

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

Informe sobre capacidad humana 2022  
**Pobreza, desigualdad económica y  
oportunidades educativas**  
en el Noroeste Argentino y en la provincia de Salta

Salta, diciembre de 2022

Informe sobre capacidad humana 2022

## **Pobreza, desigualdad económica y oportunidades educativas en el Noroeste Argentino y en la provincia de Salta<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En este documento se analizan la pobreza, las privaciones y las desigualdades de la población en Argentina, poniendo el foco en la región del Noroeste Argentino (NOA) y en la provincia de Salta. Se actualiza el análisis presentado en el informe 2021 y se abordan dos temas nuevos: el de la pobreza educativa y el de la pobreza de aprendizajes. El examen de la pobreza y las privaciones muestra lo que sucedió después de la pandemia de COVID-19, ya que agrega dos años 2020 y 2021 al informe anterior. En ese período la prevalencia de la pobreza en el país, en el NOA y en Salta, aumentó, aunque en plena pandemia se observa un retroceso debido muy probablemente a los programas implementados por el gobierno nacional para enfrentar la recesión ocurrida como consecuencia de la pandemia. Otro tanto sucedió con la pobreza educativa y con la pobreza de aprendizajes. Los resultados son muy desalentadores en términos de evolución de largo plazo. La expansión educativa viene de la mano de un proceso de inflación de credenciales con un deterioro de la calidad educativa. Esto hace que los Objetivos de Desarrollo Sostenibles estén todavía muy lejos de ser alcanzados en el país y mucho más lejos aún en las regiones, provincias y unidades sub-provinciales más rezagadas del país.

Human Capabilities Report 2022

## **Poverty, Economic Inequality and Educational Opportunities in Northwest Argentina and Salta Province**

### **Abstract**

This document analyzes poverty, deprivation and inequalities in Argentina, focusing on the Northwest Argentinean region (NOA in Spanish) and the province of Salta. The analysis presented in the 2021 report is updated and two new topics are addressed: educational poverty and learning poverty. The examination of poverty and deprivation shows what happened after the COVID-19 pandemic, as it adds two years 2020 and 2021 to the previous report. In that period the prevalence of poverty in the country, in the NOA and in Salta, increased, although in the middle of the pandemic there was a decline, most probably due to the programs implemented by the national government to face the recession that occurred as a consequence of the pandemic. The same happened with educational poverty and learning poverty. The results are very discouraging in terms of long-term evolution. Educational expansion goes hand in hand with a process of credential inflation with a deterioration of educational quality. This means that the Sustainable Development Goals are still far from being achieved in the country and even further away in the most lagging regions, provinces and sub-provincial units of the country.

---

<sup>1</sup> 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. Las opiniones vertidas en él, como los errores u omisiones que pudiera contener, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que pertenece ni a las investigadoras e investigadores del IELDE.

## Contenidos

Resumen .....	1
Abstract.....	1
Resumen ejecutivo.....	4
I. Introducción.....	7
II. El contexto macroeconómico.....	7
III. Tipos de pobreza económica .....	9
A. Pobreza monetaria .....	10
B. Pobreza estructural .....	12
C. Método integrado .....	13
IV. Desigualdad económica .....	14
A. Situación distributiva por regiones.....	15
B. Desigualdades actuales .....	16
C. Evolución reciente .....	18
V. Pobreza educativa.....	19
A. Definición.....	20
B. Determinación del umbral y agregación .....	21
C. Magnitud y perfiles.....	21
VI. Pobreza de aprendizajes .....	22
A. Definición.....	23
B. Medición .....	23
C. Magnitud y perfiles.....	25
D. Diferencias territoriales.....	26
E. Evolución reciente .....	29
VII. Conclusiones .....	31
Referencias.....	33
Anexo: determinación de los umbrales de pobreza educativa .....	34

## **Lista de acrónimos usados en el texto**

AUH: Asignación Universal por Hijo

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

NAP: Núcleos de Aprendizajes Prioritarios

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

NEA: Nordeste Argentino

NOA: Noroeste Argentino

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

PA: Pobreza de aprendizajes

PE: Pobreza educativa

PIB: Producto Interno Bruto

## Resumen ejecutivo

Este trabajo busca contribuir al conocimiento de la pobreza y la desigualdad nacional, regional y provincial, aportando un análisis de la información disponible de fuentes oficiales. Como tal, es el segundo informe elaborado por el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) con este propósito. En estas páginas se actualiza el análisis incorporando datos de los años 2020 y 2021, tanto de pobreza como de desigualdad. Luego se ocupa de una de las variables que muestra correlación robusta con la pobreza y la desigualdad en todas las investigaciones internacionales sobre el tema: la educación. Además se trata de una variable que puede ser objeto de política pública no sólo nacional, sino también de unidades territoriales subnacionales. El examen que se realiza está lejos de pretender encontrar nexos causales entre las variables examinadas. Sólo pretende destacar correlaciones que pueden ser depositadas en la mesa de discusión acerca de las posibles vías para lograr reducir la enorme pobreza vigente tanto en el país como, especialmente, en el norte de la Argentina.

Los resultados que se muestran y que se discuten en este estudio, documentados con datos obtenidos de fuentes oficiales, son lúgubres y desalentadores, pero necesarios para emprender acciones de política pública inmediatas.

A lo largo de los últimos 10 años, la riqueza generada en el país se mantuvo sin cambios. Desde 2005 a 2020 hubo **siete años con tasas de crecimiento negativo**, siendo la crisis y posterior recesión de 2020 la más fuerte de todas, con una intensidad similar a la experimentada en el año 2002. Lo economía del Noroeste Argentino (NOA) se comportó como un espejo de la nacional, aunque la amplitud de sus fluctuaciones macroeconómicas fueron menos intensas que las registradas a nivel nacional. Las **7 crisis en los 15 años** cubiertos por la información disponible, se registraron también en el NOA, aunque menos violentamente.

### Pobreza económica

Aproximadamente **18 millones de personas en el país son pobres por ingresos**. Esto implica que 18 millones de personas no disponen del dinero necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios que les permita alcanzar un nivel de bienestar decente.

De esas 18 millones de personas pobres **2,3 millones viven en el NOA**, región que incluye a las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. De estas provincias, Jujuy y Salta son las que registran una prevalencia mayor. **En Salta, el 47% de sus habitantes experimenta pobreza monetaria**, mientras que **un 8% la padece en su forma extrema**: no cuenta con el ingreso necesario para comprar alimentos.

**El ingreso promedio de un hogar pobre equivale al 38% del valor de su umbral de pobreza**. Este indicador fue del **34% en el NOA**, mostrando que la situación de la población que se encuentra por debajo del umbral de pobreza en el NOA es menos mala que la de la media nacional. **Este fenómeno se verifica también para la pobreza extrema**. En Catamarca, por ejemplo, la distancia que separa el ingreso de una persona en pobreza extrema del umbral es del 20%, frente al 37% que se observa para el total nacional.

Al igual que en el país, **la pobreza monetaria del NOA y en Salta aumentó entre 2016 y 2021**. Este aumento se verificó en un ambiente macroeconómico poco favorable: tasas de crecimiento nulo a lo largo de la década (2010-2020), fuerte retracción en 2020 y un proceso inflacionario que, claramente, tiene como principal perjudicado al sector más vulnerable de la población.

En **2021 habían 4,4 millones más de personas pobres que en 2016**, el 85% de las cuales se sumaron por un aumento en la tasa de pobreza y no por crecimiento demográfico.

La pobreza estructural es más baja que la pobreza por ingresos. Puede decirse que un **12% de la población es estructuralmente pobre**, y esta pobreza estuvo bajando en los últimos años.

**Las provincias más desfavorecidas en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) o pobreza estructural, son las localizadas en el NEA y en el NOA**. Todas las del NEA arrojan tasas por sobre el nivel promedio del país, mientras que en el NOA, son tres las provincias con niveles superiores a la media nacional: Jujuy,

Tucumán y **Salta**. Esta última arroja una prevalencia del **18%** lo que equivale a unas **260 mil personas en la provincia**.

La integración de ambos enfoques de pobreza, el monetario y el estructural permite afirmar que **el número de personas pobres en la Argentina asciende a 19,8 millones**, de las cuales 14 millones son pobres sólo por ingresos, 1,5 millones sólo por NBI y 4,3 millones que experimentan ambos tipos de pobreza. Este último grupo se encuentra en un estado particularmente crítico y debería ser prioridad para cualquier tipo de política pública. **Las personas pobres por ingreso y pobres estructurales equivalen al 9% de la población nacional y del 14% de la provincia de Salta**.

## Desigualdad económica

A su vez, mirado desde la perspectiva de la desigualdad, la provincia de Salta arroja el diferencial más elevado que todo el país si se comparan los ingresos de la ciudad más poblada (ciudad de Salta) y el resto de la provincia. **La brecha de ingresos familiares entre la ciudad de Salta es del 27%, favorable a la ciudad de Salta**. Esto revela una disparidad territorial intra-provincial que llama mucho la atención y requiere de un examen más detallado. La pregunta que debería poder responder mínimamente tiene que ver con su robustez temporal. **La mayor disparidad que registra Salta es un rasgo que persiste a lo largo del tiempo y que habla del enorme atraso económico que tienen las localidades menos favorecidas**.

Se observa mayor desigualdad en jurisdicciones con ingresos per cápita muy dispares. Las desigualdades más altas del país se registraron en la provincia de Tierra del Fuego y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A la vez hay provincias con muy bajo nivel de ingresos, como Formosa y Chaco, que tienen una desigualdad igualmente elevada. En este sentido, los datos sugieren una curva en forma de U, con niveles de desigualdad elevado en los extremos y bajo en los niveles intermedios. De profundizar en este análisis deberíamos dar cuenta de los niveles de desigualdad tan dispares que se registran en el tramo de ingresos donde se concentra el mayor número de provincias.

## Pobreza educativa: adultas y adultos

En el sexenio comprendido entre los años 2016-2021 **la pobreza educativa en la Argentina afectó al 8% de personas**. En términos absolutos esto implica que el problema llega a **3,5 millones de personas en el país**. Como en otros fenómenos que se analizaron en el presente estudio, el dato agregado sirve sólo como una introducción al tema, dado que las disparidades que se observan entre grupos son ostensibles.

**La pobreza educativa es muy desigual entre regiones y entre provincias dentro de las regiones**. Las dos provincias con **mayor pobreza educativa** del país son **Formosa y Chaco** (NEA) con niveles superiores al 22% de la población, pero le siguen de cerca **Tucumán y Salta** (NOA), con niveles de pobreza educativa superiores al 12%.

Entre 2010 y 2021 se observó una importante caída de la pobreza educativa en casi todas las provincias del país. **La prevalencia de pobreza educativa en Argentina se redujo del 14% en el año 2010 al 8% en el año 2021**. Esta caída fue más fuerte en las provincias con un nivel intermedio-alto de pobreza educativa entre las que se encuentran varias del NOA. Hay que tener en cuenta que esa retracción de este tipo de pobreza se debió en parte a que se usó el umbral calculado para 2021, que es de 2 años más de escolaridad formal que el registrado en 2010.

Justamente **el umbral de pobreza educativa pasó de 5 años de escolaridad formal en 2010 a 7 años en 2021**. Este proceso se dio en plena expansión educativa (aumento de la escolaridad promedio de la población), que avanza inexorablemente en todas las jurisdicciones del país. A la par de esta expansión educativa **hay síntomas de cierta inflación de credenciales** (y también de un proceso de “filtrado hacia abajo” de las ocupaciones) uno de los cuales es el aumento en el umbral educativo mínimo necesario o también llamado en este documento, línea de pobreza educativa. Dos años de aumento de la línea en 11 años parece no ser poco.

## Pobreza de aprendizajes: niñas y niños

**Una de cada cuatro niñas y niños de la Argentina no ha alcanzado niveles mínimos de competencia en lectura y cálculo a los 11 años.** Esto implica que estas niñas y niños **no son capaces de leer y comprender una historia corta adecuada para su edad, o de realizar operaciones matemáticas simples, también acordes a su maduración cognitiva.** Al identificar niñas y niños con esta carencia como “pobreza de aprendizajes” se pretende destacar la situación de aquellas y aquellos que quedan rezagadas/os.

Esa pobreza de aprendizaje es **altamente dispar entre regiones dentro del país, entre provincias dentro de las regiones y entre jurisdicciones sub-provinciales como municipios y departamentos.** Alcanza un nivel comparativamente bajo en Ciudad de Buenos Aires y supra el 30% en el NEA y en el NOA, las regiones que a la vez tienen mayores niveles de pobreza absoluta del país. En algunos departamentos, como Valle Grande en Jujuy o el Caburé en Santiago del Estero, la pobreza de aprendizajes alcanza valores insólitos, superando al 66% (dos de cada 3) de niñas y niños.

También se aprecian fuertes brechas entre grupos de nivel económico social dispar dentro de las jurisdicciones. **Más de la mitad de las niñas o niños cuya madre no fue a la escuela tienen pobreza de aprendizajes en el NOA, cifra que contrasta con la de aquellas niñas y niños cuya madre ha completado estudios secundarios: 27%.** Lo notable es que aún en los grupos económicamente más aventajados de la sociedad se aprecian tasas positivas de pobreza de aprendizaje.

**La meta número 1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4), “Educación de calidad” dice:** “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y **producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.**” Si bien la escolaridad para niñas y niños de la educación primaria ha sido alcanzada en la Argentina, **los indicadores de pobreza de aprendizajes que se calcularon para este informe muestran que la meta consistente en garantizar que todas las niñas y niños alcancen las capacidades fundamentales para 2030.** Peor aún es la situación de las regiones, provincias y municipios más rezagados.

## Los nexos

Los temas tratados en este informe están interconectados: la falta de crecimiento económico y la desigualdad son los determinantes de la pobreza en todas sus formas, monetaria y estructural. La desigualdad en la Argentina se está reduciendo, pero no hay síntomas de crecimiento. La reducción de la desigualdad requiere de un crecimiento sostenido para ser ella misma sostenible a lo largo del tiempo. Tanto la pobreza como la desigualdad son muy elevadas en el país y la falta de crecimiento no ayuda para que este panorama se revierta.

La región del NOA y Salta tienen, dentro del país, un nivel de desarrollo relativo mucho más bajo, por lo que están más impactadas por la pobreza. Estas condiciones de vida más desventajosas se traducen en otros indicadores de bienestar, como la salud y la educación. En este sentido, la pobreza económica, se traduce en pobreza educativa y la pobreza educativa en pobreza de aprendizajes. Al abordar este último tema se está tratando el capital humano desde una óptica cualitativa. La Argentina es un país con alta asistencia de niñas y niños, principalmente al nivel básico (primario), y la región NOA y Salta no son la excepción a esa regla. ¿Podemos decir entonces que “estamos bien” y que podemos pensar en un futuro promisorio para las próximas generaciones? La respuesta a esta pregunta es, lamentablemente, no.

La pobreza educativa es muy elevada y la pobreza de aprendizajes también. Esto hace implica un capital humano insuficiente que pone en riesgo las perspectivas de crecimiento económico de mediano y largo plazo. Al poner en jaque tales perspectivas, atenta también contra los niveles de pobreza futura. Lograr una mayor igualdad es una meta deseable, una desigualdad que no atente contra los incentivos al trabajo y al crecimiento. Pero si se carece del capital humano, la mayor igualdad no sirve de mucho.

## I. Introducción

Es un hecho conocido la mayor pobreza de las regiones del Noreste y del Noroeste Argentino (NEA y NOA). Los informes oficiales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) así lo documentan de manera sistemática. A pesar de esta información ya de por sí muy valiosa, son muy escasos los estudios profundos que aborden la enorme extensión del problema de la pobreza y las privaciones. Esto es inadmisibles, dado que cualquier paso dirigido a abatir la pobreza debe comenzar por tener una dimensión del problema y entender los factores que están asociados a él. Dado que los informes de INDEC no persiguen este objetivo, no se puede pedirles que proporcionen algo que está fuera de su objetivo específico. Por ejemplo, los informes técnicos que se presentan bajo el título general de “Condiciones de Vida” dan cuenta de la pobreza de los 31 aglomerados urbanos de la Argentina, y agrupan datos por lo que INDEC denomina “regiones estadísticas” que son conjuntos de ciudades. No permite saber nada acerca de las características de la pobreza al interior de esas poblaciones.

