca del 70% en el resto de la ciudad.

Una de las contribuciones más importantes de este trabajo es que se basa en datos de encuestas de hogares primarias aplicadas en asentamientos informales como parte de un programa desarrollado por el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, que busca integrar actividades de investigación, docencia y extensión social. El trabajo de campo y el procesamiento de datos del proyecto fueron realizados por estudiantes y profesores de economía, en colaboración con una ONG local. La participación en el relevamiento de datos primarios contribuyó a la formación académica de los estudiantes y el hecho de que los investigadores diseñaron sus propios cuestionarios, les permitió recolectar información que a menudo no está proporcionada por encuestas de hogares, como la asistencia a la escuela y la puntualidad. Por ejemplo, según la información relevada, la mitad de los alumnos del nivel secundario había faltado a la escuela tres o más días durante las últimas dos semanas. Los encuestados indicaron que los problemas de salud, el cuidado de familiares y otras responsabilidades domésticas eran los motivos principales para faltar a la escuela.

El último trabajo de esta edición de Jorge Paz (2018) analiza el nivel, la estructura y la desigualdad de la vulneración de derechos de los niños en Argentina desde una perspectiva territorial. Utilizando datos censales y otras estadísticas oficiales, el autor desarrolla una medida de privación basada en los derechos en seis dimensiones: educación, acceso a la información, salud, vivienda, acceso a agua potable y acceso

a servicios de saneamiento. Estos datos se utilizan para construir y mapear índices de la incidencia y la amplitud de vulneración de derechos a nivel departamental (la unidad geográfica más baja para la cual se dispone de datos). Los resultados demuestran la gran brecha en el grado de satisfacción de los derechos de los niños en las regiones más pobres del norte de Argentina, en comparación con las regiones central y sur. Además, el trabajo muestra que la desigualdad en las privaciones es aún mayor *dentro* de las provincias que *entre* ellas, un hallazgo que apunta a la necesidad de desarrollar políticas de protección y promoción de los niños a nivel local.

La edición concluye con dos reseñas de libros. La primera es del libro *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*, editado por Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arelí Valencia. El volumen presenta conceptos teóricos claves, herramientas analíticas y lecciones de políticas aportados por el EC para una audiencia latinoamericana. Como sostiene la revisora Jimena Macció, el libro ofrece mucho más que una traducción y actualización de su versión original en inglés. Más bien, presenta diversos problemas, desde la justicia social hasta la igualdad de género, las transferencias condicionadas de ingreso, la educación o la sostenibilidad, desde una perspectiva regional, utilizando ejemplos concretos de países latinoamericanos y escritos en muchos casos por especialistas de la región. La segunda, revisa un libro que pone en práctica el objetivo de tener en cuenta los valores, prioridades y perspectivas de las personas que viven en la pobreza a la hora de diseñar estrategias de investigación. *El barrio San Francisquito: Una mirada construida participativamente*, coordinado por María Elena Aradas Díaz, presenta los resultados de un proyecto desarrollado usando la metodología de investigación de acción participativa, cuyos objetivos fueron caracterizar a la población de un barrio informal de Rosario, Argentina y contribuir a la expansión de las redes sociales y la agencia dentro de la comunidad. La revisora, Ana Lourdes Suárez, destaca cómo los métodos interdisciplinarios e interinstitucionales del proyecto, que involucró a la universidad, una escuela del vecindario y la comunidad, ayudaron a colocar a la comunidad en el centro del proceso de investigación, con el objetivo de permitir que los mismos residentes trabajen hacia la construcción de condiciones que posibiliten el desarrollo humano.

V. Referencias

Anand, P. B. (2018). "Cities and the Capability Approach". En Comim, F., Fennell, S. y Anand, P. B. (eds.) *New Frontiers in the Capability Approach* (pp. 519-546). Cambridge: Cambridge University Press.

Batty, M. (2008). "Cities as Complex Systems. Scaling, Interactions, Networks, Dynamics and Urban Morphologies". *UCL Working Papers Series 131*, University College London.

Bettencourt, L. M. (2013). "The Origins of Scaling in Cities". *Science*, 340 (6139), 1438-1441.

Bettencourt, L. M. y West, G. (2010). "A Unified Theory of Urban Living". *Nature*, 467 (21), 912-913.

Bracco, J., Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2018). "Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Disponible en: https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/bracco.pdf

Bucheli, F. (2018). "Mapping Marginal Youth: Quality of Life and Spatial Exclusion in Bogota". Presentado en la *Conferencia de la Human Development and Capability Association* (30 de agosto – 1 de septiembre 2018), Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Clausen, J., Vargas, S. y Barrantes, N. (2018). "Do official multidimensional poverty measures in Latin America reflect the priorities of people living in poverty?" *Ensayos de Política Económica*, 2(6), 15-34.

Christiaensen, L. y Kanbur, R. (2018). "Secondary towns, jobs and poverty reduction: Introduction to World Development Special Symposium", *World Development*, 108, 210-220.

Deneulin, S. (2014). "Crear ciudades más justas para la vida. Una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades". En Suarez, A. L., Mitchell, A. y Lépore, E. (eds.) *Las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Territorios frágiles de inclusión social* (pp. 253-281). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Deneulin, S., Clausen, J. y Valencia, A. (eds.) (2018). *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial

Dong, A. (2008). "The Policy of Design: A Capabilities Approach". *Design Issues*, 24(4), 76-87.

Fennel, S; Royo Olid, J. y Barac, M. (2018). "Tracking the Transition from 'Basic Needs' to 'Capabilities' for Human-Centred Development. The Role of Housing in Urban Inclusion." En Comim, F., Fennell, S. and Anand, P. B. (eds.) *New Frontiers in the Capability Approach* (pp. 475-504). Cambridge: Cambridge University Press.

Frediani, A. (2007). "Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study". *Journal of Human Development*, 8(1), 133-152.

Frediani, A. (2015). "Space and capabilities: Approaching informal settlements". En Lemanski, C. and Marx, C. (eds.) *The City in Urban Poverty* (pp. 64-84). Cambridge: Cambridge University Press.

Frediani, A. y Hansen, J. (2015). "The Capability Approach and Development Planning and Urban Design". *DPU Working papers Special Issue*, University College London.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How Our Best Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York: Penguin Press.

Krüger, N. y Formichella, M. M. (2018). "Oportunidades educativas reducidas para niños y jóvenes en barrios informales de Bahía Blanca, Argentina". *Ensayos de Política Económica*, 2(6), 71-92.

Mitchell, A., Del Monte, P. y Deneulin, S. (2018). "School completion in urban Latin America: The voices of young people from an informal settlement". *Oxford Development Studies* 46(1), 45-56.

Muzzini, E., Eraso Puig, B., Anapolsky, S., Lonnberg, T. y Mora, V. (2017). *Leveraging the Potential of Argentine Cities: A Framework for Policy Action. Directions in Development.* Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0840-1.

Paz, J. (2018). "Vulneración de derechos materiales de niñas y niños en la Argentina. Nivel, estructura y brechas entre unidades sub-nacionales." *Ensayos de Política Económica*, 2(6), 93-125.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2009. Segregación Residencial en Argentina*. Buenos Aires.

Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-Examined*. Cambridge: Open Book Publishers.

Salvia, A., Bonfiglio, J. I. y Vera, J. (2017). *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Santos, M. E. y Etcheverry, J. (2018). "Pobreza Multidimensional en Bahía Blanca: 2004-2017". *Ensayos de Política Económica*, 2(6), 35-70

Sen, A. (1979). *Equality of what?* Tanner lectures on human values.

Sen, A. (1984). Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, 82(4): 169-221.

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2007). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny.* London: Penguin Books.

Silva, M. R. (2008). "Villas y asentamientos: mil estigmas en los medios". En Cravino, M. C. (coord.) *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de*

un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires (pp. 231-275). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tornarolli, L. (2018). "Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica". *Documento de Trabajo de CEDLAS 226*.

UN-Habitat (2016). *World Cities Report*. *Urbanization and Development. Emerging Futures*, Nairobi.

Vargas-Ruiz, C. Batty, M. y Wilson, A. (2015). "Well-being and the city: Understanding urban sustainability in terms of the capability approach using land use transport interactions modelling". Presentado en 14º *International Conference on Computers and Urban Planning and Urban Management* (7-10 julio 2015), MIT, Cambridge, MA.

Wolff, J. y de-Shalit, A. (2007). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press.

Yang, X. y Day, J. (2015). Operationalizing the Capabilities Approach for Urban Policy Evaluation: The Travel Welfare Impacts of Government Job Resettlement. *Geography Research Forum,* 35, 13-137.

Do official multidimensional poverty measures in Latin America reflect the priorities of people living in poverty?

Jhonatan Clausen[*], *Silvana Vargas*[†] *and Nicolas Barrantes*[‡]

Abstract

This article analyses the design process of official multidimensional poverty measures in Colombia, Chile, El Salvador and Mexico, and discusses the extent to which such processes have been able to reflect the priorities of people living in poverty. We argue that although these countries have faced limitations in conducting a "pure participatory-driven" strategy, they have advanced towards measuring poverty in a way that better reflects what disadvantaged people consider to be an impoverished life. We propose guidelines to continue improving the design of official multidimensional poverty measures and make them more open to information on what people value and more sensitive to public reasoning.

Keywords: Multidimensional poverty, capability approach, social policy, Latin America.

Resumen

Este artículo analiza los procesos de diseño de medidas oficiales de pobreza multidimensional en Colombia, Chile, El Salvador y México, y discute en qué medida dichos procesos han sido capaces de reflejar las prioridades de las personas en situación de pobreza. Sostenemos que, si bien dichos países han enfrentado limitaciones para implementar "estrategias participativas puras", han progresado hacia una medición de pobreza que refleja mejor lo que las personas en situación de desventaja consideran una vida empobrecida. Además, proponemos elementos para mejorar el diseño de dichas medidas y hacerlas más abiertas a lo que las personas valoran y más sensibles al razonamiento público.

Palabras clave: Pobreza multidimensional, enfoque de las capacidades, política social, América Latina.

JEL: D72, I32, O15

Fecha de recepción: 6/11/2018; Fecha de aceptación: 12/02/2019

[*] Department of Economics, Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP; Instituto de Desarrollo Humano de América Latina PUCP; E-mail: jhonatan.clausen@pucp.edu.pe.

[†] Department of Social Sciences, Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP; Instituto de Desarrollo Humano de América Latina PUCP; E-mail: svargasw@pucp.edu.pe.

[‡] Department of Economics, Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto de Desarrollo Humano de América Latina PUCP; E-mail: n.barrantes@pucp.pe

I. Introduction

The establishment of the first United Nations Sustainable Development Goal (SDG), to end poverty in all its forms, represents a significant accomplishment for the multidimensional poverty approaches, which advocate for a broadened framework to understand and reduce human deprivations. Although there is a growing consensus that poverty is multidimensional (Atkinson 2003), the debate regarding the appropriate methods both to identify its dimensions and develop sound multidimensional poverty measurements remains ongoing. This has repercussions for the way in which the poverty reduction SDG will be translated into targets and indicators. Without giving a homogeneous definition of multidimensional poverty, SDG target 1.2 aims to "reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions" (UN 2015, 12). In consequence, it is now the responsibility of each country to define the multiple forms of poverty that need to be tackled in order to accomplish the SDG poverty reduction goal.

The Latin American region (LA) has been particularly receptive to the adoption of multidimensional poverty measures as part of the process of implementing SDG target 1.2. To date, countries such as Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico and Panama have already selected dimensions, determined indicators of deprivation, and estimated official multidimensional poverty indexes (MPIs) based on different strategies (Zavaleta 2017; Zavaleta, Moreno, and Santos 2018).

Encouraging each country to discuss and define the set of deprivations to be considered as socially intolerable could provide a unique opportunity to place poverty reduction priorities and actions at the centre of public reasoning. However, despite its potential, it is important to acknowledge that the SDG framework does not automatically guarantee that decisions on poverty measurement and social policy design will be sensitive to the values and priorities of people in poverty. On the one hand, the policy process of defining the different forms of poverty and their measures could be implemented without any explicit reference to the values of people living in disadvantage; but on the other, even if this discussion is extended to the sphere of public scrutiny, the public reasoning process could fail to reflect the priorities of the people living in poverty, especially in a context of significant inequality and power imbalance (Deneulin and Clausen 2018).

This article has two main objectives. The first is to discuss the extent to which the decision-making process behind the development of official multidimensional poverty measurement systems in LA has been able to include the priorities of people living in poverty. In particular, this article focuses on four countries in the region that have employed highly heterogeneous decision-making processes: Colombia, Chile, Mexico, and El Salvador. Based on this analysis, the second objective is to provide guidelines for more inclusive processes for designing both multidimensional poverty measurement systems and multidimensional poverty reduction strategies.

The text is organised as follows: Section II presents a brief overview of the methodological approaches in the literature regarding the steps for developing a multidimensional poverty measure and points to some practical limitations to implementing such measures in a policy-making context. Section III describes and critically analyses the processes behind the design and implementation of official national multidimensional poverty measurement systems in Colombia, Chile, El Salvador, and Mexico. Section IV proposes some guidelines to increase the inclusiveness of the official multidimensional poverty systems in LA. Finally, Section V discusses the main findings of the research and concludes.

II. Multidimensional poverty: Methodological possibilities and practical limitations

Developing an official multidimensional poverty measure is a process with a range of normative components. As such, it requires making a minimum set of decisions: selecting dimensions, determining indicators to reflect such dimensions, setting a deprivation criterion for each indicator, and deciding whether or not to combine dimensions and indicators into a single index. Additionally, if the decision made is to develop a single multidimensional poverty index, it is also necessary to set weights for each dimension/indicator and to provide a criterion to identify when a person is considered to live in multidimensional poverty. Since most LA countries that have implemented official multidimensional poverty measurement systems have adopted synthetic measures –instead of a "dashboard" of separated dimensional indicators– in this section we will focus on three sets of decisions: selecting dimensions, assigning dimensional weights, and establishing multidimensional poverty thresholds.

The first set of decisions is related to selecting the dimensions of poverty. Even though there is no consensus about how researchers should decide on the relevant dimensions (Grusky and Kanbur 2006), in the literature on the capability approach and multidimensional poverty it has become standard practice to reference the list of criteria identified by Alkire (2007a) and re-adjusted in Alkire et al. (2015). According to the latter, apart from the criterion of feasibility with regard to data availability, there are at least three main approaches to selecting poverty dimensions: ongoing participatory and deliberative exercises in which the participants identify and discuss the elements that constitute a "good life" or "wellbeing"; enduring consensus expressed in international agreements such as the Universal Declaration of Human Rights, the SDG agenda, the constitutional framework of each country, or their national development plans; and assumptions based on theories of justice or conceptual frameworks of wellbeing and the human good.

A second set of decisions to be made concerns the definition of dimensional weights. As is the case with the selection of dimensions, there is an ongoing academic debate regarding this issue. Decancq and Lugo (2008) provide a broad overview of different approaches to setting weights, which includes the following: giving equal weight to each dimension, either because all of them are considered to have the same

importance or because there is no information that would justify a different set of weights; assigning weights according to normative choices based on case-study or survey information on how people value or rank each dimension compared to others; and setting weights following a number of "data-driven" approaches.

Finally, a third set of decisions involves setting a multidimensional poverty threshold or cut-off to identify who is considered to live in multidimensional poverty. On the one hand, the so-called union approach entails identifying a person as multidimensionally poor if she is deprived in at least one indicator; whereas on the other, the intersection approach considers a person as multidimensionally poor if she is deprived across all the included indicators. However, both the union and the intersection approaches correspond to extreme positions that could lead to misleading results. While the former poses a risk of overestimating poverty due to potential measurement errors contained in the surveys, the latter could underestimate poverty levels by setting a threshold that might be relevant only for a very small section of the population. In practice, most policy applications have situated the poverty threshold in an intermediate position between these two extremes.

Considering the multiple theoretical and academic possibilities reviewed, how can the capability approach help to design official multidimensional poverty systems? One of the key features of a capability-based framework is the emphasis it gives to the role of public reasoning as a guide for decision-making processes regarding social issues (Deneulin and Clausen 2018). Therefore, a first and straightforward answer to this question could be to take to the public deliberation sphere the multiple decisions that designing a multidimensional poverty measure involves.

The capability approach literature has extensively highlighted the way in which democratic deliberation could shed light on the dimension-choosing process. For instance, Drèze and Sen (2013) claim that this reasoning process helps spheres of public action to understand and address deprivations in dimensions that people value. Similarly, Deneulin (2005) points out that given the vast range of valuable dimensions, public reasoning "plays a crucial role in specifying and choosing the capabilities that are worthwhile to be promoted" (2005: 1). Moreover, democratic processes could be useful not only in selecting dimensions, but also in informing and legitimising normative decisions on dimensional weights, the trade-offs between different capabilities and functionings, among others (Robeyns 2003; Crocker and Robeyns 2009).

Despite being theoretically appealing, it remains unclear how public reasoning can specifically inform real-life policy challenges such as designing an official multidimensional poverty system. Based on our review, it could be argued that the best way to proceed would be to choose dimensions based on participatory deliberative processes, assigning weights based on information on how people rank these dimensions, and setting a poverty threshold that reflects the societal view of what constitutes an intolerable situation of deprivation. However, these ways of proceeding are not without limitations and criticisms.

From a policy-making perspective, it seems unfeasible for lower-middle-income countries to conduct costly large-scale participatory exercises on a regular basis. Therefore, a commonly applied alternative is to carry out qualitative research using small samples that, although useful and informative, are not necessarily representative of the general population. Moreover, even if it were possible to collect information at a large-scale, authors such as Alkire (2007a) have warned about the possibility of under-representing the voices of the most disadvantaged when such discussions are dominated by local elites, and about introducing distortions when researchers aggregate the information, especially in the presence of conflicting opinions.

Large-scale participatory exercises such as "Voices of the Poor" (Narayan et al. 2000) are normally referred to as authoritative sources of information. Nevertheless, there is still debate on whether certain kinds of analysis based on participatory data can be sensitive to multiple and heterogeneous views of "wellbeing" and its constituent dimensions among different groups (White and Pettit 2007). In addition, relying on survey information on how people rank dimensions does not seem a feasible alternative either, since such data is mostly scarce in the region. Besides, it is unclear whether it would be possible to collect high-quality information regarding such a complex judgment, given the logistical limitations of a survey.

As we show in the next section, official multidimensional poverty measures in the region have been designed using eclectic approaches that reflect combinations of some of the aforementioned criteria. This also includes choosing dimensions in reference to previous applications, as well as dialogue with "experts": academics, mid-level policy makers, and representatives of international development organizations. But even though such processes have, in some cases, been partially informed by small participatory exercises, it would not be accurate to claim that they have been developed based on a "participatory-driven" approach.

Having acknowledged this, it is important to emphasise that conducting a "pure" participatory process is not necessarily the only option to reflect both the public reasoning process and what constitutes the priorities of people in poverty. Given both the limitations of participatory approaches and the challenges for public reasoning in highly unequal Latin American societies, conducting an "ideal" deliberative process to identify and reduce multidimensional poverty seems unfeasible. Thus, instead of considering participation as a binary category, a much more fertile and realistic perspective would be to recognize that the design of a multidimensional poverty measure could reflect different degrees of deliberation and participation which, in turn, could be reached using multiple approaches. The analysis presented in the next section adopts this non-binary perspective. Therefore, we explore each system according to its potential to improve and broaden the way poverty is understood and measured while acknowledging the practical impossibility of providing a "pure" representation thereof.

III. Official national multidimensional poverty measurement systems in LA

The normative claim of the capability approach is that public reasoning represents the most relevant source of information to guide normative decisions when assessing multidimensional poverty (Alkire 2002; 2007a). In practice, given a range of conceptual, operational, and institutional constraints, governments have followed highly heterogeneous strategies to include such kind of information as part of the multidimensional poverty measure design process. LA countries have been particularly receptive to the adoption of multidimensional measures based on the Alkire-Foster method (Alkire and Foster 2011). The Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN) reports on its website that nine out of the fifteen countries that have adopted MPIs in the world to date are from LA: Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico and Panama. This policy trend seems to be associated with the efforts made by the Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) and the MPPN, as well as to the widespread tradition among LA countries of estimating unsatisfied basic needs (UBN) indicators (Alkire et al. 2015). However, even though most of these countries have adopted national MPIs based on the same estimation method, their implementation processes have been highly diverse.

In this section, we analyse this heterogeneity focusing on four LA countries: Colombia, Chile, Mexico, and El Salvador. Zavaleta (2017) states that governments, among other actors in these countries, use different sources of information to make normative decisions regarding multidimensional poverty measurement. Therefore, we explore different mechanisms implemented, as well as some institutional changes related to national poverty reduction strategies in these countries. Our analysis is based on an in-depth review of official government documents. We acknowledge that these sources of information may be limited since they do not necessarily reflect all the relevant aspects behind the decision-making processes. However, since our interest is focused on exploring the extent to which the official multidimensional poverty systems are open to public reasoning and reflect the priorities of people living in deprivation, we have decided to delimit our sources of information to documents that are available to the general public.

Colombia

The multidimensional poverty system implementation process in Colombia has been extensively documented by Angulo, Díaz, and Pardo (2011) and Angulo (2016). In 2011, the Colombian government launched both an official MPI and a new income poverty measure. The MPI was developed by a committee of experts from the National Planning Department (NPD) which is the public institution in charge of targeting, monitoring and evaluating social policies in the country. The design process of the MPI was carried out following the policy priorities included in Colombia's National Development Plan (NDP) which was also developed by the NPD. (Angulo, Díaz, and Pardo 2011). The committee worked together with a group of experts and policy makers from other national ministries, as well as with researchers from OPHI who provided technical advice (Angulo 2016).

Table 1. Sources of information used for selecting poverty dimensions by country

Country	Participatory exercises	Enduring consensus	Theories and frameworks	Review of other indexes	Experts' dialogue	Data
Colombia[a]	"Voices of the Poor in Colombia" (Arboleda, Petesch, and Blackburn 2004)	- Constitution of Colombia - NPD social policy priorities - Sectorial policy priorities - Millennium Development Goals	Not explicitly mentioned	- Other indicators (e.g. HDI, ECLAC Index of Social Cohesion, World Bank Human Opportunity Index). - Previous indexes in Colombia (UBN, Living Conditions Index, Social Expenditure Targeting Index).	Yes	- Living Standards Measurement Surveys - National Administrative Department of Statistics
Chile[b]	"Voices of Poverty" (FSP 2010)	Not explicitly mentioned	Not explicitly mentioned	Not explicitly mentioned	Yes	- National Socioeconomic Characterization Survey - Ministry of Social Development
Mexico[c]	Not explicitly mentioned	- Constitution of Mexico - General Law on Social Development	- Economic welfare approach - Human rights approach - Territorial approach	Not explicitly mentioned	Yes	- National Household Income and Expenditure Survey - National Institute of Statistics and Geography
El Salvador[d]	"Poverty in El Salvador: From the view of its protagonists" (UNDP 2014)	- Law on Development and Social Protection - Five-year Development Plan	- Human rights approach - Human development and capabilities approach - *Buen vivir*	Official MPIs of Mexico, Chile and Colombia; Global MPI (UNDP and OPHI)	Yes	- Multi-Purpose Household Survey - General Directorate of Statistics and Censuses - Ministry of Economy

[a] Source: Angulo, Díaz, and Pardo (2011)
[b] Source: Comisión para la Medición de la Pobreza (2014)
[c] Source: CONEVAL (2010)
[d] Source: STPP and MINEC- DIGESTYC (2015).

The measure that was finally introduced by the NPD includes five dimensions which were selected by the committee following a multi-criteria approach based on different sources of information. These include participatory exercises, official documents that reflect enduring consensus, review of other official poverty measures, and data availability (see Table 1). Specifically, the five chosen dimensions were: household education conditions, childhood and youth conditions, employment, health, and public domestic utilities and housing conditions (see Table 2). Then, these five dimensions were operationalised using 15 indicators that were estimated using data from the Living Standards Measurement Survey (LSMS). All these indicators were used to estimate an MPI following the Alkire-Foster method.

The decision made by the committee was to give equal weight (20%) to each dimension relying on "expert consensus", while the poverty threshold was set at 1/3 of the weighted deprivation. This latter decision was justified based on the fact that the average number of deprivations experienced by the households included in the LSMS who self-identified as living in poverty were 5.2 deprivations out of 15. This approach to set multidimensional poverty thresholds based on statistical information about subjective poverty contrast with some of the other case studies included in this article in which the criteria used to justify the choice of the poverty threshold is less clear.

Table 2. Poverty dimensions selected by country

Colombia[a]	**Chile**[b]	**Mexico**[c]	**El Salvador**[d]
Household education conditions	Education	Economic welfare	Education
Childhood and youth conditions (includes education, health, nutrition and child labour)	Health	Education	Housing conditions
Employment	Employment and social protection	Health	Employment and social protection
Health	Housing and environment	Social protection	Health, basic utilities and food security
Basic domestic utilities and housing conditions	Networks and social cohesion	Access to food	Habitat quality (includes public spaces for recreation, crime, security, and environmental damages and risks)
		Housing quality and spaces	
		Basic domestic utilities	

[a] Source: Angulo, Díaz, and Pardo (2011)
[b] Source: MDS (2016)
[c] Source: CONEVAL (2010)
[d] Source: STPP and MINEC- DIGESTYC (2015)

Despite the breadth of information included in the decision-making process described above, there is some evidence to suggest that the chosen dimensions did not include the whole range of dimensions relevant to people in poverty in Colombia. For instance, participatory research conducted by Arboleda, Petesch, and Blackburn (2004) published by the World Bank showed that violence and insecurity were important deprivations for

people living in poverty in Colombia. However, this dimension was not included in the original Colombian MPI released on 2011 nor in the MPI estimations for 2017 (DANE 2017) and it is not clear whether such dimensions will be incorporated into the MPI in the future. Inasmuch as the LSMS do include questions on insecurity and violence since at least 1997 (DANE 2018), excluding this information from the MPI could illustrate a situation in which the "voices of the poor" were only partially "heard".

From a public policy perspective, the Colombian MPI has had an important role in shaping governmental poverty reduction strategies. Its contribution to national social policy could be summarised in the following four aspects: (i) the MPI is one of the four strategic indicators of the Poverty and Inequality Dashboard used by the National Roundtable to Reduce Poverty and Inequality to monitor public policy and programme achievements; (ii) the MPI is used for geographical targeting the conditional cash transfer programme Más Familias en Acción, as well as for assessing and implementing regional development plans; (iii) the MPI is used as a "graduation" criterion in Unidos, a safety net aimed to overcome extreme poverty; (iv) the indicators that compose the MPI are used to identify the most recurrent patterns of deprivation that people in poverty experience, in order to inform the actions of the Department for Social Prosperity (DPS), which is the public institution in charge of designing and implementing social policies in Colombia (Angulo 2016).

Chile

In 2015 the Chilean Ministry of Social Development released an official MPI, along with a new monetary poverty measure. The MPI was intended to address poverty from a broader perspective and reflects deprivations in multiple aspects of wellbeing beyond consumption (Comisión para la Medición de la Pobreza 2014; MDS 2015). An expert committee appointed by President Piñera was in charge of developing a first design proposal for the MPI. The proposal was the result of technical work and debate among the members of the committee and other external participants such as politicians from different political parties, policy makers, members of NGOs, Chilean scholars, and international specialists including OPHI researchers (Comisión para la Medición de la Pobreza 2014).

The dimensions included in the first MPI proposal were chosen by the committee following three "normative considerations". First, they should reflect constitutive elements of wellbeing. Second, they should not be subjective dimensions of wellbeing, since information on these dimensions could be affected by individual preferences on matters that are not necessarily targeted by public policy. Third, they should reflect aspects of quality of life that do not directly depend on market consumption (Comisión para la Medición de la Pobreza 2014). Apart from the aforementioned normative considerations, the committee justified the dimensions included in the MPI making reference to participatory studies such as "Voices of poverty" (FPS 2010), international expert opinions on poverty measurement (Rio Group 2006), and data availability (see Table 1). In total, this first MPI proposal included five equally weighed (20%) dimensions: education, health, employment and social protection, housing, and environment and networks. Thereafter, the committee's proposal was revised by the Interinstitutional Technical Roundtable composed of the Ministry of Social Development and the National Institute of Statistics, and advised by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (MDS 2015). The official MPI estimated following the Alkire-Foster method was launched to the public in 2015 including only the

first four dimensions selected by the committee. All these four dimensions were given equal weight (25%) and were operationalised using 12 indicators estimated using data from the National Socioeconomic Characterization Survey. While the expert committee first recommended setting a poverty threshold of 1/3, the released version of the MPI set a threshold of 25% because this was found easier to communicate to the general public.

In 2016, the Chilean MPI was redesigned. This second version included a fifth dimension of "networks and social cohesion" (see Table 2) which resembles the dimension of "environment and networks" included in the first proposal of the expert committee. Also, the housing dimension was modified to reflect information on "housing and environment". This new MPI is composed of 15 indicators and exhibits a new weight structure which assigns equal weights to the four original dimensions (22.5%), whereas the weight given to the "networks and social cohesion" dimension is 10% in order to preserve the stability of the poverty estimates. The poverty threshold was also modified and set at 22.5% (MDS 2016).

The Chilean MPI represents an interesting case since it was the first official multidimensional poverty indicator that included information on deprivations related to lack of social connectedness. Although this dimension usually emerges as a domain valued by people in poverty in participatory studies, it is usually absent from official household surveys and, in consequence, from poverty measures (Zavaleta, Samuel, and Mills 2014). Nevertheless, the measurement design process in Chile also shows tensions between the expert's opinion and the views of people living in poverty. For example, even though the participatory study of "Voices of poverty" (FPS 2010) showed that deprivations in psychological wellbeing were of relevance to the population living in poverty in Chile, the committee did not include them in the MPI given the aforementioned normative considerations.

The role of the official MPI on national poverty reduction policies in Chile is threefold (MDS 2017). First, the indicators included in the MPI have also been incorporated into a "wellbeing matrix" used by the Ministry of Social Development to monitor the policy achievements of the Subsistema de Seguridades y Oportunidades, which is a component of the Chilean Intersectoral Social Protection System. Second, the information provided by the MPI estimates allows the government to identify groups of the population that need to be given with preferential access to social policies. Third, information on multidimensional poverty is used to inform the policy design of social interventions targeted to specific territories at the subnational level.

Mexico

In 2004 the Mexican Congress passed the General Law of Social Development (GLSD), which aims to guarantee the full exercise of the constitutional social rights of all Mexicans (Diario Oficial de la Federación 2004). This law created the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL) which is the institution in charge of both monitoring social development policies and measuring poverty across multiple dimensions and indicators in the country. As a result, Mexico became the first country in the world to adopt an official multidimensional poverty measure, which was launched by the government in 2010 (CONEVAL 2010; 2018).

The design of the official measure was the responsibility of an expert committee appointed by CONEVAL. This commission developed a set of five conceptual and

methodological proposals for the official multidimensional poverty measurement. Such proposals were discussed in a number of national and international seminars with participants from other governmental and private institutions, as well as with academics and international organizations including OPHI and ECLAC. The final design was significantly influenced by the GLSD and the selected dimensions were justified making reference to the Mexican Constitution as well as other widely accepted conceptual frameworks such as the human rights approach (CONEVAL 2010) (see Table 1). Specifically, CONEVAL opted for a multidimensional poverty perspective with two main evaluative spaces. First, the space of economic welfare, operationalized through an indicator of income poverty. Second, the non-monetary social rights space including six dimensions: education, health, social protection, access to food, housing quality and spaces, and basic domestic utilities (see Table 2). The official poverty estimates use data from the National Household Income and Expenditure Survey which contains information on monetary and non-monetary indicators. Unlike most countries in the region, the multidimensional poverty headcount in Mexico is not explicitly based on the identification and aggregation method of Alkire and Foster. According to the official measure, a person is considered to live in multidimensional poverty if she is deprived in income poverty and suffers deprivation in at least one non-monetary indicator. Besides, CONEVAL estimates an MPI following the Alkire-Foster method using only the non-monetary indicators related to the domain of social rights. However, this latter measure is basically aimed to reflect the intensity of multidimensional poverty but not primarily the poverty incidence (CONEVAL 2018).

As part of the design process of the official measure, the committee decided to include a dimension of "social cohesion". Nevertheless, it was not included in the poverty identification strategy at the individual level arguing that there is not consensus on whether it represents a constitutive dimension of wellbeing. Hence, CONEVAL decided to assess this dimension not at the individual but at the territorial level.

Mexico was a global pioneer in implementing an official multidimensional poverty measurement system. As we have shown, its approach to justifying the set of normative decisions that were made regarding the poverty measure relied heavily on consensus reflected in legal frameworks. However, the explicit references to other forms of public discussion or bottom-up participation are mostly scarce. Nevertheless, despite its potential limitations, the Mexican multidimensional poverty measure has had a significant influence on the National Strategy of Inclusion (SEDESOL 2016), which aims to organize social policy so as to guarantee the constitutional social rights of all Mexicans. For example, governmental social interventions are organised around the poverty domains set by the official measure. Moreover, multidimensional poverty estimates are used for targeting social programmes and monitoring social policy achievements.

El Salvador

The official Salvadorian MPI was released by the Technical and Planning Secretariat of the Presidency (TPSP) in 2015. The first MPI proposal was developed by the Multidimensional Poverty Advisory Board, a group of national experts on poverty affairs. Thereafter, the proposal was revised by the Technical Advice Authority, a commission composed not only of academics but also representatives of governmental institutions, opinion leaders, and think-tanks researchers. (STPP and MINEC-DIGESTYC 2015) Besides, the whole process was closely advised by United Nations Development Program (UNDP).

The dimensions included in the MPI designed by the Multidimensional Poverty Advisory Board and ratified by the Technical and Planning Secretariat were justified following a broad approach. A first source of justification was the Law on Development and Social Protection which was unanimously approved by Congress (Asamblea Legislativa de El Salvador 2014). Based on the human rights, capability, and *buen vivir*[1] approaches, this law redefines poverty and stipulates that it should be measured taking into account at least the following dimensions: income, access to food, education, health, employment, social protection, housing, and basic services. The Secretariat also took into account other sources of information, such as participatory exercises with people living in poverty, documents that reflect enduring consensus, theoretical approaches and frameworks, review of other official MPIs, dialogue with experts, and data availability (see Table 1). As a result, the official measure includes five dimensions: education, housing conditions, employment and social protection, health, basic services and food security, and habitat quality (see Table 2).

In particular, the dimension selection process was focused on the perspective of the disadvantaged groups through a participatory field exercise (UNDP 2014). This involved conducting 23 focus groups in different regions of El Salvador in which participants were asked open-ended questions on what poverty meant to them, the dimensions that comprise poverty and the strategies they apply to overcome it. This fieldwork was carried out by the UNDP and the NGO *Techo*, with the support of the Technical and Planning Secretariat (Moreno 2016). The data from the fieldwork research was explored using discourse analysis. Insecurity, overcrowding, lack of public spaces for leisure, unemployment or precarious work, lack of access to health services, and educational deficiencies emerged as relevant deprivations for population living in poverty. Using this information, a team of the Technical and Planning Secretariat and the National Institute of Statistics and UNDP, with advice from OPHI, designed a number of questions to be included in a national household survey. Based on this survey, the team proposed a set of 48 indicators from which 20 were finally used to operationalize the five aforementioned dimensions. The MPI was estimated using the Alkire-Foster method. Since all the five dimensions were related to social rights, the Multidimensional Poverty Advisory Board decided to set equal dimensional weights (20%), whereas the multidimensional poverty threshold was set at 35% in line with international standards (STPP and MINEC-DIGESTYC 2015) although the official multidimensional reports poverty also shows estimates using higher poverty thresholds.

The design process of the Salvadoran MPI emerges as a remarkable case study since it took advantage of a wide range of sources of information. Even though the discussion was framed by government priorities established by the Law on Development and Social Protection and the dimensions set forth in the Five-year National Development Plan, the process was open to other source of information that provided relevant insights for the final design of the MPI. For instance, based on the results from the participatory exercise both the Multidimensional Poverty Advisory Board and the Technical and Planning Secretariat agreed to include the quality of habitat as an additional novel domain which

[1] "*Buen vivir* denotes, organizes, and constructs a system of knowledge and living based on the communion of humans and nature and on the spatial-temporal-harmonious totality of existence" (Walsh 2010, 18). This approach arose in Latin American countries and its "early formulations (…) emerged in reaction to classical development strategies, either due to its negative social or environmental impacts, or the debatable economic effects" (Gudynas 2011, 442).

was operationalized through a set of indicators related to absence of public spaces, incidence of crime, climate of insecurity, and exposure to environmental risks and damages (STPP and MINEC-DIGESTYC 2015). This last element corresponds to an interesting innovation in poverty measurement in the region.

From a public policy perspective, El Salvador recognises the importance of measuring both monetary and multidimensional poverty. (STPP and MINEC-DIGESTYC 2015). According to the Law on Development and Social Protection the MPI's major contribution is to "identify the strongest deprivations in the population and offer the necessary information for the design of concrete and effective policies that eradicate the causes of poverty and eliminate its patterns of intergenerational transmission" (Asamblea Legislativa de El Salvador 2014, 11, *own translation*). Moreover, according to the Protection and Social Inclusion Plan (STPP 2014) -which is part of the National Development Plan- the MPI is both a source of information for monitoring the effectiveness of public policies oriented to poverty eradication as well as an instrument for targeting social programs and designing new social policy interventions.

IV. Towards more inclusive multidimensional poverty measurement systems

Based on the four cases analysed above, in this section we propose three areas in which official multidimensional poverty systems could enhance their openness to public reasoning given the policy and logistical constraints that lower-middle-income countries in LA face. These areas correspond to: enriching the data sources used to estimate multidimensional poverty, developing complementary multidimensional poverty measures from a territorial perspective, and exploring synergies with the private sector.

Lack of relevant data is one of the limitations that governments face to design multidimensional poverty measures (Alkire 2007b). Even though most LA countries regularly conduct different kind of surveys that are representative at the national and subnational levels, the range of topics they cover tends to be limited. Enriching the range of topics covered by official national surveys can allow governments to include information on deprivations that are relevant to the people living in poverty but that are mostly absent from multidimensional poverty measures. Chile and El Salvador emerge here as interesting examples on how broadening the evaluative space can better reflect the priorities of people living in disadvantage. Moreover, the kind of information that might be included in this kind of surveys does not need to be limited to new dimensions but can include questions regarding how people rank the different dimensions of their wellbeing and whether they consider themselves to live in poverty. Such information can enlighten the process of setting dimensional weights and poverty thresholds, which corresponds to areas in which the official measures design is often accused of being arbitrary. Since including new modules in a survey can be expensive, participatory and local pilot studies could inform the selection of thematic areas in which data collection would need to be prioritized.

Consolidating territorial-based approaches to assessing local priorities could complement the poverty analysis at the national level. Besides, this approach can enhance the ongoing nature that participatory processes should exhibit (Alkire et al. 2015). The way in which a subnational territorial-based approach can contribute to poverty measurement and reduction is threefold: First, as we mentioned above, it could help to make visible deprivations that are particularly relevant for specific contexts –due to geographical,

historical or cultural reasons- but that are often not included in poverty measurement at the national level. Second, setting multidimensional poverty reduction goals at the subnational level can provide incentives to local governments to target their policy interventions toward aspects that do not reflect national priorities yet represent important deprivations for local communities. Third, a territorial approach can contribute to making visible deprivations that are relevant for specific groups of the population that are normally "left behind" such as the elderly, the rural populations, the LGTB+ people, people with disabilities, among other potentially vulnerable groups.

The cases reviewed in this article show that the role of the private sector in the multidimensional poverty measurement design has been limited. However, the case of Costa Rica can provide promising insights on how the private sector can contribute to enriching the design process. In 2004 this country established an alliance between the government, OPHI and *Asociación Horizonte Positivo* (a group of 51 private companies) to design an official MPI (MPPN 2017). Besides, Costa Rica is the first country in which a Business MPI was launched. This latter measure was developed by OPHI and *Asociación Horizonte Positivo* as a tool for assessing the living conditions of private companies' employees and their families (see https://www.horizontepositivo.org/ipmesitiodeayuda/). The pragmatic outcome-based public-private collaborative strategy followed by Costa Rica allowed the government to align official MPI results with budget allocation-related decisions, as well as with a dashboard of indicators to monitor budget performance. Nevertheless, this represents a unique case that should be taken with caution since the discussion process that led to the MPI final design was mainly promoted and carried out by the private sector, senior policy makers and a group of academics (INEC 2015), while references to other broader ways of public participation and legitimation were mostly limited. Despite this potential shortcoming, the case of Costa Rica suggests that other LA countries might explore different schemes of multi-actor collaboration actively involving the private sector.

V. Discussion and concluding remarks

The SDGs agenda and its claim to recognise, measure, and reduce different forms of poverty have paved the way to mainstreaming the implementation of official national multidimensional poverty measurement systems in lower-middle-income countries. As part of this project and acknowledging the ongoing debate regarding specific elements of the design of multidimensional poverty measures, the UN has encouraged each country to define what they consider to be relevant forms of poverty. LA countries have been particularly receptive to this call, and many of them have designed and implemented official multidimensional poverty measures following different policy-making processes.

Identifying the extent to which such heterogeneous processes have actually reflected public reasoning and, in particular, the priorities of people living in deprivation, is not a mere formality. As we have discussed, it is important to acknowledge that conducting participatory processes is not the only way in which public deliberation can inform the design of an official multidimensional poverty measurement system. Just as Sen (2017) introduced the possibility of referring to "better" and "worse" public reasoning, we propose a non-binary approach to studying how policy design reflects public reasoning. Hence, instead of talking about systems that are capable or incapable of reflecting public reasoning, it would be better to recognise that different multidimensional measurement

designs could be permeated by different degrees of public reasoning through a range of mechanisms.

