

Universidad Nacional de Salta
Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales
Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE)

Informe anual sobre pobreza, desigualdad y desarrollo 2025/26
**Más de cuatro décadas de pobreza estructural en Salta
(1980-2022)**

Salta, septiembre de 2025

Más de cuatro décadas de pobreza estructural en Salta (1980-2022)¹

Resumen

Este informe presenta un diagnóstico actualizado de la pobreza y la desigualdad en la Argentina, con especial atención a la región del Noroeste Argentino y a la provincia de Salta. A partir de distintas fuentes de datos — censos, encuestas de hogares y registros administrativos— se analizan la evolución de la pobreza por ingresos, las privaciones no monetarias y la desigualdad de ingresos, al tiempo que se introduce una nueva medida de pobreza integrada que combina estas dimensiones.

El principal hallazgo es doble. La buena noticia es que la pobreza estructural severa —entendida como la persistencia de privaciones en condiciones materiales de vida— muestra una tendencia descendente durante los últimos cuarenta años. A diferencia de la pobreza por ingresos, su reducción fue ininterrumpida a lo largo de las décadas, lo que refleja avances en infraestructura básica, acceso a la educación y cobertura de servicios. La mala noticia es que, a pesar de esta mejora sostenida, los niveles actuales siguen siendo muy elevados: la pobreza estructural severa todavía afecta a más de medio millón de habitantes en Salta y a millones de personas en el conjunto del país.

El informe también muestra que la desigualdad continúa siendo elevada y presenta marcadas diferencias territoriales, lo que evidencia la necesidad de políticas diferenciadas según región y nivel de gobierno. Se destaca, asimismo, que más de la mitad de la población argentina vive en hogares pobres cuando se considera la pobreza integrada. Estos resultados confirman la urgencia de mantener la pobreza estructural en el centro de la agenda de investigación y de las políticas públicas.

Annual Report on Poverty, Inequality, and Development 2025/26

Forty Years of Structural Poverty in Salta Province (1980-2022)

Abstract

This report provides an updated assessment of poverty and inequality in Argentina, with special focus on the Northwestern region and the province of Salta. Using data from censuses, household surveys, and administrative records, it examines the evolution of income poverty, non-monetary deprivations, and income inequality, while introducing a new measure of integrated poverty that combines these dimensions.

The main finding is twofold. On the positive side, structural poverty—defined as the persistence of deprivations in material living conditions—has shown a steady decline over the past forty years. Unlike income poverty, its reduction has been uninterrupted for decades, reflecting improvements in basic infrastructure, access to education, and service coverage. On the negative side, despite this sustained progress, current levels remain very high: severe structural poverty still affects more than half a million people in Salta and millions nationwide.

The report also shows that inequality remains high and reveals sharp territorial disparities, highlighting the need for regionally differentiated policies at both national and subnational levels. Moreover, more than half of Argentina's population lives in poor households when integrated poverty is considered. These findings confirm the urgency of keeping structural poverty at the center of both research and public policy agendas.

¹ Este informe fue redactado por Jorge Paz y se enmarca entre los resultados del proyecto financiado parcialmente por el Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta. Carla Arévalo elaboró el Apéndice cartográfico (Sección V) y conjuntamente con Carolina Piselli revisaron, corrigieron y sugirieron cambios a borradores previos del documento que aquí se presenta. El Apéndice 2 de la sección IV es un resumen de un documento elaborado por Hugo Ariel Rossi, investigador asociado al IELDE. Teodelina Zuviría participó de una presentación previa del informe y realizó observaciones que fueron tenidas en cuenta para esta versión final. Las opiniones vertidas en él, como los errores u omisiones que pudiera contener, son de exclusiva responsabilidad del redactor principal y de ninguna manera comprometen a las instituciones a las que pertenece ni a las investigadoras e investigadores del IELDE.

Contenidos

Resumen	2
Abstract	2
Lista de referencias y acrónimos usados en el texto	5
Descripción general	6
Cinco cifras que ordenan la lectura.....	6
Contraste entre coyuntura y estructura.....	6
Dos contribuciones metodológicas	7
Dimensión territorial.....	7
Políticas públicas y agenda de investigación.....	8
Conclusión	8
I. Introducción	9
II. Brechas de desarrollo	12
A. Brechas de ingreso (PIB per cápita)	12
B. Brechas educativas.....	15
C. Brechas en salud.....	17
D. Conclusiones de la sección.....	19
III. Pobreza	21
A. Evolución de la pobreza en perspectiva histórica	21
B. Pobreza monetaria en 2025	23
C. Incorporando las privaciones no monetarias.....	26
D. Conclusiones de la sección	30
Anexo: Fuente de datos.....	32
IV. Desigualdad económica	33
A. Breve historia de la desigualdad en la Argentina.....	34
B. La situación del NOA y Salta	35
C. Brechas persistentes	37
D. Nuevamente indicadores sintéticos	40
E. Conclusiones de la sección	42
Apéndice 1. Nota metodológica.....	45
A.1. Indicadores sintéticos de desigualdad	45
A.2. Ajuste de ingresos por decil para corregir la subdeclaración en encuestas de hogares	46
Apéndice 2. Democracia, federalismo y transformaciones socioeconómicas en Argentina y Salta (1983–2024)	48
A. 1. Del retorno a la democracia a la crisis de 2001	48

A. 2. Reconfiguración del rol del Estado (2003-2015).....	48
A. 3. Nuevo ciclo de endeudamiento y crisis múltiples (2015-2024)	48
A. 4. La provincia de Salta en perspectiva	49
A. 5. Conclusión	49
Línea de tiempo: democracia, economía y pobreza en Argentina y Salta (1983–2024).....	49
V. Cuatro décadas de pobreza estructural en la provincia de Salta	51
A. Evolución de la pobreza en perspectiva histórica	51
A. 1. Argentina y Salta, privaciones totales y severas	51
A. 2. La magnitud de la pobreza en términos absolutos	53
B. La situación dentro de la provincia	55
B. 1. La fotografía actual.....	55
B. 2. Evolución y convergencia	58
B. 3. Descomposición	61
C. Intensidad de la pobreza	63
D. Una correlación curiosa: pobreza y salud	67
E. Conclusiones de la sección y algunas consideraciones de política pública	69
Apéndice A.1. Cartografía	70
Apéndice A.2. Descomposición dimensional de la tasa de pobreza estructural.....	73
VI. Conclusiones generales	74
Referencias.....	76

Lista de referencias y acrónimos usados en el texto

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EPH: Encuesta Permanente de Hogares.

EPH-TU: Encuesta Permanente de Hogares Total Urbano.

IELDE: Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico.

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

ME: Ministerio de Educación.

MIP: Método Integrado para la medición de la pobreza.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

NEA: Nordeste Argentino.

NOA: Noroeste Argentino.

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible.

PIB: Producto Interno Bruto.

PRH: Persona de referencia del hogar.

Descripción general

El Informe anual sobre pobreza, desigualdad y desarrollo 2025/26 constituye la cuarta entrega de una serie que, de manera ininterrumpida, ofrece un diagnóstico actualizado y comparativo sobre la situación económica y social en la Argentina, con especial énfasis en el Noroeste Argentino (NOA), en la provincia de Salta y las unidades subprovinciales (departamentos). Su valor radica no solo en la continuidad de la serie, que permite observar tendencias de mediano y de largo plazo, sino también en la diversidad de dimensiones abordadas: pobreza por ingresos, privaciones no monetarias, necesidades básicas insatisfechas, desigualdad de ingresos y, en esta edición, pobreza estructural por departamentos para la provincia de Salta. El informe se inscribe en una tradición que entiende que la tarea de los investigadores es identificar, describir y explicar los fenómenos económicos y sociales a partir de evidencia robusta, para que los resultados empíricos sirvan de insumo a las políticas públicas, sin sustituirlas ni anticiparlas. En este sentido, el documento busca ofrecer a la sociedad y a los tomadores de decisiones un panorama integral que combine, en este caso, una lectura histórica de más de cuatro décadas con un análisis de coyuntura que ilumine los desafíos del presente.

Cinco cifras que ordenan la lectura

El análisis detallado puede resumirse en cinco cifras clave que dimensionan la magnitud del fenómeno económico y social argentino y del NOA. En primer lugar, en el primer semestre de 2024 la pobreza monetaria alcanzó el 52,7 por ciento, uno de los tres valores más altos de los últimos cincuenta años, comparable apenas con las grandes crisis de 1989 y 2002. En segundo lugar, en el primer trimestre de 2025, ya con un escenario macroeconómico algo más estabilizado, la pobreza monetaria nacional se ubica en torno al 31 por ciento y la pobreza extrema asciende al 8,7 por ciento, lo que muestra que aun en momentos de relativa calma la magnitud del problema sigue siendo enorme. En tercer lugar, si se utiliza la medida integrada que combina ingresos y necesidades básicas insatisfechas, más de la mitad de la población argentina vive en hogares pobres, lo que revela que las privaciones monetarias y no monetarias se solapan en una proporción alarmante. En cuarto lugar, en Salta más de 570 mil personas sufren pobreza estructural según el indicador de NBI, una cifra que por sí sola equivale a toda la población de varias provincias pequeñas de la Argentina. Finalmente, en quinto lugar, la pobreza estructural severa se concentra territorialmente en el Chaco salteño, especialmente en los departamentos de Rivadavia y San Martín, donde se configuran núcleos de privación persistente que constituyen un verdadero desafío para cualquier estrategia de desarrollo.

Estas cinco cifras no sustituyen al análisis detallado que contiene el informe, pero lo orientan y permiten calibrar la gravedad de los hallazgos. Son también un recordatorio de que el problema no es solamente coyuntural ni exclusivamente monetario: se trata de una trama compleja de carencias, desigualdades y persistencias históricas.

Contraste entre coyuntura y estructura

La buena noticia que aporta este informe es que la pobreza estructural —entendida como la persistencia de privaciones en condiciones materiales de vida— muestra una tendencia descendente continua desde 1980. A lo largo de más de cuatro décadas, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas tanto en Argentina como en la provincia de Salta, se redujeron de manera sostenida, reflejo de políticas de inversión en educación, vivienda, infraestructura y servicios que, con avances y retrocesos, han dejado huellas perdurables. Esa reducción, aunque incompleta, permite afirmar que el país ha sido capaz de construir mejoras estructurales que trascienden las oscilaciones coyunturales.

La mala noticia, sin embargo, es que estos avances estructurales conviven con una dinámica macroeconómica extremadamente inestable que genera picos de pobreza por ingresos. El 52,7 por ciento de pobreza monetaria en el primer semestre de 2024 y el 31 por ciento del primer trimestre de 2025 son ejemplos de cómo las crisis pueden empujar masivamente a la población hacia abajo de la línea de pobreza, aun cuando las condiciones de vida estructurales (educación, servicios, vivienda) no retrocedan en la misma magnitud. La coexistencia de una tendencia de largo plazo descendente en la pobreza estructural con picos y mesetas en la pobreza por ingresos configura una tensión central para la política pública: lo coyuntural puede deshacer en meses lo que llevó décadas construir, aunque no siempre en la misma magnitud ni en los mismos grupos sociales.

De allí que sea indispensable distinguir entre lo reversible y lo persistente. La pobreza por ingresos responde casi de inmediato a shocks inflacionarios, devaluaciones, crisis financieras o recesiones profundas. La pobreza estructural, en cambio, se mueve lentamente y refleja condiciones materiales más resistentes al cambio, ya sea para bien (cuando mejoran) o para mal (cuando se enquistan). El aporte de este informe es mostrar que ambas dimensiones no son excluyentes, sino complementarias, y que cualquier política que pretenda ser efectiva debe reconocer esa dualidad.

Dos contribuciones metodológicas

Un aporte clave de este informe es la consolidación de una medida integrada de pobreza que combina los ingresos con las privaciones no monetarias. Esta perspectiva permite superar las limitaciones de las métricas tradicionales: por un lado, la pobreza por ingresos, que es altamente volátil y dependiente de los precios y los salarios; por otro, la medición de NBI, que refleja privaciones más estructurales pero que suele invisibilizar la vulnerabilidad inmediata de los hogares frente a shocks económicos. Al unir ambas dimensiones, se obtiene un diagnóstico más completo: se revela no solo cuántos son pobres según cada criterio, sino cuántos lo son simultáneamente, lo que constituye un núcleo duro de pobreza estructural difícil de revertir.

Esta innovación metodológica no es un ejercicio académico abstracto: tiene implicancias prácticas. Permite identificar a los hogares que están atrapados en situaciones de privación persistente y, al mismo tiempo, dimensionar qué parte de la pobreza responde a la coyuntura económica. De este modo, se abren dos líneas de política diferenciadas: una, orientada a amortiguar los impactos de las crisis sobre los ingresos; otra, enfocada en erradicar las privaciones materiales que reproducen desigualdades de manera intergeneracional.

Dimensión territorial

El análisis territorial aporta evidencia en el siguiente sentido: El Noroeste Argentino se ubica sistemáticamente en desventaja respecto del promedio nacional en términos de ingreso per cápita. Sin embargo, los indicadores de desigualdad sitúan a la región como menos desigual que otras con mayor ingreso per cápita. La aparente “igualdad” que a veces muestran sus indicadores distributivos es engañosa, porque se explica menos por una distribución progresiva de los ingresos que por la ausencia de estratos altos en la estructura social regional. En otras palabras, la desigualdad interna parece moderada, pero a costa de un nivel general mucho más bajo.

En la provincia de Salta, el rezago económico y social de su población es muy claro, con focos críticos como los departamentos de Rivadavia y General San Martín, donde se concentran los niveles más altos de pobreza estructural severa y total. Estos territorios constituyen verdaderas “zonas críticas” del desarrollo argentino: allí las carencias materiales son profundas y persistentes, y los avances alcanzados en otras regiones apenas se sienten. La evidencia muestra que la convergencia territorial sigue siendo un desafío pendiente, y que las políticas nacionales deben prestar atención no solo a los

promedios sino también a las disparidades internas. Más del 50% de la población en esos departamentos reside en hogares severamente pobres.

El mapa de la pobreza estructural revela que, aun cuando los indicadores nacionales muestren mejoras, hay regiones enteras que se mueven a velocidades mucho más lentas o que directamente permanecen rezagadas. La cuestión territorial, entonces, no es un agregado anecdótico, sino una dimensión constitutiva del problema económico y social de Argentina.

Políticas públicas y agenda de investigación

De la evidencia presentada se desprende una agenda mínima para la política pública. En primer lugar, es indispensable estabilizar la macroeconomía y proteger los ingresos reales de los hogares vulnerables frente a la inflación y la volatilidad cambiaria (aspectos que, por lo demás están causalmente relacionados). Sin un marco macroeconómico estable, cualquier esfuerzo en políticas sociales corre el riesgo de ser neutralizado por los shocks de corto plazo.

En segundo lugar, está claro que las inversiones territoriales focalizadas en infraestructura social básica —vivienda, agua, saneamiento, salud y educación— en las zonas más rezagadas, como en el Chaco salteño, son altamente prioritarias y necesarias para una mejora en las condiciones materiales de vida de sus poblaciones.

En tercer lugar, surge como algo positivo una articulación intersectorial que evite la fragmentación: las políticas de empleo, salud, educación y protección social. En otras palabras, estas políticas podrían coordinarse en lugar de operar de manera aislada.

En cuarto lugar, se requiere consolidar sistemas de información social robustos y relevamientos específicos que cierren las “zonas ciegas” de las estadísticas actuales. Una encuesta universitaria en Salta, articulada con gobiernos y sociedad civil, podría ser un ejemplo de iniciativa para mejorar la disponibilidad de datos.

A la par de la política, el informe plantea una agenda de investigación que incluya, entre otros puntos, el estudio detallado de las causas de persistencia del núcleo duro de pobreza estructural, el seguimiento anual de la pobreza integrada y el análisis del vínculo entre resultados sociales y dinámicas macroeconómicas y sectoriales. Solo con diagnósticos precisos y comparables será posible diseñar políticas que no se limiten a administrar la pobreza coyuntural, sino que avancen en la erradicación de privaciones estructurales.

Conclusión

El panorama que surge es claro: la Argentina ha sido capaz de reducir de manera sostenida la pobreza estructural, pero sigue atrapada en una dinámica de crisis recurrentes que generan picos de pobreza monetaria. El Noroeste Argentino, y en particular la provincia de Salta, concentran las mayores dificultades y exigen políticas focalizadas que reconozcan la especificidad territorial. La principal contribución de este informe es mostrar, con evidencia empírica de cuatro décadas, que la pobreza estructural constituye el núcleo del problema de desarrollo y que su superación requiere continuidad, recursos y voluntad política sostenida. No se trata solo de una cuestión técnica, sino de un compromiso colectivo que involucra a la Nación, las provincias, los municipios, la academia y la sociedad civil.

I. Introducción

La situación económica y social de América Latina y de la Argentina en particular sigue marcada por desigualdades persistentes que atraviesan tanto las relaciones económicas como las estructuras sociales y políticas. Aun cuando en los últimos años se verificaron avances parciales en la reducción de la pobreza por ingresos y en algunos indicadores de condiciones materiales de vida de la población, lo cierto es que la región y el país continúan enfrentando el desafío de altos niveles de heterogeneidad productiva, segmentación laboral y desigualdad distributiva. Se sostiene aquí que estos fenómenos no son coyunturales, sino que responden a patrones estructurales que se expresan de manera diferenciada en los territorios, afectando con mayor intensidad, en el caso de Argentina, a las provincias y regiones económicamente rezagadas. En este marco, la comprensión de la pobreza y la desigualdad no puede reducirse a una mirada episódica: requiere un abordaje sistemático que permita identificar continuidades y rupturas a lo largo del tiempo.

La centralidad de la cuestión social se impone porque las privaciones no se agotan en la insuficiencia de ingresos, sino que abarcan dimensiones múltiples de la vida cotidiana de los hogares. La pobreza y la alta desigualdad económica, afectan la manera en que las personas acceden a la educación, la salud, el trabajo y la vivienda, y se manifiestan en profundas brechas de resultados que atraviesan generaciones. Medir, analizar y comprender estas desigualdades constituye, por tanto, una tarea imprescindible para evaluar las condiciones materiales de vida de la población y para ofrecer una base empírica sólida sobre la cual se puedan articular estrategias de desarrollo más justas y sostenibles. Sin este conocimiento, las políticas públicas carecen de fundamento y los diagnósticos tienden a perder precisión y legitimidad.

La labor de quienes investigamos en el campo de lo económico y lo social no consiste en definir ni en implementar políticas públicas, sino en identificar, describir y proponer explicaciones a los fenómenos observados. Es a partir de estos resultados que se abren posibles cursos de acción para los decisores políticos y las instituciones responsables de la gestión estatal. Este informe se inscribe en esa tradición: su propósito principal es contribuir al entendimiento de la realidad económica y social de la región del Noroeste Argentino (NOA) y de la provincia de Salta en particular. Entender antes que transformar constituye la premisa que guía nuestro trabajo, pues solo un conocimiento profundo, riguroso y lo más objetivo posible puede sentar las bases para intervenciones efectivas y orientadas a reducir privaciones y desigualdades persistentes.

Este documento constituye, además, la quinta entrega de una serie de informes que se han elaborado de manera ininterrumpida en los últimos años. La continuidad alcanzada es un logro relevante porque permite ofrecer a la sociedad cifras actualizadas y comparables sobre la pobreza en sus diferentes manifestaciones —por ingresos, por necesidades básicas insatisfechas o por privaciones no monetarias— así como sobre la desigualdad económica. A lo largo de estos cinco informes se ha mantenido también la tradición de dedicar un espacio central a un tema específico cada año, como la pobreza de aprendizajes, los trabajadores pobres o, en esta edición, la pobreza estructural. Esta regularidad no solo refuerza la credibilidad del ejercicio, sino que, además, aporta una base acumulada para seguir de cerca la evolución de fenómenos que requieren observación constante y análisis renovado.

Los ejes de análisis que organiza este documento se articulan en cuatro grandes bloques. En primer lugar, se ofrece un panorama del contexto macroeconómico y social en que se inscriben los fenómenos estudiados (sección II). A continuación, se analizan la pobreza por ingresos y las privaciones no monetarias, con un enfoque comparativo a nivel nacional y regional (sección III). La sección IV se dedica a la desigualdad, abordando tanto los indicadores clásicos como las desagregaciones territoriales que

permiten identificar brechas persistentes entre provincias y regiones. Finalmente, la sección V presenta el tema central de este informe: la pobreza estructural, entendida como la persistencia de privaciones en condiciones materiales de vida a lo largo de cuatro décadas, y se avanza en propuestas metodológicas para enriquecer su medición.

La base empírica de este informe está compuesta por lo que podríamos llamar “datos atómicos” o microdatos, es decir, la unidad mínima de información que se obtiene al cruzar una variable con una unidad de análisis en una base de datos. Cada celdilla es un dato atómico: puede ser la edad de una persona, el número de hijos en un hogar, el puntaje de un estudiante en una prueba, la causa de una defunción o la provincia de residencia en un censo. Aislados, estos datos parecen pequeños e insignificantes; sin embargo, cuando se integran, depuran y procesan sistemáticamente, adquieren un poder extraordinario para revelar las condiciones materiales de vida de una sociedad. Este informe se sostiene sobre más de 20.800 millones de datos atómicos provenientes de encuestas, censos, evaluaciones educativas y registros vitales, abarcando más de cinco décadas de historia argentina. El esfuerzo implicó un trabajo riguroso de estandarización y análisis de una masa gigantesca de información, lo que convierte a este documento en un ejercicio empírico de una escala pocas veces vista en estudios sociales. Así, cada conclusión que aquí se presenta descansa sobre la acumulación y el procesamiento de millones de piezas mínimas de información que, unidas, permiten trazar un mapa robusto y detallado de la evolución de la pobreza, la desigualdad y las condiciones de vida en el país.

Como se verá, los datos procesados permiten dimensionar la magnitud de los problemas que aborda este informe. Según la medida de pobreza integrada que aquí se propone, más de la mitad de la población argentina reside en hogares pobres, lo cual pone de manifiesto la persistencia de privaciones múltiples que exceden cualquier coyuntura económica. El panorama en la provincia de Salta resulta igualmente desafiante: incluso si se consideran solo las privaciones estructurales más elementales — las necesidades básicas insatisfechas—, más de 570 mil personas en Salta habitan en hogares con pobreza estructural. Estas cifras no pretenden sustituir el análisis detallado que se desarrolla en las secciones posteriores, pero sí anticipar al lector la dimensión del fenómeno y la urgencia de discutirlo con una perspectiva estructural y de largo plazo.

La disponibilidad de datos adecuados es un requisito indispensable para avanzar en este cometido. La explotación de los censos, las encuestas nacionales y los registros administrativos resulta fundamental, pero no siempre suficiente. Persisten vacíos de información que hacen siempre incompleta una comprensión integral de las privaciones y desigualdades en territorios específicos. Por ello, además de utilizar los datos existentes, este informe plantea de manera tácita la necesidad de pensar en relevamientos específicos que permitan captar con mayor precisión aspectos centrales de las formas en que se manifiesta la pobreza: ingresos insuficientes, privaciones estructurales y también subjetivas. Una alternativa plausible sería la puesta en marcha de una encuesta destinada a indagar dimensiones que hoy permanecen invisibles en las estadísticas oficiales y realizadas con fines no específicos sobre estos importantes temas.

Este informe busca, además, ser útil para distintos públicos. Está dirigido a la comunidad académica interesada en comprender los procesos sociales con mayor profundidad, a los responsables de políticas públicas que requieren evidencia para la toma de decisiones, y también a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en contacto directo con las poblaciones afectadas por la pobreza y la desigualdad. Al ofrecer resultados sólidos y comparables, el documento procura contribuir tanto al debate especializado como al diálogo ciudadano más amplio, reforzando el carácter colectivo de la búsqueda de explicaciones y soluciones.

En cuanto a la organización del documento, la estructura adoptada busca conjugar claridad expositiva y rigor analítico. Cada sección aporta elementos diferenciados pero complementarios, de modo que la

lectora o lector pueda recorrer el informe desde un diagnóstico general hasta un enfoque más específico sobre la pobreza estructural. El objetivo final es que los resultados aquí presentados no solo enriquezcan el debate académico, sino que también contribuyan a orientar políticas públicas informadas y a reforzar la capacidad de la sociedad para discutir y decidir sobre su propio desarrollo. Así, este informe se suma a los esfuerzos colectivos por comprender, con evidencia sólida, las raíces y dinámicas de la pobreza y la desigualdad en nuestra realidad.

II. Brechas de desarrollo

El análisis de las brechas de desarrollo no puede limitarse a observar únicamente el desempeño económico medido a través del producto por habitante. Un enfoque centrado exclusivamente en el crecimiento ignora dimensiones centrales de la vida de las personas y tiende a sobredimensionar los promedios nacionales, que suelen ocultar fuertes desigualdades territoriales. Por eso, en esta sección se adopta la perspectiva del desarrollo humano, que entiende el desarrollo como “desarrollo humano”, esto es, como la expansión de las capacidades y derechos efectivos de las personas más que como el aumento del ingreso medio.

En esta sección se adopta el enfoque del desarrollo humano, que concibe el progreso social no como el mero aumento del producto por habitante sino como la expansión de las capacidades y libertades reales de las personas (Sen, 2005). Bajo este prisma, el ingreso constituye un medio valioso, pero insuficiente: lo que importa en última instancia es si las personas pueden acceder efectivamente a educación, salud y condiciones materiales que les permitan desplegar proyectos de vida significativos. Evaluar las brechas de desarrollo desde esta perspectiva implica, entonces, no solo observar cuánto produce cada provincia, sino también qué tan cerca está sus habitantes de ejercer sus derechos básicos y de alcanzar posiciones sociales adecuadas al desarrollo económico y social del país en su conjunto.

Con este objetivo, en lo que sigue se analizan tres dimensiones específicas: el ingreso por habitante como aproximación a la capacidad de generar recursos (apartado A); la educación como núcleo de las oportunidades de movilidad social, acumulación de capital humano, y creación de capacidad humana (apartado B); y la salud infantil, medida a través de la mortalidad, como indicador sintético del acceso a servicios básicos y del impacto de políticas públicas universales. El recorrido permite constatar que mientras las desigualdades en ingresos se mantienen prácticamente inalteradas, en educación y salud se verifican progresos y tendencias hacia la convergencia, aunque todavía con disparidades significativas.

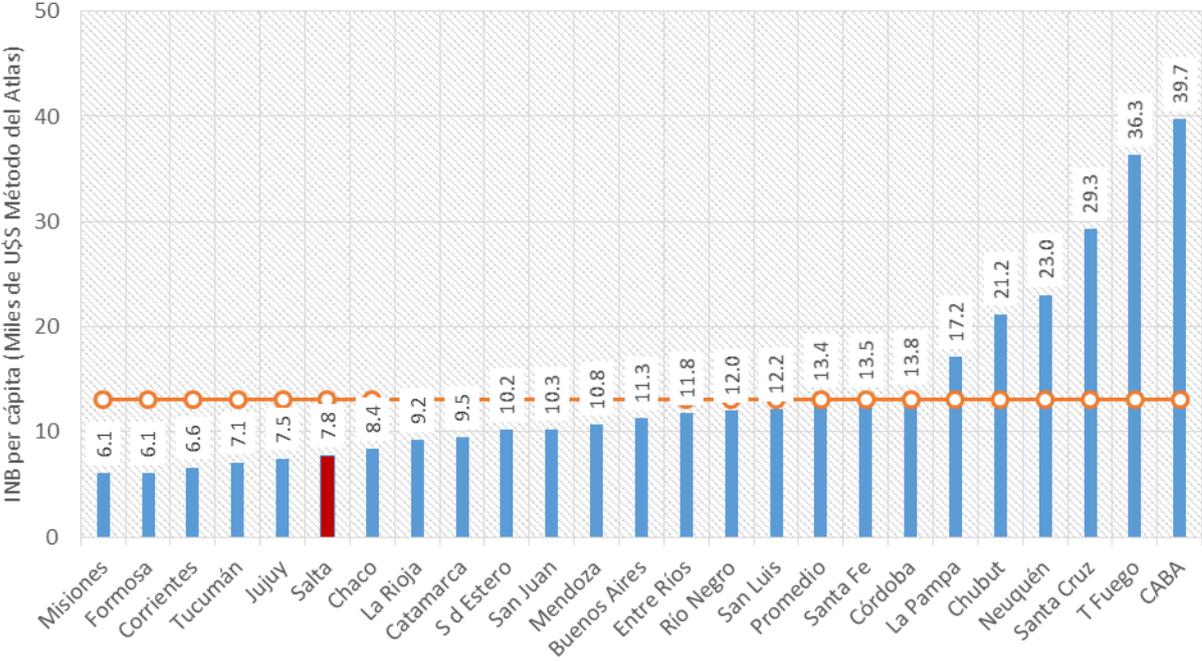
A. Brechas de ingreso (PIB per cápita)

El análisis de las desigualdades territoriales en materia de ingresos parte de un indicador de uso extendido a nivel internacional: el ingreso nacional bruto (GNI, por sus siglas en inglés) per cápita. Este mide el ingreso total generado por los residentes de una jurisdicción en un año, e incluye el producto interno bruto más las rentas netas recibidas del exterior y los impuestos menos subsidios sobre la producción. Expresado en dólares internacionales calculados por el método del Atlas a precios de 2021, este indicador permite comparar el nivel de ingresos medios entre países y regiones, controlando por inflación y diferencias en los costos de vida. Aunque ofrece una aproximación robusta a la “capacidad promedio de comando sobre recursos” de la población, es importante subrayar que no da cuenta de cómo se distribuyen esos recursos dentro de cada jurisdicción, ni incorpora dimensiones no monetarias del desarrollo como la calidad ambiental, la producción no mercantil o la igualdad de género.

Como puede verse en el Gráfico 2.1, los resultados correspondientes al año 2024 ponen de manifiesto disparidades notables. El GNI per cápita promedio de Argentina se ubica en torno a los 13,4 mil dólares anuales, mientras que Salta alcanza apenas 7,8 mil, es decir, alrededor de un 40% por debajo de la media nacional. El contraste con la Ciudad de Buenos Aires (CABA) es todavía más marcado: allí el GNI per cápita asciende a casi 40 mil dólares, lo que implica que el ingreso medio de sus residentes es más de cinco veces superior al de los habitantes de Salta. Las demás provincias del NOA se ubican en el mismo rango bajo que Salta: Misiones y Formosa registran apenas 6,1 mil dólares, Jujuy 7,5 mil y

Catamarca 9,5 mil. En el extremo opuesto, provincias como Tierra del Fuego y Santa Cruz superan los 30 mil dólares per cápita, acercándose a los niveles de países desarrollados. El mapa resultante muestra con claridad un país profundamente fragmentado, en el que conviven territorios de muy alto ingreso con otros que se mantienen en los escalones inferiores de la estructura económica nacional.

Gráfico 2.1. Ingreso per cápita, provincias de Argentina, 2024



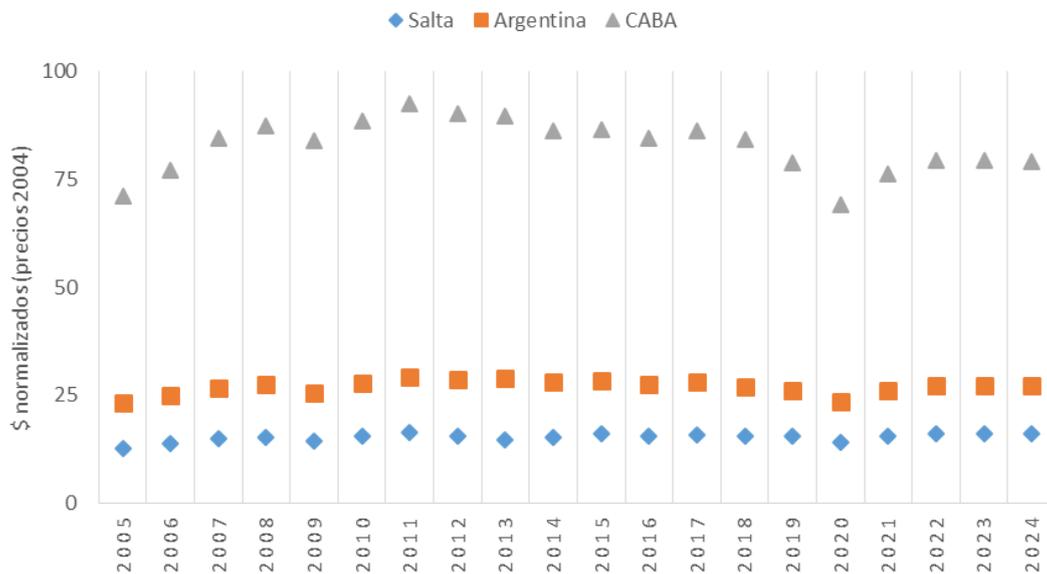
Fuente: Elaboración propia en base a múltiples fuentes.