El documento que aquí se presenta intenta cubrir ese espacio. Se propone un **estudio detallado de los aspectos que quedan fuera de los informes oficiales**, pero **usando datos oficiales**. Es decir, información procedente de relevamientos oficiales como la Encuesta Permanente de Hogares, para el caso general, o las pruebas Aprender para el tema específico de este informe: la educación. Son datos que están disponibles al público, recolectados por el INDEC con la colaboración de las oficinas provinciales de Estadística. Este detalle no es menor: la información que sustenta todo lo que aquí se expresa y por lo tanto los resultados que con esos datos se obtienen y que se presentan aquí, son susceptibles de réplica. Obviamente las interpretaciones, el énfasis puesto sobre algunos aspectos, el poco énfasis sobre otros, etc., dependen siempre de la postura del analista. En la elaboración de este informe, como de los que le precedieron, hemos tenido esto presente y hemos tratado de elaborarlo liberándolo de todos los sesgos posibles para lograr una perspectiva libre de valores; un punto de vista que respete la neutralidad valorativa.

Este informe consta de tres partes. En la primera se presenta un breve panorama de la situación económica nacional, regional y provincial, desde una perspectiva macro. Este panorama ayuda a entender lo que se desarrolla en la segunda parte: situación actual y evolución de la pobreza y de la desigualdad económica. Decimos a “entender”, no pretendiendo más que eso, dado que no se trata éste de un documento que pretenda desarrollar nexos causales entre las variables analizadas. La pobreza es tratada en sus dos manifestaciones más tradicionales: ingresos y estructural, mientras que la **desigualdad** se centra sólo en los **ingresos percibidos por la población**. La tercera y última parte está dedicada al tema que diferencia a este informe del de 2021: la **educación**. Y en este caso se aborda la realidad nacional, provincial y regional a través de **dos dimensiones** de las carencias educativas. Primero, la que atañe a la población adulta, concretamente a las personas que lideran los hogares y que se refiere a la cantidad de años de educación requeridos para no estar en la pobreza por ingresos, que aquí llamamos **pobreza educativa**. Segundo, la carencia que atañe a la **pobreza de aprendizajes**, es decir las **competencias básicas en lectura y cálculo** que niñas y niños que están en 6º grado de la escolaridad primaria **deberían tener**, pero que **no tienen**.

## II. El contexto macroeconómico

La evaluación del contexto macroeconómico requiere de información no siempre disponible al nivel de desagregación territorial adecuado. En la economía argentina, el cálculo del producto interno bruto (PIB) a nivel provincial, el llamado producto bruto geográfico (PBG), está a cargo de las direcciones provinciales de estadística y por motivos diversos, algunas de esas oficinas productoras de información básica no actualizan los datos correspondientes a este indicador. Esto impide un seguimiento de la actividad económica a nivel agregado por provincias y por regiones<sup>2</sup>.

Lo que puede inferirse con la evidencia disponible es que el NOA, juntamente con la región Nordeste Argentino (NEA), tienen una participación baja en la generación de la riqueza Nacional. Así mientras que el 13% de la

---

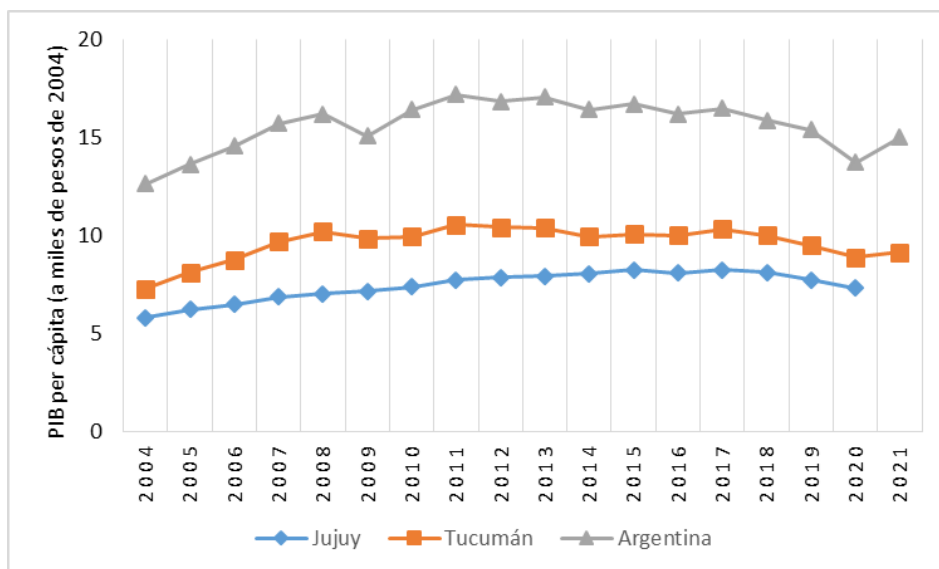
<sup>2</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha elaborado una metodología para el cálculo de los PIB provinciales. Para detalles puede verse: INDEC (2016).



población total del país reside en el NOA, la participación en el PIB total es de sólo el 7%. Las actividades que están sobrerrepresentadas en el PIB del NOA comparado con el de Argentina son agricultura, minería, comercio y administración pública.

Las provincias de Jujuy y Tucumán, a diferencia del resto de aquellas que conforman el NOA, tienen series disponibles de PIB para un período lo suficientemente extenso. El Gráfico 1 muestra los valores del PIB per cápita de estas dos jurisdicciones (como representativas del NOA) entre los años 2004 y 2020/21.

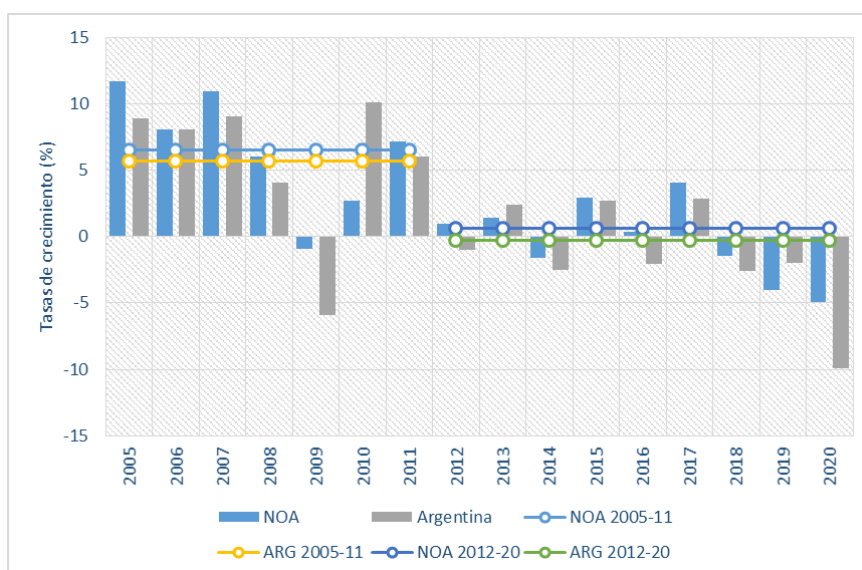
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos de las direcciones provinciales de estadística y de INDEC.

Este gráfico revela el nivel de vida relativamente más bajo del NOA con respecto a la Argentina que se había planteado en párrafos anteriores. De los datos que contiene el Gráfico pueden obtenerse las tasas de crecimiento de ambos grupos de jurisdicciones, de lo que se desprende que las correspondientes a las provincias del NOA (Jujuy y Tucumán) estuvieron un poco por sobre las observadas a nivel nacional, aunque la diferencia es muy escasa (Gráfico x.2).

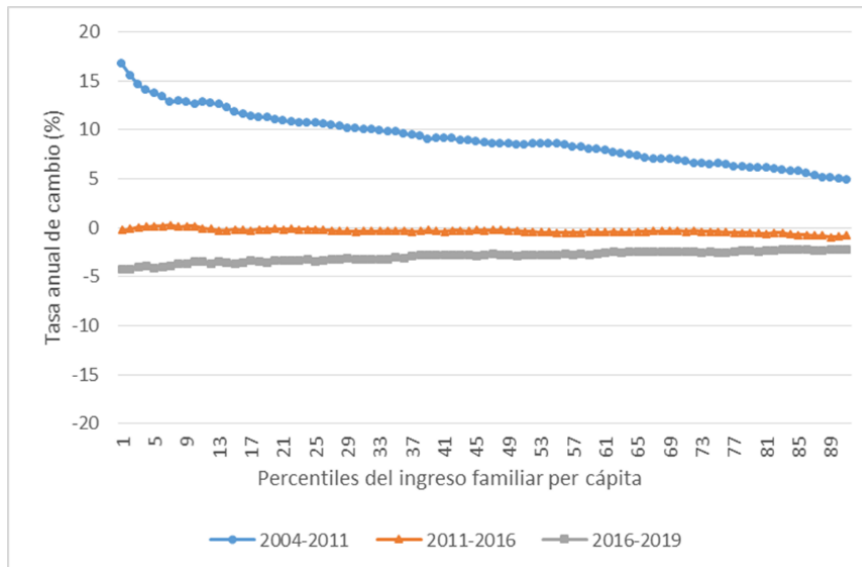
Gráfico 2. Tasas de crecimiento, Argentina y provincias del NOA, 2005-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de las direcciones provinciales de estadística y de INDEC.

Dado que la evolución y las tasas de crecimiento nacional y regional no difieren de manera significativa, el impacto distributivo del crecimiento en ambos períodos puede estar reflejado con los datos del Gráfico x.3.

Gráfico 3. Curvas de incidencia del crecimiento, Argentina, 2005-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de las direcciones provinciales de estadística y de INDEC.

De los datos del gráfico anterior permiten afirmar que el período más recientes de estancamiento económico, 2016-2019, tuvo un impacto negativo sobre los ingresos de los sectores más vulnerables de la población, lo que en parte se revirtió por el llamado “paquete COVID” lanzado por el gobierno para amortiguar el efecto recesivo de la pandemia ocurrida en el año 2020 (Paz, 2021)<sup>3</sup>.

### III. Tipos de pobreza económica

Es un hecho internacionalmente admitido que la pobreza trasciende el aspecto meramente monetario. El trascenderlo implica que lo incluye pero reconoce que existen otras facetas de la pobreza que deben ser tenidas en cuenta en el momento de evaluarla. El objetivo de cualquier análisis de pobreza económica consiste en estimar la magnitud del fenómeno y entender los factores que están correlacionados con él. Por pobreza económica entendemos cualquier tipo de privación que tiene como base la carencia de recursos económicos. Se deja en claro con esto que una persona puede pasar hambre, pero ese estado será contemplado dentro de la pobreza económica en la medida en que esté provocado por la falta de acceso a alimentos de una determinada calidad nutritiva y de manera regular. Este es un buen ejemplo, porque deja en claro que el estado de hambre voluntaria, el hambre que obedece por ejemplo a una decisión tomada por una persona para bajar de peso no entra dentro del concepto de pobreza económica. Como tampoco lo hace la falta de acceso a los servicios de salud y educación si es que no responden a limitantes económicos. Quedan fuera de esta definición aquellas personas que no pueden decidir sobre la tenencia o no de dichos recursos económicos, como las niñas y los niños o las personas mayores.

Habiendo delimitado el campo de estudio, se reconocen en este informe dos grandes facetas o rostros de la pobreza: la monetaria y la pobreza estructural. La primera hace referencia de manera directa a la cantidad de dinero necesaria para comprar en un mercado la cantidad de alimentos y de bienes no alimentarios considerados básicos para la supervivencia. Tales bienes componen una canasta que se valoriza a los precios de mercado: la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta básica total (CBT). En este informe se toman en cuenta los valores de ambas canastas según lo informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de manera regular y que

<sup>3</sup> Más adelante (sección IV) se profundiza este aspecto usando datos más recientes y considerando la situación del NOA y Salta.

se publica en el sitio web del instituto con periodicidad mensual<sup>4</sup>. En períodos de alta inflación este valor cambia sustancialmente de un mes al siguiente. Se considera pobre una persona que reside en un hogar cuyos ingresos no logran superar el valor de la CBT y persona en pobreza extrema si los ingresos del hogar no logran igualar o superar el valor de la CBA.

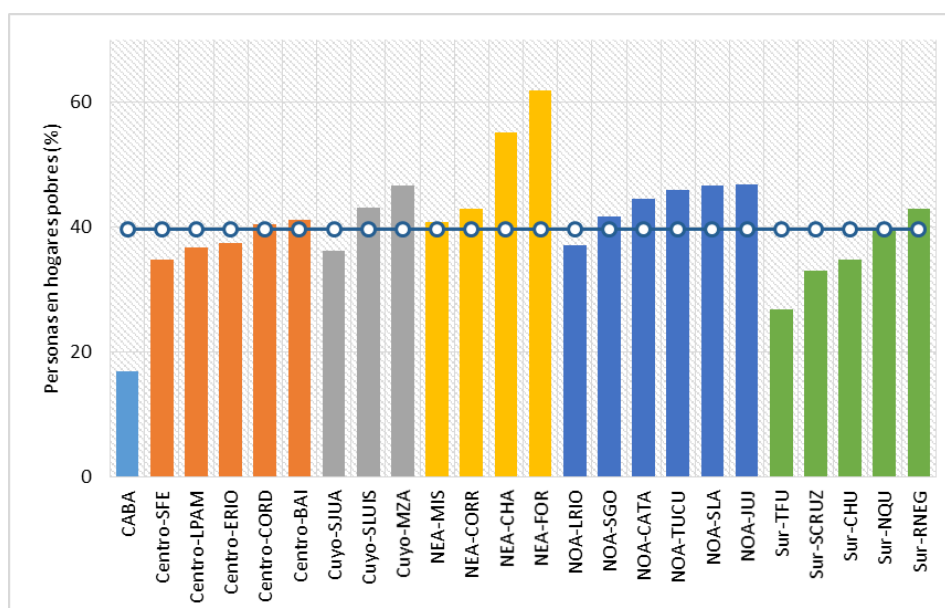
Por otra parte, la pobreza estructural, o pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), toma en cuenta las privaciones en las siguientes dimensiones: vivienda, saneamiento, educación y capacidad económica. Los indicadores tenidos en cuenta para estimar el porcentaje de personas viviendo en hogares con necesidades de este tipo insatisfechas son: a) más de tres personas viviendo en una misma habitación, b) alojamiento en viviendas precarias o de inquilinato, c) falta de baño en la vivienda de retrete o baño sin descarga de agua, d) que en la familia exista algún niño entre 6 a 12 años que no vaya a la escuela, e) que haya pocas personas ocupadas en el hogar (4 personas o más por persona ocupada), o que la persona de referencia del hogar (jefa/e tenga baja educación (no más de tercer grado de primaria incompleto).

El método integrado, como su nombre así lo indica, cruza los dos criterios anteriores (monetario y no monetario), y establece los puntos de unión y de intersección. De este cruce se deriva una tipología que consta de cuatro situaciones: a) no pobre por ningún criterio; b) pobre por ingresos pero no por NBI; c) pobre sólo por NBI pero no por ingresos; d) pobre por ingresos y por NBI.

#### A. Pobreza monetaria

¿Cuántas personas en la Argentina residen en hogares pobres en un sentido monetario? Es decir ¿cuántas personas en el país residen en hogares cuyos ingresos son insuficientes para comprar una canasta básica de alimentos y otros bienes elementales (vestimenta, transporte, etc.)? Según la última estimación, se calcula que un poco más de 18 millones de personas se encontrarían en esta situación. Nótese que desde 2016 a esta parte ese stock fue modificándose tanto en tamaño como en composición: pasó de 13,8 millones a los 18,2 millones actuales (año 2021), lo que equivale a decir que hay en el país 4,4 millones más de personas pobres de las que había en el año 2016. En cuanto a su composición, ésta puede ser analizada teniendo en cuenta una serie de factores tales como la edad y el sexo, temas que no se abordarán en este informe orientado a tratar un tema específico: la pobreza educativa en adultos y la pobreza de aprendizajes en niñas y niños.