Many of the countries under analysis have heavily based their decision-making process on development plans or legislation –with greater or lesser degrees of public legitimacy– and most of them have relied on consultation processes with experts, academics, and multilateral organisations. Therefore, it seems reasonable to claim that most official multidimensional measurement designs have been developed in a "deliberative spirit" even if in some cases there have been limitations in designing effective mechanisms to explicitly include the voice of a broader range of population groups. Nevertheless, despite such limitations, it would not be accurate to consider such processes as blind to the priorities of the disadvantaged or as sets of decisions made behind closed doors.

The degree of openness to public reasoning in these systems can also be traced to some of their apparent shortcomings. From a methodological point of view, some of the measures developed could be considered as extremely unsophisticated since they do not include many of the richer procedures –proposed in the specialised literature and reviewed above– in setting dimensional weights or poverty thresholds. Considering the composition of many of the technical commissions in charge of the design process, it is difficult to believe that this outcome is due to a lack of technical capacity or knowledge of more sophisticated techniques. Rather, it seems that some governments have prioritised simple measures because they are easier to communicate to a broader audience. Examples include the use of equal dimensional weights and easy-to-interpret poverty thresholds as in the Chilean case. Although the potential trade-off between accuracy and communicability is still subject to debate, it is evident that establishing measures that are understandable to the general public helps to ensure that official multidimensional poverty systems are more open to public scrutiny. Nevertheless, it is also important to emphasise that this feature does not necessarily make these systems sensitive to the priorities of people living in deprivation, since understanding a poverty measure is a necessary but not a sufficient condition for modifying it.

Based on our analysis and discussion, it is evident that there are many arguments to support the claim that the process of designing and implementing multidimensional official national poverty measures inspired by the SDG agenda has been successful in partially reflecting some of the elements that disadvantaged people prioritise. This has been no more evident than in the broadening of the informational space beyond income considerations to include a core of basic non-monetary dimensions with which to understand and measure poverty. Despite the heterogeneity in the strategies followed and the lack of broad participatory exercises, the selected dimensions tend to be reasonably consistent with the available evidence regarding what people living in poverty in the region consider as important elements of their wellbeing. Moreover, Zavaleta (2017) shows there seems to be a core set of dimensions widely accepted in LA countries as constitutive of poverty and wellbeing (i.e., education, health, employment, social protection, housing conditions, and basic services) that match the findings of previous participatory studies at the international, regional or national levels (Narayan et al. 2000; UNDP 2016; Arboleda, Petesch, and Blackburn 2004; FSP 2010; UNDP 2014).

That said, it is also important to recognise that such processes have fallen short of including all available and relevant information about the priorities of people living in deprivation. For instance, even when security in Colombia, and psychological wellbeing in Chile, emerged as important dimensions in the participatory exercises, they were not

included in the official measures. In particular, the Chilean case is an example of how the judgement of experts could collide with the "voice" of people living in poverty, since subjective and psychological dimensions were not included due to the normative considerations followed by the technical committees. Moreover, with the exception of the Colombian case, which relies on survey information to guide the setting of the poverty cut-off, most governments have not included information on the priorities of people living in poverty when defining dimensional weights and establishing a multidimensional poverty threshold.

Finally, a relevant question that emerges from this analysis is how to value the contribution of the SDGs to eradicating poverty, as understood from the perspective of impoverished people. Just as the capability approach provides us with the criteria to assess the potential for the SDGs to improve the way poverty is measured, it also gives us a normative framework to value the progress made on the implementation of this agenda. Following the non-idealistic view of social justice proposed by Sen (2009), it is clear that even though we are still a long way from perfectly reflecting all the priorities of people living in deprivation, the new SDG-inspired institutional framework is a powerful tool for reducing injustice and is an improvement on the previous income poverty framework. Therefore, given the core of non-market dimensions that this new and more comprehensive framework includes, it is clear that reducing poverty in LA will involve much more than increasing the income of people living in deprivation.

VI. References

Alkire, S. (2002). *Valuing freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction.* Oxford: Oxford University Press.

Alkire, S. (2007a). "Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty." In Kakwani, N. y Silber, J. (eds.) *The Many Dimensions of Poverty* (pp. 89-119). London: Palgrave Macmillan. doi: https://doi.org/10.1057/9780230592

Alkire, S. (2007b). "The missing dimensions of poverty data: Introduction to the special issue." *Oxford development studies*, 35 (4), 347-359. doi: https://doi.org/10.1080/13600810701701863

Alkire, S. and J. Foster. (2011). "Counting and multidimensional poverty measurement." *Journal of public economics*, 95 (7-8), 476-487. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Alkire, S., J. Foster, S. Seth, M. E. Santos, J. M. Roche, and P. Ballón. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Angulo, R. (2016). *From multidimensional poverty measurement to multisector public policy for poverty reduction: lessons from the Colombian case*. OPHI Working Paper Nº102. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

Angulo, R., Y. Díaz, and R. Pardo. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010* [Multidimensional Poverty Index for Colombia (MPI-Colombia) 1997-2010]. Archivos de Economía, documento 382. Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia.

Arboleda, J. A., P. L. Petesch, and J. Blackburn. (2004). *Voices of the poor in Colombia: strengthening livelihoods, families, and communities*. Washington, DC: World Bank.

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2014). *Ley de Desarrollo y Protección Social* [Law of Development and Social Protection]. El Salvador.

Atkinson, A. B. (2003). "Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches." *The Journal of Economic Inequality*, 1 (1), 51-65. doi: https://doi.org/10.1023/A:102390352

Comisión para la Medición de la Pobreza. (2014). *Informe Final* [Final Report]. Chile: UNDP.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* [Methodology for multidimensional measurement of poverty in Mexico]. Mexico City: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).(2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* [Methodology for multidimensional measurement of poverty in Mexico]. Mexico City: CONEVAL.

Crocker, D. A., and I. Robeyns. (2009). "Capability and agency." In Morris, C. (ed.) *Amartya Sen* (pp.60-90). Cambridge: Cambridge University Press.

Decancq, K., and Lugo, M. A. (2008). *Setting weights in multidimensional indices of well-being*. Working Paper N°18. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

Deneulin, S. (2005). "Promoting Human Freedoms under Conditions of Inequalities: a procedural framework." *Journal of Human Development*, 6(1), 75-95. doi: https://doi.org/10.1080/146498805200034257

Deneulin, S., and J. Clausen. (2018). *Collective Choice and Social Welfare by Amartya Sen: A Review Essay with Reference to Development in Peru*. OPHI Working Paper Nº113. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. Boletín Técnico* [Monetary and Multidimensional Poverty in Colombia 2016. Technical Bulletin]. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Colombia - Encuesta Nacional de Calidad de Vida - ENCV 1997* [Colombia - Living Standards Measurement Study - LSMS 1997]. Bogotá: DANE.

Diario Oficial de la Federación. (2004). *Ley General de Desarrollo Social* [General Law of Social Development]. Mexico.

Drèze, J., and A. Sen. (2013). *An uncertain glory: India and its contradictions*. Princeton: Princeton University Press.

Fundación Superación de la Pobreza (FPS). (2010). *Voces de la Pobreza: Significados, representaciones y sentir de las personas en situación de pobreza a lo largo de Chile* [Voices of Poverty: Meanings, representations and feelings from people in poverty situation along Chile].

Grusky, D. B., and R. Kanbur, (eds.). (2006). *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press.

Gudynas, E. (2011). "Buen Vivir: Today's Tomorrow." *Development*, 54(4), 441-447. doi: https://doi.org/10.1057/dev.2011.86

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2015). *Índice de pobreza multidimensional: metodología* [Multidimensional Poverty Index: methodology]. San José: INEC.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2015). *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional* [New Methodology for Measuring Income and Multidimensional Poverty]. Serie de Documentos Metodológicos Nº28. MDS del Gobierno de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2016). *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes* [Methodology for measuring multidimensional poverty with environment and networks]. Serie de Documentos Metodológicos Casen Nº32. MDS del Gobierno de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2017). Informe de Desarrollo Social [Social Development Report]. MDS del Gobierno de Chile.

Moreno, C. (2016). "Defining MPI dimensions through participation: the case of El Salvador". In *Dimensions*, 1, 16-20. Multidimensional Poverty Peer Network.

Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN). (2017). "Using the MPI to Determine National Budgets in Costa Rica." In *Dimensions*, 4, 14-18. Multidimensional Poverty Peer Network.

Narayan, D., R. Chambers, M. K. Shah, and P. Petesch. (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Oxford: Oxford University Press.

Rio Group. (2006). *Compendium of best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro.

Robeyns, I. (2003). "Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities." *Feminist economics*, 9 (2-3), 61-92. doi: https://doi.org/10.1080/1354570022000078024

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STPP). (2014). *Plan de Desarrollo Nacional. Protección e Inclusión Social* [National Development Plan. Protection and Social Inclusion]. El Salvador: STPP.

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República and Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía (STPP and MINEC-DIGESTYC). (2015). *Medición Multidimensional de la Pobreza. El Salvador* [Multidimensional Measurement of Poverty. El Salvador]. San Salvador: STPP and MINEC.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión* [National Strategy of Inclusion]. Mexico.

Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Sen, A. (2017). *Collective Choice and Social Welfare: Expanded Edition*. London: Penguin Random House.

United Nations (UN). (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.*

United Nations Development Programme (UNDP). (2014). *La pobreza en El Salvador: Desde la mirada de sus protagonistas* [Poverty in El Salvador: From the view of its protagonists]. San Salvador: UNDP El Salvador.

United Nations Development Programme (UNDP). (2016). *Multidimensional progress: well-being beyond income*. New York: United Nations.

Walsh, C. (2010). "Development as *Buen Vivir*: Institutional Arrangements and (De)colonial Entanglements." *Development*, 53(1),15-21. doi: https://doi.org/10.1057/dev.2009.93

White, S., and J. Pettit. (2007). "Participatory approaches and the measurement of human well-being". In McGillivray, M. (ed.) *Human Well-Being. Concept and Measurement* (pp. 240-267). London: Palgrave Macmillan. doi: https://doi.org/10.1057/9780230625600_1

Zavaleta, D. (2017). "What are the dimensions and indicators most commonly used by countries in their national MPIs?" In *Dimensions*, 2, 13-17. Translated by Alicia Holliday. Multidimensional Poverty Peer Network.

Zavaleta, D., C. Moreno, and M. E. Santos. (2018). "La medición de la pobreza multidimensional en América Latina" [Multidimensional poverty measurement in Latin America]. En Deneulin, S.; Clausen, J. y Valencia, A. (eds.) *Introducción al enfoque de las capacidades: aportes para el desarrollo humano en América Latina* (pp.253-274). Buenos Aires: Ediciones Manantial and Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zavaleta, D., K. Samuel, and C. Mills. (2014). *Social Isolation: A Conceptual and Measurement Proposal*. OPHI Working Paper Nº67. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

Pobreza Multidimensional en Bahía Blanca: 2004-2017*

María Emma Santos† *y Jerónimo Etcheverry*‡

Resumen

En este trabajo se mide la pobreza multidimensional en una ciudad intermedia, Bahía Blanca, ubicada en el sur de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre 2004 y 2017. Se aplica un Índice de Pobreza Multidimensional, el cual comprende las dimensiones de vivienda, servicios básicos, estándar de vida, educación, empleo y protección social, utilizando doce indicadores. Se encuentra que hubo una disminución inambigua y sustancial de la pobreza multidimensional entre 2004 y 2009 y también entre 2009 y 2017, aunque en menor medida. Las estimaciones 2014-2017 no permiten realizar afirmaciones certeras de reducción o incremento. Se observa que en 2017 la situación social local era aún delicada.

Palabras clave: pobreza multidimensional, pobreza monetaria, Bahía Blanca, Argentina

Abstract

In this paper we measure multidimensional poverty in an intermediate city, Bahia Blanca, located in the south of Buenos Aires Province, Argentina, between 2004 and 2017. A Multidimensional Poverty Index is implemented, comprising the dimensions of housing, basic services, living standard, education, and employment and social protection, using twelve indicators. It is found that there is an unambiguous and substantial decrease of multidimensional poverty between 2004 and 2009, as well as between 2009 and 2017, although to a much lesser extent. Estimations for 2014-2017 do not allow asserting whether poverty decreased or increased. In 2017 the local social situation was still delicate.

Keywords: multidimensional poverty, monetary poverty, Bahia Blanca, Argentina.

JEL: I32, D31, O54

Fecha de recepción: 31/10/2018; Fecha de aceptación: 11/02/2019

*Agradecimientos: Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de CONICET PIP No 11220150100659CO y del Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE) del CONICET sobre Vulnerabilidad y Exclusión Social en Bahía Blanca. Una primera versión de este trabajo fue presentada en el panel sobre "Pobreza Multidimensional en Ciudades Intermedias: El Caso de Bahía Blanca" en la 2018 Conferencia Anual de la Human Development and Capability Association, Pontificia Universidad Católica Argentina, 30 agosto-1 septiembre. Agradecemos los comentarios recibidos de parte de los participantes.
† Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), UNS-CONICET. Departamento de Economía, UNS. San Andrés 800. 8000 Bahía Blanca. Email: msantos@uns.edu.ar. Oxford Poverty and Human Development Initiative, Universidad de Oxford, Reino Unido.
‡ Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca. Email: jetcheverry@creebba.org.ar.

I. Introducción

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 apunta a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; en tanto que el ODS 1.2 consiste en reducir al menos a la mitad la proporción de personas viviendo en la pobreza, en todas sus dimensiones, de acuerdo con definiciones nacionales. En este contexto, los procesos de urbanización se reconocen como centrales en las estrategias de reducción de la pobreza; más aún, evidencia empírica reciente sugiere que las ciudades secundarias o intermedias (en oposición a las grandes urbes) parecen tener un potencial clave en la performance de disminución de la pobreza (Christiaensen y Kanbur, 2018).[1]

Ubicada sobre la costa de la Provincia de Buenos Aires, Bahía Blanca es una de las ciudades que nuclea mayor población en el sur de Argentina, concentrando 301.000 personas (INDEC, 2010), constituyendo una ciudad intermedia.[2] Las principales actividades económicas son la producción industrial – plástico, acero, biodiesel, gas líquido, forrajes, productos químicos, entre otros – asociados al polo industrial localizado cerca del puerto, actividad comercial y exportación de productos primarios (soja, trigo, maíz, gas, aceite) por medio de uno de los principales puertos del país, Ing. White.[3]

Sin embargo, a pesar de su actividad económica dinámica, Bahía Blanca exhibe frecuentemente un desempeño preocupante en indicadores socioeconómicos clave. Por ejemplo, en la Figura 1 puede verse que la tasa de desocupación del aglomerado de Bahía Blanca ha estado desde 2003 al 2017 entre dos y tres puntos porcentuales por encima de la tasa de desocupación del total de aglomerados de menos de 500.000 habitantes (dentro de los que está Bahía Blanca) y en varios años también ha sido superior a la del total de aglomerados urbanos.[4]

Las Figuras 2 y 3 muestran las estimaciones oficiales de pobreza e indigencia (de ingresos) del INDEC entre 2003 y 2017 para el total de aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares, para el total de aglomerados de menos de 500.000 habitantes y para el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri. Como es sabido, las estadísticas oficiales de tasa de pobreza e indigencia entre 2007 y 2013 no son confiables, y entre el segundo semestre de 2013 y hasta 2015 inclusive, directamente no hubo estadísticas oficiales. Sin embargo, si bien el *nivel* de pobreza e indigencia estuvo subestimado entre 2007 y 2013, principalmente debido a una sub-estimación de la tasa de inflación, no es claro que el desempeño relativo de los diferentes aglomerados (es decir, la distribución de pobreza entre aglomerados) estuviera también distorsionado. Si bien la tasa de pobreza en Bahía Blanca está por lo general por debajo de la del total de aglomerados y de la del total de aglomerados de menos de 500.000 habitantes (Figura 2), la tasa de indigencia ha estado entre 2008 y 2013, y entre 2016 y 2018 en niveles similares y en varios casos por

[1] Véase también UN-HABITAT (2015).

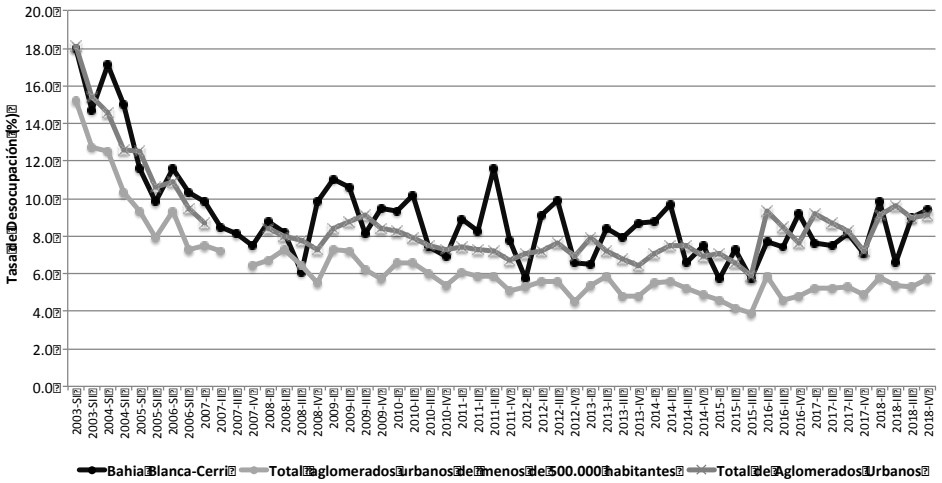
[2] Cada una de las cinco provincias que están al sur de Bahía Blanca (Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), tiene poblaciones por debajo de los 650.000 habitantes, en tanto que los dos departamentos de la provincia de Buenos Aires que están al sur de Bahía Blanca –Villarino y Patagones- tienen poblaciones de 30.000 habitantes cada uno (INDEC, 2010).

[3] Aproximadamente el 10% del total de las exportaciones de Argentina salen del puerto de Bahía Blanca (CREEBA, 2014a).

[4] Los aglomerados de menos de 500.000 habitantes son: Gran San Juan; Gran San Luis; Corrientes; Formosa; Gran Resistencia; Posadas; Gran Catamarca; Jujuy – Palpalá; La Rioja; Santiago del Estero – La Banda; Bahía Blanca – Cerri; Concordia; Gran Paraná; Río Cuarto; Santa Rosa – Toay; San Nicolás – Villa Constitución; Comodoro Rivadavia – Rada Tilly; Neuquén – Plottier; Río Gallegos; Ushuaia – Río Grande; Rawson – Trelew; Viedma – Carmen de Patagones.

encima de la del total de aglomerados urbanos, y que la del total de aglomerados urbanos de menos de 500.000 habitantes (Figura 3).

Figura 1: Tasa de Desocupación Bahía Blanca vs. Total de Aglomerados de menos de 500.000 habitantes y Total de Aglomerados Urbanos de la EPH, 2003-2018

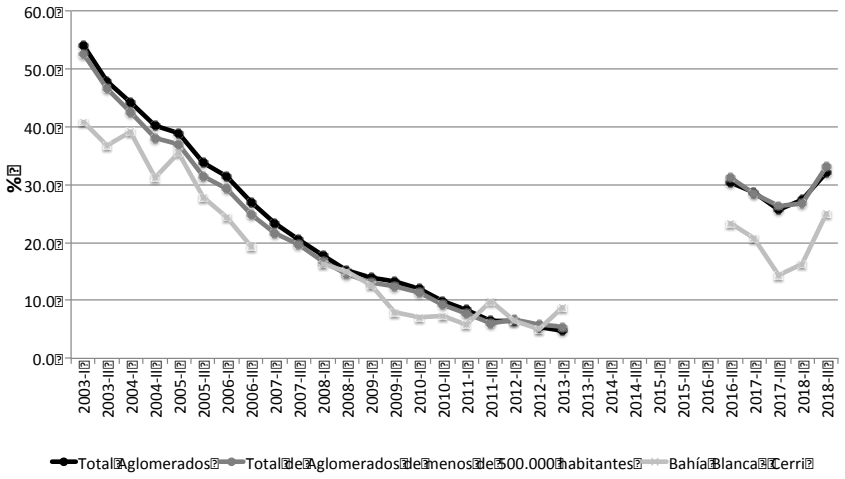


Notas: Elaboración propia a partir de las estimaciones reportadas por INDEC. Cabe señalar que del 2003 al 2006 las estimaciones son semestrales, en tanto que el resto son trimestrales. Esto se debe a que, recién en el tercer trimestre de 2006, se amplió la muestra de hogares de la EPH en los aglomerados de menos de 500.000 habitantes, de manera de permitir estimaciones trimestrales. Por otra parte, no se presentan datos del año 2007, debido a que la serie histórica de tasa de desocupación publicada por el INDEC no presenta información para el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri ni para el primer semestre, ni para el segundo semestre (en este último caso debido a que la EPH no se llevó adelante en el III trimestre de ese año). El INDEC tampoco ofrece estadísticas para el IV trimestre de 2015 y para el I trimestre de 2016, debido a que la institución estaba en una etapa de renormalización. Nótese, además, que el total de aglomerados relevados pasó de 28 a 31 a partir del tercer trimestre de 2006.

Así, en su configuración actual, la ciudad no parece poder lograr su potencial de ciudad intermedia, desempeñando un rol de articulación e intermediación entre el campo y las grandes metrópolis. Cabe notar que la ciudad no ha experimentado un crecimiento inesperado y rápido por migración o desarrollo, lo cual podría dificultar responder satisfactoriamente a la creciente demanda de vivienda y servicios.[5] Esto sugiere que hay características estructurales de la ciudad que hacen que encuentre limitaciones para poder incorporar adecuadamente a un nivel de vida aceptable a toda su población.

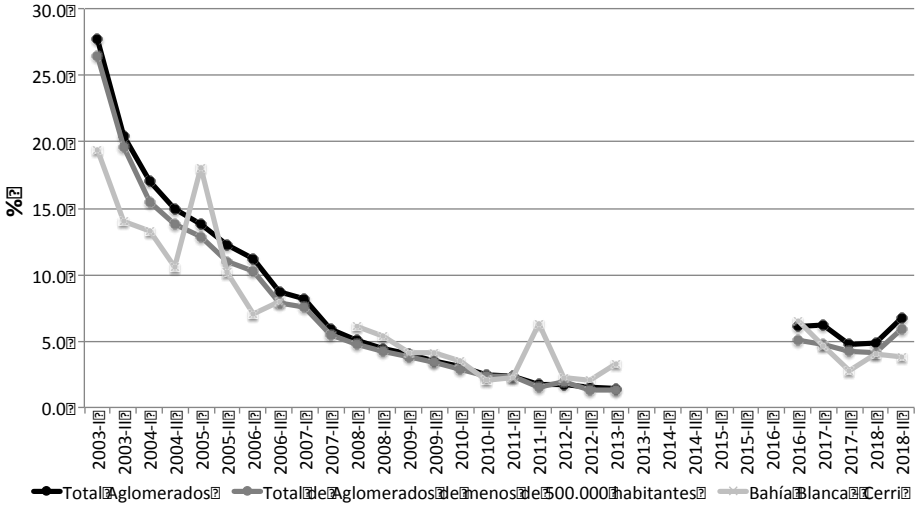
[5] La población del partido de Bahía Blanca en 1991 era de 271.191 habitantes, en 2001 era de 284.776, (es decir hubo un crecimiento inter-censal de un 4.6%), en tanto que en 2010 la población era de 301.572, con un crecimiento inter-censal de 5.9% (INDEC, 1991, 2001, 2010). Este crecimiento poblacional es de poco más de la mitad del crecimiento poblacional a nivel nacional, el cual fue del 10.6% entre 2001 y 2010, y sustancialmente menor que varios otros partidos de la Provincia de Buenos Aires, tales como el de Berazategui, el cual, con una población similar al de Bahía Blanca en 2001, tuvo un crecimiento poblacional inter-censal del 12%. Los 24 partidos del Gran Buenos Aires tuvieron un crecimiento poblacional inter-censal del 14%. En 2017 se estimaba para la ciudad de Bahía Blanca una población de 308.000 habitantes (CREEBBA, sitio web).

Figura 2: Tasas de Pobreza Oficiales – INDEC, 2003-2018



Notas: Elaboración propia a partir de las estimaciones reportadas por INDEC con datos de EPH.
No se reportaron estadísticas oficiales de pobreza para 2007 para el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri. La encuesta no se llevó adelante en este aglomerado en el tercer trimestre de ese año. Las estimaciones para el total de aglomerados y total de aglomerados de menos de 500.000 habitantes del segundo semestre de 2007, corresponden en realidad a estimaciones del cuarto trimestre de 2007 y primero de 2008. Entre el segundo semestre de 2013 y el primero de 2016 no se reportaron estadísticas de pobreza e indigencia oficiales. Las tasas de pobreza e indigencia reportadas entre 2007 y 2013 estuvieron subestimadas. Nótese que el total de aglomerados relevados pasó de 28 a 31 a partir del tercer trimestre de 2006.

Figura 3: Tasas de Indigencia Oficiales – INDEC, 2003-2018



Notas: Elaboración propia a partir de las estimaciones reportadas por INDEC.
No se reportaron estadísticas oficiales de indigencia para 2007 para el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri. La encuesta no se llevó adelante en este aglomerado en el tercer trimestre de ese año. Las estimaciones para el total de aglomerados y total de aglomerados de menos de 500.000 habitantes del segundo semestre de 2007, corresponden en realidad a estimaciones del cuarto trimestre de 2007 y primero de 2008. Entre el segundo semestre de 2013 y el primero de 2016 no se reportaron estadísticas de pobreza e indigencia oficiales. Las tasas de pobreza e indigencia reportadas entre 2007 y 2013 estuvieron subestimadas. Nótese que el total de aglomerados relevados pasó de 28 a 31 a partir del tercer trimestre de 2006.

Este trabajo busca ahondar en las estadísticas de pobreza, entendida en un sentido más comprehensivo que la pobreza monetaria, y en la caracterización de las privaciones que ha experimentado la población de Bahía Blanca en un ciclo político (2004-2015), y en la primera mitad de un nuevo ciclo político (2016-2017), utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A su vez, pretende ser un primer paso de diagnóstico para avanzar en un replanteo de la agenda y el diseño de políticas públicas a nivel local, y presenta en este sentido un valor añadido tanto a las estimaciones oficiales que pueden obtenerse del INDEC, como a trabajos de investigación referidos al total de aglomerados urbanos.

Con este fin, se estima un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), siguiendo la metodología de Alkire y Foster (2011), en su aplicación particular al caso de América Latina, según la propuesta de Santos et al. (2015) y Santos y Villatoro (2018). El IPM comprende doce indicadores agrupados en cinco dimensiones: vivienda, servicios básicos, educación, empleo y protección social y estándar de vida. Se estima el IPM para cuatro momentos en el tiempo: 2004, 2009, 2014 y 2017.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la Sección II se hace una breve revisión de la literatura de medición multidimensional de pobreza y aplicaciones al caso argentino. En la Sección III se describe sucintamente la metodología utilizada en este trabajo, tanto en lo que respecta al índice utilizado como a la fuente y tratamiento de los datos. En la Sección IV se presentan los resultados de las estimaciones y en la Sección V las conclusiones.

II. Medición Multidimensional: Antecedentes

La medición multidimensional no es nueva en la región; tiene sus inicios en la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (INDEC, 1984). La misma ha sido ampliamente utilizada desde mediados de los ’80, permitiendo la elaboración de mapas de pobreza con alto grado de desagregación (Feres y Mancero, 2001). Asimismo, el método NBI ha sido frecuentemente cruzado con el método de ingresos, dando lugar al método integrado o de tabla de contingencia (Beccaria y Minujin, 1985; Kaztman, 1989). Sin embargo, con el tiempo, los umbrales de privación de los indicadores NBI fueron quedando obsoletos y la metodología de agregación (proporción de hogares con una privación o más) tiene sus limitaciones.[6]

Durante la década de los 2000 hubo un surgimiento del interés en la literatura internacional de medición de pobreza multidimensional, extendiendo el marco axiomático de la medición por ingresos al caso multidimensional. Entre las medidas más utilizadas que siguieron un enfoque axiomático se encuentran Bourguignon y Chakravarty (2003) y Alkire y Foster (2011).[7] Desde el 2010, el PNUD publica el Índice de Pobreza Multidimensional Global para más de 100 países en desarrollo (PNUD, 2010), elaborado por Alkire y Santos (2010, 2014) en colaboración con el PNUD.[8]

[6] Para una revisión de medición multidimensional por conteo de privaciones en América Latina, véase cap. 4 de Alkire et al. (2015b) y Santos (2014).
[7] Para una revisión exhaustiva de metodologías de medición y análisis multidimensional véase el cap. 3 de Alkire et al. (2015b).
[8] Cabe señalar que por medición multidimensional en este trabajo se entiende índices que parten de un esquema de agregación de privaciones para un mismo individuo u hogar, permitiendo ver el grado de privaciones conjuntas o simultáneas, y luego a través de los individuos u hogar.

La disponibilidad de metodologías de medición multidimensional más robustas, sumado a una mayor disponibilidad de bases de datos de encuestas de hogares (las cuales se fueron haciendo regulares en América Latina durante los '90 y 2000), y de posibilidades computacionales de procesamiento de los mismos, dieron lugar a un renovado interés en la medición multidimensional en la región.

Algunos primeros estudios de medición multidimensional en la región fueron los de Amarante et al. (2008) y Arim y Vigorito (2007) para el caso de Uruguay; Conconi y Ham (2007) para el caso de Argentina; y Lopez-Calva y Rodriguez-Chamussy (2005), y Lopez-Calva y Ortiz-Juarez (2009) para el caso de México. Santos et al. (2010) proponen refinamientos al método NBI, siguiendo la metodología de Alkire y Foster (AF de ahora en más) y Battiston et al. (2013), y ofrecen una estimación de índices de pobreza multidimensional con los índices de AF y de Bourguignon y Chakravarty (2003). Por su parte, desde el 2004, el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina (ODSA) implementa una encuesta en grandes aglomerados urbanos, recolectando información sobre una gran cantidad de dimensiones. En varios de los Informes de la Deuda Social Argentina se presentaba un indicador compuesto de privaciones, utilizando la metodología de componentes principales (ODSA, 2009). Luego, en Salvia et al. (2015, 2017), se implementa el método Alkire y Foster (2011). Paz (2014) y Arévalo y Paz (2015) también realizan estimaciones de un IPM, y comparan el desempeño de las regiones de Argentina. A su vez, CEPAL (2013) presentó una primera propuesta de un IPM para América Latina; luego CEPAL (2014) introdujo una segunda versión de un IPM regional, elaborada por Santos et al. (2015) y Santos y Villatoro (2018).

El renovado interés por la medición multidimensional ha excedido el ámbito académico en la región y al momento hay nueve países de América Latina que han introducido IPMs oficiales: Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México and Panamá (Santos, 2019). Esto, en combinación con el eco que ha tenido la pobreza multidimensional en los ODS, expresa la relevancia de complementar las mediciones de pobreza monetaria con la consideración de la pobreza en otras dimensiones más allá del ingreso.

En efecto, un punto a remarcar es que la medición multidimensional se puede asociar a la medición de pobreza por el método directo (vs. el indirecto que constituye el ingreso), y en este sentido permite la implementación de una medición desde el enfoque de capacidades de Sen (1999). Lógicamente, el grado en que esto pueda llevarse a la práctica depende de las posibilidades que ofrezcan los datos, en tanto en las encuestas de hogares suelen predominar los indicadores de acceso a bienes y servicios por sobre los indicadores de funcionamientos. Pero aun con estas limitaciones, la medición multidimensional permite una medición más comprehensiva y precisa de la pobreza. En la aplicación aquí implementada, el IPM combina indicadores de pobreza no monetaria con indicadores de pobreza monetaria. Es decir, se convierte en un método híbrido o combinado (directo e indirecto) de medición de pobreza.

III. Metodología

III.1. El Índice de Pobreza Multidimensional: estructura

En este trabajo se implementa el Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (IPM-LA de ahora en más) propuesto por Santos et al. (2015) y Santos y Villatoro (2018). Este índice tiene la estructura de una de las medidas propuestas por Alkire y Foster (2011), la medida M_0 o ratio de recuento ajustado, la cual se define a continuación.

Sea $x_{ij} \in \mathbb{R}_+$ el desempeño del individuo $i = 1, \dots, n$ en el indicador $j = 1, \dots, d$, y sea z_j el umbral de privación del indicador j. Un individuo está privado en dicho indicador si su desempeño en el mismo es menor al umbral de privación establecido. Así, el estado de privación de una persona en el indicador j se representa como una variable dicótoma $g_{ij}^0 = 1$ cuando $x_{ij} < z_j$ y $g_{ij}^0 = 0$ en caso contrario. Luego, la privación de cada persona en cada indicador se pondera por el peso relativo de cada indicador dada por w_j, de tal manera que $\sum_j w_j = 1$. A continuación, se obtiene el puntaje de privación de cada individuo, definido como la suma ponderada de los puntajes de privación $c_i = \sum_{j=1}^{d} w_j g_{ij}^0$.Finalmente, el puntaje de privación c_i se compara con el umbral de pobreza "k" para determinar si el individuo es o no pobre. Este umbral representa la proporción mínima de privaciones que dicho individuo debe mostrar para ser identificado como pobre: una persona es pobre si $c_i \geq k$.

Las privaciones de aquellos que no fueron identificados como pobres son ignoradas; técnicamente, son censuradas. Formalmente, las privaciones censuradas se definen como $g_{ij}^0(k) = g_{ij}^0$ cuando $c_i \geq k$ y $g_{ij}^0(k) = 0$ en caso contrario. Análogamente, el puntaje de privación censurado se define como $c_i(k) = \sum_{j=1}^{d} w_j g_{ij}^0(k)$.

Una vez que se ha identificado a las personas en situación de pobreza multidimensional, la medida M_0 combina dos subíndices fundamentales: la proporción de personas pobres en el caso bajo estudio o *incidencia* de la pobreza y la *intensidad* con la que esa pobreza se manifiesta, dada por el promedio ponderado de las privaciones entre los pobres. Formalmente la proporción de las personas pobres viene dada por $H = q/n$, donde q es el número de pobres multidimensionales y n es el total de la población bajo estudio. La intensidad de la pobreza está dada por $A = \sum_{i=1}^{n} c_i(k)/q$. Finalmente, la medida M_0 es el resultado de combinar ambas medidas. Formalmente:

$$M_0 = H \times A = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{d} w_j g_{ij}^0(k) \qquad (1)$$

La medida M_0 permite realizar descomposiciones por subgrupos poblacionales. Esta posibilidad no puede ser aprovechada en esta aplicación por el pequeño tamaño de muestra del aglomerado de Bahía Blanca-Cerri.

También se puede realizar una descomposición por indicador y/o dimensión en particular. Para esto se deben tener en cuenta las ratios de recuento censurado (RRC) de cada indicador. Los RRC se obtienen sumando el número de personas que han sido identificadas como pobres *y* a la vez están privadas en el indicador en particular y dividiendo esto por el total de la población. La contribución de cada indicador *j* al total de pobreza se obtiene como:

$$\text{Contribución del indicador } j \text{ al IPM} = \frac{w_j RRC_j}{IPM_{total}} * 100 \qquad (2)$$

La utilización de la medida M_0 se basa en su conveniencia dada por las propiedades que satisface. Específicamente: (a) Satisface la propiedad de "monotonicidad dimensional", la cual implica que si aquellos que han sido identificados como pobres se ven privados en un indicador adicional, el índice de pobreza se incrementa; (b) Permite realizar descomposiciones por subgrupos poblacionales y por dimensiones y/o indicadores; (c) Es robusta a la utilización de variables ordinales, dado que dicotomiza los resultados individuales en privado y no privado. Esto implica que las estimaciones de pobreza no se modifican ante cambios en la escala de las variables.

III.2. El IPM-LA adaptado para Argentina: composición

Como se presenta en la Tabla 1, el IPM-LA se compone de cinco dimensiones: vivienda, servicios básicos, estándar de vida, educación, y empleo y protección social. El IPM-LA fue construido como un instrumento que permitiera monitorear la pobreza en la región, con las encuestas de hogares disponibles de manera regular. Tiene varias diferencias con el IPM-Global (Alkire y Santos, 2010, PNUD, 2010). La más importante es que incluye un componente de privación monetaria y, en virtud de la limitación de las fuentes de datos utilizadas, no incluye buenos indicadores de la dimensión de salud. La inclusión de la dimensión de ingresos puede verse como una ventaja o como una desventaja. Es una ventaja, en tanto permite sintetizar en una única medida el comportamiento agregado de la pobreza, incluyendo pero no limitándose a las privaciones de ingreso; "la atracción poderosa de una única cifra titular" (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009, p.63); pero también puede verse como una desventaja, en tanto el IPM podría terminar siendo liderado por lo que ocurra con la pobreza monetaria, predeciblemente más sensible a los ciclos económicos que los indicadores no-monetarios de pobreza (Santos, 2019).

El IPM-LA parte del núcleo básico de las NBI tradicionales en la región, pero utiliza umbrales más exigentes, acordes con los mayores estándares de vida actuales. Agrega, a su vez, la dimensión social de empleo y protección social para captar un estado de vínculos precarios con las instituciones de la sociedad. CEPAL (2014) y Santos y Villatoro (2018) ofrecen una discusión de la selección de los indicadores, y Santos (2019) analiza con más detalle la cuestión de la inclusión o no del indicador de ingresos. El índice multidimensional reportado en Banco Mundial (2018) incluye la dimensión monetaria.

La Tabla 1 presenta los umbrales utilizados para cada indicador. En la dimensión de **vivienda** se considera: materiales de la vivienda, hacinamiento y régimen de tenencia de la vivienda. En **servicios básicos**: acceso a agua potable, saneamiento y energía; en el IPM-LA se considera tanto acceso a electricidad como energía utilizada para cocinar, pero la EPH no ofrece información sobre electricidad, por lo cual solo se incluye fuente de energía utilizada para cocinar. En la dimensión de **educación** se considera asistencia de los niños en edad escolar a la escuela, rezago escolar de niños que estén asistiendo a la escuela y nivel educativo de los miembros del hogar de 20 años y más. En **empleo y protección social** se incluye un indicador de empleo y otro de acceso a la protección social. El indicador de protección social cubre dos aspectos: contribución a un seguro de salud y contribución al sistema de seguridad social o percepción de jubilación. Para la dimensión de **estándar de vida** el IPM-LA incluye un indicador de ingresos y otro de bienes durables. Como la EPH no ofrece información sobre bienes durables del hogar, se

utiliza sólo el indicador de ingreso, otorgándosele el total de ponderación de esta dimensión.

Como puede notarse de la definición de los umbrales, los indicadores de las dimensiones de educación y protección social son a nivel de hogar, para lo cual se asume que existen externalidades positivas y negativas intra-hogar. En particular, si al menos un niño en edad escolar no está asistiendo a la escuela, todos los miembros del hogar son contados como privados en esta dimensión. Lo mismo se aplica al caso de los niños con rezago escolar. Los hogares que no tienen niños se consideran no-privados en estos indicadores. El indicador de empleo define como privados a todos los miembros de un hogar donde al menos un miembro está desempleado, con trabajo sin remuneración o es un trabajador desalentado. De este modo, la transformación de los logros a nivel individual en estos indicadores a nivel de hogar sigue un criterio de unión (si al menos algún miembro está privado, todo el hogar esta privado), lo cual asume la presencia de una externalidad negativa intra-hogar.

A su vez, el indicador de logro educativo y de protección social, asumen la presencia de externalidades positivas, y utilizan un criterio de intersección al ir de lo individual al indicador a nivel de hogar. En particular, si *ningún* miembro de 20 a 59 años o más ha completado la baja secundaria y ningún miembro de 60 años o más tiene el primario completo, todo el hogar se considera privado en educación. Nótese que si hubiera una persona con logro educativo adecuado, este criterio sería "suficiente", bajo el supuesto de que sus capacidades inciden positivamente en el resto de los miembros del hogar (Basu y Foster, 1998). Análogamente, el hogar está privado en protección social si *ningún* miembro tiene cobertura de obra social contributiva (no cuentan los servicios de salud pública), o si *ningún* miembro ocupado está aportando a la seguridad social, o si *ningún* miembro jubilado está percibiendo haber jubilatorio.[9]

El umbral monetario utilizado corresponde a la Canasta Básica Total, y no sólo a la alimentaria, en tanto ofrece una base más completa para identificar la privación de ingresos. Los detalles de la definición del umbral monetario se precisan en la siguiente sección.

El IPM-LA contiene información muy limitada en la dimensión de salud. Sería muy fructífero poder incluir indicadores que capten directamente ciertos resultados o funcionamientos esenciales, tales como el estado nutricional y el estado de salud. Los datos de la EPH sólo permiten incorporar el acceso a cobertura de salud, lo cual, aún con sus limitaciones, es importante, tal como es reconocido en el ODS 3.8.

