

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

Salta, noviembre de 2021

Informe sobre capacidad humana 2021

# Pobreza, privaciones y capacidad humana en la provincia de Salta



## Pobreza, privaciones y capacidad humana en la provincia de Salta<sup>1</sup>

### Contenido

<b>I Introducción</b> .....	3
<b>II Desarrollo, desigualdad y pobreza</b> .....	4
II.1 Desarrollo humano en Salta .....	4
II.2 Desigualdad económica .....	5
II.3 Pobreza monetaria .....	7
II.4 Necesidades básicas insatisfechas .....	9
II.5 Pobreza multidimensional.....	11
Condiciones de vida diferentes.....	11
Privaciones no monetarias en el ciclo de vida .....	12
Método integrado.....	14
II.6 Ayuda .....	15
<b>III Capacidad humana básica</b> .....	16
III.1 Capacidad educativa .....	17
III.2 Salud.....	18
III.3 Capacidad económica.....	19
III.4 Capacidad humana básica.....	19
III.5 Transferencias monetarias.....	21
<b>IV Conclusiones</b> .....	24
<b>Referencias</b> .....	26
<b>Apéndice</b> .....	27
<b>Anexo</b> .....	28

### ¿De qué trata este informe?

Alrededor de 800 mil salteños y salteñas viven en hogares con ingresos insuficientes para comprar una canasta básica de bienes tales como alimentos, vestimenta, abrigo o servicios como educación y salud. La capacidad de esos ingresos está fuertemente limitada y se estima que más de 240 mil personas en la provincia no tiene capacidad siquiera para comprar una canasta básica alimentaria. No sólo esto, sino que la desigualdad de ingresos de la provincia es la más alta de la Argentina y los ingresos de aquellas y aquellos con pobreza monetaria están más empobrecidos que el resto de la población pobre del país. La evaluación de las capacidades no monetarias brinda un panorama similar. Nueve de los 23 departamentos de la provincia están por debajo del nivel de capacidad humana promedio provincial. El nivel de desarrollo de La Poma, Rivadavia y Santa Victoria es un 20% más bajo que el de aquellas jurisdicciones como Capital, Cafayate o La Caldera, que lideran el ranking de capacidad humana provincial. La capacidad económica está fuertemente correlacionada con el desarrollo de las capacidades no monetarias.

---

<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.

## I Introducción

El desarrollo desde una perspectiva humana abarca diversas dimensiones: económica, sanitaria, educativa y ambiental, entre otras. El desarrollo se entiende entonces como una ampliación de las capacidades de la persona en todas y cada una de estas dimensiones: poder satisfacer adecuadamente sus necesidades de alimentación y abrigo, vivir una vida larga y saludable, poder comunicarse e interpretar la realidad en la que le toca actuar y respetar la capacidad de carga del planeta. Todas aquellas acciones que obstaculicen el mejoramiento de esas capacidades deben ser revisadas y corregidas, ya sea por las propias comunidades o por los gobiernos que las representan en las decisiones colectivas.

Mirada de manera multidimensional y tomando en cuenta las dimensiones económica, de salud y educativa, Argentina se ubica en el puesto 46 de los 189 países que se ordenan según el nivel de desarrollo humano global. Se encuentra tres puestos por debajo de Chile, el país de América Latina mejor ubicado en este ranking planetario. Los tres primeros puestos están ocupados por países nórdicos: Noruega, Finlandia y Suecia, y los tres últimos por tres países africanos: Chad, República centroafricana y Níger. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que es la organización que recopila y calcula el Índice de Desarrollo Humano (IDH), ubica a la Argentina en el grupo de naciones con “muy alto desarrollo humano”, el más alto en la escala de 4 grupos: muy alto, alto, medio y bajo.

Desde una perspectiva geopolítica, la posición de Argentina es muy buena a nivel regional. América Latina y el Caribe es una región con un ingreso per cápita medio a nivel mundial, pero altamente heterogénea, donde conviven la riqueza extrema con la vulnerabilidad y pobreza extremas. Los contrastes se dan en todas las dimensiones mencionadas (educación, salud y economía de los hogares) y en otras que no son tenidas en cuenta por el IDH. También se caracteriza por un crecimiento económico muy bajo (en Argentina, nulo) y altamente volátil. La combinación de estas características sumerge a los países y sus poblaciones en una trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento. Estos dos fenómenos interactúan en un círculo vicioso que limita la capacidad de progresar en todos los frentes del desarrollo humano y se manifiesta en fenómenos que atentan el bienestar, como la alta inflación en el caso específico de Argentina y Venezuela.

Las desigualdades observadas en América Latina y el Caribe se replican con intensidad variada al interior de los países y pueden ser evaluadas por disparidades de resultados (nivel económico, de salud y educativo, por ejemplo) entre personas o entre unidades territoriales dentro de los países y entre unidades subnacionales. Las desigualdades geográficas es otro de los rostros de la desigualdad. Estas brechas se manifiestan en marcado contraste con las características de igualdad que propone la legislación de cada país, comenzando por las constituciones nacionales. Un estudio realizado para la Argentina muestra que en un extremo se encuentran las provincias del nordeste y el noroeste, como las de más bajo nivel de bienestar; en el otro las provincias de la Patagonia con los niveles más elevados. Salta se ubica siempre muy por debajo de la media nacional. También puede verse que jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires tienen un nivel de desarrollo humano equivalente a las del puesto 13 del ranking mundial, mientras que otras, como Formosa, estarían en el puesto 63. La provincia de Salta estaría ocupando el puesto 56 de los países clasificados según su nivel de desarrollo humano.

Este documento se propone revelar no sólo las privaciones de la provincia de Salta, sino también un aspecto hasta ahora poco explorado: el desarrollo humano a un nivel territorial menor a la provincia como un todo. Más precisamente, en la segunda parte del documento y luego de examinados diversos aspectos de las privaciones y de la desigualdad provincial, se analizarán las disparidades de desarrollo entre departamentos de la provincia de Salta.