Gráfico 4. Tasas de pobreza monetaria. Argentina, regiones y provincias, año 2021



Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

<sup>4</sup> Puede consultarse este tema en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-43>.

El aumento en el número de personas pobres puede obedecer a dos causas próximas bien claras: a un aumento de la población (cantidad de habitantes) y a un aumento en la prevalencia de la pobreza (proporción de personas pobres en el total, o “tasa de pobreza”). La información disponible permite afirmar que ambos componentes próximos de la pobreza cambiaron: la población total del país pasó de 43,6 millones en 2016 a 45,6 millones en 2021: 2 millones de personas más. Por su parte, la tasa de pobreza pasó de 31,6% en 2016 al 39,8% en 2021: un aumento de 8,2 puntos porcentuales. En consecuencia, de haberse mantenido fija la tasa de pobreza registrada en 2016 se habrían sumado a la pobreza 693 mil personas. Esto equivale a decir que más de 3,7 de los 4,4 que se sumaron, lo hicieron por un aumento de prevalencia de la pobreza. Dicho de otra manera, lo anterior implica que el cambio demográfico explicó el 15% del cambio en la pobreza ocurrido entre 2016 y 2021, mientras que el 85% restante está explicado por factores económicos.

Como ocurre siempre en cualquier país de América Latina en el cual se realice el análisis, la heterogeneidad territorial es bien amplia. El Gráfico 4 muestra las tasas de pobreza por ingresos calculadas para el año 2021 por provincia y por región.

Se muestran en el Gráfico 4 no sólo las tasas de cada provincia-región, sino también el promedio nacional: la línea que atraviesa el gráfico. Esta línea promedio cumple una función muy importante: permite delimitar entre aquellas provincias que están por debajo y por encima de la media nacional, dando cuenta de las desventajas territoriales relativas que se manifiestan en el país. Así, las regiones de Cuyo, NEA y NOA aparecen como las que tienen una clara menor ventaja en términos de bienestar comparadas con las regiones centro y Sur y, por supuesto, la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Solamente para aproximar una medida de la desigualdad territorial, puede verse que la prevalencia de la pobreza en Formosa es 3,6 veces más elevada que la registrada en CABA. También se destaca en el gráfico la desigualdad que existe entre provincias dentro de una misma región: la prevalencia de la pobreza monetaria de Río Negro es 1,6 veces más alta que la registrada en Tierra del Fuego.

Un aspecto que llama la atención es el de la situación de los ingresos de las personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza. El indicador de brecha de pobreza permite dar cuenta de esta situación (Cuadro 1a).

Cuadro 1a. Brecha de pobreza monetaria total y extrema (%). Argentina y NOA, 2021

Región	Pobreza	Pobreza extrema
CABA	38.6	52.6
NOA	33.6	26.5
NEA	39.3	35.3
Cuyo	35.4	27.6
Centro	39.3	39.3
Sur	38.8	34.2
<b>Total</b>	<b>38.2</b>	<b>37.1</b>

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EAH-TU.

Se puede constatar que las brechas de pobreza y de pobreza extrema son más bajas en el NOA, comparadas con las que arroja la media nacional: 4,6 puntos porcentuales la primera y 10,6 puntos porcentuales la segunda. En términos conceptuales esto significa que los ingresos de las personas pobres y extremadamente pobres en las provincias del NOA están más cerca del umbral de pobreza que el promedio nacional. En el Cuadro 1b se muestra el valor que arroja este indicador para cada una de las provincias del NOA. Salta y Tucumán representan a la región, mientras que otras provincias, como Catamarca y Jujuy, la situación se aleja más del promedio regional, queriendo significar eso que las personas pobres que residen en esas provincias están un tanto menos desfavorecidas que el promedio del NOA. Nótese que para el caso de la brecha de pobreza extrema, Jujuy se separa del promedio regional en 6,5 puntos porcentuales, y en 17 puntos porcentuales de la media nacional.

A pesar de ser el NEA la región con mayor prevalencia de pobreza, es el NOA el que concentra el volumen más alto de población pobre: el 13% de la población pobre, alrededor de 2,3 millones de individuos, reside en alguna de las provincias que conforman la región, contra un 10% (alrededor de 1,8 millones) que reside en el NEA. La concentración de la pobreza tiene una connotación demográfica sobresaliente: de las 18 millones de personas

pobres del país, 11 millones se concentran en la región centro, en la que se encuentran las provincias más pobladas del país: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Cuadro 1b. Brecha de pobreza monetaria total y extrema (%). Provincias del NOA, 2021

Provincia	Pobreza	Pobreza extrema
Catamarca	37.2	30.5
Jujuy	32.0	20.5
La Rioja	28.8	32.1
Salta	34.8	25.2
Santiago del Estero	30.5	25.2
Tucumán	34.8	28.7
<b>Total</b>	<b>33.6</b>	<b>26.5</b>

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EAH-TU.

Al igual que lo ocurrido en el país, la trayectoria de la pobreza monetaria fue creciente en el NOA y en Salta. Como puede apreciarse en el Cuadro 2, el NOA registró un aumento de 9,5 puntos porcentuales entre puntas, mientras que el aumento en Salta fue de 6 puntos porcentuales. Igualmente se trata de niveles que superan siempre el promedio nacional, como pudo constatarse con los valores que se discutieron en el Gráfico 4.

Cuadro 2. Tasas de pobreza monetaria. Argentina, NOA y Salta, 2016-2021

Año	Argentina	NOA	Salta
2016	31.1	36.0	35.3
2017	26.5	33.0	24.7
2018	28.4	36.2	30.2
2019	33.4	44.0	42.6
2020	39.1	39.2	36.7
2021	39.1	45.5	41.3

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EAH-TU.

Nuevamente puede aplicarse aquí el ejercicio consistente en computar el efecto demográfico versus el socio-económico de los aumentos en la pobreza verificados en estos conjuntos demográficos. Entre 2016 y 2021 se sumaron en el NOA 578 mil personas pobres, mientras que en Salta fueron 54 mil.

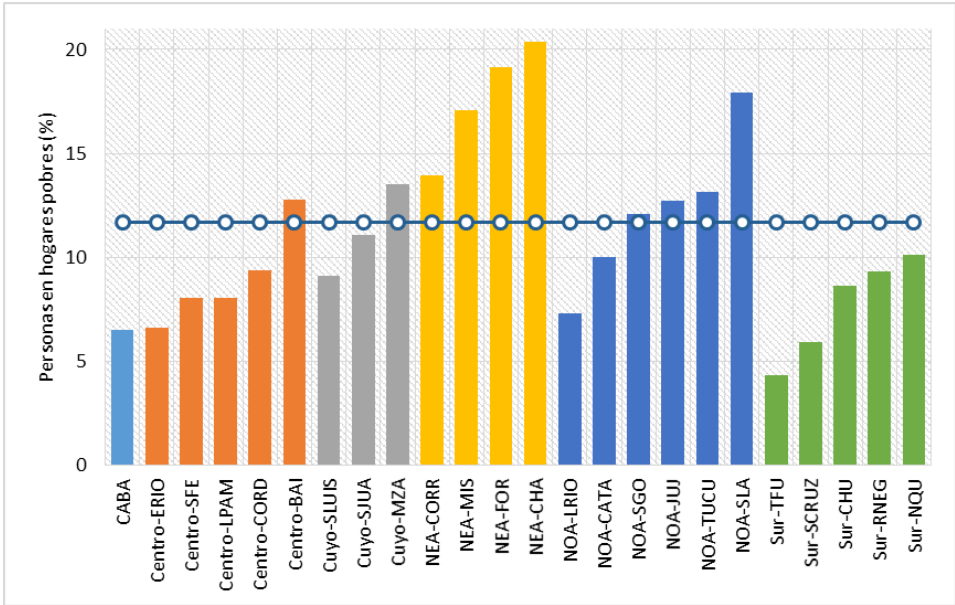
## B. Pobreza estructural

La llamada “pobreza estructural” alude a una forma de pobreza que tiene que ver más con el acceso a ciertos servicios que con el dinero en sí mismo. Esos servicios son el saneamiento básico, una vivienda adecuada y segura, educación y capacidad económica por parte de las personas adultas que residen en el hogar. Estos elementos configuran las denominadas necesidades básicas y cuya satisfacción puede ser lograda por medios alternativos a los mayores ingresos. Por ejemplo, en el caso de Argentina, la educación es pública y gratuita en todos sus niveles. Los planes gubernamentales de vivienda urbanización y saneamiento son financiados con fondos públicos y proveen servicios, como el alcantarillado a la población independientemente de su capacidad económica.

A pesar de lo antedicho, una buena parte de la población en la Argentina reside en hogares en que al menos una de las cuatro necesidades básicas que pueden identificarse con los datos disponibles (vivienda adecuada, agua y servicios de saneamiento básico, educación de niñas y niños, y capacidad económica del hogar), no está satisfecha. Se estima que en el año 2021 alrededor del 12% de las personas en el país residen en hogares con necesidades básicas insatisfechas. Esta cifra equivale a 5,5 millones de persona que en Argentina residen en un hogar con al menos una NBI.

Al igual que en el caso de la pobreza monetaria puede estimarse la cantidad de personas que sufría esta pobreza en años pasados y cuánto la sufre hoy y separar en aquella parte que se debe al aumento de la población y la parte que puede adjudicarse a cambios en la tasa de pobreza propiamente dicha. Se estima que en 2016 había en el país 6,5 millones de personas pobres por este criterio. Esto implica que hoy son 1 millón menos de los que eran en 2016. Esto es algo esperable, dado que la obra pública siguió avanzando, los gobiernos siguieron prestando servicios públicos, etc., a pesar de los problemas macroeconómicos y de estabilidad monetaria que pudieron haberse dado en ese período y que impactó negativamente en la pobreza monetaria. Efectivamente, en 2016, la prevalencia de la pobreza por NBI fue en el país del 15% y bajó 3 puntos porcentuales entre ese año y el año 2021, último dato disponible. Por supuesto que este proceso de reducción no fue homogéneo en todo el territorio y se observan grandes disparidades por provincias y regiones: mientras que en el NOA pasó del 18% al 14%, en Ciudad de Buenos Aires, se mantuvo en un 7% a lo largo del período, y en una región d baja pobreza como la Patagonia, pasó del 14% al 9%. El resultado de esa evolución dispar de la prevalencia de la pobreza por NBI se puede ver en el gráfico siguiente, donde se muestra la prevalencia por región y provincia para el año 2021.

Gráfico 5. Tasas de pobreza monetaria. Argentina, regiones y provincias, año 2021



Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

Las provincias más desfavorecidas en términos de NBI son las localizadas en el NEA y en el NOA. Todas las del NEA arrojan tasas por sobre el nivel promedio del país, mientras que en el NOA, son tres las provincias con niveles superiores a la media nacional: Jujuy, Tucumán y Salta. Esta última es la que registra el porcentaje más alto de pobreza por NBI de una región con un nivel mayor que el promedio nacional. La prevalencia en Salta es el 18% y alcanza a más de 260 mil personas que residen en esa provincia. Esta cantidad de personas residentes en hogares con NBI es superior a las 240 mil personas pobres del Chaco, a pesar de que su prevalencia, del 21% de la población de la provincia, es más baja que la de Salta. El efecto demográfico es, en este caso, lo que marca la diferencia.

C. Método integrado

Si se combinan los dos criterios empleados en los apartados anteriores para identificar personas pobres, se llegan a cifras que deberían provocar el alerta de la población y principalmente de aquellas personas encargadas de formular, diseñar y aplicar políticas públicas de combate a la pobreza. El llamado “método integrado” que surge de combinar la pobreza monetaria con la no monetaria o NBI, permite delimitar cuatro grupos de personas: a) no pobres por ninguno de los dos criterios (grupo que llamaremos “A”); b) a las personas que son pobres por ingreso pero residen en un hogar no pobre por NBI (grupo “B”); las personas que residen en un hogar pobre por NBI pero que perciben ingresos que los sitúa por sobre el umbral fijado por la canasta básica de bienes (grupo

“C”); y d) el grupo de personas que es pobre por ingresos y que, a la vez, reside en un hogar en el que al menos una de las cuatro necesidades básicas listadas, no está satisfecha (grupo que llamaremos “D” en adelante).

Se estimó aquí que en el año 2021, el número aproximado de personas en cada grupo es el siguiente:

Grupo A: 26 millones

Grupo B: 14 millones

Grupo C: 1,5 millones

Grupo D: 4,3 millones

Haciendo esta cuenta y teniendo en cuenta que sólo el grupo A es el que está libre de estas dos facetas de la pobreza (ingresos y NBI) podemos afirmar que alrededor de 19,8 millones de personas experimenta algún tipo de pobreza en el país.

Esta situación es todavía más crítica en la región NOA y más crítica aún en la provincia de Salta, como puede apreciarse en el Cuadro 3 que se presenta a continuación.

Cuadro 3. Matriz de privaciones. Argentina, NOA y Salta, año 2021

Pobreza (\$)	Pobreza (NBI)								
	Total país			NOA			Salta		
	No pobre	Pobre	Total (\$)	No pobre	Pobre	Total (\$)	No pobre	Pobre	Total (\$)
No pobre	57.0	3.2	60.2	51.4	3.7	55.1	49.1	4.3	53.4
Pobre	30.5	9.3	39.8	35.0	9.9	44.9	32.8	13.8	46.6
Total (NBI)	87.5	12.5	100.0	86.4	13.6	100.0	81.9	18.1	100.0

Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

El caso de Salta es el de mayor pobreza de las jurisdicciones consideradas en el Cuadro 2: menos de la mitad de la población está libre de estas dos formas de pobreza: ingresos y NBI. Además el grupo que está en la peor de las situaciones, el grupo D, es el 14% de la población de la provincia (casi 200 mil personas), contra un 10% que se registra para el NOA y un 9% en Argentina.

El Cuadro 4 muestra la evolución del número de personas en la provincia de Salta que se ubican dentro de cada grupo:

Cuadro 4. Cantidad de personas en cada grupo. Provincia de Salta, 2016-2021

Año	A	B	C	D
2016	634,624	75,106	400,533	207,759
2017	797,333	75,204	292,940	171,943
2018	751,435	92,259	325,095	186,964
2019	588,009	66,114	498,990	247,250
2020	707,672	85,014	445,504	176,888
2021	679,287	61,634	463,718	198,779

Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

Nótese que a pesar de la baja que se registra en el Grupo B (pobres por NBI pero no por ingresos) el aumento de la pobreza monetaria que se verificó entre 2016 y 2021 bastó para incrementar el número de personas en la peor de todas las situaciones posibles: el grupo D, pobres por ingresos y por residir en un hogar con NBI.

#### IV. Desigualdad económica

Como se vio, la pobreza difiere entre provincias y regiones. Para completar el análisis de la situación es necesario examinar la desigualdad económica. Como en el resto del documento, se trabaja aquí con datos procedentes de encuestas a hogares, particularmente con la información que provee la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre de cada año y que cubre la totalidad de las áreas urbanas del país. El problema reconocido de

este tipo de relevamientos para el análisis de la desigualdad es la subestimación de los ingresos, especialmente de los más altos. Se aclara en este sentido que no realizaron aquí correcciones y que se trabajó con la información tal como surge de las bases de datos en su forma cruda. Solamente se hicieron ajustes para tener en cuenta las diferencias en el costo de vida entre regiones y se aplicaron coeficientes que permitieron controlar solamente este aspecto.

También desde una perspectiva puramente metodológica, aclaramos que se usaron otros recursos en lugar de apelar de manera directa a los indicadores sintéticos tales como el coeficiente de Gini. Por ese motivo, en la primera parte del examen, se comparan los ingresos de las regiones y algunos indicadores de sus distribuciones, como los percentiles, la curtosis y la asimetría. Esto permite una primera aproximación al problema. Luego sí, se incorpora el coeficiente de Gini, el que a pesar de la limitación que comparte con cualquier indicador sintético, tiene la gran ventaja de resumir en un número único, la desigualdad de una distribución, permitiendo establecer jerarquías dentro del territorio y también en términos temporales.