La estructura de ponderación es la siguiente. Las dimensiones de vivienda, servicios básicos, estándar de vida y educación reciben una ponderación igual a 22.22%, en tanto que la dimensión de protección social tiene una ponderación de 11.11%. Los pesos dentro de las dimensiones están igualmente distribuidos en el caso de vivienda, servicios básicos y educación. En el caso de empleo y protección social, el empleo recibe una ponderación que es dos veces la de protección social. Esto resulta en que todas las

[9] Puede argüirse que en el caso de la protección social, la presencia de externalidades positivas es más débil, especialmente en lo que respecta a cobertura de salud (que no es transferible a otros miembros). En ese sentido, el indicador es algo conservador. Pero a su vez, nótese que se utiliza un criterio de unión entre la presencia de las diferentes privaciones (obra social, aportes a la seguridad social y percepción de haberes). Por otra parte, es un indicador con una incidencia de privación elevada (entorno al 40%), con lo cual, utilizar un criterio de unión para cada sub-indicador, daría una preponderancia aún mayor a las privaciones en protección social.

privaciones tienen el mismo peso (7.4%) excepto la de protección social (3.4%) e ingresos, que recibe toda la ponderación de la dimensión porque no se cuenta con el indicador de bienes durables.[10]

El motivo para darle un menor peso a la dimensión de empleo y protección social reside, en primer lugar, en que las privaciones contenidas en esta dimensión van un paso más allá de la concepción tradicional de la pobreza no-monetaria en la región; y en segundo lugar, en que la ponderación efectiva de un indicador es el resultado no sólo de la ponderación explícita, sino también del nivel de privación que existe en ese indicador. Como se verá en la Sección IV, las tasas de privación en empleo y protección social (especialmente en el segundo indicador) son altas (dados los umbrales utilizados). De modo que se sigue la práctica frecuentemente usada de pesar menos a las privaciones más prevalecientes (Decancq y Lugo, 2012, Desai y Shah, 1988).

En el IPM-LA completo, el indicador de ingresos recibe el doble de ponderación que el de bienes durables, tal que ingresos pesa 14.8% y bienes durables 3.4%. La mayor ponderación del ingreso se justifica por el hecho de que, en economías mercantilizadas, el ingreso es un *medio* importante de acceso a la satisfacción de necesidades y porque actúa como subrogante de indicadores que no pudieron ser incluidos. En su aplicación a Argentina, como no se dispone del indicador de bienes durables, el de ingresos recibe una ponderación de 22.22%.

Finalmente, en lo que respecta al umbral de pobreza, se presentan estimaciones para todo el rango de valores de *k* relevante. En el análisis de la evolución de los componentes del IPM (incidencia e intensidad), se trabaja con un valor de *k* intermedio de $k = 25\%$. Con ese umbral es necesario estar privado en el equivalente de una dimensión completa y algo más; es decir, la pobreza monetaria no es suficiente para ser identificado como multidimensionalmente pobre, lo cual puede resultar algo exigente.

Santos et al. (2015) y Santos y Villatoro (2018) ofrecen un amplio análisis de robustez, tanto con respecto a los umbrales de los indicadores utilizados, los agrupamientos de los mismos y las ponderaciones. Los autores encuentran que los ordenamientos de pobreza entre países obtenidos con el IPM-LA son altamente robustos a modificaciones razonables en estos parámetros.

[10] En el IPM-LA, el indicador de ingresos recibe el doble de ponderación que el de bienes durables, tal que ingresos pesa 14.8% y bienes durables 7.4%.

Tabla 1. Índice multidimensional de pobreza para América Latina –adaptado a Argentina: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones

Dimensiones	**Indicadores de privación: personas que viven en…**	**Ponderación (porcentajes)**
Vivienda		**22,2**
Precariedad de los materiales de la vivienda [a]	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales).	7,4
Hacinamiento	Hogares con tres o más personas por cuarto.	7,4
Tenencia insegura de la vivienda	Hogares que i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas.	7,4
Servicios básicos		**22,2**
Carencia de fuentes de agua mejoradas [b]	Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - red pública fuera del terreno; - pozos no protegidos o sin bomba a motor; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros.	7,4
Carencia de saneamiento mejorado [b]	Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; - con baño compartido, o - que no disponen de servicio higiénico.	7,4
Carencias de energía [c]	Hogares que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar.	7,4
Educación		**22,2**
Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.	7,4
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo a su edad.	7,4
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: - personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completo, y - personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa.	7,4

Tabla 1 (continuación): Índice multidimensional de pobreza para América Latina – adaptado a Argentina: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones

Dimensiones	**Indicadores de privación: personas que viven en…**	**Ponderación (porcentajes)**
Empleo y protección social		**11,1**
Desocupación [d]	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años de edad está en alguna de las siguientes situaciones: - desempleada; - empleada sin remuneración, o - es un trabajador desalentado.	7,4
Precariedad de la protección social	Hogares donde se cumplen al menos una de las siguientes condiciones: - ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo, o - ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo, o - ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones	3,7
Estándar de vida [e]		**22,2**
Insuficiencia de recursos [f]	Hogares con ingresos por adulto equivalente insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CBT de INDEC para 2004; CBT de FIEL para 2009-2017).	22.2

Notas: CEPAL (2014) y Santos y Villatoro (2018).
[a] La EPH no brinda información sobre el material predominante en las paredes, de manera que este material fue ignorado.
[b] Agua y saneamiento tienen umbrales diferentes en áreas rurales en el IPM-LA, los cuales no son aplicables aquí, puesto que la EPH sólo recolecta datos en aglomerados urbanos.
[c] El IPM-LA considera también falta de acceso a electricidad pero, puesto que esta información no está disponible en la EPH, sólo se considera el combustible utilizado para cocinar.
[d] De acuerdo a la información recabada por la EPH, un trabajador desalentado se define como aquel que a la pregunta de por qué motivo no buscó trabajo en los últimos 30 días, respondió la opción "se cansó de buscar trabajo" o la opción "hay poco trabajo en esta época del año".
[e] El IPM-LA incluye un indicador de bienes durables en la dimensión de estándar de vida, que aquí no ha podido ser incluido por falta de información en la EPH.
[f] El IPM-LA utiliza la definición de ingreso per cápita del hogar, en tanto que esta aplicación utiliza la definición de ingreso por adulto equivalente de acuerdo con la última especificación metodológica de INDEC (2016b).

III.3. Fuente, procesamiento de los datos y líneas de pobreza monetaria

Para el cálculo del IPM se utilizan los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC), utilizando los cuatro trimestres de los años 2004, 2009, 2014 y 2017. Las razones por las cuales se eligieron estos puntos en el tiempo obedecen a que, en primer lugar, se busca estimar la evolución de la pobreza multidimensional tomando como punto de partida un año de salida de la crisis económica y social, pasando por una crisis internacional, incluyendo un año próximo a la conclusión de un ciclo político de extensa duración, y terminando con el año 2017 por tratarse del año más reciente con información completa

(de los cuatro trimestres) disponible.[11] A su vez, se trata de un punto medio del nuevo ciclo político iniciado en 2016, lo cual hace interesante incluirlo en el análisis.

Cabe destacar que, como es de público conocimiento, el INDEC estuvo intervenido entre el año 2007 y 2015. Durante ese lapso, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) estuvo sub-valuado, lo cual llevo a una subestimación del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT), dando lugar a estimaciones artificialmente bajas de las tasas de indigencia y pobreza. Esto motivó el surgimiento de estadísticas de pobreza alternativas por parte de consultoras privadas y por el ODSA.[12]

Por este motivo, si bien para el año 2004 se utilizaron las CBT del INDEC para la identificación de pobreza monetaria, para los años 2009 y 2014 se utilizó la CBT que estima la Fundación de Investigaciones Latinoamericanas (FIEL) desde el año 2009 (FIEL, 2009-2017). La CBT computada por FIEL utiliza la misma metodología que utilizaba el INDEC hasta el 2013, solo que con una valorización de precios ajustada a la realidad. La composición de alimentos de la CBA de FIEL corresponde a la definida en IPA/INDEC (1985; 1988). La actualización de precios de FIEL corresponde a la de Capital Federal. En este trabajo, esta canasta fue ajustada por el coeficiente de Paridad de Poder de Compra del Consumidor[13] (PPCC) que utilizaba el INDEC para la región Pampeana, de 0.949 (INDEC, 2002). Si bien esta línea de pobreza monetaria no es la ideal para utilizar para un aglomerado del interior, es lo que se consideró más apropiado de lo que estaba disponible.

Cabe señalar a su vez que FIEL (2016) realizó una revisión retroactiva del valor de las CBT para los años previos, las cuales afectan en este trabajo a las líneas de pobreza utilizadas para 2009 y 2014. La revisión consistió en que se actualizaron los ponderadores del IPC de FIEL (utilizado para el cómputo de la inversa del coeficiente de Engel) de acuerdo con la información de la Encuesta de Gastos de los Hogares del año 2005. A su vez, se actualizó la base del índice, utilizando como referencia el promedio del año 2012 (FIEL, 2016). Estas revisiones afectan sensiblemente las estimaciones de pobreza monetaria del año 2014, y consecuentemente su comparación con las estimaciones para 2017. Cabe señalar sin embargo que estas revisiones están en línea con las que introdujo el INDEC en 2016, y las CBT que FIEL venía computando con la antigua metodología fueron discontinuadas después de 2016. En esencia, si se utiliza la versión original de las CBT de FIEL para 2009 y 2014, se favorece la comparación con la CBT de 2004 (ya que se continua con la metodología que venía utilizando INDEC), pero las mismas no son estrictamente comparables con las estimaciones de 2017. Si se utiliza la versión de las CBT de revisadas para 2009 y 2014, esto afecta a la comparabilidad con 2004, pero favorece la comparación con 2017. En este trabajo se presentan estimaciones con ambas alternativas de CBT de FIEL para los años 2009 y 2014.

Las estimaciones de pobreza monetaria para el año 2017 presentan cuestiones adicionales. Luego de la normalización del INDEC a fines de 2015, se reanudaron en 2016 las estimaciones de pobreza por ingresos. El INDEC realizó una serie de mejoras

[11] Se toma al año 2004 como punto inicial en la estimación para garantizar la comparabilidad de los datos debido a que en el año 2003 el INDEC introdujo modificaciones significativas en la EPH, tanto en su estructura como su periodicidad, entre otros aspectos (INDEC, 2003).
[12] Véase por ejemplo ODSA (2011).
[13] El coeficiente de PPCC mide la "relación entre el costo de una canasta de bienes y servicios representativos del consumo de la población urbana de una región determinada y el costo que esa misma canasta tendría si se pudiera adquirir a los precios medios de otra región que se toma como base para las comparaciones" (INDEC, 2002, p.1)

metodológicas en la medición de pobreza monetaria. No solo la valorización de la CBT comenzó a realizarse con un IPC creíble, sino que se modificaron las siguientes cuestiones: (a) teniendo en cuenta los patrones de consumo relevados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGHo) de 2004/05 se actualizó la composición alimentaria de la CBA, incorporando el concepto de densidad nutricional[14]; (b) con base en (a), se elaboró una CBA *propia* de cada región del país (en vez de utilizar un coeficiente de ajuste); (c) se modificó la escala de adulto equivalente; (d) se incorporó la práctica de expandir la CBA por una inversa del coeficiente de Engel propia de cada región para obtener la CBT. Estas mejoras metodológicas inducen a modificaciones en las estimaciones de las tasas de pobreza e indigencia.

A su vez, hubo una modificación importante en el tratamiento de los ingresos faltantes. Hasta el 2015, cuando un hogar no respondía alguna fuente de ingreso, se imputaba su ingreso utilizando la metodología de *hot-deck*. En cambio, a partir de 2016, se implementa una metodología de ajuste a partir de la aplicación de ponderadores específicos para las variables de ingreso.[15]

En vistas de todas estas modificaciones, tanto en la presentación de los microdatos como en la metodología de estimación de pobreza, se presentan algunos problemas de comparabilidad entre las estimaciones de 2014 con las que se puedan obtener para 2017.[16] Para minimizar estos problemas se procedió de la siguiente manera. Todas las estimaciones del indicador de privación monetaria (2004 a 2017) utilizan la nueva escala de adulto equivalente definida por INDEC (2016b). La identificación de hogares con privación monetaria se realizó comparando el ingreso total familiar con la CBT multiplicada por el total de adultos equivalentes del hogar. En cuanto a la CBT utilizada en 2017, se presentan las estimaciones obtenidas utilizando la CBT de FIEL, la cual es comparable con la CBT de FIEL revisada para 2009 y 2014. En ese caso, la única diferencia metodológica (inevitable) en las estimaciones de 2017 es que se utiliza el ponderador específico de ingresos (variable *pondih* de la EPH), en vez del ponderador general (*pondera*).[17] Sin embargo, en la Sección IV.4 también se presentan para 2017 las estimaciones obtenidas con la línea oficial del INDEC. Las estimaciones con la línea de FIEL privilegian la comparabilidad en el tiempo, en tanto que las estimaciones con la línea del INDEC privilegian una estimación reciente más precisa.

Para todos los años, e independientemente de la fuente del valor de las CBT, se utilizó para cada trimestre el valor promedio de la CBT de los tres meses. Los diferentes valores de las CBT utilizados están detallados en lal Tabla A.2 del Anexo. La Tabla A.1 presenta los tamaños muestrales de cada año.

[14] "El concepto de densidad nutricional se refiere a una medida de calidad de la dieta que expresa la relación entre el contenido de cada nutriente y la energía. De esta manera, una vez cubierta la necesidad energética, también se asegura la necesidad de nutrientes" (INDEC, 2016, p. 8).
[15] La metodología contempla la no respuesta, corrigiéndola según el aglomerado donde se presenta y, dentro de los aglomerados, según el estrato de la muestra (INDEC, 2017).
[16] Tornarolli (2018) explica en detalle todas las modificaciones metodológicas introducidas por el INDEC para el computo de la pobreza y la indigencia, evaluando el impacto de cada una en las estimaciones obtenidas; a su vez presenta series comparables de pobreza e indigencia en el tiempo utilizando la nueva metodología del INDEC.
[17] Si se quisiera garantizar la comparabilidad perfecta, debería o bien implementarse la metodología *hot-deck* que el INDEC utilizó hasta 2015 para las estimaciones del 2017, o bien aplicar el ponderador de ingresos de 2017 para las estimaciones anteriores. Sin embargo, dado que INDEC no hace publicas ninguna de las dos metodologías, esto implicaría un trabajo adicional que es en sí mismo un trabajo de investigación aparte y excede el alcance de este trabajo.

Además del conocido problema de la distorsión en las estimaciones oficiales de inflación por parte del INDEC entre 2007 y 2015, hubo distorsiones menos visibles en la recolección de los datos de la EPH. INDEC (2016a) señala que hubo problemas en términos de la cobertura geográfica, falta de capacitación conceptual y operativa del personal responsable del proceso de recolección de los datos y utilización de prácticas sesgadas para la realización del trabajo de campo, entre otros. A su vez, el organismo público destaca el incremento significativo en la tasa de no respuesta de los hogares. A diferencia del problema de estimación de la inflación para la correspondiente valuación de la CBA y CBT, estas otras distorsiones no son sencillas de enmendar a posteriori, por lo cual se realizan las estimaciones con los datos disponibles, a sabiendas de que las mismas pueden ser imprecisas.

Una última aclaración metodológica necesaria es que la muestra de la EPH para el aglomerado de Bahía Blanca es pequeña, específicamente de entre 380 y 550 hogares por trimestre (entre 1500 y 2100 hogares al año). Esto redunda en un error de muestreo que, si bien está presente en toda encuesta, se hace más significativo en este caso, con coeficientes de variación de las estimaciones puntuales mayores al 12%. Por este motivo se utiliza la técnica de *bootstrap* para obtener intervalos de confianza de las estimaciones puntuales obtenidas y poder realizar afirmaciones más certeras sobre la evolución de la pobreza multidimensional.[18] Se tomaron 1000 muestras de hogares, con reemplazo, a partir de la muestra de cada año y se estimó el IPM, el H y el A para cada muestra. Con esos valores se construyeron los intervalos de confianza de cada medida al 95%.

Una señal adicional de las limitaciones de la EPH para estudios pormenorizados de pobreza en el aglomerado de Bahía Blanca es que, de acuerdo con la encuesta, la proporción de población que habita en villa de emergencia es inferior al 1% (es decir, menos de 3000 personas en villas), algo que es claramente una subestimación muy importante. En efecto, el relevamiento de TECHO (2016) indicaba que hay 16 asentamientos, villas o barrios precarios en Bahía Blanca, con un total de 3050 familias lo cual, a un tamaño familiar estándar de cuatro personas (que es una estimación muy conservadora, especialmente para hogares en situación de pobreza), lleva a un total de 12.200 personas. Esto sugiere que, además del error de muestreo, la EPH tiene un error de cobertura: el diseño muestral no parece representar de manera apropiada a la población que se quiere medir.

IV. Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos organizados en dos secciones. En primer término, se analiza la evolución temporal de la pobreza multidimensional en Bahía Blanca en el período bajo estudio, analizando la performance del IPM agregado, de sus dos grandes componentes –incidencia e intensidad– y de sus componentes dimensionales –la privación monetaria y las privaciones no-monetarias. En segundo término, se ofrece un panorama de la composición de la pobreza multidimensional en 2017 por grupos de intensidad y se presentan cruces entre la pobreza multidimensional, la pobreza monetaria y la indigencia. Vale señalar que los resultados aquí presentados

[18] Los errores estándar estimados mediante *bootstrap* tienen algunas ventajas por sobre los errores estándar analíticos, siendo la primera de ellas que en presencia de muestras pequeñas los errores estándar analíticos calculados por medio de aproximaciones asintóticas basadas en el Teorema Central del Límite pueden ser imprecisos (Alkire et al., 2015).

correspondientes al aglomerado de Bahía Blanca-Cerri siguieron una tendencia similar a la del agregado nacional, pero en niveles menores, como puede observarse en la Figura A.1 del Apéndice. [19]

IV.1. Evolución de la pobreza multidimensional en Bahía Blanca

Las Figuras 4.A y 4.B presentan las estimaciones del IPM o tasa de recuento ajustada (M_0), para Bahía Blanca para diferentes umbrales de pobreza *k*, desde 10% hasta 50% para los cuatro años bajo estudio. Se presentan tanto las estimaciones puntuales del IPM para cada año y valor del *k*, como el límite inferior y el límite superior de cada estimación, dado por el intervalo de confianza obtenido por medio del remuestreo (*bootstrap*). La diferencia entre las dos Figuras es que en la Figura 4.A se utiliza para el valor de línea de pobreza por ingresos de 2009 y 2014 el valor de la CBT de FIEL revisado en 2016, el cual tiene diferencias metodológicas con la CBT de 2004, pero es comparable con el valor de 2017. En cambio, en la Figura 4.B se utiliza para el valor de línea de pobreza por ingresos de 2009 y 2014 el costo de la CBT de FIEL sin revisiones, el cual es metodológicamente igual al de la CBT de 2004, pero no es estrictamente comparable con el valor de 2017. En estas Figuras no se incluyen estimaciones del IPM utilizando para la privación monetaria la línea de pobreza de INDEC 2017 porque la misma es completamente diferente de la línea de INDEC en 2004 y de las de FIEL, y por ende no permite realizar comparaciones en el tiempo con las estimaciones previas.

En las Figuras 5.A y 5.B se presentan las estimaciones del IPM para un k=25%, presentando también las estimaciones de los dos subíndices: H, la incidencia de la pobreza multidimensional, y A, la intensidad de la misma, para las valorizaciones alternativas de la CBT en 2009 y 2014, en todos los casos con sus intervalos de confianza.

En lo que respecta a la composición del IPM, la Figura 6 presenta la evolución de la pobreza monetaria en el aglomerado, considerando las líneas alternativas de FIEL, cada estimación con sus correspondientes intervalos de confianza. Finalmente, las Figuras 7 y 8 consideran las privaciones no-monetarias. En la Figura 7 se presentan las tasas de privación por indicador, es decir, el porcentaje de personas en hogares privados en cada uno de los indicadores, en tanto que en la Figura 8 se presentan las tasas de privación censuradas, es decir, el porcentaje de personas en *hogares pobres* (de acuerdo con un k=25%) privados en cada uno de los indicadores. Vale aclarar que en este caso no se ofrecen los intervalos de confianza de cada estimación, de manera que los resultados por indicador son orientativos pero la información no es suficiente para afirmar si las diferencias de cada indicador en el tiempo son estadísticamente significativas. Sin embargo, estos cambios están contenidos en las estimaciones agregadas del IPM sobre las cuales se reportan los intervalos de confianza.

[19] González y Santos (2018) analizan la evolución del IPM aquí utilizado para el agregado de aglomerados urbanos de la EPH.

Figura 4.A. Estimaciones del IPM para Bahía Blanca para diferentes valores de k, 2004-2017. Intervalos de Confianza al 95% obtenidos con bootstrap.

(Estimaciones que consideran líneas de pobreza monetaria construidas con la CBT con revisiones de FIEL (2016) para los años 2009, 2014 y 2017)

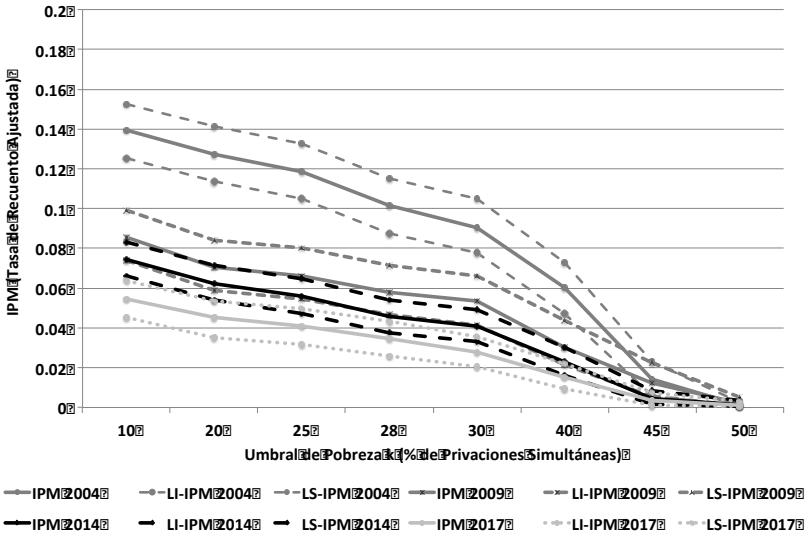
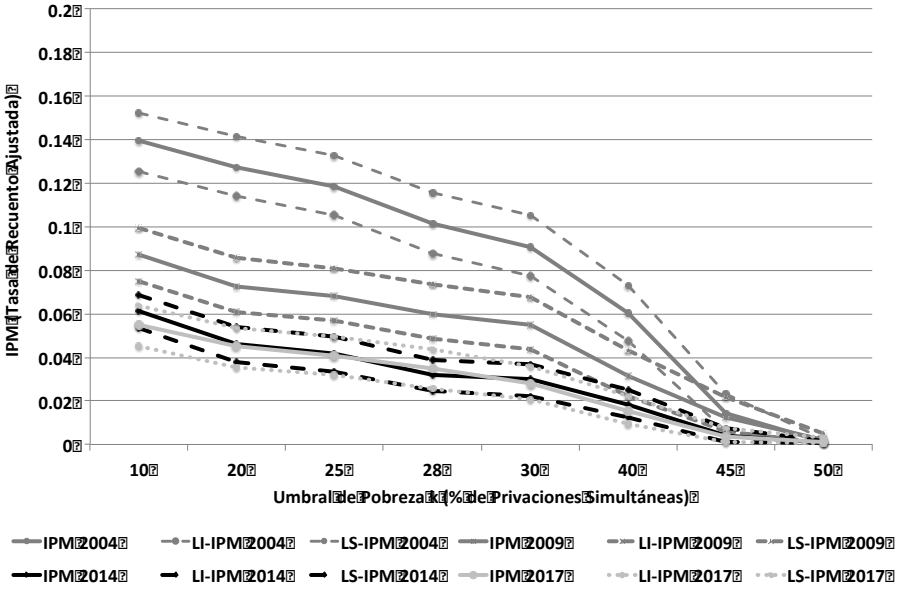


Figura 4.B. Estimaciones del IPM para Bahía Blanca para diferentes valores de k, 2004-2017. Intervalos de Confianza al 95% obtenidos con bootstrap

(Estimaciones que consideran líneas de pobreza monetaria construidas con la CBT sin las revisiones de FIEL (2016) para los años 2009, 2014).



Notas: Estimaciones propias con microdatos de los cuatro trimestres de cada año de la EPH. La valorización de la CBT para el computo de privación monetaria en 2004 corresponde a la del INDEC. La valorización de la CBT para el computo de privación monetaria en 2017 corresponde a la del FIEL (que incorporó las modificaciones introducidas en 2016).

Figura 5.A. Estimaciones del IPM para Bahía Blanca para k=25%, 2004-2017. Intervalos de Confianza al 95% obtenidos con bootstrap.

(Estimaciones que consideran líneas de pobreza monetaria construidas con la CBT con revisiones de FIEL (2016) para los años 2009, 2014 y 2017)

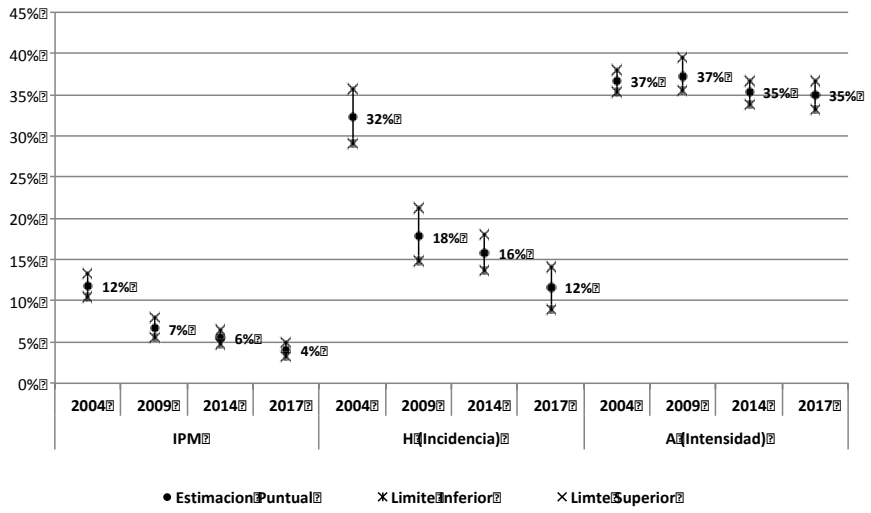
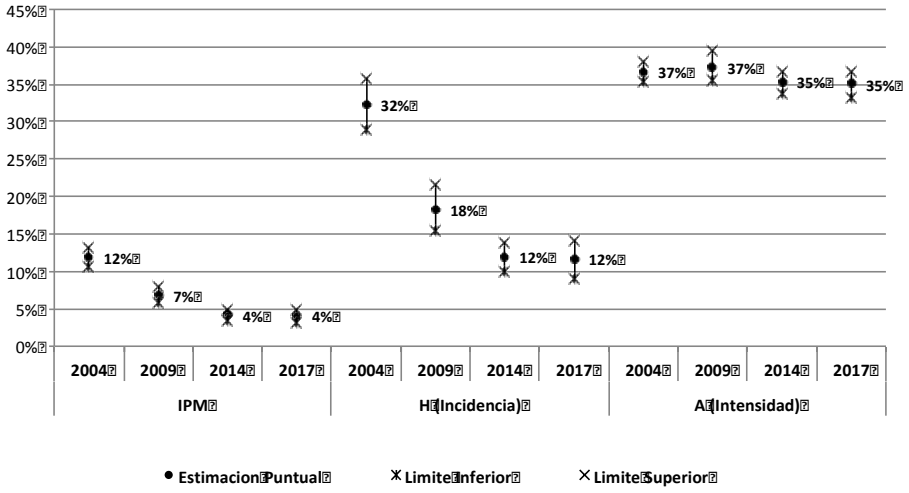


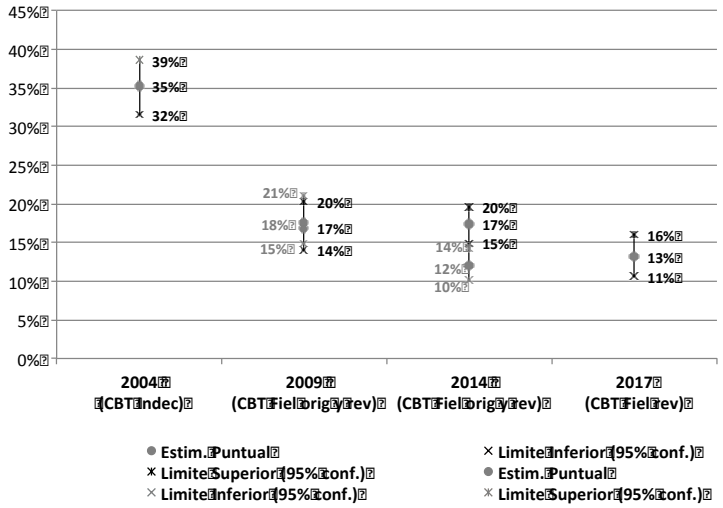
Figura 5.B: Estimaciones del IPM para Bahía Blanca para k=25%, 2004-2017. Intervalos de Confianza al 95% obtenidos con bootstrap

(Estimaciones que consideran líneas de pobreza monetaria construidas con la CBT sin las revisiones de FIEL (2016) para los años 2009, 2014).



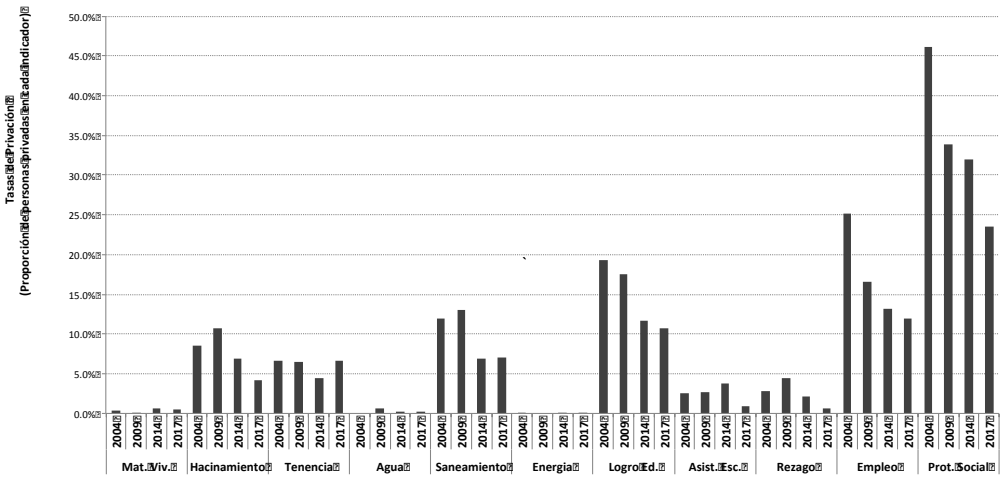
Notas: Estimaciones propias con microdatos de los cuatro trimestres de cada año de la EPH. La valorización de la CBT para el computo de privación monetaria en 2004 corresponde a la del INDEC. La valorización de la CBT para el computo de privación monetaria en 2017 corresponde a la del FIEL (que incorporó las modificaciones introducidas en 2016).

Figura 6. Tasas de pobreza por ingreso con líneas de pobreza alternativas Bahía Blanca 2004-2017



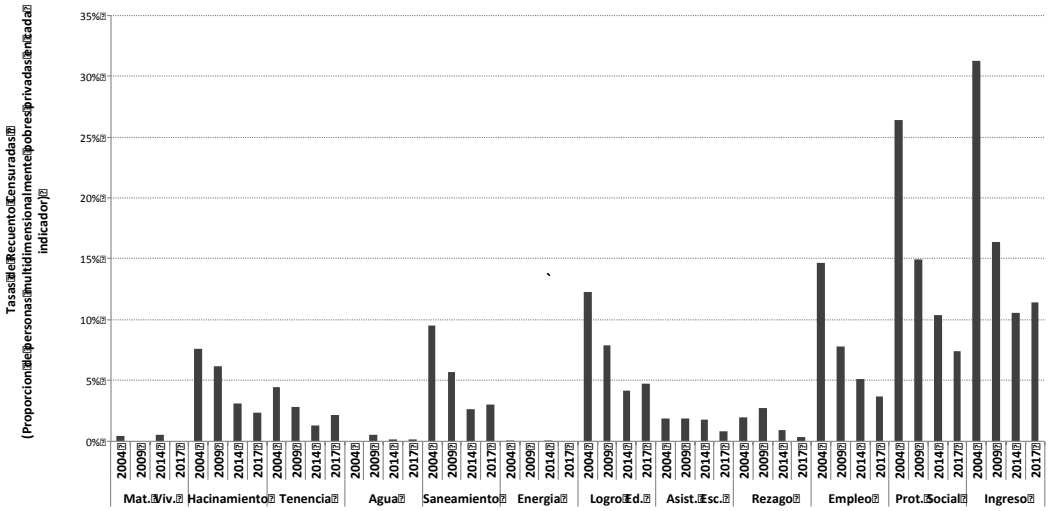
Notas: Elaboración propia con microdatos de los cuatro trimestres de cada año de la EPH. Las estimaciones en gris en los años 2009 y 2014 corresponden a las obtenidas utilizando la valorización de la CBT de FIEL sin la revisión introducida en 2016.

Figura 7. Tasas de privaciones no-monetarias – Bahía Blanca 2004-2017



Notas: Elaboración propia a partir de estimaciones de la EPH. Las definiciones de cada indicador de privación pueden encontrarse en la Tabla1.

Figura 8. Tasas de Recuento censuradas del IPM (k=25%)
Bahía Blanca 2004-2017



Notas: Elaboración propia a partir de estimaciones de la EPH. Las estimaciones para 2009 y 2014 utilizan la valorización de la CBT de FIEL revisada en 2016; la de 2017 también utiliza la CBT de FIEL

¿Qué conclusiones pueden extraerse de la lectura conjunta de todas estas figuras? Se resumen a continuación los principales puntos de análisis para cada período.

- ***Período 2004-2009***

Este período estuvo caracterizado por una reducción inambigua y sustancial de la pobreza multidimensional, tal como puede observarse en la Figura 4.B, que ofrece estimaciones comparables entre 2004 y 2009. Los intervalos de confianza de cada año no muestran solapamiento hasta un valor de *k* de 40% inclusive.[20] La misma reducción inambigua del IPM también se observa en la Figura 4.A, aunque las estimaciones de 2009 no son estrictamente comparables con las de 2004 (por las diferencias en la línea de pobreza monetaria).

Como puede observarse en la Figura 5.B,[21] esta reducción sustancial de la pobreza multidimensional provino de una reducción de cerca de la mitad en la tasa de incidencia. Utilizando un k=25%, la incidencia pasó del 32% (con un intervalo de confianza de entre 29% y 36%) -lo que equivale aproximadamente a 96 mil personas- a 18% (con un intervalo de confianza de entre 15% y 21%), es decir, 54 mil personas aproximadamente. La intensidad promedio de la pobreza, en cambio, no mostró variaciones significativas en ese período, sugiriendo que, quienes permanecieron pobres, permanecieron –en promedio– igual de intensamente pobres.[22]

[20] Umbrales de pobreza mayores al 40% (en los cuales se superponen los intervalos de confianza) no son relevantes, ya que tienen asociadas estimaciones de pobreza virtualmente nulas.
[21] La Figura 5.A evidencia lo mismo, pero se referencia el 5.B, puesto que esta ofrece estimaciones estrictamente comparables entre 2004 y 2009.
[22] Cabe aclarar que, si bien este comportamiento relativo de los indicadores en la reducción de la pobreza multidimensional (una reducción relativa mucho mayor en la incidencia que en la intensidad) es el más frecuente, no es inequívoco. Por ejemplo, Alkire et al. (2015a) encuentran que Etiopía y Níger siguieron el

En términos de la composición de la pobreza, la Figura 6, junto con las Figuras 7 y 8, indican que la reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional estuvo liderada por la reducción de la pobreza monetaria, cuya tasa se redujo a la mitad (Figura 6), conjuntamente con mejorías muy importantes en el indicador de desempleo en los hogares y de acceso a la seguridad social (Figuras 7 y 8). En efecto, la tasa de desocupación en la ciudad pasó de una tasa entorno al 16% en 2004, a una tasa entorno al 10% en 2009 (ver Figura 1).[23] La creación de empleo provino del sector privado, y el salario real aumentó en promedio 9.5% al año (CREEBBA, 2009).

Por su parte, el indicador de seguridad social mejoró en sus tres componentes: acceso de personas a cobertura de salud y realización de aportes previsionales -ambos asociados a incrementos en la formalidad del empleo-, como acceso a haberes previsionales por parte de personas en edad jubilatoria. La proporción de personas con cobertura de salud en Bahía Blanca pasó de un 60% en 2004 a un 71% en 2009 (estimaciones propias con datos de EPH), en tanto que la proporción de ocupados-asalariados realizando aportes jubilatorios pasó de 41% en 2004 a 53% en 2009 (estimaciones propias con datos de EPH). Tanto la reducción del desempleo como el incremento del empleo formal (entendido como empleo con cobertura de salud y aportes previsionales) presumiblemente estuvo dinamizado por el alto crecimiento económico que experimentó la economía argentina en ese período, en el marco de un proceso de gran recuperación post-crisis. Entre el año 2004 y hasta el tercer trimestre de 2008, la tasa de crecimiento promedio del PBI fue del 8%; recién a partir del IV trimestre del 2008 y hasta el final del 2009 hubo recesión.[24]

En lo que respecta al incremento del acceso a beneficios previsionales, cabe destacar la Ley 25.994 y la Ley 24.476. La Ley 25.994, sancionada en 2004 (y vigente hasta el 2007), otorgó el derecho a obtener una jubilación a personas que, cumpliendo con los requisitos de edad, no tuvieran los años de aporte necesarios y aquellos que, habiendo completado los años de aporte, le faltasen menos de cinco años para alcanzar la edad jubilatoria (jubilación adelantada) (Calabria y Gaiada, 2012). A su vez, en 2005 se reglamentó la Ley 24.476 (sancionada en 1995), por medio de la cual, los trabajadores autónomos en edad jubilatoria que no hubieran realizado aportes jubilatorios o no hubieran completado los años de aporte requeridos, podrían comenzar a acceder a una jubilación en el marco de un plan de moratoria (Calabria y Gaiada, 2012).[25] Éstas, junto con otras medidas, tales como la simplificación de la normativa de probatoria para la acreditación de servicios y remuneraciones (por ejemplo, Resoluciones 980/05 y 524/08), llevaron a un incremento de la tasa de cobertura previsional desde 55.9% en 2006 a 81.4% en 2009 (ANSES, 2011, p.13).[26]

---

patrón inverso. Encuentran además que los países que más han logrado reducir la pobreza multidimensional, redujeron *ambos* componentes. El análisis de la evolución temporal de las estimaciones puede desglosarse mucho más, siguiendo la metodología de Alkire et al. (2015a).

[23] Si bien la tasa de actividad tuvo fluctuaciones entre 2004 y 2009, punta a punta hubo solo una pequeña reducción, de manera que la reducción en la tasa de desocupación provino fundamentalmente del incremento en la tasa de empleo.

[24] Cálculos propios en base a INDEC (2019).

[25] Esta ley, aún vigente, es un plan de moratoria permanente con un vencimiento natural en función de la edad de las personas.

[26] Cabe señalar, también, que en el año 2007 se sancionó la Ley 26.222 de Libre Opción del Régimen Jubilatorio, la cual permitió el traspaso de afiliados del régimen de capitalización al régimen de reparto. A su vez, en 2008 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Durante este período, los indicadores de privaciones no-monetarias en las dimensiones de vivienda, servicios básicos y educación no presentaron variaciones significativas (Figura 7).[27]

- ***Período 2009-2014***

Este fue un período con una performance de la pobreza multidimensional agregada menos clara que el anterior, debido a la no-robustez de la performance del indicador de pobreza monetaria. Cabe señalar que el desempeño en términos de crecimiento económico entre 2009 y 2014 fue mixto. Se alternaron años de crecimiento económico elevado (2010, 2011) con años de crecimiento económico modesto (2013) y años recesivos (2012 y 2014).[28] Además, se registró un progresivo incremento en la tasa de inflación que repercutió negativamente sobre el salario real, el cual cayó aproximadamente un 6%, retrotrayendo el mismo a niveles similares a los de 2010 (CREEBBA 2014b). Sin embargo, cabe señalar también, que a finales de 2009 se introdujo la Asignación Universal por Hijo (AUH), lo cual sumó un componente de política redistributiva importante con potencial impacto, tanto sobre la pobreza monetaria (Gasparini y Cruces, 2010), como sobre el indicador de asistencia escolar y el de logro educativo, dada la condicionalidad de la AUH.

Entre 2009 y 2014, las figuras muestran diferentes evoluciones dependiendo de la línea de pobreza monetaria que se utilice. Cuando se utilizan las líneas de FIEL sin la revisión (Figura 4.B), las estimaciones indican que hubo una reducción inambigua adicional de la pobreza multidimensional entre 2009 y 2014, aunque menor que la acontecida entre 2004 y 2009.[29] Utilizando estas valorizaciones de la CBT, la pobreza monetaria se redujo en 6 puntos porcentuales (de 18% a 12%, Figura 6). En cambio, cuando se utilizan las líneas de pobreza revisadas de FIEL (Figura 4.A), las cuales son entre un 25 y un 30% más altas que las no-revisadas, la tasa de pobreza para el aglomerado es mucho más alta en 2014 y su intervalo de confianza se solapa con el intervalo de confianza de las estimaciones para 2009,[30] indicando que aunque las estimaciones de pobreza puntuales de 2014 son menores que las de 2009, no puede afirmarse que haya habido una reducción inambigua de la pobreza en este período.

Similar a lo ocurrido en el período anterior, aún con las estimaciones que sugieren una reducción de la pobreza multidimensional (Figura 4.B), la misma estuvo dada por una reducción en la incidencia, sin modificaciones significativas en la intensidad promedio (Figura 5.B).