Estas disparidades no son meramente contables, sino que reflejan profundas diferencias en la estructura productiva y en el funcionamiento de los mercados laborales. Un mayor GNI per cápita está asociado a la existencia de puestos de trabajo de alta productividad, generalmente concentrados en sectores dinámicos como la industria hidrocarburífera, los servicios financieros o la tecnología de la información. En contraste, las provincias de menor ingreso, entre ellas Salta, presentan mercados laborales con una elevada proporción de ocupaciones informales y de baja productividad, en sectores como la agricultura tradicional, el comercio minorista, la construcción y el servicio doméstico. La heterogeneidad en los retornos a la educación también juega un papel central: en territorios con menor diversificación productiva, aun las personas con niveles educativos medios o altos enfrentan oportunidades laborales limitadas, lo que se traduce en menores ingresos y en una menor capacidad de capitalizar socialmente los esfuerzos educativos. De esta manera, las brechas territoriales de GNI per cápita son también la expresión de desigualdades en la calidad y productividad del empleo disponible para la población.

Al considerar la evolución de largo plazo (Gráfico 2.2), la conclusión es consistente: el GNI per cápita de Salta se ha mantenido sistemáticamente por debajo de la media nacional desde mediados de la década de 2000, sin evidencias de convergencia significativa. Hubo períodos de expansión económica en los que la provincia logró mejorar sus niveles absolutos de ingreso, pero la distancia relativa con respecto al país se mantuvo prácticamente inalterada. La comparación con la Ciudad de Buenos Aires acentúa todavía más la brecha, ya que esta jurisdicción combina un alto grado de diversificación productiva con una fuerte concentración de actividades de alto valor agregado que la colocan en un escalón incomparable con el resto de las provincias. Todo ello permite afirmar que, en materia de

ingresos monetarios, las disparidades territoriales son estructurales y han mostrado una notable persistencia a lo largo de las últimas dos décadas.

Gráfico 2.2. Evolución del PIB per cápita, jurisdicciones seleccionadas, Argentina, 2005-2024



Fuente: Elaboración propia en base a múltiples fuentes.

Cabe aclarar algo que es muy importante dado el propósito del presente informe: el GNI per cápita no solo captura diferencias en la productividad de los territorios sino también en la posibilidad efectiva de acceder a bienes y servicios básicos. Un ingreso medio más elevado implica mayor consumo e inversión doméstica, local; capacidad de consumo de los hogares. Esto sugiere que un mayor ingreso per cápita implica menor pobreza material y en mejores condiciones materiales de vida, mayores posibilidades para sostener trayectorias educativas de calidad, de salud y de protección social. Por el contrario, los niveles relativamente bajos que registra Salta reflejan un acceso más restringido a esos bienes y servicios, con consecuencias directas sobre la calidad de vida cotidiana de su población.

Está claro que este poder del indicador no debe invisibilizar sus deficiencias. El ingreso per cápita calculado por provincias da cuenta de niveles de consumo diferenciales que fragmentan al país en mundos prácticamente separados. En un extremo, jurisdicciones como CABA o Tierra del Fuego muestran niveles de gasto comparables a los de países de ingreso alto; en el otro, provincias del NOA y del NEA enfrentan patrones de consumo mucho más bajos, cercanos a los de países de ingreso medio-bajo. Esta heterogeneidad erosiona la idea de una economía nacional integrada y pone de relieve que, en términos económicos, la Argentina funciona más como un mosaico de economías regionales desiguales que como un territorio homogéneo.

El promedio nacional, por lo tanto, resulta engañoso. Un detalle no menor: la clasificación de países que hace año por año el Banco Mundial ubica a la Argentina en la categoría de “ingresos medios-altos”. En realidad forman parte del grupo de “ingresos altos” cuando el GNI per cápita supera los 13.935 dólares, umbral muy cercano al GNI argentino actual. Sin embargo, este valor promedio oculta la enorme concentración territorial de los ingresos: más del 70% de la población vive en provincias con niveles de ingreso muy por debajo de ese umbral. De ese modo, un criterio pensado para comparaciones internacionales termina desdibujando las desigualdades internas y generando la ilusión de un estándar de vida que no representa la experiencia cotidiana de la mayoría de la población. La evidencia muestra, en suma, que hablar de la Argentina como país de ingresos altos es, en el mejor de los casos, una media aritmética sin correlato con la realidad territorial y social.

B. Brechas educativas

Una primera forma de acercarse a las brechas educativas entre la provincia de Salta, la región del NOA y el promedio nacional consiste en mirar hacia atrás en el tiempo y considerar la proporción de personas mayores que nunca asistieron a la escuela. A mediados del siglo XX, aproximadamente un tercio de la población salteña de 60 años y más carecía de escolarización formal, mientras que en el promedio del país esa proporción alcanzaba al 17%. La distancia era enorme y revelaba una profunda desigualdad de origen en el acceso a un derecho fundamental como la educación. Sin embargo, a lo largo de las décadas esa brecha se fue reduciendo: en 2022, solo el 8% de las personas de 60 años y más en Salta nunca había asistido a la escuela, frente a un 5% a nivel nacional. La diferencia, de trece puntos porcentuales en los años setenta, se redujo a apenas tres. Este proceso de convergencia intergeneracional muestra con claridad la eficacia de la expansión del sistema educativo para incluir a grupos históricamente relegados, y permite anticipar que en el corto plazo estas disparidades tenderán a desaparecer.

Como puede constatarse en la Tabla 2.1, los indicadores más utilizados hoy en día para evaluar el desempeño educativo refuerzan esa imagen de progreso. La asistencia escolar es prácticamente universal entre los grupos de edad obligatoria (6 a 12 años), con coberturas cercanas al 100% tanto en el país como en Salta. En el tramo más amplio de 4 a 17 años, que refleja la incorporación de la educación inicial y secundaria, también se registran mejoras sostenidas entre 2010–2013 y 2022–2024. En paralelo, la información sobre la persona de referencia del hogar (PRH) revela un aumento significativo en los años promedio de escolaridad de la población adulta. Es decir, no solo los niños asisten masivamente a la escuela, sino que también las generaciones adultas acumulan más años de estudio que en el pasado. Estos indicadores, que son los más consultados y difundidos, muestran avances claros y consistentes: más cobertura en todos los niveles y mayor escolarización promedio en la población.

Tabla 2.1. Indicadores educativos (asistencia y años de escolaridad), fechas seleccionadas.

Jurisdicción	2010-13			2022-2024			Cambios		
	6-12	4-17	Años PRH	6-12	4-17	Años PRH	6-12	4-17	Años PRH
CABA	99.6	98.5	12.9	98.5	97.6	14.1	-1.1	-0.9	1.2
Bs. As.	99.1	95.3	9.7	99.3	97.9	11.0	0.1	2.5	1.3
Catamarca	99.8	94.8	9.7	99.8	97.9	11.2	0.0	3.1	1.5
Córdoba	98.7	92.8	10.1	100.0	96.8	11.0	1.3	4.0	0.9
Corrientes	98.6	90.6	9.2	99.9	96.9	10.7	1.3	6.3	1.6
Chaco	98.7	89.7	8.4	98.8	95.9	9.6	0.1	6.3	1.2
Chubut	99.3	95.0	9.6	100.0	99.2	11.1	0.7	4.1	1.5
Entre Ríos	99.2	92.8	9.2	99.9	97.2	10.7	0.7	4.5	1.5
Formosa	99.2	92.4	8.7	99.6	95.4	10.0	0.4	2.9	1.4
Jujuy	99.4	94.5	9.2	99.8	98.3	10.7	0.4	3.8	1.5
La Pampa	98.2	91.2	9.2	100.0	97.7	10.7	1.8	6.4	1.5
La Rioja	99.3	92.4	9.9	98.8	97.9	11.2	-0.5	5.5	1.4
Mendoza	99.0	94.5	10.0	100.0	98.3	11.0	1.0	3.8	1.0
Misiones	98.9	91.2	8.5	99.4	97.0	10.3	0.5	5.7	1.8
Neuquén	99.3	93.1	9.7	99.9	98.7	11.0	0.7	5.6	1.3
Río Negro	99.4	93.4	8.9	99.0	97.7	11.0	-0.4	4.3	2.1
Salta	99.1	90.9	9.4	99.6	97.3	10.3	0.4	6.4	0.9
San Juan	99.5	91.7	9.6	99.9	98.1	10.5	0.4	6.4	0.9
San Luis	99.7	93.4	9.5	99.7	97.6	10.8	0.0	4.2	1.3
Santa Cruz	99.8	97.3	10.1	100.0	98.6	11.1	0.2	1.3	1.0
Santa Fe	99.2	93.6	9.9	99.4	97.0	11.2	0.2	3.3	1.3
Santiago del Estero	99.2	91.8	8.7	99.4	96.4	9.8	0.3	4.6	1.2
Tucumán	99.2	89.9	9.6	99.7	97.5	10.5	0.5	7.6	0.9
Tierra del Fuego	99.5	97.9	11.1	98.2	97.9	12.2	-1.2	0.0	1.2
Total	99.1	93.9	9.9	99.4	97.6	11.1	0.3	3.7	1.3

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Pruebas Aprender, Ministerio de Educación.

Pero la pregunta que surge inmediatamente es si estos logros de acceso y permanencia en el sistema se traducen en aprendizajes efectivos. La evidencia reciente de las Pruebas Aprender invita a matizar el diagnóstico optimista (Tabla 2.2). En 2016, una fracción considerable de los estudiantes de sexto grado no alcanzaba los niveles mínimos de comprensión lectora y cálculo, y los resultados de 2023, si bien muestran mejoras en algunas jurisdicciones, confirman la persistencia de déficits importantes. Salta se ubica en una posición intermedia: con desempeños mejores que los de provincias con mayores rezagos, pero todavía lejos de los valores de referencia observados en distritos como la Ciudad de Buenos Aires. Este indicador, conocido como pobreza de aprendizaje, revela que la universalización de la escolaridad no garantiza por sí misma aprendizajes significativos y que, detrás de la cobertura casi total, persisten desigualdades en la calidad educativa.

Tabla 2.2. Pobreza de aprendizaje, Jurisdicciones de Argentina, 2016-2023

Jurisdicción	2016		2023		Cambio	
	Extrema	Total	Extrema	Total	Extrema	Total
CABA	1.4	6.7	2.4	11.8	1.0	5.1
Bs. As.	4.5	17.7	5.6	22.4	1.2	4.7
Catamarca	8.3	26.7	7.9	30.0	-0.4	3.3
Córdoba	3.3	14.2	3.9	17.1	0.6	2.9
Corrientes	5.1	20.8	6.9	28.0	1.8	7.3
Chaco	6.0	22.5	9.6	32.3	3.6	9.9
Chubut	4.3	17.4	4.5	19.6	0.2	2.3
Entre Ríos	4.8	19.4	6.6	24.9	1.7	5.5
Formosa	6.1	20.8	6.0	23.6	-0.1	2.8
Jujuy	4.7	20.1	5.8	24.1	1.1	4.0
La Pampa	3.5	14.4	6.1	23.8	2.7	9.5
La Rioja	7.0	24.5	8.2	31.4	1.2	7.0
Mendoza	6.9	25.7	7.3	27.9	0.4	2.2
Misiones	3.5	15.5	6.0	24.0	2.5	8.6
Neuquén	4.3	17.0	3.5	17.7	-0.8	0.8
Río Negro	4.2	16.8	5.6	21.7	1.4	4.9
Salta	4.9	20.1	6.4	25.5	1.4	5.3
San Juan	5.6	24.0	8.3	31.5	2.7	7.5
San Luis	3.7	16.3	5.5	23.8	1.7	7.5
Santa Cruz	4.3	18.7	5.2	23.1	0.9	4.4
Santa Fe	4.3	17.5	6.4	24.4	2.1	6.9
Santiago del Estero	7.2	25.9	8.6	30.1	1.4	4.2
Tucumán	6.2	22.6	8.0	29.0	1.8	6.4
Tierra del Fuego	4.6	17.1	3.5	17.2	-1.2	0.1
Total	4.6	18.2	5.9	23.2	1.3	5.0

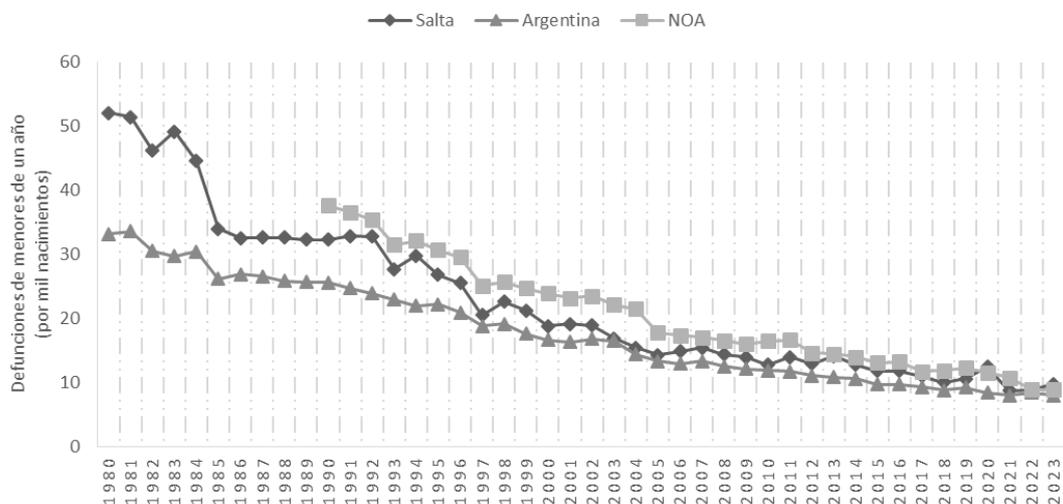
Fuente: Elaboración propia, con datos de las Pruebas Aprender, Ministerio de Educación.

En síntesis, el panorama educativo de Salta y del NOA combina señales de convergencia en acceso y escolaridad con déficits persistentes en términos de resultados. La cobertura plena y la extensión de los años de estudio son logros indiscutibles, pero los datos de aprendizaje sugieren que muchos niños y niñas no están adquiriendo las competencias básicas que se espera en su etapa escolar. Esto plantea una paradoja: mientras los indicadores tradicionales, como asistencia y escolaridad de adultos, permiten trazar un balance positivo, los indicadores de calidad advierten que aún resta mucho camino por recorrer. El desafío ya no es solamente garantizar que todos los niños y niñas estén dentro del sistema educativo, sino asegurar que el tiempo que pasan allí se traduzca en aprendizajes que les permitan ampliar efectivamente sus capacidades y oportunidades de vida.

C. Brechas en salud

La mortalidad infantil constituye uno de los indicadores más sensibles y reconocidos para evaluar las condiciones materiales de vida y la efectividad de las políticas sanitarias. El seguimiento histórico de este indicador entre 1980 y 2023 muestra un progreso innegable en todas las jurisdicciones, con reducciones sostenidas de la tasa de defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos (Gráfico 2.3). En 1980, Salta registraba niveles superiores a 50 defunciones por cada mil nacimientos vivos, frente a valores de alrededor de 30 en el promedio nacional. A lo largo de las décadas siguientes, esa brecha se fue acortando, hasta ubicarse en torno a los 10 por mil en los años recientes, muy cerca de la media nacional y de los valores de la región NOA. El gráfico revela, sin embargo, que aunque todas las jurisdicciones mejoraron, algunas lo hicieron más rápidamente que otras: Salta mantuvo siempre tasas superiores al promedio argentino, pero logró reducciones más aceleradas en ciertos tramos, lo que explica la convergencia observada en las últimas dos décadas.

Gráfico 2.3. Mortalidad infantil, jurisdicciones seleccionadas de Argentina, 1980-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

El análisis de períodos más acotados confirma esta tendencia. Al comparar los trienios 2009–2011 y 2021–2023, se observa una disminución generalizada de la mortalidad infantil en todas las provincias, aunque con intensidades diferentes (Tabla 2.2). En distritos como la Ciudad de Buenos Aires, la tasa descendió de 9,3 a 6,6 por mil, mientras que en Salta pasó de 16,7 a 11,7 en el mismo lapso. En términos absolutos, la mejora es clara, pero la posición relativa de la provincia sigue rezagada respecto de la media nacional (9,9 en 2021–2023). Al decir de Orwell, todas las jurisdicciones mejoraron, pero algunas mejoraron más que otras: las provincias del norte parten de valores más altos y, aunque progresan, aún no alcanzan los estándares de las más avanzadas. Este patrón reafirma que las desigualdades territoriales en salud infantil persisten, aunque en niveles mucho más bajos que en el pasado.

Las razones de estos avances son múltiples y no deben atribuirse únicamente al crecimiento económico. La expansión de la cobertura de atención primaria de la salud, la universalización de los controles prenatales y neonatales, las campañas masivas de vacunación y la ampliación de la infraestructura hospitalaria en áreas alejadas han desempeñado un papel central. Estas políticas de salud pública, sostenidas durante décadas, permitieron reducir las muertes evitables aun en contextos de bajo ingreso per cápita y de alta informalidad laboral. Es por ello que, en los últimos años, la relación

lineal entre pobreza monetaria y mortalidad infantil se ha ido debilitando: aunque la pobreza sigue incidiendo, la eficacia de las intervenciones estatales logra compensar parte de esa desventaja inicial.

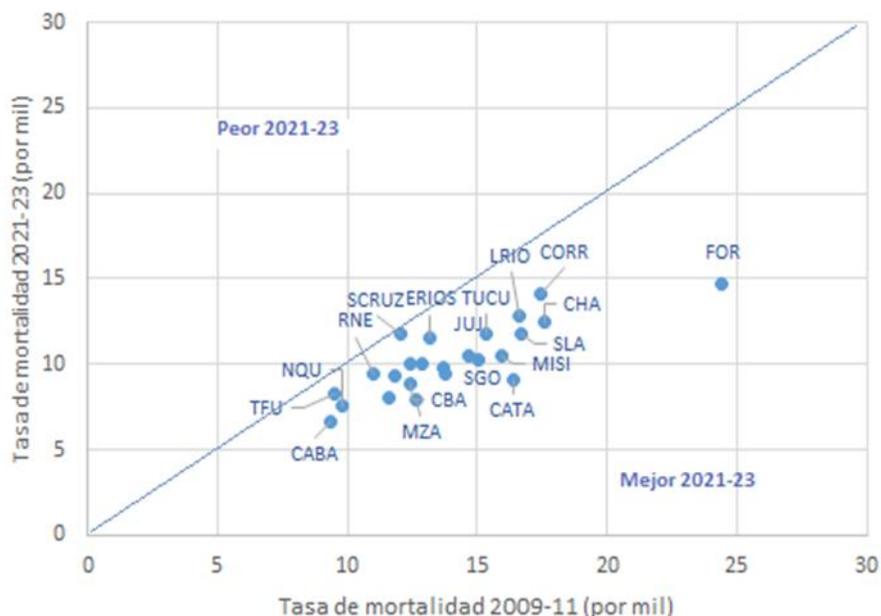
Tabla 2.2. Nacimientos y defunciones de niñas y niños, jurisdicciones de Argentina 2016-2023

Jurisdicción	2009-2011			2021-2023		
	Defun- ciones 0-4	Nacimientos	Tasa	Defun- ciones 0-4	Nacimientos	Tasa
CABA	1,264	135,324	9.3	494	74,722	6.6
PBA	11,841	859,874	13.8	4,988	526,550	9.5
CATA	332	20,273	16.4	125	13,796	9.1
CBA	2,172	174,996	12.4	1,095	123,873	8.8
CORR	1,076	61,689	17.4	627	44,401	14.1
CHA	1,210	68,892	17.6	666	53,548	12.4
CHU	351	29,734	11.8	169	18,021	9.4
ERIOS	881	66,801	13.2	525	45,582	11.5
FOR	876	35,895	24.4	375	25,552	14.7
JUJ	595	40,480	14.7	249	23,618	10.5
LPAM	190	16,407	11.6	83	10,310	8.1
LRIO	310	18,667	16.6	169	13,180	12.8
MZA	1,296	102,744	12.6	508	64,222	7.9
MISI	1,154	72,358	15.9	621	59,091	10.5
NQU	345	35,078	9.8	167	22,170	7.5
RNE	394	35,825	11.0	222	23,474	9.5
SLA	1,363	81,836	16.7	658	56,059	11.7
SJUA	554	43,104	12.9	313	31,363	10.0
SLUIS	327	23,843	13.7	161	16,531	9.7
SCRUZ	215	17,857	12.0	122	10,340	11.8
SFE	2,006	161,039	12.5	1,225	122,387	10.0
SGO	824	54,735	15.1	383	37,171	10.3
TUCU	1,364	88,848	15.4	720	61,140	11.8
TFU	73	7,690	9.5	39	4,740	8.2
Total	31,013	2,253,989	13.8	14,704	1,481,841	9.9

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Pruebas Aprender, Ministerio de Educación.

El Gráfico 2.4 que compara las tasas de mortalidad infantil en los trienios 2009–2011 y 2021–2023 aporta una lectura visual particularmente clara de esta dinámica. Cada punto representa una jurisdicción y la línea de 45 grados indica el lugar donde deberían ubicarse si no hubiera habido cambios en el período. El hecho de que todos los puntos se ubiquen por debajo de esa diagonal muestra que todas las provincias mejoraron, reduciendo su mortalidad infantil. Sin embargo, la distancia de cada punto respecto a la línea revela la magnitud de la mejora: algunas provincias se acercan mucho más al eje horizontal, lo que indica descensos más acelerados, mientras que otras avanzan más lentamente y permanecen en niveles altos. Salta se encuentra en una posición intermedia: logra una reducción clara pero menos pronunciada que la de las jurisdicciones más dinámicas, lo que confirma que, aunque el proceso de convergencia es general, no todas las provincias mejoran al mismo ritmo.

Gráfico 2.4. Tasas de mortalidad infantil, provincias de Argentina, trienios 2009-11 y 2021-23



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Estadísticas de Salud, Estadísticas Vitales.

En suma, el panorama de la salud infantil en Salta y en el NOA muestra avances innegables y una tendencia clara hacia la convergencia con el promedio nacional. No obstante, las brechas todavía existentes reflejan que la provincia enfrenta un desafío doble: consolidar los logros alcanzados y cerrar la distancia que la separa de las jurisdicciones más desarrolladas. Lo positivo es que los datos confirman que es posible mejorar la supervivencia infantil incluso en territorios con bajos ingresos, siempre que existan políticas públicas consistentes y universales. La lección que deja esta experiencia es que la mortalidad infantil puede ser controlada y reducida aun en escenarios económicos adversos, lo que convierte a este indicador en un ejemplo paradigmático de cómo las inversiones sociales provinciales logran resultados significativos en el condiciones de vida de la población.

D. Conclusiones de la sección

El recorrido por los tres apartados muestra que las brechas de ingreso se han mantenido prácticamente inalteradas en las últimas dos décadas, mientras que en educación y salud se observan mejoras sostenidas y procesos de convergencia. Esta dualidad confirma que la desigualdad en el acceso a recursos monetarios tiene un carácter estructural, vinculado a la base productiva y a la inserción de cada provincia en la economía nacional, mientras que las dimensiones no monetarias pueden ser más sensibles a políticas públicas consistentes en el tiempo. Dicho de otro modo, el mapa de ingresos revela un país fragmentado en términos de generación de riqueza, pero la evolución educativa y sanitaria muestra que es posible reducir disparidades territoriales cuando se sostienen políticas sociales activas.

Esta diferencia remite directamente a los niveles de política involucrados. La dinámica del ingreso per cápita depende sobre todo de decisiones y marcos nacionales: la política macroeconómica, el tipo de cambio, la estructura tributaria, la distribución federal de recursos y las regulaciones que orientan la inversión. Son estos factores los que condicionan la capacidad de cada provincia para diversificar su

economía y elevar su productividad. En contraste, la educación y la salud son ámbitos en los que la gestión provincial y local tiene un margen de acción más amplio. La expansión de la matrícula escolar, la mejora de la infraestructura sanitaria, la universalización de la vacunación o la extensión de los controles prenatales son ejemplos de intervenciones implementadas y sostenidas a escala provincial que explican buena parte de los avances registrados en el NOA y en Salta.

En este sentido, el enfoque del desarrollo humano permite comprender por qué la Argentina puede ser clasificada como un país de “ingresos altos” a partir de un promedio nacional, aunque más del 70% de su población resida en provincias con niveles muy inferiores. El promedio invisibiliza la concentración territorial de los recursos y, por lo tanto, de las condiciones materiales de vida. Más que mirar únicamente el ingreso, resulta indispensable considerar el despliegue de capacidades concretas: allí donde las políticas educativas y sanitarias han sido fortalecidas, las brechas se reducen, aun en un contexto económico nacional adverso. Este hallazgo sugiere con claridad una agenda futura: mientras la política macroeconómica nacional sigue siendo clave para alterar la posición relativa de las provincias en materia de ingresos, las políticas provinciales y locales pueden —y deben— continuar ampliando los progresos en educación y salud, consolidando un proceso de reducción de disparidades que, aunque parcial, ha demostrado ser posible.

III. Pobreza

La pobreza es uno de los problemas sociales más profundos, persistentes y controvertidos de la Argentina contemporánea. No se trata únicamente de un fenómeno coyuntural vinculado a crisis económicas puntuales, sino de una condición que combina fluctuaciones de corto plazo con dimensiones estructurales de larga duración. Analizarla exige, por lo tanto, múltiples enfoques que permitan capturar tanto la insuficiencia de ingresos como las privaciones en las condiciones materiales de vida, así como también su interacción. El objetivo de esta sección es precisamente analizar la pobreza en Argentina desde esta perspectiva integral, poniendo el foco en las jurisdicciones y regiones que conforman el todo nacional, mediante comparaciones no sólo temporales (evolución), sino también transversales (en términos de territorios).

De este modo, esta sección no se limita a describir un fenómeno en sí mismo, sino que se articula con el análisis de desigualdad que se desarrolla en la sección IV de este informe, y también con el examen específico de las privaciones estructurales en Salta y las unidades territoriales que conforman la provincia (departamento), presentado en la sección V, al final del informe. El recorrido permite entender cómo los planos coyunturales, asociados a la dinámica de los ingresos y la volatilidad macroeconómica, se combinan con dimensiones estructurales más persistentes, configurando un mapa complejo de desigualdades sociales y territoriales en la Argentina contemporánea.

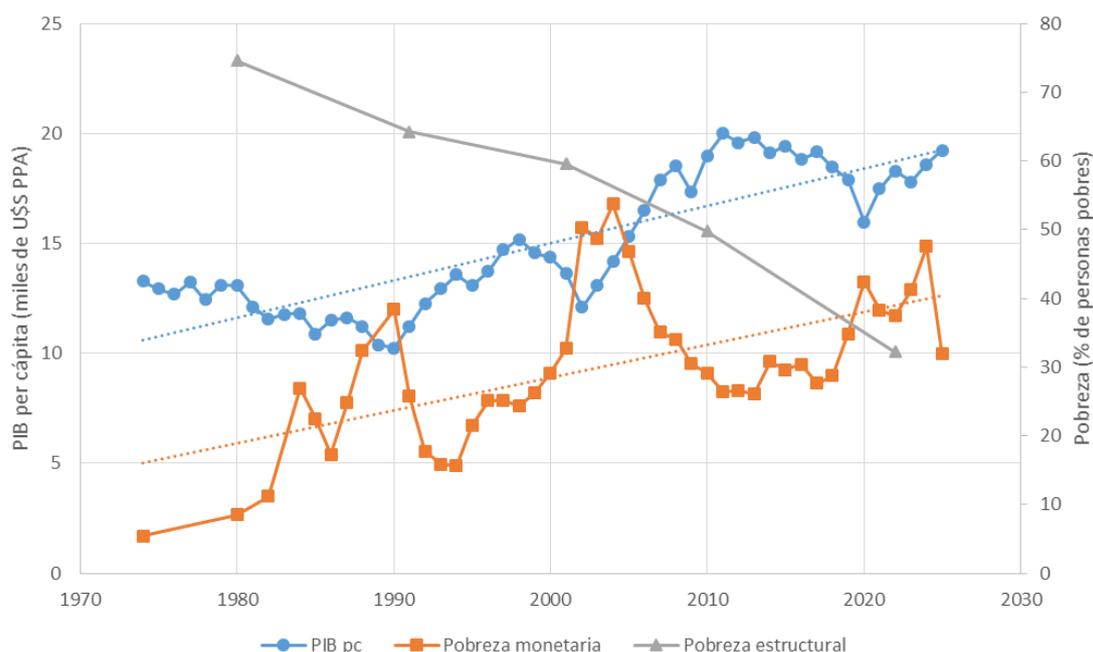
Esta sección se organiza en cuatro apartados. El primero examina la evolución histórica de la pobreza en perspectiva de largo plazo, desde los años setenta hasta la actualidad, con el fin de situar los niveles recientes en un marco de medio siglo de transformaciones. El segundo presenta la situación más reciente de la pobreza monetaria en 2025, destacando las diferencias regionales y el lugar que ocupa el Noroeste y la provincia de Salta en ese mapa. El tercero incorpora las privaciones no monetarias y desarrolla una medida híbrida que integra ingresos y NBI, lo que permite una visión más completa y exigente de la magnitud de la pobreza. Finalmente, el cuarto apartado ofrece las conclusiones, que sintetizan los principales hallazgos y delimitan algunos desafíos que enfrenta la política pública orientada a resolver estos problemas.

A. Evolución de la pobreza en perspectiva histórica

La trayectoria de la pobreza en la Argentina, medida de manera consistente a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares desde 1974 y de los censos nacionales de población de 1980 a 2022, revela un proceso de largo plazo atravesado por fuertes oscilaciones coyunturales, pero también por tendencias claras y persistentes. En el caso de la pobreza monetaria, la evidencia muestra un recorrido ascendente y niveles elevados que nunca logran estabilizarse en registros bajos. Por el contrario, la pobreza estructural —definida como el porcentaje de personas residentes en hogares con privaciones en las condiciones materiales de vida— exhibe una tendencia claramente descendente, aunque diferenciada en etapas con velocidades muy distintas. El Gráfico 3.1 sintetiza de manera conjunta ambos procesos, mostrando la evolución de la pobreza monetaria y estructural junto con la del producto interno bruto per cápita, indicador sintético del desempeño económico promedio del país. Esta superposición permite observar de qué modo los vaivenes macroeconómicos, las políticas sociales y los ciclos de crisis y recuperación inciden en los niveles de pobreza de manera diferenciada.²

² No es intención de este informe ahondar en los aspectos técnicos asociados a estos datos. Sólo se advierte que el Gráfico 3.1 se confeccionó con datos producto de una reconstrucción muy trabajosa y desafiante desde una

Gráfico 3.1. Evolución de la pobreza en Argentina, 1974-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH (ver Anexo).

La serie de pobreza monetaria muestra que en las décadas de 1970, 1980 y buena parte de la de 1990, los niveles se mantuvieron en general por debajo del 20%, con excepción de los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990. Incluso, en los primeros años relevados, las estimaciones sugieren valores por debajo del 10%. A partir de allí comienza una tendencia ascendente que encuentra su punto más dramático en la crisis de 2001-2002, cuando más de la mitad de la población cayó por debajo del umbral de la canasta básica total. El máximo histórico corresponde al primer semestre de 2004, con un 56% de personas pobres, seguido por el segundo semestre de 2002 (54,1%) y, dos décadas más tarde, por el primer semestre de 2024 (52,7%).