#### A. Situación distributiva por regiones

El Cuadro 5 proporciona una primera aproximación a las desigualdades territoriales. La variable elegida en este caso es el ingreso familiar per cápita ajustado con deflatores espaciales. Puede verse en ese cuadro las diferencias de todos los indicadores presentados entre las regiones del país. También se incluye en el cuadro alguna información de la muestra y la expansión que permite hacer para alcanzar al universo analizado. Téngase en cuenta que las localidades con menos de 2 mil habitantes no son captadas por la EPH-TU. Las regiones comparadas son la Ciudad de Buenos Aires (CABA o CBA), el NOA, NEA, Cuyo, Centro o Pampeana y Patagonia. Cabe aclarar que en la región Pampeana está incluida la provincia de Buenos Aires. De esta manera se trata de la región con mayor cantidad de observaciones.

Cuadro 5. Nivel y distribución del ingreso familiar per cápita en Argentina, 2021

	Argentina	CBA	NOA	NEA	Cuyo	Pampeana	Patagonia
Observaciones	65,653	747	20,226	8,841	8,481	17,344	10,014
Observaciones expandidas	41,693,421	3,002,327	4,731,913	3,456,602	2,777,067	25,343,669	2,381,843
Promedio	28,491	53,129	23,820	22,374	28,488	29,557	33,618
Percentiles							
1%	1,347	1,167	3,687	1,915	3,517	227	2,886
5%	5,602	8,000	6,551	4,190	7,203	5,450	6,053
10%	8,000	12,000	8,193	5,884	9,004	7,650	9,297
25%	12,952	21,667	11,598	10,241	13,416	12,952	15,218
50%	22,345	39,500	18,434	17,052	21,384	22,735	26,148
75%	37,049	63,333	28,803	27,931	34,890	36,376	43,337
90%	60,213	95,375	44,357	42,455	53,460	59,616	65,854
95%	80,835	141,000	57,606	55,862	69,404	80,835	85,545
99%	140,000	279,500	97,354	94,965	125,490	126,305	145,265
Asimetría y curtosis							
Skewness	8.0	4.2	38.0	24.9	8.2	4.4	3.9
Kurtosis	251.4	28.0	3,266.6	1,532.3	127.1	46.0	43.0
Mínimos y máximos							
Mínimo	0	0	0	0	0	0	0
Máximo	2,304,246	520,000	2,304,246	1,675,848	613,686	606,263	1,058,015
Coefficiente de variación	106.1	109.6	106.7	109.2	104.9	94.9	87.5

Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

Puede verse claramente que el ingreso per cápita de la jurisdicción más rica del país, la Ciudad de Buenos Aires (CABA), es 2,2 veces más alto que el ingreso per cápita promedio del NOA. O bien, una persona que reside en la región Sur, dispone de un ingreso per cápita 2.2 veces más alto que una persona que reside en el NOA. Surge así un primer interrogante: ¿qué factores están por detrás de tal disparidad de ingresos entre regiones del país?

Pero se trata sólo de una primera pregunta, dado que el Cuadro 5 permite apreciar también que hay fuertes brechas al interior de las regiones. Puede constatarse que los ingresos de todos los percentiles de las regiones NEA y NOA se encuentran por debajo de los percentiles similares de CABA, la región Centro o la Patagonia,



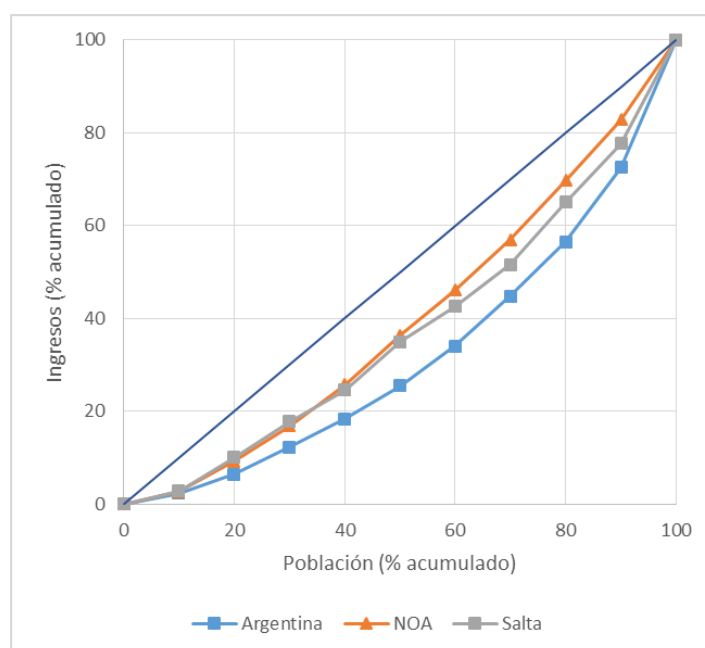
reflejando el hecho que una persona de bajos ingresos en el NOA, por ejemplo, dispone de un ingreso menor que una persona de bajos ingresos de CABA. Otro tanto puede decirse para las personas que residen en los hogares de más altos ingresos del país, aunque las brechas se van ensanchando conforme se asciende en la estructura de ingresos. Por ejemplo, una persona del percentil 10 en el NOA percibe un ingreso que equivale al 68% del que percibe un individuo del mismo percentil en CABA. Por su parte una persona ubicada en el percentil 99 percibe en el NOA un ingreso que equivale al 35% del ingreso que percibe una persona ubicada en el mismo percentil pero en CABA. Dicho en otras palabras, los estratos de más altos ingresos entre regiones se diferencian más entre sí que los estratos de ingresos bajos.

También se aprecian importantes diferencias en algunas características de las distribuciones entre las regiones de menores ingresos y la de ingresos más elevados. Tal es el caso de los indicadores de asimetría y curtosis. Las distribuciones del NEA y del NOA tienen una curtosis muchísimo más elevada que el promedio nacional y que las regiones de ingresos más alto, dando cuenta de los valores atípicos extremos que se verifican en ellas y que reflejan una mayor disparidad dentro de la región. Por su parte, la mayor asimetría muestra también la mayor concentración de población en tramos de ingresos más bajos, tanto en el NEA como en el NOA. Tanto la asimetría como la curtosis son más altas en el NOA que en el NEA.

## B. Desigualdades actuales

La desigualdad de ingresos puede ser gráficamente representada a través de curvas de Lorenz, como las que se muestran en el Gráfico 6. A partir de ellas se puede sostener lo siguiente: la desigualdad actual en el NOA es menor que la nacional y la de Salta mayor que el promedio del NOA.

Gráfico 6. Curvas de Lorenz, Argentina, NOA y Salta, 2021



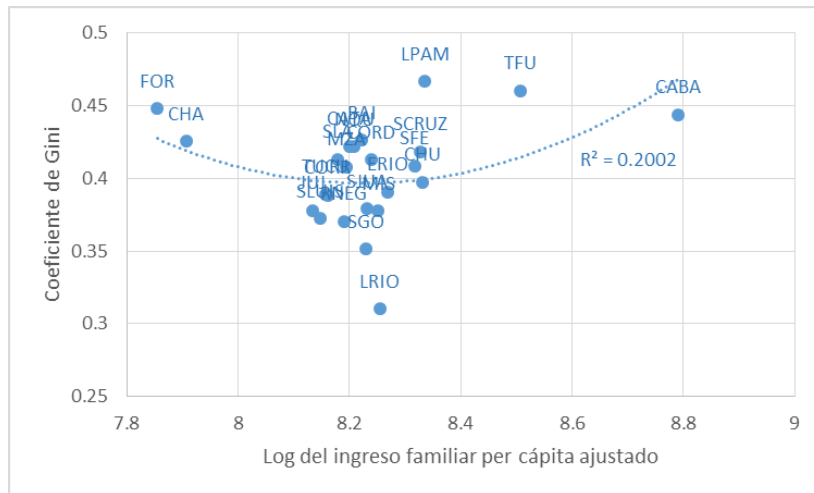
Nota: la línea representa el coeficiente de Gini promedio nacional, también para el pool de observaciones.

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EPH-TU.

Un aspecto destacado que surge al comparar los datos del Cuadro y 5 con los del Gráfico 6 es la relación entre los niveles de ingreso por regiones y sus niveles de desigualdad: las regiones con menor ingreso per cápita del país son menos desiguales que aquellas que tienen un nivel de ingresos mayor. Esta conclusión podía desprenderse del hecho que se había destacado al analizar las brechas entre percentiles: en CABA y la región Patagónica los ingresos entre el percentil 99 y el percentil 1 son de 240 y 556 veces, respectivamente, mientras que en el resto de las regiones (NOA, NEA y Centro) oscilan entre 26 y 56 veces. Esta observación es meramente descriptiva pero da cuenta de un hecho importante: el abanico de ingresos más amplio que se observa en las

regiones con mayor ingreso per cápita comparado con el abanico de ingresos en las regiones con menor ingreso per cápita. Lo antedicho se diluye un poco si en lugar de regiones observamos provincias (Gráfico 7).

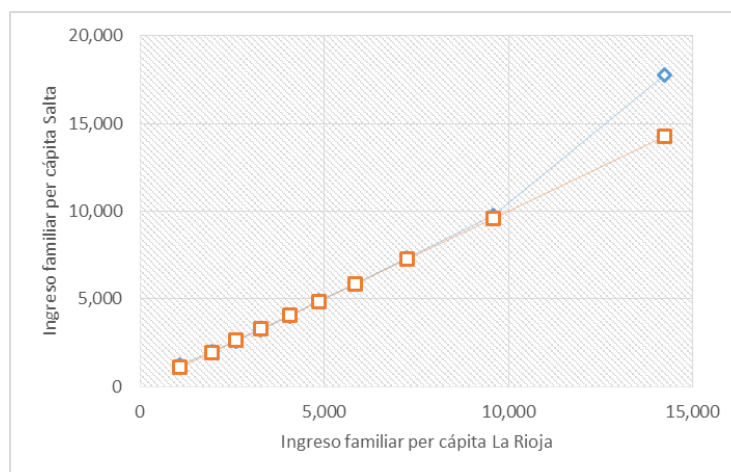
Gráfico 7. Ingresos familiares y desigualdad, 2021



Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EPH-TU.

La mayor desigualdad de las jurisdicciones de mayor ingreso per cápita se da en la provincia de Tierra del Fuego y en CABA, pero a la vez hay provincias con muy bajo nivel de ingresos, como Formosa y Chaco, que tienen una desigualdad igualmente elevada. En este sentido, los datos sugieren una curva con forma de U-invertida (una inversa de la curva de Kuznets<sup>5</sup>) con niveles de desigualdad elevado en los extremos y bajo en los niveles intermedios. De profundizar en este análisis deberíamos dar cuenta de los niveles de desigualdad tan dispares que se registran en el tramo de ingresos donde se concentra el mayor número de provincias. Tal es el caso de provincias con niveles similares de ingreso y desigualdad muy diferentes como La Rioja y Salta (Gráfico 8).

Gráfico 8. Ingresos familiares La Rioja y Salta, 2021



Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EPH-TU.

En este caso puntual está claro que la diferencia se da en la cima de los ingresos y no en su base ni en los sectores medios. Las disparidades más marcadas se registran en los tramos de ingresos más elevados.

Otro aspecto que reviste mucho interés en el análisis de la desigualdad económica es la diferencia que se observa entre la ciudad demográficamente más importante de cada región y el resto de la provincia relevada por la encuesta de hogares aquí examinada. También interesa saber la relación dentro de cada provincia en la región

<sup>5</sup> Ver Kuznets (1955).

NOA. El Cuadro 6 da cuenta de los mayores ingresos que registran los principales centros urbanos de la Argentina con respecto a las ciudades menos pobladas.

Cuadro 6. Diferencias del ingreso familiar per cápita entre centros urbanos en Argentina, 2021

Provincia/región	P/R
Catamarca	22.4%
Jujuy	27.6%
La Rioja	11.1%
Salta	26.7%
Santiago del Estero	11.8%
Tucumán	7.8%
<b>NOA</b>	<b>17.7%</b>
NEA	19.3%
Cuyo	14.7%
Centro	4.0%
Sur	21.9%

Nota: P/R significa “Ciudad principal” (P) sobre “Resto de la provincia” (R) siempre referido a áreas urbanas.

Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

Si bien en el NOA se aprecia un nivel intermedio de disparidad de ingresos (18%), es la provincia de Salta, con Jujuy y un poco menos Catamarca, las provincias que arrojan las diferencias intra-territoriales más elevadas. Este hecho llama la atención y requeriría de un examen más detallado que el que puede hacerse en este documento. Pero sí se puede anticipar una respuesta a la pregunta más elemental de todas las que se deberían considerar en ese examen más detallado y que tiene que ver con su robustez temporal: ¿La mayor disparidad que registra Salta es un rasgo que persiste a lo largo del tiempo o se trata de un fenómeno azaroso? La respuesta a este interrogante está en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Diferencias del ingreso familiar per cápita entre centros urbanos en Argentina, 2021

Año	Argentina	NOA	Salta	Salta/NOA
2017	16%	30.4%	39.1%	1.285
2019	18%	30.3%	51.5%	1.700
2021	21%	17.7%	26.7%	1.511

Fuente: Construcción propia con datos de IDEC, EAH-TU.

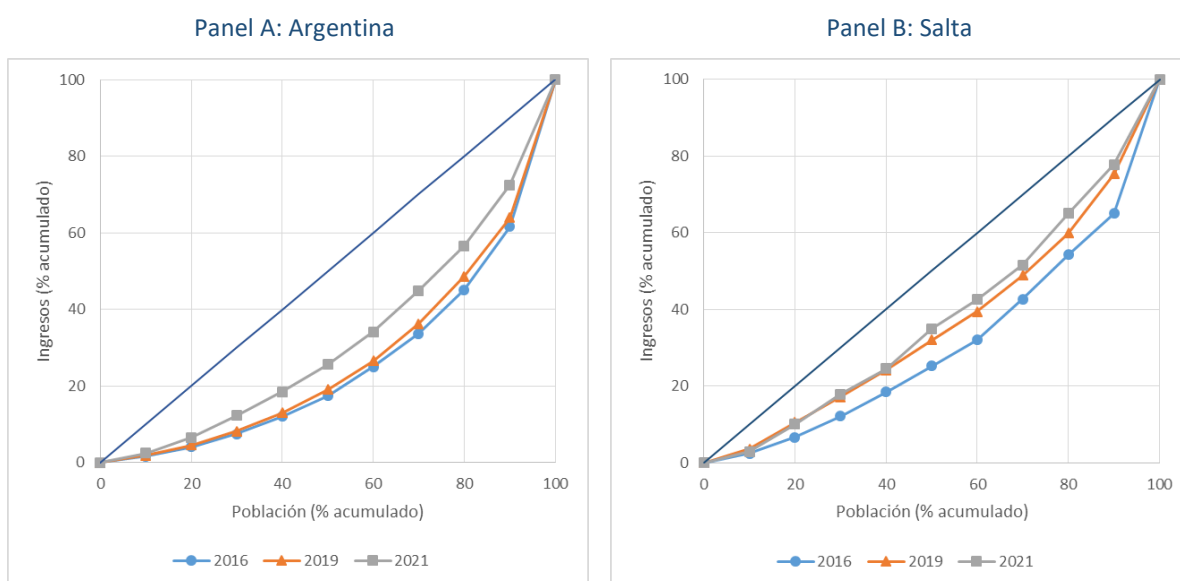
Los datos porcentuales del Cuadro 6 corresponden a diferencias en el ingreso de la ciudad principal y el resto de la provincia, y se muestra el indicador para tres momentos del tiempo: 2017, 2019 y 2021 y para tres jurisdicciones: total país, NOA y Salta. Queda clara la mayor brecha que se observa en la ciudad de Salta comparada con una región que registra una disparidad mayor que la media nacional. Este indicador es muy importante porque puede ser el reflejo de una heterogeneidad productiva dentro del propio territorio de la provincia y que puede tener que ver con el tipo de actividades predominante en ambas jurisdicciones.