Entre los indicadores no-monetarios, cabe señalar que se dieron mejoras adicionales, aunque de menor magnitud en la reducción del desempleo (Figura 2) y en el acceso a la seguridad social (Figura 7). En lo que respecta el empleo, sin embargo, entre 2012 y

[27] Las pequeñas variaciones observadas en algunas tasas de privación (Figura 7), pueden deberse a variaciones muestrales. Nótese que, leyendo la Figura 7 en conjunto con la Figura 8, puede deducirse que las reducciones observadas en las tasas de recuento censuradas de algunas de las privaciones no-monetarias (Figura 8) provinieron de la reducción en la tasa de pobreza multidimensional, inducida por reducciones en la privación monetaria, de empleo y de seguridad social.
[28] Cálculos propios en base a INDEC (2019).
[29] La diferencia en la evolución de la pobreza monetaria con una y otra línea de pobreza puede apreciarse en la Figura 6, en donde se observa que, con la línea de pobreza revisada, el intervalo de confianza de la estimación para 2014 se solapa con el intervalo de confianza de la estimación para el 2009; en tanto que, con la línea de pobreza sin revisar (marcado en la Figura en gris), el intervalo de confianza de la estimación para 2014 es menor y no se solapa con el intervalo de confianza de la estimación para el 2009.
[30] Nótese, por ejemplo, que el límite superior del intervalo de confianza de las estimaciones del 2014 coincide para varios valores de k con las estimaciones puntuales de 2009.

2014 ocurrió un cambio cualitativo: el sector privado prácticamente dejó de generar empleo, rol que asumió activamente el estado nacional mediante la creación de empleo público (CREEBBA, 2014b).

A su vez, en este período, a diferencia del anterior, se observaron reducciones más importantes en las privaciones en las dimensiones de vivienda (hacinamiento y saneamiento)[31], servicios básicos y educación (Figura 7); con las mejorías en los indicadores de asistencia escolar y logro educativo presumiblemente ligadas, al menos en parte, a los efectos de la introducción de la AUH (Edo, Marchionni y Garganta, 2015; Edo y Marchionni, 2018).

Cuando las reducciones en varias privaciones no-monetarias son puestas en conjunto con una reducción de la pobreza monetaria (utilizando la valorización de la CBT no revisada de FIEL), tal como ocurrió en el período 2004-2009, es natural que produzcan una reducción de la pobreza multidimensional. En cambio, cuando las mejoras en privaciones no-monetarias son puestas en conjunto con una no-mejoría en la privación monetaria (utilizando la valorización revisada de la CBT de FIEL), esta última opaca a las primeras y produce que el cambio entre 2009 y 2014 de la pobreza multidimensional no sea significativo, como muestra la Figura 4.A. La diferencia de resultados proviene de la no-robustez de las estimaciones de pobreza monetaria al uso de líneas de pobreza alternativas. En cualquiera de los dos casos, la utilización de un IPM, que agrega el comportamiento de las distintas dimensiones, permite obtener una conclusión respecto a qué ocurrió en definitiva con el grupo identificado como pobre (i.e. con privaciones simultáneas), algo que no es posible observando los indicadores de privaciones por separado (Alkire, Foster y Santos, 2011).

- ***Período 2014-2017***

Este período comprende el final de un ciclo político en 2015 y la primera mitad del siguiente ciclo político. Se alternaron años recesivos y de alta inflación (entorno al 40% en 2014 y 2016) con años de crecimiento modesto (entorno al 3%) e inflación más moderada (un poco por encima del 25% en 2015 y 2017). Cabe señalar sin embargo que, a comienzos de 2016, se amplió la AUH a los hijos de monotributistas, lo cual significó un incremento significativo en la cantidad de perceptores de este beneficio (ANSES, 2018). En este período, además, se continuó avanzando en la universalización del acceso a la seguridad social. La Ley 26970 sancionada en 2014 (y vigente hasta 2016) representó una nueva moratoria para los trabajadores autónomos y monotributistas, extendiendo el período sin aportes que se podía regularizar.[32] A su vez, se impulsó el registro de las trabajadoras del servicio doméstico (Ley 26844 sancionada en 2013). A nivel local, en el año 2016 se iniciaron obras de extensión de la red cloacal y agua, de la red de gas natural y algunas obras de mejoramiento de viviendas (Municipio de Bahía Blanca).[33]

Para este período, corresponde analizar la Figura 4.A, puesto que presenta estimaciones con valorizaciones de la CBT comparables entre 2014 y 2017. Allí puede verse que, si bien la estimación puntual del IPM para 2017 es menor que la de 2014, los intervalos de confianza de las estimaciones de 2014 se superponen con las de 2017, indicando que no

[31] Si bien presumiblemente no haya impactado en las estadísticas aquí obtenidas, cabe señalar que en este período se llevaron adelante obras de infraestructura, incluyendo agua y saneamiento, en el barrio Villa Rosario Sur en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).
[32] La ley incluyó un filtro socioeconómico para el acceso a esta moratoria.
[33] http://www.bahia.gob.ar/obras/cloacasdesaguesyagua-2016/

se pueden realizar afirmaciones inambiguas respecto de la reducción del IPM. Sin embargo, la Figura 5.A permitiría afirmar que hubo una reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional, ya que el límite superior en 2017 apenas coincide con el límite inferior de la estimación para 2014.

Este comportamiento del IPM es producto de que ni la pobreza monetaria ni las privaciones en las dimensiones no-monetarias registraron reducciones inambiguas. Si bien se observan disminuciones en las estimaciones puntuales de privación de ingresos (Figura 6), hacinamiento, logro educativo, rezago educativo y empleo (Figura 7), las mismas fueron de magnitud muy pequeña y no permiten afirmar que hubo mejoras significativas; e inclusive se observa un empeoramiento en la estimación puntual del indicador de tenencia de la vivienda. Las reducciones en las estimaciones puntuales de privación en asistencia escolar y rezago fueron algo mayores, aunque sólo la mejora en el indicador de acceso a la seguridad social parece haber sido de magnitud significativa[34], reflejando las modificaciones legales mencionadas en materia previsional ocurridas en este período.

Algo importante a notar es que entre 2009 y 2017, se observa una reducción inambigua del IPM (Figura 4.A), inducido por reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional (aunque no de la intensidad). Utilizando un k=25%, en 2017 la incidencia era del 12% (con un intervalo de confianza de entre 9% y 14%), es decir aproximadamente 36 mil personas, contrastando con el 18% del 2009 (Figura 4.A). Esta reducción estuvo dada tanto por reducciones en la pobreza monetaria (Figura 6), como por reducciones en la mayor parte de las privaciones no-monetarias: hacinamiento, saneamiento, logro educativo, asistencia escolar, rezago educativo, empleo y seguridad social.

En resumen, el pequeño tamaño de muestra de Bahía Blanca genera una variabilidad muestral importante, que redunda en intervalos de confianza amplios para las estimaciones. Dadas estas restricciones, y para ser rigurosos, es posible afirmar que la pobreza multidimensional se redujo inambiguamente entre 2004 y 2009 de manera muy significativa, y también entre 2009 y 2017, aunque en menor medida. Las estimaciones 2014-2017 no permiten realizar afirmaciones certeras de reducción o incremento. Las reducciones estuvieron dadas fundamentalmente por disminuciones en la incidencia de la pobreza. Sólo en un análisis punta a punta (2004-2017) se sugiere alguna reducción en la intensidad de la pobreza, aunque las estimaciones de 2017 no son estrictamente comparables con las de 2004.[35]

IV.2 Situación reciente de la pobreza multidimensional: subgrupos de intensidad y privaciones monetarias vs. no monetarias

El apartado anterior estuvo orientado a dilucidar la tendencia en la evolución de la pobreza multidimensional en el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri, y los componentes principales de la misma, con las restricciones que impone la falta de una serie

[34] Esta afirmación está basada sólo en la magnitud del cambio en la estimación puntual; se requeriría el intervalo de confianza para afirmarlo con certeza.

[35] Teniendo en cuenta esta no-estricta comparabilidad, se observa que la intensidad promedio bajó de 37% en 2004 (con un intervalo de confianza de 35 a 39%), lo cual implica una privación promedio de 4.4 indicadores ponderados, a un 35% (con un intervalo de confianza de 33 a 37%), lo cual equivale a una privación promedio de 4.2 indicadores ponderados. Si bien hay un solapamiento de un punto porcentual entre el límite superior del intervalo de confianza del A para el 2004 y el límite inferior del intervalo de confianza del A para el 2017, la superposición es pequeña y podría entenderse como una reducción.

comparable de valorización de la CBT, así como también el problema de la muestra pequeña en el aglomerado. Las mejoras metodológicas de la estimación de pobreza monetaria introducidas por el INDEC en 2016, si bien dificultan la comparación con estimaciones para años previos, permiten realizar un análisis más preciso de la situación actual.

Es por eso que en la Tabla 3 se presentan las estimaciones para 2017 obtenidas cuando se utiliza valorización de la nueva CBT realizada por el INDEC (2017) para tres umbrales de intensidad.[36] Las estimaciones sugieren que casi el 24% de la población Bahiense (con un intervalo de confianza bastante amplio) experimenta al menos 10% de las privaciones consideradas, lo cual implica estar privado en al menos dos indicadores no-monetarios o bien en el indicador monetario.[37] A partir de estas estimaciones, pueden armarse tres categorías de pobreza multidimensional, de manera algo *ad hoc*, pero intuitiva e informativa. Las mismas se presentan en la Figura 9.

Dentro del 24% de la población Bahiense que experimenta privaciones, un 8.6% (26 mil personas aproximadamente) puede clasificarse como en pobreza multidimensional de intensidad moderada, experimentando entre un 10% y un 25% de privaciones. Son aquellos que están privados en ingresos solamente, o bien en alguno de los indicadores de vivienda, servicios básicos o educación, más protección social. Luego, un 11% (34 mil personas aproximadamente)- se encuentra en pobreza multidimensional intensa, experimentando entre un 25% y un 39% de las privaciones. Son aquellos privados en ingresos y algo más, o bien en cuatro indicadores de las dimensiones de vivienda, servicios básicos o educación, o desempleo. Finalmente, existe también un núcleo de casi 4% personas (12 mil personas aproximadamente) en pobreza multidimensional severa.[38] Estas personas experimentan una pobreza muy intensa: están privadas en dos o más dimensiones completas. Por ejemplo, pueden estar privadas en ingresos y los tres indicadores de vivienda, o servicios básicos o educación, o en ingresos, desempleo y protección social y otros dos indicadores de las demás dimensiones.

¿Cómo se vinculan las privaciones monetarias con las privaciones no-monetarias en los tres grupos de la Tabla 3? Por ejemplo, y dado que la magnitud de las estimaciones es similar, ¿coincide el grupo de personas en pobreza multidimensional severa con el grupo de personas en situación de indigencia (ambos, entorno al 4%)? Se examinan estas cuestiones en las Tablas 4 y 5.

Independientemente de si el ingreso es incluido o no en un IPM, hay una relación entre el umbral de pobreza utilizado en un IPM y el tamaño posible de las discrepancias entre pobreza por ingresos y pobreza de IPM; esta relación se hace aún más sistemática cuando el ingreso es un indicador del IPM (Santos, 2019). La discrepancia de inclusión, entendida como la proporción de personas que serían identificadas como pobres por ingresos pero que pueden no ser pobres multidimensionales aumenta a medida que aumenta el umbral de pobreza del IPM. Esto es porque utilizar un umbral de pobreza más demandante (es decir, requerir un mayor número de privaciones para ser identificado como pobre) hace más probable que personas que son pobres por ingresos no sean multidimensionalmente pobres (pueden no exhibir muchas de las otras privaciones). A la

[36] Las estimaciones son más altas que las presentadas en las Figuras 4.A y 4.B para el año 2017 debido a que la valorización de la CBT del INDEC para 2017 es más alta que la de FIEL, utilizada en las figuras.
[37] Por definición, esta estimación es superior a la tasa de pobreza monetaria para ese año, utilizando la línea de pobreza de INDEC, la cual fue del 18% (estimaciones propias con datos de INDEC, EPH, Santos, 2018).
[38] Por definición, la suma de la proporción de personas en pobreza multidimensional intensa y severa, que es del 15%, es menor que la tasa de pobreza monetaria estimada para ese año en el aglomerado.

inversa, la discrepancia de exclusión, es decir, la proporción de personas que, siendo multidimensionalmente pobres no serían identificadas como pobres utilizando el ingreso, disminuye a medida que el umbral de pobreza multidimensional aumenta (Santos, 2019).

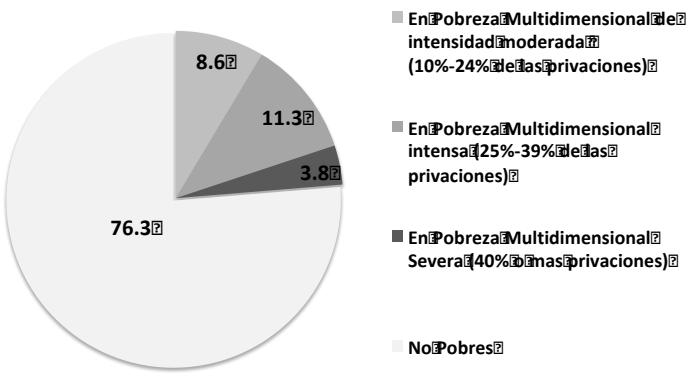
Tabla 3: Estimaciones de pobreza multidimensional para Bahía Blanca - Año 2017

(Intervalos de Confianza obtenidos por bootstrap entre paréntesis)

Umbral de Pobreza k (% de privaciones simultáneas experimentadas)	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	Tasa de pobreza multidimensional (H)	Intensidad de la Pobreza Multidimensional
10% o más	6.6% (5.6%-7.6%)	23.7% (20.3%-26.8%)	27.7% (26.1%-29.4%)
25% o más	5.2% (4.2%-6.2%)	15.1% (12.4%-18.1%)	34.3% (32.9%-35.7%)
40% o más	1.7% (1.1%-2.5%)	3.8% (2.4%-5.5%)	45.0% (42.9%-47.2%)

Notas: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH. El IPM se corresponde con el descripto en la Tabla 1. Para estas estimaciones se utilizó para la privación monetaria la CBT de INDEC (2017).

Figura 9. Composición de la Pobreza Multidimensional en Bahía Blanca- Cerri por niveles de intensidad



Nota: Elaboración propia a partir de datos de EPH, INDEC.

En la Tabla 4 se presentan los cruces entre pobreza multidimensional y pobreza monetaria (como proporción del total de pobres multidimensionales y no-pobres multidimensionales) utilizando un k de 10% y más en la Tabla 4.A y utilizando un k de 40% y más en Tabla 4.B. Estas tablas reflejan la relación antes mencionada: para un k más bajo (como es el 10%), la discrepancia de inclusión (pobre por ingresos que no sea pobre multidimensional) es 0, en tanto que para un k más alto (como es el de 40%), la discrepancia de exclusión (no pobre por ingresos, pero pobre multidimensional) es 0. En las Tablas 5.A y 5.B se repite el ejercicio, pero cruzándolo con la indigencia.

Tabla 4: Pobreza Multidimensional y Pobreza Monetaria en el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri -Año 2017- Líneas de Pobreza Monetaria de INDEC

Tabla 4.A

		Pobreza Multidimensional con k=10%	
		Pobre	**No-Pobre**
Pobreza Monetaria	**Pobre**	74%	0%
	No-Pobre	**26%**	100%
	Total	100%	100%

Tabla 4.B

		Pobreza Multidimensional con k=40%	
		Pobre	**No-Pobre**
Pobreza Monetaria	**Pobre**	100%	**14%**
	No-Pobre	0%	86%
	Total	100%	100%

Notas: Estimaciones propias con datos de la EPH. La definición de pobreza multidimensional sigue las especificaciones de la Tabla 1.

Tabla 5: Pobreza Multidimensional e Indigencia en el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri -Año 2017- Líneas de Indigencia de INDEC

Tabla 5.A

		Pobreza Multidimensional con k=10%	
		Pobre	**No-Pobre**
Indigencia	**Indigente**	16%	0%
	No-Indigente	**84%**	100%
	Total	100%	100%

Tabla 5.B

		Pobreza Multidimensional con k=40%	
		Pobre	**No-Pobre**
Indigencia	**Indigente**	45%	2%
	No-Indigente	**55%**	98%
	Total	100%	100%

Notas: Estimaciones propias con datos de la EPH. La definición de pobreza multidimensional sigue las especificaciones de la Tabla 1.

Observando las tablas, es interesante notar que el 26% de quienes experimentan al menos una pobreza multidimensional moderada no son pobres por ingresos (Tabla 4.A), de manera que utilizar solo el indicador de ingresos excluiría a una fracción significativa de personas en situación de privación. Asimismo, el 84% de quienes son pobres multidimensionales con un k de 10% o más, no son indigentes (Tabla 5.A). Por otra parte, el grupo de quienes están en pobreza multidimensional severa no coincide totalmente con el grupo de quienes son indigentes en el aglomerado. En efecto, solo un 55% de quienes son severamente pobres en términos multidimensionales, son indigentes (Tabla 5.B). Estas discrepancias sugieren el valor añadido por el enfoque multidimensional en la medición de pobreza.

V. Conclusiones

En este trabajo se ofrecen estimaciones de un índice de pobreza multidimensional que busca aprovechar de la mejor manera posible la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares. Cubre cinco dimensiones fundamentales del bienestar, incluyendo el núcleo duro de necesidades básicas insatisfechas, la privación de ingresos y

privaciones que pueden entenderse como "de segundo orden" pero fundamentales para un país en desarrollo: el empleo y la protección social.

Las estimaciones sugieren que la performance del aglomerado fue similar a la del total de aglomerados urbanos, pero en niveles de pobreza menores. Se registra una significativa reducción de la pobreza multidimensional entre 2004 y 2009. Esta reducción estuvo guiada en buena medida por la recuperación en la dimensión de ingresos, pero también por la reducción del desempleo y el incremento del registro formal del empleo, todas estas variables directamente asociadas a la recuperación económica general que atravesó el país tras la profunda depresión del 2001-2002. Se evidenció, además, una mejora muy importante en el acceso a la seguridad social -percepción de jubilaciones, resultado de políticas específicas orientadas en este sentido.

La mejora en la reducción de la pobreza fue desacelerándose a partir del 2009 y si bien en 2017 se registraron niveles de pobreza menores a los de 2009, no es posible afirmar una reducción inequívoca, cuando se compara con 2014. Entre 2009 y 2014 el comportamiento de la dimensión monetaria no es robusto a la utilización de líneas de pobreza alternativas, y entre 2014 y 2017 no muestra variaciones significativas. Esto está en consonancia con una performance macroeconómica que alternó años de crecimiento con años de recesión, y niveles de inflación crecientes, pero que a partir de 2009 introdujo un componente de protección social importante: la Asignación Universal por Hijo. Sin embargo, en ambos periodos, y especialmente entre los extremos 2009 y 2017, se continuaron evidenciando avances en el acceso a previsión social, en el de empleo, y se observaron reducciones en las privaciones de hacinamiento, saneamiento, y educación, estas últimas presumiblemente ligadas, al menos en parte, a los efectos de la introducción de la AUH (Edo, Marchionni y Garganta, 2015; Edo y Marchionni, 2018). Podría decirse entonces que, de alguna manera, la falta de un contexto macroeconómico estable y favorable fue compensada por los efectos de políticas redistributivas de protección y seguridad social. A nivel local no se evidenciaron políticas específicas que marcaran una diferencia con los resultados a nivel nacional.

Pese a la reducción acontecida, la pobreza multidimensional permanece en niveles altos en el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri. Utilizando la línea de pobreza monetaria de INDEC (2017) se estiman unas 26 mil personas aproximadamente en pobreza multidimensional de intensidad moderada (experimentando entre un 10% y un 25% de privaciones); unas 34 mil personas en pobreza multidimensional intensa (experimentando entre un 25% y un 39% de las privaciones) y un núcleo de casi 4% personas, 12 mil personas aproximadamente, en pobreza multidimensional severa, grupo que coincide solo en poco más de la mitad con el grupo de indigentes.

El trabajo deja abiertas varias líneas posibles para profundizar, la más importante quizás es de qué manera podría la política local a nivel del municipio complementar de un modo eficaz las políticas nacionales, especialmente en lo que respecta al grupo prioritario de personas en pobreza multidimensional severa y al grupo de personas en situación de indigencia. Por último, se remarca la importancia de mejorar las fuentes de datos a nivel local, de manera que se puedan obtener estimaciones más precisas que las que permite la EPH.

V. Referencias

Alkire, S. y Foster, J.E. (2011). "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, 95 (7-8), 476–487.

Alkire, S, Foster, J., and Santos, M. E. (2011). "Where did identification go?", *Journal of Economic Inequality*, 9(3), 501–505.

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M. y Ballon, P. (2015a). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: A Counting Approach*. Oxford: Oxford University Press.

Alkire, S. y Santos, M. E. (2010). "Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries". *OPHI Working Paper* 38. University of Oxford.

Alkire S. y Santos, M. E. (2014). "Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index". *World Development* 59, 251-274.

Alkire, S., Roche, J. M., y Vaz, A. (2015b). "Changes Over Time in Multidimensional Poverty: Methodology and Results for 34 Countries". *OPHI Working Papers* 76. University of Oxford.

Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2008). "Multidimensional poverty among children in Uruguay 2004-2006. Evidence from panel data". Presented at the *Meeting of the LACEA / IADB / WB/ UNDP Network on Inequality and Poverty*, Universidad Católica de Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana.

ANSES (2018). Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín Mensual (Noviembre).

Arévalo, C. y Paz J. (2015). "Pobreza en Argentina. Privaciones Múltiples y Asimetrías Regionales". *Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico*. Universidad Nacional de Salta.

Arim, R. y Vigorito, A. (2007). "Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005". *Serie Documentos de Trabajo DT 10/06*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.

Basu, K. y Foster, J. E. (1998). "On Measuring Literacy". *The Economic Journal*, 108 (451), 1733-1749.

Battiston, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L. F., Lugo, M. A. y Santos, M. E. (2013), "Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries", *Social Indicators Research*, 112 (2), 291-314,

Beccaria, L. y Minujin, A. (1988), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", *Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina*, Buenos Aires.

Bourguignon, F. y Chakravarty, S. (2003). 'The measurement of multidimensional poverty', *Journal of Economic Inequality*, 1 (1), 25-49.

Calabria, A., y Gaiada, J. (2012), "Analisis del Sistema Previsional Argentino: Cobertura,

Distribucion y Tasa de Sustiticion". *Anales de la Asociacion Argentina de Economia Politica*. Disponible en: https://aaep.org.ar/anales/works/works2012/Calabria.pdf

CEPAL (2013), *Social Panorama of Latin America, 2013* (LC/G.2580-P). Santiago de Chile.

CEPAL (2014), *Social Panorama of Latin America, 2014* (LC/G.2580-P). Santiago de Chile.

Christiaensen, L. y Kanbur, R (2018). "Secondary towns, Jobs and poverty reduction: Introduction to World Development Special Symposium", *World Development*, 108, 210-220.

Conconi, A. y Ham, A. (2007). "Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina". *Documento de trabajo CEDLAS N. 57*. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

CREEBBA (2009). *Aspectos del Mercado Laboral Bahiense*. En *Indicadores de Actividad Económica* Nº105.

CREEBBA (2014a), *La importancia del Puerto Local* En *Indicadores de Actividad Económica* Nº136.

CREEBBA (2014b). *El Salario de los Trabajadores Bahienses*. En *Indicadores de Actividad Económica* Nº137.

Decancq, K. y Lugo, M. A. (2012). "Weights in Multidimensional Indices of Wellbeing: An Overview", *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34

Desai, M. y Anup, S. (1998). "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty", *Oxford Economic Papers,* 40 (3), 505–522.

Edo, M. y Marchionni, M. (2018), "Fading out effect or long lasting nudge? The impact of a Conditional Cash Transfer Program beyond starting the school year in Argentina". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), *Documento de Trabajo No 225*. Universidad Nacional de La Plata.

Edo, M., Marchionni, M. y Garganta, S. (2015), "Conditional Cash Transfer Programs and Enforcement of Compulsory Education Laws. The case of Asignación Universal por Hijo in Argentina". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). *Documento de Trabajo Nro. 190*. Universidad Nacional de La Plata.

Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones a América Latina", *Series Estudios Estadísticos y Prospectivos*. CEPAL –Naciones Unidas.

FIEL (2009-2018), "Valorizacion de la Canasta Basica Alimentaria y Canasta Basica Total. Disponible en: http://www.fiel.org/canasta

González, F. y Santos, M. E. (2018), "Las Múltiples Dimensiones de la Pobreza: Posadas en el contexto de la Argentina Urbana". *Visión de Futuro*, Año 1522 (2), 117–136.

INDEC (1984). *La Pobreza en la Argentina, Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los datos del censo nacional de Población y Vivienda 1980*. Presidencia de la Nación. Secretaría de planificación.

INDEC (2019). Series trimestrales desestacionalizadas de oferta y demanda agregada globales. Años 2004-2019. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47.

INDEC. (1991) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=136

INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=134

INDEC (2002), "Paridades de Poder de Compra del Consumidor". Informe Metodológico. Dirección de Índices de Precios de Consumo. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/ PPCC-Metodologia.pdf

INDEC (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135

INDEC (2017). No respuesta de ingresos en la Encuesta Permanente de Hogares. Documento Técnico. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/nota_EPH_ingresos_06_17.pdf

INDEC (2016a). "Anexo Informe de Prensa. Mercado de trabajo: Principales indicadores. Segundo Trimestre de 2016. Consideraciones sobre la revisión, evaluación y recuperación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)". INDEC. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo_informe_eph_23_08_16.pdf

INDEC (2016b), "La Medición de la Pobreza y la Indigencia en la Argentina". Metodología INDEC No. 22. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

INDEC (2017), Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre 2017. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_17.pdf

IPA/INDEC (1985), *Características de una línea de pobreza para Argentina,* DT No 8. Buenos Aires.

IPA/INDEC (1988). *Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires,* DT N° 3, Buenos Aires.

Kaztman, R. (1989), "La Heterogeneidad de la Pobreza, El Caso de Montevideo", *Revista de la Cepal*, 37, 141–152.

López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2009), "Medición multidimensional de la pobreza en México: Significancia estadística en la inclusión de dimensiones no monetarias", *Estudios Económicos* [en línea], 3-33.

López-Calva, L. F. y Rodríguez-Chamussy, L. (2005). "Muchos rostros, un solo espejo: Restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México". En Székely, M. (ed.), *Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.

ODSA (2009). "La Deuda Social Argentina 2004-2008: El desarrollo humano y social en la Argentina en los umbrales del bicentenario". Barómetro de la Deuda Social Argentina No 5. Año 2009. Universidad Católica Argentina. http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Interior_del_Barometro1.pdf

ODSA (2011). "Situación de pobreza e indigencia en los grandes centros urbanos 2006-2010" [Informe de Prensa]. Observatorio de Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. Disponible en: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180503/1525379836_Informe_prensa_pobreza__2011.pdf

ODSA (2018), "Pobreza por Ingresos y Pobreza Multidimensional en la Argentina Urbana. 2010-2017" [Comunicado de Prensa]. Observatorio de Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina.

Paz, J. (2014). "Pobreza Multidimensional en Argentina. Asimetrías regionales (Parte 1)" *Working Paper 11*, Instituto de Estudios Laborales y Desarrollo Económico (IELDE).

Salvia, A., Bonfiglio, J., Vera J. (2015). "Nota de Investigación. Las cifras de la pobreza y la importancia de una medición multidimensional". En Salvia, A., Bonfiglio, J. I., Donza, E., Rodriguez Espínola, S., Santángelo, M. C. y Vera, J., *Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y Desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del bicentenario*. Observatorio de Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario 2010-2016, Año V.

Salvia, A. y Bonfiglio, J. I. (2019), "Pobreza Multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana: 2010-2018". Observatorio de Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina.

Salvia A., Bonfiglio J. y Vera J. (2017). *La Pobreza Multidimensional en la Argentina Urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino.* Observatorio de Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario (2010-2016), Año VII. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Santos, M. E. (2014). "Measuring multidimensional poverty in Latin America: Previous experience and the way forward". *OPHI Working Paper 66*. University of Oxford.

Santos, M. E. (2016). "Pobreza por Ingresos en Argentina y Bahía Blanca: Estimaciones de referencia, cuestiones metodológicas y la importancia de restituir la estadística oficial". *Actualidad Económica*, 26 (89), 5-17.

Santos, M. E. (2018), "Informe: Pobreza en Bahía Blanca: 2004-2018". Documentos de Trabajo del IIESS No 8. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur.

Recuperado de: https://iiess.conicet.gov.ar/images/DDT/Informe_pobreza-_en_BB_2018_DDT_IIESS.pdf

Santos, M. E. (2019). "Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional". *Series Estudios Estadísticos*, No.100, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Santos, M. E., Lugo, M. A., Lopez-Calva, L. F., Cruces, G. y Battiston, D. (2010). "Refining the basic needs approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America". *Research on Economic Inequality Vol. 18: Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting,* 1–29.

Santos, M. E. y Villatoro, P. (2018). "A Multidimensional Poverty Index for Latin America", *Review of Income and Wealth*, *64(1), 52-82*.

Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X. y Gerstenfeld, P. (2015). "A Multidimensional Poverty Index for Latin America", *OPHI Working Paper No 79*. University of Oxford.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J. E., Sen, A.K, and Fitoussi, J.P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Recuperado de: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

TECHO (2016). Relevamiento de Asentamientos Informales de Argentina. Recuperado de: http://relevamiento.techo.org.ar.

Tornarolli, L. (2018). "Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica". *Documento de Trabajo No. 226*. CEDLAS.

UN-HABITAT (2015). "Intermediate Cities: Urban Growth and Renewal". Cuenca Declaration of Habitat III. Cuenca, Ecuador.

UNDP (2010). *The real wealth of nations: Pathways to human development*. *Human Development Report 2010*. New York: UNDP.

VI. Anexo

Tabla A.1: Tamaños muestrales de la EPH en Bahía Blanca para cada año analizado

Año	Trim.	Total de hogares	Total de personas
2004	1er	402	1156
	2do	398	1089
	3ro	403	1107
	4to	386	1094
	Total	**1589**	**4446**
2009	1er	456	1236
	2do	428	1143
	3ro	506	1388
	4to	488	1322
	Total	**1878**	**5089**
2014	1er	489	1281
	2do	554	1431
	3ro	545	1436
	4to	556	1426
	Total	**2144**	**5574**
2017	1er	506	1428
	2do	500	1352
	3ro	522	1446
	4to	539	1493
	Total	**2067**	**5719**

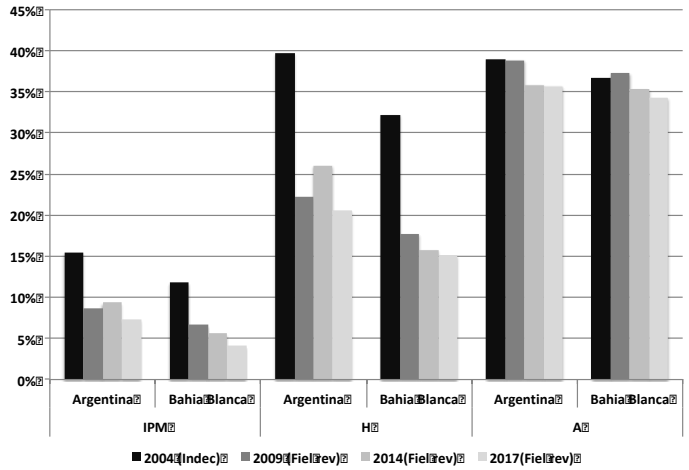
Notas: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EPH.

Tabla A.2: Valores alternativos de la Canasta Básica Total (CBT) utilizados para las estimaciones

Año	Trim.	CBT Capital Federal	CBT Región Pampeana (Bahía Blanca) ($0.904*CBT_{CF}$)	Fuente
2004	1er	232.14	209.85	INDEC Serie histórica de la CBT[1]
	2do	233.65	211.22	
	3ro	236.19	213.52	
	4to	238.48	215.59	
2009	1er	474.73	429.16	FIEL (2009), Promedio del valor de la CBT de los tres meses de cada trimestre.
	2do	500.33	452.30	
	3ro	509.66	460.73	
	4to	534.23	482.94	
2009	1er	474.73	429.16	FIEL (2016), Promedio del valor de la CBT de los tres meses de cada trimestre. (CBT con revisiones)
	2do	500.33	452.30	
	3ro	509.66	460.73	
	4to	534.23	482.94	
2014	1er	1435.3	1297.51	FIEL (2009), Promedio del valor de la CBT de los tres meses de cada trimestre.
	2do	1599.97	1446.37	
	3ro	1702.67	1539.21	
	4to	1803.7	1630.54	
2014	1er	1894.47	1712.60	FIEL (2016), Promedio del valor de la CBT de los tres meses de cada trimestre.
	2do	2080.63	1880.89	
	3ro	2133.47	1928.66	
	4to	2267.43	2049.76	
2017	1er	4432.32	4006.82	FIEL (2018), Promedio del valor de la CBT de los tres meses de cada trimestre.
	2do	4834.12	4370.04	
	3ro	4932.17	4458.68	
	4to	5219.2	4718.16	
2017[2]	1er		4403.46	INDEC (2017) (incorpora varias mejoras metodológicas, entre ellas canastas específicas de cada región).
	2do		4700.88	
	3ro		4895.47	
	4to		5198.14	

Notas: Elaboración propia a partir de las canastas reportadas en cada fuente citada. 1: https://www.indec.gov.ar/informacion-de-archivo.asp?solapa=2
Los valores corresponden al promedio de los tres meses de cada trimestre. La CBT es el valor de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente (hombre de 30 a 60 años de edad). 2: Dado que a partir de 2016 el INDEC ofrece valores de la CBT específicos de cada región no fue necesario tomar el valor de la CBT y ajustarlo para la región Pampeana.

Figura 1.A. Pobreza Multidimensional en Argentina y Bahía Blanca 2004-2017, con k=25%



Notas: Estimaciones propias en base a EPH, INDEC. Se utiliza aquí la especificación del IPM detallada en la Tabla 1. Para el indicador de privación monetaria se utilizan las líneas de FIEL con revisiones.

Oportunidades educativas reducidas para niños y jóvenes en barrios informales de Bahía Blanca, Argentina*

Natalia Krüger†, *María Marta Formichella*‡

Resumen

Este trabajo busca evaluar las limitaciones para desarrollar capacidades que enfrentan los niños y jóvenes en cinco barrios informales de la ciudad de Bahía Blanca, especialmente en educación. Para ello, se utiliza información de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y de tres relevamientos propios. Se halla que, en relación con el total de niños y jóvenes de la ciudad, quienes habitan estos barrios sufren graves privaciones educativas, siendo más fuertes en el acceso a preescolar y secundaria, y en la terminación escolar en el tiempo esperado. La deserción y la repetición también son significativas. A la luz del enfoque de Sen, estos resultados pueden contribuir al diseño de políticas para mejorar el bienestar.

Palabras clave: capacidades; educación; desarrollo; asentamientos informales; Argentina

Abstract

This paper seeks to evaluate the limitations on the development of the capabilities of children and youth from five informal settlements of the city of Bahía Blanca, especially in education. The analysis is based on information from an official national household survey and three surveys designed and administered for the purpose of this research project. We find that, relative to the city's total population, children and youth who live in these vulnerable neighborhoods experience severe deprivation in education, particularly in access at the preschool and secondary school levels. Dropout and grade repetition are also quite significant. The analysis of these results through the lens of Sen's capability approach can assist in the design of policy interventions to enhance wellbeing.

Keywords: capabilities; education; development; informal settlements; Argentina

JEL: *I29, I30, I31*

Fecha de recepción: 29/10/2018; Fecha de aceptación: 11/02/2019

* Agradecemos al Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) CIN-CONICET: "Diseño de estrategias para mejorar las oportunidades educativas de la población vulnerable de Bahía Blanca a través de la ONG Red de Voluntarios" y al Proyecto Grupal de Investigación (PGI) "Equidad educativa: Segmentación escolar en la localidad de Bahía Blanca".

† natalia.kruger@uns.edu.ar; Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Universidad Nacional del Sur -CONICET) y Departamento de Economía (Universidad Nacional del Sur).

‡ mformichella@iiess-conicet.gob.ar; Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Universidad Nacional del Sur -CONICET) y Departamento de Economía (Universidad Nacional del Sur).

I. Introducción

Existe, actualmente, consenso acerca de la relevancia de la educación para el desarrollo de las sociedades y, por ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la incluye en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Éstos constituyen un acuerdo de agenda global que fue firmado en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015), donde participaron los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Allí, 193 líderes mundiales aprobaron la Agenda 2030, un marco amplio que busca el desarrollo económico, social y medioambiental; y que se presenta como una continuación y ampliación de los Objetivos del Milenio acordados en el año 2000. El ODS vinculado a la educación es el cuarto y se expresa así: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos".

Los ODS representan una manera de plasmar, en un compromiso concreto, la intención de dejar atrás un enfoque unidimensional en el que solo es relevante el nivel de crecimiento e ingresos, para pasar a un enfoque multidimensional que considere diferentes aspectos que influyen en el desarrollo de las personas (PNUD, 2016).

En este marco, la perspectiva de las capacidades (*capabilities,* en inglés) de Amartya Sen es particularmente atrayente para el análisis porque centra su atención en el hombre y, tal como expresó el comité que decidió premiarlo con el Nobel de Economía 1998, por medio de este paradigma se logra entrelazar la economía con la filosofía y la ética, considerando así diferentes dimensiones (London y Formichella, 2006).[1]

Sen (1999b) define al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales o fundamentales (capacidades) que los individuos disfrutan. Las capacidades constituyen las posibilidades que tienen las personas de obtener funcionamientos valiosos, los cuales representan aquellas cosas que pueden hacer o ser al vivir. Así, Sen destaca que el centro del progreso de la sociedad es el progreso de las personas que la integran.

Sin embargo, existen innumerables privaciones que hacen que los individuos tengan escasas oportunidades para desarrollar capacidades. Hoy en día, en las ciudades en expansión caracterizadas por la segregación residencial y distintas formas de marginación social, muchos ciudadanos se enfrentan a la disminución de las oportunidades para el logro del bienestar. Como ocurre en las grandes áreas metropolitanas de Argentina, en las ciudades intermedias la desigualdad socioeconómica también está impulsando el rápido crecimiento de los barrios informales, donde la pobreza y la exclusión muestran sus múltiples expresiones y consecuencias.

De este modo, el presente trabajo tiene por finalidad estudiar las limitaciones al desarrollo de capacidades que enfrentan los niños y jóvenes que habitan en algunos barrios informales[2] de la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina

[1] En este trabajo se analiza en profundidad la obra de Amartya Sen en relación al concepto de desarrollo y se explican los motivos por los cuales es un enfoque diferente al propuesto por la economía tradicional.
[2] Según la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Pcia. De Bs. As. (http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg_vilyasent.php), los barrios informales abarcan a las Villas (urbanizaciones informales con tramas irregulares y viviendas precarias), los Asentamientos Precarios (barrios informales en términos dominiales, con trazados más regulares, mayor organización vecinal y viviendas más firmes) y Otros (mixtura de villa/asentamiento; villa o asentamiento urbanizado; asentamiento histórico consolidado y loteo clandestino).

("Evita", "Villa Talleres", "Stella Maris", "Nueve de Noviembre" y "Cabré More") y compararlas con aquellas que enfrentan los niños y jóvenes de la ciudad en su totalidad.

Para ello, se calculan diferentes indicadores que permiten evaluar ciertos funcionamientos de los niños y jóvenes que, como sostienen Trani et al. (2013), pueden reflejar el alcance de sus conjuntos de capacidades. Se pone énfasis en el dominio educación debido a su potencialidad para expandir capacidades y, por ello, se analizan principalmente las tasas de acceso, permanencia y finalización escolar.

Se utilizan fuentes de información primaria y secundaria. La primera, fue recabada a través de relevamientos propios vinculados a dos proyectos institucionales del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur y del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, respectivamente: el Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS, CIN-CONICET): "Diseño de estrategias para mejorar las oportunidades educativas de la población vulnerable de Bahía Blanca a través de la ONG Red de Voluntarios" y el proyecto inter-cátedras: "Ventana a la realidad socioeconómica" (VERSE). La información secundaria proviene del Censo Nacional de Población y Viviendas y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La ponencia se desarrolla de la siguiente forma: en la próxima sección se detalla el marco conceptual de la investigación; a continuación, se muestra el contexto del estudio; en el cuarto apartado se presentan los resultados; luego, su correspondiente discusión; y, por último, se exponen las consideraciones finales del trabajo.

II. Marco conceptual

Sen (1979) propone el concepto de capacidades en su conferencia "¿Igualdad de qué?", con el fin de encontrar una propuesta superadora a la noción de los bienes primarios de Rawls, a la hora de analizar el bienestar en una sociedad (Urquijo Angarita, 2014). Luego, Sen (1999b) señala que dicho concepto es similar al de *dunamin,* utilizado por Aristóteles, que en griego significa "potencialidad" o "capacidad para existir o actuar"; y expresa (Sen, 2001) que, si bien la palabra capacidad puede no ser atractiva porque ha sido utilizada para aludir a las tierras, la consideró pertinente para hacer referencia, de forma clara, al conjunto de alternativas que tienen las personas para obtener logros que valoran

Sen (1979) define a las capacidades como libertades fundamentales (o reales) que posibilitan que los individuos alcancen diferentes estilos de vida. Su propuesta se focaliza en las condiciones particulares de cada persona y, por ello, al analizar el bienestar, no solo es relevante considerar los bienes y servicios a los que se accede; sino también en qué medida pueden ser aprovechados para vivir dignamente, cuáles son las verdaderas oportunidades que tienen las personas para disfrutar de la vida (Sen, 1979, 1999a, 2000). Así, Sen (1999b) explicita que las capacidades son distintas combinaciones de funcionamientos y que estos representan las diversas cosas que un individuo puede valorar hacer o ser al vivir.