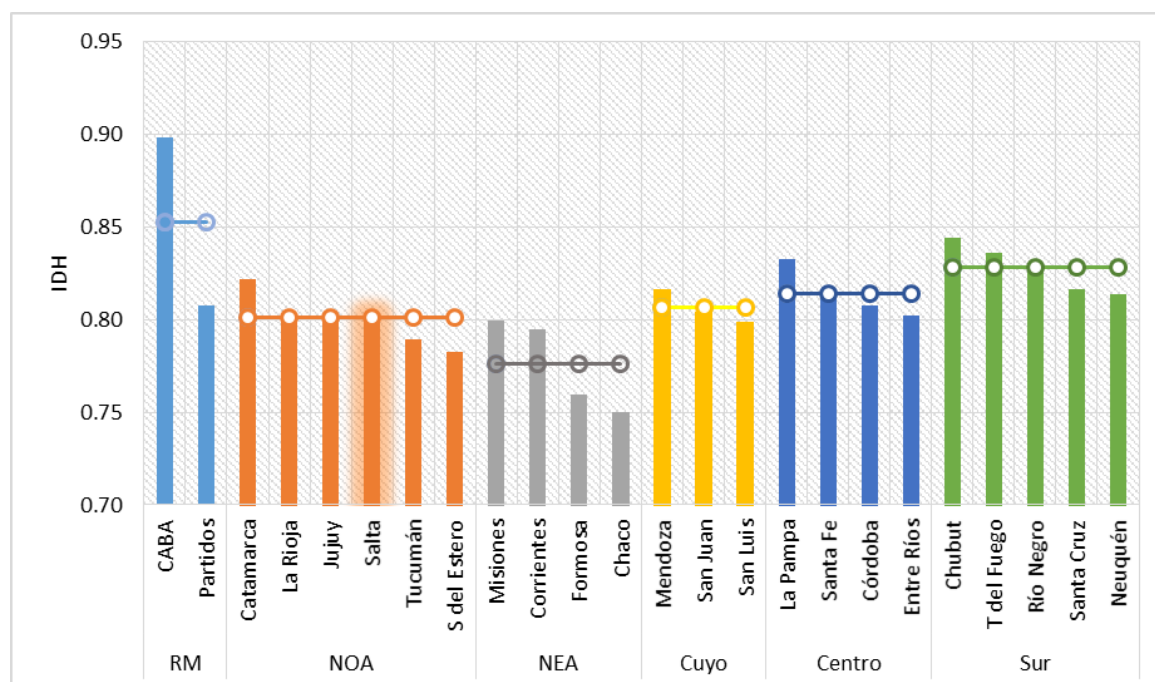
Dado que no se disponen de los datos necesarios para computar el IDH se utilizará un índice alterativo que incluya las tres dimensiones básicas del IDH: económica, educativa y de salud. Al resultado de este cálculo se le llamará **Índice de Capacidad Humana Básica (ICHB)**. Se verá entonces que la métrica que ubica a la provincia en un nivel bajo de desarrollo humano a nivel nacional, es más dramática aún, dado que se develarán los marcados contrastes que se observan al interior de la provincia.

## II Desarrollo, desigualdad y pobreza

### II.1 Desarrollo humano en Salta

Para evaluar la situación económica y social de la provincia de Salta se utilizará primero el llamado aquí Índice Provincial de Desarrollo Humano (IPDH).<sup>2</sup> Dicho indicador (Gráfico 1) es una adaptación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que computa regularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que clasifica a más de 180 países según su nivel de desarrollo relativo.

Gráfico 1. El desarrollo humano en Argentina. Primer semestre de 2021



Nota: Las provincias están representadas por los centros urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. Para detalles véase la lista de estos centros urbanos en el Anexo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

Como el IDH tradicional, el IPDH combina tres dimensiones que aluden a las capacidades de las personas que conforman un sistema social: poder comunicarse con el prójimo, gozar de buena salud y tener recursos económicos que permitan satisfacer las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas. Las dimensiones son educación, salud y economía, representadas en cada caso por la escolaridad de niñas, niños y personas adultas, por la esperanza de vida al nacimiento y por el ingreso per cápita<sup>3</sup>. Los valores que puede asumir este índice se sitúan entre 0 y 1. Cuanto más cercano esté a 1 mayor será el desarrollo humano de la jurisdicción que se esté analizando.

En el Gráfico 1 las jurisdicciones de Argentina están ordenadas por regiones según el valor del IPDH obtenido para cada una de ellas. También se reportan allí los promedios para cada región (líneas horizontales que atraviesan a los centros urbanos). Puede verse ahí que Salta, situada geográficamente en el Noroeste Argentino (NOA), ocupa un lugar intermedio de desarrollo humano en una región, el NOA, con nivel comparativamente bajo en la escala nacional. La región NOA tiene puntajes comparativamente bajos en los tres indicadores de bienestar que conforman el IPDH: ingresos, nivel educativo y de salud, aunque es en el Nordeste Argentino

<sup>2</sup> Una primera versión de este índice figura en Herrera Gómez & Jiménez (2016).

<sup>3</sup> Para detalles puede consultarse la nota técnica de PNUD (2021).

(NEA) donde se observa el menor nivel de desarrollo humano relativo de la Argentina. En el otro extremo está la llamada aquí región metropolitana (RM), conformada por la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y los partidos del Gran Buenos Aires<sup>4</sup>. El nivel comparativamente alto de desarrollo humano es tal por los valores que arroja la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la jurisdicción que lidera el ranking.

Un aspecto destacable del Gráfico 1 es la gran distancia que separa a CABA del resto de las jurisdicciones (inclusive en la RM), exceptuando algunas situadas al sur del país. En este contexto, **Salta ocupa el 4° lugar de las provincias del NOA con un registro cercano al promedio regional, más alto que el promedio del NEA y más bajo que el resto de las regiones del país.** Una imagen gráfica interesante consiste en comparar la situación de las jurisdicciones del país con los valores para los países que se dieron a conocer en el último informe de desarrollo humano a nivel global (PNUD, 2021). Puede constatarse así que **en términos de desarrollo humano CABA está cerca de Italia, nación ubicada en el puesto 30 de los 189 países ordenados según nivel de desarrollo humano, mientras que la provincia de Salta estaría ocupando el puesto mundial número 66 asemejándose en este caso a la República de Mauricio.** Un dato destacado es que la provincia con IDH más bajo de la Argentina, Chaco, estaría ubicada en el puesto mundial 90 igualando el valor de la República de Moldavia.

## II.2 Desigualdad económica

Los valores del IDH son promedios que resumen la situación de las jurisdicciones consideradas pero que no reflejan las disparidades dentro de cada una de ellas. Es por ese motivo que se creyó conveniente calcular el llamado coeficiente de Gini para los ingresos familiares de los aglomerados urbanos de la Argentina. Esta es una de las medidas más comúnmente usadas para evaluar el estado de desigualdad de un lugar determinado o sus cambios a lo largo del tiempo. El coeficiente de Gini arroja un número que se sitúa entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todas las personas en la población tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una única persona concentra todos los ingresos y los demás no reciben nada). En este informe se computa el coeficiente de Gini sólo para los ingresos y los resultados para el primer semestre del año 2021 se muestran en el Gráfico 2a.

**Salta es el centro urbano con mayor desigualdad de la región NOA y una de los más desiguales del país.** El coeficiente de Gini de Salta sólo es superado por el registrado en La Plata y Santa Rosa (provincia de La Pampa) y es similar al hallado para Córdoba y Mar del Plata, dos jurisdicciones con un ingreso per cápita mucho más elevado que el salteño.

La situación revelada por el Gráfico 2a no es nueva. Los niveles de desigualdad de Salta fueron siempre mayores desde que se dispone de datos para medirlos. Los contrastes que acusa el Gráfico 2a son notorios. Dentro del NOA, La Rioja, un centro urbano con bajo desarrollo humano relativo (Gráfico 1), tiene un nivel de desigualdad ostensiblemente menor que el de Salta. La diferencia que separa a Salta de La Rioja es de 12 puntos porcentuales en el Gini. Estas diferencias pueden apreciarse también apelando a la información resumida en el Gráfico 2b, donde se muestran las curvas de Lorenz de ambos aglomerados urbanos.