Tras la crisis de 2001-2002 se observa una rápida reducción favorecida por la recuperación económica del superciclo de las commodities, la expansión del empleo y la implementación de políticas de ingresos. Sin embargo, a diferencia de los años setenta, la pobreza no logra perforar un piso estructural cercano al 25% (mínimo observado en 2017). Desde entonces, la serie se caracteriza por oscilaciones en torno a ese umbral, con aumentos marcados en años de recesión (2014, 2018-2019) y un salto abrupto en 2020 asociado a la pandemia de COVID-19. Aunque 2021-2022 mostraron una recuperación parcial, en 2023 y 2024 la pobreza monetaria volvió a niveles cercanos al 50%, lo que confirma la persistencia de un problema crónico que refleja la incapacidad de la economía argentina para sostener mejoras distributivas en el largo plazo.

Por su parte, la pobreza estructural muestra un comportamiento muy distinto: desde 1980 hasta 2022 se redujo en más de 42 puntos porcentuales, pasando de niveles cercanos al 75% a valores cercanos al 32%. La década de 1990 fue la de peor desempeño, dado que el avance del PIB per cápita no se tradujo en mejoras equivalentes en las condiciones materiales de vida, lo que pone en evidencia un patrón de crecimiento excluyente. En cambio, el período de mayores reducciones corresponde a la década 2010-2022, cuando se produjo el 41,5% de la caída total del período completo, resultado de

perspectiva metodológica. Se trató de lograr la mayor homogeneidad posible a lo largo de toda la serie, aunque en algunos años eso no fue del todo posible.

políticas sostenidas en materia de vivienda, educación, salud e infraestructura que inciden más allá de las oscilaciones coyunturales de los ingresos. Este contraste subraya que mientras la pobreza monetaria responde de manera inmediata a las crisis y recuperaciones, la pobreza estructural depende en mayor medida de las políticas públicas de largo plazo y no siempre se mueve en paralelo con el PIB.

Con este marco histórico, los datos de 2025 no deben interpretarse como una excepción, sino como parte de una trayectoria más amplia donde conviven dos fenómenos: por un lado, una pobreza monetaria que muestra una tendencia creciente y difícil de revertir pese al aumento del PIB per cápita, lo que indica que el problema radica en la desigualdad más que en la falta de crecimiento; por otro, una pobreza estructural que desciende de manera sostenida, aunque con velocidades muy distintas según las etapas, reflejando que las políticas públicas pueden generar mejoras en las condiciones materiales de vida con relativa independencia del ciclo económico. En síntesis, la historia reciente de la Argentina muestra un crecimiento económico acompañado por aumento tendencial de la pobreza monetaria y, al mismo tiempo, una reducción significativa de la pobreza estructural, lo que obliga a pensar en políticas integrales que no solo sostengan la inversión social, sino que también ataquen de manera frontal la distribución regresiva de los ingresos.

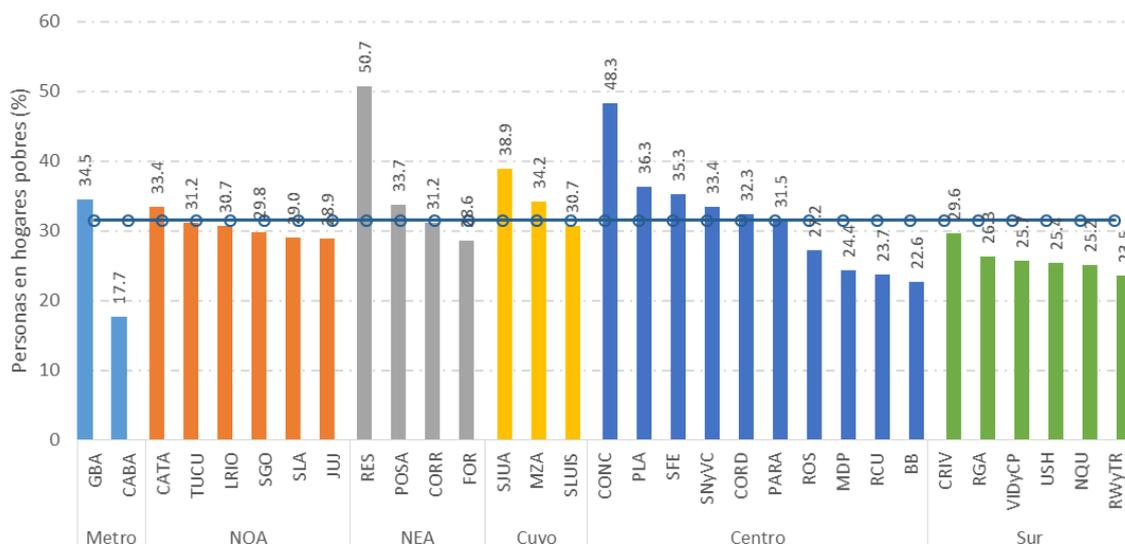
B. Pobreza monetaria en 2025

Como se adelantó en la introducción a esta sección, el análisis de la pobreza admite múltiples miradas, que no necesariamente son excluyentes entre sí, sino que responden a distintos planos de observación. Una primera aproximación es la pobreza monetaria, entendida como la insuficiencia de ingresos del hogar para acceder a una canasta básica de bienes y servicios. Dentro de este enfoque se distingue habitualmente entre pobreza extrema, cuando los ingresos no alcanzan siquiera para cubrir la canasta alimentaria, y pobreza total, que incorpora además a los hogares que logran cubrir los alimentos pero no el conjunto de necesidades básicas incluidas en la canasta ampliada. Se trata de un indicador sensible a la coyuntura macroeconómica, pues depende de la evolución de los salarios, del valor de las pensiones, de las transferencias sociales, del nivel de precios y, en general, de la dinámica de ingresos y costos de vida. Por ello, la pobreza monetaria puede registrar oscilaciones de corto plazo que no necesariamente reflejan transformaciones en las condiciones estructurales de los hogares.

Para apreciar estas diferencias de manera concreta, el Gráfico 3.2 presenta la prevalencia de la pobreza monetaria en los principales aglomerados urbanos del país durante el primer trimestre de 2025, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).³ El indicador muestra el porcentaje de personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para cubrir la canasta básica total, es decir, que se encuentran en situación de *pobreza monetaria total*. La comparación entre aglomerados permite observar no sólo el nivel promedio del país, sino también la magnitud de las brechas regionales, que resultan particularmente relevantes al analizar la situación del NOA y de la provincia de Salta.

Gráfico 3.2. Pobreza monetaria total en aglomerados urbanos, primer trimestre de 2025

³ Se aclara que esta forma de calcular pobreza monetaria no es la oficial, la que se basa en datos semestrales. Aquí se realizó un cálculo para el trimestre, con el objeto de contar con información reciente. A la fecha de redacción de este documento todavía no se contaba con la base de datos correspondiente al segundo trimestre de 2025, lo que hubiese permitido construir el dato oficial semestral. En consecuencia, estos números no son comparables con los valores oficiales semestrales.



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH:

La pobreza monetaria revela ostensibles disparidades entre regiones y aglomerados urbanos del país. Mientras que el promedio nacional se ubica en torno al 31% (línea continua del Gráfico 3.2), la dispersión es amplia: en el extremo superior, Resistencia alcanza el 50,7% de personas en hogares pobres, duplicando las cifras de ciudades patagónicas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la pobreza afecta al 17,7% de la población. Estas diferencias no son meramente estadísticas: expresan la coexistencia de territorios donde la crisis económica golpea de manera mucho más dura, reproduciendo desigualdades históricas entre regiones periféricas y áreas metropolitanas de mayor dinamismo.

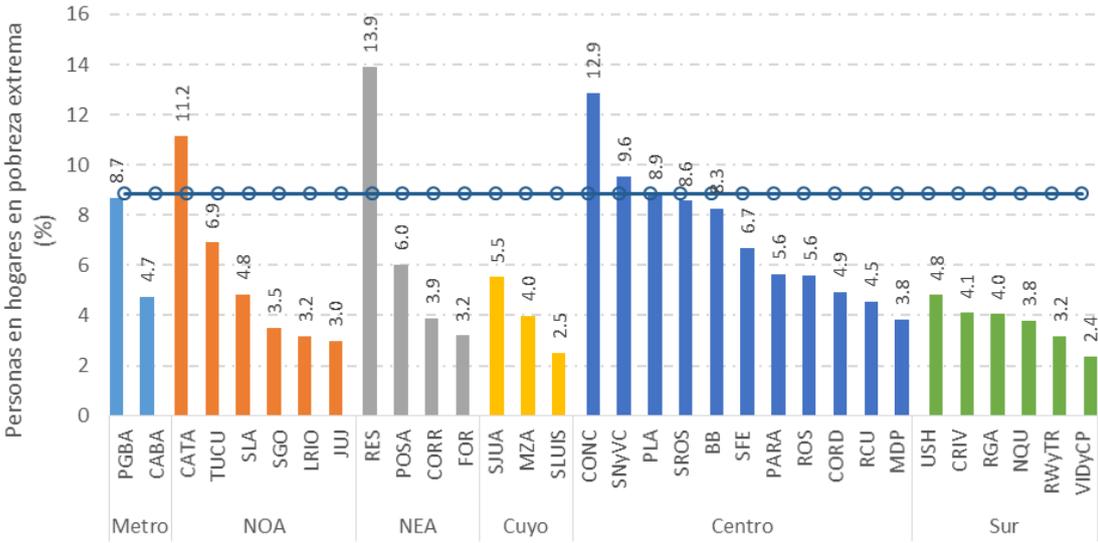
En el Noroeste, las disparidades entre aglomerados no es tan marcada y la pobreza en general no significativamente superior a la media nacional. En un extremo está Gran Catamarca con el nivel más alto (33,4%) y en otro extremo, el aglomerado Jujuy-Palpalá (28,9%). La escasa variabilidad intrarregional queda a la vista por los valores intermedios, cercanos al más alto, como Gran Tucumán-Tafí Viejo (31,2%) y La Rioja (30,7%); o los más cercanos al nivel bajo, como Santiago del Estero-La Banda (29,8%) y Gran Salta (29%). En este último caso, el valor coincide casi exactamente con el promedio del conjunto del país, lo que podría interpretarse como una relativa “normalización” del aglomerado salteño respecto de la media nacional. Sin embargo, esta coincidencia no significa ausencia de problemas, sino más bien la confirmación de que **Salta enfrenta el mismo cuadro crítico que afecta al país en su conjunto: un tercio de la población viviendo en hogares que no logran cubrir su canasta básica de bienes.**

Más allá de las diferencias entre aglomerados individuales, lo que se destaca es el contraste interregional. El Noreste Argentino (NEA) concentra los niveles más elevados de pobreza monetaria, con el caso extremo de Gran Resistencia que supera el 50% de la población, muy por encima de la media nacional. El Noroeste (NOA), en cambio, exhibe valores intermedios y una no tan marcada heterogeneidad interna. En el otro extremo, la región Metropolitana muestra fuertes contrastes entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con uno de los niveles más bajos de todo el país, y el Gran Buenos Aires, donde la pobreza alcanza a más de un tercio de los hogares. Por su parte, las regiones Centro, Cuyo y Patagonia presentan niveles más moderados y relativamente homogéneos, con tasas que oscilan entre el 23% y el 30%.

El Gráfico 3.3 muestra la prevalencia de la pobreza monetaria extrema en los principales aglomerados urbanos del país durante el primer trimestre de 2025, medida como la proporción de personas que

viven en hogares cuyos ingresos no alcanzan siquiera para cubrir la canasta básica alimentaria. Este indicador, más restrictivo que la pobreza total, permite identificar a los sectores cuya privación de ingresos compromete directamente la satisfacción de necesidades alimentarias esenciales. Al observarlo en clave territorial, se advierte que las diferencias entre regiones y ciudades resultan todavía más pronunciadas que en el caso de la pobreza monetaria total.

Gráfico 3.3. Pobreza monetaria extrema en aglomerados urbanos, primer trimestre de 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH:

A nivel nacional, el 8,7% de la población urbana se encuentra en situación de pobreza extrema (línea continua del Gráfico 3.3). Sin embargo, este promedio encubre una dispersión en este caso muy ostensible: mientras que Resistencia alcanza un 13,9% y Concordia un 12,9%, en el otro extremo Viedma–Carmen de Patagones registra apenas 2,4%. La región Metropolitana exhibe nuevamente una marcada heterogeneidad interna: el Gran Buenos Aires muestra un 8,7%, en línea con la media nacional, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apenas alcanza el 4,7%. En conjunto, estos resultados confirman que la pobreza extrema se concentra en algunos pocos aglomerados donde los ingresos familiares quedan muy por debajo de los niveles necesarios para una subsistencia alimentaria adecuada.

En el Noroeste las diferencias reveladas por este indicador también son notables. La pobreza extrema del Gran Catamarca ubica al aglomerado entre aquéllos con los niveles más elevados del país (11,2%), incluso por encima de la media del NEA, mientras que el Gran Tucumán-Tafí Viejo se aproxima al promedio nacional con un 6,9%. En contraste, Santiago del Estero (3,5%), Jujuy (3,0%) y Salta (4,8%) exhiben tasas muy inferiores a la media nacional, lo que revela una distribución interna heterogénea de la pobreza extrema dentro de la región. Es interesante notar que los ingresos familiares percibidos por buena parte de la población en Salta permiten cubrir el gasto alimentario, pero no la canasta básica total. Por lo demás, este patrón refuerza la idea de que, más allá de las tendencias generales, los niveles de privación crítica responden a dinámicas locales específicas (más bien entre grupos) que profundizan las desigualdades entre territorios.

C. Incorporando las privaciones no monetarias

La pobreza monetaria es una de las tantas formas en que se manifiestan las privaciones materiales. Además de esta pobreza, definida por insuficiencia de ingresos, resulta fundamental considerar aquellas privaciones que afectan directamente las condiciones materiales de vida de las personas. Estas privaciones, denominadas *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), permiten identificar limitaciones estructurales de acceso a bienes y servicios básicos, que no siempre dependen (y no únicamente) de la coyuntura económica, y cuyos efectos tienden a persistir en el tiempo como impactos indelebles en el ciclo vital de las personas. Entre esas privaciones se encuentran la precariedad de la vivienda, la falta de acceso a servicios sanitarios (dimensión aludida como “saneamiento” en este tipo de análisis), la insuficiencia de los espacios habitacionales (hacinamiento), la no asistencia escolar de niñas y niños, y la baja capacidad de subsistencia asociada a un inadecuado nivel educativo de la persona de referencia del hogar o la sobrecarga de personas inactivas.

La Tabla 3.1 resume las dimensiones consideradas en este análisis y los gradientes de severidad que permiten distinguir entre situaciones de privación severa y moderada. Así, por ejemplo, se diferencia entre hogares que carecen totalmente de acceso a baño o retrete y aquellos que disponen de baño, pero con instalaciones precarias (por ejemplo, ausencia de descarga); o entre niñas y niños en edad escolar de nivel primario que no asisten a la escuela y los que pertenecen a rangos inferiores y superiores de edad, recientemente de escolaridad obligatoria, que tampoco acceden al sistema educativo.⁴ Este esquema reconoce que las privaciones no son homogéneas y que dentro del universo de los hogares pobres pueden darse combinaciones de mayor o menor gravedad, lo cual enriquece la medición y la interpretación de los resultados.

Sobre esta base, el informe incorpora una medida de **pobreza híbrida**, que combina la **pobreza monetaria total** con la **pobreza estructural severa**.⁵ Esta definición, que encuentra varios antecedentes en la literatura latinoamericana, busca equilibrar dos criterios: la insuficiencia de ingresos para cubrir la canasta básica y la existencia de privaciones en aspectos elementales de la vida cotidiana, como la vivienda adecuada, la escolarización o las condiciones sanitarias.⁶

Tabla 3.1. Necesidades básicas insatisfechas: dimensiones y gradientes de severidad

⁴ En Argentina, la escolarización es obligatoria desde los 4 años hasta la finalización de la educación secundaria. Esto incluye la sala de 4 y 5 años de la Educación Inicial, la Educación Primaria y la Educación Secundaria. Esto es así desde la vigencia de la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206) y su modificación a través de la Ley N° 27.045 que establecen esos requisitos.

⁵ Se denomina “híbrida” por la diferencia con las furas de combinar indicadores: pobreza monetaria total-pobreza por NBI total y pobreza monetaria extrema-pobreza severa por NBI.

⁶ La propuesta de medir pobreza a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se consolidó en América Latina a partir de los estudios de la CEPAL en los años ochenta (Feres & Mancero, 2001). Posteriormente, diversos autores ampliaron esta tradición, entre ellos Julio Boltvinik, quien sistematizó y defendió los métodos combinados de medición, que integran ingresos y privaciones no monetarias (Beccaria & Minujin, 1985 y 1991; Boltvinik, 1990); o Cid (1994 y 2017) quien insistió en la necesidad de incorporar al análisis el fenómeno de la intensidad, además de la prevalencia. Una aplicación a la Argentina puede verse en Arakaki (2016).

Necesidades básicas	Dimensión	Severa	Moderada
Abrigo y protección	Vivienda adecuada	Hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).	Incluye rancho
Saneamiento	Condiciones sanitarias	No tienen acceso al baño ni retrete	Tiene baño/inodoro pero sin descarga
Privacidad	Cuartos suficientes	4 o más personas por cuarto	3 personas por cuarto
Educación	Asistencia escolar de NyN	Niña o niño en edad escolar (6-12) que no asiste a la escuela.	Niña o niño en edad escolar (4-5 y 13-17) que no asiste a la escuela.
Capacidad de subsistencia	Económica	4 o más personas por persona ocupada	2 o más personas por persona ocupada
		PR con baja instrucción: Primaria incompleta (3er. grado incompleto)	PR con baja instrucción: primaria completa o menos

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la identificación de estas distintas formas de manifestación de la pobreza puede construirse una tipología bajo dos enfoques: uno que se denomina aquí de la “unión”, y otro, llamado de la “intersección”. De estas definiciones se obtienen varios niveles de pobreza como puede apreciarse en la Tabla 3.3. Se presenta ahí los resultados de la medición para las principales regiones del país y para cada provincia del NOA. Se muestran tanto las estimaciones bajo la lógica de la unión —que considera pobres a quienes cumplen al menos una de las condiciones (monetaria o estructural)— como bajo la lógica de la intersección —que restringe la condición de pobreza a quienes enfrentan simultáneamente ambas privaciones—, distinguiendo además entre pobreza total, severa e híbrida.

Tabla 3.2. Pobreza integrada (monetaria + NBI) según métodos de cálculo, 2025

Jurisdicción	Unión			Intersección		
	Total	Severa	Híbrida	Total	Severa	Híbrida
Santiago del Estero	60.5	34.8	48.7	23.8	0.3	12.7
Jujuy	67.9	28.9	49.2	22.8	0.7	6.3
Catamarca	61.7	31.9	45.9	19.7	2.7	10.9
Salta	68.4	38.3	53.1	23.8	1.3	10.7
La Rioja	63.4	33.3	50.7	23.9	2.2	12.3
Tucumán	65.7	38.9	50.0	25.9	3.4	16.6
Total NOA	65.3	35.8	50.2	24.0	2.0	12.5
Metro	65.5	37.9	51.4	24.1	3.6	13.4
NEA	69.3	35.3	54.8	28.6	2.7	12.9
Cuyo	65.8	38.9	53.4	26.7	2.3	18.8
Centro	65.2	37.3	51.2	24.8	3.7	14.4
Sur	54.6	29.4	42.4	19.7	1.8	11.1
Total Argentina	65.2	37.2	51.2	24.4	3.2	13.8

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

En este informe se sugiere concentrar la atención en la denominada “pobreza híbrida”, una combinación entre dos medidas oficiales de pobreza en el país: pobreza monetaria y pobreza por NBI. Según esta forma de pobreza un 51,2% de la población urbana se encontraría residiendo en hogares pobres. Se trata claramente de un valor intermedio entre la estimación de la unión total (65,2%) y la de la intersección total (24,4%). Esto confirma que la definición híbrida permite equilibrar los riesgos de sobre y subestimación asociados a las dos reglas extremas. El contraste con la pobreza severa es también ilustrativo: bajo la unión, un 37,2% de la población enfrenta privaciones graves, mientras que bajo la intersección esa cifra desciende a apenas 3,2%, reflejando el carácter restrictivo de esta última definición.

Según este indicador **el NOA registra un 50,2% de pobreza**, prácticamente en línea con el promedio nacional. Sin embargo, al interior de la región emergen diferencias importantes: **Gran Salta presenta un 53,1%**, ligeramente por encima de la media, mientras que el Gran Catamarca se ubica en 45,9%, y Tucumán alcanza exactamente el 50%. Jujuy (49,2%), La Rioja (50,7%) y Santiago del Estero (48,7%) completan un panorama de relativa homogeneidad regional en torno a la media nacional, aunque con

contrastes al observar la intersección severa, que varía desde un mínimo de 0,3% en Santiago del Estero hasta un máximo de 3,4% en Tucumán. Estos resultados sugieren que la magnitud de la pobreza híbrida en el NOA no difiere sustancialmente de la registrada en otras regiones, pero que existen diferencias más notorias cuando se consideran umbrales más exigentes de severidad. Sí se observa un cambio en las posiciones que se obtienen cuando se considera sólo la pobreza monetaria.

La Tabla 3.3 ofrece un panorama más detallado de la situación de pobreza en la Argentina, distinguiendo entre pobreza monetaria, privaciones no monetarias y pobreza integrada.⁷ Para cada jurisdicción se presentan por separado los resultados en los principales aglomerados relevados por la EPH continua, en el resto de las localidades urbanas (a partir de la EPH Total Urbano) y en el total combinado. De esta manera se pone en evidencia no sólo la magnitud de cada forma de privación, sino también las diferencias que surgen al considerar distintos niveles de cobertura territorial.

Tabla 3.3. Distintas “formas” de pobreza. Provincias y centros urbanos 2024

Jurisdicción	Pobreza monetaria			Privaciones no monetarias			Pobreza integrada		
	Principal	Resto	Total	Principal	Resto	Total	Principal	Resto	Total
CABA	15.3		15.3	42.8		42.8	51.7		51.7
Bs. As.	40.9	34.4	39.9	35.7	31.5	35.1	54.7	48.3	53.8
Catamarca	47.0	50.5	48.1	34.1	45.9	37.9	58.8	67.5	61.6
Córdoba	35.1	47.1	41.0	38.1	41.9	40.0	55.7	65.0	60.3
Corrientes	40.8	45.5	43.6	30.4	50.9	42.7	55.1	65.7	61.5
Chaco	62.8	65.4	64.4	35.0	54.0	46.4	71.2	77.4	74.9
Chubut	33.0	30.0	32.0	28.0	29.9	28.6	48.4	46.6	47.8
Entre Ríos	44.9	43.2	43.8	28.4	38.0	34.6	53.5	61.2	58.4
Formosa	47.2	57.6	52.3	31.6	45.5	38.4	58.8	74.8	66.6
Jujuy	37.3	50.2	43.6	30.2	47.7	38.8	53.1	68.6	60.7
La Pampa	35.1	30.9	32.6	31.0	32.0	31.6	47.1	47.3	47.2
La Rioja	49.5	46.2	48.3	32.4	40.4	35.2	60.5	66.9	62.8
Mendoza	41.9	54.7	46.7	26.1	39.4	31.1	56.1	69.0	60.9
Misiones	46.8	46.2	46.4	36.8	43.8	41.1	62.0	63.1	62.7
Neuquén	31.2	35.3	33.2	31.9	36.0	33.9	48.3	49.1	48.7
Río Negro	33.3	36.0	35.8	40.5	27.9	28.9	57.0	49.9	50.5
Salta	42.2	63.3	52.8	37.2	48.7	42.9	61.3	76.1	68.7
San Juan	39.3	48.0	41.2	45.0	55.5	47.3	60.7	71.2	63.0
San Luis	44.2	48.2	46.0	33.3	30.3	31.9	56.8	61.3	58.9
Santa Cruz	31.9	41.7	38.4	27.8	23.0	24.6	53.1	54.2	53.8
Santa Fe	36.7	30.8	34.3	38.9	33.9	36.8	57.6	51.9	55.2
Santiago del Estero	48.2	53.7	50.6	38.3	48.9	43.0	61.2	70.0	65.1
Tucumán	35.7	56.3	42.9	36.6	45.8	39.8	51.3	79.4	61.2
Tierra del Fuego	34.8		34.8	12.2		12.2	41.1		41.1
Total	37.9	44.1	39.8	36.1	39.2	37.0	55.1	60.7	56.8

(*) La pobreza integrada se computa bajo la modalidad denominada “híbrida”. Ver texto para detalles. CABA y Tierra del Fuego, no se distingue entre ciudad principal y resto urbano, por razones obvias.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

En el promedio nacional, la pobreza monetaria alcanza al 39,8% de la población urbana, mientras que las privaciones no monetarias afectan al 37%. La pobreza integrada, en cambio, asciende al 56,8%, lo que refleja la amplia superposición entre ambos fenómenos y la importancia de adoptar una perspectiva combinada. Las diferencias entre “principal” y “resto” resultan relevantes: en numerosas provincias la pobreza monetaria es mayor en los aglomerados más pequeños o en el interior (como ocurre en Formosa, Salta o Tucumán), lo que indica que la EPH— centrada en los principales centros urbanos— tiende a subestimar la magnitud de las privaciones cuando se extrapola al conjunto de la población.⁸

⁷ Los indicadores volcados en la Tabla 3.4 resultan más consistentes que los anteriores, dado que reúnen a los aglomerados urbanos de tamaño intermedio y pequeño (ver Anexo metodológico, al final de esta sección).

⁸ Este es un procedimiento común, usado también por los medios de comunicación: tomar las tasas de prevalencia y multiplicarlas por los volúmenes poblacionales de cada provincia o del país en su conjunto.

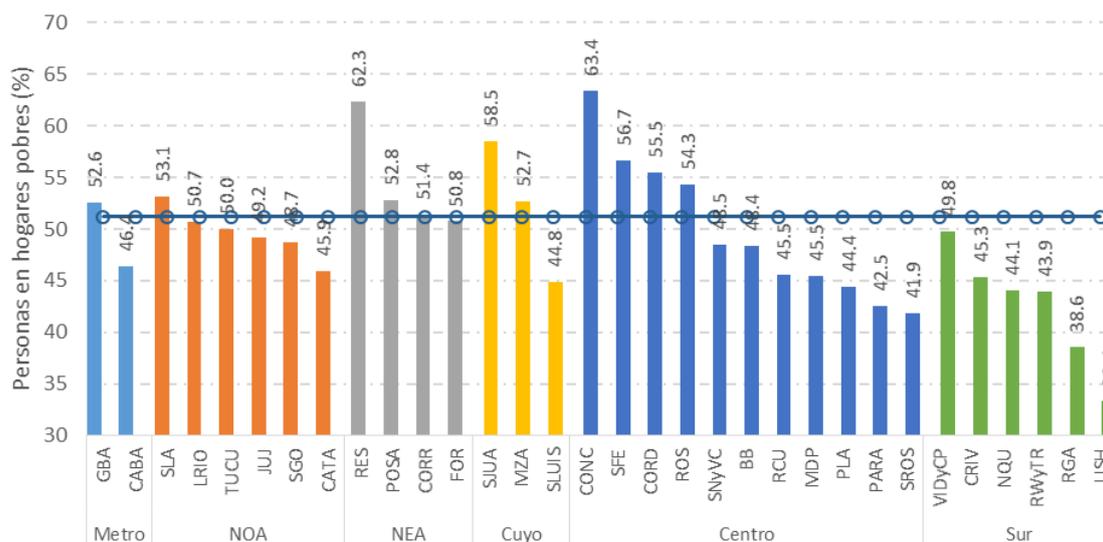
El Noroeste ilustra con claridad estas dinámicas. En Salta, por ejemplo, la pobreza monetaria alcanza al 42,2% en el aglomerado principal, pero se eleva al 63,3% en el resto de la provincia, resultando en un promedio total de 52,8%. Algo similar ocurre en Tucumán (42,9% en total, pero 56,3% en el resto) y en Santiago del Estero (50,6%). En todos los casos, las privaciones no monetarias acompañan con niveles también elevados (43% en Santiago del Estero, 42,9% en Salta), lo que da lugar a incidencias de pobreza integrada que rondan o superan el 65%. Estos resultados refuerzan la importancia de contar con fuentes de cobertura ampliada y, sobre todo, con los censos, que permiten capturar de manera más precisa la magnitud y distribución de las privaciones estructurales en provincias donde la pobreza presenta fuertes anclajes territoriales.

La información de la Tabla 3.4 muestra que, cuando se combinan las privaciones monetarias y no monetarias, la pobreza alcanza niveles sensiblemente más elevados que los observados con cada indicador por separado, y que además existen diferencias significativas entre los aglomerados principales y el resto de cada provincia. Para complementar esta mirada y facilitar la comparación entre ciudades, el Gráfico 3.4 presenta la incidencia de la pobreza híbrida en los principales aglomerados urbanos del país durante el primer trimestre de 2025. Esta representación permite apreciar con claridad no sólo el nivel medio nacional, sino también las disparidades territoriales y la posición relativa del Noroeste y de Salta respecto al resto del país.

El Gráfico 3.4 muestra los resultados para el primer trimestre de 2025. En promedio, el 51,2% de las personas que residen en hogares urbanos del país se encuentran en situación de pobreza híbrida, una proporción sensiblemente más elevada que la estimada bajo el criterio exclusivo de ingresos. Esta diferencia refleja que una parte considerable de los hogares combina ingresos insuficientes con privaciones estructurales severas. Las disparidades territoriales son marcadas: Gran Resistencia alcanza un 62,3%, Concordia a 63,4% y Gran San Juan llega a un 58%, mientras que en el otro extremo Ushuaia-Río Grande apenas registra un 33,4%, casi veinte puntos por debajo de la media nacional y menos de la mitad de los aglomerados de menor pobreza.

En el Noroeste los valores se ubican próximos a la media nacional, aunque con matices importantes. En un extremo están Gran Salta (53,1%) y Gran La Rioja (50,7%), mientras que en el extremo más bajo están Santiago del Estero-La Banda y Gran Catamarca (48,7% y 45,9%, respectivamente). Se constata así que las distancias existentes entre aglomerados, dentro de las regiones, no es tan marcada. Por su parte, esta relativa homogeneidad en torno a la media nacional contrasta con lo observado en el NEA o en Cuyo, donde los registros son considerablemente más dispares. El hecho de que la pobreza híbrida en el NOA no se aparte sustancialmente del promedio nacional no debe interpretarse como un hecho auspicioso, ya que lo que refleja es que la combinación de ingresos insuficientes y privaciones severas constituye un problema extendido y persistente en todo el país, con pocos territorios que logran escapar a este patrón.

Gráfico 3.4. Prevalencia de la pobreza integrada (híbrida) en aglomerados urbanos, 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

En suma, el recorrido de esta sección permite advertir que ninguna de las aproximaciones a la pobreza resulta suficiente por sí sola. La medición monetaria capta con nitidez los efectos inmediatos de la coyuntura macroeconómica, pero no alcanza a reflejar las limitaciones persistentes en el acceso a bienes y servicios básicos. Las privaciones no monetarias, en cambio, revelan esas privaciones estructurales que se transmiten entre generaciones y que condicionan la trayectoria vital de las personas, pero tienden a mostrar escasa sensibilidad frente a los ciclos económicos de corto plazo. La pobreza híbrida se presenta entonces como una estrategia analítica que combina ambos planos y que, al hacerlo, muestra no sólo la magnitud del problema sino también la diversidad de realidades territoriales que lo componen. Esta integración, además, aproxima el análisis a un enfoque de derechos, en el que los ingresos suficientes y las condiciones materiales de vida adecuadas se entienden como dimensiones complementarias e indivisibles.