De este modo, el hecho de que dos personas estén en una misma situación no implica que posean las mismas capacidades. López (2007) presenta el ejemplo de dos individuos que tienen un mismo resultado funcional en cuanto a su nivel educativo: ninguno,

teniendo título secundario, estudia en el nivel universitario. Uno ha decidido no hacerlo para montar su propio negocio, mientras que el otro ha quedado afuera por algún mecanismo de exclusión; como puede llegar a ser la imposibilidad de pagar un arancel o no poder afrontar el costo de oportunidad de estudiar.

Cabe señalar que la propuesta de Amartya Sen es especialmente apropiada en el caso de los niños y jóvenes porque considera, no sólo cómo viven las personas, sino también sus alternativas a futuro, enfatizando la prevención (Sen, 1999b).

Sin embargo, es probable que el análisis de las capacidades en menores sea diferente al de los adultos, cobrando algunas dimensiones más relevancia que otras. A su vez, ciertas libertades fundamentales específicas de los adultos pueden volverse importantes por vincularse indirectamente con el bienestar de los menores (Wüst y Volkert, 2012).

Dado que el desarrollo de cada ser humano surge de una compleja interacción de factores, el conjunto de capacidades de los niños y jóvenes estará fuertemente influenciado por su entorno. Así, la habilidad que posean para convertir recursos y bienes en funcionamientos dependerá de factores de conversión que pueden clasificarse en internos y externos. Los internos se refieren a características personales (condiciones físicas, género, habilidades cognitivas y no-cognitivas, entre otras); mientras que los externos hacen alusión a cuestiones sociales (políticas públicas, roles de género, normas sociales, leyes, etc.), condiciones medioambientales (clima, geografía, etc.) o características de los hogares (principalmente las capacidades de los padres) (Biggeri, et al., 2011; Biggeri y Karkara, 2014).

Además, el análisis de la libertad cobra un matiz diferente porque en el caso de los menores puede que sea preferible, en ciertas circunstancias, restringir su libertad presente en pos de ampliar su libertad futura. Ejemplos de esta situación son la obligatoriedad de vacunarse o ir a la escuela (Saito, 2003). Walker y Unterhalter (2007) refieren a la necesidad de que los adultos a cargo de los menores tomen decisiones aún bajo la disconformidad de los mismos.

Sin embargo, no toda restricción en la libertad de los menores es positiva. Sen (1999a, 1999b) explica que algunas privaciones presentes disminuyen tanto sus posibilidades de vivir dignamente en la actualidad como en el futuro, afectando sus capacidades como adultos. Es lo que ocurre en el caso de la inasistencia a la escuela, la falta de salud (con la situación extrema de la mortalidad infantil) y el trabajo infantil, entre otros.

Asimismo, Saito (2003) destaca que, a diferencia de los adultos, los menores no tienen responsabilidad sobre la elección dentro del vector de funcionamientos porque no son suficientemente maduros para decidir por sí solos y necesitan la guía de sus adultos cercanos.

Biggeri y Karkara (2014) también hacen hincapié en esta cuestión. Incluso, mencionan que la adquisición y expansión de capacidades de los niños y jóvenes depende en gran medida de las capacidades de sus padres. De este modo, puede evidenciarse un proceso acumulativo en el que las privaciones de los adultos se traducen en privaciones de los menores, originándose un círculo vicioso o trampa de pobreza que afecta a diferentes generaciones.

En el enfoque de las libertades fundamentales, la educación se presenta como una capacidad esencial. Sen (1998) destaca tanto el valor intrínseco como instrumental de la educación. En relación al primero, resalta su aporte para que las personas lleven adelante una vida buena, digna y valiosa. Con respecto al segundo, explica que la educación permite que las personas dialoguen, intercambien ideas y se comuniquen más fácilmente; contribuye a que puedan realizar demandas políticas, cuidar mejor de su salud y la de su familia (en especial en el caso de las mujeres), y representa un factor clave (no siempre suficiente) a la hora de obtener un empleo e ingresos, entre otras cuestiones.

Asimismo, Sen manifiesta que la educación debe ser obligatoria porque ayuda a los menores a desarrollar su autonomía y, de ese modo, favorece su libertad en la adultez. Es decir, la restricción del hoy expande sus capacidades futuras (Saito, 2003). En este sentido, Sen (1998) expresa que, si algunos menores no acceden al sistema educativo, no pueden integrarse al mismo o no alcanzan logros valiosos al hacerlo, enfrentan una grave privación.

Al respecto, Sen pone especial cuidado en cómo se desarrolle el proceso de enseñanza y aprendizaje, ya que no toda educación dará herramientas para que el menor sea un adulto autónomo (Saito, 2003). A su vez, Walker y Unterhalter (2007) sostienen que, si la capacidad de participación en su educación es limitada, el nivel de bienestar de los individuos será bajo. De este modo, el paso por el sistema educativo no garantiza la adquisición de todas las capacidades esperadas.

Otra cuestión a tener en cuenta es que, siendo diferentes los vectores de funcionamientos de los individuos, no todos podrán usufructuar del mismo modo su paso por la escuela, lo que se relaciona con las denominadas condiciones de educabilidad. Es decir, aquellas condiciones necesarias para que el alumno participe con éxito de las clases (López, 2007).

En suma, Sen considera que la educación es una capacidad esencial y, para evitar las privaciones es necesario: que todos los menores tengan acceso a ella, que el sistema educativo contemple las diferencias que posean en cuanto a sus funcionamientos de origen, que sean protagonistas de su trayectoria y que todos logren alcanzar ciertas capacidades (Formichella, 2011).[3]

III. Contexto del estudio y fuentes de información

Bahía Blanca es una ciudad intermedia localizada en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, con una población de más de 300 mil habitantes según el último Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2010. Su actividad económica, impulsada por su polo tecnológico, parque industrial y puerto, se concentra en el sector manufacturero, el comercio, el transporte y el agro. Los datos de dicho censo ubican a la ciudad en una buena posición relativa en la provincia y el total del país respecto de las cifras de pobreza estructural, lo cual parecería ser confirmado por los cálculos de pobreza por ingresos del

[3] En este trabajo se estudian diferentes acepciones del concepto de equidad, propuestas por los pensadores más relevantes en la materia. Luego, se plantean las diversas bases de información sobre las cuales podría definirse la equidad educativa para, finalmente, concluir cuál es la que más se acerca a la acepción de equidad basada en capacidades propuesta por Amartya Sen.

INDEC.[4] Sin embargo, los trabajadores locales suelen verse tanto o más afectados por el problema del desempleo[5] que el trabajador promedio del país; y la ciudad registra persistentes dificultades para lograr un incremento sostenible del bienestar de su población.

Una de las manifestaciones de la exclusión social experimentada por parte de sus habitantes es la creciente segregación residencial (Prieto, 2007; CREEBBA, 2015), que se visualiza en esta ciudad intermedia al igual que en los más grandes aglomerados del país. Esto implica que la geografía de la ciudad se va fragmentando en zonas diferenciadas por las condiciones de vivienda y de acceso a servicios, y por el nivel socioeconómico de su población. En el Centro y Norte se ubican los sectores de mayores recursos, mientras que en el Sur y Oeste se va localizando la población más carenciada (Malisani, 2017). En la periferia han surgido, exponencialmente, distintos barrios informales que, según datos de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV) de la Provincia de Buenos Aires, ascendían a 32 en el año 2016 y albergaban a más de 8000 familias. Dichas zonas destacan por sus privaciones en infraestructura y servicios básicos de vivienda, por la falta de acceso a servicios de transporte, salud y educación, por las irregularidades en el acceso a la tierra y diversos problemas ambientales.

A pesar de la relevancia de estas tendencias en el crecimiento de la ciudad y la gravedad de las dificultades experimentadas por la población que queda relegada a los márgenes, en términos geográficos, económicos y sociales, es muy escasa la información cuantitativa y sistemática disponible para realizar diagnósticos y tomar decisiones. Por un lado, una fuente importante es el Censo 2010, que resulta en gran medida obsoleto dada la velocidad de los cambios en la estructura de la ciudad y la composición de su población. Por otra parte, la EPH[6] del INDEC, que provee información con mayor periodicidad, no representa adecuadamente a los barrios informales y no permite geolocalizar la información.

Es por ello que a través de distintas iniciativas desde el Departamento de Economía de la UNS y el IIESS (CONICET-UNS), se ha procurado recabar información primaria acerca de las características demográficas y las condiciones de vida de la población en distintos barrios vulnerables de la ciudad. Contamos entonces, para este estudio, con los datos recogidos en el marco de los mencionados proyectos de investigación-extensión VERSE y PDTS (CIN-CONICET).

El proyecto VERSE es desarrollado voluntariamente por docentes y alumnos de la Licenciatura en Economía de la UNS[7] desde el año 2015 y tiene como fin mejorar la integración de las funciones de docencia, investigación y extensión en la formación académica, realizando un aporte desde el Departamento de Economía hacia las comunidades más desfavorecidas de la ciudad. El PDTS, dirigido por la Dra. Silvia

[4] Estas estimaciones a partir de la EPH, generan dudas en relación a su confiabilidad (Viego, 2018).
[5] Ver los Boletines de Estadísticas Laborales de Bahía Blanca-Cerri, Departamento de Economía, UNS.
[6] Es un programa nacional que tiene por objeto relevar características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. A cargo de este programa se encuentra el INDEC, que trabaja en forma conjunta con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE). Al aplicarse un plan de incorporación progresiva, se han cubierto 31 aglomerados urbanos (todos de más de cien mil habitantes) y un área urbano-rural (INDEC, 2003). Dentro de cada aglomerado, la muestra pretende ser representativa de todos los hogares, independientemente de su localización.
[7] Se desarrolla en forma conjunta por las siguientes cátedras: "Indicadores Económicos y Cuentas Nacionales", "Econometría", "Sociología", "Políticas Sociales" y "Estructura Económica Argentina".

London, es financiado desde el 2015 por el CIN y el CONICET e integrado por investigadores de las tres universidades públicas de la ciudad: la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Provincial del Sudoeste. Sus objetivos responden a la demanda de la ONG Red de Voluntarios como promotora del derecho a la educación en los barrios en los que interviene. A través de dichos proyectos se han realizado tres relevamientos en los barrios Evita (2015), Villa Talleres (2016), Stella Maris, Nueve de Noviembre y Cabré Moré (2016). Los primeros dos barrios se ubican en el sur de la ciudad, en la Delegación Villa Rosas, aproximadamente a unos cinco y seis kilómetros del centro, respectivamente. Según datos de la SSTUV de la Provincia de Buenos Aires del año 2015, el barrio Evita se caracteriza como un asentamiento precario constituido en el año 2010, con una superficie aproximada de 15 hectáreas. Talleres o Talleres Sur, por su parte, es una villa que data del año 2006 con una superficie aproximada de 14 hectáreas y una población de menos de la mitad de habitantes que Stella Maris. Dichos barrios se escogieron debido a que se contaba con la colaboración de una ONG local, Sureando, que facilitó el acceso al campo y estaba particularmente interesada en la información. Los barrios relevados por el PDTS se encuentran hacia el este, a unos cinco kilómetros del centro, y pertenecen a la Delegación Las Villas. Stella Maris es un asentamiento precario relativamente antiguo (originado en 1980) y grande (con una superficie de 24 has.), cuyos habitantes más jóvenes han ido formando nuevos barrios cercanos, como Nueve de Noviembre y Cabré Moré, que presentan condiciones de vivienda y acceso a servicios aún más precarios. Nueve de Noviembre es clasificado por la SSTUV como "otro" (probablemente como una combinación de villa y asentamiento, lo cual no se explicita, que dataría de los años noventa, con una superficie aproximada de 23 has.). No se dispone de información oficial sobre Cabré Moré, donde comenzó a constituirse hace pocos años a partir de un loteo informal, con creciente consolidación. Estos tres barrios fueron seleccionados por la ONG Red de Voluntarios, demandante del proyecto.

Cabe mencionar que, más allá que su selección ha respondido al interés de las ONG colaboradoras, los cinco barrios estudiados representan diversos tipos de barrios precarios de la ciudad; con características variadas como su tamaño, antigüedad, ubicación y grado de informalidad. Por lo tanto, su análisis conjunto ofrece un buen panorama de la situación de la periferia.

El trabajo de campo y el procesamiento de los datos en el marco del proyecto VERSE fue realizado por docentes y alumnos del Departamento de Economía, junto con miembros de la ONG Sureando. Se aplicó una encuesta similar a la EPH del INDEC para relevar información sobre la vivienda, educación, condiciones laborales e ingresos de la población. Debido a la pequeña dimensión de los relevamientos, se logró realizar un censo en lugar de tomar una muestra.

La encuesta a hogares involucró dos formularios: el primero, para recoger información sobre la composición del hogar y las características de la vivienda y, el segundo, aplicado al sostén del hogar y a los miembros mayores de catorce años. Se encuestó en Evita a 140 hogares habitados por 432 personas y en Villa Talleres a 101 hogares habitados por 372 personas.

El relevamiento realizado desde el PDTS empleó, además del cuestionario de hogar, un cuestionario individual diferente, más enfocado en conocer las condiciones de educabilidad, y distintos resultados y procesos educativos de los niños y jóvenes en los barrios periféricos. Se realizó para ello un muestreo bietápico y probabilístico de

manzanas y hogares, aplicándose el cuestionario individual a todos los miembros de entre 3 y 18 años de edad. Se aplicaron factores de re-ponderación por falta de respuesta y se relevaron 381 hogares que contaban con 1459 personas.[8] Los mismos representan, luego de aplicar el ponderador muestral, un total de 1077 hogares y 4125 individuos.

En la siguiente Tabla puede observarse la composición etaria de la población en cada barrio y en el total de la ciudad. Es notoria la mayor presencia de niños y jóvenes en los barrios de interés, así como la menor presencia de adultos mayores.

Tabla 1. Población total y composición etaria

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Población total	432	372	1607	2608	308103
Cantidad de hogares	140	101	412	665	113231
Población por grupos etarios					
Menor de 3	47 (11%)	36 (10%)	110 (7%)	199 (8%)	13367 (4%)
3-5	51 (12%)	45 (12%)	88 (6%)	211 (8%)	12992 (4%)
6-11	58 (13%)	69 (19%)	192 (13%)	383 (15%)	24892 (8%)
12-18	36 (10%)	40 (11%)	257 (17%)	354 (14%)	35733 (12%)
19-24	72 (17%)	45 (12%)	179 (12%)	256 (10%)	28579 (9%)
25-64	163 (38%)	134 (36%)	608 (41%)	1060 (42%)	148013 (48%)
Mayor de 65	5 (1%)	3 (1%)	42 (3%)	80 (3%)	44527 (14%)

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv-2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri.

IV. Resultados

Como se ha discutido en el segundo apartado, las libertades de los niños dependen en gran medida de las acciones y conjuntos alcanzables de los adultos en su entorno más cercano. Estos factores de conversión se vinculan con los recursos a los que acceden sus cuidadores, quienes pueden transferirles sus propias capacidades y funcionamientos.

[8] La tasa de respuesta fue del 76%, superando al nivel del 75% ampliamente requerido para realizar generalizaciones a partir de la administración de encuestas por muestreo (Burkell, 2003). Asimismo, al tratarse de una población con gran homogeneidad en relación a los indicadores de interés para el estudio, se consideran mínimos los posibles sesgos derivados de la existencia de casos faltantes.

Esta noción podría extenderse para considerar a las características de los vecinos y familiares más allá del propio hogar (Bowles et al., 2006).

En la adquisición de educación, la evidencia internacional demuestra que las condiciones de vida de los hogares son determinantes cruciales de los logros que, en contextos de pobreza, se ven severamente restringidos (Riquelme y Herger, 2001; Golovanevsky, 2006; Krüger, 2016).

Por estas razones, resulta relevante analizar las condiciones de educabilidad que presentan los niños y jóvenes de los barrios estudiados, como primer paso para comprender sus funcionamientos en el dominio de educación.

Un primer resultado de los estudios realizados es que, tal como se esperaba, la población de estos barrios periféricos experimenta numerosas privaciones que permiten suponer un nivel de bienestar inferior al del promedio de la ciudad.

Para comenzar a caracterizar a los hogares relevados, un dato de interés es que, en general, resultan más numerosos que el hogar promedio de Bahía Blanca. Entre un 60 y un 75% de los hogares cuenta con más de tres miembros, mientras que solo un 50% del total de los hogares bahienses tiene este tamaño. Con excepción de Evita, en los demás barrios un 15% de los hogares tiene incluso más de seis miembros, siendo la cifra para la ciudad total solo del 6%. El mayor tamaño de los hogares puede agravar la escasez de recursos, especialmente dada la alta presencia de menores. A su vez, en estos barrios encontramos, por un lado, una baja participación laboral de las mujeres -la tasa de actividad femenina oscila entre el 25 y el 43%-; por el otro, una porción no despreciable de hogares cuyo sostén es una mujer sin cónyuge -entre 12 y 15%-. Esto sugiere que muchos de estos hogares son sostenidos económicamente por una única persona.

Surgidos a partir de ocupaciones no planificadas, los barrios informales suelen localizarse en zonas marginales con un déficit de servicios públicos. Según datos de 2016 de la organización TECHO, que relevó a los barrios informales 9 de Noviembre, Cabré Moré, Villa Talleres y Evita; la mayoría de ellos no cuenta con una conexión regular a la red de energía eléctrica, de agua o de cloacas y solo algunos cuentan con alumbrado público. Además de las deficiencias estructurales de los vecindarios, las viviendas suelen construirse de manera precaria y presentan problemas graves de hacinamiento, como se observa en la Tabla 2.

Una proporción relevante de los niños y jóvenes que habitan en estos barrios, entonces, vive en casas de mala calidad constructiva, con deficientes condiciones sanitarias y ve vulnerado uno de sus derechos más básicos: el de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, especialmente en Evita y Villa Talleres, un porcentaje importante de la población presenta una baja capacidad de subsistencia, dadas las características del sostén y la composición del hogar. En suma, la presencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los hogares de los barrios observados es muy significativa y supera ampliamente a la de la ciudad en general. Estas condiciones de pobreza estructural se encuentran muy vinculadas a los problemas que enfrenta la población de estos barrios en la esfera del trabajo (Tabla 3).

Tabla 2. Porcentaje de niños y jóvenes menores de 24 años en hogares con NBI

Indicador de NBI	**Barrio Evita**	**Barrio Villa Talleres**		**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Vivienda de tipo inconveniente	9 %	12%		3%	11%	0%
Hacinamiento crítico	42%	53%		18%	29%	7%
No posesión de baño o retrete	15%	5%		17%	33%	0%
Inasistencia escolar	0%	1%		0%	0%	1%
Baja capacidad de subsistencia	20%	45%		4%	4%	1%
Al menos una de las anteriores	**51%**	**85%**		**29%**	**45%**	**9%**

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pensión o local no construido para habitar); hacinamiento (más de 3 personas por cuarto); inasistencia escolar (algún miembro de 6 a 12 años de edad no asiste a la escuela); baja capacidad de subsistencia (más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe tiene como máximo nivel educativo la primaria incompleta).

Tabla 3. Porcentaje de niños y jóvenes menores de 24 años según condición de ocupación del sostén de su hogar

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Sostén desempleado	6%	2%	3%	3%	5%
Sostén subocupado	6%	12%	s/d	s/d	5%
Sostén sobreocupado	46%	54%	s/d	s/d	3%
Sostén asalariado sin aportes jubilatorios	49%	69%	s/d	s/d	23%
Sostén ocupado con empleo inestable	54%	49%	38%	44%	6%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS y EPH iv2016. Notas: sostén desempleado: % de niños y jóvenes que habitan un hogar cuyo sostén no trabajó en la semana de referencia y buscó activamente trabajo en algún momento durante los últimos 30 días; sostén subocupado: % de niños y jóvenes cuyo sostén de hogar trabajó menos de 35hs. semanales y desea trabajar más horas; sostén sobreocupado: % de niños y jóvenes que habitan en hogares cuyo sostén trabajó más de 45hs. semanales; sostén con empleo inestable: % de niños y jóvenes cuyo sostén de hogar tiene empleo con fecha de finalización o que fue declarado por el encuestado como transitorio, no habitual, changa, etc.; s/d: sin datos.

El desempleo, la sobre y subocupación horaria afectan a una proporción relevante de la población económicamente activa, y los problemas de informalidad e inestabilidad laboral resultan especialmente acuciantes. Así, muchos niños y jóvenes habitan en hogares cuyo sostén enfrenta este tipo de dificultades. Es probable que dichos obstáculos en el ámbito del trabajo respondan en gran medida a las deficiencias en el perfil educativo de la población (Tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de niños y jóvenes según máximo nivel educativo entre el sostén y/o cónyuge

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Sostén y/o cónyuge con al menos primario completo	92%	93%	94%	94%	96%
Sostén y/o cónyuge con al menos secundario completo	19%	27%	30%	29%	62%
Sostén y/o cónyuge con terciario/universitario completo	1%	1%	4%	2%	18%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: % de niños y jóvenes que habitan en un hogar en el que el máximo nivel educativo entre el sostén y el cónyuge es primario completo, secundario completo y terciario/universitario completo.

Dado que la terminalidad de los distintos niveles educativos para la población adulta es inferior a la general, los niños y jóvenes habitan en hogares con un clima educativo relativamente bajo. Menos del 30% habita en un hogar cuyo jefe y/o cónyuge ha logrado completar el nivel secundario, actualmente obligatorio y considerado un piso mínimo de escolaridad para escapar de la pobreza, y solo un 3% habita en un hogar donde los padres o tutores han accedido a un título de nivel terciario o universitario, siendo la cifra para el total de la ciudad ampliamente superior.

Entonces, la población adulta de los barrios estudiados presenta limitaciones severas para el desarrollo de su bienestar y dificultades para el logro de las capacidades básicas o fundamentales identificadas por Sen (1992, citado en Walker y Unterhalter, 2007). Esto sugiere que las oportunidades de acceso al bienestar, o de convertir recursos en capacidades, por parte de los niños y jóvenes se ven cercenadas, tanto en el dominio de la educación como en otras dimensiones vinculadas.

Las privaciones sufridas por los menores se visualizan en múltiples dimensiones interrelacionadas, que son consideradas por Biggeri et al. (2011) como especialmente relevantes para los niños: la salud, la libertad frente a la explotación económica, el vivir bajo abrigo y en un ambiente agradable.

Así, resulta preocupante que un alto porcentaje de los niños y jóvenes (entre un 63 y un 76%, dependiendo del barrio) no tiene acceso a una obra social. Si bien en la ciudad se dispone de un sistema de salud pública de amplia cobertura, suele existir un exceso de demanda para distintos servicios, y atenderse en el sistema estatal puede implicar altos

costos de oportunidad para las familias, en términos de tiempo y esfuerzo. Asimismo, el vivir en hogares y barrios con deficiencias estructurales y baja capacidad de subsistencia, sostenidos por personas con problemas de empleo, repercute en la calidad de vida cotidiana y se vincula con otras capacidades actuales y futuras. Por ejemplo, resulta frecuente que los niños que habitan hogares pobres deban dedicar varias horas del día a diversas tareas en el hogar, como el cuidado de los más pequeños o de adultos mayores, o tengan que ingresar tempranamente al mercado laboral (trabajo infantil). Si bien no se dispone de estos datos para todos los barrios analizados, se halló que en los barrios 9 de Noviembre, Cabré More y Stella Maris un 47,2% de los niños y jóvenes encuestados realizan tareas domésticas o cuidan de hermanos menores. Asimismo, un 37% de los menores de 16 años realiza dichas tareas durante más de dos horas por día o bien trabaja fuera de su hogar.

En relación a la capacidad fundamental de ser educado, es posible evaluar la posibilidad de satisfacción mínima de ciertos funcionamientos importantes (Walker y Unterhalter, 2007). Para ello, se estiman algunos indicadores sencillos, dividiendo a la población de niños y jóvenes en grupos a partir de su edad escolar teórica: i) nivel inicial, de 3 a 5 años de edad; ii) nivel primario, de 6 a11 años; iii) nivel secundario, de 12 a 18 años; y iv) nivel superior, de 19 a 24 años.

Tabla 5. Tasas netas de asistencia

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Nivel inicial	68,6%	72,7%	75,6%	84,9%	94,2%
Nivel primario	100%	100%	100%	100%	95,3%
Nivel secundario	63,8%	55%	78,9%	76,3%	87,4%
Nivel superior	5,5%	0%	10,5%	6,9%	50,3%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: la tasa neta de asistencia para cada nivel es el cociente entre las personas escolarizadas en dicho nivel (o superior) con la edad teórica pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

En nuestro país, la ley 26.026/06 y su modificación 27.045/14, explicitan que la educación obligatoria se extiende desde los cuatro años de edad hasta la finalización del nivel secundario, considerando que la educación durante este lapso es fundamental para el desarrollo personal y social. En los barrios estudiados, resulta evidente que las mayores privaciones en torno al acceso a la educación básica se encuentran en el nivel inicial y el secundario; donde el porcentaje de la población en edad de asistir a cada nivel que efectivamente lo hace, es mucho menor al de la ciudad en general.

Entre un 15% y un 31%, según el barrio, de los niños en edad de asistir al jardín de infantes no lo hace, lo cual puede reforzar las desventajas de pertenecer a entornos con

un menor capital sociocultural y con menores posibilidades de ofrecer propuestas de educación no formal adecuadas. La primera infancia resulta cada vez más ponderada como un período clave para el desarrollo físico, mental y emocional de las personas, y se ha demostrado que la formación de habilidades cognitivas y no-cognitivas durante esta etapa tiene efectos positivos que persisten durante el resto de la vida (CEPAL, 2008; SITEAL, 2010; Gamboa y Krüger, 2016). Por ello, la exclusión del sistema educativo formal durante los primeros años puede considerarse una privación severa.

Por otra parte, si bien las encuestas indican una cobertura universal en el nivel primario, ya en el nivel secundario vuelven a manifestarse las privaciones. Entre un 21% y un 45% de los jóvenes en edad de escolarización secundaria no asisten al colegio o aún se encuentran en el nivel primario. Es decir, se evidencian dificultades en el acceso y/o la progresión, que puede representar una desventaja que no logre compensarse en el futuro.

En cuanto al nivel superior, es sabido que los problemas en las trayectorias escolares previas se conjugan con las responsabilidades familiares, las dificultades económicas, el desconocimiento y las bajas expectativas, para determinar un muy bajo acceso por parte de esta población (Formichella, 2010; Krüger, 2013). Así, en la Tabla 6 puede observarse que el porcentaje de personas en edad de asistir al nivel superior que no lo hace es muy elevado en todos los barrios (va del 100% en Villa Talleres al 86,1% en Stella Maris), y ampliamente mayor al de la ciudad en su totalidad (49,4%).

En general, las mayores privaciones educativas se registran para los niños y jóvenes de Villa Talleres y Evita, que son los barrios más afectados por las privaciones en otras esferas como la vivienda, el trabajo y la educación de los adultos.

Además de considerar si los niños y jóvenes se encuentran asistiendo al nivel educativo correspondiente, es posible estimar las tasas de extraedad o retraso etario para cada grupo de edad. Se considera que un alumno tiene extraedad cuando cuenta con dos años o más que la edad esperada para el grado o año que cursa. Este análisis sólo tiene sentido a partir del nivel primario, donde los alumnos pueden repetir el curso. Adicionalmente, en el nivel primario la extraedad captada resultó irrelevante, por lo que se presenta la información a partir del nivel secundario.

Ahora bien, si se calculan directamente las tasas de extraedad para los alumnos en cada uno de estos barrios vulnerables, es posible que dichas tasas resulten menores que las de la ciudad en general, debido a la selección previa operada por el frecuente abandono. Entonces, se optó por analizar la distribución de cada grupo de edad según su situación educativa, separando la cuestión del acceso de la progresión.

Entre aquellos jóvenes que tienen de 12 a 18 años, un gran porcentaje de quienes habitan en los barrios analizados se encuentra en la peor situación, habiendo abandonado sus estudios antes de terminar el nivel obligatorio (entre un 10% y un 30%). Luego, otra proporción relevante cuenta con dos o más años de extraedad. Nuevamente, quienes habitan en los barrios Evita y Villa Talleres parecen encontrarse en la situación más precaria, ya que la proporción de jóvenes que asiste al colegio sin retraso etario no llega al 60% (ver Tabla 6).

Tabla 6. Situación educativa por grupos etarios

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
12-18					
No asiste y no culminó estudios obligatorios	30,3%	32,4%	9,9%	12,2%	4,9%
Asiste con extraedad	12,1%	5,4%	11,0%	9,9%	17,2%
No asiste, pero culminó estudios obligatorios	0%	2,7%	1,1%	1,2%	1,6%
Asiste sin extraedad	57,6%	59,5%	78%	76,7%	76,2%
19-24					
No asiste y no culminó estudios obligatorios	69,1%	73,8%	38,1%	48,9%	23,7%
Asiste a secundario con extraedad	0%	7,1%	14,7%	14,7%	6,2%
No asiste, pero culminó estudios obligatorios	21,1%	19,0%	33,3%	28,2%	19,5%
Asiste sin extraedad	9,9%	0%	13,9%	8,2%	50,6%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri

Respecto a quienes tienen entre 19 y 24 años, que por su edad teórica deberían haber culminado el nivel secundario, se observa (también en la Tabla 6) que una gran proporción se encuentra fuera de la escuela sin haberlo logrado, mientras que otros están finalizando la secundaria fuera de término. Entre un 20 y un 30% ha podido completar la escolarización obligatoria, aunque sin continuar con sus estudios en el nivel superior, y algunos permanecen escolarizados, ya sea culminando a tiempo el nivel secundario o accediendo al nivel superior (como ya se ha señalado, esta situación es mucho más frecuente para la ciudad en su totalidad que para los barrios estudiados).

Para complementar la información anterior, los cuestionarios aplicados por los proyectos permiten calcular las tasas de repitencia en los barrios de interés, ya que las mismas captan con mayor precisión los problemas de progresión. Las tasas de extraedad tienden

a subestimarlos, ya que solo identifican los casos en los que el retraso etario es muy amplio.

Tabla 7. Repitencia por grupos etarios

	Barrio Evita	Barrio Villa Talleres	Barrio Stella Maris	Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré	Bahía Blanca global
6-11	8,3%	s/d	3,2%	15,6%	s/d
12-18	37,5%	s/d	43,6%	47,5%	s/d

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: s/d: sin datos

Tabla 8. Asistencia a escuela privada por nivel educativo

	Barrio Evita	Barrio Villa Talleres	Barrio Stella Maris	Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré	Bahía Blanca global
Nivel inicial	0%	s/d	2,5%	0%	28,1%
Nivel primario	1,9%	s/d	6,3%	1,6%	24,9%
Nivel secundario	0%	s/d	2,8%	6,9%	17,1%
Nivel superior	33,3%	s/d	0%	3,8%	8,8%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: s/d: sin datos

La repitencia surge ya en el nivel primario y resulta relevante en los barrios Evita, 9 de Noviembre y Cabré Moré. Luego, para quienes asisten al nivel secundario, la acumulación de dificultades durante toda su trayectoria resulta en tasas muy altas: más del 35% ha repetido al menos una vez durante su historia escolar (ver Tabla 7).

La repitencia o extraedad constituye un problema significativo, ya que puede reflejar el acceso a aprendizajes y logros no-cognitivos deficientes, además de vincularse con dificultades para la socialización en la escuela e incidir en la probabilidad posterior de abandono (Herrán, 2001; Gómez Vera, 2013).

Un aspecto vinculado, que incide en el rendimiento educativo más allá del acceso a la escolarización formal, es el ausentismo y la impuntualidad para llegar al colegio (Krüger y Formichella, 2018). Si bien solo se dispone de información adecuada para los barrios Stella Maris, 9 de Noviembre y Cabré Moré, se halló que esta problemática es significativa en estos sectores –por ejemplo, la mitad de los alumnos de nivel secundario manifestó haber faltado a la escuela durante tres días o más durante las dos semanas previas a la encuesta–. Las familias encuestadas han destacado como causas principales

a los problemas de salud, de acceso o a la necesidad de realizar tareas domésticas y de cuidado en el hogar.

Siguiendo a Walker y Unterhalter (2007), el proceso de educación formal involucra un amplio abanico de funcionamientos, que van desde la experiencia educativa en sí como proceso hasta las capacidades que pueden ser desarrolladas a través de la educación como factor de conversión. Aquí se vuelve relevante considerar la calidad o el tipo de educación recibida.

Si bien los logros educativos son múltiples y desarrollados a través de un complejo conjunto de factores personales, familiares y escolares, existe evidencia que indica que las condiciones de escolarización que ofrece el centro educativo son relevantes para la adquisición de logros cognitivos y no-cognitivos. En este sentido, el tipo de gestión escolar parece ser un determinante significativo. Más allá de las brechas en los recursos o el tipo de administración, las escuelas de gestión privada y estatal aglutinan a poblaciones estudiantiles muy diferenciadas por su origen social. En presencia de efectos de compañero significativos, esta situación contribuiría a arribar a resultados educativos diferenciados, superiores en las escuelas privadas (Formichella y Krüger, 2013).

A través de nuestros relevamientos, se halla evidencia en el sentido esperado: los estudiantes provenientes de barrios vulnerables asisten en su gran mayoría a escuelas de gestión estatal (ver Tabla 8), lo cual reduce la posibilidad de que sus condiciones de origen desfavorables sean compensadas por mejores condiciones de escolarización en las instituciones educativas.

Las posibilidades diferenciales de acceso y progresión permiten prever un menor nivel de terminalidad educativa entre los jóvenes de los barrios estudiados, como se confirma en la Tabla 9. Los problemas de abandono temprano o interrupción de las trayectorias resultan más graves para el nivel secundario, siendo muy baja la proporción de jóvenes que logra culminarlo en comparación con el total de la ciudad. De nuevo, los barrios que presentan mayores privaciones en las dimensiones de vivienda y trabajo, como Evita y Villa Talleres, parecen enfrentar las mayores dificultades para lograr que sus niños y jóvenes completen la escolarización mínima obligatoria.

Tabla 9. Terminalidad educativa entre los jóvenes

	Barrio Evita	**Barrio Villa Talleres**	**Barrio Stella Maris**	**Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré**	**Bahía Blanca global**
Porcentaje de personas de 13-24 años de edad con al menos primario completo	86,3%	81,6%	89,6%	91,7%	98,6%
Porcentaje de personas de 19-24 años de edad con al menos secundario completo	27,8%	22,2%	44%	35,1%	68,1%

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri.

V. Discusión

En primer lugar, cabe señalar que, si bien en el estudio se están midiendo funcionamientos y no capacidades, al observar las condiciones de educabilidad de los niños y jóvenes de los barrios considerados puede inferirse que sus libertades fundamentales y las de sus familias son reducidas. A pesar de no contar con información directa sobre las capacidades de los adultos, se pueden extraer conclusiones a partir de sus funcionamientos porque ellos reflejan el alcance de los conjuntos de capacidades.

Se observó que los adultos en estos barrios periféricos presentan un perfil educativo menos favorable y más problemas en la esfera del trabajo que el adulto promedio de la ciudad. De este modo, dichos funcionamientos sugieren que tienen menos capacidades. El acceso al mercado de trabajo de manera precaria puede considerarse una forma de "no participación" en el mismo, dado que no se accede de forma plena a los derechos laborales; y el desempleo deja a las personas directamente afuera de la producción. Al respecto, Sen (1999b) expresa que la negación a la libertad de participación en el mercado de trabajo es una manera de mantener a los individuos en la esclavitud. Afirma que el desempleo no es un problema vinculado únicamente a los ingresos (lo cual podría compensarse con transferencias), sino que tiene graves consecuencias sobre la iniciativa individual y las cualidades de las personas, provoca pérdidas en su independencia, autoconfianza y salud física y emocional y aumenta el grado de exclusión social. Esta situación se ve agravada por la presencia de hogares numerosos con alta tasa de dependencia, es decir, con una baja cantidad de miembros en edad de aportar ingresos en relación al resto; lo cual hace que su capacidad de subsistencia sea menor.

Asimismo, Sen (op. cit.) señala que la falta de libertad económica que implica vivir en la pobreza puede ser la causa de que las personas pierdan otras libertades. Por ejemplo, en los barrios relevados, se observa que muchos se ven obligados a trabajar una excesiva cantidad de horas (sobreempleo) para poder sostener sus hogares, resignando tiempo y energía para otras actividades que puedan valorar.

En cuanto a los niños y jóvenes en estos sectores, se vislumbra que ven reducidas sus oportunidades de bienestar actual y futuro en diversas dimensiones. El escenario de pobreza con el que conviven (con una presencia de NBI muy superior a la del total de la ciudad) los lleva a padecer privaciones, no sólo vinculadas a su educación. Por ejemplo, tal como se observa en los resultados presentados, gran parte de los menores no posee cobertura de salud o lleva adelante actividades que se asocian al trabajo infantil. Al respecto, Sen (1999b) expresa que, si a un individuo se le niega la posibilidad de poseer cobertura de salud, se le está negando la libertad necesaria para realizar aquello que desee; ya que si no tiene salud no podrá vivir ciertas cosas y podrá elegir menos. Por otra parte, en relación al trabajo infantil explica que la disminución de libertad en el presente solo produce mayor libertad en el futuro, si se respetan y promueven los derechos de los menores, lo cual no sucedería en este caso.

Además, si bien no se cuenta con información sobre el status nutricional de los niños y jóvenes de los barrios relevados, puede afirmarse que en este contexto de pobreza sufren, por añadidura, privaciones en relación a su alimentación; que representan una causa importante de las privaciones educativas (Biggeri, Ballet y Comim, 2011). Asimismo, Biggeri y Karkara (2014) explican que los individuos que se ven sumidos en la pobreza poseen un peor desempeño en sus habilidades para estudiar (por ejemplo atención, memoria, planificación, control, fluidez verbal, versatilidad cognitiva,

organización, entre otras) y que las dificultades en el desarrollo cognitivo se vinculan a problemas de comportamiento, fracaso escolar y vínculos sociales defectuosos que impactan en el aprendizaje y tienen como consecuencia que alcancen un bajo nivel educativo.

Como resultado de esta conjunción de factores desfavorables, los niños y jóvenes de los barrios relevados poseen un vector de funcionamientos vinculados a educación más pobre que el de los menores de la ciudad considerada como un todo. Es decir, los factores de conversión con los que cuentan para transformar los recursos educativos en funcionamientos son más endebles. En comparación, es mayor la proporción de menores que no accede al colegio, accede y abandona, o accede y tiene dificultades en su trayectoria educativa (extraedad o repitencia).

Esta situación representa una grave privación en términos de Sen, debido al valor intrínseco de la educación, pero también a su valor instrumental. Se espera que los niños y jóvenes de los barrios en cuestión tengan mayores dificultades para expandir sus capacidades, y que su privación actual se traduzca en privaciones y libertades disminuidas en el futuro (Sen, 1999b). Estas consecuencias de la falta de educación sobre el futuro de los menores han sido ampliamente documentadas en la literatura académica. Diferentes autores han hecho hincapié en la disminución en la calidad de vida y en las dificultades laborales que enfrentan los adultos que poseen un bajo nivel educativo (Formichella y London, 2013; Krüger, 2013).

En suma, en los barrios informales analizados se entremezclan diferentes tipos de privaciones vinculadas a la educación, el hábitat, la salud y el trabajo, entre otras cuestiones. Se vislumbra el siguiente círculo vicioso o trampa de pobreza de las capacidades: los adultos de estos hogares poseen menos capacidades en relación a la ciudad en su totalidad, y por ello los factores de conversión de los niños y jóvenes para transformar los recursos educativos en funcionamientos son más escasos. Como resultado, los funcionamientos educativos que alcanzan son pobres y sus posibilidades de expandir sus capacidades a futuro se encuentran severamente limitadas (debido al valor instrumental de la educación). De este modo, al crecer, formarán hogares con escasas libertades fundamentales y sus hijos comenzarán nuevamente el ciclo.

Para finalizar y sintetizar, cabe mencionar que, de acuerdo a los datos presentados en la sección anterior, no se observan evidencias de las sinergias positivas que, según Biggeri y Karkara (2014) serían necesarias para influir sobre las capacidades, funcionamientos y factores de conversión con el fin de romper con este círculo vicioso y hacer que la población vulnerable salga del proceso denominado *path-dependent* o dependiente de las trayectorias. Al contrario, según los datos recabados, se observa un mecanismo reforzado que conduce a una trampa de pobreza en capacidades, difícilmente evitable sin una intervención exógena.

VI. Consideraciones finales

A lo largo de esta ponencia se han estudiado las limitaciones que tienen en su desarrollo los niños y jóvenes que habitan ciertos barrios informales de Bahía Blanca, una ciudad intermedia de la Provincia de Buenos Aires, en comparación con aquellas correspondientes a la totalidad de niños y jóvenes de dicha localidad.

El análisis se ha realizado a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen y haciendo hincapié en la educación como capacidad esencial. Por ello, se ha concentrado la atención en indicadores de funcionamientos educativos y de factores de conversión interpretados como condiciones de educabilidad.

A partir de los resultados presentados, ha sido posible vislumbrar que los menores pertenecientes a los barrios bajo análisis poseen funcionamientos educativos más pobres que la totalidad de los menores bahienses. Asimismo, se ha detectado que conviven con una situación de pobreza y capacidades limitadas de sus adultos cercanos; en especial en relación al nivel educativo y la participación de estos en el mercado laboral. En este sentido, se ha descripto un círculo vicioso o trampa de pobreza en cuanto a las capacidades.