La mayor desigualdad en Salta responde a dos fenómenos que pueden evidenciarse con los datos disponibles: en primer lugar, el ingreso promedio de los estratos de más bajos ingresos de Salta (del 20% más pobre de la población), son menores que los observados en el promedio del NOA, excluyendo a Salta de los centros urbanos que conforman esta región. En segundo lugar, los ingresos del 20% más rico de la población son más altos que los calculados para la región NOA. Como resultado, la brecha de ingresos entre las familias de más alto y de más bajos ingresos en Salta es mayor que la del NOA. Para 2021, los ingresos del 20% más pobre de Salta eran 12 puntos porcentuales menores que los del NOA, mientras que el ingreso del 20% más rico, casi un 20% más alto.

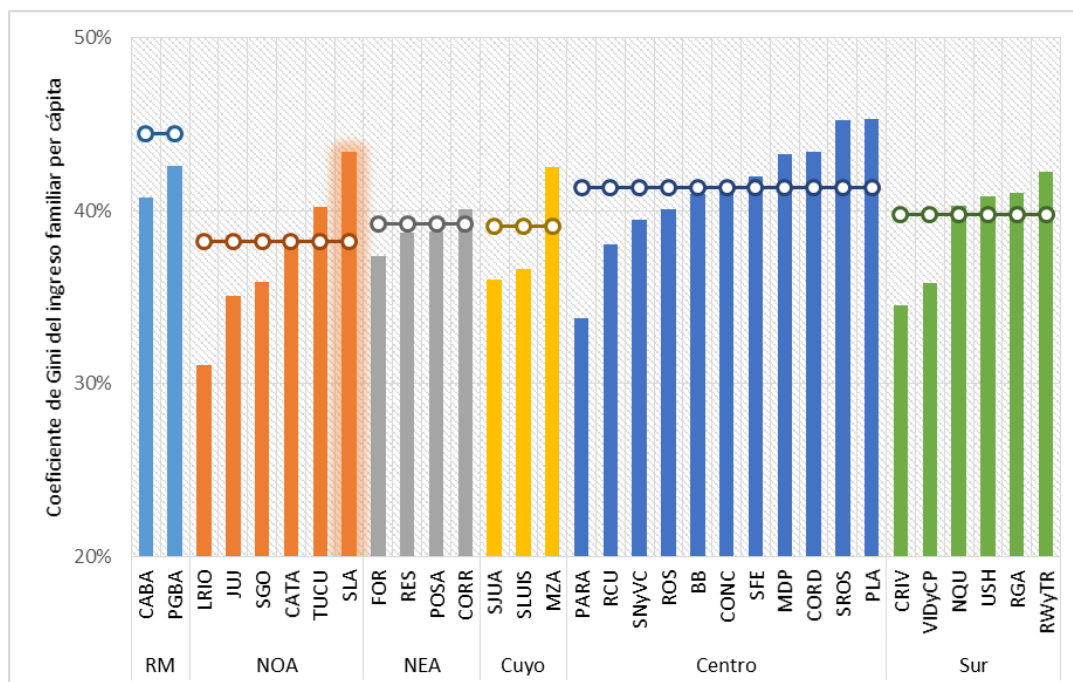
Hay que tener cuidado con estas comparaciones, porque, como se sabe, la Encuesta Permanente de Hogares, que es la fuente de información más usada para estudios de este tipo, no capta adecuadamente los ingresos más altos. El resultado de esto es claro: la desigualdad está siempre subestimada; en otras palabras, la des-

---

<sup>4</sup> El INDEC denomina de esta manera (GBA o conurbano) al área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más 24 partidos completos del Gran Buenos Aires.

igualdad que los datos permiten ver, está por debajo de la desigualdad que surgiría de contar con información de los ingresos altos de la población.

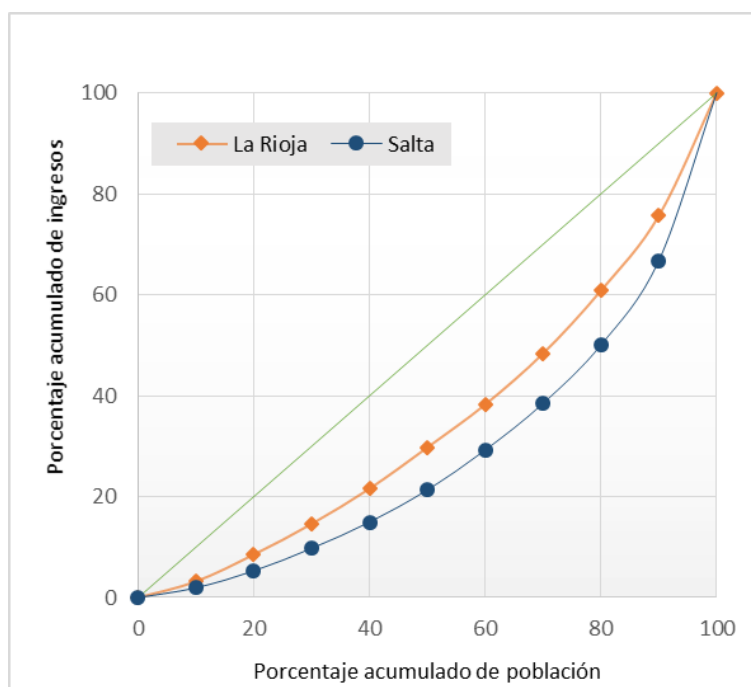
**Gráfico 2a. Desigualdad en los centros urbanos de Argentina, 1° semestre de 2021**



Nota: Las provincias están representadas por los centros urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. Para detalles véase la lista de estos centros urbanos en el Anexo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