D. Conclusiones de la sección

El recorrido realizado muestra que la pobreza en la Argentina combina un componente coyuntural, fuertemente atado a la dinámica macroeconómica, con un anclaje estructural que se expresa en privaciones persistentes a lo largo del tiempo. La serie histórica desde 1974 ilustra con crudeza cómo las crisis recurrentes han impedido consolidar reducciones sostenidas de la pobreza, estableciendo un piso que desde hace dos décadas no logra perforar el 25% de la población. Los datos más recientes de 2025 confirman este diagnóstico: un tercio de la población es pobre por ingresos, cerca del 9% no logra siquiera cubrir la canasta alimentaria, y más de la mitad enfrenta una combinación de ingresos insuficientes y privaciones severas en condiciones de vida básicas.

La evidencia también subraya la relevancia de los contrastes territoriales. El NOA, y en particular Salta, se ubican en torno al promedio nacional, aunque con heterogeneidad interna: mientras algunas provincias presentan niveles similares a los de las regiones centrales, otras se aproximan a los registros críticos del NEA. Esto sugiere que, aun cuando el problema de la pobreza es nacional, las estrategias de intervención deben reconocer la diversidad regional y focalizar allí donde se concentran las privaciones más graves.

En términos de política pública, los resultados plantean al menos tres desafíos. El primero es la necesidad de reducir la volatilidad de la pobreza monetaria, lo cual depende en gran medida de

estabilizar la macroeconomía, recomponer los ingresos laborales y fortalecer los mecanismos de protección social que actúan como amortiguadores en los ciclos recesivos. El segundo desafío es avanzar en la reducción de las privaciones estructurales: garantizar condiciones habitacionales dignas, acceso universal a saneamiento, cobertura educativa efectiva y mejoras sostenidas en el capital humano de la población. El tercero es integrar ambas dimensiones bajo un enfoque de derechos, entendiendo que el acceso a ingresos suficientes no sustituye la obligación del Estado de asegurar servicios básicos de calidad, y que la superación de la pobreza requiere intervenciones simultáneas sobre el ingreso y sobre las condiciones materiales de vida.

Un cuarto desafío, de carácter transversal, remite a la propia disponibilidad de información estadística provenientes de relevamientos específicos y de registros administrativos, cuya articulación es clave para dimensionar mejor las privaciones. Los resultados presentados muestran que las estimaciones de pobreza cambian sensiblemente según la fuente y la cobertura territorial: las tasas en los aglomerados principales suelen ser diferentes a las observadas en el resto de cada provincia, y la magnitud de la pobreza integrada es mayor cuando se incluyen localidades pequeñas o intermedias. Esto plantea la necesidad de contar con sistemas de información más amplios e integrales, que combinen la continuidad temporal de la EPH con la cobertura exhaustiva de los censos y con encuestas específicas que permitan captar dimensiones particulares de las privaciones. Sin este andamiaje, las mediciones corren el riesgo de subestimar o sobredimensionar el problema según el recorte territorial considerado.

De allí se desprende que las políticas públicas no sólo requieren estabilizar ingresos y reducir privaciones estructurales, sino también invertir en sistemas estadísticos robustos, transparentes y comparables. Una mirada integral sobre la pobreza en la Argentina exige articular diferentes fuentes de información —censos, encuestas de hogares, relevamientos temáticos— y fortalecer las capacidades institucionales para su procesamiento y difusión. Solo así es posible diseñar estrategias de intervención que reconozcan las heterogeneidades regionales, dimensionen con precisión las privaciones y aseguren la rendición de cuentas frente a la sociedad.

En síntesis, el panorama que surge de esta sección confirma que la pobreza en la Argentina no puede abordarse únicamente como un fenómeno de insuficiencia coyuntural de recursos, sino que constituye una expresión de desigualdades estructurales persistentes. En la medida en que estas desigualdades no sean revertidas, los avances logrados en etapas de crecimiento seguirán siendo frágiles y fácilmente reversibles, tal como lo ha mostrado la experiencia de las últimas cinco décadas.

Anexo: Fuente de datos

La casi totalidad de los datos usados en esta sección provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INDEC) con la colaboración de las direcciones provinciales de estadística. La EPH se aplicó por primera vez en el año 1973 y, a partir de ese momento, se replicó en los meses de mayo y octubre de cada año. Cada relevamiento se denominó “onda” hasta la modificación metodológica mayor realizada en el año 2003. El plan de “incorporación progresiva” se proponía cubrir 31 aglomerados urbanos, que son en los que se releva información actualmente.

Esta encuesta se usa para el cálculo de las tasas oficiales de empleo, desocupación y pobreza. La reformulación realizada en 2003 se realizó con el objetivo de reelaborar la metodología de medición y las formas de operación atendiendo a las características socioeconómicas actuales, a las nuevas modalidades de inserción en el mercado de trabajo, entre otros temas. La reformulación implicó cambios temáticos y de diseño. Se rediseñaron los cuestionarios que fueron aplicados a una muestra distribuida en el tiempo, bajo una modalidad de relevamiento continuo y con mayor frecuencia de presentación de resultados: por trimestres.

En el año 2016, se introdujeron en la EPH importantes cambios, especialmente los que tuvieron que ver con cambios en la línea de pobreza extrema (indigencia) y pobreza, basándose en la composición de la CBA de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) de 1996/97. Dicha composición fue validada, en términos de la estructura alimentaria, con el patrón de consumo que surge de la ENGHo 2004/05. La relación entre la CBA y la CBT se deriva, a su vez, de esta última (2004/05).

Una vez por año, en el tercer trimestre se extiende el operativo habitual de la EPH incorporándose a la muestra de viviendas particulares pertenecientes localidades de 2000 y más habitantes. Estas localidades no se encuentran comprendidas en los dominios de estimación habituales para todas las provincias, con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los llamados “dominios de estimación” son el total nacional de población urbana residente en hogares particulares de localidades urbanas de distinto tamaño. En la Tabla A.V.3 se muestran los correspondientes al NOA.

Tabla A.1. Localidades cubiertas por la EPH – Total urbano en el Noroeste Argentino (NOA)

Catamarca	Jujuy	La Rioja	Salta	Santiago del Estero	Tucumán
Gran San Fernando del Valle de Catamarca	Gran San Salvador de Jujuy	La Rioja	Gra Salta	Santiago del Estero - La Banda	Gran San Miguel de Tucumán
Andalgalá	San Pedro	Chilecito	San Rmón de la nueva Orán	Termas de Río Hondo	Concepción - San Roque
Tinogasta	Libertador General San Martín	Chamical	Tartagal	Frias	Lules
Belén	Perico	Chepes	Genral Güemes	Monte Quemado	Río Seco - Villa Quinteros
Santa María	Anbra Pampa	Villa Unión	Rosario de la Frontera	Villa San Martín	Ingenio San Pablo
Recreo	Caimancito	Salicas - San Blas	Rosario de Lerma	Quimili	Los Ralos
Los Altos	Santa Clara	Milagro	General Mosconi	Villa Ojo de Agua	Pueblo Independencia
Londres	El Piquete	Villa San José de Vinchila	Colonia Santa Rosa	Villa Atamisqui	Villa Trancas
Pomán	Aguas Calientes		Aguaray	Sachajoy	
Saujil			Apolinario Saravia		

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por INDEC.

Se debe aclarar que los datos de pobreza oficiales se dan a conocer por semestre, pero ellos no reflejan la situación del total urbano. En este trabajo se calculó la pobreza usando información trimestral para cubrir este aspecto territorial de la pobreza. Es probable que la pobreza esté sobreestimada para las localidades incluidas en el “resto de la provincia”. No obstante no contamos con canastas específicas para estas localidades por lo que trabajamos con las disponibles por aglomerado

IV. Desigualdad económica

La desigualdad constituye una dimensión central para comprender las condiciones materiales de vida en la Argentina y en particular en el NOA y en Salta. No se trata únicamente de medir cuánto se reduce o se amplía la pobreza, sino también de analizar cómo se distribuyen los recursos y oportunidades en el interior de la sociedad.

Desde hace décadas, la literatura económica y social enfatiza que la desigualdad no sólo es un resultado de los procesos de desarrollo, sino también un factor que los condiciona: altos niveles de desigualdad frenan la movilidad social, debilitan la cohesión social y territorial, y limitan las posibilidades de reducir la pobreza de manera sostenible. En este sentido, el estudio de la desigualdad es inseparable del análisis de la pobreza, porque ayuda a explicar por qué en algunos contextos las mejoras en el ingreso o en el acceso a servicios se traducen en reducciones duraderas de la privación, mientras que en otros, esos avances resultan más frágiles o temporales.

Desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la reducción de la desigualdad ocupa un lugar central. El ODS 10 establece la necesidad de “reducir la desigualdad en y entre los países”, reconociendo que no alcanza con mejorar los promedios nacionales si no se abordan las disparidades internas. La experiencia argentina confirma este desafío: los avances en la reducción de privaciones no monetarias han sido significativos, pero la desigualdad de ingresos se mantiene en niveles elevados y persiste como una barrera estructural para el cumplimiento integral de la Agenda 2030.

El análisis puede realizarse desde dos ángulos complementarios: las desigualdades verticales y las horizontales. Las primeras refieren a la distribución del ingreso en el conjunto de los hogares o individuos, sin distinción de grupos, y se miden con indicadores agregados como el coeficiente de Gini o el índice de Theil. Como se verá, estas medidas muestran para que en el NOA, los valores resultan incluso más bajos que el promedio nacional. A primera vista, esta constatación resulta paradójica, porque la región se encuentra entre las más rezagadas en términos de desarrollo económico y con mayores niveles de pobreza. Sin embargo, la explicación radica en que la desigualdad relativa se atenúa en contextos donde el conjunto de la población se encuentra “aplanado” hacia niveles de ingresos bajos, de modo que la menor desigualdad no refleja mejores condiciones distributivas, sino más bien la ausencia de estratos altos que eleven el techo de la distribución.

Por su parte, las desigualdades horizontales refieren a las brechas entre grupos sociales que, en principio, deberían tener igual estatus de ciudadanía. Este tipo de desigualdades adquiere una relevancia particular en Salta y en el NOA, porque allí se hacen evidentes fracturas estructurales que no aparecen con claridad en los indicadores verticales. Así, la comparación entre la ciudad principal y el resto de la provincia muestra brechas pronunciadas en el ingreso per cápita familiar, que ubican de manera sistemática a Salta y Tucumán entre los casos más críticos del país. Del mismo modo, la división entre trabajadores formales e informales revela diferencias de ingresos de enorme magnitud, que se repiten en toda la región y que reflejan posiciones estructuralmente distintas en el mercado laboral. Finalmente, la desigualdad de género se manifiesta con una persistencia notable en los ingresos individuales, ya sea laborales o totales, confirmando que las mujeres enfrentan condiciones de desventaja incluso en contextos de mayor desarrollo relativo.

En conjunto, esta mirada integrada permite sostener que la desigualdad no es sólo la distancia entre ricos y pobres, sino también la expresión de fracturas múltiples que atraviesan a la sociedad y que condicionan las oportunidades de desarrollo en la provincia de Salta y en la región del NOA. El análisis que sigue mostrará, por un lado, los niveles y tendencias de las desigualdades verticales, que ofrecen el marco general para ubicar a la provincia en el contexto nacional, y, por otro, la persistencia y

magnitud de desigualdades horizontales que explican por qué los avances en pobreza monetaria o estructural suelen ser más difíciles de sostener en el tiempo. De esta manera, la sección busca destacar que las políticas orientadas a reducir la desigualdad no pueden limitarse a los promedios nacionales, sino que deben tener en cuenta estas múltiples dimensiones que marcan de manera profunda las condiciones materiales de vida de la población.

La sección se organiza en cinco apartados. El primero (A) presenta una breve historia de la desigualdad de ingresos en la Argentina, destacando los principales hitos de las últimas décadas. El segundo (B) se concentra en la evolución y situación reciente, con especial atención al Noroeste Argentino y a la provincia de Salta. El tercero (C) examina brechas persistentes de género, de inserción laboral y de ciudadanía. El apartado D presenta y analiza los indicadores sintéticos de desigualdad luego de haber ajustado los ingresos familiares. Finalmente, el quinto apartado (E) resume los hallazgos y plantea las conclusiones de la sección, señalando las tensiones que persisten entre la reducción de la pobreza estructural y la persistencia de desigualdades distributivas.

A. Breve historia de la desigualdad en la Argentina

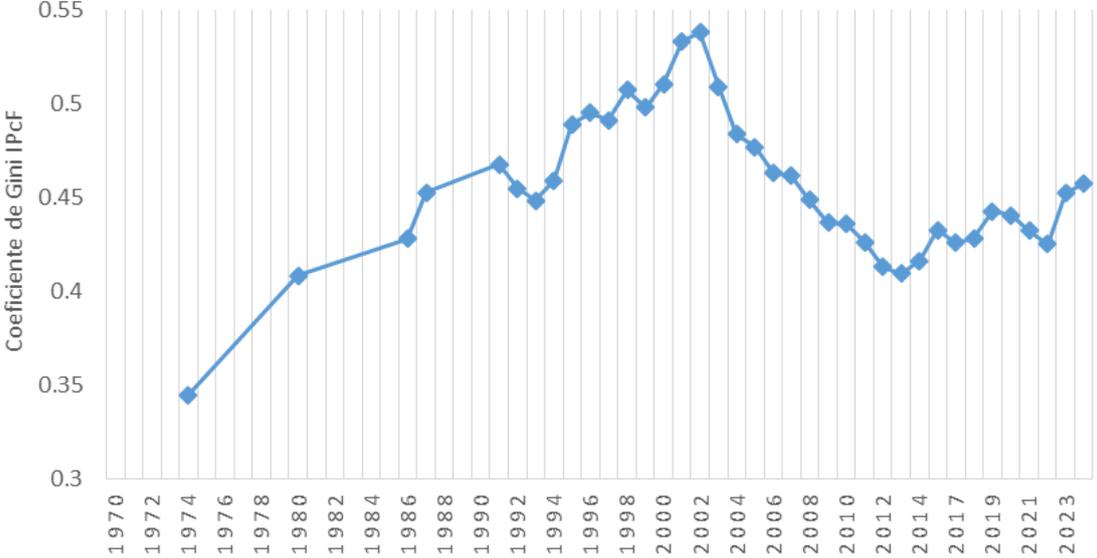
La medición de la desigualdad mediante indicadores sintéticos permite contar con una visión de conjunto de cómo se distribuyen los ingresos dentro de una sociedad. Entre estos, el coeficiente de Gini se ha consolidado como la medida más utilizada en la literatura comparada porque resume, en un único valor, la distancia existente entre la distribución observada y una distribución hipotéticamente igualitaria. Su escala varía entre 0 y 1: un valor cercano a 0 implica igualdad perfecta, mientras que valores más próximos a 1 reflejan una concentración extrema del ingreso en unos pocos hogares. En la práctica, ningún país alcanza los valores extremos, pero el seguimiento del Gini en el tiempo permite evaluar si los procesos económicos tienden a ensanchar o a reducir las brechas distributivas, así como vincular esas tendencias con transformaciones estructurales.

El Gráfico 4.1 muestra la evolución del coeficiente de Gini en Argentina entre 1974 y 2024. Los valores iniciales, en torno a 0,35 en 1974, evidencian un nivel de desigualdad muy bajo en comparación con los estándares posteriores. Así, durante los años ochenta la desigualdad aumentó de manera sostenida hasta ubicarse por encima de 0,45 hacia fines de la década. El punto más crítico se alcanzó durante la crisis de 2001–2002, cuando el Gini superó el umbral de 0,53, configurando el valor más alto de toda la serie. A partir de allí se observa una fuerte caída que acompañó el proceso de recuperación económica y social de la década de 2000, con un mínimo en 2013–2014 cuando descendió a valores cercanos a 0,41. En los años más recientes, la tendencia se revirtió: desde 2016 se registra un repunte que ubica el Gini en torno a 0,45 en 2024, señalando que las mejoras distributivas de la década previa han perdido vigor y que la desigualdad se mantiene en niveles elevados en términos históricos.

El recorrido de la desigualdad de ingresos no puede comprenderse sin asociarlo a los hitos macroeconómicos que marcaron las últimas décadas. La hiperinflación de fines de los ochenta erosionó de manera profunda el poder adquisitivo de los hogares, incrementando la heterogeneidad social y ampliando la brecha de ingresos. El Plan de Convertibilidad aplicado durante los años noventa, al tiempo que estabilizó la inflación, profundizó la segmentación del mercado laboral y consolidó un patrón regresivo en términos distributivos, plasmado en un Gini que se mantuvo cercano o superior a 0,50 durante largos períodos. La crisis de 2001–2002, resultado de la implosión del régimen de convertibilidad, elevó la desigualdad a su máximo histórico. En contraste, el superciclo de las commodities y la expansión económica de los años 2003–2013 permitieron reducir de manera marcada la brecha distributiva, apoyados en la creación de empleo, la expansión salarial y las políticas sociales. La etapa posterior, signada por políticas de ajuste estructural, menor crecimiento (podría

decirse también, estancamiento, y episodios de alta inflación, detuvo ese proceso de reducción y dio lugar a un nuevo ciclo de incremento de la desigualdad, con un Gini estabilizado en valores cercanos a 0,45.

Gráfico 4.1. Evolución de la desigualdad en Argentina, 1974-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

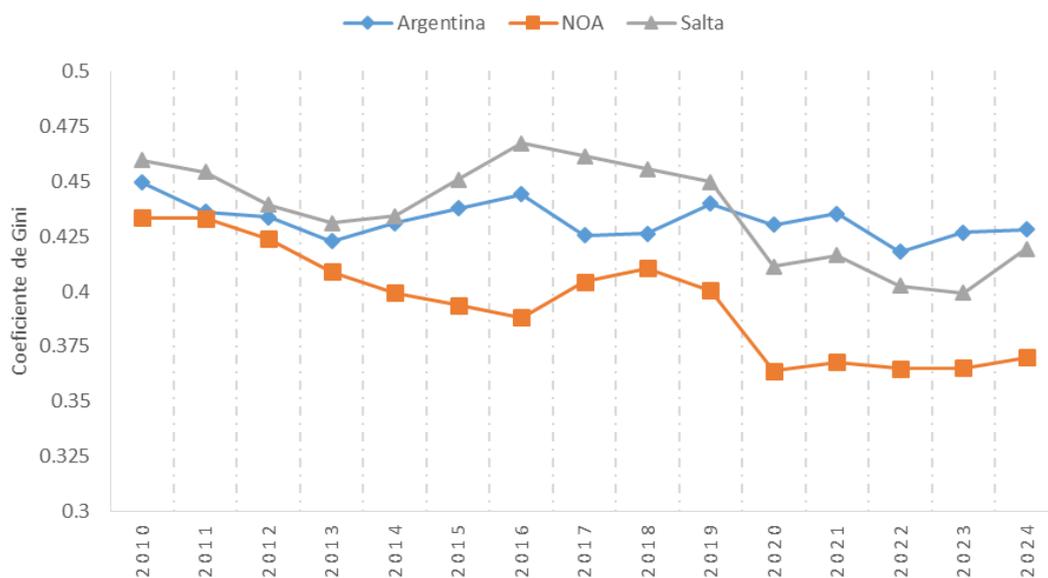
En síntesis, la historia de la desigualdad en Argentina durante el último medio siglo revela un patrón de alta sensibilidad a los cambios macroeconómicos y políticos. El Gini mostró aumentos en contextos de crisis y ajustes, y descensos en etapas de crecimiento con políticas redistributivas activas. El hecho de que, en 2024, la desigualdad se mantenga por sobre de los niveles de mediados de los setenta indica que, más allá de los vaivenes coyunturales, existe una tendencia de largo plazo hacia mayores asimetrías distributivas. Esta constatación plantea el desafío de comprender no solo la trayectoria nacional, sino también las diferencias que se observan al interior del país. En los apartados siguientes se examinará, por un lado, cómo evolucionó la desigualdad en el Noroeste Argentino y en Salta en el período 2010–2024, y, por otro, qué brechas persisten en términos de género, inserción laboral y acceso a ciudadanía, mostrando que las desigualdades tienen múltiples dimensiones que trascienden el ingreso.

B. La situación del NOA y Salta

El análisis de la desigualdad a escala regional permite matizar la mirada nacional y observar hasta qué punto las brechas distributivas se expresan de manera homogénea en todo el territorio o presentan particularidades. En este caso, el foco se centra en el Noroeste Argentino (NOA) y en la provincia de Salta, para el período 2010–2024, que es el intervalo para el cual se dispone de datos comparables a nivel subnacional (jurisdicciones/provincias) a partir de la Encuesta Permanente de Hogares –Total Urbano. Los resultados reflejan la concentración de la observación en los últimos quince años, lo que se explica tanto por limitaciones estadísticas como por la relevancia de examinar la desigualdad en una etapa de fuertes transformaciones económicas y sociales, que combina los efectos de la desaceleración del ciclo expansivo posterior a la crisis de 2001–2002, la caída de los precios de las materias primas y, más recientemente, la crisis inflacionaria y de endeudamiento.

En el Gráfico 4.2 se presentan los coeficientes de Gini para tres universos excluyentes: Argentina sin NOA, NOA sin Salta y la provincia de Salta.⁹ Esta descomposición permite evitar la superposición estadística y obtener una comparación más nítida del fenómeno que se pretende analizar. Los resultados confirman la paradoja ya señalada: el NOA exhibe niveles de desigualdad sistemáticamente inferiores a los del resto del país, aun cuando se trata de la región con mayores niveles de pobreza y rezagos en el desarrollo. En este marco, Salta se ubica en una posición intermedia, con un nivel de desigualdad superior al promedio regional, pero cercano al nacional. Este patrón se configura de esa manera a partir del año 2014. Hacia 2024 se aprecia un claro aumento de la desigualdad en Argentina y el NOA, que sería aún más marcado en la provincia de Salta.

Gráfico 4.2. Desigualdad en Argentina, NOA y Salta 2010-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH- Total urbano.

El Gráfico 4.2 muestra con claridad que, en el período 2010–2024, los valores del coeficiente de Gini para el NOA y para Salta difieren sustantivamente poco de los registrados a nivel nacional. Mientras que Argentina presenta un promedio de 0,43 en estos años (promedio simple 2010–2014), el NOA se ubica en 0,40 y Salta en torno a 0,44, con oscilaciones que responden a coyunturas específicas. En 2010 la desigualdad en Salta (0,46) se encontraba por sobre el promedio nacional, pero hacia 2020 descendió a 0,41, para luego recuperarse levemente y cerrar en 0,42 en 2024. El NOA, por su parte, muestra un recorrido más marcado: de valores iniciales cercanos a 0,43 en 2010 desciende hasta un mínimo de 0,36 en 2020, estabilizándose luego en torno a 0,37 en los años más recientes. En conjunto, la evolución revela que la región experimentó una reducción más pronunciada de la desigualdad que el promedio nacional, aunque con una reversión parcial en los últimos años.

Si bien está claro de lo anterior de que la provincia de Salta es más desigual que la región en su conjunto, un aspecto llamativo de estos resultados es que contradicen la expectativa extendida de que el NOA y Salta deberían ser más desiguales que el promedio del país, dado su menor nivel de desarrollo económico y su estructura productiva más fragmentada. Por el contrario, la evidencia muestra que los niveles de desigualdad del NOA son, en general, iguales o incluso inferiores a los de la Argentina urbana en su conjunto. Esta constatación obliga a ampliar la mirada hacia otras dimensiones de las disparidades sociales y económicas que no se reflejan plenamente en el coeficiente de Gini. Por

⁹ Para detalles puede consultarse el Apéndice 1.

ejemplo, las brechas de género, las diferencias entre trabajadores formales e informales, y las desigualdades por ciudadanía constituyen expresiones persistentes de segmentación social que serán abordadas en el apartado IV.3, completando así la comprensión de la desigualdad en el plano regional.

C. Brechas persistentes

La desigualdad territorial dentro de cada provincia no se agota en la comparación interprovincial ni queda bien reflejada por indicadores agregados como el Gini. Una forma directa de observarla es medir la primacía de la ciudad principal frente al resto del tejido urbano de la misma jurisdicción. La razón “ciudad principal / resto urbano” aproxima una brecha de ciudadanía (Milanovik, 2017) porque revela indirectamente, diferencias en acceso a empleo formal, densidad de servicios públicos y privados, conectividad y mercados más profundos para calificaciones medias y altas. Valores mayores que 1 indican que los hogares de la ciudad principal registran ingresos per cápita por sobre los del resto urbano; valores menores que 1 señalan lo inverso, esto es, una estructura urbana donde ciudades intermedias o polos productivos extra-capitales sostienen niveles de ingreso relativamente más altos. El interés de esta medida es doble: capta segmentación intra-provincial que no aparece en promedios y, al mismo tiempo, sugiere dónde se concentran las oportunidades efectivas para transformar ingresos en mejores condiciones materiales de vida. Una primera aproximación de este indicador lo proporciona el Gráfico 4.3.

Gráfico 4.3. Disparidad de ingreso familiar per cápita debida a brecha de ciudadanía, 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH- Total urbano.

En el extremo superior de este gráfico aparecen Tucumán, Mendoza y Salta, con razones en torno de 1,6–1,8, lo que implica que los hogares de las capitales perciben entre 60% y 80% más ingreso per cápita que los del resto urbano. Luego se ubica un grupo amplio —Jujuy, Formosa, Santa Fe, Córdoba, Chubut, Neuquén y Santiago del Estero, entre otras— con brechas del orden de 1,12–1,35, que ya expresan una primacía urbana marcada pero no extrema. Hacia el centro de la distribución se observan provincias cercanas a la unidad (por ejemplo San Juan, Santa Cruz, Río Negro, La Pampa), donde la ciudad principal y el resto urbano presentan niveles de ingreso más equilibrados. En el extremo inferior se pueden ubicar a Corrientes y Chaco, con razones por debajo de 0,8–0,75, y un conjunto cercano a

0,9 —Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Buenos Aires— donde el resto urbano supera levemente a la ciudad principal. Estos patrones confirman que la magnitud y el signo de la brecha varían de modo apreciable entre jurisdicciones, y que la localización dentro de la provincia no es neutra para el ingreso de los hogares. Estas disparidades advierten también la limitación de indicadores como el coeficiente de Gini para describir los niveles de desigualdad imperantes en un territorio determinado.

La interpretación sugiere mecanismos distintos según el tramo de la distribución. En provincias con brechas altas (Tucumán, Mendoza, Salta) predomina una estructura mono-central: la capital concentra empleo calificado, administración pública, servicios de salud y educación de mayor complejidad, redes empresarias y mercados más profundos, mientras que el resto urbano opera con mercados laborales más estrechos y menor formalidad. Donde la brecha ronda la unidad, la jerarquía urbana más bien de tipo policéntrica, con ciudades intermedias que retienen población y actividad. Cuando la razón cae por debajo de 1, el dinamismo relativo del interior urbano puede asociarse a corredores productivos o servicios especializados fuera de la capital, y a diferenciales de costos de vida que mejoran el ingreso per cápita efectivo. En todos los casos, esta brecha de ciudadanía revela una desigualdad territorial que no necesariamente se mueve en tándem con el Gini provincial y que, por lo tanto, obliga a pensar políticas con foco intra-provincial: conectividad y transporte, servicios urbanos en ciudades intermedias, diversificación productiva y formalización laboral fuera de la capital.

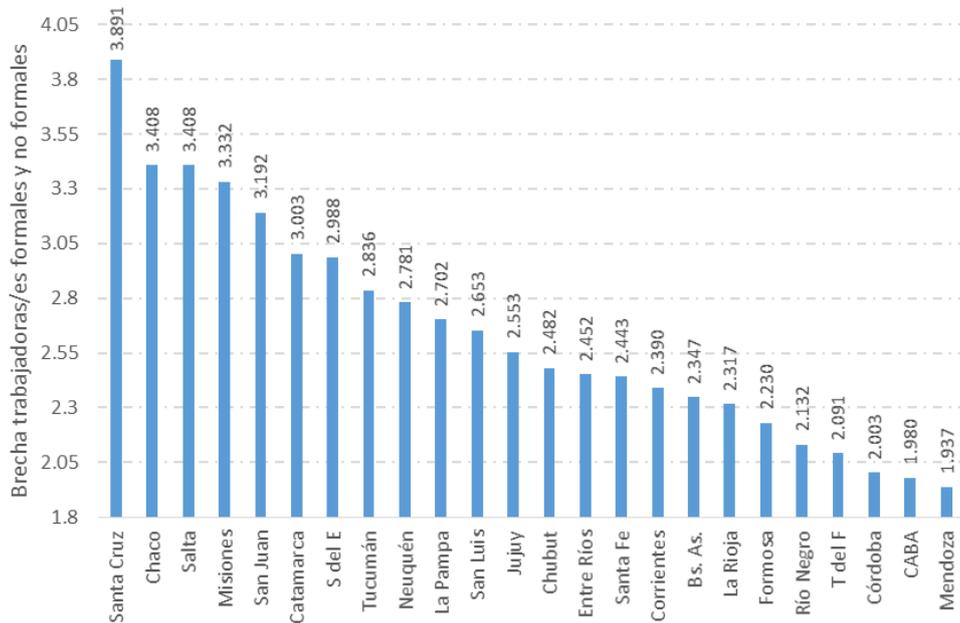
La desigualdad en Argentina se encuentra fuertemente atravesada por la segmentación del mercado laboral, un rasgo estructural señalado desde hace décadas por la literatura latinoamericana (Tokman, 1978; Paz, 2013). La comparación entre trabajadores formales e informales muestra que, más allá de los movimientos coyunturales de la economía, la inserción laboral constituye una fuente persistente de estratificación social. El Gráfico 4.4 presenta, para cada provincia, la relación entre el ingreso medio de los trabajadores formales y el de los no formales, medida que ofrece una visión clara de la magnitud de esta brecha. Valores cercanos a dos indican que los formales perciben, en promedio, el doble que los informales; valores mayores, como se observan en varias provincias, señalan una distancia aún más profunda que reproduce mecanismos de desigualdad intergeneracional.

La evidencia empírica es contundente: en todas las provincias los ingresos de los trabajadores formales superan con amplitud a los de los informales, con un rango que va de 1,9 en Mendoza a casi 3,9 en Santa Cruz. En este extremo se ubican también Chaco y Salta, con brechas de 3,4, lo que significa que un trabajador formal gana más de tres veces lo que percibe un informal en la misma provincia. En posiciones intermedias aparecen provincias como Córdoba, CABA y Río Negro, donde los ingresos formales duplican a los informales, confirmando que incluso en jurisdicciones con mercados de trabajo más dinámicos y diversificados, la brecha no desaparece. El patrón general confirma una regularidad estructural: la informalidad no es un fenómeno marginal, sino una característica constitutiva del mercado laboral argentino, y la penalidad salarial asociada a ella se mantiene elevada y estable en el tiempo.