### C. Evolución reciente

Durante el período comprendido entre los años 2016-2021 se registran grandes cambios en la desigualdad de los ingresos familiares como puede apreciarse en los paneles A y B del Gráfico 9. En el panel A se muestra la situación de Argentina y en el panel B la de Salta. La comparación obedece a la gran diferencia en la evolución de los ingresos familiares en ambas jurisdicciones.

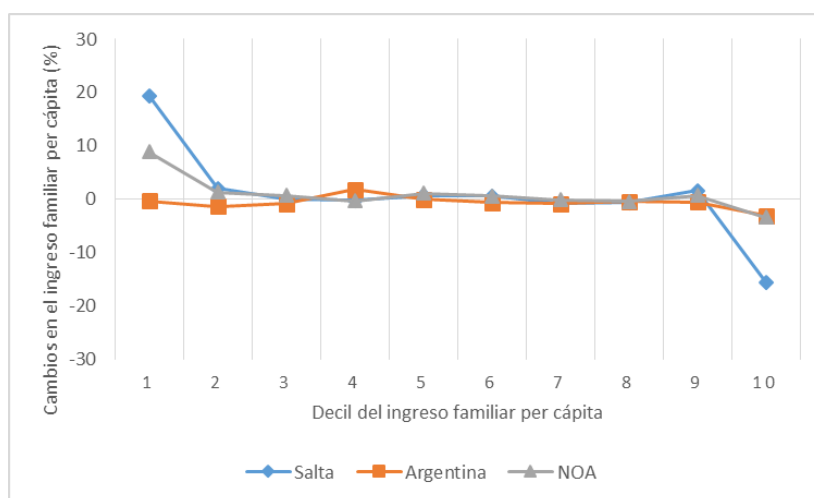
Se eligieron estas jurisdicciones porque dan cuenta de patrones evolutivos dispares. Si bien ambas jurisdicciones acusan una caída de la desigualdad cayó entre 2016 y 2019, en la Argentina la caída más fuerte se dio entre 2019 y 2021, mientras que en Salta la reducción más intensa se observó entre 2016 y 2019. Este es un hecho curioso porque según se vio en la sección I (contexto macroeconómico), el nivel medio de ingresos de las provincias del NOA evoluciona más o menos de manera concordante con el nivel medio de ingresos del país.

Gráfico 9. Curvas de Lorenz, Argentina y Salta 2016, 2019 y 2021



La desigualdad pudo haber bajado por el efecto que tuvieron las medidas tomadas por el gobierno nacional durante el año de la pandemia de COVID-19 (Paz, 2021). Así, es curioso observar cómo, durante la vigencia del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social Preventivo y obligatorio (DISPO) que le sucedió, la desigualdad cayó fuertemente. En el Gráfico 10 se pretende capturar un detalle del proceso. Se muestran allí curvas de incidencia del crecimiento para Argentina, NOA y Salta entre los años 2016 y 2021.

Gráfico 10. Cambios en el ingreso medio por decil de ingresos, Argentina, NOA y Salta 2016-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, total urbano.

Nótese que, a diferencia de lo ocurrido a nivel país, en el NOA y en Salta se registró una recuperación de los ingresos del decil más bajo de la distribución. Esto se dio en concomitancia y ya acorde al promedio nacional, con una pérdida de ingresos del decil superior de la distribución. Una pista que podría ayudar a develar las razones de estos cambios podría encontrarse haciendo un examen más profundo de la evolución del mercado laboral del período.

## V. Pobreza educativa

Al analizar la pobreza monetaria trabajamos con la idea de costo de la canasta básica, entiendo por tal la cantidad de dinero que se necesita para comprar una cantidad determinada de ciertos bienes básicos para la supervivencia

biológica. De esta manera se considera que una persona es pobre si el dinero del que dispone no es el suficiente para comprar esa canasta. En el mismo sentido, la idea de pobreza educativa apunta a determinar una dotación mínima necesaria de educación para no estar en la pobreza. Más concretamente nos preguntamos aquí a) ¿cuál es la dotación educativa mínima para estar fuera de la pobreza?; b) ¿qué personas no cuentan con esa dotación?; y c) ¿cuántas personas se encuentran en esa situación? Las dos primeras preguntas apuntan al objetivo de la identificación y la última a la obtención de una medida sintética que resuma la prevalencia de lo que aquí se llama “pobreza educativa”.

La educación es una variable que se ha usado profusamente en las ciencias sociales por el papel que desempeña en diversos ámbitos de la vida de las personas. En los estudios del desarrollo es ampliamente conocida su utilización para medir el desarrollo humano. En economía, la teoría del capital humano incluye a la educación como uno de sus componentes clave (con la nutrición y la salud, entre otros), mientras que los estudios del trabajo suelen dedicar ingentes esfuerzos para entender la manera en que la educación se transforma en ingresos laborales más altos. La teoría del crecimiento por su parte incluye en varios de sus modelos la educación como un componente de la productividad de los factores.

En la teoría del desarrollo se ha destacado la importancia de la educación para funcionar adecuadamente en sociedad. La necesidad de estimar la carencia de esa capacidad en una población ha llevado a fijar un nivel educativo mínimo, lo que términos de los análisis de Sen se podría denominar un componente del vector de “capacidades básicas”. Esta práctica está ampliamente aceptada, e incluso en este mismo informe se la utilizado al definir la pobreza estructural (ver apartado C, sección III). No obstante en ninguna de estas prácticas se responde a una pregunta fundamental: ¿Cuánta educación es necesaria para lograr facilitar ostensiblemente la inclusión social?

La educación básica colabora a que las personas puedan comunicarse con sus pares, conocer y reclamar los derechos establecidos en las leyes. También ayuda a la participación de la población en debates públicos, a analizar propuestas electorales e, incluso, hasta mejorar la calidad de los votos en elecciones democráticas. En la concepción de la educación como capacidad se está apelando a un sentido más general de la educación que al que se tiene en cuenta desde la teoría del capital humano. La educación puede ser un medio para alcanzar fines que las personas consideran valiosos: desde su propia libertad, hasta una productividad potenciada que le permita obtener mayores ingresos y estar fuera de la pobreza. Ese el sentido que pretende darse a esta dimensión en el presente documento.

## A. Definición

Resumiendo lo dicho anteriormente, en los estudios del desarrollo la educación es tratada desde perspectivas diferentes: a) como un bien de inversión o de consumo; b) como un componente del vector de capacidades básicas; o c) como un elemento importante del conjunto de oportunidades. ¿Oportunidades para qué? Para elegir, para tener una vida mejor, para ampliar el abanico de oportunidades o para mejorar las chances de no estar en la pobreza. Para definir “pobreza educativa” se trabajará con esta perspectiva: la educación como un insumo necesario para conseguir ingresos más elevados y con ello aumentar la probabilidad de permanecer fuera de la pobreza.

Unos de los hechos más robustos de la economía e la relación entre la educación y los ingresos. Solamente para formarse una idea de la importancia de este fenómeno basta con consultar cualquiera de las bases de datos disponibles de cualquier país para comprobar la fuerza de la correlación entre estas dos variables: mayores niveles educativos van acompañados de ingresos más elevados. En este contexto la pregunta que da lugar al problema central de esta sección es ¿Cuál es el nivel educativo en términos de años de escolaridad que permite a los miembros de un hogar estar fuera de la pobreza? Esa pregunta condice al apartado siguiente.

## B. Determinación del umbral y agregación

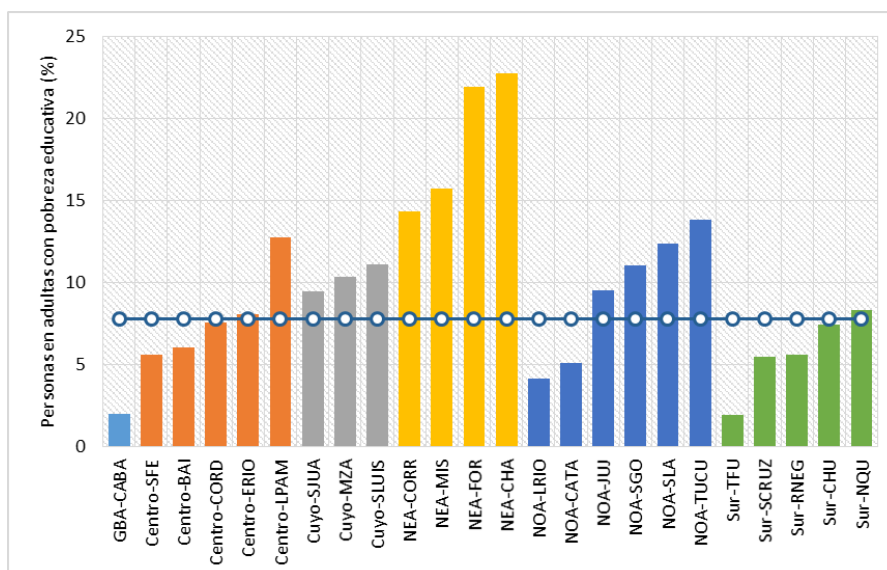
El umbral de pobreza surge de un procesamiento a partir de los datos disponibles. Para obtener esta línea de pobreza educativa se estimaron los parámetros de una regresión lineal múltiple que permitió determinar cuántos son los años de escolaridad que hacen posible que el ingreso familiar per cápita se iguale al valor de la canasta básica total<sup>6</sup>. El resultado del cálculo para el año 2021 fue de 7 años, lo que equivale a haber completado la educación primaria. Estos 7 años están asignados a la persona de referencia del hogar, que es la que se incluye en la ecuación de regresión como la variable principal de la misma.

Una vez fijado este umbral se determinó el número de personas que residen en hogares con pobreza educativa; esto es en hogares en los cuales el nivel educativo de la persona de referencia está por debajo del umbral. Esta medida sintética, al igual que la monetaria, puede denominarse “tasa de pobreza de educativa” y sería el indicador usado para evaluar la prevalencia de dicha pobreza. También como en el caso de la pobreza por ingresos se computa aquí la denominada brecha de pobreza educativa que consiste en examinar cuán por debajo del umbral se ubica en nivel educativo de las personas de referencia del hogar.

## C. Magnitud y perfiles

**En el sexenio comprendido entre los años 2016-2021 la pobreza educativa en la Argentina afectó al 8% de personas.** En términos absolutos esto implica que el problema llega a 3,5 millones de personas en el país. Como en otros fenómenos que se analizaron en el presente estudio, el dato agregado sirve sólo como una introducción al tema, dado que las disparidades que se observan entre grupos son ostensibles. En el Gráfico 8 puede verse esta disparidad entre regiones y provincias dentro de las regiones de la prevalencia de la pobreza educativa.

Gráfico 8. Personas que residen en hogares con pobreza educativa (%). Provincias de Argentina, 2021



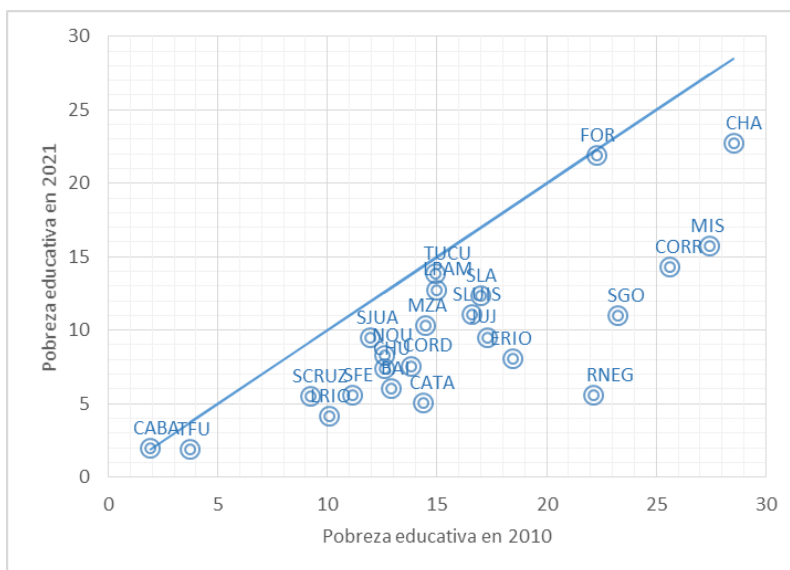
Nota: la línea horizontal representa el promedio nacional.

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EAH-TU.

Claramente las regiones de Cuyo y del Norte de Argentina (tanto NEA como NOA) son las que registran niveles más elevados de PE. Ante la prevalencia cercana a cero de la Ciudad de Buenos Aires, se destaca la provincia del Chaco y Formosa, con niveles que superan de manera significativa el 20% de la población. El NOA, a pesar de tener una prevalencia sensiblemente más baja que la del NEA, incluye varias provincias que superan la media nacional. Tal es el caso de la provincia de Tucumán y de las provincias de Salta, Santiago del Estero y Jujuy. Los cambios que se dieron durante la última década pueden ser evaluados en el Gráfico 9.

<sup>6</sup> Para detalles del método usado puede consultarse el Anexo.

Gráfico 9. Cambios en la pobreza educativa entre 2010 y 2021



Nota: la línea horizontal representa el promedio nacional.

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, EAH-TU.

La cantidad de provincias que lograron reducir sus niveles de pobreza educativa es mayor que aquellas que los mantuvieron. Nótese que los progresos mayores se dieron en el grupo de aquellas que podrían denominarse de pobreza intermedia, dentro del cual se encuentran algunas provincias del NOA: Catamarca, Jujuy, Salta y Santiago del Estero. Por el contrario, las provincias con menor y con menor nivel de pobreza educativa en 2010 no lo redujeron. El caso de las primeras (Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego) es comprensible por el escaso margen de maniobra con el que cuentan, pero el extremo opuesto (Formosa) revela una situación muy preocupante debido a la insensibilidad ante un proceso que claramente avanza de manera inexorable.

## VI. Pobreza de aprendizajes

El término “pobreza de aprendizajes” alude a la carencia, privación o falta de la capacidad básica y fundamental que se espera que haya adquirido una niña o niño que asiste a un determinado nivel educativo. En este caso esa capacidad se refiere a la lectura y el cálculo de niñas y niños que están finalizando su escolaridad primaria. A partir de esta idea se construye una métrica que permite identificar a las niñas y niños que no lograron alcanzar ciertos umbrales y luego se estima la proporción de niñas y niños que están en esas condiciones (con y sin pobreza de aprendizaje). La métrica de la pobreza de aprendizajes aplicada aquí se basa en los aportes seminales de Azevedo (2020) y Azevedo et al. (2021). El indicador original tiene en cuenta también la asistencia escolar como condición previa al aprendizaje, combinando de esta manera las dimensiones de escolaridad y aprendizaje para reflejar la carencia de aprendizaje de niñas y niños de una determinada edad. Como se verá enseguida, en este documento trabajamos sólo con el concepto de aprendizaje tomando en cuenta que la escolaridad básica en la Argentina, representada por la asistencia de niñas y niños entre 6 y 12 años es muy cercana al 100%.

Al hacer esto, al concentrarnos sólo en el indicador de aprendizajes, queremos observar la calidad de la educación que reciben niñas y niños que asisten. La meta número 1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4), “Educación de calidad” dice: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.” De esta manera, la meta 1 del ODS-2 habla de pertinencia y efectividad de los aprendizajes. De estas dos dimensiones de los aprendizajes nos concentramos solamente en la segunda, en la efectividad, asumiendo que la primera (la pertinencia) ha sido evaluada por especialistas en el momento de preparar las pruebas Aprender que se aplicaron en Argentina. Se verá entonces en **qué medida los aprendizajes son efectivos**, es decir, logran los objetivos que se proponen: que niñas y niños puedan leer y entender un texto corto y sencillo y que puedan realizar cálculos elementales. Nos preguntamos entonces cuántos no logran ese

objetivo (nivel o prevalencia de la pobreza de aprendizajes) y qué diferencias o brechas se observan entre grupos socioeconómicos, en esas dimensiones: en el **aprendizaje de niñas y niños escolarizados**. Las tasas de pobreza de aprendizajes deberían ser cero o muy cercanas a ese valor. De ser así, deberían implementarse con urgencia acciones para el logro de la meta 1 del ODS-2.