**Gráfico 2b. Curvas de Lorenz, La Rioja y Salta, 1° semestre de 2021**

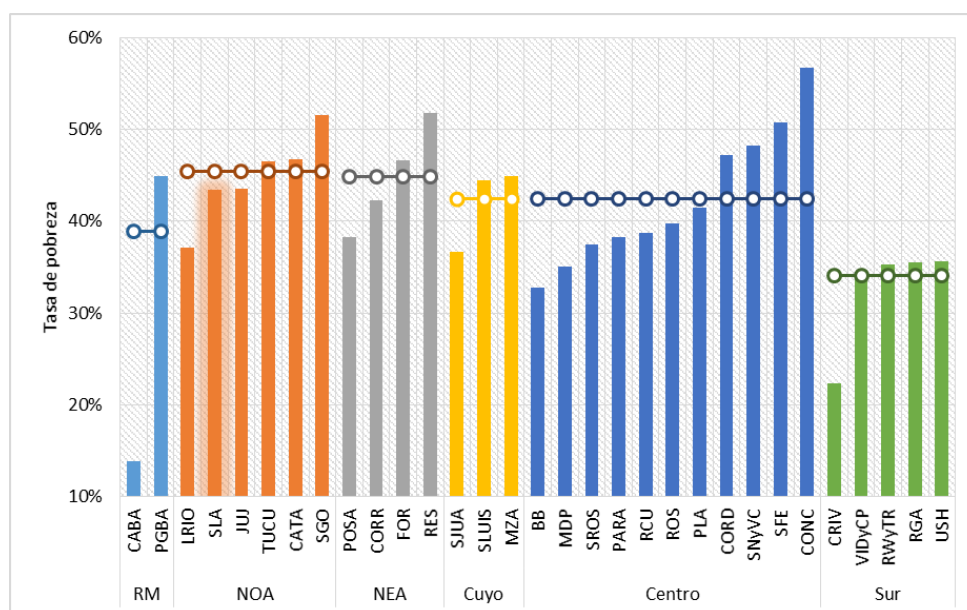


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

## II.3 Pobreza monetaria

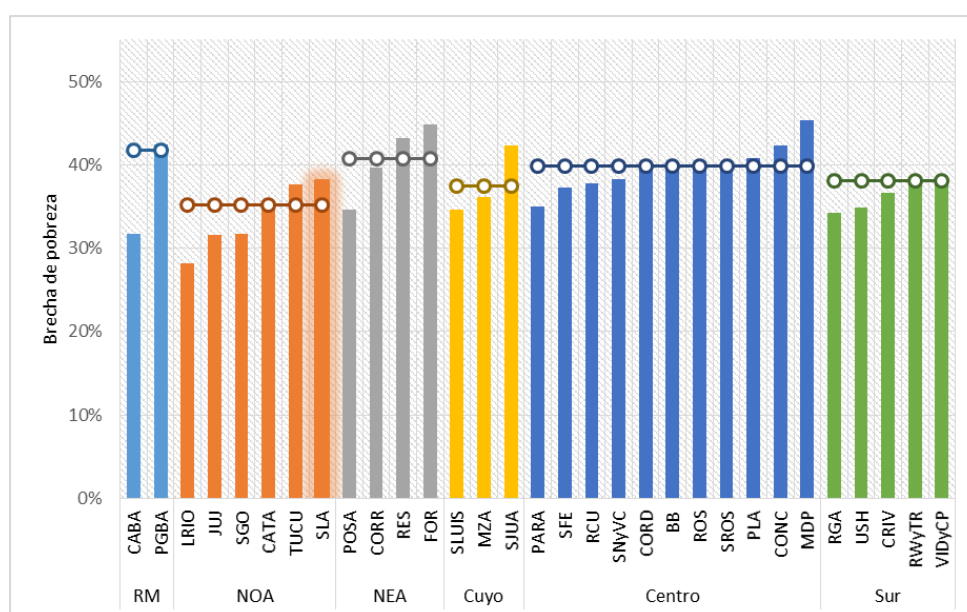
La pobreza monetaria se analiza con la ayuda de dos indicadores: a) la proporción de personas que residen en hogares con ingresos que no resultan suficientes para comprar la llamada por INDEC “canasta básica total” (CBT); y b) la distancia o brecha que separa el ingreso familiar del valor de dicha canasta. La CBT está compuesta por alimentos o también llamada “canasta básica de alimentos” (CBA) y otros bienes y servicios no alimentarios, tales como vestimenta, transporte, educación, salud, entre otros. Sólo se analiza la pobreza en el sentido indicado y no se toma en cuenta la llamada pobreza extrema en el entendimiento que la CBA contiene alimentos sin procesar y que, además, las personas necesitan vestirse y abrigarse, entre otras necesidades igualmente básicas. Así, el resultado de dividir la cantidad de personas identificadas como pobres (por residir en hogares con ingresos insuficientes) y el total de la población se denomina de varias maneras, entre las cuales se usan aquí el de *tasa de prevalencia de la pobreza* o *tasa de pobreza*, directamente.

**Gráfico 3a. Pobreza monetaria en los centros urbanos de Argentina, 1° semestre de 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

**Gráfico 3b. Brechas de pobreza en los centros urbanos de Argentina, 1° semestre de 2021**

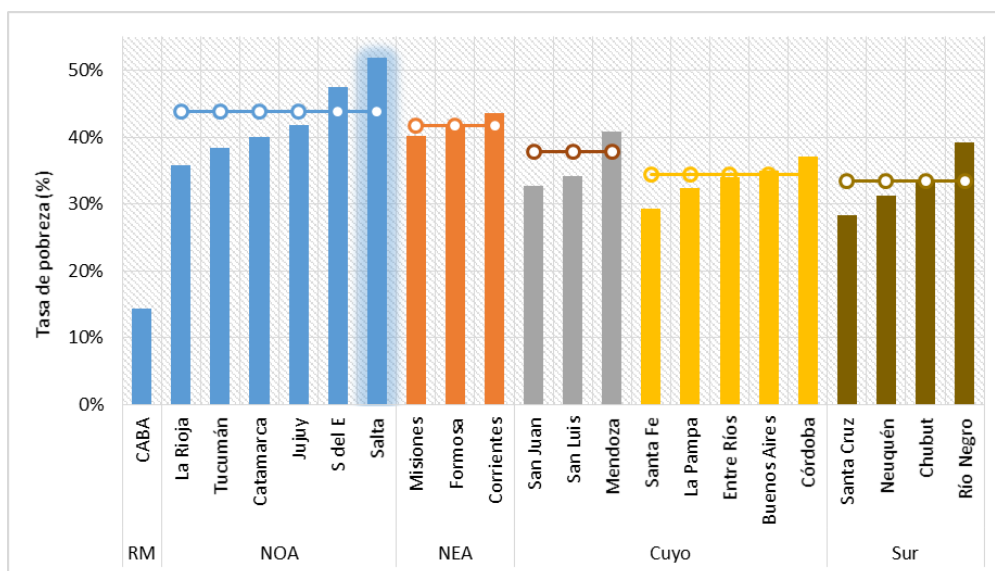


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

El Gráfico 3a muestra la tasa de pobreza del año 2021, primer semestre, para los 31 aglomerados urbanos relevados por la EPH clasificados por región de residencia del hogar. Las regiones NEA y NOA son las que tienen mayores niveles de pobreza, pero la situación es altamente heterogénea dentro de cada región. En este caso, la ciudad de Salta ocupa el puesto 5 de las ciudades del NOA ordenadas siguiendo un orden decreciente de la tasa de prevalencia. Según este dato, la pobreza en Salta es similar a la de Jujuy y se ubica 8 puntos porcentuales por debajo de Santiago del Estero, el aglomerado urbano con mayor pobreza del NOA. Según este cómputo, **sólo en la ciudad de Salta habría alrededor de 280 mil personas residiendo en hogares con ingresos insuficientes.**