En este contexto se hace muy difícil pensar que la informalidad responda a una situación voluntaria inducida por fuerte presión del Estado, como sostiene una parte no menor de la literatura de informalidad laboral. Interpretar estas diferencias implica volver sobre una de las principales hipótesis del estructuralismo según la cual la informalidad no podría explicarse como una “elección” de los trabajadores o como un estadio transitorio hacia la formalidad, como sugerían las visiones dualistas más clásicas, sino como una trampa estructural que combina baja productividad, limitada cobertura de protección social y escasas oportunidades de movilidad. La brecha de ingresos observada en el Gráfico 4.4 sugiere que el acceso a la formalidad define trayectorias de vida muy diferentes: estabilidad frente a precariedad, protección social frente a vulnerabilidad, acumulación frente a subsistencia. La magnitud de estas disparidades laborales exige que la discusión sobre desigualdad en Argentina no se

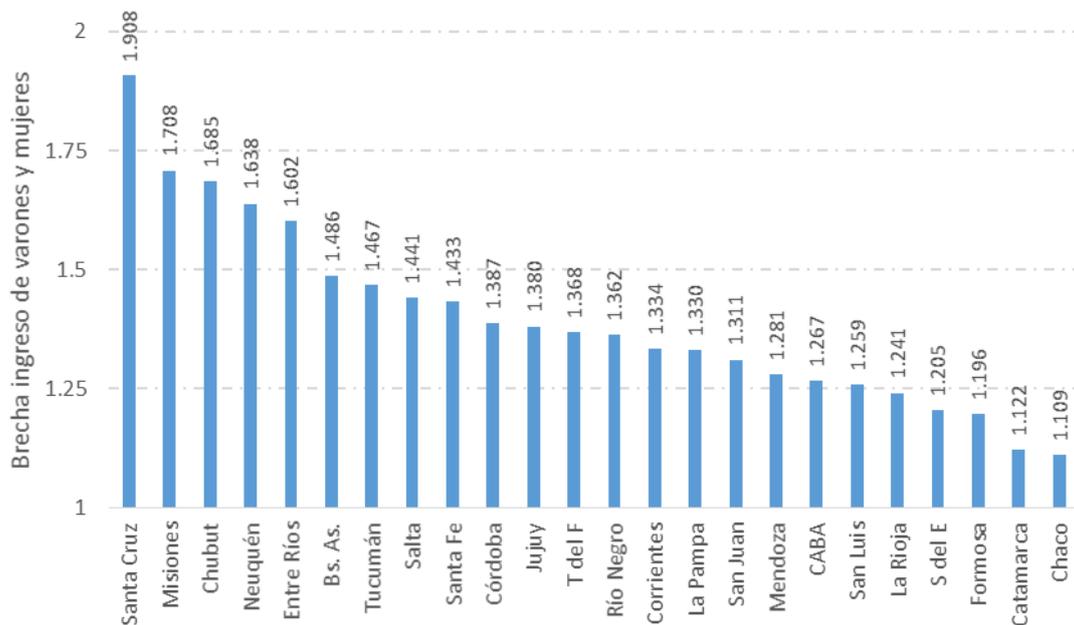
reduzca al plano de la distribución del ingreso agregado, sino que incorpore de manera explícita la dimensión de la inserción ocupacional, clave para entender las condiciones materiales de vida en la región y en provincias como Salta.

Gráfico 4.4. Disparidad de ingreso laboral debida a brecha formalidad del puesto de trabajo, 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH- Total urbano.

Gráfico 4.5. Disparidad de ingreso entre varones y mujeres, 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH- Total urbano.

El análisis de la desigualdad económica no puede omitir la dimensión de género, ya que las diferencias sistemáticas entre varones y mujeres atraviesan tanto el mercado de trabajo remunerado como la distribución de los ingresos no laborales. El Gráfico 4.5 presenta la relación entre los ingresos medios de varones y mujeres considerando todas las fuentes de recursos monetarios y, de manera deliberada,

incluyendo también los ingresos nulos. Esta decisión metodológica es central porque permite captar no sólo la brecha salarial entre quienes participan activamente en el mercado laboral, sino también las consecuencias de la mayor inactividad estadística femenina, fenómeno documentado desde hace décadas en la región y vinculado a la división del trabajo por género. Como señalan, entre tantos otros autores, Rodríguez Enríquez (2015) y CEPAL (2025), las mujeres dedican proporcionalmente más tiempo al trabajo de cuidado y a las tareas domésticas no remuneradas, lo que limita sus posibilidades de generar ingresos propios y refuerza la dependencia económica.

Los resultados muestran que, en ninguna provincia, las mujeres alcanzan niveles de ingreso equivalentes a los varones. En el extremo superior de la brecha se ubican provincias como Santa Cruz, Misiones y Chubut, donde los varones obtienen ingresos entre un 60% y un 70% más altos que las mujeres. Incluso en provincias con menores diferencias, como Chaco, Catamarca o Formosa, los varones superan a las mujeres en un rango de 10% a 15%. Estas brechas reflejan tanto desigualdades en la participación —menor proporción de mujeres insertas en empleos de jornada completa y en ocupaciones de mayor calificación— como desigualdades en la remuneración para puestos similares, lo que constituye evidencia de discriminación de género en el mercado laboral. La literatura sobre segmentación del trabajo en Argentina sugiere que estas diferencias se reproducen de manera estable en el tiempo, pese a las mejoras en la educación femenina y a la expansión del empleo asalariado en las últimas décadas.

En conjunto, el Gráfico 4.5 revela que la brecha de género en ingresos sigue siendo una expresión persistente de desigualdad estructural en Argentina. Su importancia excede la comparación monetaria inmediata, ya que la menor capacidad de generación de ingresos propios limita la autonomía económica de las mujeres y reproduce desigualdades en el acceso a derechos sociales. Además, la inclusión de los ingresos nulos muestra con claridad cómo la inactividad estadística femenina no es un “vacío” en términos de trabajo, sino que responde a la asignación social del tiempo de cuidado no remunerado. Este hallazgo conecta la desigualdad de género con la estructura del mercado de trabajo y con la organización social del cuidado, dos ámbitos que la investigación regional viene señalando como nodales para explicar la persistencia de brechas en contextos de transformaciones sociales profundas.

D. Nuevamente indicadores sintéticos

La Tabla 4.1 resume distintos indicadores sintéticos de desigualdad para las provincias argentinas, lo que permite observar la heterogeneidad territorial en la distribución del ingreso.¹⁰ Cada indicador captura un ángulo diferente: el coeficiente de Gini mide la concentración global y es el más utilizado en comparaciones internacionales; el índice de Theil, además de sintetizar la desigualdad, permite descomponerla en componentes “entre” y “dentro” de los grupos; el índice de Palma compara el ingreso del 10% más rico con el 40% más pobre, focalizando en algunos “extremos” de la distribución; y la razón P90/P10 refleja la brecha entre los percentiles 90 y 10, proporcionando una medida intuitiva de cuánto más perciben los hogares de ingresos altos respecto de los de ingresos bajos. La combinación de estos indicadores, que en promedio ubican la desigualdad nacional en un Gini de 0,58, un Theil de 0,64, un Palma de 5,8 y una razón P90/P10 de 12,2, ofrece un panorama más completo que el uso

¹⁰ Una explicación un tanto más conceptual de los indicadores usados puede consultarse en el Apéndice 1, sección A.1.

aislado de cualquiera de ellos y permite captar matices relevantes en la comparación entre jurisdicciones.¹¹

Tabla 4.1. Indicadores sintéticos de desigualdad. Jurisdicciones (provincias de Argentina, 2024)

Jurisdicción	Theil	Gini	Palma	P90/P10
CABA	0.474	0.525	5.8	20.9
Bs. As.	0.581	0.556	5.1	11.5
Catamarca	0.517	0.510	4.5	7.1
Córdoba	0.611	0.564	5.1	11.4
Corrientes	0.690	0.540	3.9	6.8
Chaco	0.619	0.532	4.8	6.6
Chubut	0.557	0.550	6.7	17.3
Entre Ríos	0.601	0.558	5.3	10.4
Formosa	0.321	0.394	2.8	4.5
Jujuy	0.519	0.498	3.5	6.6
La Pampa	0.627	0.574	7.5	18.1
La Rioja	0.271	0.366	2.8	4.4
Mendoza	0.587	0.537	4.9	9.1
Misiones	0.605	0.561	6.4	10.5
Neuquén	0.615	0.576	7.2	16.5
Río Negro	0.459	0.502	3.8	9.6
Salta	0.632	0.535	4.3	6.9
San Juan	0.509	0.510	4.4	9.0
San Luis	0.465	0.497	5.0	9.7
Santa Cruz	0.537	0.545	7.0	14.9
Santa Fe	0.547	0.543	4.5	12.2
Santiago del Estero	0.439	0.472	4.3	6.8
Tucumán	0.513	0.497	3.7	6.8
Tierra del Fuego	0.625	0.578	7.1	19.0
Total	0.640	0.579	5.8	12.2

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH- Total urbano.

Apelar a medidas similares de otros países es una de las maneras posibles para juzgar el nivel de desigualdad imperante en Argentina y sus jurisdicciones. Así, el registro del coeficiente de Gini de 2024 (Tabla 4.1) obtenido para el país en su conjunto, ubica a la Argentina como un país de desigualdad intermedia. Concretamente sitúa al país en el puesto 95 de los casi 200 países presentes en la base de datos de desigualdad mundial WDI.¹² Por su parte, las provincias del NOA y Salta en particular, con niveles más bajos que la media nacional, comparten un nivel de desigualdad cercano al de países tales como Mongolia, Etiopía y Malí, y arrojan niveles superiores a 15 puntos Gini de los países más igualitarios del mundo.

La Tabla 4.1 muestra diferencias notables entre provincias. Los ordenamientos difieren según el indicador que se consulte. Los valores más altos del índice de Theil, por ejemplo, se registran en

¹¹ A diferencia de los indicadores anteriores, estos que figuran en la Tabla 4.1 fueron calculados luego de haber ajustado el ingreso familiar per cápita de acuerdo al procedimiento descrito con cierto detalle en el Apéndice 1, sección A.2.

¹² La Base de Datos Mundial sobre Desigualdad (WDI) se creó inicialmente como la Base de Datos Mundial de Ingresos Más Altos (WTID) en enero de 2011 con el objetivo de proporcionar acceso fácil y gratuito a todas las series existentes. Gracias a la contribución de más de cien investigadores, la WTID se amplió para incluir series sobre desigualdad de ingresos en más de treinta países, abarcando gran parte del siglo XX y principios del XXI, con más de cuarenta países adicionales actualmente en estudio. Para detalles, se puede visitar el sitio: <https://wid.world/wid-world/>.

Corrientes (0,69), Salta (0,63) y Tierra del Fuego (0,63), lo que indica una fuerte desigualdad del ingreso en estos territorios. En contraste, provincias como La Rioja (0,27) y Formosa (0,32) presentan niveles de desigualdad muy bajos en esta medida. Por su parte, para el coeficiente de Gini La Pampa (0,57), Neuquén (0,58) y Tierra del Fuego (0,58) aparecen entre las provincias más desiguales, mientras que Formosa (0,39) y La Rioja (0,37) figuran entre las menos desiguales. Si bien este ordenamiento resulta analíticamente interesante, el cálculo de este índice ayudará más al informar en cuánto los diferenciales *entre* jurisdicciones o *dentro* de las mismas.

La descomposición del índice de Theil sugiere que las diferencias de ingresos entre jurisdicciones explican sólo una proporción menor de la desigualdad. La parte mayor se origina en el interior de cada una de ellas. Para el año 2025, el componente dentro de los grupos (*within*) alcanza a explicar un 86%, de la desigualdad de ingresos, mientras que el componente entre grupos (*between*) el 14% restante. Esta distribución indica que las disparidades territoriales son importantes y explican una parte significativa de la desigualdad total, pero aún más lo son las brechas internas —entre hogares de una misma provincia o región—, las que tienen un peso sustantivo. En otras palabras, aun si se eliminaran por completo las diferencias promedio entre regiones, seguiría existiendo un nivel elevado de desigualdad dentro de cada una, lo que pone de manifiesto la complejidad estructural del problema.

El índice de Palma acentúa la posición de desigualdad de las provincias del Sur, donde el 10% más rico percibe ingresos más de 7 veces más alto que el 40% más pobre. Esto muestra una situación de ingresos de sectores medio-bajos en clara desventaja con respecto a los ingresos más altos. La razón P90/P10, por último, muestra su extremo en CABA (20,9), seguida de La Pampa (18,1) y Tierra del Fuego (19,0), mientras que las brechas más estrechas corresponden a Formosa (4,5) y La Rioja (4,4). Aunque los distintos indicadores no siempre coinciden en el ranking, el conjunto permite identificar provincias con desigualdad persistentemente alta en más de una métrica, como las patagónicas, frente a otras donde la desigualdad es sistemáticamente baja, como Formosa y La Rioja. También ayuda a entender por qué indicadores agregados como el Gini arrojan valores más bajos a pesar de tener altas tasas de pobreza.

La lectura comparada de estos resultados muestra que la desigualdad no sigue un patrón lineal en función del nivel de desarrollo económico (mostrado en Gráfico 2.1). Algunas provincias de mayor ingreso per cápita, como Neuquén o Tierra del Fuego, exhiben desigualdad elevada, lo que sugiere que el dinamismo productivo en sectores como hidrocarburos o servicios especializados no garantiza una distribución más equitativa. Por el contrario, provincias con altos niveles de pobreza estructural como Formosa y La Rioja presentan indicadores de desigualdad muy bajos, lo que refleja más homogeneidad en ingresos reducidos que mejoras sustantivas en las condiciones materiales de vida. En síntesis, la desigualdad provincial en Argentina combina casos de pobreza con baja desigualdad y riqueza con alta desigualdad, lo que refuerza la necesidad de analizar en paralelo la evolución de la pobreza estructural y de las brechas persistentes. En el próximo apartado se retomarán estas tensiones para plantear las conclusiones de la sección y su vínculo con el resto del informe.

E. Conclusiones de la sección

La evolución de la desigualdad económica en la Argentina y en particular en el NOA y en la provincia de Salta muestra una paradoja que a primera vista desconcierta. Mientras que la región aparece de manera sistemática en desventaja cuando se observan niveles de pobreza o desarrollo económico, el coeficiente de Gini no revela diferencias significativas con respecto al promedio nacional y, en algunos casos, hasta arroja valores más bajos. Este resultado, que podría interpretarse como una señal positiva en términos de equidad, en realidad refleja un fenómeno muy distinto: la desigualdad es menor

porque el conjunto de la distribución se encuentra “aplanado” hacia abajo. Dicho de otro modo, en las provincias del norte argentino la ausencia de sectores de ingresos altos reduce la brecha relativa entre ricos y pobres, pero lo hace a costa de niveles generales de ingresos notablemente más bajos. Así, el Gini más bajo no expresa mayor equidad distributiva, sino una homogeneidad social de ingresos, donde los extremos de la distribución se encuentran más cerca entre sí porque el techo es mucho más bajo que en el resto del país.

En una mirada de largo plazo, la desigualdad de ingresos en la Argentina revela una trayectoria marcada por fuertes oscilaciones coyunturales y, al mismo tiempo, por una notable persistencia estructural, con tendencia al alza. El recorrido desde mediados de los años setenta hasta la actualidad muestra un aumento sostenido durante los años ochenta, un pico histórico en la crisis de 2001–2002 con un Gini superior a 0,53, una reducción significativa en la década siguiente al calor del superciclo de las commodities y de políticas redistributivas, y una posterior estabilización en torno a 0,44–0,45 desde mediados de la década de 2010. Lo llamativo de este itinerario es que, a pesar de la magnitud de las crisis y de los ciclos expansivos, la desigualdad nunca retornó a los valores moderados de los setenta, consolidándose en un nivel estructuralmente más alto. Este fenómeno confirma que la distribución del ingreso en la Argentina responde a un conjunto de determinantes de largo plazo — estructura productiva, segmentación laboral, poder de negociación de los actores sociales— que exceden el alcance de las políticas coyunturales y que condicionan la persistencia de las brechas regionales y sociales observadas en los apartados siguientes.

La persistencia de este fenómeno puede observarse en las series de los últimos 15 años, en las cuales el Gini nacional y el regional se comportan como un “serrucho” con pequeñas oscilaciones alrededor de un nivel casi inmutable. Lo verdaderamente significativo de este estancamiento no es su falta de atractivo gráfico, sino lo que revela acerca de la rigidez estructural de la desigualdad. Argentina ha atravesado en ese período ciclos de crecimiento, recesión, inflación, políticas expansivas y contractivas, y aun así la distribución del ingreso se mantuvo prácticamente inalterada. Esto habla de un límite estructural de las políticas públicas: incluso con mejoras coyunturales en empleo o transferencias sociales, la concentración del ingreso no cede de manera sustantiva. El caso del NOA y de Salta, con desigualdades similares o menores que el promedio nacional, expone entonces un “empate negativo”: más pobreza, menor desarrollo económico y, al mismo tiempo, una desigualdad que no se dispara porque los ingresos de la mayor parte de la población permanecen anclados en niveles muy bajos.

Ahora bien, si el coeficiente de Gini no logra captar la especificidad de las desigualdades en Salta y en el NOA, una mirada a las brechas internas ofrece un panorama más revelador. Allí se aprecian diferencias marcadas entre el Gran Salta y el resto de la provincia, entre trabajadores formales e informales, e incluso entre mujeres y varones en el mercado laboral. Estas desigualdades “ocultas” muestran que la igualdad aparente en el agregado convive con profundas fracturas sociales en el interior de cada jurisdicción. Por ejemplo, el ingreso per cápita del interior salteño es sustancialmente menor al de la capital provincial, y la brecha salarial entre la informalidad y la formalidad laboral supera los treinta puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con la desigualdad de género: en la región, las mujeres se concentran en ocupaciones de baja remuneración y alta precariedad, lo que amplifica su vulnerabilidad económica. Estas brechas ponen de relieve que la igualdad que sugieren los indicadores agregados es, en rigor, una ilusión estadística: bajo esa superficie se esconde un entramado complejo de desigualdades múltiples que alimentan la persistencia de la pobreza y dificultan cualquier estrategia de desarrollo inclusivo.

El recorrido realizado en esta sección confirma que la desigualdad de ingresos en la Argentina y en el NOA presenta un comportamiento obstinadamente estable, con valores del coeficiente de Gini que

apenas varían y que ubican a la región en una posición de menor desigualdad relativa en comparación con el promedio nacional. Esta aparente “ventaja” esconde, sin embargo, una paradoja inquietante: la menor desigualdad no surge de una distribución más igualitaria de la riqueza, sino de la ausencia de sectores de ingresos altos que eleven el promedio. En consecuencia, la homogeneidad que muestran los indicadores verticales no expresa un mayor grado de cohesión social, sino más bien una nivelación hacia abajo, característica de sociedades con techos de ingresos bajos y con pocos sectores dinámicos capaces de traccionar al conjunto. Esta constatación pone de relieve los límites de los indicadores agregados para captar la verdadera magnitud de la desigualdad en contextos provinciales y regionales.

La descomposición del Theil muestra que la desigualdad argentina combina tanto disparidades regionales como internas a cada territorio. El hecho de que el componente “entre grupos” sea mayor que el “dentro de los grupos” evidencia que la brecha territorial sigue siendo un rasgo central de la distribución del ingreso, aunque no exclusivo. Esto refuerza la idea de que las políticas deben ser diseñadas en dos niveles: por un lado, con estrategias de desarrollo regional que reduzcan los desequilibrios interprovinciales, y por otro, con políticas redistributivas y de inclusión social que atiendan las desigualdades persistentes dentro de cada jurisdicción.

La conclusión general de esta sección es que la desigualdad en Salta y en el NOA no puede ser entendida únicamente como un problema de dispersión estadística entre ricos y pobres, sino como un entramado complejo de fracturas sociales y territoriales. Mientras los indicadores verticales permanecen arrojan resultados contraintuitivos, los horizontales exponen diferencias profundas en ciudadanía, en posición laboral y en género que condicionan las trayectorias vitales de amplios sectores de la población. Esto implica que cualquier estrategia orientada a reducir la desigualdad no puede limitarse a las transferencias monetarias o a la redistribución fiscal, sino que debe abordar de manera integral estas fracturas estructurales que sostienen la persistencia de la pobreza. De este modo, la sección sobre desigualdad se enlaza con la siguiente, dedicada a la pobreza estructural, en la medida en que muestra que las privaciones de largo plazo no son un fenómeno aislado, sino la consecuencia directa de una desigualdad que se reproduce tanto en la verticalidad de los ingresos como en las líneas horizontales que dividen a la sociedad.

Apéndice 1. Nota metodológica

En este informe se presentan comparaciones del coeficiente de Gini entre Argentina, la región del NOA y la provincia de Salta. Una primera aclaración metodológica es necesaria: al calcularse el indicador para el total del país, este incluye naturalmente a las regiones y provincias que lo componen. En consecuencia, cuando se contrasta “Argentina” con “NOA” y con “Salta” se produce una superposición que tiende a atenuar las diferencias relativas. Para atender a este problema se estimó una descomposición excluyente que distingue entre “Argentina sin NOA”, “NOA sin Salta” y “Salta” como categorías independientes. Este procedimiento, si bien resulta menos intuitivo para la lectura general, permite comprobar la consistencia de los resultados: las desigualdades observadas en Salta no se deben a un efecto de agregación estadística, sino que reflejan un patrón propio.

A.1. Indicadores sintéticos de desigualdad¹³

En esta sección se utilizan cuatro indicadores sintéticos que resumen distintos aspectos de la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini mide la distancia entre la distribución observada y una hipotética de igualdad perfecta; varía entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad máxima). Su ventaja es que utiliza información de toda la distribución y cumple con el principio de transferencia (si se transfiere ingreso de un rico a un pobre, la desigualdad disminuye). Sin embargo, pone mayor peso en la parte media y puede dar el mismo valor en distribuciones muy distintas, lo que limita su capacidad de señalar en qué tramo de la población se concentran las diferencias.

El índice de Theil, derivado de la teoría de la entropía, puede descomponerse en componentes “entre” y “dentro” de grupos, lo que permite evaluar cuánto de la desigualdad se explica por diferencias regionales, sectoriales o de otro tipo. A diferencia del Gini, existen versiones del índice sensibles a los cambios en la parte baja (Theil L) o en la parte alta (Theil T) de la distribución. Su principal limitación es que resulta menos intuitivo para el público general, ya que no se traduce en una brecha fácilmente comprensible, y sus valores no están acotados en un rango fijo.

Dos indicadores ponen el foco en los extremos de la distribución. El índice de Palma compara la participación en el ingreso del 10% más rico con la del 40% más pobre, bajo la premisa de que los sectores intermedios tienden a mantener una participación relativamente estable en la mayoría de los países. De este modo, los cambios en el índice reflejan fundamentalmente variaciones en la cúspide y en la base. La razón P90/P10 expresa cuántas veces es mayor el ingreso del hogar ubicado en el percentil 90 respecto del percentil 10, ofreciendo una lectura sencilla e inmediata de la brecha entre sectores altos y bajos (por ejemplo, un valor de 6 implica que el ingreso del percentil 90 es seis veces mayor que el del 10). Ambos indicadores son de fácil interpretación y útiles para destacar desigualdades extremas, pero comparten la limitación de ser insensibles a lo que ocurre en la mayoría intermedia de la población.

En síntesis, cada medida ilumina un aspecto distinto del fenómeno y presenta fortalezas y debilidades. Por ello, en lugar de privilegiar un único indicador, resulta más apropiado considerarlos de manera complementaria para obtener una visión más completa de la desigualdad.

Estos indicadores no son intercambiables, sino complementarios. El Gini ofrece una visión global, pero puede enmascarar diferencias relevantes en los extremos. El Theil permite profundizar en la desigualdad territorial o sectorial gracias a su propiedad de descomposición. El Palma concentra la atención en la relación entre ricos y clase media-pobres, y el P90/P10 (entre muy ricos y muy pobres)

¹³ Este apartado está basado en el trabajo de Trapeznikova. (2019).

resulta útil por su sencillez interpretativa, en especial en ámbitos no especializados. Considerados en conjunto, los cuatro indicadores brindan un panorama más completo y matizado de la desigualdad que el que podría derivarse del uso aislado de cualquiera de ellos.

La tabla siguiente ofrece una síntesis de las fortalezas y debilidades de cada uno de los indicadores usados en el presente informe.

Indicador	Fortalezas	Limitaciones
Gini	Usa toda la distribución; cumple con el principio de transferencia; muy difundido y comparable internacionalmente.	Menos intuitivo; pone más peso en la parte media; puede dar el mismo valor en distribuciones muy distintas.
Theil	Se descompone en “entre” y “dentro” de grupos; versiones sensibles a cambios en la base (L) o en la cúspide (T).	Poco intuitivo; valores no acotados en 1; comparabilidad más limitada.
Palma	Destaca los extremos (10% superior vs. 40% inferior); refleja cambios en los polos de la distribución.	Ignora lo que ocurre en los sectores intermedios.
P90/P10	Fácil de interpretar; muestra directamente la brecha entre hogares altos y bajos.	Solo capta diferencias en dos puntos de la distribución; no informa sobre los sectores intermedios.

A.2. Ajuste de ingresos por decil para corregir la subdeclaración en encuestas de hogares

Las encuestas a hogares, como la EPH en Argentina, constituyen la fuente primaria para estimar indicadores de pobreza y desigualdad. Sin embargo, numerosos estudios han documentado su vulnerabilidad frente a la subdeclaración de ingresos, en particular en los estratos altos de la distribución. Este sesgo puede responder tanto a omisiones deliberadas como a problemas de cobertura (no respuesta de hogares de altos ingresos), además de limitaciones inherentes al diseño muestral. El resultado es que la desigualdad tiende a estar subestimada y que los análisis distributivos se ven distorsionados.

En este contexto, una estrategia metodológica replicable consiste en aplicar factores de corrección diferenciados por decil de ingreso per cápita, bajo el supuesto, ampliamente respaldado, de que los errores de medición no son aleatorios sino crecientes con el nivel de ingreso. Estudios recientes como Lustig (2017) y el equipo del World Inequality Lab (Alvaredo et al., 2017) recomiendan este procedimiento en países sin registros fiscales individualizados, y el proyecto CEQ (*Commitment to Equity*) lo ha institucionalizado en numerosos estudios comparativos. La lógica es generar escenarios de sensibilidad que reflejen de manera más fiel la verdadera distribución del ingreso.

En Argentina, un antecedente riguroso y actualizado es Albina et al. (2024). En ese trabajo, los autores combinan microdatos de la EPH con registros administrativos de diversa procedencia: salarios formales procedentes del Sistema integrado de Pensiones y de la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado (SIPA y MLER, respectivamente), ingresos de monotributistas y autónomos (provenientes de la oficina de impuestos, antigua AFIP), del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) para jubilaciones y

pensiones, transferencias sociales y estadísticas tributarias tabuladas para el extremo superior. Con esa base construyen coeficientes de ajuste diferenciados por decil que permiten estimar una distribución más precisa. Los resultados son ilustrativos: el ingreso equivalente ajustado resulta 62 % superior al captado originalmente por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); el coeficiente de Gini pasa de 41,1 a 53,1; y la participación del decil superior en el ingreso nacional aumenta de 30,6 % a 43,7 %. El patrón de corrección sigue una curva en “J” aplanada: incrementos del orden del 44 % en el primer decil, ajustes mínimos o incluso negativos en los estratos intermedios, y un crecimiento progresivo hasta 122 % en el decil más alto.

Sobre la base de esta evidencia, en el presente informe se adoptó una estrategia de ajuste por decil aplicada a la variable de ingreso familiar per cápita. Los factores de corrección se derivan de los resultados de Albina et al. (2024) y se implementan con un doble propósito: mejorar la fidelidad empírica de los indicadores y facilitar ejercicios de sensibilidad comparables con la literatura internacional reciente. Aunque no reemplaza el acceso a datos fiscales individuales, esta estrategia representa un avance sustantivo frente a la práctica de trabajar con datos sin corregir o con escalas homogéneas, y contribuye a reforzar la validez de los resultados que se presentan a lo largo del informe.

Apéndice 2. Democracia, federalismo y transformaciones socioeconómicas en Argentina y Salta (1983–2024)

El retorno a la vida democrática en 1983 abrió un ciclo de más de cuatro décadas en el que la Argentina atravesó profundas transformaciones económicas y sociales. Durante este período se sucedieron etapas de crecimiento y de crisis, de mayor y menor intervención estatal, y de cambios en la relación entre Nación y provincias. El análisis de estos procesos resulta indispensable para comprender la evolución de la pobreza y la desigualdad en el país y, particularmente, en el Noroeste y en Salta.

A. 1. Del retorno a la democracia a la crisis de 2001

La herencia del gobierno militar (1976–1983) fue determinante: alto endeudamiento externo, desindustrialización y cambios que pueden juzgarse desfavorables en el mercado laboral. El nuevo gobierno democrático debió afrontar esas restricciones en un contexto de inflación elevada y escasez de divisas. El Plan Austral de 1985 permitió una estabilización inicial, con caída de la inflación y cierta reactivación económica, pero rápidamente se reveló insuficiente frente a las presiones externas y al déficit fiscal. La hiperinflación de 1989 marcó un quiebre y derivó en un traspaso anticipado del poder presidencial.

La década de 1990 se estructuró en torno al régimen de Convertibilidad, que fijó la paridad entre el peso y el dólar. El nuevo esquema se acompañó de un proceso de privatizaciones, apertura comercial y liberalización financiera. En los primeros años se logró reducir drásticamente la inflación y atraer inversiones, pero a costa de un aumento del desempleo, mayor precariedad laboral y una creciente vulnerabilidad externa. La combinación de crisis internacionales y endeudamiento creciente desembocó en el colapso de 2001, con más de la mitad de la población en situación de pobreza y una profunda crisis política e institucional.

A. 2. Reconfiguración del rol del Estado (2003-2015)

Tras la crisis, se produjo un cambio de rumbo en la política económica. La reestructuración de la deuda, el pago al FMI y el aprovechamiento del superciclo de commodities brindaron un contexto favorable. Entre 2003 y 2008 la economía creció a tasas elevadas, se expandió el empleo registrado y los indicadores de pobreza y desigualdad mostraron una fuerte mejora.

La crisis financiera internacional de 2008 marcó un punto de inflexión: la tasa de crecimiento se moderó y comenzaron a evidenciarse tensiones fiscales y externas. Sin embargo, la expansión de las transferencias sociales, la ampliación de derechos laborales y la recuperación del rol estatal en sectores estratégicos (energía, seguridad social) permitieron mantener mejoras en la distribución del ingreso. Hacia 2015, aunque con avances significativos en inclusión social, persistían desequilibrios macroeconómicos que condicionaban la sostenibilidad de los logros alcanzados.

A. 3. Nuevo ciclo de endeudamiento y crisis múltiples (2015-2024)

A partir de 2015 se implementaron políticas de apertura financiera y reducción de regulaciones, con un rápido incremento del endeudamiento externo. El acuerdo con el FMI de 2018 representó un nuevo ciclo de dependencia financiera y estuvo acompañado por recesión, inflación creciente y deterioro de los de la situación social reflejada en varios indicadores.

Desde 2019, la economía enfrentó un escenario especialmente complejo: una deuda externa abultada, la pandemia de COVID-19 con sus impactos sanitarios y laborales, y la fuerte sequía de 2022 que redujo las exportaciones agropecuarias. Estos factores limitaron la disponibilidad de divisas, afectaron la estabilidad macroeconómica y contribuyeron al retorno de niveles de pobreza cercanos al 50% hacia 2024. La recurrencia de crisis puso en evidencia las dificultades estructurales del país para consolidar un sendero sostenido de desarrollo inclusivo.

A. 4. La provincia de Salta en perspectiva

La trayectoria de Salta en estas cuatro décadas muestra la estrecha vinculación entre las dinámicas nacionales y el desarrollo provincial. En los años noventa, la privatización de empresas provinciales y el endeudamiento redujeron la autonomía fiscal, mientras que las inversiones privadas se concentraron en sectores estratégicos (energía, agroindustria, servicios) sin transformar de manera estructural la matriz productiva provincial.

En la etapa de crecimiento nacional posterior a 2003 la provincia experimentó una reducción significativa de la pobreza, pero no logró superar su dependencia de los recursos y transferencias nacionales. Los procesos de endeudamiento provincial en 2012 y 2016–2017 ilustran esa fragilidad fiscal. Más recientemente, la disponibilidad de recursos como litio y cobre posiciona a Salta en el mapa de la transición energética global, pero al mismo tiempo abre dilemas en torno a la regulación ambiental, la distribución territorial de beneficios y la sostenibilidad de largo plazo.

A. 5. Conclusión

La breve revisión histórica realizada aquí muestra que la evolución de la pobreza y la desigualdad en la Argentina, y en Salta en particular, ha estado marcada por los vaivenes macroeconómicos, los cambios en la inserción internacional y las estrategias de política pública adoptadas en cada período. Los momentos de mejora social han tendido a ser frágiles frente a crisis externas, tensiones fiscales y disputas políticas.

Situar el análisis contemporáneo en este marco de largo plazo permite entender que la pobreza no es un fenómeno exclusivamente coyuntural, sino la expresión de continuidades estructurales en el modelo de desarrollo, en las relaciones federales y en la distribución del ingreso entre los actores sociales.

Línea de tiempo: democracia, economía y pobreza en Argentina y Salta (1983–2024)

1983–1989 | Retorno a la democracia y crisis de deuda

Transición democrática con fuerte herencia de endeudamiento y desindustrialización.

Plan Austral (1985): estabilización parcial, inflación contenida, pero vuelta a la inestabilidad.