## A. Definición

Según el Banco Mundial (2019), la pobreza de aprendizajes se define entonces como la situación de una niña o niño de 10 años que no puede leer ni comprender un pasaje corto de un material apropiado para la edad. En términos empíricos esto equivale a fijar umbrales de carencias de “competencia mínima” o “competencia básica” en lectura. Para Azevedo (2020), esta privación puede definirse como la unión de dos privaciones en dos dimensiones: a) de escolaridad y 2) de aprendizaje propiamente dicho. Así, para este autor, una niña o niño está privado de escolaridad si está en edad de asistir a la escuela primaria y no lo hace, y estará privado de aprendizaje si la niña o niño estando en la escuela se encuentra por debajo del nivel mínimo de competencia en lectura, según las mediciones en evaluaciones de aprendizaje estándar. Una niña o niño tendrá pobreza de aprendizajes entonces si se cumple a) o se cumple b).

Con algunas variantes la definición usada en este documento se aproxima a las mencionadas. Las variantes son: a) no se considera a dimensión escolaridad; y b) se incluye el cálculo, además de la competencia lectora. Las razones de elegir estas dimensiones es empírica y de disponibilidad de información, como se verá enseguida. Entonces en este documento se considerará que una niña o niño experimenta pobreza educativa si no demuestra competencias básicas para su edad en lectura y cálculo.

## B. Medición

Para identificar una niña o niño con pobreza de aprendizaje se usa aquí el concepto de **nivel de desempeño** aplicado en las pruebas Aprender, la fuente de datos consultada para calcularla. Según estas pruebas el nivel de desempeño de una niña o niño de un determinado año escolar depende de alcanzar ciertas instancias definidas en la escala de desempeño de aprendizaje. Quedan definidos de esta manera cuatro umbrales: **a) por debajo del nivel básico; b) nivel básico, c) nivel satisfactorio, y c) avanzado**. Este desempeño se mide a través de una prueba estandarizada cuyos contenidos se fijan en función de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), consensuados por las jurisdicciones en el marco del Consejo Federal de Educación. Para determinar el puntaje que cada estudiante obtiene en la prueba se utiliza la metodología de evaluaciones estandarizadas y la teoría de respuesta al ítem. Un conjunto representativo de docentes establece los puntos de corte que permiten ubicar a cada estudiante, según sus puntajes, en el nivel de desempeño correspondiente<sup>7</sup>.

La prueba de Lengua se centra en la comprensión de textos sencillos y en el conocimiento acotado de algunos conceptos de la disciplina. Se encuentra alineada a los NAP a los diseños curriculares jurisdiccionales y a los consensos realizados con las jurisdicciones. Las **capacidades cognitivas** que se evalúan son las de **extraer información** explícita de los textos, **interpretarla** y **reflexionar** sobre ella a partir de la propia experiencia y conocimientos. En Matemática se evalúa una capacidad cognitiva general: la **resolución de problemas**, que consiste en la solución de situaciones que resulten desafiantes para el/la estudiante requiriendo el uso de los conocimientos matemáticos disponibles. Las cuatro capacidades que se evalúan en matemática son: **comunicación** (comprender enunciados, cuadros, gráficos; diferenciar datos de incógnitas; interpretar símbolos), **reconocimiento de conceptos** (Identificar conceptos, relaciones y propiedades matemáticas), **resolución de situaciones** dentro del contexto de la propia matemática o de la vida cotidiana, y la **resolución de operaciones**.

Se consideró aquí que una niña o niño tiene **pobreza de aprendizajes** si la escala de **nivel de desempeño lo ubica en las categorías a) o b)**, mientras que experimenta **pobreza de aprendizaje extrema** si obtiene un puntaje que lo ubica **en el punto a) de la escala**. Dado que las pruebas analizadas aquí corresponden a lengua y matemática, se aplicó el **criterio de la intersección**: una niña o niño será considerado “pobre” si su respuesta a la prueba lo

---

<sup>7</sup> Para detalles puede consultarse ME (2016).



ubicó en la escala a) y b) tanto en lengua como en matemática. De la misma manera para la pobreza de aprendizaje extrema: si se ubicó en la escala a) de lengua y matemática. Como surge intuitivamente de esta decisión, se trata de un criterio fuerte para definir pobreza de aprendizajes, dado que se podría haber optado por el criterio de la unión, con lo cual los porcentajes serían aún menos satisfactorios (la pobreza más elevada). Por supuesto que podrían establecerse gradientes, aunque en esa primera aproximación se adoptó el criterio más sencillo de identificación.

En ME (2019) puede verse el detalle de las capacidades que ubican a cada estudiante en los umbrales de identificación usados. Solamente para formarse una idea de lo que se entiende aquí por pobreza de aprendizaje se ha construido el Cuadro 8, con los datos que surgen de usar los propios umbrales de las pruebas Aprender. Se cruza esa información por el nivel socioeconómico de los hogares<sup>8</sup>.

Cuadro 8. Resultados de las pruebas Aprender 2021 según nivel socioeconómico de los hogares

Disciplina/Nivel socioeconómico	Nivel de desempeño				Total
	a	b	c	d	
Lengua					
Bajo	43.3	28.1	22.3	6.3	100.0
Medio	18.9	22.0	37.1	21.9	100.0
Alto	8.4	13.1	35.8	42.7	100.0
<b>Total</b>	<b>21.0</b>	<b>21.2</b>	<b>34.2</b>	<b>23.6</b>	<b>100.0</b>
Matemática					
Bajo	42.2	26.4	24.7	6.8	100.0
Medio	20.4	22.9	42.0	14.6	100.0
Alto	10.3	15.0	46.2	28.6	100.0
<b>Total</b>	<b>22.1</b>	<b>21.9</b>	<b>39.8</b>	<b>16.2</b>	<b>100.0</b>

Nota: a) por debajo del básico, b) básico, c) satisfactorio, d) avanzado.

Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender

Como puede apreciarse en ese cuadro los umbrales a) y b) agrupan al 42,2% de las niñas y niños en Lengua y al 44% en Matemática. El mayor porcentaje de niñas y niños que obtienen puntaje bajo en matemática es un hecho estudiando en la literatura pero que no es importante para los objetivos que se persiguen en este estudio<sup>9</sup>.

Ambos umbrales (a y b) son usados aquí como líneas de pobreza de aprendizajes, pero al exigir el criterio de la intersección el porcentaje difiere drásticamente a los que aparecen en el cuadro y se reducen al 27,1% para la pobreza de aprendizaje total y al 9,6% para la extrema (Cuadro 9). Esto es así porque se trata de una exigencia que se impone a la calificación, al exigir rendimiento adecuado (o inadecuado para analizar privaciones) en ambas disciplinas.

También cambian los diferenciales por nivel socioeconómico, como se muestran en los el Cuadro 9 para el ejemplo seleccionado. El criterio de pobreza adoptado en este trabajo destaca más claramente las desigualdades entre grupos por estrato socioeconómico.

Cuadro 9. Pobreza de aprendizajes total y extrema según nivel socioeconómico de los hogares, año 2021

NSE	Pobreza total	Pobreza extrema
Bajo	51.3	22.7
Medio	25.3	8.0
Alto	11.9	3.3
<b>Total</b>	<b>27.1</b>	<b>9.6</b>

Nota: NSE, nivel socio-económico de los hogares.

Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender

<sup>8</sup> Las pruebas Aprender construyen un índice de nivel socioeconómico. Se aplica un análisis de componentes principales y se utilizan variables tales como nivel educativo del padre y de la madre, hacinamiento, equipamiento (cantidad de dispositivos indagados en el cuadernillo), y cobro de la AUH en el hogar (sólo para el nivel secundario).

<sup>9</sup> Puede verse el estudio de Marks (2008) que si bien se focaliza en las diferencias entre niñas y niños, alude también a la brecha entre lectura y escritura.

El Cuadro 8 destacaba que los diferenciales por nivel socio-económico de los hogares son ostensibles para los umbrales a) y b), mientras que en c) y d) podría decirse que se disipan. En términos conceptuales esto implica que no hay diferencias socioeconómicas entre las niñas y los niños que obtienen rendimientos satisfactorios. Visto desde otra perspectiva, a **aquellas niñas y niños a los que no les va bien en la escuela provienen de ambientes socioeconómicos menos favorecidos**. En este documento nos vamos a concentrar en estimar y examinar este tipo de diferenciales, los socio-económicos, dado que los que provienen de otras disciplinas quedan fuera de nuestras posibilidades analíticas<sup>10</sup>.

### C. Magnitud y perfiles

De acuerdo con las estimaciones realizadas en el presente informe, **el 26% de las niñas y niños argentinas/os que asisten al 6º grado de la educación primaria en la Argentina registran pobreza de aprendizaje, y un 9% en su forma extrema**. En términos absolutos esto equivale a **166,119 niñas y niños en situación de pobreza de aprendizajes total y a 59,672 en situación de pobreza de aprendizajes extrema**. La prevalencia de la PA no parece diferir entre regiones a nivel general. Las cifras para el NOA son 32% para la PA total y 12% para la extrema y en Salta 31% total y 11% la extrema. Esta información con otros diferenciales intra-nacionales, intra-regionales e intra-provinciales se presentan en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Resultados de las pruebas Aprender 2021 según Nivel Socio-Económico de los hogares

Variable/Categoría	Argentina		NOA		Salta	
Total	9.1	26.2	11.8	31.8	11.0	30.8
Ámbito						
Rural	11.4	29.8	11.4	29.5	11.1	29.4
Urbano	9.8	27.5	11.9	32.4	11.0	31.1
Sexo						
Varón	9.2	26.2	10.9	30.3	10.0	28.5
Mujer	9.1	26.6	10.9	31.0	10.1	29.8
X	6.8	19.2	8.5	22.6	7.1	20.7
Sobreedad						
-11	8.7	24.8	10.7	29.3	9.3	26.9
11	8.2	24.7	10.3	29.8	9.5	28.2
12	20.5	46.7	20.7	46.7	20.1	47.3
13	25.2	52.2	25.9	47.7	19.0	42.5
14+	24.2	49.2	24.0	46.4	22.3	41.5
Nivel socio-económico						
Bajo	22.7	51.3	20.2	47.3	19.3	46.0
Medio	8.0	25.3	8.5	27.0	7.6	25.2
Alto	3.3	11.9	4.3	15.0	3.7	13.3
Condición de migración						
Familia no migrante	9.7	27.4	11.4	31.4	10.3	29.8
Familia migrante	9.1	26.6	11.5	32.7	10.2	30.1
Nivel educativo de la madre						
No fue a la escuela	28.4	56.6	57.3	52.4	22.5	48.8
Primario incompleto	15.4	39.3	36.9	37.4	14.3	37.2
Primario completo	15.3	37.9	35.6	38.0	16.0	38.8
Secundario incompleto	9.0	28.1	28.0	30.6	9.0	26.8
Secundario completo	8.6	25.5	27.4	30.7	8.7	26.9
Superior incompleto	6.6	21.8	21.4	25.0	6.5	21.9
Superior completo	7.5	22.5	24.1	30.2	9.0	28.9
Pstgrado	4.3	14.5	14.8	19.6	5.8	18.6

Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender

Los perfiles de la pobreza de aprendizajes posibilitan evaluar la desigualdad entre grupos dentro de cada localizador espacial: nación, región, provincia. Las brechas que arroja el cuadro son muy marcadas y llaman la atención porque se trata de grupos diferenciados entre sí por atributos socioeconómicos. Puede verse con claridad que **la pobreza de aprendizajes en más elevada en niñas y niños que asisten con sobreedad**, y que esa desventaja es creciente cuanto mayor es la cantidad de años que separa a cada estudiante de la edad teórica

<sup>10</sup> Solamente como un ejemplo de lo aclarado con los importantes aportes de la neurociencia para explicar los diferenciales de resultados. Puede consultarse Cherrier *et al.* (2020).

que corresponde al grado. También se observa que **el nivel económico-social del hogar determina disparidades muy elevadas y más altas aun cuando la atención se centra en la PA extrema**. Otro diferencial, ligado al anterior, tiene que ver con el nivel educativo de la madre. Puede apreciarse que **la pobreza de aprendizaje disminuye conforme aumenta el nivel educativo de la madre**.

Hay dos aspectos a destacar de análisis anterior. El primero, tiene que ver con la sobreedad. La implementación del programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, iniciado en el año 2009, fue muy exitoso en términos de lograr que las niñas y los niños, especialmente estos últimos, que habían dejado trunca su escolarización, regresen a la escuela. Este logro fue especialmente marcado para aquellas y aquellos de nivel secundario, aunque también se observó en el nivel primario. Pero, a la vez, ese mismo fenómeno provocó un aumento en la sobreedad de las niñas y niños que asisten. En un trabajo publicado no hace mucho se destacaba lo siguiente: la AUH reduce las privaciones educativas dado que mejora la posición de las/los que se encuentran en un nivel inferior al promedio de aquellas/os con un estrato socio-económico que podría juzgarse como vulnerable (Paz, 2020). Lo que destaca el cuadro anterior es que a estas niñas y niños experimentan mayor PA que el resto. Nótese que de usar la medida de Azevedo de PA (ver apartado A de esta misma sección) el resultado final es incierto dado que aumenta la escolaridad efecto reductor de esa medida de privación a la vez que aumenta la PA por menor rendimiento.

Otro punto importante tiene que ver con la **reproducción intergeneracional de las desventajas**. La correlación encontrada entre el nivel educativo de la madre y el rendimiento escolar de sus hijas e hijos advierte que **existe una estrecha conexión entre la pobreza educativa adulta** (tema tratado en la sección V de este trabajo) y la **PA de niñas y niños**. Si estos hechos reflejan lo que sucede en la realidad, el problema de la pobreza educativa y de aprendizaje están enlazadas y traccionan a favor de la **persistencia de la pobreza en las etapas posteriores del ciclo vital de niñas y niños**. La PE tal como fue definida en este caso es la capacidad de una persona adulta de mantener a un hogar fuera de la pobreza monetaria, lo que conecta el tema de la PA a los temas abordados en las secciones II y III del presente documento.

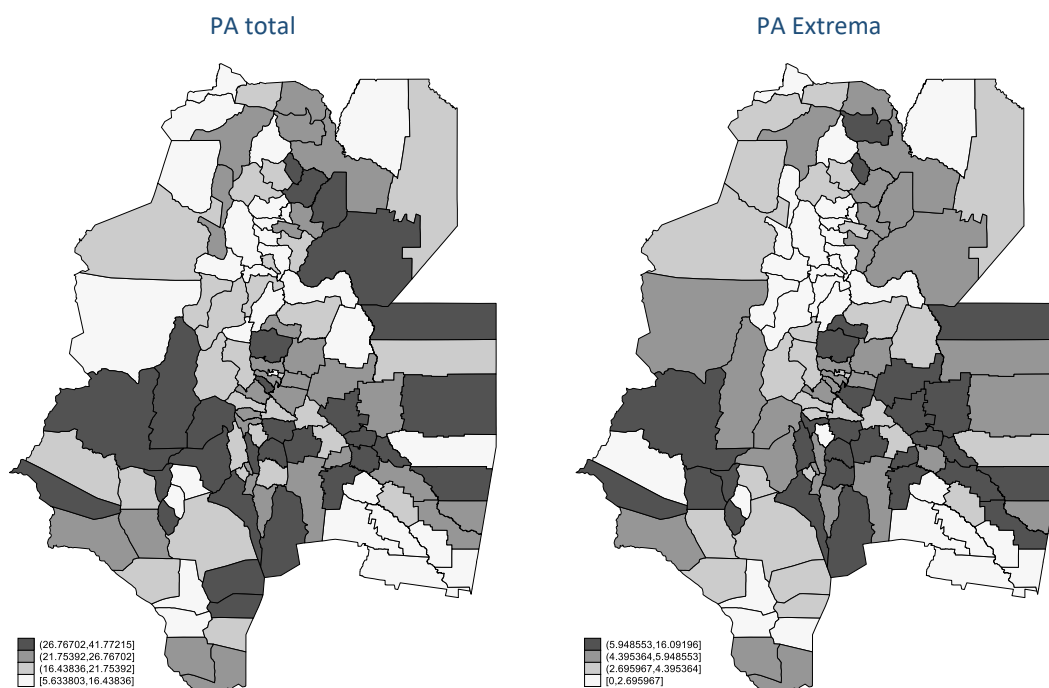
#### D. Diferencias territoriales

En el apartado anterior se destacó la similitud de niveles de PA entre nación, región y provincia. En realidad NOA y Salta arrojan mayor nivel de pobreza de aprendizajes un poco más elevada que Argentina, pero es una diferencia que se sitúa en menos de 5 puntos porcentuales para la pobreza de aprendizajes total y menos de 2 puntos para la extrema, tomando Argentina versus NOA para la comparación. Estas son brechas relativamente bajas si se tiene en cuenta que la PA está correlacionada con las condiciones de vida de la población y las disparidades existentes entre las condiciones de vida del NOA o la provincia de Salta y el promedio nacional. Sólo como recordatorio, mientras que la pobreza por ingresos se sitúa en un 17% en CABA, en la provincia de Salta, lo hace en un 47%: 30 puntos porcentuales de diferencia. Anclados en esos diferenciales, llama la atención la brecha que se encuentra en la PA entre NOA, Salta y la Argentina.