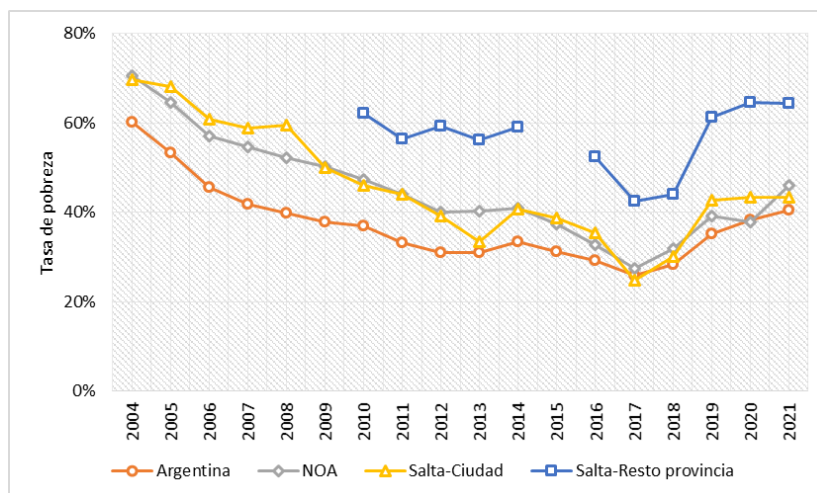
La brecha de pobreza no ordena a los aglomerados urbanos de la misma manera que la tasa de pobreza, tampoco el de las regiones. El NOA ya no es el que está peor en términos del bienestar así medido (Gráfico 3b). Junto con la residente en el NEA, las poblaciones en hogares pobres de las regiones Metropolitana (RM) y Centro, son las que arrojan los valores más altos en este indicador. Dentro de la región NOA, Salta, que ocupaba el puesto 5/6 en tasa de prevalencia pasa a ocupar el primer puesto en términos de brecha de pobreza. Esto implica que **la población pobre de Salta es la que está en peor situación que la población pobre de cualquiera de los aglomerados del NOA. Reducir esta pobreza resultaría más costoso en Salta que en otras jurisdicciones.**

**Gráfico 3c. Pobreza urbana en Argentina, 3° trimestre de 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, EPH, total urbano.

**Gráfico 3c. Evolución de la pobreza en los centros urbanos de Argentina, 2004-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.



Pero este primer análisis está centrado sólo en los aglomerados urbanos relevados regularmente por la EPH, por lo tanto no refleja lo que sucede en las provincias del país. Por lo general, los aglomerados urbanos mencionados son los que tienen un mayor nivel de desarrollo relativo en una situación territorial que dista mucho de ser homogénea. Lamentablemente en la Argentina, a diferencia de otros países de América latina, no se releva información sistemática de centros urbanos medianos o pequeños, demográficamente hablando, como así tampoco de las áreas rurales. No obstante eso, la EPH realizada en el trimestre 3 de cada año incluye hogares del resto de las localidades urbanas del país (este relevamiento es denominado Encuesta Anual de Hogares Urbanos). La información se publica bastante tiempo después de la EPH regular, por lo cual se dispone ahora sólo del período 2010-2019, lo cual no es poco. El año 2010 fue el primero en que se comenzó a relevar esta información.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3c la situación de las provincias consideradas en su conjunto, es diferente a las de los aglomerados urbanos demográficamente más importantes del país. Para el interés concreto de este estudio puede verse que la provincia de Salta arroja el nivel de pobreza más alto del país. En este caso, la tasa de pobreza revela que el 52% de la población provincial reside en hogares pobres por ingresos. En términos absolutos esto implica que tomando como referencia la población de 2019, habría en la provincia más de 730 mil salteñas y salteños viviendo en hogares cuyos ingresos no resultan suficientes para cubrir una canasta básica de bienes. Si se considera por separado la ciudad de Salta (que, según se vio, no es la más pobre del NOA) y el resto de las localidades de la provincia, se observa lo siguiente: **mientras que la tasa de pobreza de la ciudad de Salta es del 43%, el valor de este indicador para el resto de la provincia arroja un 64%: más de diez puntos porcentuales de diferencia.** Si estas tasas se aplican a los totales poblacionales se obtiene que **casi 800 mil salteñas y salteños estarían residiendo en hogares con ingresos insuficientes.**

La brecha entre Salta ciudad y el resto de la provincia se mantuvo siempre. En el Gráfico 3d se aprecia que hacia 2010, **la disparidad de niveles de pobreza entre la ciudad de Salta y el resto urbano de la provincia se fue ampliando con el paso del tiempo:** llegaba a los 16 puntos porcentuales, mientras que hacia el fin de ese decenio, había aumentado a casi 20 puntos porcentuales. Los valores de 2020 y 2021 son estimaciones hechas a partir de los datos disponibles, pero están arrojando una diferencia mayor a los 21 puntos porcentuales. La ciudad de Salta redujo el nivel de pobreza entre 2004 y 2017 y a partir de ese momento se registró un alza considerable: pasó del 25% en 2017 al 43% en 2021. En términos absolutos, **en el año 2021 hay 120 mil personas pobres más que las que había en el año 2017.**

## II.4 Necesidades básicas insatisfechas

Una manera de evaluar las carencias de una población más allá de los ingresos que percibe mensualmente, es la de observar las características de la vivienda en las que ellas habitan, o las de ciertos integrantes clave del hogar, como las niñas y niños y/o la persona de referencia, PR (jefa o jefe). En el caso de la Argentina, país pionero en la aplicación de metodologías de esta naturaleza para revelar privaciones estructurales en la población, las necesidades básicas tienen que ver con aspectos tales como: 1) hacinamiento, 2) vivienda inadecuada, 3) servicios sanitarios para el desecho de excretas; 4) asistencia a la escuela de niñas y niños, y 5) algún indicador indirecto de capacidad económica, como el nivel educativo de la PR. De esta manera, se considera que un hogar tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI) si registra privaciones en al menos uno de los indicadores mencionados. Las personas pobres en este sentido son aquéllas que residen en hogares NBI.

El acceso a una vivienda adecuada se caracteriza a partir de las carencias 1) y 2). Éstas se vinculan con la necesidad de las personas de protegerse de inclemencias climáticas, así como con aspectos de privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida (Feres & Mancero, 2001).

Por su parte, el hacinamiento se calcula a partir del número de personas por cuarto, mientras que la calidad de la vivienda se determina en función de los materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo (CPAL/PNUD, 1989). La disponibilidad de acceso a servicios sanitarios básicos se distingue a partir de la disponibilidad de servicio higiénico y del sistema de eliminación de aguas servidas.