Hiperinflación (1989): aumento de la pobreza y crisis política.

1990–2001 | Convertibilidad y colapso

Privatizaciones, apertura externa y paridad peso–dólar.

Reducción transitoria de inflación, pero aumento del desempleo.

Crisis internacionales (1994, 1998).

Colapso de 2001: 50% de pobreza, desempleo en dos dígitos, estallido social.

2003–2015 | Superciclo de commodities y expansión del Estado

Reestructuración de deuda y cancelación con FMI.

Crecimiento económico + empleo formal: fuerte reducción de pobreza y desigualdad (2003–2008).

Crisis global 2008: menor dinamismo.

Políticas sociales, estatización de sectores estratégicos: inclusión social, pero con tensiones fiscales.

2015–2019 | Nuevo endeudamiento

Liberalización financiera y apertura externa.

Endeudamiento acelerado, acuerdo con FMI (2018).

Inflación, recesión y aumento de la pobreza.

2019–2024 | Pandemia, sequía y persistencia de la crisis

COVID-19 y sequía de 2022 golpean ingresos y reservas.

Disputas políticas internas: mayor inestabilidad.

Pobreza vuelve a niveles cercanos al 50%.

Salta (1983–2024)

Dependencia histórica de transferencias nacionales.

Privatizaciones en la década de 1990: concentración de capital en sectores externos a la provincia.

Endeudamiento provincial (2012, 2016–17).

Potencial de litio y cobre abre nuevos dilemas de desarrollo y distribución

V. Cuatro décadas de pobreza estructural en la provincia de Salta

La provincia de Salta constituye un caso especialmente revelador para estudiar la pobreza estructural en la Argentina, tanto por la persistencia de privaciones materiales en niveles superiores al promedio nacional como por la fuerte heterogeneidad interna que la distingue dentro del NOA.

La diversidad de entornos productivos y geográficos —una capital metropolitana en crecimiento, zonas agrícolas dinámicas, áreas rurales de muy baja densidad, la Puna y el Chaco salteño, departamentos habitados por poblaciones indígenas con altos niveles de pobreza estructural, etc.— genera contrastes marcados que se reflejan en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas a lo largo de los últimos cuarenta años. El análisis de los censos de población 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022 permite reconstruir la trayectoria provincial e intraprovincial y situarla frente a la evolución del país y de la región, atendiendo a los cambios en los niveles de prevalencia, pero también en la intensidad y la severidad de las privaciones.

La sección se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se describe la evolución de la pobreza estructural en Salta en el marco nacional y regional. Luego se examina la distribución departamental de las privaciones, con énfasis en los patrones espaciales de desigualdad. En tercer lugar, se analizan las dimensiones específicas del NBI más críticas para la provincia, explorando cómo han cambiado en el tiempo. Finalmente, se incorporan dos hipótesis de carácter más analítico: por un lado, la relación entre incidencia e intensidad de la pobreza estructural, y por otro, la posibilidad de procesos de convergencia entre departamentos, de modo que las áreas inicialmente más rezagadas hayan registrado avances relativos más acelerados. También se explora, aunque superficialmente, la correlación existente entre pobreza y mortalidad infantil a nivel departamental dado que se aprecia un comportamiento que se considera conveniente destacar.

A. Evolución de la pobreza en perspectiva histórica

Cualquier análisis de la pobreza estructural exige situar la mirada en un horizonte de largo plazo y en un conjunto de privaciones materiales elementales —vivienda, condiciones sanitarias, hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia— que afectan de manera directa la reproducción cotidiana de los hogares y configuran un patrón de desventaja que difícilmente se modifica con oscilaciones coyunturales en los ingresos. A diferencia de los indicadores monetarios, sujetos a la volatilidad propia de las crisis y recuperaciones económicas, las privaciones censales revelan déficits persistentes que se acumulan en el tiempo y que constituyen lo que aquí denominamos núcleos de privación.

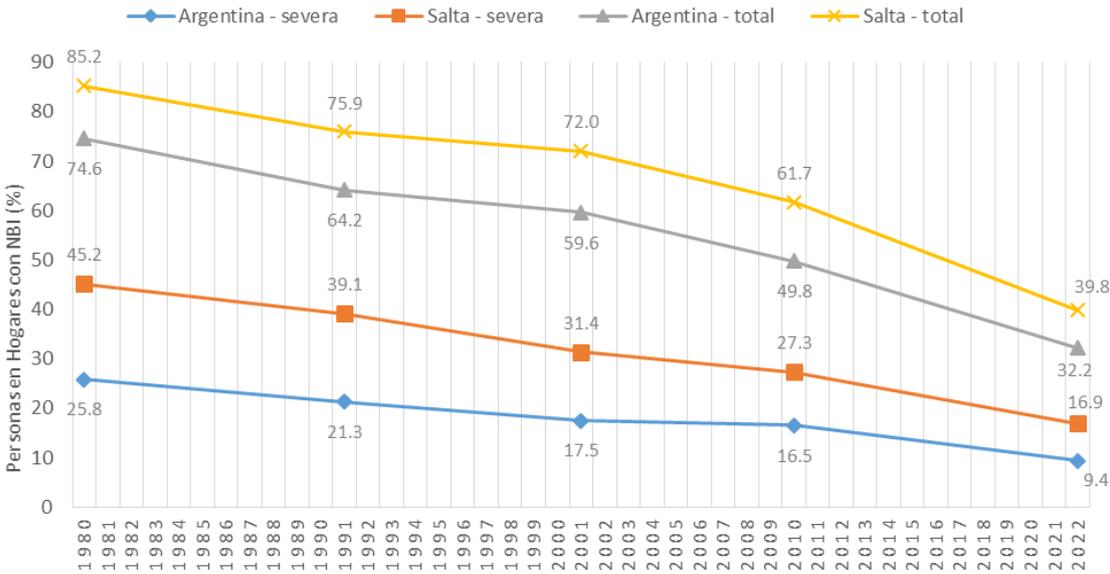
A. 1. Argentina y Salta, privaciones totales y severas

El Gráfico 5.1 sintetiza la trayectoria de más de cuatro décadas en la provincia de Salta y muestra con nitidez los contrastes con el promedio nacional. Se presenta el indicador de pobreza total (severa + moderada) y el de pobreza severa. Puede verse que en 1980, más del 85 % de la población salteña vivía en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha y casi la mitad en hogares con privaciones severas, configurando una situación de pobreza prácticamente generalizada.

El recorrido censal permite observar un descenso sostenido tanto en la pobreza total como en la severa, aunque con matices que responden a cada etapa. Entre 1980 y 1991, la proporción de personas en hogares con privaciones cayó de manera significativa, en un contexto de recuperación democrática y expansión inicial de la infraestructura básica, aunque todavía con una pobreza severa que alcanzaba

a casi un tercio de la población. La década de 1990 mostró un retroceso mucho más lento: los programas de ajuste y privatización tuvieron efectos ambivalentes, con mejoras en algunos indicadores habitacionales pero sin impacto equivalente en la reducción global de las privaciones. Entre 2001 y 2010 se produce una caída más marcada, en paralelo a un ciclo de fuerte crecimiento económico y expansión de políticas sociales que lograron reducir con nitidez la pobreza severa. Finalmente, el período 2010–2022 representa un nuevo punto de inflexión: en estos años se concentró casi la mitad de la reducción total de la pobreza estructural de las últimas cuatro décadas, llevando la tasa provincial a menos del 40 % en el caso total y al 17 % en el severo, aunque sin lograr eliminar los núcleos persistentes de privación.

Gráfico 5.1. Evolución de la pobreza estructural total y severa en Argentina y Salta, 1980-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

La lectura conjunta con la serie nacional permite ubicar a Salta en un marco comparativo más amplio. En cada fecha censal, los niveles de pobreza de la provincia son superiores a los nacionales, lo que muestra que los avances provinciales fueron sustantivos en términos absolutos pero no equivalentes en términos relativos. Mientras que en 1980 el 74,6 % de la población argentina vivía en hogares con al menos una privación, en Salta la proporción era de 85,5 %, y en la pobreza severa el contraste era todavía más pronunciado: 25,8 % frente a 45,2 %. Cuatro décadas más tarde, la brecha persiste: en 2022, la pobreza total afectaba al 32,2 % del país y al 39,8 % de la provincia, mientras que la severa alcanzaba al 9,4 % de los argentinos y al 16,9 % de los salteños: un 80% más alta. La mejora en ambas series es indudable, pero el ritmo de reducción fue casi paralelo, de modo que la desventaja relativa inicial de la provincia se mantuvo prácticamente intacta.

El hecho de que los niveles de pobreza provinciales se mantengan sistemáticamente por sobre los nacionales no es un simple detalle estadístico, sino la expresión de un patrón estructural persistente. En 1980, la distancia era de once puntos porcentuales en la pobreza total y de casi veinte en la severa; en 1991, de doce y catorce respectivamente; en 2001, de catorce y diecisiete; en 2010, de ocho y diez; y en 2022, de casi ocho en la total y de siete y medio en la severa. En suma, la diferencia no se eliminó en ninguno de los censos y sólo se acortó levemente en la última medición.

Lo anterior implica que, a pesar de los avances, la población provincial sigue expuesta en mayor proporción a privaciones materiales que el promedio del país, y que incluso cuando la brecha parece achicarse, lo hace en magnitudes insuficientes para hablar de convergencia real al promedio nacional.

En otras palabras, la mejora provincial no ha sido capaz de revertir la condición histórica de rezago que caracteriza a la provincia dentro del conjunto nacional. Es importante tener en cuenta este resultado ya que interpela la lógica del diseño de los mecanismos de coparticipación federal de impuestos, los que deberían estar orientado a reducir este tipo de brecha.¹⁴

Este recorrido sugiere algunas hipótesis interpretativas que ayudan a comprender la dinámica de las últimas cuatro décadas. Una manera de hacer esto es asociar la evolución a las etapas destacadas en el Apéndice 2 de la sección IV. Durante los años ochenta, la pobreza estructural seguía reflejando el déficit acumulado en vivienda, servicios básicos y educación de la etapa previa, y la transición democrática apenas comenzaba a revertir esas carencias. En la década de 1990, las políticas de ajuste económico y privatización contribuyeron a mejorar algunos indicadores habitacionales, pero no lograron atacar de raíz los núcleos de privación, lo que explica el estancamiento en las tasas. El ciclo 2001–2010 marcó un punto de inflexión, asociado a la expansión del empleo, la inversión social y la recuperación económica, que tuvo un efecto directo en la reducción de la pobreza severa. En cambio, el período 2010–2022 muestra una paradoja: pese al estancamiento económico nacional, Salta registró descensos significativos en sus indicadores estructurales, probablemente vinculados a la continuidad de programas de vivienda, educación y transferencias que siguieron operando sobre los sectores más rezagados. El saldo es una provincia que pasó de una pobreza masiva y aguda a una pobreza más acotada pero resistente, donde la acumulación de privaciones moderadas sigue manteniendo una brecha estructural respecto del promedio argentino.

En suma, el análisis de la evolución de la pobreza estructural en Salta entre 1980 y 2022 muestra un recorrido de avances innegables, pero también de persistencias difíciles de revertir. La provincia logró reducir en más de 45 puntos porcentuales la proporción de población en hogares con privaciones, y casi treinta puntos en el caso de la pobreza severa, pero no consiguió cerrar la brecha que la separa del promedio nacional. El descenso fue más veloz en las formas extremas de privación, mientras que la pobreza moderada se consolidó como un núcleo resistente, lo que da lugar a una pobreza menos aguda pero igualmente persistente en el tiempo.

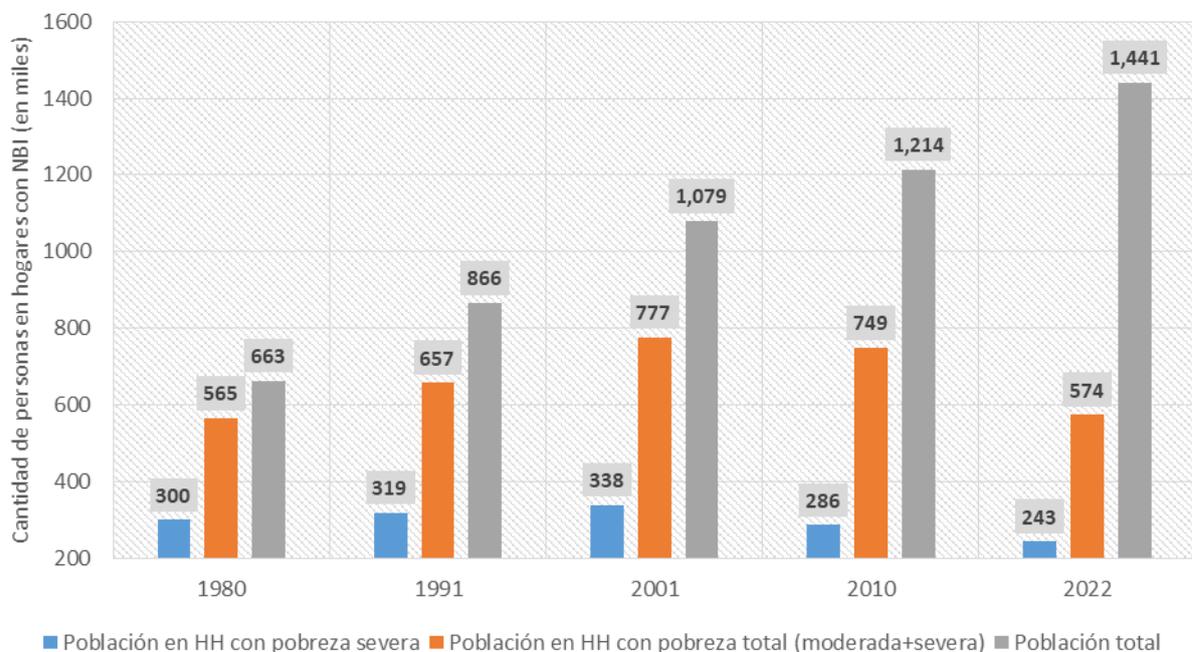
A. 2. La magnitud de la pobreza en términos absolutos

¿A cuántas personas afecta la pobreza? Cuantificar la pobreza en términos de personas y no de tasas tiene la ventaja de mostrar la magnitud social del problema sin mediación estadística. Puede ocurrir por ejemplo que una tasa muestre una reducción de la proporción de personas pobres, pero que el número de personas que continúan viviendo en condiciones deficitarias siga siendo muy alto. Analizar la evolución de las cifras absolutas entre 1980 y 2022 permite apreciar con claridad cómo la provincia, a la par que expandía de manera sostenida su población, logró reducir de forma ostensible los casos más extremos de privación y estabilizar la cantidad de personas en pobreza estructural total. Este doble proceso —crecimiento demográfico y descenso relativo en la magnitud absoluta de la pobreza severa— resulta fundamental para comprender los alcances y las limitaciones de la transformación social en el largo plazo.

¹⁴ El inciso 2 del artículo 75 la Constitución de la Nación dice al respecto: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” (<https://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap4.php>). A pesar de la contundencia y claridad de la norma, actualmente sigue vigente el criterio de la Ley de Coparticipación sancionada en 1988, que distribuye fondos con porcentajes fijos y sin actualización respecto a la realidad demográfica y económica del país.

El Gráfico 5.2 ilustra este proceso. Mientras la población de Salta aumentó de 865 mil habitantes en 1980 a más de 1,4 millones en 2022 (un 117 %), la cantidad de personas que residían en hogares con privaciones severas cayó de 300 mil a 244 mil (una reducción del 19 %), y la que vivía en hogares con privaciones totales aumentó apenas de 565 mil a 574 mil (alrededor de un 2 %). Puede decirse, entonces, que en cuatro décadas la población con pobreza estructural severa se redujo de manera significativa y que la población en pobreza total prácticamente se mantuvo constante en términos absolutos. El contraste es notable: pese al crecimiento demográfico acelerado, la provincia consiguió reducir en términos absolutos la pobreza más extrema y estabilizar la cantidad total de personas pobres, lo que significa que los avances no se expresan únicamente en tasas, sino también en el número real de personas que dejaron de estar expuestas a privaciones elementales. Sin embargo, la persistencia de más de medio millón de salteños en hogares con privaciones, y de casi un cuarto de millón en hogares con privaciones severas, confirma que el problema conserva una magnitud considerable y proyecta sus efectos de manera estructural sobre el desarrollo provincial.

Gráfico 5.2. Población en situaciones de pobreza según gradientes y población total. Provincia de Salta, 1980-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

En suma, la evolución de la pobreza estructural en términos poblacionales muestra un balance ambivalente. Por un lado, Salta consiguió algo que parecía difícil de lograr a comienzos de los años ochenta: desacoplar el crecimiento demográfico del crecimiento de la población pobre, reduciendo en términos absolutos la pobreza severa y evitando que la pobreza total aumentara al ritmo de la población. Por otro lado, el saldo sigue siendo muy preocupante: más de medio millón de personas continúan residiendo en hogares con privaciones, lo que significa que una parte considerable de la población provincial sigue atrapada en condiciones materiales deficitarias. Este resultado obliga a avanzar en la pregunta siguiente, que no es ya cuántos son los salteños afectados por la pobreza estructural, sino dónde viven, es decir, en qué departamentos se concentra esta población y cómo se distribuyen territorialmente los núcleos de privación.

Esta trayectoria plantea una doble paradoja: por un lado, los indicadores agregados dan cuenta de un progreso social evidente; por otro, ese progreso se distribuyó de manera desigual y dejó intacta la

desventaja relativa de la provincia. Para comprender mejor este resultado es necesario abandonar la escala nacional y descender al interior de Salta, donde la heterogeneidad territorial se expresa con fuerza: los valles agrícolas y el área metropolitana muestran una dinámica muy distinta de la que caracteriza a la Puna o al Chaco salteño. El siguiente apartado se centrará precisamente en esta dimensión intraprovincial, explorando la distribución departamental de las privaciones y el modo en que los núcleos de pobreza estructural se concentran y persisten en determinados territorios de la provincia.

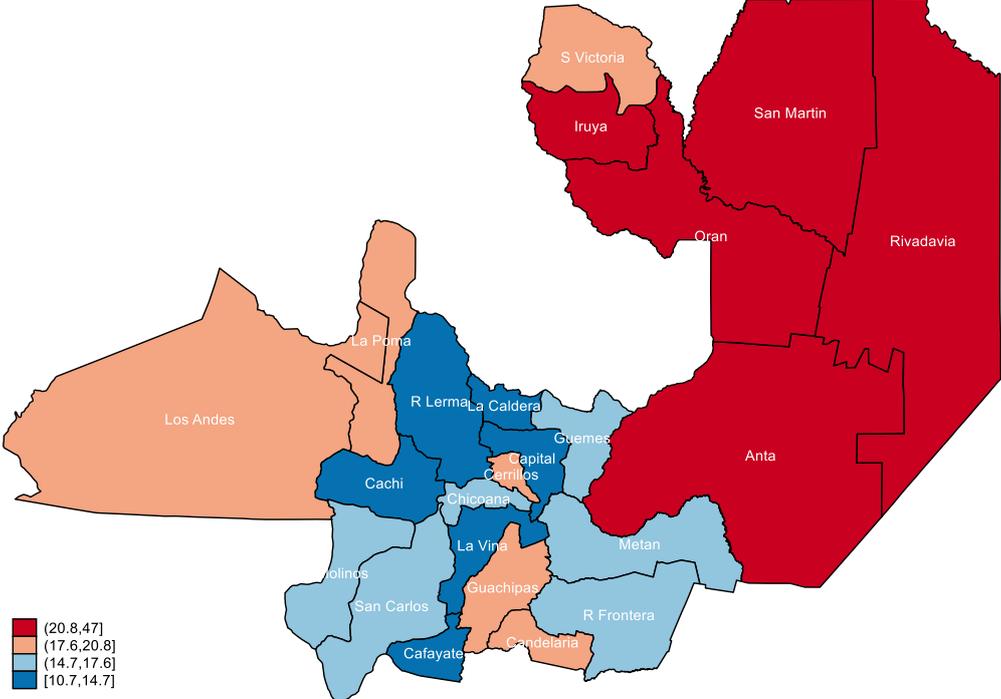
B. La situación dentro de la provincia

Hasta aquí el análisis se centró en el promedio provincial, pero esa mirada tiende a ocultar la fuerte heterogeneidad territorial que caracteriza a Salta. La provincia combina un área metropolitana en expansión con departamentos de baja densidad en la Puna, zonas de frontera con alta presencia de población indígena y distritos agrícolas del Valle de Lerma y del norte, cada uno con dinámicas propias de desarrollo y rezago.

B. 1. La fotografía actual

La pobreza estructural, medida a partir de las necesidades básicas insatisfechas, refleja con nitidez esta diversidad: no existe un único patrón provincial, sino un mosaico de situaciones que van desde núcleos donde casi la mitad de la población vive en hogares con privaciones hasta territorios donde apenas uno de cada diez habitantes se encuentra en esa condición. Analizar la distribución departamental de la pobreza en 2022 permite responder a una pregunta clave: dónde viven hoy los salteños que continúan atrapados en la pobreza estructural. El Mapa 1 permite apreciar esa situación.

Mapa 1. Población en hogares severamente pobres. Departamentos de la provincia de Salta, 2022

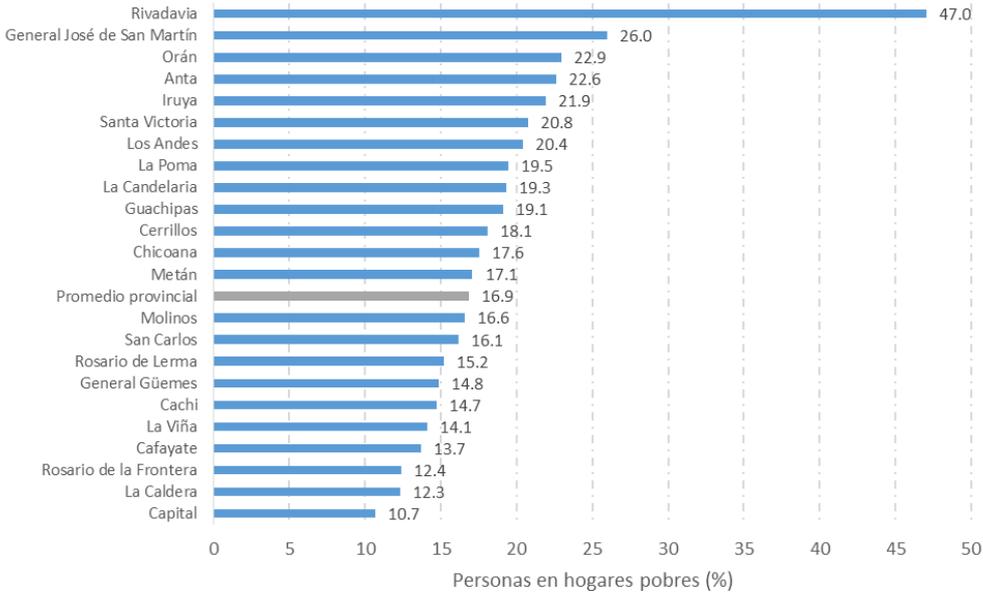


Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

En el Apéndice cartográfico de este informe se amplía esta mirada. Se incluyen allí cinco mapas que ilustran la evolución de la pobreza estructural medida por NBI en los departamentos de Salta para los

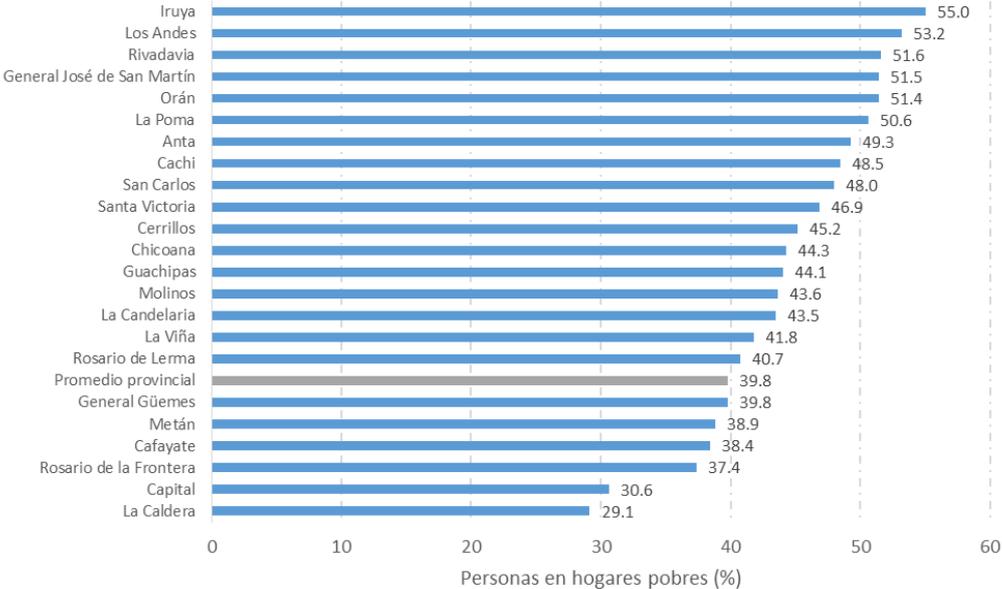
censos de 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022. Estas representaciones espaciales permiten observar de manera visual aquello que en el Gráfico V.1 se muestra con precisión numérica: la tendencia descendente de la incidencia de la pobreza estructural en el conjunto provincial. Cabe señalar que la escala de categorías de cada mapa no es constante a lo largo del período, ya que fue ajustada para reflejar niveles cada vez más bajos de pobreza en el tiempo. Esta variación en los intervalos de clasificación no constituye una limitación, sino un recurso necesario para representar con fidelidad la magnitud del cambio, de modo que los mapas conservan su capacidad de mostrar la heterogeneidad territorial de la pobreza estructural en cada momento histórico.

Gráfico 5.3a Población en hogares con pobreza severa. Departamentos de la provincia de Salta, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

Gráfico 5.3b Población en hogares con pobreza total (severa + moderada). Departamentos de la provincia de Salta, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

Los Gráficos 5.3a y 5.3b presentan la incidencia de la pobreza estructural severa por departamento. El primero se ocupa de la pobreza severa y el segundo de la total. El contraste en pobreza severa es llamativo: en Rivadavia, casi la mitad de la población (47 %) vive en hogares con privaciones severas, seguido de General José de San Martín con un 26 % y Orán con 23 %. En el extremo opuesto se ubican la Capital provincial y La Caldera, con apenas 11 % y 12 % respectivamente, muy por debajo del promedio provincial de 16,9 %. La lectura territorial revela, entonces, un patrón marcado: los niveles más altos de pobreza severa se concentran en el Chaco salteño y en el norte provincial, áreas históricamente relegadas, mientras que los niveles más bajos corresponden al área metropolitana y a algunos departamentos de los Valles, que han logrado mayores avances en infraestructura, servicios y escolarización.

Cuando se amplía la mirada al conjunto de privaciones —moderadas y severas— el ordenamiento se modifica parcialmente (Gráfico 5.3b). En este caso es Iruya quien encabeza con 55 % de su población en hogares con NBI, seguido por Los Andes (53 %), Rivadavia (52 %) y General José de San Martín (52 %). El promedio provincial se ubica en 39,8 %, lo que significa que en varios departamentos más de la mitad de la población sigue viviendo en condiciones deficitarias. Al otro extremo, la Capital y La Caldera presentan los niveles más bajos, con 31 % y 29 % respectivamente. Esta comparación evidencia que la magnitud de la pobreza total es mayor y que, al incluir las privaciones moderadas, emergen con fuerza los departamentos de la Puna y de difícil acceso, desplazando en el ranking a algunos del norte chaqueño que encabezaban la lista en el gradiente severo.

En este punto resulta ineludible destacar la situación del departamento Rivadavia, donde los indicadores muestran un patrón claramente diferenciado del resto de la provincia: allí, la casi totalidad de la población pobre se encuentra en la categoría de pobreza severa, con muy escaso peso relativo de la pobreza moderada. Este hallazgo no solo pone de manifiesto la magnitud del problema en términos de incidencia, sino que también revela una concentración extrema de privaciones que convierte a Rivadavia en un caso crítico en la geografía de la pobreza salteña. La presencia dominante de privaciones severas sugiere que no se trata únicamente de déficits en un conjunto acotado de dimensiones, sino de una acumulación persistente y simultánea de carencias en educación, vivienda y servicios básicos, lo cual plantea desafíos de política pública de gran envergadura. La singularidad de este patrón obliga a pensar intervenciones específicas que trasciendan las acciones generales para la provincia, ya que en este territorio las políticas convencionales de reducción de la pobreza podrían resultar insuficientes si no se diseñan estrategias integrales que atiendan, de manera simultánea, la multiplicidad de privaciones severas que afectan a la mayor parte de sus habitantes.

El rezago que muestran departamentos como Rivadavia, San Martín y, en menor medida, Orán en la disminución de la pobreza estructural debe vincularse también con la fuerte presencia de población indígena en estos territorios. El departamento de San Martín concentra más de 42 mil personas que se autoidentificaron como originarias, la cifra más elevada de la provincia, mientras que Rivadavia y Orán también presentan una alta proporción de hogares indígenas con necesidades básicas insatisfechas. En conjunto, estos tres departamentos integran la región del Chaco salteño, donde residen pueblos Wichí, Chorote y Toba, entre otros, y donde la incidencia de privaciones severas resulta sistemáticamente superior a la observada en el resto de la provincia. La superposición entre pobreza estructural persistente y pertenencia a pueblos originarios plantea un desafío de política pública que trasciende la dimensión socioeconómica, exigiendo enfoques interculturales y territoriales que atiendan tanto la magnitud de las carencias materiales como las particularidades culturales y organizativas de estas comunidades.

En síntesis, la evidencia muestra que la severidad y persistencia de la pobreza estructural no se distribuyen de manera homogénea en la provincia, sino que se concentran con particular intensidad

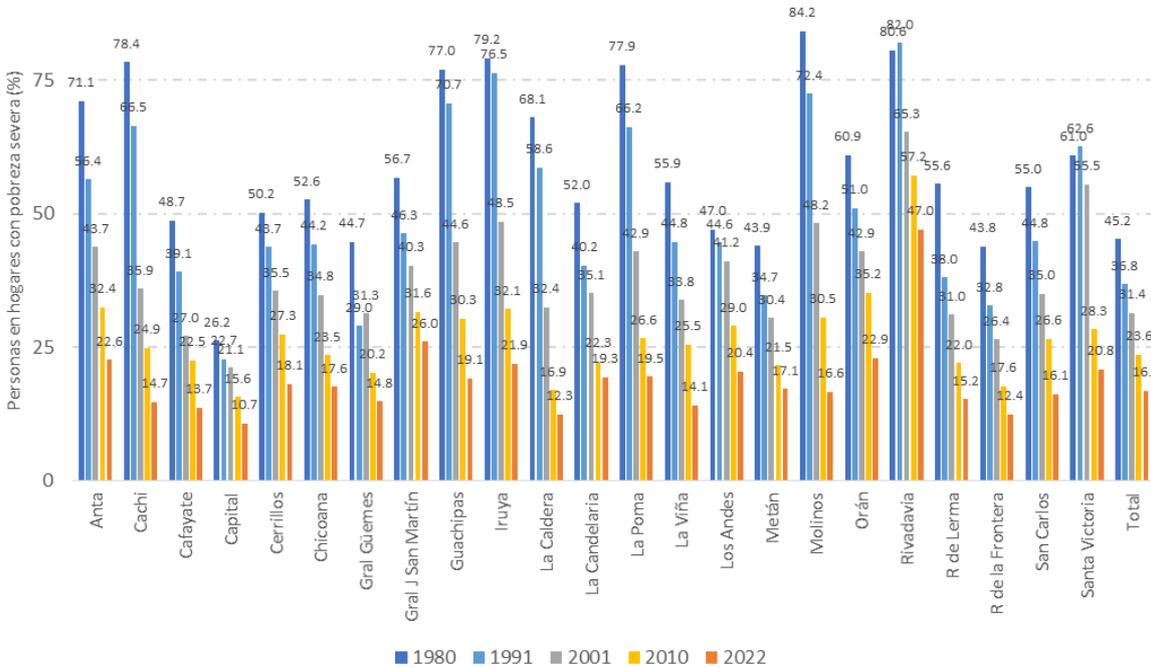
en algunos departamentos del Chaco salteño, donde además residen comunidades originarias. A partir de aquí, la comparación con el resto de los departamentos permite dimensionar con mayor claridad la magnitud de estas brechas internas y el carácter excepcional que adquieren en territorios como Rivadavia y San Martín.