Pensando en estos términos es que se decidió indagar al interior de las provincias, donde las condiciones de vida son mucho más precarias que en las ciudades principales de cada provincia. Las posibilidades de análisis se amplían en este caso, a diferencia de lo que puede hacerse con la pobreza monetaria. En este último caso, la Encuesta Permanente de Hogares si bien cubre el total urbano, su diseño de muestra no habilita a hacer inferencias para unidades territoriales más pequeñas. No es lo que sucede con las pruebas aprender, las que permiten acercarse a nivel de departamentos y hasta municipios. Esto potencia la capacidad analítica y, a la vez, permite visualizar la situación más vulnerable de las zonas más inhóspitas del país.

El Mapa 1 ofrece una primera aproximación al problema y está centrado exclusivamente en el NOA.

Mapa 1. Pobreza de aprendizajes en el NOA por departamentos



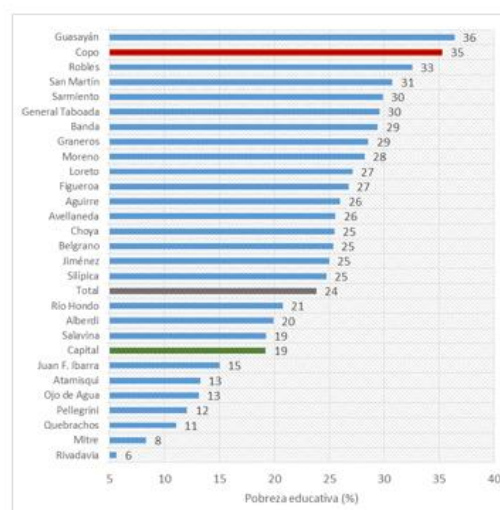
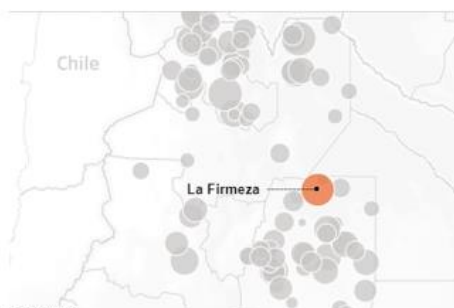
Fuente: Elaboración propia con datos de ME.

Nótese que a pesar de la escasa o nula diferencia encontrada en los niveles de PA entre el NOA y Salta y la Argentina como un todo, al desagregar por unidades territoriales más pequeñas, las diferencias se hacen visibles y también cambia el panorama cuando se examina la PA total (parte izquierda del Mapa 1) y la PA extrema (parte derecha del Mapa 1) por separado.

Con el fin de destacar estas disparidades se pone el foco ahora en Santiago del Estero, una de las provincias del NOA con mayor PA (conjuntamente con la provincia de Catamarca), como se destaca en el Mapa 1. En el Mapa 2 y en el Gráfico 10 se muestran las tasas de prevalencia de la PA en los departamentos de Santiago del Estero. Se enfatiza la situación del departamento de Copo, en cuyo interior se ubica la localidad La Firmeza, sobre la que se hará un examen más detallando a continuación.

Mapa 2 y Gráfico 10. Santiago del Estero.

**La Firmeza – Departamento Copo  
Santiago del Estero**



Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender.

En el Mapa 2 se muestra la ubicación geográfica de la localidad La Firmeza, mientras que en el Gráfico se destaca el valor que arroja la PA para el departamento de Copo. Es llamativo que en esa jurisdicción, la PA afectaba al 35% de las niñas y niños del lugar, apenas un punto por sobre el nivel más elevado, registrado en el departamento de Guasayán. Para formarse una idea de la magnitud de la diferencia territorial, puede apreciarse que la PA en Copo, es 1,5 veces más alta que el promedio provincial y 1,8 veces más alta que la de Capital. Este último departamento, a su vez, está atravesado por una serie de desigualdades sociales propias de los poblados urbanos de mayor densidad demográfica, motivo por el cual su valor no es el más bajo de la provincia.

¿Por qué La Firmeza? Porque precisamente esa localidad resume la estrecha relación que tienen los tipos de pobreza abordadas en este documento tanto en esta sección como en la sección III. Además, La Firmeza fue objeto de un trabajo que realizó la periodista Micaela Urdinez de la Fundación La Nación. En Urdinez (2018) puede leerse:

“Nosotros vivimos como abandonados. No tenemos sala, no tenemos nada. El registro civil está metido a 20 kilómetros en el monte. Estamos cansados de pedir que nos hagan la sala y el destacamento, que nos traigan al doctor”, dice Ángel María Maldonado, quien vive en el pueblo hace 50 años y puede dar cuenta del deterioro que fue sufriendo en las últimas décadas. “Nadie tiene casa de material, son todos ranchos. Ahora “La Firmeza” es un nombre nomás, porque son solo cuatro casas nomás. La juventud se fue yendo a Buenos Aires porque no hay trabajo y los viejos se van muriendo. Y así se fue perdiendo todo. No tenemos nada”, resume Maldonado.”

El informe de Urdinez destaca que excepto por la directora y los dos docentes, la presencia del Estado en La Firmeza es nula. Viven en la localidad 69 personas, de las cuales ninguna tiene acceso a agua de red, ni baño de uso exclusivo, ni cloaca, los indicadores que se usaron en este informe para identificar situaciones de pobreza estructural. Esto equivale a afirmar que la pobreza estructural afecta al 100% de su población. Además, más de la mitad de los pocos hogares que residen allí no tiene heladera. El panorama que se espera para el futuro es sombrío: “En la Firmeza no hay policía, ni enfermero, ni registro civil ni oficina de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Bajando aún más la desagregación geográfica, dentro de cada departamento emergen brechas territoriales entre municipios. En el Cuadro 11 se muestran esas disparidades para los 10 municipios más pobres y los 10 menos pobres de cuatro provincias del NOA.

Cuadro 11. Municipios de 4 provincias del NOA con pobreza de aprendizaje diferentes

Jujuy	Salta	Santiago del Estero	Tucumán
<b>10 más pobres</b>			
VALLE GRANDE	66.7 TOLAR GRANDE	40.0 EL CABURE	68.0 GASTONA Y BELICHA
SAN FRANCISCO	60.0 EL JARDIN	32.5 FORTIN INCA	66.7 SAN FELIPE Y SANTA BARBARA
LA MENDIETA	46.9 EL QUEBRACHAL	30.8 VILLA ROBLES	61.1 EL NARANJO Y EL SUNCHAL
TUMBAYA	37.5 RIVADAVIA BANDA SUR	28.5 ESTACION TACAÑITAS	60.5 YERBA BUENA (SIMOCA)
CALILEGUA	36.5 SANTA VICTORIA OESTE	28.5 LA AURORA	57.9 ESCABA
RODEITO	36.1 GENERAL PIZARRO	28.2 POZO HONDO	57.6 RIO COLORADO
VINALITO	35.7 PICHANAL	27.0 LAVALLE	56.2 CHICLIGASTA
YUTO	31.9 JOAQUIN V GONZALEZ	26.6 PAMPA DE LOS GUANACOS	48.5 EL MOJON
MONTERRICO	30.0 APOLINARIO SARAVIA	26.3 CLODOMIRA	45.3 VILLA QUINTEROS
SANTA CLARA	29.7 SAN CARLOS	26.2 COLONIA EL SIMBOLAR	43.6 LOS NOGALES
<b>10 menos pobres</b>			
ROSARIO DE RIO GRANDE	11.2 CAMPO QUIJANO	12.9 VILMER	19.6 VILLA BELGRANO
ABDON CASTRO TOLAY	11.2 CAMPO SANTO	12.4 LAPRIDA	18.5 YERBA BUENA
PUMAHUASI	9.1 SALTA	11.8 EL CHARCO	16.7 LA COCHA
MINA PIRQUITAS	8.3 ANGASTACO	11.5 EL ARENAL	15.9 PAMPA MAYO
PURMAMARCA	8.1 VAQUEROS	11.3 VILLA UNION	11.5 CIUDACITA
EL AGUILAR	7.7 EL GALPON	8.6 MEDELLIN	11.1 RIO CHICO Y NUEVA TRINIDAD
CIENEGUILLAS	7.1 GUACHIPAS	8.3 VILLA RIO HONDO	11.1 EL PUESTITO
SUSQUES	7.1 LA CANDELARIA	6.3 RAPELLI	10.3 ANCAJULI
MAIMARA	5.9 GENERAL BALLIVIAN	4.7 NUEVA ESPERANZA	10.0 SARGENTO MOYA
SAN ANTONIO	5.8 COLONIA SANTA ROSA	3.2 ESTACION SIMBOLAR	9.3 SAN JAVIER

Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender.

Puede verse ahí que en determinados municipios, la PA afecta a más del 65% de niñas y niños, como El Caburé en Santiago del Estero y el municipio de Valle Grande en Jujuy. Si se comparan las tasas de PA de los alumnos de estos municipios con las de aquellos que puntúan mejor, se obtienen diferencias que parecen obedecer a países diferentes y con distancias geográficas de apenas unos pocos kilómetros de diferencia. Por ejemplo el municipio

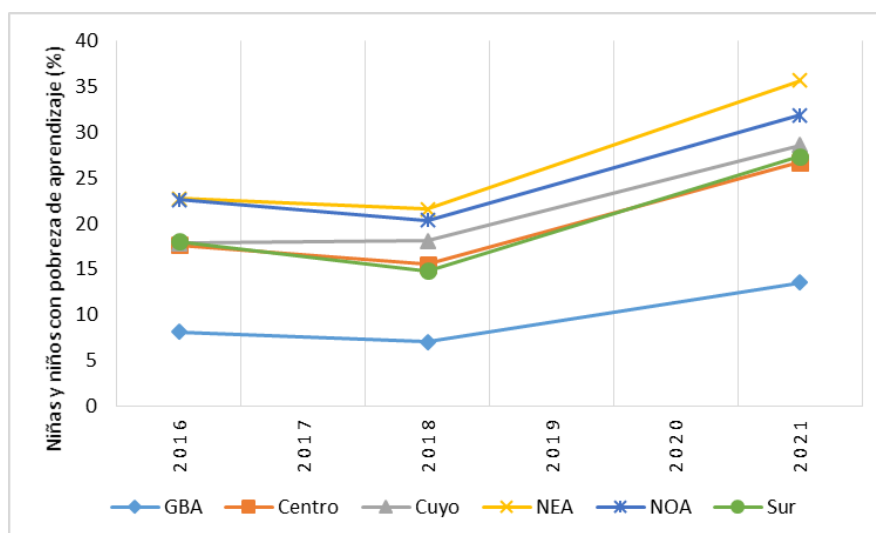
de La Mendieta está a una distancia de alrededor de 100 kilómetros de la ciudad de Salta, y la PA de una niña o niños que reside en aquél es casi 4 veces más alta que la de una niña o niño que reside en este último municipio.

## E. Evolución reciente

En la última parte del apartado anterior se hizo una referencia al futuro de las poblaciones más afectadas por PA. Tanto los datos de las pruebas Aprender, como los relatos de las personas que pasan sus días en las zonas más postergadas del país, permiten pensar en un futuro poco promisorio de no mediar acciones enérgicas y urgentes de política pública. En los últimos años, **la pandemia de COVID-19 exacerbó las desigualdades ya existentes**.<sup>11</sup> En el plano de la educación esto fue particularmente claro. Para muchas chicas y chicos de los lugares más pobres del país, la escuela es mucho más que un centro de enseñanza. Las ayudas de comida y el acceso al agua potable son dos de los factores más importantes que hacen de la escuela una institución clave de la integración social y del desarrollo. Al dejar de asistir, la vulnerabilidad de niñas y niños aumenta y la falta de acceso a las tecnologías digitales puede haber provocado un daño educativo que deberíamos ser capaces de cuantificar.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la PA en las regiones de Argentina, para los tres años que pueden calcularse y compararse.

Gráfico 11. Evolución de la PA en regiones de la Argentina, 2016-2021



Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender.

**En todas las regiones del país, la pobreza de aprendizaje aumentó ostensiblemente.** Por supuesto que la información que muestra el gráfico no alcanza para decir que el aumento se debió al impacto de la pandemia sobre el aprendizaje, pero los estudios que están analizando este tema con mayor detalle nos hace pensar que tuvo mucho que ver en esta trayectoria. Las investigaciones sobre este tema muestran que **el cierre de escuelas implicó que millones de estudiantes quedarán rezagados o abandonarán sus aprendizajes** (Greweing et al., 2020). UNICEF & ITU (2020) estiman que a nivel mundial, 2.200 millones de niños y jóvenes de 25 años o menos (alrededor de dos tercios de la población mundial de esta franja de edades) no tienen conexión a Internet en casa, y que más de dos tercios de las niñas y niños en edad escolar de aproximadamente 3 a 17 años (1.300 millones de niños) y el 63% de los jóvenes de 15-24 años (casi 760 millones de jóvenes) carecen de acceso a Internet en el hogar.

Las desigualdades actuaron también en esta dimensión: mientras sólo el 27% de las niñas y niños residentes en áreas rurales de la región tienen acceso a Internet en el hogar, la cifra en las áreas urbanas asciende al 62% (IICA/BID/MSF, 2020). Dentro de las áreas urbanas las brechas son también marcadas: el 80% de los hogares que

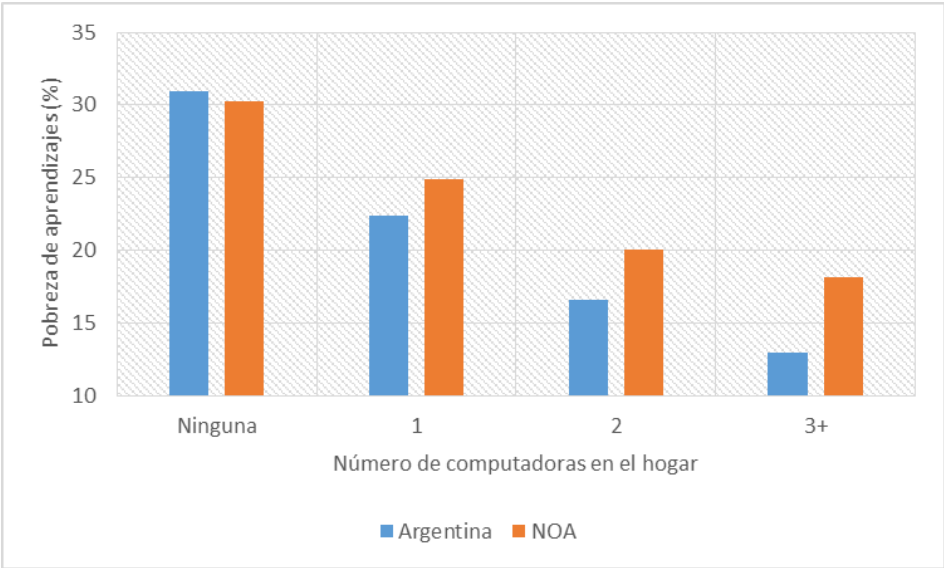
<sup>11</sup> Menos la económica, que, como se vio, se redujo en lugar de aumentar.

conforman el 20% más rico de la población tiene conexión a Internet; esa cifra cae al 38% en los hogares del 20% más pobre. A nivel región las disparidades entre países son muy elevadas. En países como Brasil y Chile, más del 60% de los hogares del primer quintil tiene conexión a Internet, mientras que en Bolivia, el Paraguay y el Perú, solo el 3% la tiene.