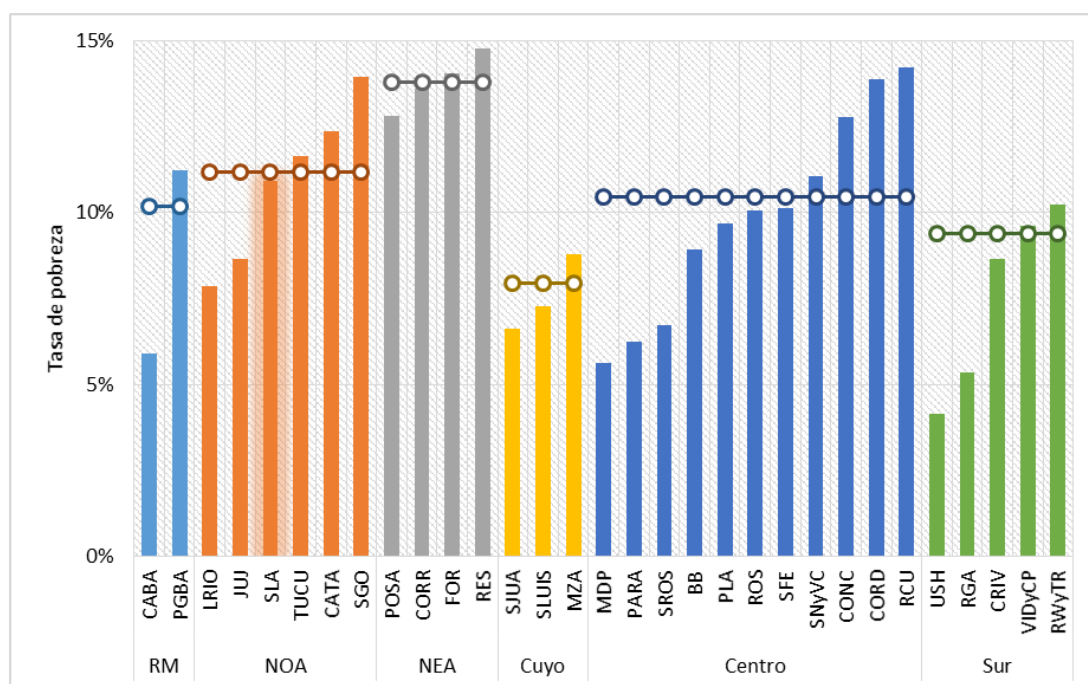
La educación básica constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social, por lo que se la considera una necesidad básica. Si bien no sólo es im-

portante la asistencia a un establecimiento de educación, sino también la calidad del mismo, las fuentes de datos normalmente utilizadas para estos fines sólo brindan información sobre el primer aspecto.

El último de los indicadores mencionados, el de capacidad económica, pretende reflejar la probabilidad que tiene el hogar de obtener recursos suficientes y su capacidad de consumo. La variable más adecuada para medir esta necesidad básica es, sin duda, el ingreso, pero debido a que el indicador NBI fue pensado para usar la información censal y que los censos de población en la Argentina no preguntan ingresos, se aproxima esta variable por el nivel educativo de la PR del hogar. El indicador de capacidad económica supone adicionalmente que las personas que residen con la PR dependen económicamente de quienes aportan al hogar.

El Gráfico 4 muestra el valor de este indicador sintético para los aglomerados urbanos de la Argentina en 2021. **La ciudad de Salta tiene un nivel intermedio de pobreza estructural medida por el índice de NBI.** Tampoco el NOA es la región de Argentina con mayor pobreza estructural. Más bien el NEA aparece con niveles muy elevados para los estándares nacionales, siendo en este caso las ciudades de Resistencia, Formosa y Corrientes, las que arrojan valores muy elevados dado el promedio del país.

**Gráfico 4. Pobreza estructural (NBI) en los centros urbanos de Argentina, 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

Pero a pesar de ese nivel intermedio de este tipo de pobreza encontrado para Salta no debe dejar de tenerse muy en cuenta, dado que arroja un piso alto en términos absolutos: **más de 157 mil salteñas y salteños estarían residiendo en hogares que registran situaciones críticas de carencias básicas.**

Este enfoque de NBI tiene varias críticas, alguna de las cuales están fundadas sobre una base racional. Suele plantearse, por ejemplo, que sólo alcanza un nivel de precisión adecuado cuando es calculada con datos censales. Encuestas como la EPH, que cambia regularmente la muestra puede dar lugar a estimaciones no siempre precisas del fenómeno que pretende capturar. Otra de las críticas tiene que ver con los umbrales que se utilizan para el cálculo. Se ha sostenido que tales valores, si bien pertinentes y adecuados para el momento en que fueron propuestos (mediado de la década de los 80 del siglo pasado), han quedado desactualizados y obsoletos. A pesar de que ésta puede ser una crítica atendible, el que la tasa arroje valores superiores al 10% en cantidad apreciable de centros urbanos del país no deja de ser relevante.

## II.5 Pobreza multidimensional

Atendiendo a las críticas realizadas al indicador de NBI, una medida de pobreza ciertamente multidimensional no monetaria, hace algún tiempo se han venido proponiendo indicadores alternativos que permitan una mirada más amplia de la pobreza y de las privaciones. Estos ejercicios provinieron de centros académicos y de algunas oficinas provinciales de estadística, pero el país aún no adoptó una medida oficial de pobreza multidimensional que reporte con sistematicidad el porcentaje de población al que afecta este problema.

Ante la demanda creciente de origen diverso por conocer estos aspectos estructurales de las carencias, el INDEC propuso la alternativa de usar un tablero, un conjunto de indicadores elaborados a partir de la combinación de algunas de las variables relevadas por la EPH en los ya tradicionales 31 aglomerados urbanos. Esa información alude a distintas dimensiones referidas a las condiciones de vida de los hogares, en términos de su acceso a un conjunto de bienes y servicios. El tablero muestra aspectos de la participación de los hogares y la población en la distribución del producto social, en línea con los objetivos mencionados. Las dimensiones consideradas son: a) **características habitacionales**: calidad de los materiales de la vivienda, hacinamiento, saneamiento, disponibilidad de agua; b) **Servicios públicos**: agua corriente, gas de red, desagües cloacales; c) **Características del hábitat**: cercanía a basurales, zonas inundables; d) Régimen de tenencia de la vivienda; e) **Cobertura médica**; f) **Educación**: asistencia a establecimientos educativos y nivel educativo alcanzado.

Además, en Paz (2019) se propuso una medida sintética de privaciones no monetarias que contempla la etapa del ciclo de vida de cada persona en la muestra de una encuesta de hogares y las privaciones que son compartidas por todas las y los integrantes del hogar. A diferencia del tablero de indicadores de INDEC, ésta es una medida compacta o sintética de las privaciones en el conjunto de dimensiones consideradas: educación y protección social para niñas y niños, empleo para personas adultas y protección para personas mayores. A estas dimensiones se les agrega aquellas específicas del hogar y de la vivienda, como hacinamiento, acceso al agua y al saneamiento básico y a un hábitat seguro. De esta manera, algunos de los indicadores a nivel hogar son compartidos con los el tablero.