El aporte del enfoque de las capacidades es especialmente interesante a la hora de proponer políticas porque centra su visión en la prevención de las inequidades. Esto es así porque se focaliza en las libertades fundamentales a lo largo de toda la vida de los individuos. De este modo, cualquier intervención que busque aumentar las capacidades presentes de los menores estaría impulsando también la expansión de sus capacidades a futuro. En este punto, las políticas que tienen por fin aumentar los funcionamientos educativos poseen un rol esencial, dado el valor intrínseco e instrumental de la educación que la convierte en una capacidad fundamental.

Así, mediante políticas tempranas que busquen aumentar los recursos destinados a educación y modificar los factores de conversión que promueven los logros educativos, sería posible comenzar a romper con la trampa de pobreza descripta y acercarse al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cabe destacar una de las limitaciones del presente estudio: lo óptimo habría sido poder comparar la capacidad educativa en forma más completa e incluir a otras capacidades, pero ello no fue posible debido a las restricciones de la información disponible. Para trabajar con la totalidad de las capacidades es necesario conocer más certeramente la máxima potencialidad de cada individuo para ser o hacer cosas valiosas. Considerando, por ejemplo, en qué medida los niños y jóvenes participan con libertad de su proceso educativo, adquiriendo autonomía o capacidad de agencia en forma progresiva. Esta limitación se procurará subsanar en futuras investigaciones elaborando un cuestionario de relevamiento, que intente captar las opciones de elección que poseen los sujetos. Asimismo, se buscará complementar el estudio cuantitativo con estrategias cualitativas. Así, no sólo será posible conocer el estado de situación actual de las personas sino también sus potencialidades, es decir, conocer sus capacidades de forma directa y no como inferencia a partir de los funcionamientos observables.

VII. Referencias

Biggeri, M.; Ballet, J. y F. Comim (2011). *Children and the capability approach*. London: Palgrave Macmillan.

Biggeri, M. y Karkara, R. (2014). "Transforming Children's Rights into Real Freedom: A Dialogue Between Children's Rights and the Capability Approach from a Life Cycle Perspective". En D. Stoecklin and J.-M. Bonvin (eds.). *Children's Rights and the Capability Approach*. Children's Well-Being: Indicators and Research 8, pp.19-41.

Bowles, S.; Durlauf, S. y Hoff, K. (2006). *Poverty Traps*. Nueva York: Princeton University Press.

Burkell, J. (2003). "The dilemma of survey nonresponse". *Library & Information Science Research*, 25(3), 239-263.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/ G.2351-P), Santiago.

CREEBBA (2015). *Indicadores de Actividad Económica N° 141*. Bahía Blanca. Disponible en: http://www.creebba.org.ar/main/index.php?op=estesp&cual=iae141.html&

Formichella, M. M. (2010). *Educación y Desarrollo: Análisis desde la perspectiva de la Equidad Educativa interna y del Mercado Laboral* (Tesis de Doctorado en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

Formichella, M. M. (2011). "Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen", *Educación*, 35(1), 1-36.

Formichella, M.M y London, S. (2013) "Empleabilidad, Educación y Equidad Social". *Revista de Estudios Sociales*, 47, 79-91

Formichella, M. M. y Krüger, N. (2013). "El fracaso escolar en el nivel medio argentino: ¿es menos frecuente en las escuelas de gestión privada debido a su administración?". *Estudios Económicos Regionales y Sectoriales*. Número especial sobre Economía de la Educación, 13(3), 127-144.

Gamboa, L. F. y Krüger, N. (2016). "¿Existen diferencias en América Latina en el aporte de la educación preescolar al logro educativo futuro?: PISA 2009-2012". *Revista de la CEPAL*, 118, 85-100.

Golovanevsky, L. (2006). *Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza, un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Gómez Vera, G. (2013). "Los efectos de la repitencia en tanto política pública en cuatro países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un análisis en base a PISA 2009". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4(4), 6-7.

Herrán, C. (2001). "¿Por qué los jóvenes en Argentina desertan de la escuela y qué puede hacerse para combatir este problema?". *Diálogo Regional de Política*. Segunda reunión: educación secundaria. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

INDEC (2003), "La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina". Disponible en: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/Metodologia_EPHContinua.pdf

Krüger, N. (2013). *Equidad Educativa Interna y Externa en Argentina: un Análisis para las Últimas Décadas* (Tesis de Doctorado en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

Krüger, N. (2016). "Equidad educativa interna y externa: principales tendencias en Argentina durante las últimas décadas". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 46(2), 39-78.

Krüger, N. y Formichella, M. M. (2018), "¿Las competencias no cognitivas actúan como mediadoras en el proceso de enseñanza-aprendizaje? Evidencia para Argentina", *Cuadernos de Economía* (en prensa).

London, S. y Formichella, M.M. (2006). "El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la educación". *Revista Economía y Sociedad*, 11(17), 17-32.

López, N. (2007), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Ed. IIPE-UNESCO.

Malisani, D. (2017). *La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal* (Tesis de Licenciatura en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

PNUD (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York: PNUD.

Prieto, M. B. (2007), "Condiciones habitacionales y calidad de vida urbana. El caso de la ciudad de Bahía Blanca". *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

Riquelme, G. y Herger, N. (2001). "El acceso y permanencia en el sistema educativo ¿quiénes son beneficiadas/os y excluidas/os?". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 18, 3-18.

Saito, M. (2003). "Amartya Sen's Capability Approach to Education: A Critical Exploration". *Journal of Philosophy of Education*, 37(1), 17-33.

Sen, A. (1979). "Equality of what?" *The Tanner lecture of human values*. Stanford University.

Sen A. (1997). "Desigualdad y desempleo en la Europa Contemporánea". *Revista Internacional del Trabajo*, 136 (2), 169-187.

Sen, A. (1998), "Capital humano y capacidad humana", Foro de Economía Política, Cuad. Econ., 17(29), 67-72,

Sen, A. (1999a). "Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia". *Conferencia Magistral*. BID. Disponible en: https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/invertir_infancia.pdf

Sen, A. (1999b). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Sen, A. (2000). "¿Qué impacto puede tener la ética?". *Presentación en la Reunión Internacional sobre "Etica y Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf.

Sen, A. (2001). Capacidad y Bienestar. Disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htmSen*, A. (2003). "The importance of basic education". Conferencia en Edinburgh University. Disponible en:* https://www.theguardian.com/education/2003/oct/28/schools.uk4

SITEAL (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina) (2010), *Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico*, Buenos Aires.

Trani, J., Biggeri, M. y Mauro, V. (2013). "The Multidimensionality of Child Poverty: Evidence from Afghanistan". *Social Indicators Research*, 112(2), 391-416.

Urquijo Angarita, M. (2014). "La teoría de las capacidades de Amartya Sen". *EDETANIA* 46, pp 63-80.

Viego, V. (2018) "La pobreza en Bahía Blanca: cifras recientes". Universidad Nacional del Sur (Departamento de Economía): ECOData. Disponible en:https://www.ecodata.uns.edu.ar/la-pobreza-en-bahia-blanca-cifras-recientes/

Walker, M. y Unterhalter, E. (eds.) (2007). *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. New York: Palgrave Macmillan.

Wüst, K. y Volkert, J. (2012). "Childhood and Capability Deprivation in Germany: A Quantitative Analysis Using German Socio-Economic Panel Data". *Social Indicators Research*, 106(3), 439–469.

Vulneración de derechos materiales de niñas y niños en la Argentina. Nivel, estructura y brechas entre unidades sub-nacionales*

Jorge A. Paz †

Resumen

En este artículo se analiza el nivel, estructura y distribución de la vulneración de un grupo de derechos materiales de niñas y niños en la Argentina. Para ello, se construyen índices sintéticos de vulneración de derechos de niñas y niños con datos de fuentes diversas para el período 2010-2015. El trabajo supone que es posible asociar una dimensión a cada derecho, y que las dimensiones pueden ser medidas con indicadores provenientes de las fuentes disponibles. Los resultados muestran la desigualdad territorial en el ejercicio efectivo de derechos y, que las desigualdades dentro de las jurisdicciones son, en algunos casos, más amplias que aquellas que se observan entre las mismas.

Palabras clave: vulneración de derechos humanos, niñez, Argentina, pobreza multidimensional, desigualdad

Abstract

This paper analyzes the level, structure and distribution of the violation of a group of children's rights in Argentina, using Violation of Children's Rights Indices for the period 2010-2015. It was assumed that it is possible to associate a dimension with each right and that the dimensions can be measured by indicators based on available data sources. The results show the territorial inequality in the effective exercise of children's rights and that inequalities within the jurisdictions are in some cases higher than those observed between them.

Keywords: human rights violation, childhood, Argentina, multidimensional poverty, inequality

JEL: J13, O15, Z18

Fecha de recepción: 23/10/2018; Fecha de aceptación: 03/06/2019

* El autor agradece los comentarios de Sebastián Waisgrais y Antonio Canaviri-Zamora a versiones previas de este documento, y a Carla Arévalo por el apoyo en todo el proceso que implicó el presente trabajo. También agradece a Claudia Giacometti, Martín De Paula y Diego Born por las colaboraciones puntuales en distintas etapas de la investigación. Se recibieron constructivos comentarios de revisores anónimos y una detallada e implacable revisión de Ann Mitchell, la editora de este número de la Revista. Ninguna de las personas mencionadas es responsable de los errores u omisiones que pudiera contener este artículo, de los cuales me hago completamente cargo. El trabajo fue financiado por UNICEF-Argentina y por la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica a través del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCyT): PICT Nro. 2028. Este documento fue redactado en parte durante mi estancia de investigación en la Universidad de Bergen, Norway, por lo cual agradezco a los colegas que hicieron posible la misma.

† Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Estudios Laborales y Desarrollo Económico (IELDE), Universidad Nacional de Salta, pazjor@gmail.com.

I. Introducción

La pobreza y la desigualdad son temas centrales en la discusión del bienestar colectivo en todos los países del mundo. La erradicación de la pobreza, es la prioridad número uno en la agenda de los países que firmaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, siendo la Argentina uno de ellos, mientras que la reducción de las desigualdades aparece como el ODS número 10. Más específicamente, el ODS 1 habla de la pobreza "en todas sus formas", admitiendo de manera tácita que el concepto de pobreza al que alude el objetivo, va más allá de la falta de ingresos o la pobreza monetaria. De igual manera, el ODS 10 manifiesta preocupación por la desigualdad no solo de dinero o ingresos, sino en el acceso a los "servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos". La concepción multidimensional presente en estas definiciones, es aún más clara cuando se trata de niñas y niños, grupo etario para el cual el ingreso es claramente un indicador insuficiente de bienestar (Alkire y Foster, 2011; Minujin y Nandy, 2012; CEPAL y UNICEF, 2012; CEPAL, 2013; Nandy y Gill, 2015; Espíndola *et al.*, 2017).

El objetivo de este trabajo es estimar un índice de vulneración de derechos y analizar el nivel y las brechas de privaciones en niñas y niños (población de 0 a 17 años) residentes en unidades geográficas subnacionales (departamentos) de la Argentina. Se intenta con ello, capturar la dimensión territorial de la vulneración de derechos de acceso a ciertos componentes de bienestar de niñas y niños. El nivel y las brechas territoriales, son los elementos que diferencian al presente trabajo de otros de pobreza infantil en la Argentina (Tuñón y Gonzáles, 2013; Tuñón, 2015; UNICEF, 2016 y 2018; Tuñón *et al*., 2017).

Así, la pregunta central tratada aquí, conduce a identificar las unidades territoriales subnacionales con mayor incidencia e intensidad de vulneración de derechos del país. Desde una perspectiva nacional, no deberían observarse diferencias en el bienestar de la población entre unidades subnacionales. Esto conduce a plantear que todo tipo de diferencias encontradas son injustas, dado que estarían explicadas por las condiciones de vida imperantes en poblaciones espacialmente determinadas. De ahí la importancia de capturar estas diferencias, cuantificarlas y conocer su composición.

El marco de referencia es el enfoque de derechos. Se usan tres fuentes de datos no habituales en los estudios multidimensionales (censos de población, registros vitales y estadísticas educativas), y se trabaja con seis dimensiones: educación, información, salud, vivienda, agua y saneamiento básico. Estos componentes del bienestar en la niñez están mencionados como "derechos" en una serie de documentos nacionales e internacionales, entre los que se destacan la Constitución Nacional y la Convención de los Derechos del Niño (UN-CRC, 1989).

. En la siguiente sección del artículo, se detallan los antecedentes que sirvieron de base para la construcción del indicador de vulneración de derechos en la niñez. La sección III, está dedicada a delinear el marco conceptual que se utiliza para respaldar la medición, la sección IV, se ocupa de detallar los datos y la metodología de medición, en la sección V se exponen los resultados y, en la sección VI, se resumen algunas conclusiones que se desprenden del trabajo.

II. Antecedentes

Hay acuerdo internacional en que la pobreza es un fenómeno que presenta múltiples dimensiones. Dicho acuerdo se manifiesta, tanto en el ámbito académico (Ravallion, 2011; Ferreira y Lugo, 2013; CEPAL, 2016; entre otros tantos autores), como en el de las políticas públicas. Varios países de la región han implementado indicadores de pobreza multidimensional como medidas oficiales de pobreza. Los casos pioneros fueron México, que lanzó su medición en 2009, y Colombia, en 2011. A estos le siguieron numerosos países: El Salvador, el Estado de Minas Gerais en Brasil, Chile y Costa Rica, entre otros. El caso de México interesa aquí particularmente, dado que la medición multidimensional fue impulsada por la Ley General de Desarrollo Social, aprobada a principios del año 2004. Como consecuencia de esta ley, en 2006 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que diseñó la medición multidimensional y que utiliza como marco conceptual el enfoque de derechos.

El debate en torno a la multidimensionalidad aparece en otros aspectos. Uno particularmente importante tiene que ver con la conveniencia de usar escalares, que permitan la jerarquización de unidades geográficas o el análisis temporal; frente a la alternativa de un tablero de control que contenga diversos indicadores. La primera postura, es la que se desarrolla extensamente en esta revisión de antecedentes, mientras que la segunda posición, es la propuesta por Ravallion (2011) y que el Instituto de Estadísticas y Censos implementó en la Argentina recientemente (INDEC, 2018).

Otra parte del debate se refiere a cuáles dimensiones considerar para la identificación y qué procedimientos usar para la agregación, admitiendo que ambos problemas deben resolver cualquier análisis de la pobreza (Sen, 1976). En el plano multidimensional, la identificación requiere decidir sobre los umbrales de privación, tanto a nivel de cada dimensión, como al de la totalidad de las dimensiones. Nótese que en lo que hace a pobreza infantil, Gordon *et al.* (2000) elaboraron una medida sintética utilizando una lista de veintisiete indicadores (necesidades sociales) para niñas y niños. Luego, definieron dos puntos de corte para identificar la niña o el niño como pobre: una o más privaciones, el primero; y otro corte más restrictivo de dos privaciones o más. En ambos casos el límite de pobreza se estableció mediante el análisis de la función discriminante.

El acuerdo sobre el carácter multidimensional de la pobreza, es todavía mayor cuando se aborda el problema de la pobreza en la niñez (Gardiner y Evans, 2011; Boyden y Bourdillon 2012; Minujin y Nandy, 2012; CEPAL/UNICEF, 2012; CEPAL, 2013; Trani *et al.* 2013; Alkire *et al.*, 2015; Nandy y Gill, 2015; Espíndola *et al.*, 2017). Para este grupo etario, las privaciones en dimensiones diferentes del ingreso (como la nutrición, la salud y la educación, por ejemplo), afectan su crecimiento y desarrollo. Los trabajos pioneros en computar medidas multidimensionales sintéticas de pobreza infantil en los países en desarrollo, fueron los de Gordon *et al*. (2003), Gordon *et al.* (2001), y UNICEF (2004). Una segunda generación de estudios de pobreza infantil multidimensional apareció casi una década después: Alkire y Roche (2012), Apablaza y Yalonetzky (2011), Roche (2013), Trani *et al.* (2013), Neubourg *et al.* (2012), y Dickerson y Popli (2013). Mientras que los aportes clasificados aquí como de "primera generación", usan indicadores que se

derivan de la Convención de los Derechos del Niño (UN-CRC, 1989), los segundos hacen uso explícito del enfoque de capacidades.[1]

Resulta claro que los índices sintéticos o escalares del bienestar (o privaciones) han recibido gran atención en las ciencias sociales. Aplicaciones en la Argentina incluyen los trabajos de Tuñón y Gonzáles (2013), Tuñón (2015), y Tuñón *et al.* (2017), que han explotado la información proveniente de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA); y los de UNICEF (2016 y 2018), que lo hicieron con información de la Encuesta de Indicadores Múltiples (MICS) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), respectivamente.

Las brechas territoriales de privaciones múltiples en la niñez recibieron menos atención que el desarrollo de una metodología apropiada para el análisis de la pobreza infantil, a través de indicadores axiomáticos. La menor atención se refiere, tanto a la comparación que surge con los estudios que se ocupan de la población en general, como con los de niñez mencionados en los párrafos anteriores. Dentro de los indicadores sintéticos de logros y/o privaciones en el plano internacional, se destaca el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus derivados (Índice de Pobreza Humana, el Índice de Desarrollo de Género, etc.), que se aproxima más por su concepción a lo que se pretende hacer aquí con el índice propuesto en la sección metodológica. Como se sabe, el IDH es un indicador sintético de la situación de la población en tres dimensiones, denominadas por Sen (1982) como "capacidades básicas": educación, salud e ingreso per cápita. Si bien, en sus fundamentos no se descarta la existencia de otras capacidades muy importantes para la vida de las personas, se considera que, de no estar presentes estas tres, es imposible el acceso a las otras de un nivel menos elemental o superior (UNDP, 1990). El objetivo del IDH, compartido con los que se presentan en este trabajo, es identificar la situación (en este caso, a nivel de países) de bienestar para conocer las prioridades de política pública. En la Argentina, ha habido propuestas de implementación del IDH para unidades espaciales menores, siendo la de Herrera y Jiménez (2018), una de los más recientes.

Últimamente, se han realizado esfuerzos para medir la pobreza multidimensional para diferentes países en desarrollo. Tal es el caso del Índice Global de Pobreza Multidimensional (IPM-Global) (Alkire y Santos, 2010, 2014; PNUD, 2010), que fue elaborado con el propósito de medir pobreza aguda, entendiéndose por tal la incapacidad de las personas para cumplir con estándares internacionales mínimos en indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para alcanzar algunos funcionamientos claves. En Santos *et al.* (2015) se presentan estimaciones del IPM-Global para 17 países de América Latina y El Caribe alrededor de 2005 y 2012. La necesidad de un IPM-Global para América Latina fue planteada primero por Roche y Santos (2013), quienes exploraron las maneras en que el IPM-Global podía ser ajustado a la realidad regional.

Los antecedentes en la Argentina, que están más emparentados con el objetivo del presente estudio, son los de Actis Di Pasquale (2015) y Velázquez (2016); más este último por el nivel de desagregación de los datos que utiliza, aunque ninguno de estos trabajos está orientado específicamente a la niñez. La investigación más reciente que toca a este grupo de edad de manera específica, es el realizado por el Ministerio de Educación de la Nación y denominado "Índice de Contexto Social de la Educación"

[1] Véase la sección siguiente.

(ICSE).[2] El ICSE es una herramienta construida para segmentar territorios y determinar los niveles de privación que enfrentan los hogares desde un enfoque multidimensional. En este sentido, el objetivo del ICSE es similar al que se plantea para los Índices de Vulneración de Derechos (IVD), con la diferencia fundamental que en el ICSE la unidad de análisis son los hogares, mientras que en el IVD son las niñas y niños, titulares de los derechos. No es la intención del IVD capturar los atributos que podrían estar "explicando" determinados resultados, sino medir esos resultados en contextos territoriales definidos.

Los indicadores que usa el ICSE son los tradicionales en el análisis de la pobreza estructural y varios de ellos, ordenados y calculados de manera diferente, son usados en este estudio: características de la vivienda (materiales y hacinamiento) y el acceso al agua segura y al saneamiento básico. En cada una de estas dimensiones, el ICSE considera uno o dos indicadores para los cuales define umbrales de privación moderados y severos. Para obtener el ICSE, se pondera los indicadores calculando un valor para cada hogar y asignando el atributo a la persona. Aquí hay una diferencia con los IVD y es que estos se construyen sobre el marco lógico derivado del enfoque de derechos y, por lo tanto, se acepta que todos los derechos tienen la misma importancia y que, por lo tanto, los indicadores que los representan no requieren ponderación alguna en el momento de construcción del índice final.

Otro antecedente importante es el Índice de Vulnerabilidad (IV) calculado por UNICEF cuyo objetivo fue identificar los departamentos y municipios del país con mayor vulnerabilidad. Si bien ese objetivo es idéntico al que se persigue en esta investigación, existen diferencias en la manera de construir cada herramienta de identificación. El IV propone indicadores que pueden computarse a nivel departamental y municipal en las siguientes dimensiones: acceso a bienes y servicios, características demográficas: población adulta vulnerable, y población menor de 18 años (niñas y niños) con déficit.

III. Marco de referencia

La función del marco conceptual en el estudio de las privaciones en la niñez es ayudar a seleccionar dimensiones relevantes para el análisis y, a la vez, otorgar a cada una de ellas, algún peso teórico específico. En la literatura sobre pobreza multidimensional infantil, hay dos grandes esquemas conceptuales que permiten agrupar a los estudios específicos: el del enfoque de las capacidades y el de los derechos. En realidad, los dos enfoques aportan elementos valiosos para el estudio del fenómeno que se aborda en este artículo, aunque, como se verá enseguida y por razones prácticas, termine usándose aquí el enfoque de derechos.

Basándose en estas dos perspectivas analíticas, la pobreza en la niñez es entendida en un sentido amplio como la privación en conjunto de dimensiones materiales, espirituales y emocionales que necesitan niñas y niños para sobrevivir, desarrollarse y progresar en la vida (UNICEF, 2004). Se desprende de esto que, el análisis de la pobreza en la niñez, requiere incorporar factores que impiden o dificultan el acceso a bienes y servicios básicos vinculados a la supervivencia y cuya carencia puede deberse a la discriminación y la exclusión, que afectan el desarrollo psicosocial de niñas y niños.

[2] El documento que contiene los resultados de esta investigación (Born, 2017), está inédito al momento de redacción del presente artículo.

III.1. El enfoque de las capacidades

El enfoque de las capacidades, propuesto originalmente por Sen (1982) para la evaluación del bienestar, puede ser entendido desde dos perspectivas: de las capacidades, o de las privaciones.[3] Mirar el problema desde la primera perspectiva, implica considerar lo que una persona puede hacer o ser, o bien lo que "no puede hacer" o "no puede ser" porque "no puede hacerlo" o "no puede serlo" como desea y que, además, tiene razones válidas para valorar, desear y reclamar (esto último conduce a la privación de derechos). Las capacidades representan la libertad positiva que disponen las personas para alcanzar funcionamientos valiosos cuyo rango va desde los más básicos, como el estar bien nutrido o el tener acceso al agua, a una vivienda adecuada; hasta los funcionamientos de más alto nivel, como la amistad, el auto-respeto o la posibilidad de acceder un empleo significativo (Alkire y Black, 1997). Las privaciones representan así, la pérdida de libertad para alcanzar esos funcionamientos que las personas consideran valiosos.

Evaluar el bienestar desde la perspectiva de las capacidades, crea la necesidad de estructurar el llamado "conjunto de capacidades" y/o funcionamientos que de él se derivan, y que define lo que los individuos terminan seleccionando del primero. Evaluar el bienestar desde la perspectiva de las privaciones lleva a conformar lo que podría llamarse, por antonomasia, "conjunto de privaciones". Así, el enfoque de las capacidades permite analizar las privaciones, definiéndolas en términos de ausencia de determinados elementos del conjunto de capacidad.[4]

El analista debe decidir cuáles son los elementos constitutivos de la matriz de capacidades/privaciones. Una posibilidad para lograrlo, es definir el conjunto de capacidades como compuesto por todo aquello que la persona puede hacer o ser y que está, claramente, condicionado históricamente. Esta definición permite desprender funcionamientos –o vectores derivados de la interacción entre lo disponible (expresado en el conjunto de capacidades) y la libertad de la persona que elige–. A partir de ese punto, se puede pensar en términos de privaciones, para llegar a la evaluación, la que se hace seleccionado elementos que ya fueron elegidos por las personas, y que, efectivamente, están a disposición de algunos. En suma, desde esta perspectiva, la matriz de privaciones surge de los vectores de funcionamientos y no del conjunto de capacidades. La definición de tales vectores y, por ende, de las privaciones, requiere definir los elementos constitutivos del bienestar.

La delimitación entre capacidades y funcionamientos no es aplicable completamente a niñas y niños, grupo para el cual la libertad positiva de elección en este caso, está en buena medida vedada. Una niña o un niño no "elige ser pobre", sino que lo puede ser porque sus padres lo son o por haber nacido en un hogar pobre. Esto hace necesario definir directamente el conjunto de capacidades y el vector de funcionamientos, no como un listado de capacidades que ellas y ellos terminan eligiendo, sino como una normativa que debería respetarse por su condición.

[3] Para una visión introductoria pero completa al tema, puede consultarse Sen (1999), Atkinson (1999), y Nussbaum (2011).
[4] La idea de optar por las capacidades más que por el ingreso, es un tema bastante antiguo en la discusión sobre el desarrollo económico. Quizá los primeros antecedentes del debate están en los trabajos pioneros de Amartya Sen (Sen, 1982) y –antes–, en la literatura latinoamericana en Prebisch (1980) y Boltvinik (1992) entre tantos otros.

Existe una amplia literatura sobre cómo seleccionar las capacidades. (Robeyns 2017). La lista de capacidades propuesta por Nussbaum (2003) a partir de un marco ético-filosófico, se compone de las capacidades consideradas necesarias para una "vida digna": vida; salud corporal; integridad corporal; sentidos, imaginación y pensamientos; emociones; control sobre el ambiente político y económico; afiliación; juego; razones prácticas; y otras especies. Nussbaum (2003), sostiene que estas diez capacidades son objetivos universales y que pueden especificarse aún más para la sociedad en la que van a ser perseguidos. Todos tienen como idea de base derechos fundamentales que se desean refrendar y son parte de un mínimo de justicia social. La autora plantea que una sociedad que no garantiza estos derechos para toda su población, no puede ser totalmente justa, cualquiera sea su nivel de riqueza material. Esos derechos, además, consideran a cada persona como un fin.

El carácter de universalidad de la lista de Nussbaum (2003), llevó a Robeyns (2003) a generar su propia propuesta con un nivel de abstracción claramente menor, y centrada en la evaluación de las disparidades de género. Di Tommaso (2006), hace uso de la lista de Robeyns (2003) y la adapta para analizar el bienestar en la niñez.

III.2. El enfoque de los derechos

Los derechos humanos son garantías esenciales para que las personas puedan vivir como seres humanos. Se considera que, en ausencia de ellos, no se pueden generar, potenciar, ni ejercer plenamente las capacidades humanas. Los derechos humanos (DDHH) están detallados en la Declaración Universal, documento redactado por representantes de los países de todo el mundo y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, en París. Establece un ideal común por el que todas las naciones firmantes deben esforzarse.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) establece que todas las personas nacen con idénticos derechos, independientemente de su origen étnico, creencias, ubicación geográfica, género, o nivel de ingresos. Desde esta perspectiva, cualquier diferencia de logros (o de privaciones), basada en alguno de estos factores, está manifestando incumplimiento de los DDHH fundamentales.

La CDN afirma que, niñas y niños son titulares de derechos y no sujetos pasivos de un acto de caridad. Por ese motivo, los Estados Partes (firmantes de la CDN) tienen la obligación de trabajar en favor de la realización de los derechos humanos. Nuevamente, de existir algún tipo de diferencias entre ellas/os, el Estado aparece como un responsable directo de las brechas, y deberá justificar ante los demás Estados Partes las razones de su existencia.

El principio de indivisibilidad establece que los DDHH son indivisibles e interdependientes, lo que significa que no debe priorizarse ninguno de ellos en particular y que tampoco son intercambiables entre sí. Para la niñez, la indivisibilidad significa garantizar que los derechos relacionados con su personalidad integral se cumplan mediante la satisfacción de sus necesidades físicas, psicológicas, y espirituales, y no solamente concentrándose en la prestación de servicios esenciales como la atención básica de la salud y la educación, o el ingreso, como en los programas de transferencias condicionadas.

Por último, la participación plantea que las políticas públicas diseñadas a partir del enfoque de los DDHH deben elaborarse, ejecutarse y evaluarse con la participación

directa de sus beneficiarios. El foco de la política pública puede ser un país, una región, un municipio, un grupo étnico, o un grupo particular como el conformado por niñas y niños.

Usando los principios mencionados antes, puede incorporarse la noción de privación como una violación o incumplimiento de uno o más de los DDHH. Esto implica otorgar a las personas pobres (o personas privadas en alguna o varias dimensiones de la pobreza), el poder para reclamar a los gobiernos políticas que mejoren sus vidas. La política antipobreza aparece entonces como una obligación legal de los Estados, más que como una ayuda o caridad; y la persona pobre, como titular de un (o más de uno) derecho, más que como un objeto de la caridad o la compasión (principio de rendición de cuentas).

Desde esta perspectiva conceptual, la idea de pobreza o de privaciones en la niñez pueden ser construidas sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos, sociales y culturales que están listados en la CDN y en otros instrumentos internacionales, como la Declaración del Milenio, que desemboca en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional promovido por Naciones Unidas, cuyo objeto principal y de mayor amplitud es establecer que las niñas y los niños tienen derechos al igual que las personas adultas. El texto de la CDN, aprobado el 20 de noviembre de 1989 (UN-CRC, 1989) y al que suscriben un conjunto de Estados, está compuesto por 54 artículos destinados a proteger los derechos de niñas y niños. Dicho texto es vinculante, lo que implica que los Estados Partes que se adhieren, se comprometen a cumplir las normas allí establecidas, adecuar su marco normativo para alcanzar ese objetivo y destinar todos los esfuerzos para lograr que cada niña y niño goce plenamente de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos allí enumerados.

El primer elemento que proviene de la CDN y que se usa en este estudio, es la definición de niña/niño. El Artículo 1 de la Convención establece que "se entiende por niño todo ser humano menor a 18 años de edad", lo cual orienta a acotar a este grupo el cómputo del nivel y el análisis de la estructura y los determinantes de la pobreza en la niñez. Otra consideración importante tiene que ver con las privaciones. Los derechos listados en la CDN pueden usarse como el "conjunto de capacidades" que cada niña o niño debe poder alcanzar, y que el Estado está comprometido a proporcionar. El incumplimiento de alguno de los derechos es visto entonces como una situación de privación.

Otro conjunto de normas muy relevante para fijar dimensiones y umbrales para la medición de la pobreza en general, y en la niñez en particular, están condensadas en los ODS. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan diversas esferas de la vida de las sociedades. Esta nueva estrategia rige los programas de desarrollo mundiales desde 2015 y durante los 15 años siguientes. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación, mediante alianzas centradas en las necesidades de los individuos más pobres y vulnerables.

Los 17 ODS son el resultado de más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países. A pesar que la Agenda implica un compromiso común y universal, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza,

recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose, en la medida de lo posible a los ODS. Entre aquellos ODS, los que tienen particular relevancia para este estudio son la erradicación de la pobreza y del hambre; la garantía de una vida sana y educación de calidad; la igualdad de género; el acceso al agua y la energía; y la promoción del crecimiento económico sostenido.

III.3. El enfoque adoptado y algunas especificidades

En este artículo se adopta el enfoque de derechos para el análisis de las privaciones de niñas y niños considerando, en concordancia con Townsend (2009), que el mismo proporciona estándares universalmente acordados y cuyo incumplimiento, deberían informarse para las intervenciones de política pública, tales como los programas de protección social.

El enfoque de derechos reconoce que el incumplimiento de al menos uno del conjunto genera una privación y el conjunto de privaciones derivan en la pobreza. Esto coincide con aquellos autores que, como Pogge (2005), asocian el tema de la pobreza al incumplimiento de determinados derechos.

Un derecho ciudadano es una atribución que una persona tiene y que está reconocido como tal por una contraparte. Todo derecho incumplido puede originar una privación que deriva en pobreza. Ciertamente, el cumplimiento de esta normativa depende de la responsabilidad del Estado de hacerla efectiva. Más específicamente, la *Declaración* prevé que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, **habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado**, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad." (UN 1948, Art. 22, el subrayado es nuestro). Tales derechos están contemplados en los artículos 22 a 27 de la *Declaración* (UN, 1948)[5]. Esto significa que el incumplimiento de un derecho puede no generar obligaciones en todos los casos.

Se hace necesario apelar a los documentos nacionales, dado que estos están redactados considerando las especificidades del país, región o estado en el que residen las personas. Los documentos nacionales más importantes para seleccionar las dimensiones usadas en este trabajo para construir los índices de vulneración de derechos fueron: la Constitución de la Nación Argentina (CNA) y la Ley Nacional de Educación (LNE) (Argentina, 2006)[6]. Los resultados de estas consultas permitieron elaborar la Tabla 1, cuyo propósito es asociar las dimensiones a algunos derechos de niñas y niños ampliamente reconocidos y sobre los cuales se disponen de datos para medirlos. En este sentido, las dimensiones seleccionadas representan una muestra de los derechos y no el universo de los mismos.

[5] Esta clasificación es la realizada en Cassin (1951).
[6] Para una versión posterior de esta investigación, se tiene en agenda el trabajo sobre la Ley de Salud Sexual y Reproductiva.

1 **Tabla 1 – Documentos internacionales usados para la selección de dimensiones**

Dimensiones	Convención sobre los Derechos del Niño	Declaración Universal de DDHH	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Educación	28.1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación. (Todos los incisos que le siguen.)	26. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.	4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje permanentes para todos.
Información	13.1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 17. Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.		1.4. Garantizar que todos los hombres y mujeres, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, como las nuevas tecnologías.
Salud	6.1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 24.a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez. 24.b) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente. 6.2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño	3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 25.2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.	3.2 Poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal y la mortalidad de los niños menores de 5 años. 2.2. Poner fin a todas las formas de malnutrición logrando, en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.
Vivienda			11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
Agua	24.c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.		6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Saneamiento			6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

2

Notas: Elaboración propia usando los siguientes documentos UN (1948), UN-CRC (1989) y UN-ODS (2015).

Como se mencionó oportunamente, la selección de los derechos medidos y la documentación nacional tuvo como base, parte de la CDN y los ODS que tienen que ver más con las condiciones socioeconómicas y las privaciones de tipo material. Se advierte entonces, como lo hacen Gordon et al. (2003), Minujín *et al*. (2006), Ballet *et al.* (2011), Escoval (2012) y Burchar y Vizard (2009) entre otros, que se están midiendo parte de las llamadas "privaciones materiales" y no se están incluyendo aspectos centrales de la vida de niñas y niños, tales como las libertades, el derecho al tiempo libre, al juego, o a la violencia; como se hizo en otros trabajos de la pobreza infantil en la Argentina, que usaron fuentes con información para medir estos aspectos, como por ejemplo Tuñón *et al.* (2017) y UNICEF (2016).

Uno de los elementos más útiles de los extraídos de la documentación internacional, es la idea de la indivisibilidad de los derechos y su carácter de inalienables. Los derechos se separan por motivos puramente analíticos, pero funcionan en compacto y son interdependientes. Desde una perspectiva metodológica, esto tiene al menos dos consecuencias inmediatas: a) no es necesaria la fijación de umbrales multidimensionales (el denominado "segundo punto de corte" en la literatura sobre pobreza multidimensional); y b) no es necesaria (y sería hasta incorrecta) la aplicación de ponderadores por dimensión. Todos los derechos tienen el mismo valor, y la vulneración de un derecho no puede ser suplida por otro.

El enfoque de derechos ha recibido diversas críticas que no serán consideradas en el análisis empírico realizado aquí, pero que claramente existen. Primero está la realizada por la corriente del llamado "relativismo cultural", según la cual hay ciertas pautas culturales que deben tenerse en cuenta en el momento de realizar evaluaciones de bienestar o privaciones. Segundo, el problema de la concordancia entre el derecho que se intenta cuantificar y los indicadores concretos que surgen de la fuente de datos (Pemberton *et al.,* 2012). Tercero, el problema de la cobertura de los derechos, tanto de los ya reconocidos y que no pueden ser medidos con las bases de datos existentes (Paz, 2017), como aquellos valores y derechos que aún no han sido consagrados en la legislación vigente.

Su puede observar en la Tabla 1 que los derechos tomados en cuenta son derechos universales. Esto permite comparar la situación de las diferentes jurisdicciones y de las provincias. Eventualmente, y usando datos similares a los presentes, podría emplearse para comparar países.

IV. Datos y metodología

Los índices de vulneración de derechos que se utilizan para analizar el nivel y las brechas de privaciones o de vulneración de derechos, está compuesto por seis dimensiones, tres de las cuales se refieren específicamente a derechos de niñas y niños y otras tres que contemplan a todos los miembros del hogar en donde residen. En la Tabla 1 se mostraron las dimensiones que se incluyen en el índice final y la fundamentación de la inclusión de cada una de ellas según los documentos internacionales que las respaldan.

Dado que el antecedente metodológico inmediato del presente estudio es la medición de la vulneración de derechos, es necesario recordar que uno de los requisitos que impone este tipo de medición es la utilización de una única fuente de datos, que es la manera de

predicar sobre atributos que definen a la unidad de análisis. En este documento se avanza trabajando con departamentos como unidades de análisis, lo que hace posible combinar fuentes de datos diversas para el cálculo de medidas sintéticas de privaciones de tipo multidimensional.

IV.1. Datos

La base de datos utilizada para estimar los índices de vulneración de derechos está conformada por 525 unidades departamentales (o partidos, en el caso de la Provincia de Buenos Aires), subdivisión de segundo orden de las provincias de la Argentina. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se organiza en comunas que, para los fines de este estudio, se consideraron de la misma manera que los departamentos y los partidos.

Los datos sobre las características de las viviendas, el acceso a los servicios públicos y la vulneración de derechos en educación, provienen del Censo Nacional de Población y Viviendas de 2010. Si bien se reconoce la lejanía temporal de esta información, debe considerarse que se miden variables estructurales que cambian poco en períodos cortos de tiempo y que, lo que se busca es detectar disparidades territoriales estructurales que tienen una alta correlación con los indicadores más actuales de condiciones de vida.

Para cuantificar las privaciones en la dimensión salud, se usó información proveniente de las estadísticas vitales. Dichos registros fueron provistos por la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, del Ministerio de Salud de la Nación.[6] La información sobre nacimientos (nacidos vivos y peso al nacer) y defunciones de menores de 5 años, corresponden al trienio 2013-2015.

IV.2. Las dimensiones y los indicadores

Sin dejar de reconocer la dificultad (limitación) que implica asociar dimensiones a derechos (Pemberton *et al.*, 2012), en este informe se hizo un esfuerzo para lograr tal objetivo. El procedimiento consiste en tener una lista de derechos claramente reconocidos en los documentos internacionales y nacionales, localizar las posibles fuentes de información, buscar indicadores que representen de la mejor forma posible el cumplimiento (o incumplimiento) del derecho específico. La lista de derechos desemboca en la determinación de dimensiones y estas se miden a través de los indicadores.

Un aspecto no menor de la metodología es reconocer que la unidad de análisis está determinada por el interés específico del estudio y por el marco referencial seleccionado. Así, al adoptar el enfoque de derechos, queda claro que los titulares de derechos son personas, en este caso, niñas y niños. No obstante, buena parte del cumplimiento de sus derechos proviene del hogar donde residen, por lo que la vivienda y el hogar tienen un rol de importancia en la medición de la vulneración de derechos.

La información por departamentos permite conocer tres aspectos de la vulneración de derechos: a) la proporción de niñas y niños privados en cada dimensión; b) la incidencia agregada para el conjunto de privaciones; y c) la intensidad agregada de tales privaciones. Por su parte, esta última hace posible aplicar la propiedad de descomponibilidad de los índices, lo que permite identificar prioridades para la política

[6] El sitio web de la Dirección es el siguiente: http://www.deis.msal.gov.ar/.

pública por departamento, por provincia y por otros niveles mayores de agregación (regiones, por ejemplo).

Se seleccionaron seis dimensiones y un indicador por dimensión. Para cada dimensión, se estimó la severidad de la privación, distinguiéndose solo dos umbrales: severa y moderada. Todos los indicadores son proporciones que se calculan para cada unidad subnacional (departamentos). En la Tabla 2 se detallan los indicadores usados para cada dimensión y en el apartado siguiente se describe la metodología usada para calcular cada índice de vulneración de derechos.

Tabla 2. Dimensiones e indicadores

Dimensiones	Sin privación	Moderada	Severa
Educación	Proporción de niñas y niños entre 5 y 17 años que asisten a la escuela sin retraso.	Proporción de niñas y niños entre 9 y 17 años que asisten a la escuela con retraso.	Proporción de niñas y niños de 5 a 17 años que no asisten a la escuela.
Información	Proporción de niñas y niños entre 9 a 17 años con una computadora en casa.	Proporción de niñas y niños entre 9 y 17 años sin una computadora en casa.	
Salud	Proporción de niñas y niños entre 0 y 4 años que sobrevive con peso normal.	Proporción de niñas y niños entre 0 y 4 años con bajo peso.	Proporción de niñas y niños que mueren antes de cumplir 5 años.
Vivienda	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que reside en un hogar sin hacinamiento.		Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que reside en un hogar con hacinamiento (3 o más personas por cuarto)
Agua	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda con acceso al agua corriente de red.	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda con acceso limitado al agua corriente de red.	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda sin acceso al agua corriente de red.
Saneamiento	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda con baño con descarga.	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda con baño pero sin descarga.	Proporción de niñas y niños entre 0 y 17 años que vive en una vivienda sin baño.

Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

IV.3 Metodología

Se siguieron dos estrategias para el tratamiento de los datos disponibles. La primera, consistió en obtener índices para cada dimensión en particular. La segunda, en derivar indicadores a partir de una matriz (binaria) de privación, donde se reconocen los

umbrales unidimensionales explicitados en la Tabla 2. En estas decisiones se aplica el principio del enfoque de derechos, según el cual el nivel de privación tolerable para cada indicador es cero, o, para algunos casos un valor positivo, pero inalcanzable en el contexto social y tecnológico actual.

A partir de estos principios se calcula para cada indicador (tanto para la privación moderada como severa) un índice que surge de aplicar la siguiente fórmula:[7]

$$I_i = \frac{Observado_i - Mínimo_i}{Máximo_i - Mínimo_i} \qquad (1)$$

donde el subíndice denota la dimensión respectiva. Los valores de estos índices varían entre 0 y 1.

Para entender qué significan en (1) los máximos y los mínimos, hay que tener en cuenta que el índice mide privaciones y no logros. Así, el valor mínimo es el "mejor" y el máximo el "peor". Por ejemplo, en la dimensión educación, si el indicador de privación es la no asistencia a la escuela, el valor mínimo es 0 (todos los niños en edad escolar asisten) y el máximo es 1 (ninguno de los niños en edad escolar asiste). De esta forma, si el valor observado del indicador de privación severa en educación, la tasa de inasistencia a la escuela, es, por ejemplo, del 8%, entonces el valor del índice es $I_E = 0{,}08 = (8-0)/(100-0)$. Un caso un tanto diferente es el que se aplica a la privación severa en la dimensión salud. para la cual el máximo no es 1 sino la tasa de mortalidad de la jurisdicción con más elevada mortalidad del país, y el mínimo no es 0 sino el mínimo biológico 0,002.[8] El umbral mínimo no es cero, dado que no hay ningún lugar del mundo con mortalidad infantil cero, admitiéndose que un 0,2% de niñas y niños muere y que la tecnología médica actual no puede reducir ese porcentaje. El umbral máximo no es uno, porque es inadmisible pensar que existe una localidad en la que mueren todos los niños antes de cumplir cinco años. El máximo en este caso es el valor de la localidad con más elevada mortalidad en la niñez y que, en este caso fue del 8,2%.

La razón de considerar índices que siguen la lógica explicada en el párrafo anterior y no los indicadores en su estado puro, tiene que ver con las posibilidades de combinación que requiere un índice sintético. Cada dimensión tiene un grupo foco, que en algunos casos coincide con el que corresponde a las otras dimensiones, pero en otros casos no lo hace. Como los indicadores para cada dimensión tienen unidades de análisis diferentes, no resulta posible obtener medidas homogéneas para todos los indicadores y la combinación se torna imposible. La transformación del indicador en un índice hace posible las operaciones algebraicas usuales y permite lograr el objetivo final: una o más medidas para unidades territoriales de bajo nivel de agregación, que resuman la situación de la vulneración de derechos en niñas y niños, usando fuentes de datos diversas.

Una vez calculadas estos índices, para obtener la privación total en cada dimensión se computó un promedio simple de los índices correspondientes a la privación moderada y la privación severa. Así, por ejemplo, si la proporción de niños de 9 a 17 que asisten con

[7] Se sigue aquí la lógica de construcción de los índices de Desarrollo Humano. Para detalles puede consultarse la nota técnica: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_en_technotes.pdf.

[8] Este mínimo se denomina "biológico" porque no puede ser reducido con la tecnología médica actual. Poblaciones con la más baja mortalidad infantil del mundo como Finlandia, Suecia o Noruega, tienen niveles cercanos a las 2 defunciones por cada mil nacimientos. Ese valor es el "cero" dado el estado del conocimiento médico actual.

retraso en una localidad determinada es 0,179 (17,9% con privación moderada) y la proporción de niños entre 5 y 17 que no asiste es de 0,049 (4,9% con privación severa), la proporción de niñas y niños privada en educación sería del 0,114 (11,4%), que es el promedio simple de ambos tipos de privaciones (0,114 = (0,179+0,049) / 2). Eso es lo que se hace con todas las dimensiones que figuran en la Tabla 2.

Una vez calculado el índice de privación de cada dimensión, se computan las dos medidas sintéticas de vulneración de derechos según las fórmulas que se presentan a continuación.

$$IVD1 = \left(\prod_{i=1}^{6} I_i\right)^{1/6} \tag{2}$$

$$IVD2 = \sum_{i=1}^{6} I_i \tag{3}$$

Donde la i indica la dimensión asociada a cada uno de los derechos e IVD 1 y 2 se refieren a la incidencia e intensidad de vulneración de derechos, respectivamente. El IVD-1 puede tomar valores entre 0 y 1 y el IVD-2 entre 0 y 6. La ecuación (2) expresa el cálculo de la media geométrica de los índices de privación. Este tipo de promedio estadístico, a diferencia de la tradicional media aritmética, hace que los malos resultados en una dimensión no queden linealmente compensados si se obtiene un mejor resultado en otra dimensión. Esto es, la media geométrica reduce el nivel de sustitución entre las dimensiones. Por su parte, la ecuación (3) expresa la sumatoria de los índices de privación de las dimensiones consideradas. Así, el IVD-2 acumula las privaciones, en lugar de promediarlas, mostrando de esta manera la intensidad del conjunto de privaciones.

V. Resultados

V.1. Privaciones materiales o derechos vulnerados

En la Tabla 3 se muestran a mano izquierda, los índices de privación correspondientes a cada dimensión y a mano derecha la cantidad total de privaciones que experimentan niñas y niños por dimensión. Se debe tener en cuenta que cada niña o niño puede experimentar más de una privación, como por ejemplo vivir en una vivienda sin baño y no asistir a la escuela. Finalmente, abajo, se reporta el Índice de Privación IVD-1. La información contenida en la Tabla se refiere al total del país.

Tabla 3. Indicadores de derechos vulnerados por dimensión total del país

Dimensión	Índices			Cantidad de privaciones		
	Total	Moderada	Severa	Total	Moderada	Severa
Educación	0,179	0,286	0,073	1 450 204	886 984	563 220
Información	0,310	0,310	NC	1 559 904	1 559 904	NC
Salud	0,101	0,135	0,067	78 553	51 380	27 173
Vivienda	0,261	NC	0,261	1 626 673	NC	162 6673
Agua	0,118	0,177	0,059	2 265 122	436 002	1 829 120
Saneamiento	0,214	0,379	0,050	2 629 799	2 183 508	446 291
Total de privaciones				**9 610 255**	**5 117 778**	**4 492477**
IVD-1	**0,181**					

Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto). Nota: NC = No corresponde (ver Tabla 2).

El nivel del índice de vulneración de derechos es el promedio (geométrico) de una situación heterogénea por dimensión a juzgar por los registros obtenidos para cada una de las dimensiones individualmente consideradas. Aquella que arroja un valor más crítico es la que representa el derecho al acceso a la información y el menos crítico, el derecho a la salud. Hay, en estos casos, diferencias en la gravedad de uno y otro tipo de privación. En un caso se está considerando la disponibilidad de computadoras, mientras que, en el otro, la probabilidad de morir antes del quinto año de vida o de crecer con un peso inferior al considerado adecuado. Se espera que, a medida que avanza el desarrollo económico y social de las comunidades, la política pública actúe primero sobre aquellos déficits más urgentes y críticos, como, en este caso, la mortalidad infantil o el crecimiento con bajo peso.

También, llama la atención la gran importancia de las privaciones en el derecho a una vivienda adecuada, representada por el hacinamiento. Es interesante notar que, si bien el indicador de salud arroja el valor más bajo del conjunto, el impacto que puede tener el hacinamiento (y agua y saneamiento también) en la salud es un hecho observado en la literatura. La situación de hacinamiento facilita la transmisión de enfermedades infecciosas y vulnera el derecho a la privacidad e intimidad, y complejiza, a la vez, los procesos de sociabilidad, y educabilidad (Kaztman y Filgueira, 2001; UNICEF, 2016).

En todos los casos para los que fue posible computarlas, el nivel de privaciones moderadas supera al de privaciones severas. En algunos casos como el saneamiento y la educación, la disparidad entre un tipo de privación y otra es muy marcada, enfatizando la relevancia de evaluar y revisar los umbrales críticos de privación de indicadores tradicionales, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas de la Argentina y de otros países de la región.

Por el lado del número de privaciones, se estima que los más de 12,5 millones de niños que componen la población menor de 18 años de la Argentina experimentan alrededor de 9,6 millones de privaciones en al menos una de las dimensiones que pudieron ser medidas.[9] Hay que tener en cuenta que, excepto en algunos casos puntuales, los grupos

[9] La idea de "poder ser medida" es muy importante, dado que hay muchos más derechos que posibilidades de medirlos. Aquí se incluyeron aquellos derechos que pueden medirse con los instrumentos disponibles al momento de elaboración del informe. No se descarta incluir más indicadores en el futuro.

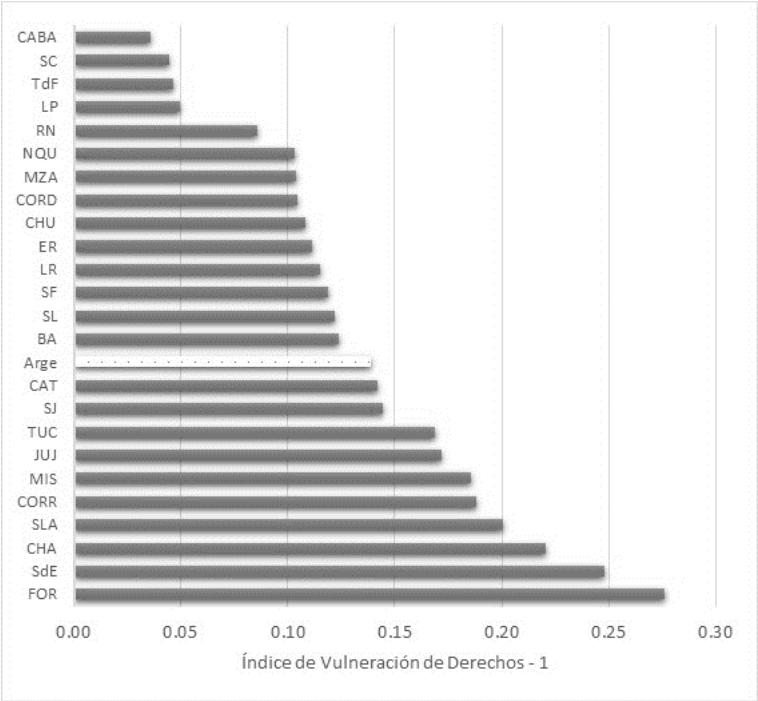
no son excluyentes y se pueden dar privaciones superpuestas.[10] Esos 9,6 millones de privaciones se dividen en partes prácticamente iguales de "moderadas" y "severas".

Una simplificación que puede ser útil para interpretar este indicador es dividir las privaciones totales sobre la población total de niñas y niños. Esta operación arroja la cantidad promedio de privaciones por niña o niño, o, multiplicada por el escalar "100", para cada cien niñas y niños. La cifra que se obtiene de este ejercicio es 73,8% lo que significa que por cada 100 niñas o niños en la Argentina se encuentran casi 74 privaciones en derechos de diferente naturaleza.

V.2. Los índices sintéticos de vulneración de derechos

Los resultados de la estimación del primer indicador sintético de vulneración de derechos de niñas y niños de la Argentina, el IVD-1, a nivel de provincias se presentan en la Figura 1, mientras que en la Figura 2 se muestra el mismo indicador, pero para unidades territoriales menores (departamentos).

Figura 1. Índice de Vulneración de Derechos-1 (IVD-1). Provincias de la Argentina, 2010-2015



Notas Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).
CABA: Ciudad de Buenos Aires, SC: Santa Cruz, TdF: Tierra del Fuego, LP: La Plata, RN: Río Negro, NQU: Neuquén, MZA: Mendoza, CORD: Córdoba, CHU: Chubut, ER: Entre Ríos, LR: La Rioja, SF: Santa Fe, SL: San Luis, BA: Buenos Aires, Arge: Total país, CAT: Catamarca, SJ: San Juan, TUC: Tucumán, JUJ: Jujuy, MIS: Misiones, CORR: Corrientes, SLA: Salta, CHA: Chaco, SdE: Santiago del Estero, FOR: Formosa.

El índice se distribuye según lo esperado, por la correlación entre nivel de desarrollo relativo provincial y la pobreza: las provincias que presentan un IVD-1 más elevado son

[10] Esto significa que un mismo niño puede ser portador de más de una privación. Al no trabajar con datos de encuestas de hogares, no es posible saber el grado de ocurrencia simultanea de privaciones.

las del Nordeste y Noroeste Argentino (NEA y NOA) mientras que, en contraposición, las de IVD-1 más bajo son las provincias del Sur del país y la Ciudad de Buenos Aires. Esta última es la que registra el nivel más bajo de vulneración de derechos en niñas y niños de todas las jurisdicciones del país.[11] La heterogeneidad entre jurisdicciones puede apreciarse notando que, en la Figura 1, hay 3 jurisdicciones en las que el índice supera el valor de 0,2, mientras que, en el otro extremo de la distribución, hay 4 jurisdicciones que se encuentran por debajo del 0,05.

Esa heterogeneidad interna del país entre jurisdicciones es todavía más marcada cuando se desagrega el análisis para observar lo que sucede al interior de las provincias mostradas en la Figura 1, lo que puede hacerse con ayuda de la Figura 2. Este mapa está construido segmentando el IVD-1 en cuartiles, desde la privación muy baja (cuartil 4 – color claro) a la privación muy elevada (cuartil 1 – color más oscuro). Puede verse allí una primera imagen de la desigualdad territorial (por departamentos) en el ejercicio efectivo de derechos de niñas y niños en la Argentina.

Aparecen destacadas en el mapa situaciones particularmente desfavorables, como las de los departamentos de las provincias del NEA y NOA, y se observa también como algunas unidades departamentales que están localizadas en provincias con "baja vulneración" y Departamentos con baja vulneración en provincias con "alta vulneración". Los Departamentos Capitales son claros ejemplos de estos últimos. Esto quiere decir que, si bien se constata fuerte efecto vecindad (los departamentos se parecen mucho en términos de vulneración de derechos), hay "islas" conformadas principalmente por los departamentos que contienen la capital provincial, de baja vulneración.

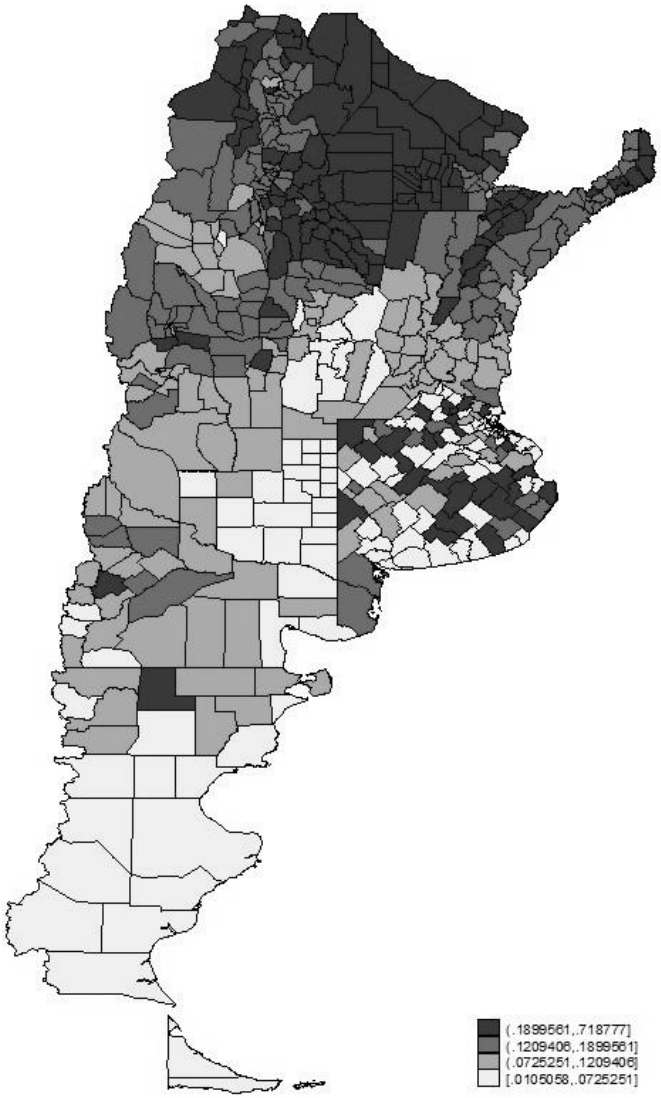
También, están aquellos departamentos "islas" de alta vulneración dentro de provincias con vulneración comparativamente baja. Un ejemplo de esta situación lo proporciona la provincia de Neuquén, en la que se detectan islas con elevados niveles de vulneración. La identificación de estos departamentos por medios tales como la Figura 2 requieren un examen más profundo acerca de las razones de los niveles comparativamente altos y la asignación prioritaria de recursos locales, provinciales y nacionales para la política pública local.

El IVD-2 completa la imagen de la Figura 2 con una medición de la intensidad de la privación de derechos en niñas y niños en la Argentina. Al igual que en el caso anterior, los resultados se resumen en la Figura 3 a nivel de provincias o unidades sub-nacionales y en la Figura 4 para unidades territoriales menores: departamentos.

Nuevamente, se destaca la ostensible heterogeneidad a nivel de provincias y el diagnóstico es similar al que se desprende del análisis del nivel de la vulneración. Es posible afirmar con esto, que las jurisdicciones con mayor nivel de privaciones en el ejercicio de derechos de niñas y niños son también aquellas en las que dichas privaciones se dan con intensidad mayor. No obstante, hay detalles que conviene destacar. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires estaba por debajo del promedio nacional según el IVD-1 y pasa a ocupar el tercer lugar entre las jurisdicciones ordenadas de mayor a menor intensidad según el IVD-2.

[11] Estos ordenamientos surgen con algunas variantes menores, en todos los estudios que utilizan indicadores sintéticos. Puede verse, por ejemplo, Actis Di Pasquale (2015) o Velázquez (2016). En ese sentido se entiende la expresión "esperado".

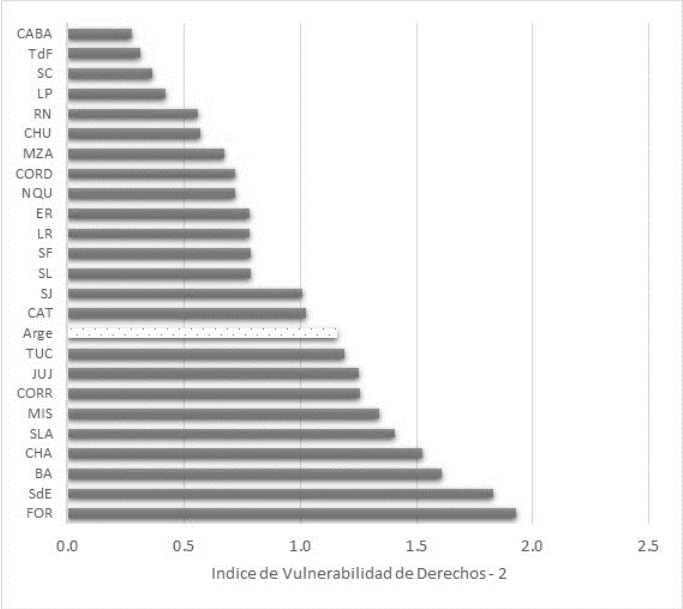
Figura 2. Índice de Vulneración de Derechos-1 (IVD-1), Argentina, 2010-2015



Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

Este tipo de casos, donde los ordenamientos que generan indicadores son diferentes, deben estudiarse con mayor detalle, especialmente en el caso de la Provincia de Buenos Aires, un distrito que tiene un peso demográfico muy importante. Este fenómeno había sido observado en otros estudios realizados antes, pero a nivel más agregado. Por ejemplo, en UNICEF (2016) se había marcado que el problema estaba en las dimensiones Agua (origen del agua) y Saneamiento (conexiones a las redes cloacales).

Figura 3. Índice de Vulneración de Derechos-2 (IVD-2). Provincias de la Argentina, 2010-2015

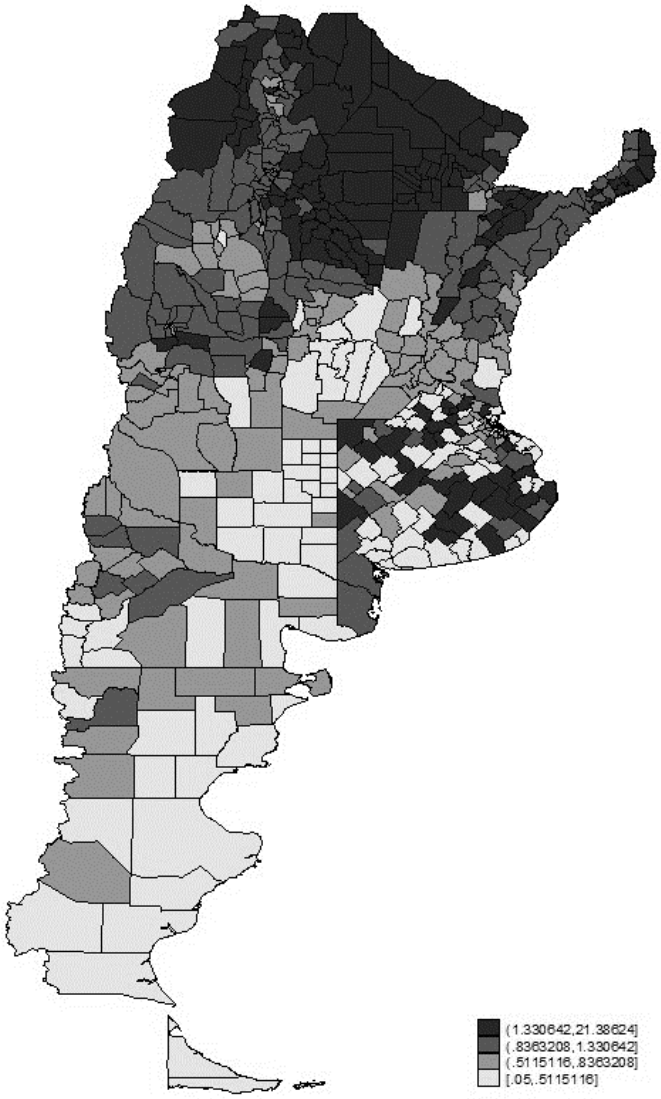


Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto). Ídem Figura 1.

El mapa de la Figura 4 refleja también la gran concentración de privaciones en los departamentos tanto del NEA como del NOA, aunque se aprecian ciertas unidades espaciales con un IVD-2 claramente más bajo en el medio de situación de elevada intensidad de privaciones, como puede constatarse para algunos departamentos de la Provincia de Salta.

Dejando de lado ciertas excepciones, puede constatarse una gran diversidad de situaciones a nivel de departamentos, pero también se observan grandes similitudes entre departamentos geográficamente cercanos, sobrepasando a veces los límites políticos de los territorios. Si se comparan las Figuras 2 y 4 esta mayor homogeneidad de vecindario se aprecia más en el IVD-2 que en el IVD-1. A fin de estimar una medida del grado de "efecto vecindad", se ha calculado el estadístico de Moran (1950), que permite dar cuenta de la similitud entre unidades de análisis que tienen cercanía geográfica. Dicho cálculo se resume en la Figura 5, donde se muestra el grado de autocorrelación espacial. En el eje de abscisas se muestra el valor del IVD-2 y en el de ordenadas el rasgo espacial, es decir, la media del IVD-2 de los vecinos de una localidad determinada.

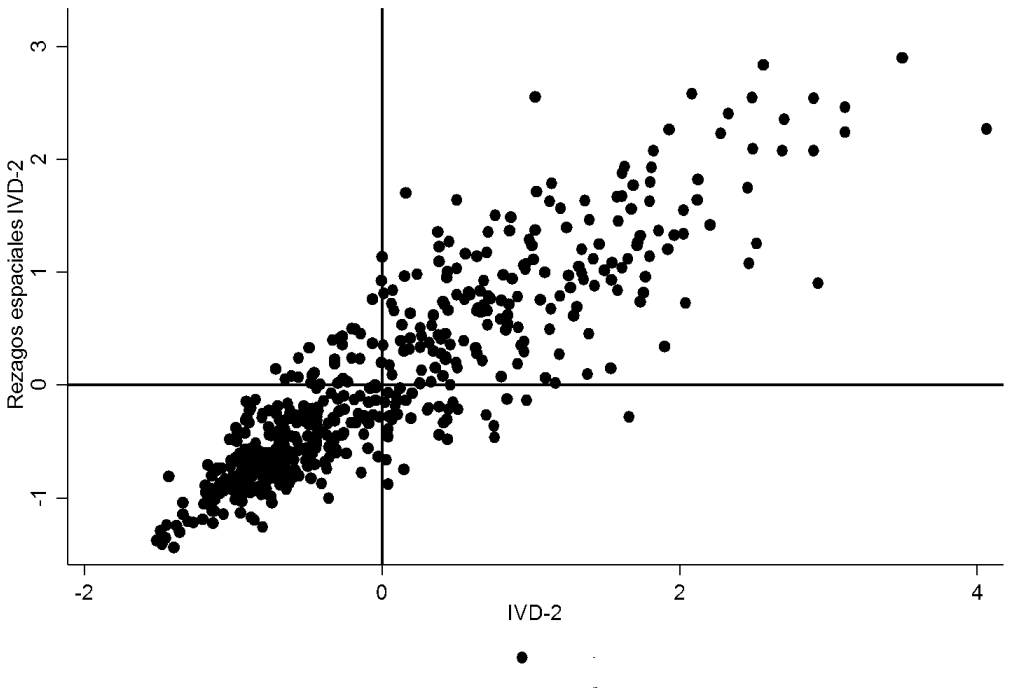
Figura 4. Índice de Vulneración de Derechos-2 (IVD-2), Argentina, 2010-2015



Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

El índice de Moran arrojó un valor del 0,787 altamente significativo al 1% y permite afirmar que existe una alta autocorrelación espacial, la que se ve claramente reflejada en la Figura 5. Los valores que se encuentran fuera de los cuadrantes de vecindad espacial se podrían analizar detalladamente en un estudio que ponga énfasis en los determinantes del nivel de los IVD-2, dado que es necesario para esto asociar los valores de los índices a la matriz de determinantes, tema que supera los objetivos de este artículo.

Figura 5. Diagrama de dispersión de Moran para IVD-2, Departamentos de Argentina, 2010-2015



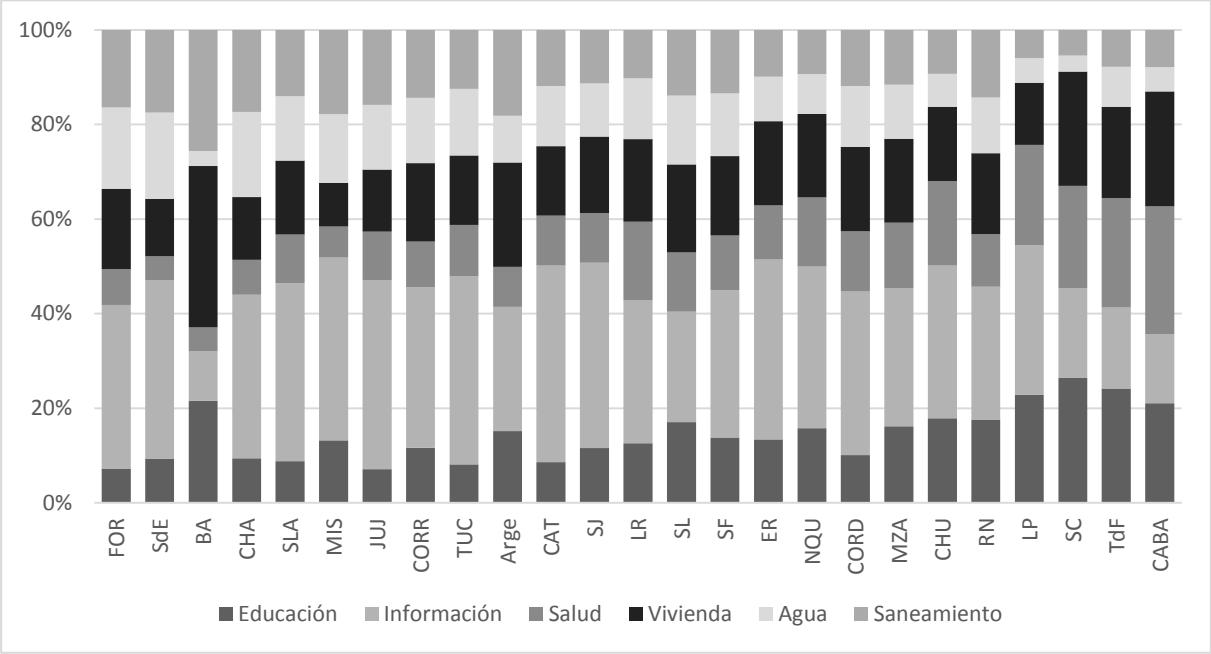
Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

V.3. Estructura de la vulneración

Un aspecto que resulta interesante indagar se refiere a cuáles de los seis derechos considerados, son los más vulnerados. Si bien, se hizo referencia al tema al analizar los datos presentados en la Tabla 1, la Figura 6 proporciona algunas pistas adicionales para entender este importante aspecto en el momento de trazar la agenda de la política pública. Se muestra en esa figura el peso o importancia relativa de cada una de las seis dimensiones consideradas, en el valor del IVD-2, el índice de intensidad de la vulneración de derechos. En este caso, el nivel de desagregación espacial es la provincia. Las provincias están ordenadas de mayor a menor nivel del IVD-2.

Aparece claramente reflejada en la Figura 6, la mayor o menor importancia que adquieren las vulneraciones de derechos de las niñas y de los niños en ámbitos individuales y colectivos (o compartidos con otros miembros del hogar). Los primeros, tienen un peso mayor en las provincias que tienen un nivel de vulneración más bajo; tales son los casos de Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego o Santa Cruz. Los segundos, tienen mayor peso en las provincias con mayor nivel de vulneración de derechos, como Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Traducido en términos de política pública, lo anterior implica que, en las jurisdicciones con menores niveles de vulneración de derechos, las políticas focalizadas tendrían un impacto importante, mayor al alcance que podrían tener las políticas orientadas a la inversión en infraestructura básica, claramente más efectivas para bajar el nivel de vulneración de las provincias con altos niveles de vulneración de derechos.

Figura 6. Estructura de la Vulneración de Derechos (IVD-2) por provincias de la Argentina, 2010-2015



Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto). Ídem Figura 1.

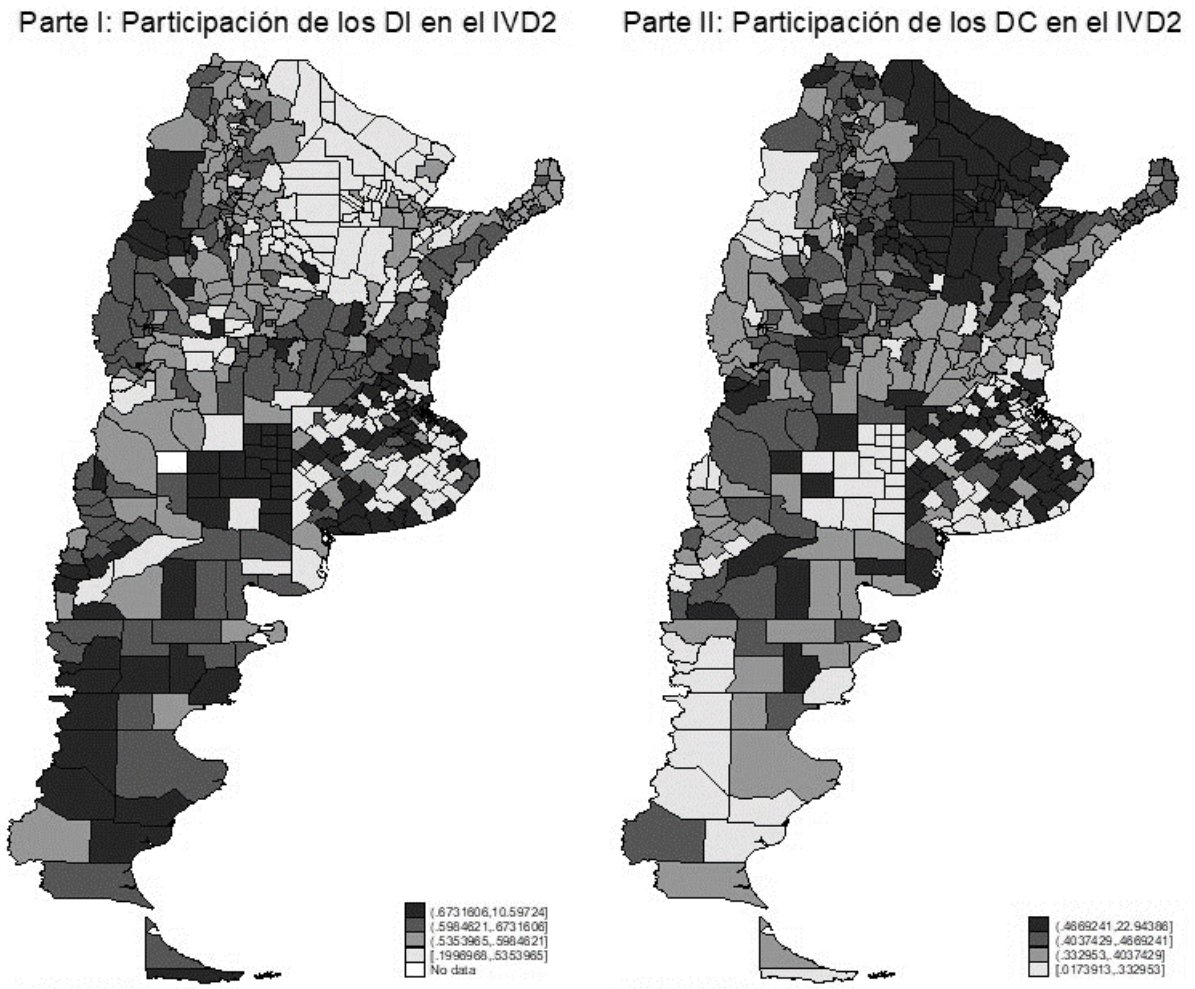
Pero estas consideraciones resultan demasiado generales, dado el grado de diversidad existente dentro de las mismas provincias, entre departamentos. En efecto, para poder examinar esto con mayor desagregación se vuelcan los datos de cada subgrupo de derechos en la Figura 7.

Esta figura tiene dos paneles y se lo estructuró para facilitar la comparación. La primera parte, contiene los datos acerca del peso de los derechos que tienen que ver específicamente con la niña o el niño (educación, información y salud) -los derechos individuales (DI)-, mientras que la segunda parte, contiene la información sobre aquellos derechos que niñas y niños comparten con el resto de los miembros del hogar (vivienda, agua y saneamiento) –derechos colectivos (DC)-.

Se aprecia de manera clara la existencia de departamentos en los que predomina la vulneración de derechos individuales y otros en los que predominan las privaciones compartidas con los demás miembros del hogar, pero también surge que hay departamentos, buena parte de los cuales están localizados en la región NOA, en los que el peso está repartido.

El interés por conocer este aspecto específico de la estructura de la privación en el ejercicio de derechos, tiene que ver con la política pública. En aquellos en los que la prioridad por las inversiones de carácter general como redes de agua potable y servicios de saneamiento básico, hasta aquellos otros en los que la política educativa o de salud en la niñez, pueden llegar a tener un impacto masivo.

Figura 7. Estructura de la Vulneración de Derechos (IVD-2) por Departamentos de la Argentina, 2010-2015



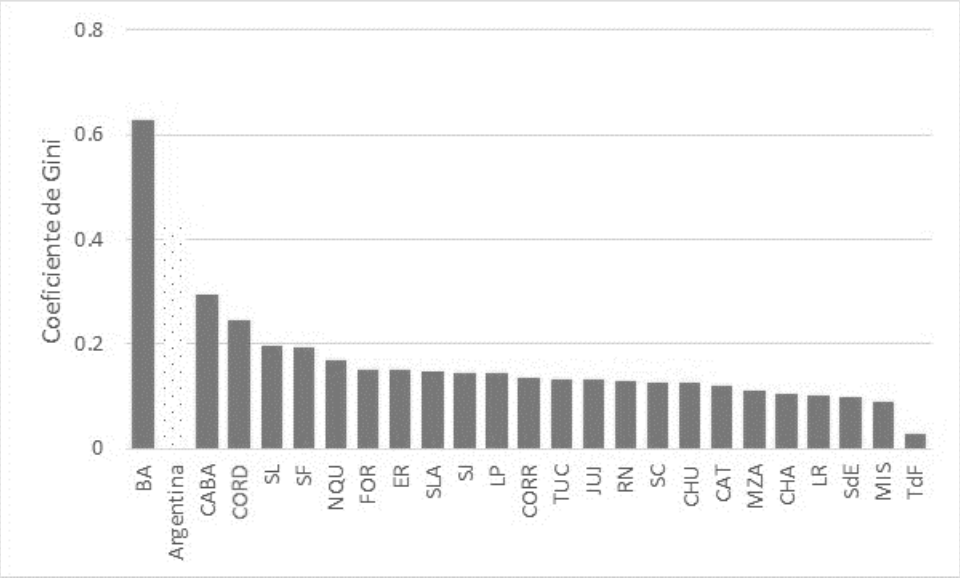
Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

V.4. Nivel y desigualdad territorial

Las privaciones en el ejercicio de derechos de niñas y niños en la Argentina son muy diferentes entre provincias y entre departamentos, dentro de la misma provincia. Quizá, un análisis territorialmente más desagregado conduciría a detectar desigualdades dentro del mismo departamento, lo cual es menos probable, pero posible. Todo esto pudo constatarse no solo en lo atinente al nivel de las privaciones, sino también a su estructura, entendiendo por tal, el peso que cada dimensión tiene en la privación total en el ejercicio efectivo de derechos. Este hallazgo tiene una implicancia directa de política pública: normalmente, la distribución de los recursos destinados a paliar situaciones socialmente complejas, tienen a la provincia como unidad relevante, y, según pudo constatarse en el análisis anterior, la situación de vulnerabilidad difiere ampliamente entre jurisdicciones territorialmente menores dentro de la provincia. Tanto es así que pudieron encontrarse similitudes en los niveles de vulnerabilidad de unidades muy distantes en el espacio, como departamentos capitales de provincias del NEA y NOA, comparables con los de la región Sur.

Dada la importancia de estos aspectos, resulta interesante saber a cuánto asciende esa desigualdad que podría denominarse "intra-provincial", dadoque hasta aquí, fue estimada en términos de brechas entre provincias y dentro de las mismas. La Figura 8 muestra el coeficiente de Gini de la distribución de privaciones para cada una de las provincias de la Argentina. Cabe destacar que dicho coeficiente puede computarse de la manera habitual, dado que las variables sobre las que se pretende medir desigualdad, son de intervalo con dominio establecido entre 0 y 1.

Figura 8. Desigualdad en la distribución de las privaciones. Provincias de la Argentina, 2010-2015



Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto). Ídem Figura 1.

Exceptuando a la provincia de Buenos Aires y, en menor medida a la Ciudad de Buenos Aires, a Córdoba, y a la Provincia de Santa Fe, la situación es bastante pareja a nivel de la mayoría de las jurisdicciones, lo que muestra escasa importancia de las diferencias entre las provincias. Las provincias más desiguales son las territorialmente más extensas, con economías regionales más diversificadas y heterogéneas.

Una manera diferente de apreciar este mismo fenómeno es la que se presenta en la Tabla 4, donde se descomponen los tradicionales índices de desigualdad de Entropía y de Atkinson. Puede apreciarse ahí la primacía del "efecto departamento" por sobre el "efecto provincia", marcando así la necesidad del análisis espacial o territorial del fenómeno de la privación de los derechos.

Tabla 4. Descomposición de los Índices de Theil y Atkinson

Índice	Dentro	Entre	Total
GE (1)	0.31	0.087	0.397
A (1)	0.20	0.084	0.284

Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto).

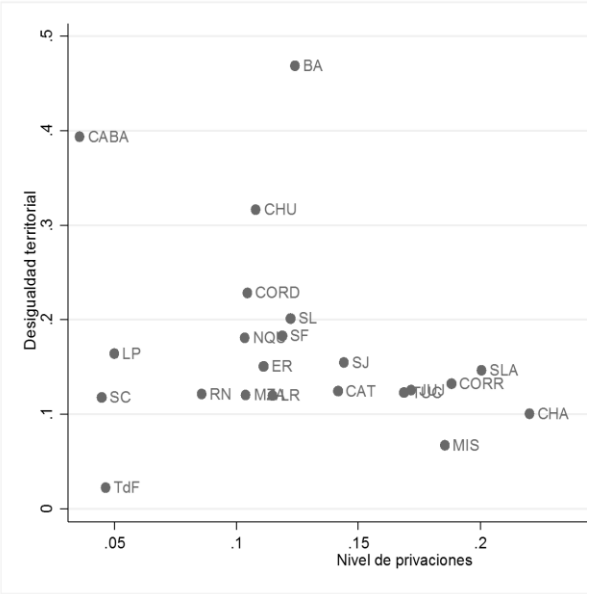
La Tabla 4 muestra que más del 70% de la desigualdad total observada responde a desigualdades dentro de las provincias, y que el 30% a desigualdades inter-provinciales. Asimismo, es altamente probable que ese 30% esté en buena medida explicado por la situación de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe las que, debido al tamaño de sus poblaciones, sesgan los valores que se obtienen de diversos indicadores. Parte de ese sesgo se observa en la Figura con la media nacional cercana a Buenos Aires.