La lectura conjunta de ambos gráficos confirma que la heterogeneidad territorial es un rasgo estructural de la pobreza en Salta y que la respuesta a la pregunta “¿dónde viven los pobres?” depende del gradiente considerado. En la pobreza severa predominan los departamentos del Chaco y del norte, mientras que en la pobreza total irrumpen con fuerza los territorios de la Puna y de menor conectividad. Esta diferencia de ordenamientos muestra que, aunque la provincia redujo su pobreza estructural en términos absolutos y relativos, subsisten núcleos muy localizados de privación que concentran a la mayor parte de la población afectada. El paso siguiente será indagar cómo cambió esta geografía entre 1980 y 2022 en términos de tasas, identificando qué departamentos progresaron más y cuáles permanecieron rezagados, lo que permitirá evaluar la existencia o no de procesos de convergencia territorial.

B. 2. Evolución y convergencia

El análisis de la distribución departamental en un único corte temporal muestra grandes diferencias, pero es igualmente importante observar cómo cambiaron esas desigualdades en el tiempo. Para ello, resulta útil reconstruir la evolución de la pobreza estructural severa entre 1980 y 2022 en cada departamento. Esta perspectiva permite responder dos preguntas centrales: en primer lugar, si la reducción de la pobreza fue generalizada o si hubo territorios que quedaron rezagados; en segundo lugar, si los departamentos con mayores niveles iniciales lograron avances más acelerados que aquellos con menores niveles, lo que equivaldría a un proceso de convergencia territorial.

Gráfico 5.4 Población en hogares con pobreza severa. Departamentos de Salta, 1980-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

El Gráfico 5.4 muestra con claridad que la pobreza estructural severa descendió en todos los departamentos, aunque con intensidades muy distintas. En 1980 había distritos donde más de tres

cuartas partes de la población vivía en hogares con privaciones severas —como Rivadavia, Iruya, Molinos o Los Andes—, mientras que en 2022 ninguno supera el 50 %. Sin embargo, la magnitud de la caída es muy dispar: mientras departamentos como La Caldera, Cachi, La Viña o Cafayate redujeron en más de 40 puntos porcentuales, otros como Rivadavia, Orán o General José de San Martín siguen mostrando niveles muy elevados y retrocesos más acotados. La tendencia es, por lo tanto, de descenso generalizado, pero sin que desaparezcan los contrastes históricos entre el Chaco, la Puna y los Valles.

La Tabla 5.1 ayuda a precisar esta heterogeneidad al expresar las variaciones en tasas anuales de cambio para cada subperíodo. El promedio provincial muestra descensos más rápidos en las décadas 2001–2010 y 2010–2022, cuando las tasas anuales de reducción fueron de -2,8 % y -2,4 %, respectivamente. Pero el mapa de calor revela que algunos departamentos tuvieron ritmos mucho más intensos, como La Caldera y Santa Victoria en la última etapa, mientras que otros apenas descendieron o incluso registraron estancamientos en ciertos períodos, como Rivadavia en 1980–1991 o General Güemes en 1991–2001. Esta evidencia indica que, aunque la tendencia general es de descenso, la intensidad de los cambios estuvo fuertemente condicionada por el contexto local y por la eficacia de las políticas aplicadas en cada territorio.

Tabla 5.1 Tasas anuales de cambio de la pobreza (%)

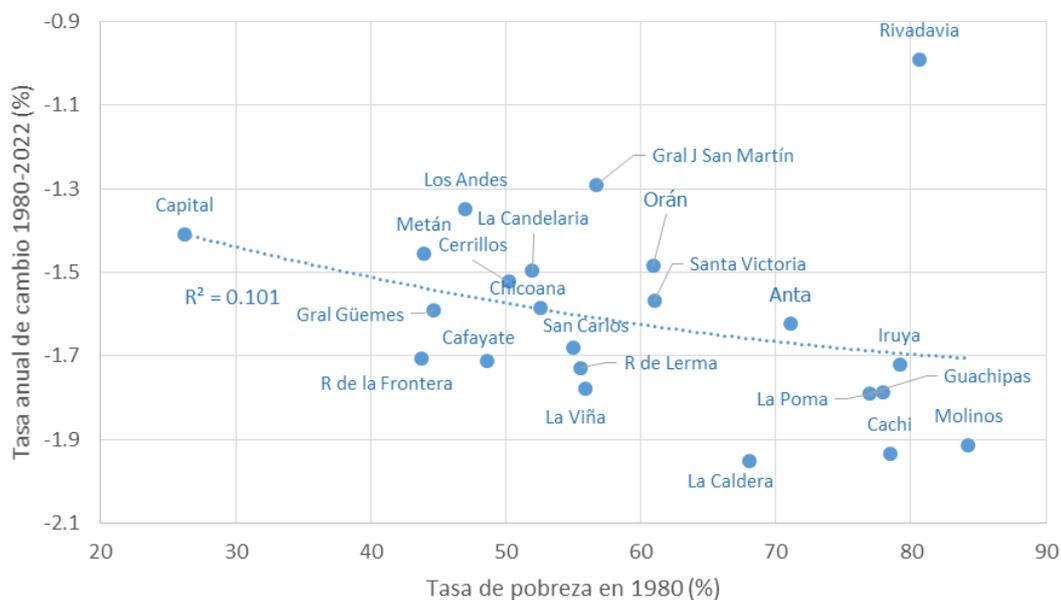
Departamento	1991 vs. 1980	2001 vs. 1991	2010 vs. 2001	2022 vs. 2010	2022 vs. 1980
Anta	-1.9	-2.3	-2.9	-2.5	-1.6
Cachi	-1.4	-4.6	-3.4	-3.4	-1.9
Cafayate	-1.8	-3.1	-1.9	-3.3	-1.7
Capital	-1.2	-0.7	-2.9	-2.6	-1.4
Cerrillos	-1.2	-1.9	-2.6	-2.8	-1.5
Chicoana	-1.5	-2.1	-3.6	-2.1	-1.6
Gral Güemes	-3.2	0.8	-3.9	-2.2	-1.6
Gral J San Martín	-1.7	-1.3	-2.4	-1.5	-1.3
Guachipas	-0.7	-3.7	-3.6	-3.1	-1.8
Iruya	-0.3	-3.7	-3.8	-2.6	-1.7
La Caldera	-1.3	-4.5	-5.3	-2.3	-2.0
La Candelaria	-2.1	-1.3	-4.0	-1.1	-1.5
La Poma	-1.4	-3.5	-4.2	-2.2	-1.8
La Viña	-1.8	-2.5	-2.7	-3.7	-1.8
Los Andes	-0.5	-0.8	-3.3	-2.5	-1.3
Metán	-1.9	-1.2	-3.3	-1.7	-1.5
Molinos	-1.3	-3.4	-4.1	-3.8	-1.9
Orán	-1.5	-1.6	-2.0	-2.9	-1.5
Rivadavia	0.2	-2.0	-1.4	-1.5	-1.0
R de Lerma	-2.9	-1.8	-3.2	-2.6	-1.7
R de la Frontera	-2.3	-1.9	-3.7	-2.5	-1.7
San Carlos	-1.7	-2.2	-2.7	-3.3	-1.7
Santa Victoria	0.2	-1.1	-5.4	-2.2	-1.6
Total	-1.7	-1.5	-2.8	-2.4	-1.5

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

El análisis cartográfico complementa así la lectura de los cuadros y gráficos al poner de relieve la posición relativa de cada departamento y las diferencias en la velocidad de reducción de la pobreza estructural. Mientras algunos territorios lograron descensos significativos y sostenidos, otros mostraron un ritmo mucho más lento o incluso un estancamiento persistente, como se observa en la Tabla 5.1. Esta perspectiva comparativa refuerza la idea de que la evolución de la pobreza no ha sido homogénea: los departamentos del Chaco salteño mantienen sistemáticamente valores más elevados, mientras que otros, ubicados en el Valle de Lerma y en áreas urbanas centrales, exhibieron mejoras más rápidas. De este modo, los mapas permiten apreciar con claridad cómo la geografía de la pobreza estructural en Salta no solo cambió en magnitud, sino también en su distribución territorial a lo largo de más de cuatro décadas.

Finalmente, el Gráfico 5.5 plantea la cuestión de la convergencia: ¿los departamentos más pobres en 1980 redujeron más rápidamente su pobreza estructural severa que los menos pobres? La nube de puntos muestra una pendiente negativa, lo que sugiere un proceso incipiente de convergencia: en promedio, los departamentos con tasas más altas en el punto de partida lograron descensos más acelerados. Sin embargo, el coeficiente de determinación ($R^2=0,10$) es muy bajo, lo que indica que la relación es débil y que existen importantes excepciones. Rivadavia, por ejemplo, partió de niveles extremos y sigue mostrando indicadores muy elevados, mientras que otros departamentos con alta pobreza inicial —como Cachi o La Caldera— protagonizaron reducciones más rápidas. La conclusión es que hubo cierta convergencia, pero parcial e incompleta, con un grupo de departamentos que permanecen estructuralmente rezagados.

Gráfico 5.5 Relación entre el nivel de pobreza en 1980 y las tasas anuales de cambio de la pobreza por departamentos entre 1980 y 2022 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

En síntesis, el recorrido histórico de la pobreza estructural severa a nivel departamental muestra un descenso generalizado en toda la provincia, pero acompañado de una gran heterogeneidad en los ritmos de reducción y en los niveles alcanzados. La evidencia indica que algunos territorios lograron mejoras sustantivas, acercándose a los valores medios provinciales, mientras que otros conservaron desventajas persistentes que los mantienen en el núcleo duro de la pobreza estructural salteña.

El análisis de la convergencia aporta matices adicionales: aunque existe una tendencia débil a que los departamentos más pobres en 1980 hayan reducido con mayor rapidez, esta relación es frágil y está atravesada por notorias excepciones, como el rezago de Rivadavia o los progresos más acelerados de La Caldera y Cachi. El resultado final es una provincia que en términos agregados logró avances muy significativos, pero que mantiene brechas territoriales internas pronunciadas, expresión de las desigualdades históricas entre la Puna, el Chaco y los Valles. Para comprender mejor la profundidad de estas privaciones y sus efectos sobre la reproducción social, resulta necesario ahora avanzar hacia un análisis de la intensidad de la pobreza estructural y de su vínculo con indicadores críticos de condiciones de vida, como la mortalidad infantil, que permiten captar hasta qué punto las privaciones materiales siguen condicionando la vida de la población.

B. 3. Descomposición

Una de las propiedades más importantes del indicador de pobreza estructural usado en este informe es la capacidad de descomposición.¹⁵ Esta propiedad permite expresar la pobreza estructural total como la suma de las contribuciones de cada dimensión. La descomposición requiere calcular tasas censuradas para cada dimensión. Al sumar estas tasas se obtiene el valor agregado del índice, y al dividir cada tasa censurada por el total se deriva la participación relativa de la dimensión en la pobreza estructural. Los resultados para cada uno de los departamentos de la provincia se muestran en la Tabla 5.2.

Tabla 5.2 Contribución de cada dimensión a la pobreza severa. Departamentos de Salta, 2022

Departamento	Escolaridad	Hacinamiento	Saneamiento	Subsistencia	Vivienda	Total
Anta	13.2	32.1	11.0	10.5	33.1	100
Cachi	4.2	45.6	23.3	9.4	17.5	100
Cafayate	6.5	50.4	8.5	6.0	28.6	100
Capital	10.1	45.3	6.5	6.0	32.1	100
Cerrillos	5.9	49.3	7.3	5.3	32.3	100
Chicoana	6.2	41.9	12.2	7.0	32.7	100
Gral Güemes	14.2	45.7	9.2	10.2	20.7	100
Gral J San Martín	8.7	37.9	11.5	8.8	33.1	100
Guachipas	3.3	34.2	31.4	8.2	22.9	100
Iruya	23.6	28.6	16.2	10.6	21.0	100
La Caldera	5.7	29.3	16.4	3.4	45.2	100
La Candelaria	22.9	33.3	13.0	6.8	24.0	100
La Poma	7.7	53.9	18.8	9.0	10.6	100
La Viña	7.1	36.1	14.5	8.0	34.4	100
Los Andes	8.1	59.1	6.5	12.9	13.4	100
Metán	13.5	33.8	11.7	7.4	33.7	100
Molinos	6.1	44.6	36.7	7.1	5.5	100
Orán	11.5	31.0	10.3	8.8	38.4	100
Rivadavia	8.0	40.8	26.9	5.3	19.0	100
R de Lerma	6.9	46.4	7.4	5.8	33.4	100
R de la Frontera	10.7	38.9	15.7	9.4	25.2	100
San Carlos	10.0	42.2	16.6	10.5	20.8	100
Santa Victoria	19.1	32.2	15.5	17.2	16.0	100
Total	10.1	39.8	11.3	7.6	31.2	100

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacional de Población, 2022.

Puede verse en esa Tabla que el 40% de la pobreza estructural severa proviene del hacinamiento. Le siguen en orden de prelación, los problemas de vivienda, saneamiento, escolaridad y capacidad de subsistencia. Estas tres últimas dimensiones arrojan valores bastante parecidos entre sí y entre las tres explican alrededor de un tercio del problema total.

El análisis dimensional de la pobreza estructural, considerando el gradiente severo, permite identificar cuáles son los déficits más críticos en cada territorio y, en consecuencia, orientar con mayor precisión la acción pública. Los departamentos donde prevalece el hacinamiento severo —como Los Andes, La Poma, Cafayate o Cerrillos— exhiben un patrón en el que la carencia de cuartos suficientes constituye el núcleo central de la privación. En estos casos, la reducción de la pobreza estructural no se logrará únicamente a través de programas de vivienda social de nueva construcción, sino sobre todo mediante políticas de ampliación y mejoramiento habitacional que respondan a la dinámica de hogares extensos y multigeneracionales. Atender esta privación implica diseñar programas de financiamiento progresivo, subsidios para la autoconstrucción y asistencia técnica local que permitan reducir la densidad habitacional sin forzar procesos de relocalización que suelen ser socialmente costosos.

¹⁵ Esa capacidad de descomposición significa que se puede computar la contribución de cada dimensión al valor del índice (Ver Apéndice A.2).

En cambio, otros departamentos presentan déficits agudos en condiciones sanitarias, como Molinos, Guachipas o Rivadavia, donde la proporción de hogares sin acceso a retrete ni baño resulta significativamente superior al promedio provincial. La acción pública en estos contextos debería priorizar la expansión de redes de agua potable y saneamiento básico, pero también incorporar soluciones descentralizadas adaptadas a la ruralidad dispersa, como sistemas comunitarios de tratamiento o baños ecológicos. La inversión en esta dimensión no solo impacta sobre las condiciones materiales de vida, sino que además tiene externalidades positivas inmediatas en términos de salud pública, reducción de enfermedades infecciosas y mejoras en la nutrición infantil, lo que refuerza el carácter estratégico de este tipo de intervenciones.

Un tercer grupo de departamentos concentra su privación estructural en la dimensión educativa. Iruya, La Candelaria y Santa Victoria exhiben aún niveles elevados de niñas y niños en edad escolar obligatoria que no asisten a la escuela. En estos casos, las prioridades deben centrarse en políticas educativas territoriales: ampliación de la oferta, becas focalizadas, transporte escolar y, en las áreas más aisladas, inversión en albergues estudiantiles. La educación constituye la dimensión con mayor capacidad de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza estructural, por lo que la focalización de recursos en estos territorios podría generar retornos de largo plazo superiores a los de cualquier otra política social.

Por último, en departamentos como Orán, Anta o Santa Victoria la dimensión económica de la subsistencia severa —expresada en la elevada relación entre personas dependientes y ocupados o en la baja instrucción de la persona de referencia— explica una parte sustantiva de la privación estructural. Aquí, las estrategias más adecuadas combinan la ampliación del acceso al empleo de calidad con la implementación de transferencias focalizadas y programas de seguridad alimentaria. Se trata de contextos donde la pobreza estructural se expresa en la incapacidad de los hogares para sostenerse en el mercado de trabajo y donde, por lo tanto, el impacto de la política pública debe materializarse tanto en la generación de empleo como en el fortalecimiento de los ingresos laborales y no laborales.

Esta propiedad de descomposición permite entonces identificar áreas prioritarias y políticas específicas orientadas a cada una de ellas. En la Tabla 5.3 se presenta lo comentado pero de manera sintética

Tabla 5.3 Dimensiones críticas, Departamentos de la provincia y política prioritaria.

Dimensión crítica	Departamentos ejemplo	Política pública prioritaria
Vivienda / Hacinamiento severo	Los Andes, La Poma, Cafayate, Cerrillos	Ampliación y mejoramiento habitacional (construcción progresiva, créditos blandos, asistencia técnica)
Saneamiento severo	Molinos, Guachipas, Rivadavia	Expansión de redes cloacales y soluciones descentralizadas para áreas rurales
Educación severa	Iruya, La Candelaria, Santa Victoria	Ampliar cobertura secundaria, becas focalizadas, transporte escolar, albergues estudiantiles
Subsistencia severa	Orán, Anta, Santa Victoria	Generación de empleo local, seguridad alimentaria, transferencias focalizadas

Fuente: Elaboración propia.

Además, esto permite asignar a determinadas áreas del Estado la función que le compete en cada caso. Esas áreas pueden ser ministerios, secretarías o direcciones que podrían fijar objetivos y metas territorialmente focalizadas y con un impacto específico. Asimismo, podría determinarse el efecto de igualar el nivel de la dimensión al menor registrado o al promedio provincial, sobre la pobreza estructural total.

El análisis por dimensiones revela con claridad que la pobreza estructural no responde a un patrón homogéneo en el territorio provincial, sino que adopta perfiles específicos según los departamentos. En algunos predomina el déficit habitacional y el hacinamiento, en otros el saneamiento, en otros la escolaridad de niñas y niños, y en otros la capacidad económica de subsistencia. Esta heterogeneidad obliga a abandonar una lógica de políticas uniformes y a priorizar, en cambio, un enfoque territorializado que oriente la inversión pública allí donde la privación severa muestra mayor incidencia. La posibilidad de identificar estas prioridades surge de la propiedad de descomposición del índice, que permite reconocer con precisión qué dimensión explica en mayor medida la persistencia de la pobreza estructural en cada espacio. De este modo, el análisis no solo mide privaciones: también constituye una guía operativa para asignar recursos con criterios de equidad territorial.

Demás está decir que este mismo ejercicio se puede aplicar a la pobreza estructural total que contiene además del gradiente severo, el moderado. Hacerlo implicaría diferenciar políticas públicas orientadas al alivio de formas menos severas de pobreza, algo que se considera un objetivo a lograr luego de haber actuado sobre las privaciones que forman el núcleo duro, como las analizadas aquí.

C. Intensidad de la pobreza

Hasta ahora el análisis de la pobreza estructural en Salta se concentró en la prevalencia, es decir, en la proporción de personas que residen en hogares con al menos una privación. Sin embargo, la magnitud del fenómeno no depende únicamente de cuántos hogares son pobres, sino también de cuántas privaciones se acumulan dentro de esos hogares. Dos departamentos pueden exhibir una incidencia similar de pobreza estructural y, sin embargo, presentar niveles cualitativamente distintos de privación si en uno de ellos los hogares pobres concentran más privaciones simultáneas. En este sentido, la intensidad de la pobreza complementa a la prevalencia, ya que permite ponderar no sólo cuántos son los pobres, sino también qué tan pobres lo son, en términos de la acumulación de carencias materiales básicas.

El examen de la intensidad de la pobreza estructural se vincula con el desarrollo de las medidas de pobreza multidimensional, que resaltan la importancia de considerar no sólo la proporción de hogares pobres, sino también la cantidad de privaciones que estos enfrentan. En la literatura especializada, este enfoque fue sistematizado por Alkire y Foster (2011), quienes propusieron una metodología capaz de distinguir entre la incidencia de la pobreza y la intensidad de las privaciones, de modo que la medición reflejara no sólo cuántos son los pobres, sino también cuán privados están.

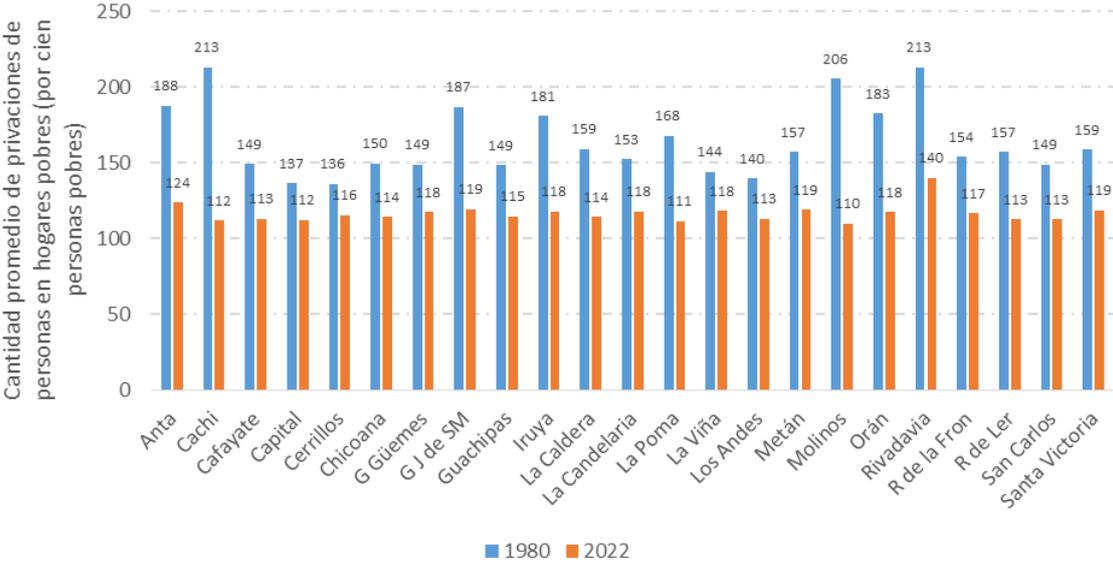
La lógica subyacente es sencilla pero fundamental: dos territorios con la misma incidencia pueden diferir de manera sustantiva si en uno de ellos los hogares acumulan más déficits simultáneos que en el otro. En este trabajo, la intensidad se mide como el promedio de privaciones por cada cien personas pobres, lo que permite matizar la imagen que ofrece la prevalencia e identificar diferencias cualitativas en la pobreza estructural de Salta. Esta perspectiva resulta clave para comprender los avances logrados en la provincia, ya que muestra no sólo la reducción de la población pobre, sino también la transformación en la densidad de las privaciones que afectan a quienes permanecen en esa condición.

El Gráfico 5.6 aborda precisamente esta cuestión mostrando la evolución de la intensidad promedio de la pobreza entre 1980 y 2022. Hasta aquí señalamos que la pobreza estructural se redujo de manera importante en la provincia, pero la pregunta pendiente es si esa caída se limitó a la proporción de hogares pobres o si también disminuyó el número de privaciones que afectan a esos hogares. En otras palabras, no basta con constatar que hay menos personas en hogares pobres: es fundamental saber si quienes continúan en situación de pobreza experimentan un nivel de privaciones más leve que en el pasado o si, por el contrario, la intensidad de las carencias se mantuvo inalterada.

El gráfico muestra que, en promedio, la intensidad de la pobreza estructural en Salta cayó de manera clara en el período analizado. En 1980, los hogares pobres acumulaban alrededor de 166 privaciones por cada 100 personas pobres, mientras que en 2022 ese valor descendió a 118. En términos porcentuales, la provincia redujo en casi un 30 % el promedio de privaciones que afectan a su población pobre. La lectura departamental confirma que este patrón es consistente en todos los territorios: no sólo disminuyó la proporción de personas pobres, sino que además quienes permanecen en esa condición enfrentan menos privaciones que en el pasado. El descenso de la intensidad se convirtió, así, en un componente central de la transformación de la pobreza estructural en las últimas cuatro décadas.

Sin embargo, las diferencias entre departamentos son notorias. En 1980, distritos como Cachi, Rivadavia, Molinos u Orán exhibían niveles de intensidad muy elevados, superando las dos privaciones promedio por hogar pobre, mientras que otros como la Capital, Cerrillos o Cafayate se ubicaban en torno a 113 o 114. Cuatro décadas más tarde, todos registran mejoras, pero el mapa departamental sigue mostrando contrastes marcados. En 2022, por ejemplo, Rivadavia aún presenta valores superiores a 140 privaciones por cada 100 personas pobres, mientras que la Capital se ubica apenas por encima de 110. Este resultado refuerza la idea de que la heterogeneidad territorial no sólo se expresa en la prevalencia de la pobreza, sino también en la intensidad con que las privaciones se acumulan las personas en los hogares pobres.

Gráfico 5.6 Provincia de Salta. Intensidad de la pobreza por departamentos, 1980-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

Las brechas comentadas en el párrafo anterior se aprecian con mayor claridad al observar la velocidad de los cambios en el tiempo, sintetizada en la Tabla 5.2. Allí se comparan las variaciones porcentuales de la intensidad de la pobreza entre 1980 y 2022 en cada departamento. El promedio provincial arroja una caída del 29 %, pero lo más interesante es identificar qué territorios redujeron más la intensidad de sus privaciones y cuáles mostraron avances más modestos. El mapa de calor permite apreciar de manera inmediata la diversidad de trayectorias, que a menudo no coinciden con las observadas en la incidencia de la pobreza.

De acuerdo con la Tabla 5.2, los departamentos que más redujeron la intensidad de la pobreza fueron Cachi (-47,6 %), Molinos (-46,4 %), Rosario de Lerma (-28,4 %), Iruya (-34,9 %) y Orán (-35,6 %). En el otro extremo, Cerrillos (-15,2 %), la Capital (-17,7 %) y La Viña (-18,0 %) registraron los descensos más

modestos. Este patrón sugiere que algunos departamentos con mayores niveles iniciales de intensidad lograron progresos relativamente rápidos, mientras que otros, que partían de niveles más bajos, tuvieron menos margen de mejora. La lectura comparada refuerza la necesidad de analizar conjuntamente prevalencia e intensidad, ya que la primera puede caer sin que necesariamente se reduzca de manera proporcional la segunda.

Tabla 5.2 Provincia de Salta. Cambios en la Intensidad de la pobreza por departamentos, 1980-2022

Departamento	Cambio (%)
Anta	-34.2
Cachi	-47.6
Cafayate	-24.3
Capital	-17.7
Cerrillos	-15.2
Chicoana	-23.5
G Güemes	-20.9
G J de SM	-36.1
Guachipas	-22.8
Iruya	-34.9
La Caldera	-28.2
La Candelaria	-22.7
La Poma	-33.7
La Viña	-18.0
Los Andes	-19.2
Metán	-24.4
Molinos	-46.4
Orán	-35.6
Rivadavia	-34.4
R de la Fron	-24.1
R de Ler	-28.4
San Carlos	-24.2
Santa Victoria	-25.0
Total provincial	-29.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población

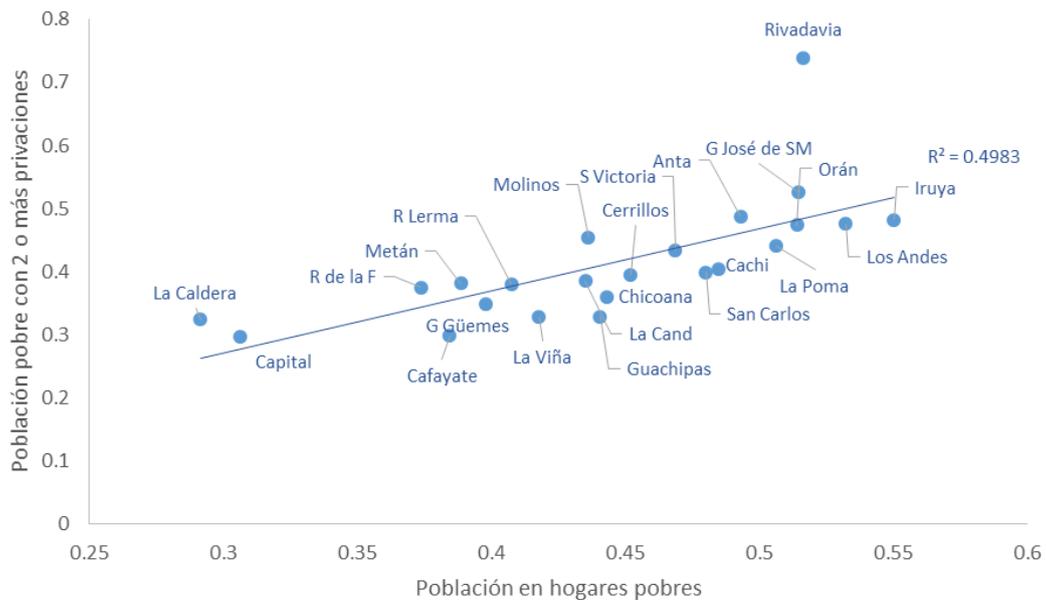
Una pregunta relevante es si los departamentos con mayor incidencia de pobreza estructural son también aquellos donde los hogares pobres acumulan más privaciones. En otras palabras, ¿la intensidad se mueve en paralelo con la prevalencia, o existen escenarios en los que pocos hogares son pobres, pero lo son en forma más profunda, o bien muchos hogares son pobres, pero con privaciones relativamente leves? El Gráfico 5.7 aborda esta relación al comparar, para 2022, la proporción de población en hogares pobres con la proporción de población pobre que acumula dos o más privaciones simultáneas.¹⁶

El gráfico sugiere una correlación positiva: a mayor prevalencia de pobreza, mayor proporción de pobres intensos. El coeficiente de determinación ($R^2 \approx 0,5$) confirma que la relación es significativa, aunque no perfecta. Algunos departamentos se ubican claramente por encima de la línea de tendencia, como Rivadavia, donde no sólo una gran parte de la población es pobre, sino que además los hogares pobres concentran un número muy elevado de privaciones. Otros, como la Capital o La Caldera, aparecen por debajo de la línea: allí la pobreza afecta a una proporción relativamente menor de la población y, además, los pobres lo son de manera menos intensa. Esta evidencia indica que la relación entre incidencia e intensidad existe, pero deja espacio para configuraciones territoriales diferenciadas.

¹⁶ El cambio en el indicador de intensidad obedece a una cuestión de visibilidad gráfica. Se probó con otros indicadores y el finalmente elegido (población pobre con dos o más privaciones) es el que mejor muestra gráficamente lo que se pretende mostrar.

La relación entre prevalencia e intensidad de la pobreza ha sido objeto de un debate sostenido en la literatura sobre medición multidimensional. En efecto, si bien la incidencia señala la proporción de la población afectada por al menos una carencia, no ofrece información sobre la acumulación de privaciones en cada hogar, lo que puede distorsionar la lectura de la magnitud del fenómeno. Bourguignon y Chakravarty (2003) subrayaron la necesidad de que las medidas multidimensionales incorporen axiomas que reflejen la profundidad de la pobreza cuando las privaciones se superponen, mientras que Duclos et al. (2006) mostraron empíricamente que, al introducir la intensidad en la medición, los rankings entre países o regiones pueden alterarse sustantivamente.

Gráfico 5.7 Provincia de Salta. Relación intensidad-prevalencia de la pobreza, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

El caso de Salta en 2022 confirma la relevancia de este enfoque: el Gráfico 5.6 muestra que existe una correlación positiva entre ambas dimensiones ($R^2=0,54$), es decir, que los departamentos con mayor incidencia de pobreza tienden también a registrar hogares más intensamente privados. Sin embargo, esta relación no es perfecta: algunos territorios, como Rivadavia, combinan una incidencia muy elevada con intensidades extremas, mientras que en la Capital o en La Caldera la incidencia es más baja y, además, los hogares pobres enfrentan privaciones menos densas. Estos contrastes muestran que prevalencia e intensidad no son dimensiones redundantes, sino complementarias, y que sólo su consideración conjunta permite captar las diferencias cualitativas que estructuran la pobreza en el interior de la provincia.