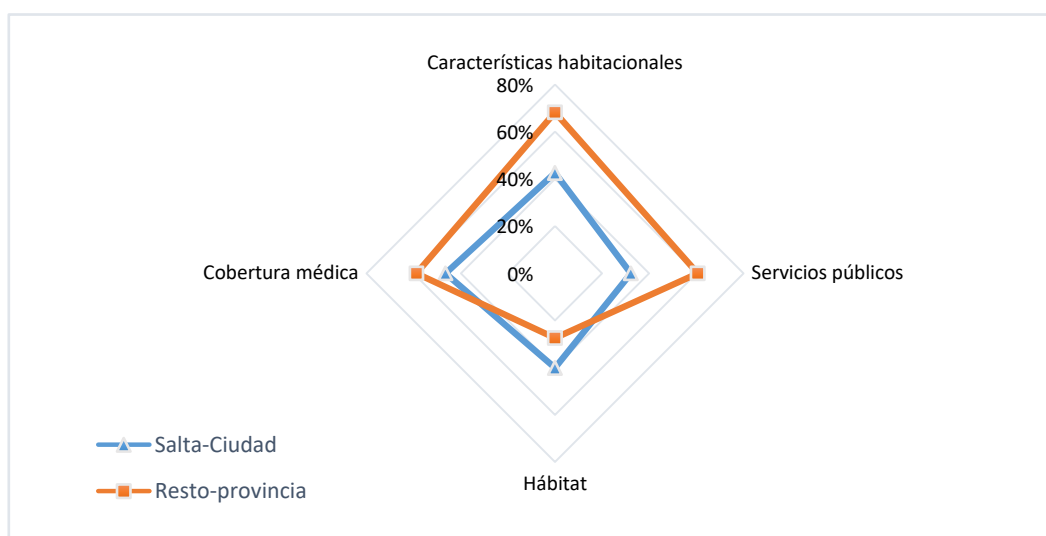
### Condiciones de vida diferentes

El tablero de indicadores de condiciones de vida permite identificar déficits que son generales de otros que podrían denominarse idiosincráticos porque operan con más fuerza en Salta que en el resto del país. Así, como lo muestra el Cuadro 1, la población salteña se encuentra relativamente bien en acceso a los servicios públicos, pero comparativamente mal en términos de características habitacionales, hábitat y cobertura médica. En estas últimas tres dimensiones registra niveles de déficit mayores que el promedio de la región NOA sin incluir Salta en su cálculo.

Cuadro 1. Indicadores de condiciones de vida			
Argentina, 1° semestre de 2021			
Dimensión	Argentina	NOA	Salta
Características habitacionales	20.4	25.9	40.7
Servicios públicos	48.5	60.2	32.5
Hábitat	11.4	19.6	33.8
Cobertura médica	31.3	39.4	44.9
Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.			

Es de hacer notar que todas estas carencias están referidas a la población residente en grandes centros urbanos, que es donde se registran las mejores condiciones de vida en las dimensiones que se están analizando. Un simple ejercicio que se puede hacer con los datos disponibles para el período 2010-2019 muestra que en este último año, en los centros urbanos diferentes a la ciudad de Salta, las privaciones en 3 de las cuatro dimensiones superaban ampliamente a las registradas en la ciudad de Salta (Gráfico 5). En algunos casos, como en el acceso a los servicios públicos y en las características habitacionales, las diferencias superan los 25 puntos porcentuales. Así, **mientras que en la ciudad de Salta 1 de cada 3 personas reside en hogares que no tienen acceso a los servicios públicos, fuera de la ciudad la cifra asciende a 2 de cada 3**. También se puede ver que el hábitat es un problema muy propio de la ciudad de Salta. Esto puede tener que ver con los asentamientos espontáneos en lugares no siempre adecuados para residir, como zonas inundables o vecindad de un basural.

**Gráfico 5. Condiciones de vida. Jurisdicciones seleccionadas, 3 trimestre de 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

#### Privaciones no monetarias en el ciclo de vida

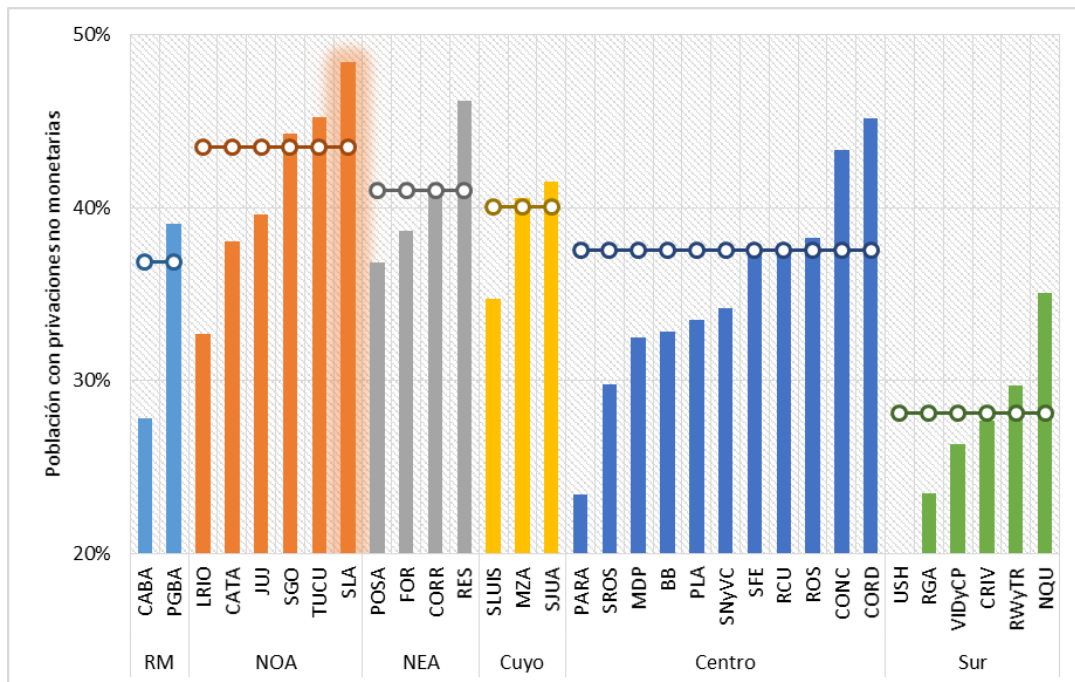
Como pudo constarse en el apartado anterior, el tablero de indicadores permite identificar privaciones por separado y detectar, en consecuencia, las diferencias relativas entre una jurisdicción y otra. Tales disparidades pueden ser una clave cuando lo que se desea es conocer en qué aspectos cierta jurisdicción avanzó más de lo que lo hicieron otras y en qué aspectos deberá centrar la atención y focalizar las políticas. No permite sin embargo formarse una idea del número de personas que experimentan privaciones superpuestas. Por ejemplo, es altamente probable que una persona con problemas de acceso a los servicios públicos viva en un hábitat poco seguro (zona inundable, por ejemplo) y que, a la vez, tenga una hija o hijo con retraso escolar. Estas tres privaciones lo ubican en peor situación que otra persona similar, también pobre, pero cuya única carencia sea el de vivir en un hábitat inadecuado. Aparece entonces la importancia de contar con una medida sintética que cuantifique cuántas personas experimentan una o más privaciones no monetarias y cuántas personas experimentan más de una privación.

La primera cuestión, cuántas personas experimentan al menos una privación no monetaria sea cual sea la etapa del ciclo de vida por la que transita, se responde calculando la llamada tasa de privaciones no monetarias que indica cuantas personas de cada cien ven vulnerados al menos uno de los 6 derechos reconocidos por las dimensiones implicadas: educación, protección social, empleo, vivienda, agua y hábitat seguro. En Argentina las disparidades que revela esta medida son muy marcadas: en un extremo está Río Gallegos, con el 18,6% de su población con al menos una privación; en el otro Salta, con un 48% de la población en esa situación de privación. **Salta es el aglomerado urbano con mayor nivel de privación no monetaria del país en el año 2021.** Puede verse en el Gráfico 6a que también son ostensibles las diferencias regionales que revela este indicador. En un extremo está la región Sur, con un 28% de la población en situación de privación no monetaria; en el otro, la región NOA con un 44%. Salta está entre los centros urbanos que superan el 40% de privaciones del país, conjuntamente con Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Concordia.