Para profundizar este aspecto y otros mencionados con anterioridad, en la Figura 9 se analiza la relación entre el nivel de privación en el ejercicio de derechos de niñas y niños, y la desigualdad entre unidades territoriales de bajo nivel de desagregación. Puede verse algo que estaba en cierta forma insinuado en la Figura 8: la desigualdad es más baja en las provincias que tienen niveles más altos de privación. En todos los casos, y más cuando se analiza IVD-2, la provincia de Buenos Aires aparece como un valor atípico, por lo que hace necesario realizar un examen más detallado de lo que está sucediendo con esa jurisdicción y, probablemente también con otras, cuyas características salientes son la gran extensión territorial y el gran peso demográfico.

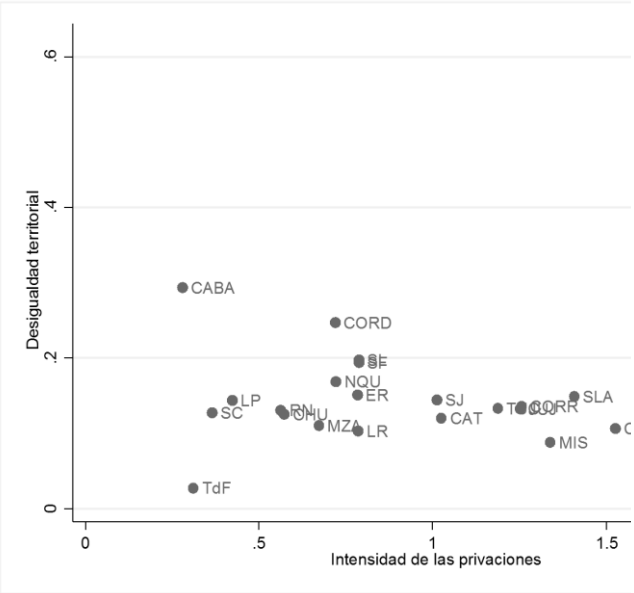
La Figura 9 permite también plantear interrogantes que tienen que ver más con el nivel de dispersión alrededor de los valores medios que con estos, propiamente dichos. Desde la perspectiva de las capacidades, interesaría conocer, por ejemplo, por qué provincias tales como La Pampa o San Juan arrojan un nivel de desigualdad más alto que otras como Tierra del Fuego o Catamarca, respectivamente, que tienen un nivel similar de privaciones. La capacidad de generalidad e igualar el ejercicio de derechos es una discusión importante para la implementación y evaluación de políticas públicas orientadas en este sentido.

Figura 9. Relación entre el nivel y desigualdad de las privaciones en derechos. Provincias de la Argentina, 2010-2015

Panel I: Nivel y desigualdad IVD-1



Panel II: Nivel y desigualdad IVD-2



Notas: Elaboración propia con datos de fuentes diversas (ver texto). Ídem Figura 1.

VI. Conclusiones

Los Índices de Vulneración de Derechos (IVD1, IVD2) en niñas y niños de la Argentina, para el quinquenio 2010-15,[12] permitieron identificar los departamentos con mayor nivel e intensidad de vulneración de derechos de niñas y niños en la Argentina. También se pudo avanzar en el conocimiento de la estructura de la vulneración en términos del aporte a la vulneración total, en los quintiles que surgen de ordenar los Departamentos de mayor a menor nivel de privaciones.

Se encontró una marcada diferencia entre provincias ubicadas en regiones específicas, la que se examinó solo a nivel gráfico y cartográfico, sin entrar en detalles de la misma: provincias con alto nivel de vulneración de derechos ubicadas principalmente en las regiones del noroeste y nordeste del país (NEA y NOA) y de muy bajo nivel, ubicadas, principalmente en la región sur.

La Ciudad de Buenos Aires arrojó un nivel semejante al de estas últimas. Por otra parte, es destacable la fuerte disparidad de vulneración de derechos al interior de las provincias argentinas. Así, por ejemplo, dentro de provincias con alto nivel de vulneración de derechos (Corrientes, por ejemplo), hay departamentos (Capital de Corrientes, por ejemplo) que tienen niveles muy bajos de vulneración, similares al promedio de la región sur. Lo contrario también se cumple: en provincias con un bajo nivel de vulneración promedio, hay departamentos que registran niveles similares al promedio de las provincias con alto nivel de vulneración. Desde esta perspectiva se estaría cometiendo un error al plantear políticas públicas centradas en provincias, interpretando que estas tienen un nivel de privación homogéneo, reflejado en el promedio.

Al evaluar la intensidad de las privaciones (cantidad de privaciones superpuestas), se destacó, nuevamente, la ostensible heterogeneidad a nivel de provincias y entre departamentos dentro de una misma provincia. Se observó que las jurisdicciones con mayor nivel de privaciones en el ejercicio de derechos de niñas y niños (medidas por el IVD1) son también aquellas en las que dichas privaciones se dan con intensidad mayor (medidas por el IVD2). Se observan sin embargo algunos detalles que se analizaron en el texto: movimientos en el ranking de jurisdicciones, cuando se consulta uno u otro indicador. Esta es una de las razones por las cuales se justifica el uso de medidas agregadas de privación, que permiten analizar la distribución conjunta de los indicadores, y no solo la marginal.

Pudo constatarse que los derechos experimentados de manera individual tienen un peso mayor en las jurisdicciones que alcanzaron niveles de vulneración más bajos, principalmente ubicadas en la región sur (patagónica) y Ciudad de Buenos Aires, mientras que los experimentados colectivamente, tienen preponderancia en las regiones con mayor nivel de vulneración de derechos. Esta distinción permite pensar en políticas públicas que tendrían más o menos impacto en un plazo inmediato.

Se analizó también la desigualdad en la distribución de los derechos vulnerados y se observó que las desigualdades dentro de las provincias tienen mayor peso que las desigualdades entre provincias. Este hallazgo alerta acerca de la importancia que tienen las políticas locales para mejorar el bienestar de niñas y niños en el país. El análisis espacial mostró que, los departamentos que comparten vecindad tienen muchos aspectos del bienestar en la niñez en común, aun perteneciendo a jurisdicciones estaduales

[12] En realidad, el objetivo es capturar el sexenio, pero aún no se consiguió toda la información necesaria para el año 2016, que es el que estaría faltando.

diferentes. No obstante, el estadístico que da cuenta de correlación espacial (Moran) no es igual a la unidad, lo que muestra la existencia de situaciones que no siguen este patrón. Un ejemplo de situaciones de este tipo se encontró en la provincia de Neuquén.

A partir de estos primeros resultados, se plantean como pasos siguientes el afinar los indicadores, principalmente Información y Agua, y evaluar la posibilidad de incorporar un indicador de protección social. También se considera muy importante reemplazar, si es que lo amerita, todos los indicadores que provengan del ámbito de educación por registros administrativos. Si esto es posible se podrían medir con precisión la vulneración en el derecho a la calidad educativa usando los indicadores de deserción, la sobreedad, la repitencia y la asistencia con registros administrativos. En esta versión solo se aproximaron con los datos censales disponibles.

Por último, pero no por eso menos importante, se plantea la necesidad de construir una matriz de determinantes que conecte la vulneración de derecho con la privación material de hogares y adultos. En principio, se podría trabajar con privación estructural, nivel educativo, edad y sexo de la persona de referencia del hogar, tipo de hogar (nuclear, monoparental, extendido, etc.) variables puramente locales, participación en la repartición de los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos. Después de lo anterior, proponer un ejercicio de explicación de los resultados en términos de vulneración de derechos a partir de los determinantes identificados y formular propuestas de política pública para superar estas situaciones.

VII. Referencias

Actis Di Pasquale, E. (2015), *La elaboración de índices sintéticos de bienestar social. Validación teórica y empírica del método de agregación/ponderación*. Nülan. Deposited Documents 2254, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Documentación. Disponible en: http://nulan.mdp.edu.ar/2254/1/actis.2015.pdf

Alkire, S. y Black, R (1997). "A Practical Reasoning Theory of Development Ethics: Furthering the Capabilities Approach" *Journal of International Development* 9(2), 263–79.

Alkire, S. y Foster, J. (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, 95(7), 476-487.

Alkire, S. y Santos, M. (2010). *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries*. OPHI Working Paper 38. University of Oxford.

Alkire, S. y Santos, M. (2014). "Measuring acute poverty in the developing world: Robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index" *World Development*, 52, 71-91.

Alkire, S. y Roche, J. (2012). "Beyond Headcount: Measures that Reflect the Breadth and Components of Child Poverty". In A. Minujin and Nandy, S. (eds.), *Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action*. University of Bristol: The Policy Press, pp. 103-134.

Alkire, S.; Roche, J.; Ballon, P.; Foster, J.; Santos, M. y Seth, S. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford University Press.

Apablaza, M. y Yalonetzky, G. (2011). *Measuring the Dynamics of Multiple Deprivations among Children: The Cases of Andhra Pradesh, Ethiopia, Peru and Vietnam*. Young Lives Research in Progress, Oxford: University of Oxford.

Argentina (2006). Ley Nº 26.206. Ley Nacional de Educación (LNE), http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm

Atkinson, A. (1999). "The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics" *Scandinavian Journal of Economics*, 101(2), 173–190.

Ballet, J., Biggeri, M., y Comim, F. (2011). *Children's agency and the capability approach: A conceptual framework. In Children and the capability approach*. London: Palgrave Macmillan.

Boltvinik, J. (1992). "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo" *Revista de Comercio Exterior*, 42(4), 354-365.

Born, D. (2017), *Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE). Utilización de la información censal para la clasificación de pequeños territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la política educativa*. Documento metodológico, mimeo de circulación restringida (provisto por el autor).

Boyden, J. y Bourdillon, M. (2012). *Childhood Poverty: Multidisciplinary Approaches*. London: Palgrave Mcmillan.

Burchardt, T., y Vizard, P. (2009). *Developing an equality measurement framework: A list of substantive freedoms for adults and children*. Manchester: Equality and Human Rights Commission.

Cassin, R. (1951). The Implementation of the Universal Declaration *The UNESCO Courier*, IV (12), 2-11.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2013). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/1/S2013868_es.pdf

Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible.* Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF) (2012). *Guía para estimar la pobreza infantil*. Disponible en: https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/index.php

Dickerson, A. y Popli, G. (2013). *The Many Dimensions for Child Poverty: Evidence from the UK Millennium*. V ECINEQ Meeting, Bari.

Di Tommaso, M. (2006). *Measuring the well-being of children using a capability approach. An application to Indian data*. Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics (CHILD)-Collegio Carlo Alberto is a research unit of the Collegi, Working Paper Nro. 5, Università Degli Studi Di Torino, Torino.

Escobal, J. (2012). *Multidimensional poverty and inequality of opportunity in Peru: taking advantage of the longitudinal dimension of Young Lives*. University of Oxford: Young Lives.

Espíndola, E.; Sunkel, G.; Murden, A.; Milosavljevic, V. (2017). *Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. CEPAL, Santiago de Chile.

Ferreira, F. y Lugo, M. (2013). "Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground" *The World Bank Research Observer*, 28(2), 220-235.

Foster, J. Greer, J. y Thornbeke, E. (1988). "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52(3), 761-766.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2004). *The State of the World's Children 2005: Childhood Under Threat*. New York: UNICEF.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2016). *Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF.

Gardiner, K. y Evans, M. (2011). *Exploring Poverty Gaps among Children in the UK*. Department for Work and Pensions : Working Paper 103.

Gordon, D.; Levitas, R.; Pantazis, C.; Patsios, D.; Payne, S.; Townsend, P. (2000). *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Gordon, D.; Nandy, S.; Pantazis, C.; Pemberton, S.; y Townsend, P. (2003). *Child Poverty in the Developing World*. University of Bristol: The Policy Press.

Gordon, D.; Pantazis, C.; y Townsend, P. (2001). *Child Rights and Child Poverty in Developing Countries*. University of Bristol: Centre of International Poverty Research.

Herrera, M. y Jiménez, M. (2018) (Coordinadores) *Desarrollo humano en perspectiva. Salta en el contexto regional argentino*, Salta: EDIUNSA.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2018). *Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2017*. Informes Técnicos vol. 2 Nro. 10, Buenos Aires.

Kaztman, R. y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Documento de Trabajo, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Minujin, A.; Delamónica, E.; Davidziuk, A. y González, E. (2006). "The definition of child poverty: a discussion of concepts and measurements" *Environment & Urbanization*, 18(2), 481–500.

Minujin, A. y Nandy, S. (2012). *Global Child Poverty and Well-being*. University of Bristol: The Policy Press.

Moran, P. (1950). "Notes on Continuous Stochastic Phenomena". *Biometrika* 37(1), 17–23.

Nandy, S. y Gill, M. (2015). *The Consensual Approach to Child Poverty Measurement*, CROP Poverty Brief. Disponible en http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=825.

Neubourg, C. de.; Chai, J.; de Milliano, M.; Plavgo, I.; Wei, Z. (2012). *Step by Step Guidelines to the Multiple Deprivation Analysis (MODA) for Children*, UNICEF Research Working Paper WP–2012–10.

Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge: Harvard University Press.

Nussbaum, M. (2003). "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice" *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.

Paz, J. (2017). *Enemigo común. Una introducción a la pobreza infantil en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Pemberton, S.; Gordon, D. y Nandy, Sh. (2012). "Child rights, child survival and child poverty: the debate". In Minujín, A. and Nandy, Sh. (Ed.): *Global Child Poverty and Well-being*. London: The Policy Press, pp. 19-38.

Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los Derechos Humanos*, Barcelona: Paidós Ibérica.

Prebisch, R. (1980). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010, Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Ediciones Mundi-Prensa, México, D. F.

Ravallion, M. (2011). "On Multidimensional Index of Poverty", *Journal of Economic Inequality* 9 (2), 235–48.

Robeyns I. (2003). "Sen's Capabilities Approach and Gender Inequalities: Selecting Relevant Capabilities", *Feminist Economics* 9(2-3), 61-92.

Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-Examined*. Cambridge, UK: Open Book Publishers. Disponible en URL: http://dx.doi.org/10.11647/OBP.0130

Roche, J. (2013). "Monitoring Progress in Child Poverty Reduction: Methodological Insights and Illustration to the Case Study of Bangladesh", *Social Indicators Research*, 112(2), 363-390.

Roche, J. y Santos, E. (2013). *In search of a Multidimensional Poverty Index for Latin America*, V ECINEQ Meeting, 22-24 July, Bari.

Santos, M.; Villatoro, P.; Mancero, X.; Gerstenfeld, P. (2015). *Un índice de pobreza multidimensional para América Latina*, Serie Estudios Estadísticos de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.

Sen, A. (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, 44(2), 219-231.

Sen, A. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Blackwell.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*, London: Allen Lane and Penguin Books.

Townsend, P. (2009). "Social Security and human right" In Townsend, P. (Editor), *Building decent societies. Rethinking the role of social security in state building*, London: International Labour Organization/Palgrave Macmillan, pp. 29-59.

Trani, J.; Biggeri, M.; y Mauro, V. (2013). "The Multidimensionality of Child Poverty: Evidence from Afghanistan", *Social Indicators Research*, 112(2), 391-416.

Tuñón, I. (2015). *Situación de la infancia en el quinto año del período de Bicentenario: mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014)*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA.

Tuñón, I. y González, M. (2013). "Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos", *Revista Sociedad & Equidad*, (5), 30-60.

Tuñón, I; Poy, S.; Coll, A. (2017). "La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales. Definiciones, estimaciones y principales determinantes (2010-2014)", *Población & Sociedad*, 24 (1), 101-133.

UN (1948). *Universal Declaration of Human Rights*, Paris: United Nations.

UN-CRC (1989). *Convention on the Rights of the Child*. The General Assembly resolution 44/25.

UN-ODS (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

UNICEF (2018). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*. Documento de Trabajo. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/.

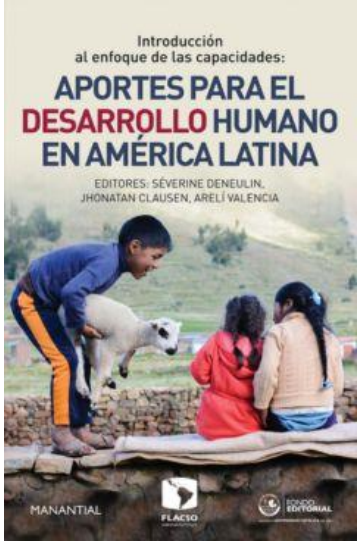
United Nations Development Program (UNDP). (1990). *Human Development Report 1990*, Oxford: Oxford University Press.

Velázquez, G. (2016). *Geografía y bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*, Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Reseña bibliográfica. Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina.

Editado por Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arelí Valencia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2018. ISBN 978-987-500-225-8

Jimena Macció[*]



El enfoque de las capacidades del Premio Nobel de Economía de 1998, Amartya Sen, propone una visión del desarrollo centrada en las personas. Sen plantea el cambio del espacio de análisis del bienestar desde la utilidad individual hacia las capacidades humanas, entendidas como libertades sustantivas para ser y hacer aquello que a las personas les resulta valioso y tienen razones para valorar. De esta manera, el bienestar deja de plantearse en términos de la disponibilidad de *medios* (un ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios) para entenderse en términos de los *fines* (ser educado, estar saludable, tener participación en la propia comunidad, etc.). El enfoque de las capacidades (en adelante, EC) ha logrado una amplia difusión desde entonces, principalmente en su rol evaluativo (decidir en términos de las capacidades qué situación es más justa que otra) pero también en cuanto a su papel prospectivo (como base para la construcción de políticas públicas) (Deneulin y Shahani, 2009).

El libro *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*, editado por Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arelí Valencia, resulta inmensamente valioso como una introducción al EC para públicos latinoamericanos, no solo por estar escrito en español, sino particularmente por la visión "desde el Sur" que le da forma. El libro constituye una herramienta imprescindible para quienes trabajamos en la aplicación y enseñanza del enfoque. Formalmente, se plantea como una actualización de *An Introduction to the Human Development and Capability Approach* editado por Deneulin y Shahani (2009), con aplicaciones a América Latina. El texto original se estructura en tres partes: I Conceptos, II Tópicos y III Políticas; esta nueva publicación retoma las dos primeras. La introducción conceptual al EC se brinda mediante la replicación de algunos capítulos del libro original, resumidos y traducidos al español. Estos capítulos desarrollan conceptos clave del enfoque, ilustrados con ejemplos latinoamericanos o bien presentados por especialistas de la región. En el libro no solo se presenta el enfoque en las propias palabras de Amartya Sen, sino que también se enfrentan las críticas y se brindan los nuevos puntos de vista de autores que –como Stewart, Robeyns, Alkire, Deneulin y los expertos latinoamericanos que aportan a esta publicación, entre tantos otros–, reinterpretan, actualizan, complementan y completan el estudio de este marco conceptual. Así, los capítulos conceptuales seleccionados brindan herramientas para comprender mejor algunas limitaciones del EC o permiten entender su relación con otros enfoques. Como aporte diferencial de esta publicación, se incluyen las

[*] Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina (UCA).

cuestiones de la sustentabilidad y el desarrollo sostenible, que se presentan de manera transversal en varios capítulos del libro. Esta incorporación resulta fundamental, porque se trata de una temática que ha cobrado una importancia creciente en los últimos años y debido a la relevancia del tema en la región. Actualmente no puede concebirse un análisis del desarrollo humano desconectado del ecosistema en el que habita la humanidad.

Cada capítulo de la *PARTE 2: Temáticas del Desarrollo Humano en América Latina*, tiene un aporte sustantivo a la comprensión de la realidad latinoamericana desde la perspectiva del EC. Comienza con una descripción de la actualidad económica del continente, que incluye un diagnóstico desde el punto de vista del ingreso, lo cual pone de manifiesto que este indicador tradicional sigue teniendo suma relevancia, aun cuando se eligen las capacidades como espacio de análisis. Además de un capítulo donde Clausen y Vigorito presentan los fundamentos metodológicos para la construcción de medidas de pobreza multidimensional, Zavaleta, Moreno y Santos realizan una revisión de las principales experiencias de medición multidimensional, clasificando las dimensiones e indicadores más frecuentemente utilizados en las medidas oficiales de la región. Este tipo de análisis resulta novedoso (véase también Outes, 2016) y puede ser muy útil para orientar futuras aplicaciones.

Apuntando a la región más desigual del mundo, resulta muy relevante la reconsideración de la equidad que realiza Ingrid Robeyns diez años más tarde de su primer aporte. Según esta autora, el debate actual sobre la justicia corre el foco desde la igualdad distributiva hacia la igualdad relacional, que busca garantizar el igual valor moral de las personas (con base en Anderson, 1999). Este debate es retomado por Garza-Vázquez, quien pone en evidencia las importantes brechas de género y de origen étnico -entre otras- que se observan hoy en día en la región y se suman así a las desigualdades distributivas que la caracterizan históricamente. El EC se presenta como un marco adecuado tanto para la comprensión de estas injusticias, como para la confección de políticas que las ataquen. Cuando la idea de la justicia se construye en términos de las capacidades, se entiende que la (re)distribución de recursos no alcanza para reparar desigualdades que existen más allá de los bienes o servicios a los que accede un individuo; por ejemplo, las humillaciones a las que se somete a personas por su apariencia física, su género, su manera de hablar. Pensar en términos de capacidades permite también entender que las situaciones de carencia no se explican por preferencias o decisiones individuales: los pobres no son pobres porque quieren, ni porque eligen de manera equivocada, ni porque son irresponsables o vagos.

Asimismo, pensar la justicia en términos de las capacidades permite diseñar políticas cuyo objetivo sea mucho más amplio que garantizar la disponibilidad de ingresos o la satisfacción de las necesidades básicas. Dado que el EC pone atención no solo en los resultados sino también en el proceso de desarrollo, Garza Vázquez y Ramírez indican que una política social fundamentada en el EC no solo busca proteger, prevenir y aliviar la pobreza sino también lograr la participación: el involucramiento activo del sujeto en la construcción de su propio desarrollo –la agencia–. Así, programas de transferencias condicionadas de ingresos (como la Asignación Universal por Hijo de Argentina, que en su diseño actual supone principalmente una mejora intergeneracional apuntada a los hijos de los beneficiarios), podrían ser aún más beneficiosos si se pensaran desde el EC. En este sentido, presentan como ejemplo el programa Oportunidades/Prospera de México, que busca el empoderamiento de las mujeres beneficiarias mediante la implementación de roles especiales denominados "vocales", elegidos por sus pares para

conformar un comité que oficia de contacto entre quienes reciben la transferencia monetaria y los oficiales del programa. La inclusión de este rol en el Programa resulta fundamental para potenciar la agencia de las mujeres involucradas, incrementar las redes de sus familias y permitir una mejor participación del grupo al que representan.

La agencia también es relevante cuando se habla de educación, y este libro encara el tema educativo desde sus dos roles: como medio y como fin del desarrollo. Boni presenta en su capítulo las implicancias de entender la educación desde la perspectiva del EC (sobre la base de McCowan y Unterhalter, 2013). En términos distributivos, es relevante afrontar la desigualdad en las oportunidades (lograr equidad en el acceso a la educación), las desigualdades en las experiencias en el proceso educativo (trascurrir un proceso educativo de calidad) y las desigualdades que se observan en los resultados (aun habiendo vivido la misma experiencia educativa, algunas personas logran mejores aprendizajes que otras). Pero, además, la educación es desarrollo en sí mismo porque enseña a las personas a razonar y a deliberar, empodera. La educación también opera reforzando las capacidades de participación ciudadana; genera responsabilidad e incita a la reflexión. Los procesos pedagógicos basados en el EC fomentan el diálogo y la libertad para cuestionar los valores preponderantes. Así, la educación tiene efectos interpersonales: las personas pueden aprender unas de otras, de manera tal que las diferencias entre ellas enriquecen el aprendizaje, pero resultan moralmente irrelevantes (Nussbaum, 1999). En este sentido, la educación opera para reducir las injusticias tanto distributivas como relacionales.

Si bien el libro encara los aspectos más relevantes sobre el desarrollo humano, hubiese sido interesante la incorporación del tema de seguridad (inseguridad física, violencia, criminalidad, narcotráfico). Al analizar la violencia en Latinoamérica pueden ser relevantes la integridad física en las grandes ciudades (robos y secuestros, atentados a la propiedad); las pandillas organizadas, vinculadas a la marginalidad –podrían analizarse desde la perspectiva de las capacidades colectivas o grupales, como una estructura no valiosa (p.81)–; la violencia política –signada por la historia, pero permanentemente presente en la actualidad–; la violencia doméstica y sus vínculos con las inequidades de género. Esta temática ha sido aún poco abordada desde esta perspectiva, pero la seguridad física es considerada una de las dimensiones faltantes (https://ophi.org.uk/research/missing-dimensions/physical-safety/) y además el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) ha realizado avances recientes en su consideración y medición (Oldiges y Alkire, 2018).

En suma, el libro es mucho más que una traducción o una actualización de su versión original en inglés. Es un material de estudio que resulta fundamental para lograr transmitir los contenidos del enfoque tanto en universidades como en centros de investigación latinoamericanos. A la vez, resulta accesible al público en general y puede invitar a la reflexión acerca de muchos procesos que hemos naturalizado en América Latina, y sobre los cuales es necesario actuar. Su perspectiva situada es una ventaja: las problemáticas del desarrollo humano sostenible vistas desde un continente como América Latina no se presentan de igual manera que cuando se observan desde otra región. América Latina es la región que realiza mayor cantidad de mediciones multidimensionales oficiales de la pobreza inspiradas en el enfoque de las capacidades (https://www.mppn.org/es/), pero hasta ahora había sido dejada de lado en cuanto a la discusión conceptual situada del enfoque que nutre y da vida a estas mediciones. Este libro es un excelente complemento para otras referencias bibliográficas recientes sobre

este enfoque: Robeyns (2017) para los aspectos más conceptuales y Alkire et al. (2015), enfocado en la medición multidimensional (ambos disponibles online en idioma inglés).

Referencias

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., y Ballon, P. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Anderson, E. (1999). "What is the point of equality?", *Ethics*, 109(2), 287-337.

Deneulin, S. y L. Shahani (2009). *An Introduction To The Human Development And Capability Approach Freedom and Agency*. Londres: Earthscan. Disponible en URL: http://www.idrc.ca/en/ev-143029-201-1-DO_TOPIC.html

McCowan T. y Unterhalter, E. (2013). "Education, citizenship and Deliberative Democracy". En R.Hedtke y T. Zimenkova (eds.), *Education for Civic and Political Participation. A critical Approach* (pp. 135-144). Nueva York: Routledge.

Nussbaum, M. (1999). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Barcelona: Paidós.

Oldiges, Ch. y Alkire, S. (2018). 'Violence as a Dimension of Multidimensional Poverty?'. Ponencia presentada en la Conferencia de la Human Development and Capability Association, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina.

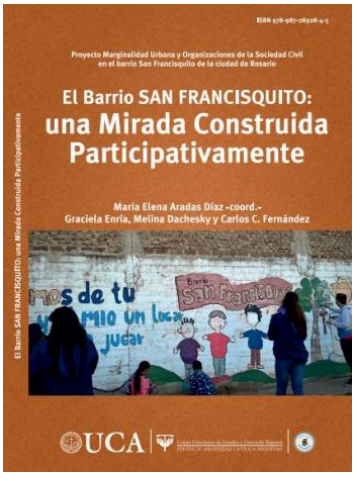
Outes, J. (2016). *Las experiencias de medición multidimensional de la pobreza en América Latina* [en línea]. Documento de trabajo Nro. 56 del Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi". Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en URL: http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/experiencias-medicion-pobreza-america.pdf

Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-Examined*. Cambridge, UK: Open Book Publishers. Disponible en URL: http://dx.doi.org/10.11647/OBP.0130

Reseña bibliográfica. El barrio San Francisquito: Una Mirada Construida participativamente

María Elena Aradas Diaz-coord. - Graciela Enria, Melina Dachesky y Carlos C. Fernández. CEFEDER: Rosario, 2017

Ana Lourdes Suárez[*]



Uno de los principales desafíos de hacer investigación desde el abordaje de las capacidades, resumiendo las reflexiones de Frediani (2006), es diseñar una estrategia metodológica en la que las personas involucradas sientan que sus valores y sus perspectivas importan, y que tengan un rol activo en los procesos de cambio. Los métodos participativos pueden responder a este desafío, ya que tienen el potencial de expandir capacidades a través del debate público y de estimular acciones a nivel local (Alkire, 2002). Así lo entendieron los autores del libro de la presente reseña, todos investigadores de un equipo interdisciplinario de la Universidad Católica Argentina (UCA), sede Rosario.

El trabajo liderado por este equipo fue efectuado desde un abordaje metodológico participativo en el que estuvieron activamente involucrados investigadores de la UCA, alumnos de la misma universidad, instituciones del barrio estudiado (especialmente una de las escuelas) y la propia comunidad barrial. El proyecto fue llevado adelante desde este encuadre por un equipo interdisciplinario e inter-institucional: Universidad-Escuela-Comunidad. El trabajo se focalizó en un barrio marginal de Rosario, San Francisquito; conocido como uno de los más violentos, con altas tasas de homicidios, asaltos y narcotráfico. El objetivo fue generar datos cuantitativos y cualitativos del barrio, discutiéndolos participativamente con la población barrial que fue concebida por los investigadores como sujeto activo del proceso indagatorio y de la búsqueda de soluciones sustentables. Los propósitos del trabajo fueron dos: por un lado, producir información relevante que permitiera caracterizar y comprender mejor al barrio; y, por otro lado, en base a esa información y al proceso participativo, ayudar a fortalecer la agencia y el capital humano, promoviendo la construcción de redes comunitarias para llevar adelante estrategias de desarrollo humano.

La complejidad en el diseño y su ejecución en el marco de un equipo interinstitucional lleva a reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones de intervención-empoderamiento social a nivel local. En este sentido, un acierto de la investigación en cuestión fue el rol asumido en el proceso participativo por una de las escuelas del barrio. El establecimiento educativo estuvo presente en todo el proceso investigativo. Alumnos de los últimos años participaron en la aplicación del instrumento de recolección de datos. Esta tarea permitió afianzar en ellos valores como la responsabilidad, el reconocimiento de las necesidades y posibilidades propias y de los otros, la disposición al trabajo en equipo y el respeto. Asimismo, el material recabado fue motivo de discusión en clase con docentes de diversas asignaturas. Finalizado el trabajo, se realizaron talleres de devolución, entre los estudiantes encuestadores y el equipo de investigación, y luego con la comunidad barrial.

[*] Universidad Católica Argentina (UCA) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Se analizaron los principales problemas y las posibles soluciones. Estos espacios sirvieron para conocer, apreciar e involucrar más a los jóvenes con el barrio, formándolos como agentes de transformación del territorio.

El libro está estructurado en siete capítulos y cinco apéndices. En el primero se presenta el marco teórico del trabajo, estructurado dentro de cuatro ejes analíticos: marginalidad urbana, capacidades del desarrollo humano, las organizaciones de la sociedad civil y la justicia ambiental. Desde estas perspectivas teóricas se ahondó en el objeto de estudio: caracterizar a la población barrial y a las organizaciones de sociedad civil presentes en el territorio, enmarcados en una comprensión multidimensional de la pobreza y con la dimensión ambiental como eje transversal. Es destacable el esfuerzo teórico por articular el concepto de justicia ambiental con los demás ejes analíticos del trabajo. En el marco de un estudio focalizado en un ambiente degradado y marginal, el estudio evidencia la relevancia de este aspecto como categoría del desarrollo humano. Se trata de un concepto que articula los de ecología y justicia social enriqueciendo así el enfoque multidimensional de la pobreza.

En el segundo capítulo se ahondó en la perspectiva metodológica de la investigación. Se discute la originalidad y los desafíos de abordar la investigación desde la interdisciplina, la intersubjetividad y desde un involucramiento interinstitucional. Se presentan las fuentes de datos y las técnicas de recolección. Se recurrió a técnicas cualitativos y cuantitativas, a fuentes de datos secundarias y documentales y a las narrativas de los propios pobladores para la reconstrucción histórica del barrio. Fieles al diseño de investigación participativo, las primeras acciones de las instituciones involucradas estuvieron dirigidas a consensuar, conceptualizar y diseñar los temas a recoger, y a evaluar los modos de involucrar a los jóvenes estudiantes en el proceso. Implementaron, luego, un espacio de formación para quienes llevarían adelante el trabajo distribuido en cinco módulos, donde se propugnó la apropiación de las herramientas de recolección de datos para realizar las entrevistas-encuestas diseñadas por el equipo central, la carga de datos y el análisis de consistencia de la encuesta. El mismo fue abordado, según los autores, con una estrategia colectiva de construcción del conocimiento tanto del acto de recoger datos: qué, por qué, para qué y cómo.

El tercer capítulo se focaliza en los indicadores sociodemográficos del barrio. La caracterización se realizó en base a datos censales. El análisis efectuado destaca la brecha entre este barrio y el conjunto de la ciudad, haciendo visible las fuertes carencias y vulnerabilidad de la población. Se destaca el desafío que implica que en el barrio haya enclaves de villas miserias que se fueron conformando con población reciente proveniente de los países limítrofes y de argentinos de las provincias del norte. El hacinamiento en casas precarias con alto número de personas compartiendo la vida cotidiana, viviendas separadas por pasillos sinuosos que hacen casi imposible aventurarse en ellos, caracterizan estos espacios.

El cuarto capítulo reconstruye la historia del barrio. Se trata de relatos vívidos que permiten comprender cómo han vivido y vivencian los pobladores el territorio, cómo lo han hecho suyo, lo han transitado y lo han ido modificando; cómo luchan y se imbrican las diversas culturas que aportan el color de los diferentes grupos poblacionales. Se destaca que, tanto en los documentos como en las narrativas del presente, emerge la palabra "progreso" como la dimensión constitutiva y transformadora de los pobladores del pasado y del presente. Los investigadores buscaron comprender las significaciones y sentidos que adquiere esta palabra como enunciado de valor social y motor de las

acciones, en un territorio actualmente tan vulnerable. Se destaca que en la actualidad el barrio se presenta como un escenario atravesado por dualidades: progreso-sobrevivencia, propiedad privada-invasión de terrenos fiscales, trabajo-changas, solidaridad-individualismo… No obstante, en ese contexto que se siente catastrófico, el trabajo efectuado destaca la presencia de grupos que intentan modificar las relaciones. En este proceso se visualizan instituciones como la parroquia, las escuelas, organizaciones barriales y de vecinos, que intentan encontrar caminos que posibiliten una convivencia.

Los últimos capítulos se focalizan en el relevamiento a través de encuestas específicamente diseñadas por el equipo y en la caracterización del barrio resultante del análisis de los datos recabados. La aplicación del cuestionario permitió conocer tanto las necesidades y principales problemáticas de las familias del barrio, como los vínculos que establecen con las organizaciones de la sociedad civil. Los resultados muestran la precarización de la población del barrio, preocupada en su mayoría por inseguridad, las drogas y la falta de trabajo. Entre las riquezas se rescata el arraigo cultural y el acceso a las escuelas.

De este estudio, en síntesis, cabe destacar la relevancia de los datos recabados y analizados y, sobre todo, la relevancia del proceso de investigación que desde la perspectiva de la investigación participativa es un resultado en sí mismo. La participación en el proceso de la universidad, la escuela del barrio y la comunidad con eje en jóvenes adolescentes en proceso de formación, da la nota distintiva de esta investigación participativa. La interacción entre estas instituciones en todo el proceso redundó, según los autores del libro, en la constitución de un grupo empoderado para describir, reconocer y proyectar acciones de encuentros interculturales que, de a poco, posibilitan superar las situaciones problemáticas reconocidas. Construir conciencia de sujeto de derecho en una población, a través de los jóvenes, como ya fue mencionado, fue uno de los resultados más importantes del proceso. La dinámica participativa del trabajo permitió, asimismo, según los autores, resignificar a la comunidad como el centro del desarrollo, siendo las personas que la conforman quienes pueden construir las condiciones para que el desarrollo humano de todos sea posible. Esta resignificación de la comunidad fruto de un proceso de investigación participativo hace del libro, que narra el proceso y los resultados, un valioso aporte para los estudios de desarrollo comunitario desde la perspectiva de las capacidades. Queda planteado como desafío para quienes propusieron esta investigación, el equipo de investigación de la UCA y para todos los que encaran investigaciones participativas, si y cómo encarar el seguimiento de lo que la investigación suscitó en los territorios abordados.

Referencias

Alkire, S. (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction.* Oxford: Oxford University Press.

Frediani, Alex Apsan. (2006). *Participatory Methods and the Capability Approach*. HDCA Introductory Briefing Note.

Acerca de Ensayos de Política Económica

Proceso de revisión por pares

Los artículos enviados a la revista *Ensayos de Política Económica* son evaluados, en primera instancia por el Consejo Editorial, integrado por reconocidos investigadores de la Universidad y de otros Centros de Estudios. Posteriormente el Consejo Editorial coordina la evaluación con referatos externos mediante el sistema de arbitraje doble ciego. En esta segunda instancia, se mantiene en secreto la identidad del autor y de los revisores.

Los revisores considerarán en su evaluación, la originalidad, el contenido y la calidad del texto académico. En base a ello, elaborarán un informe que el Editor Responsable y el Consejo Editorial estimarán para tomar la decisión final de la publicación del artículo.

Asimismo, se comunicará al autor la decisión respecto a la publicación, como también las posibles observaciones efectuadas por el referato. De manera que, en caso de ser necesario, realice las modificaciones correspondientes.

La revista *Ensayos de Política Económica* se encuentra indexada en Latindex (directorio) y EBSCO.

Normas para presentación de artículos

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados en versión digital (documento de Microsoft Word o similar) vía mail a repeconomica@uca.edu.ar

Los criterios de los artículos sujetos a consideración por la revista, son los siguientes

1. Se consideran trabajos originales que no hayan sido publicados ni presentados en otras revistas o medios de divulgación, en idioma español e inglés.
2. El manuscrito tendrá una longitud total máxima de 35 páginas y deberá cumplir los criterios descriptos a continuación

La **primera página** debe contener la siguiente información

a. Título del artículo
b. Nombre y apellidos del autor/autores
c. Afiliación del autor/autores
d. Resumen en español e inglés con un máximo de 700 caracteres incluyendo espacios.
e. Palabras clave en español e inglés
f. Clasificación JEL
g. Nota al pie con dirección de contacto y pertenencia institucional del autor/autores (con referencia en el nombre del autor/autores)
h. Nota al pie con agradecimientos, declaración de potenciales conflictos de interés y fuentes de financiamiento si fuese necesario (con referencia en el título del trabajo)

El **texto principal** debe estar escrito con letra Times New Roman, tamaño 11, interlineado 1,5, espaciado posterior de 2 puntos y sangría en primera línea de 0,5 cm. El papel debe ser de tamaño A4 con todos los márgenes en 2,5 cm. Todas las páginas, excepto la primera, deben estar numeradas consecutivamente.

Las **notas al pie** deben estar escritas con interlineado sencillo, letra Times New Roman tamaño 9 y numeradas consecutivamente.

Las **fórmulas** deben numerarse consecutivamente como (1), (2), (3), etc. Esta numeración debe aparecer contra el margen derecho de la página.

Las **tablas y figuras** deben explicarse por sí mismos (sin necesidad de recurrir al texto para su comprensión), sin incluir abreviaturas, ni colores. Deben numerarse correlativamente (1, 2, 3, etc.), tener títulos apropiados que expresen el contenido, indicar las unidades de medida empleadas, citar el origen de los datos que contienen y poseer notas explicativas. En cuanto al formato de presentación, los títulos deben aparecer por encima y fuera de las tablas y figuras. Las notas y fuentes deben ubicarse por debajo y fuera de las tablas y figuras, con letra Times New Roman, tamaño 9 e interlineado sencillo. Las tablas y figuras deben permitir su edición (no deben estar insertados como imagen).

Las **referencias bibliográficas** se citarán de acuerdo a lo establecido por las normas APA (American Psychological Association (2010). *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association*. México: Manual Moderno). A modo de ejemplo:

Libro: Aghion, Philippe; Howitt, Peter. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Massachusetts: The MIT Press.

Artículo: R. Dornbusch; S. Fischer; P. A. Samuelson. (1977). "Comparative Advantage, Trade, and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods". *The American Economic Review*, 67 (5), 823-839

Página web: Viego, V. (2018). "La pobreza en Bahía Blanca: cifras recientes" [Informe]. Recuperado de: https://www.ecodata.uns.edu.ar/la-pobreza-en-bahia-blanca-cifras-recientes/

En el texto principal las referencias bibliográficas deben ser incluidas con el formato (Autor, 2016), y si citan más de una referencia para ese autor/autores en el mismo año debe aparecer (Autor, 2016a) o (Autor, 2016b). Si son dos autores (Autor y Autora, 2016) y si son más de tres autores (Autor et. al., 2016). No se pueden agregar referencias en la bibliografía que no estén mencionadas en el texto principal del trabajo.

En el caso de haber algún **apéndice**, debe ubicarse luego de las referencias y sin numerar. De existir varios apéndices, deben presentarse como subsecciones ordenadas por las letras A, B, etc. Las ecuaciones, cuadros y gráficos de los apéndices se numeran con la letra correspondiente al apéndice seguida por números consecutivos (por ejemplo, para el apéndice A, la numeración sería A1, A2, etc.). El formato del apéndice/s deber ser el mismo que el del texto principal en cuanto al tipo de letra, tamaño, interlineado y espaciado.