En conclusión, el análisis de la intensidad permite enriquecer de manera sustantiva la lectura de la pobreza estructural en Salta. No se trata únicamente de registrar que la incidencia descendió en las últimas cuatro décadas, sino de constatar que, al mismo tiempo, los hogares pobres acumulan menos privaciones que en el pasado, aunque con fuertes diferencias departamentales. El contraste entre territorios como Rivadavia, donde la pobreza es al mismo tiempo muy extendida e intensamente vivida, y la Capital, donde ambas dimensiones aparecen atenuadas, ilustran con claridad la necesidad de considerar la superposición de privaciones en los diagnósticos y en las políticas.

Esta evidencia confirma lo señalado en la literatura: que la intensidad no es un mero complemento técnico de la incidencia, sino una dimensión sustantiva de la pobreza multidimensional que altera las jerarquías territoriales y redefine prioridades de intervención. En los apartados siguientes se retomará

esta perspectiva para explorar, por un lado, la relación entre incidencia e intensidad y la reproducción de las desigualdades sociales, y por otro, el modo en que los niveles de privación estructural se asocian con indicadores críticos de salud, en particular con la mortalidad infantil, lo que permitirá dimensionar con mayor precisión las consecuencias de la pobreza sobre las condiciones de vida de la población salteña.

D. Una correlación curiosa: pobreza y salud

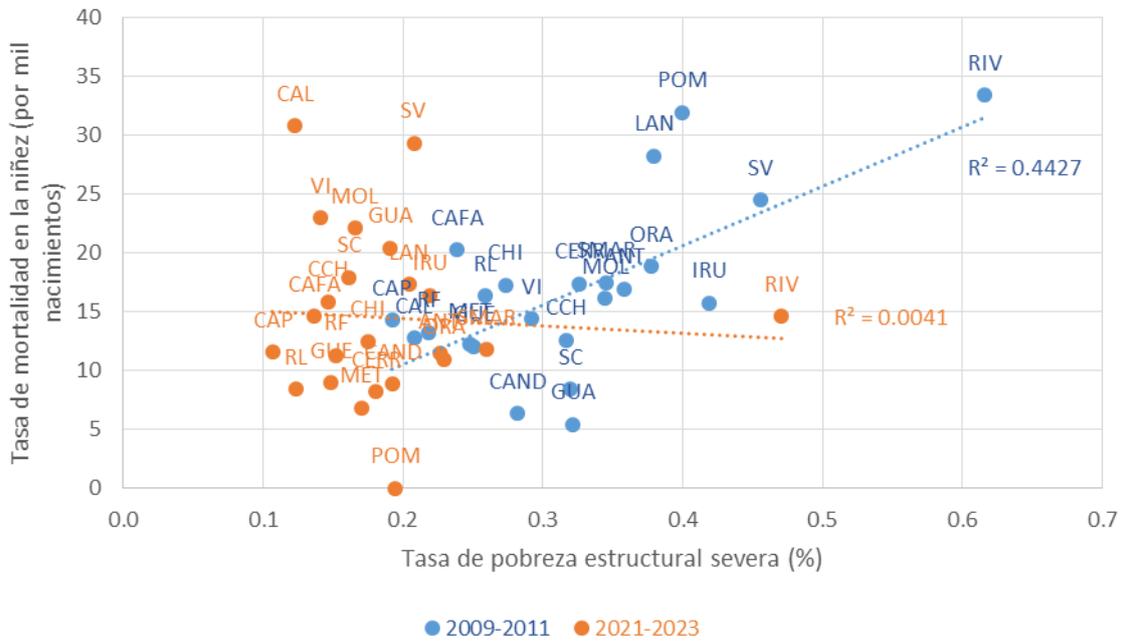
La mortalidad infantil, y en particular la de niñas y niños mayores de 30 días de vida, es uno de los indicadores más sensibles a las condiciones materiales de vida de los hogares y, en particular, a las privaciones captadas por el enfoque de necesidades básicas insatisfechas.¹⁷ La calidad de la vivienda, el acceso a agua potable y saneamiento, la densidad habitacional y la posibilidad de asistir a servicios de salud básicos son determinantes que inciden de manera directa en la probabilidad de sobrevivencia en los primeros años de vida. Desde una perspectiva de pobreza estructural, resulta esperable que los departamentos con mayores déficits acumulados presenten también tasas más elevadas de mortalidad infantil, reproduciendo así una relación que ha sido documentada de manera consistente en la literatura internacional y que pone de relieve la profunda conexión entre privación material y vulnerabilidad biológica.

Bajo estas premisas, lo esperable es encontrar una correlación positiva entre los niveles de pobreza estructural (sea ésta severa o total) y la mortalidad de niñas y niños. Esto significaría que allí donde más hogares enfrentan más privaciones elementales debería observarse un mayor riesgo de fallecimiento en la niñez. Este vínculo puede considerarse una expresión empírica de la injusticia social más extrema, ya que refleja cómo las carencias estructurales se traducen directamente en pérdida de vidas humanas. El Gráficos 5.8 ilustra esta relación en dos momentos distintos: el primero, correspondiente al trienio 2009-2011, que va en dirección a lo esperado según la hipótesis planteada, mientras que el segundo, correspondiente al trienio 2021-2023, muestra un panorama llamativamente diferente.

En el trienio 2009-2011, la correlación entre pobreza severa y mortalidad en los primeros años de vida era fuerte y estadísticamente importante ($R^2=0,44$), lo que implica que casi la mitad de la variabilidad en la mortalidad podía explicarse por los niveles de privación estructural. Departamentos como Rivadavia, Los Andes o La Poma se destacaban por registrar simultáneamente altos niveles de pobreza y tasas muy elevadas de mortalidad infantil, reproduciendo un patrón de desigualdad profundamente regresivo. En 2021-2023 en cambio, la relación desaparece casi por completo (R^2 cercano a cero), indicando que la mortalidad ya no acompaña la geografía de la pobreza. La dispersión de los puntos es clara: algunos departamentos con niveles todavía elevados de pobreza severa registran tasas de mortalidad relativamente bajas, mientras que otros con menor incidencia de privaciones presentan indicadores de mortalidad más altos.

¹⁷ A medida que niñas y niños crecen, la reducción de la lactancia implica un contacto más intenso y directo con el entorno. Este mayor contacto con el medio ambiente incrementa la probabilidad de exposición a agentes patógenos, y por lo tanto a enfermedades infecciosas. En contextos de pobreza, donde las condiciones de vivienda, saneamiento y acceso a servicios de salud suelen ser más precarias, esta vulnerabilidad se amplifica, lo que explica por qué la mortalidad infantil después de los primeros 30 días de vida está más estrechamente asociada a la pobreza.

Gráfico 5.8 Provincia de Salta. Relación mortalidad en la niñez-pobreza, 2009-2011 y 2021-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de Población.

Este resultado es una buena noticia en términos de justicia social: la desconexión entre pobreza estructural y mortalidad infantil significa que la reducción de privaciones materiales no sólo fue amplia en términos de incidencia e intensidad, sino que también logró desarticular, al menos parcialmente (y de acuerdo a esta medición puntual), la asociación directa entre pobreza y riesgo de muerte en la niñez. No obstante, la conclusión abre nuevas preguntas. Es fundamental indagar cuáles son las causas de mortalidad vigentes en el primer trienio y cómo se transformaron hacia el último, ya que la persistencia de muertes de niñas y niños en un contexto de menor dependencia de la pobreza estructural sugiere la emergencia de nuevos factores de riesgo que deben ser comprendidos y abordados. Analizar estas causas con mayor detalle constituye un tema de agenda prioritario, no sólo para explicar la ruptura de la correlación, sino también para orientar las políticas públicas que buscan garantizar el derecho a la vida y a la salud en condiciones de igualdad.

Pero este gráfico también advierte acerca de la asincronía en la intensidad de los cambios: mientras la pobreza retrocedió ostensiblemente entre ambos trienios, los progresos en mortalidad infantil no acompañaron con la misma fuerza. En términos visuales, la nube de puntos se desplaza hacia la izquierda —indicando un descenso generalizado de la pobreza estructural severa—, pero el movimiento vertical es mucho menos perceptible, lo que refleja que la reducción de la mortalidad fue más tenue. Se observa además un “cambio de nombre” de los puntos: el ordenamiento de los departamentos varía y es probable que el peso demográfico de algunos de ellos haya incidido en la caída del promedio provincial.

El gráfico sugiere además la existencia de un umbral de pobreza estructural severa cercano al 30%, a partir del cual la relación con la mortalidad infantil se transforma de manera significativa. En el trienio 2009-2011, los departamentos que superaban ese nivel mostraban tasas de mortalidad notablemente más altas, reforzando la pendiente positiva de la correlación. Sin embargo, hacia 2021-2023 la reducción generalizada de la pobreza desplazó a casi todos los departamentos por debajo de ese umbral, y en ese rango más acotado —es decir, por debajo del 30% de pobreza severa— la relación desaparece: departamentos con niveles relativamente elevados de privaciones presentan mortalidades similares o incluso menores que aquellos con menos carencias. Esto refuerza la hipótesis

de que, una vez que la pobreza estructural severa desciende por debajo de cierto punto crítico, la mortalidad infantil deja de responder de manera lineal a las condiciones materiales de vida y pasa a depender en mayor medida de otros factores, en particular de las políticas de salud pública y de cambios en el perfil epidemiológico.¹⁸

E. Conclusiones de la sección y algunas consideraciones de política pública

El recorrido realizado en este capítulo permite extraer algunas conclusiones centrales sobre la pobreza estructural en Salta y, al mismo tiempo, delinear implicancias para la política pública. En primer lugar, los datos muestran que, a lo largo de cuatro décadas, la provincia transitó de una pobreza masiva y aguda hacia otra más acotada, menos intensa y con una reducción sustantiva de las formas extremas de privación. En segundo lugar, este avance fue paralelo al del conjunto del país, de modo que la brecha relativa con los promedios nacionales se mantuvo prácticamente inalterada: Salta sigue siendo más pobre que la media del país. En tercer lugar, la mirada intraprovincial revela un mosaico muy desigual: la Capital y algunos valles agrícolas lograron avances notables, mientras que la Puna y el Chaco salteño permanecen como núcleos duros de privación.

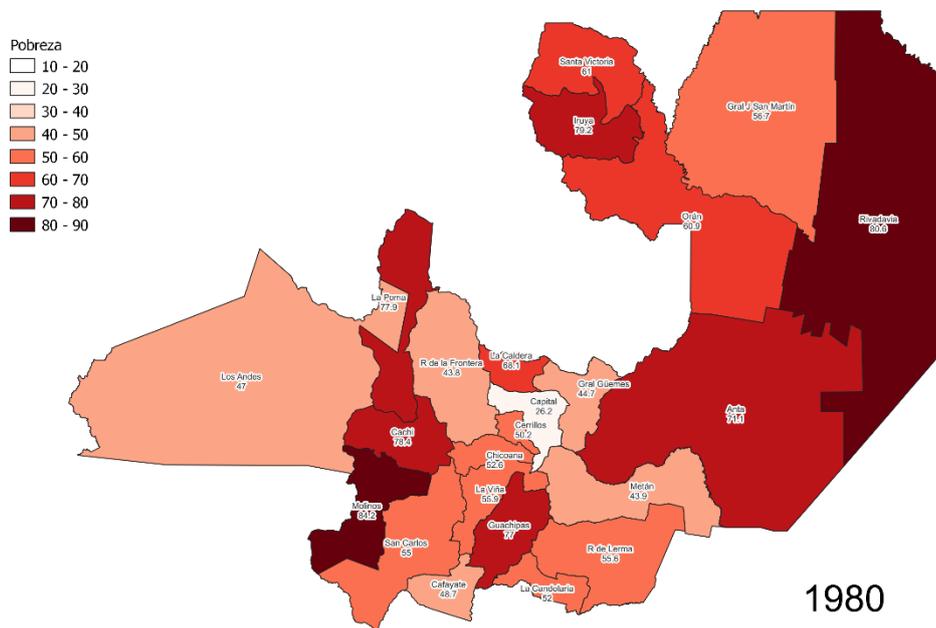
La introducción de la intensidad y la severidad de la pobreza muestran, además, que no sólo importa cuántos son los pobres, sino cuán pobres son, y que los departamentos más rezagados concentran hogares que acumulan múltiples privaciones. Finalmente, el análisis de la relación entre pobreza estructural y mortalidad infantil arroja un hallazgo alentador: la correlación que en el trienio 2009-2011 vinculaba fuertemente ambas dimensiones prácticamente desapareció en 2021-2023, lo que sugiere que la reducción de privaciones materiales logró romper, al menos en parte, el vínculo más inaceptable de todos: aquel que conecta la pobreza con la pérdida de vidas en la niñez.

La persistencia de privaciones severas en los departamentos del Chaco salteño, particularmente en Rivadavia y San Martín, confirma la existencia de núcleos de pobreza estructural fuertemente asociados a la concentración de población indígena, lo que plantea la necesidad de estrategias de intervención territorial e intercultural específicas. De este balance surgen al menos tres consideraciones de política pública. La primera es la necesidad de mantener políticas universales y territoriales que continúen reduciendo la prevalencia y la intensidad de la pobreza, con énfasis en la infraestructura básica, el acceso a servicios y la vivienda digna. La segunda es que la persistencia de brechas internas obliga a un enfoque diferencial: la Puna y el Chaco salteño requieren intervenciones focalizadas que reconozcan sus condiciones geográficas y sociales particulares. La tercera, vinculada al hallazgo sobre mortalidad infantil, es la urgencia de investigar con mayor detalle las causas actuales de fallecimiento en la niñez: si éstas ya no se explican por las privaciones estructurales, entonces es probable que respondan a nuevos factores —ambientales, epidemiológicos o vinculados a la organización del sistema de salud— que deben ser comprendidos y enfrentados. Sólo así será posible consolidar los avances logrados, garantizar que la pobreza estructural deje de condicionar las condiciones materiales de vida y avanzar hacia un horizonte de mayor igualdad y justicia social en la provincia de Salta. Los cambios en el ordenamiento de los departamentos según los niveles de pobreza estructural advierten en el efecto diferencial de las políticas de desarrollo local. En las áreas que avanzaron es sumamente importante poder sostener las políticas que tuvieron impactos positivos y reforzarlos de ser necesario, mientras que en aquellas en las que el progreso fue más lento, resulta imprescindible y urgente detectar las razones de dicho rezago y poner en marcha acciones inmediatas que reviertan la ralentización del progreso.

¹⁸ Esta observación proviene de un comentario de Carolina Piselli a versiones previas del presente documento. También fue suya la sugerencia de mostrar estas correlaciones en un único gráfico.

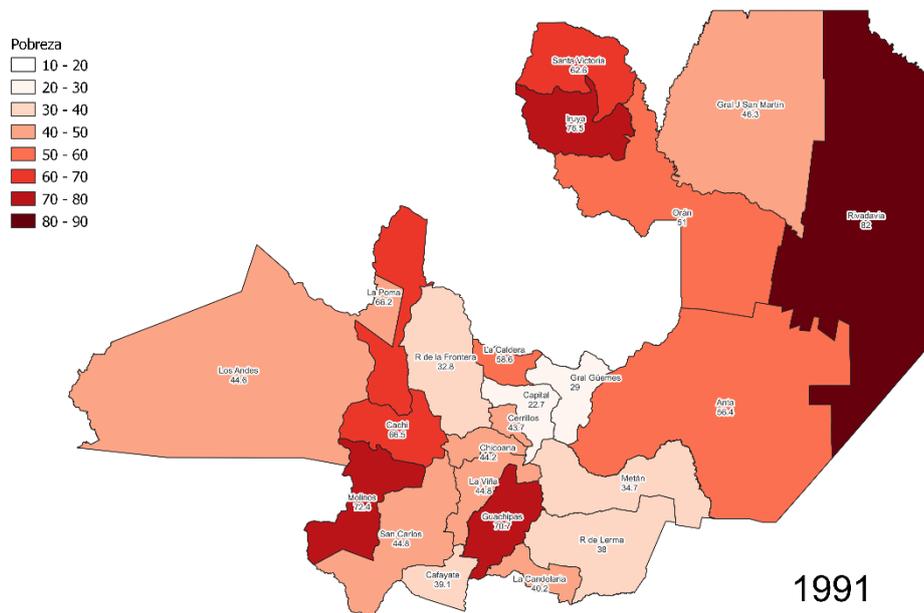
Apéndice A.1. Cartografía

Mapa 1. Pobreza estructural severa en los departamentos de Salta, 1980



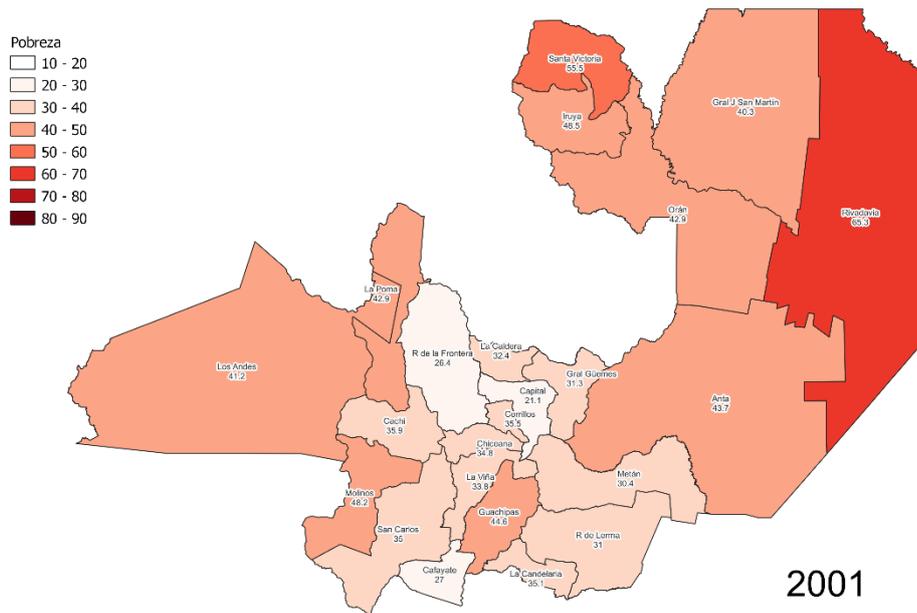
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de población.

Mapa 2. Pobreza estructural severa en los departamentos de Salta, 1991



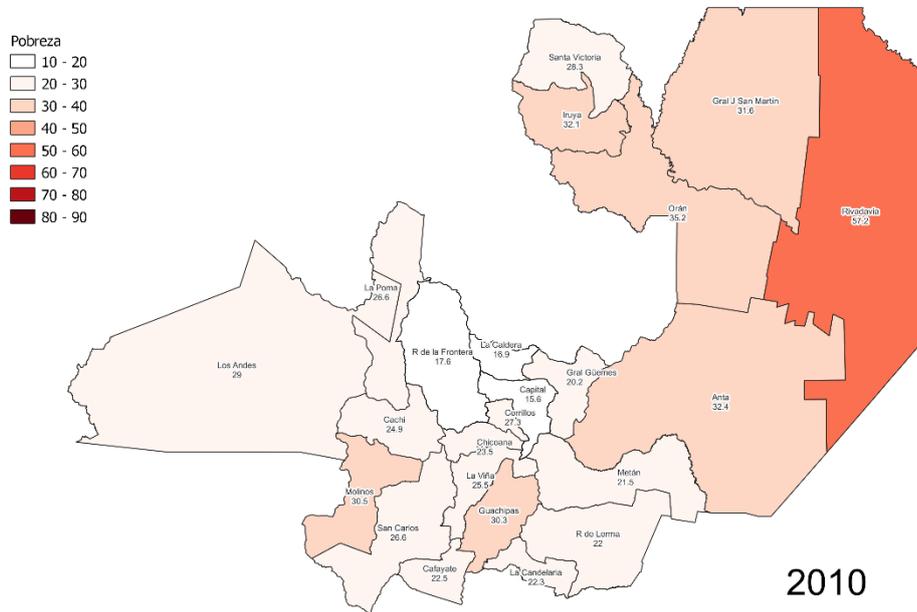
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de población.

Mapa 3. Pobreza estructural severa en los departamentos de Salta, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de población.

Mapa 4. Pobreza estructural severa en los departamentos de Salta, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de población.

Mapa 5. Pobreza estructural severa en los departamentos de Salta, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de población.

Apéndice A.2. Descomposición dimensional de la tasa de pobreza estructural

Con el fin de transparentar los procedimientos utilizados, en este Apéndice se presentan las expresiones formales empleadas para calcular el índice de pobreza estructural multidimensional y su descomposición.

La formulación sigue la tradición iniciada por Sen (1976) en la axiomatización de medidas de pobreza y desarrollada luego por Foster et al. (1984), quienes establecieron la propiedad de descomposición en el caso de la pobreza monetaria. Posteriormente, Alkire & Foster (2011) extendieron esta lógica a la medición multidimensional mediante el índice M_0 que resulta aditivo por dimensiones y por subgrupos. Sobre esta base se derivan las fórmulas presentadas en el texto principal, que constituyen el fundamento técnico para los cálculos reproducidos en los cuadros y gráficos de este informe.

Sea N la población total que reside en los departamentos D de la provincia ($d = 1, 2, \dots, 24$ en el caso de la provincia de Salta). La matriz de privaciones censuradas $\mathbf{C} = \{c_{ik}\}$ es:

$$c_{ik} = \begin{cases} 1 & \text{si la persona } i \text{ reside en un hogar pobre y está privada en la dimensión } k. \\ 0 & \text{en caso contrario.} \end{cases}$$

a) Tasas de recuento censuradas

$$\text{A nivel departamentos } d \quad h_{dk}^c = \frac{1}{N} \sum_{i \in d} c_{ik}$$

$$\text{A nivel provincia } d \quad h_k^c = \frac{1}{N} \sum_{d=1}^D \frac{N_d}{N} h_{dk}^c = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N c_{ik}$$

b) Los pesos dimensionales son $\{\omega_k\}_{k=1}^K$ con $\sum_k \omega_k = 1$

c) Índice ajustado

$$M_0 = \sum_{k=1}^K \omega_k h_k^c = \left(\sum_{d=1}^D \frac{N_d}{N} h_{dk}^c \right) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \sum_{k=1}^K \omega_k c_{ik}$$

d) Descomposición por dimensiones

$$\text{Contribución absoluta de la dimensión } k: C_k = \omega_k h_k^c$$

$$\text{Participación de la dimensión } k \text{ en } M_0: s_k = \frac{C_k}{M_0} = \frac{\omega_k h_k^c}{\sum_j \omega_j h_j^c} \text{ con } \sum_k s_k = 1$$

e) Descomposición por subgrupos

$$\text{Índice por departamentos: } M_{0d} = \sum_k \omega_k h_{dk}^c$$

$$\text{Aporte del departamento } d \text{ al total: } S_d = \frac{(N_d/N)M_{0d}}{M_0} \text{ con } \sum_d S_d = 1$$

f) Descomposición doble

$$M_0 = \sum_{d=1}^D \sum_{k=1}^K C_{dk} \Rightarrow \sum_k C_{dk} = \frac{N_d}{N} M_{0d}, \sum_d C_{dk} = C_k$$

$$\text{Donde } C_{dk} = \omega_k \frac{N_d}{N} h_{dk}^c$$

Esta matriz C_{dk} permite construir una tabla con aportes “fila” (departamentos) y “columnas” (dimensiones), coherente con el agregado.

VI. Conclusiones generales

Este informe reveló un panorama que podría denominarse ambivalente. Por un lado, la Argentina ha registrado avances históricos en la reducción de privaciones no monetarias: la pobreza estructural medida a través de necesidades básicas insatisfechas muestra una caída sostenida desde 1980, lo cual constituye un dato alentador y revela la eficacia de décadas de inversión en educación, vivienda, servicios básicos e infraestructura. Por otro lado, persiste un núcleo duro de pobreza estructural severa que afecta a millones de personas y que se concentra en regiones específicas como el Chaco salteño. Esto significa que las mejoras estructurales han sido reales, pero insuficientes para erradicar los núcleos de exclusión más resistentes, lo que obliga a pensar estrategias de política pública que combinen continuidad, profundidad y foco territorial.

El contraste entre coyuntura y estructura se observa con claridad en la comparación entre la pobreza por ingresos y la pobreza estructural. En el primer semestre de 2024, la pobreza monetaria trepó al 52,7 por ciento, uno de los tres valores más altos en medio siglo, y en el primer trimestre de 2025, ya con cierta estabilización macroeconómica, se mantuvo en torno al 31 por ciento con un 8,7 por ciento de pobreza extrema. Estas cifras confirman que la pobreza por ingresos responde de manera casi inmediata a los vaivenes macroeconómicos, mientras que la pobreza estructural se mueve lentamente y refleja condiciones materiales más duraderas. Este doble registro impone un dilema que atraviesa toda la política social: lo coyuntural puede erosionar en semanas lo que llevó décadas construir, pero al mismo tiempo los avances estructurales demuestran que es posible consolidar mejoras de largo plazo cuando hay continuidad en las políticas.

La innovación metodológica que introduce este informe refuerza esta lectura. En particular, la incorporación de gradientes en el indicador de necesidades básicas insatisfechas representa un paso adelante en la medición de la pobreza estructural. No se trata ya solo de clasificar a los hogares según si superan o no un umbral rígido, sino de reconocer matices y grados de privación dentro de cada dimensión. Este enfoque permite diferenciar entre privaciones moderadas y severas, capturando mejor la heterogeneidad de la pobreza estructural y ofreciendo una herramienta más precisa para orientar políticas. De este modo, el informe no solo mide sino que redefine el modo en que la sociedad argentina puede entender y enfrentar la pobreza. Más allá de esta innovación, el informe también aporta evidencia sobre desigualdad, que refuerza el diagnóstico y orienta la acción pública

En este sentido, la descomposición del índice de pobreza estructural permitió identificar con precisión qué dimensiones explican en mayor medida la persistencia de la pobreza estructural. El hallazgo principal es que los núcleos de privación severa difieren entre territorios: en unos departamentos predomina el hacinamiento, en otros las carencias sanitarias, en otros el rezago educativo y en otros la insuficiencia económica para la subsistencia. Esta diversidad muestra que no existen recetas universales y que la política pública debe territorializarse, priorizando inversiones diferenciadas según la naturaleza de la privación predominante en cada lugar. Mientras en Los Andes o La Poma el impacto mayor provendría de la ampliación habitacional, en Molinos o Rivadavia lo central es el saneamiento, y en Iruya o Santa Victoria lo decisivo es garantizar el acceso a la educación.

La evidencia sobre desigualdad refuerza este diagnóstico. Se pudo ver que el 84 por ciento de la desigualdad del ingreso se explica por las diferencias llamadas *within*, es decir, dentro de cada jurisdicción, y no entre provincias o regiones. Este hallazgo tiene implicancias profundas: aun duplicando el producto bruto de las provincias más rezagadas, la situación relativa de los más pobres dentro de cada una de ellas no mejoraría de manera proporcional. La desigualdad, entonces, no es únicamente un problema de brechas territoriales, sino un fenómeno arraigado en la estructura interna

de cada provincia, lo que obliga a políticas más finas y redistributivas dentro de los territorios y no solo entre ellos.

El capítulo V, dedicado a la evolución de la pobreza estructural en Salta y sus departamentos a lo largo de los últimos cuarenta años, constituye uno de los aportes más relevantes del informe y revela con claridad la diversidad de trayectorias al interior de una misma provincia. Los mapas y las series departamentales muestran que, mientras algunos territorios lograron descensos significativos en los indicadores de privación, otros permanecieron prácticamente inmóviles, con privaciones que se transmiten de generación en generación. Esta heterogeneidad interna confirma que no basta con observar las tendencias provinciales o nacionales: es en la escala departamental donde se evidencian las desigualdades más persistentes y donde deben concentrarse los esfuerzos de política pública.

En síntesis, la Argentina combina avances estructurales con persistencias intolerables. La pobreza estructural ha descendido de manera sostenida, pero no ha desaparecido; la pobreza monetaria oscila al compás de la macroeconomía y genera crisis recurrentes que minan la estabilidad social; la desigualdad se reproduce sobre todo dentro de los territorios y no únicamente entre ellos; y en Salta, la evidencia departamental expone un mosaico de avances y rezagos que obliga a diseñar políticas territoriales específicas.

De estas constataciones se desprende una agenda clara. En el plano macroeconómico, es imprescindible garantizar estabilidad para evitar que los picos de pobreza por ingresos arrasen con los avances logrados en las condiciones materiales de vida. En el plano territorial, resulta necesario focalizar inversiones en infraestructura social básica en los departamentos más rezagados del NOA y, en particular, del Chaco salteño. En el plano metodológico, se impone consolidar y profundizar la medición integrada de pobreza —con ingresos, NBI y gradientes de severidad— como herramienta para jerarquizar las prioridades estatales. Finalmente, en el plano distributivo, el hallazgo de que la desigualdad se explica mayoritariamente por diferencias within exige políticas activas que actúen dentro de cada provincia y no solo entre ellas, con programas específicos para mejorar la situación de los sectores más postergados en cada territorio.

El desafío que plantea este informe es doble: sostener las mejoras estructurales que se han alcanzado y, al mismo tiempo, enfrentar con decisión los núcleos de privación que persisten. Superar la pobreza estructural no es únicamente un problema técnico ni una cuestión de recursos: es, sobre todo, un problema político y social que demanda coordinación entre Nación, provincias, municipios, academia y organizaciones de la sociedad civil. Solo con una voluntad sostenida y una mirada integral podrá la Argentina superar definitivamente los núcleos duros de pobreza que arrastra desde hace décadas y encarar un sendero de desarrollo inclusivo y sostenible.

Referencias

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2017). "Global inequality dynamics: New findings from WID. World" *American Economic Review*, 107(5), 404-409.
- Albina, I., Laguinde, L. A., Gasparini, L. C., Tornarolli, L., Cruces, G. A., & Afonso, S. (2024). *Ajustando la imagen de la distribución del ingreso en Argentina: encuestas y registros administrativos*. CEDLAS, Documento de Trabajo 336, La Plata.
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement." *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Arakaki, A. (2016). "Cuatro décadas de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina" *Trabajo y Sociedad*, Nº 27: 269-290.
- Beccaria, L. y A. Minujin (1985). *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza*. Documento de Trabajo Nº 6, INDEC. Buenos Aires.
- Beccaria, L. y A. Minujin (1991). *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*. Documento de Trabajo Nº 8. UNICEF, Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades básicas. Conceptos y métodos de Medición*. PNUD. Proyecto Regional Para la Superación de la Pobreza. Caracas.
- Cid, J. C. (1994). *¿Son los pobres de Salta más intensamente pobres?* Dirección General de Estadísticas y Censos de Salta, abril, Salta.
- Cid, J. C. (2017). *¿Siguen siendo los pobres de Salta más intensamente pobres?* Dirección General de Estadísticas y Censos de Salta, noviembre, Salta.
- CEPAL. (2025). *Panorama social de América Latina 2024*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Feres, J. & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Estudios Estadísticos y Prospectivos, Nº 7, CEPAL, Santiago.
- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- INDEC. (Varios años). *Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Lustig, N. (2017). "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)" *El Trimestre Económico*, 84(335), 493-568..
- Paz, J. (2013). "Segmentación del mercado de trabajo en la Argentina" *Desarrollo y Sociedad*, (72), 105-156.
- Rodríguez Enríquez, N. (2015). *Economía feminista y políticas públicas: desafíos para la igualdad*. Buenos Aires, mimeo. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/47084>.
- Sen, A. (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement." *Econometrica*, 44(2), 219-231.
- Sen, A. (2005). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Tokman, V. E. (1978). "Tecnología para el sector informal urbano" *Demografía y Economía*, 12(2), 290-304.
- Trapeznikova, I. (2019). *Measuring income inequality*. IZA World of Labor, <https://wol.iza.org/articles/measuring-income-inequality/long>.