Según la base de datos de Aprender, **un 25% de las niñas y niños de 6° grado de la Argentina vive en hogares que carecen de computadora**. Las cifras para el NOA y para el NEA fueron de **31% y 37%**, respectivamente. Por supuesto que si se indaga el acceso a tecnologías más sofisticadas como puede ser una Tablet o libros digitales, las carencias y las desigualdades son aún mayores: 48% y 77% para el total país, respectivamente. **Esto marca una situación de desventaja enorme para aprovechar estas tecnologías con fines educativos**. Las consecuencias de las desigualdades digitales en la infancia se trasladan a la vida adulta de muchas maneras ya sea limitando o directamente impidiendo el acceso al teletrabajo, la educación en línea y los servicios de salud electrónica, como el acceso a otros bienes y servicios ofrecidos por las plataformas e instituciones públicas (CEPAL, 2020). También incrementa la carga de la familia o cuidadores, habitualmente mujeres, que además de otras muchas tareas, tienen la responsabilidad de asegurar la permanencia educativa de las niñas, niños y adolescentes. Responsabilidad que están, en muchos casos, más allá de sus posibilidades sumándose al estrés de las dificultades económicas y sociales asociadas con la pandemia (Minujin et al., 2021).

La correlación entre la posibilidad de acceso a tecnologías digitales y pobreza de aprendizajes es contundente. En el Gráfico 12 se muestra esta relación para el promedio nacional y el NOA. La posibilidad de acceso a las tecnologías digitales está representada en el Gráfico por el número de computadoras que tiene el hogar en el que residen niñas y niños.

Gráfico 12. Pobreza de aprendizajes según el número de computadoras en el hogar



Fuente: Construcción propia con datos de ME, Pruebas Aprender.

Claramente, a medida que aumenta el número de computadoras la pobreza de aprendizajes disminuye. Una niña o niño que reside en un hogar sin computadoras tiene 2,4 veces más de probabilidad de experimentar pobreza educativa, comparado una niña/o que residen en un hogar con 3 o más computadoras disponibles. Pero también resulta muy claro que la PA del NOA es más elevada que el promedio nacional es más alto, excepto entre niñas y niños que residen en los hogares más vulnerables: los que no tuvieron otra alternativa que el teléfono celular para seguir con el proceso educativo en un contexto de cierre de las instituciones educativas.

## VII. Conclusiones

En este documento se analizaron indicadores de pobreza y desigualdad económica en la Argentina poniendo el énfasis en la situación de la región NOA y en la provincia de Salta en particular. Desde un punto de vista temático y conceptual, se concentró el esfuerzo analítico en una de las variables más fuertemente relacionadas con la pobreza: la educación. Al respecto intentamos responder dos interrogantes que motivaron la redacción de este informe: a) ¿Cuál es el nivel mínimo de educación necesario para que una familia tenga chances de no estar en la pobreza y cuántas personas viven en hogares que carecen de ese mínimo indispensable capital humano?; y b) ¿Cuáles son las capacidades educativas básicas necesarias para que una niña o niño pueda desenvolverse adecuadamente en su vida adulta y cuántas niñas y niños carecen de ese mínimo indispensable de capital humano? Eso nos condujo a explorar dos temáticas que consideramos extremadamente importantes para pensar las políticas que pueden ayudar a erradicar, reducir, o aliviar la pobreza.

Lo que decimos acerca de la pobreza y la desigualdad en este informe no es una novedad. En el informe del año 2021 habíamos planteado los trazos básicos de la situación de la pobreza en las regiones y provincias argentinas, especialmente las del NOA. Aquí se agregaron datos que no estaban disponible al redactar el informe correspondiente al año 2021. Lamentablemente, la información más reciente nos muestra que poco cambió en los años recientes, y lo que cambió lo hizo para mal. En este sentido no dudamos en introducir un juicio de valor en el análisis de los indicadores, dado que una mayor pobreza es un resultado económico negativo por donde se lo mire. Y eso es lo que sucedió: la pobreza aumentó y tanto el NOA como la provincia de Salta, siguen en los primeros puestos de pobreza del país. Además, hay en el país 4 millones más de personas pobres comparadas con las que había hace seis años. Y eso se debió no a una cuestión demográfica, sino puramente económica. La pandemia de COVID-19 hizo lo suyo y podría haber terminado con resultados más catastróficos desde una perspectiva social, pero dejó una huella que hará más difícil el camino hacia un país sin pobreza, como lo habían planteado los países del mundo en la Agenda 2030 de desarrollo sostenible en el año 2015.

Lo que sucedió con la pobreza por ingresos y con la desigualdad económica durante el año 2020, y más aún en el NOA y en la provincia de Salta, muestra que la política social tiene mucho por hacer en las cuestiones relacionadas con el bienestar de la población. En medio de una de las recesiones más virulentas de la historia argentina como la que se vivió en el año 2020, la pobreza monetaria y la desigualdad en el NOA y en Salta cayeron abruptamente. Si bien en este documento no se examinan los detalles de este proceso, está claro que la enérgica reacción del gobierno nacional con políticas orientadas a amortiguar los efectos de la crisis, provocaron el efecto esperado. Este resultado no es independiente del costo que tuvo que asumir la sociedad argentina, especialmente en lo referente al costo fiscal de las medidas de amortiguación del impacto económico negativo. Es un principio económico básico que todo tiene un costo (*there ain't no such thing as a free lunch*), pero está muy claro que las políticas redistributivas ejercen impactos positivos, independientemente de la lente ideológica a partir de la cual se analice el problema. Se amortiguó el impacto de una retracción del PIB del 12%, similar al registrado en el año 2002, luego del colapso del régimen de convertibilidad, y eso se hizo en una economía con estancamiento estructural y con una inflación que superó el peor de los pronósticos posibles. Luego de esto todo recuperó su cauce normal y la pobreza se ubicó nuevamente en los niveles históricos cuando es ayuda se dispo.

Es justamente en ese punto en el que resulta necesario pensar en variables que están enraizadas en la estructura económica y social y que necesitan ser tenidas en cuenta, además de las medidas de protección social y otras de emergencia como las comentadas en el párrafo anterior. Justamente ahí aparecen variables tales como el empleo, el crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las oportunidades, la salud de la población y la educación, entre otras. Este informe se ancló en la educación de manera específica. La educación como capital humano, como un insumo básico, necesario y estructural para combatir la pobreza.

Aparecieron entonces dos preguntas a las que nos propusimos dar respuesta en este informe. La primera tiene que ver con la cantidad de educación que necesita hoy en la Argentina una persona adulta para superar el umbral de pobreza. La segunda apunta a la población de niñas y niños: ¿están logrando adquirir las capacidades básicas en términos de aprendizajes requeridas por el sistema? Ambos interrogantes nos remiten de manera directa al mundo de la educación pero conectado estrechamente con la estructura económica. Consideramos aquí que las personas adultas que no cuentan con el capital humano necesario para superar el umbral de pobreza se encuentran en situación de pobreza educativa, mientras que las niñas y niños que no alcanzaron a adquirir un



nivel satisfactorio de capacidades básicas experimentan, según nuestra definición, pobreza de aprendizajes. Ambos fenómenos, pobreza educativa y pobreza de aprendizajes, pueden ser abordados con políticas públicas adecuadas, pero antes de pensar en cuáles son las mejores intervenciones y de ponerlas a prueba (mediante diseños experimentales o cuasi-experimentales) consideramos que era necesario una descripción de ambos fenómenos que nos ilustrara acerca de la magnitud alcanzada por cada uno de ellos. Eso es lo que pretendimos lograr con este informe.

Encontramos un panorama muy desalentado. Niveles muy elevados tanto de pobreza educativa como de pobreza de aprendizajes.

Por un lado, tenemos en la Argentina y más aún en el NOA y Salta, una proporción muy alta de personas adultas a cargo de hogares que no tienen la dotación educativa básica necesaria para mantener a sus hogares fuera de la pobreza. En el sexenio 2016-2021 la pobreza educativa en la Argentina afectó al 8% de personas. En términos absolutos esto implica que el problema llega a 3,5 millones de personas en el país. También se observó que la pobreza educativa es muy desigual entre regiones y entre provincias dentro de las regiones. Las dos provincias con mayor pobreza educativa del país son Formosa y Chaco (NEA) con niveles superiores al 22% de la población, pero le siguen de cerca Tucumán y Salta (NOA), con niveles de pobreza educativa superiores al 12%.

Por otro, las niñas y los niños que están a punto de terminar su escolaridad básica, un 27% carece de las competencias básicas de lectura y cálculo requeridas por el sistema para poder integrarse a la vida social y económica de una manera adecuada. La cifra supera el 30% en el NOA y en la provincia de Salta. Pudimos ver en el informe que esas niñas y niños proceden de hogares vulnerables, con dotaciones insuficientes de capital humano de las personas adultas que tienen a su cargo su cuidado y crianza. Se trata de una cifra muy elevada y que resulta mucho más alta en lugares con mayores desventajas en términos de pobreza económica estructural.

Ambos temas, la pobreza educativa y la pobreza de aprendizaje no son independientes. Las niñas y niños con mayor pobreza de aprendizaje provienen de hogares con los niveles más altos de pobreza educativa. Es decir ambos fenómenos están perversamente conectados y esa conexión lleva de manera directa a considerar el problema de la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad económica. Estos temas parecen ser aún más graves en las regiones económicamente más postergadas del país, como los son el NEA y el NOA y las provincias que las componen.

## Referencias

- Azevedo, J. (2020) *Learning Poverty: Measures and Simulations*. Policy Research Working Paper no. WPS 9446.
- Azevedo, J.; Goldemberg, D.; Montoya, S.; Nayar, R.; Rogers, H.; Saavedra, J. & Stacy, B. (2021) *¿Todos los niños podrán leer para el año 2030? Definición de pobreza de aprendizajes y un mapeo de la magnitud del desafío*. World Bank Policy Research Working Paper 9588
- Banco Mundial (2019) *Ending Learning Poverty: What Will It Take?* Banco Mundial, Washington, DC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19, Informe especial COVID-19.
- Cherrier, S.; Pierre-Yves Le Roux, François-Marie Gerard, Guillaume Wattlez, Olivier Galy (2020) "Impact of a neuroscience intervention (NeuroStratE) on the school performance of high school students: Academic achievement, self-knowledge and autonomy through a metacognitive approach" *Trends in Neuroscience and Education*, 18: 100-125.
- Grewenig, Elisabeth; Lergetporer, Philipp; Werner, Katharina; Woessmann, Ludger; Zierow, Larissa (2020): COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low-and high-achieving students, Discussion Paper, No. 260, Ludwig-Maximilians-Universität München und Humboldt-Universität zu Berlin, Collaborative Research Center Transregio 190 - Rationality and Competition, München und Berlin.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2016) *Cuentas nacionales: metodología de estimación base 2004 y serie a precios constantes y corrientes*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Kuznets, S. (1955) "Economic Growth and Income Inequality" *The American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- Marks, G. (2008) "Accounting for the gender gaps in student performance in reading and mathematics: evidence from 31 countries" *Oxford Review of Education*, 34: 89-109.
- Ministerio de Educación y Deportes (ME, 2016). *Aprender 2016, notas metodológicas*, Serie Documentos técnicos Nº 2, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ME, 2019). *Aprender 2018, Informe nacional de resultados 6º año de educación primaria*, Buenos Aires.
- Minujin A. et al (2021) "Voz, desigualdad y pandemia en América Latina" *Revista Cuestión Urbana* Nº 10, en prensa.
- Paz, J. (2020) "Asignación Universal por Hijo y Privaciones Educativas en la Argentina" *Población Sociedad*, 27(1).
- Paz, J. (2021) "¿Nuevos pobres o pobres que no pudieron dejar de serlo? El aislamiento social, preventivo y obligatorio y otras acciones, y su relación con la dinámica de la pobreza en la Argentina" En Alejandra García Vargas y Laura Golovanevsky (Coordinadoras): *Pensar la pandemia para comprender la sociedad. Investigar, reflexionar y escribir en contextos aislamientos*, Ediciones Tiraxi, San Salvador de Jujuy.
- United Nations Children's Fund and International Telecommunication Union (UNICEF & ITU, 2020) How many children and young people have Internet access at home? Estimating digital connectivity during the COVID-19 pandemic. UNICEF, New York.
- Urdinez, M. (2018). *La Firmeza: el cuarto lugar más vulnerable del NOA que no tiene Policía, posta sanitaria ni escuela secundaria*. Diario La Nación, disponible online en: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/la-firmeza-cuarto-lugar-mas-vulnerable-del-nid2167153/>.

## Anexo: determinación de los umbrales de pobreza educativa

Para encontrar el umbral de pobreza educativa se procedió de la siguiente manera:

Se definió una variable ( $S$ ) que resulta de la diferencia entre el ingreso per cápita familiar ( $y$ ) y el valor de la canasta básica total ( $z$ ). Es decir que para el  $i$ -ésimo hogar:  $S_i = y_i - z$

Se estimaron los parámetros de una regresión lineal:

$$S = \beta_0 + \alpha AE + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \epsilon$$

Donde  $AE$  representa los años de escolaridad de la persona de referencia (PR) del hogar y el resto de las  $X$  desde  $X_1$  hasta  $X_n$ , las variables de control de la regresión, buena parte de ellas, referidas a la PR: edad, sexo, relación con el mercado de trabajo, etc.

Conocidos los parámetros de la ecuación anterior y los valores medios de las variables de control, se buscó el número de años de escolaridad que hacer  $S = 0$ . El resultado de esta operación representa así los años de escolaridad mínimos para conseguir que el ingreso familiar se iguale al costo de canasta básica de bienes. En términos formales esto puede escribirse de la siguiente manera:

$$AE_{min} = w = \frac{\bar{X}\beta \times (-1)}{\alpha}$$

Como surge de la expresión anterior, el valor de  $AE_{min}$  (o  $w$ ) depende de los valores de la matriz  $\mathbf{X}$ , que, en este caso, incluye una columna de unos para representar la ordenada, de los valores de cada componente del vector columna  $\beta$  y del parámetro  $\alpha$ . Definido de esta manera se trata de un umbral de pobreza relativa, dado que su valor depende del valor que asuman esas variables y que éstos se modifican de manera continua en la sociedad.

Dentro de esta lógica puede calcularse de la siguiente manera:

$$b_w = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left( \frac{w - s_i}{w} \right)$$

Donde  $q$  representa el número de personas que residen en hogares con pobreza educativa, y  $s_i$  los años de escolaridad específicos de las personas que están por debajo del mínimo. Claramente, si  $s_i = w$ , el valor no entra dentro del cálculo, por lo que el recorrido de  $b_w$  ( $R_{b_w}$ ) estará entre 0,14 y 1 (dado que  $s_i$  sólo toma valores enteros positivos entre 0 y 6).

$$R_{b_w} = \{b_w \in \mathbb{Z}^+ \mid 0 \leq s_i < 7\}$$

En este contexto, la brecha será mayor (tenderá a 1) cuando  $s$  se aproxime a cero. Este indicador refleja el nivel de desigualdad educativa entre la población con pobreza educativa.

Este indicador puede ser calculado para la población total y no solamente para aquellas personas que residen en hogares con pobreza educativa.