Como es de esperar por lo visto hasta este momento, la situación del resto de los centros urbanos fuera de la Ciudad de Salta, es aún más crítica que la de esta última. Además, como se muestra en el Gráfico 6b, no se trata de un tema relevante en un punto del tiempo, sino de una situación que viene dándose desde que se tienen datos para analizarlo. **Los centros urbanos no relevados de manera continua por los programas estadísticos vigentes, tienen un nivel de privaciones no monetarias 12 puntos más alto que el observado para la ciudad de Salta.** El análisis de las privaciones no monetarias refuerza así las conclusiones obtenidas hasta

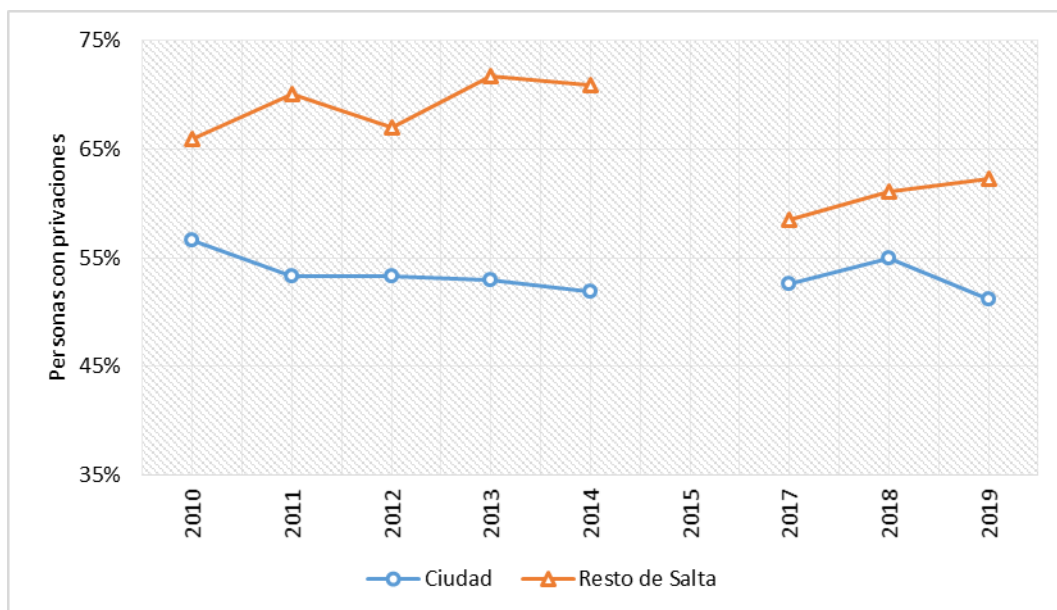
aquí en el informe: **la situación de carencias y privaciones es mucho más crítico fuera de la ciudad de Salta, justamente donde hay una menor cobertura informativa que permita indagar a fondo sus posibles causas.**

**Gráfico 6a. Privaciones no monetarias (enfoque ciclo vital), Argentina 1° semestre 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

**Gráfico 6b. Privaciones no monetarias (ciclo vital). Jurisdicciones seleccionadas, 2010-2019**

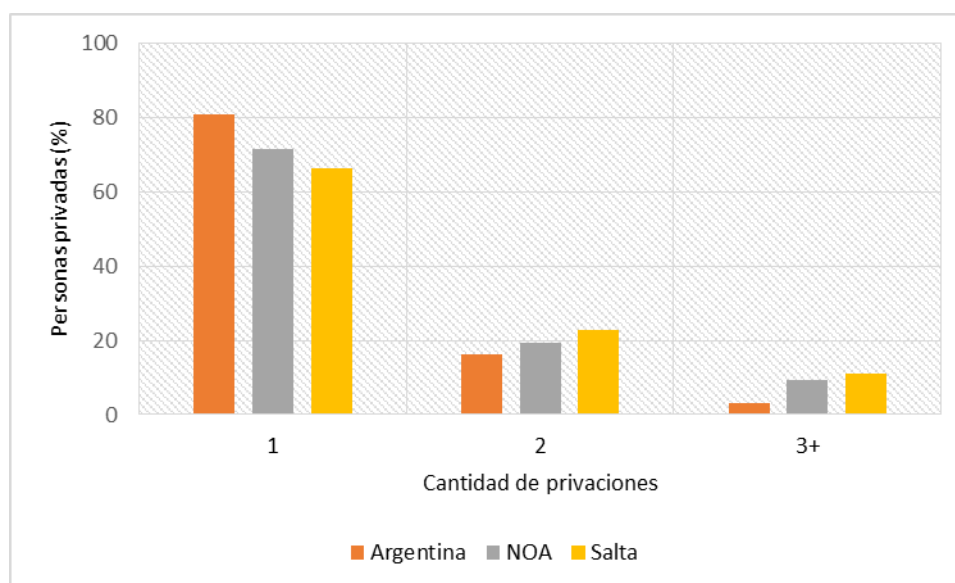


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

El tercer tema mencionado antes se refiere a la cantidad de privaciones en el ejercicio de derechos humanos básicos de los seis considerados en las dimensiones evaluadas. Los resultados de este ejercicio permiten afirmar que **el mayor nivel de privaciones en Salta no sólo alcanza a un número mayor de personas que en el resto del país sino que las personas privadas en Salta se encuentran en peor situación que las personas privadas del resto del país y aún de la región NOA (Gráfico 6c).** Pudo constatar que en 2021 una de cada cinco personas privadas tenía en la Argentina 2 o más privaciones superpuestas, mientras que en Salta dicho problema afectaba a una de cada tres personas. Como se aclaró, se trata en este caso de personas que experi-

mentan de 2 a 6 privaciones superpuestas de manera simultánea. A diferencia de la información que se obtenía del análisis del tablero de indicadores, este valor puede ser conocido sólo calculando medidas compactas de privaciones múltiples como el analizado en este apartado.

**Gráfico 6c. Cantidad de privaciones, personas privadas, 1° semestre de 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

#### Método integrado

Si se acepta que la pobreza multidimensional propiamente dicha abarca tanto la pobreza monetaria como las privaciones no monetarias se puede obtener indicadores de pobreza multidimensional combinando estos dos criterios, como se muestra en el Cuadro 2. Pueden obtenerse al menos dos medidas de pobreza multidimensional: a) la llamada pobreza multidimensional **unión**, o pobreza multidimensional “o”; y b) pobreza multidimensional **intersección** – pobreza multidimensional “y”. La primera considera pobre a una persona que reside en un hogar pobre por ingresos **o** que registra al menos una de las privaciones no monetarias analizadas antes. La segunda, considera pobre a una persona que reside en un hogar pobre por ingresos **y** que, a la vez, registra al menos una de las privaciones no monetarias analizadas antes. En las definiciones se han destacado los conectores “o” e “y” para marcar las diferencias. La primera forma de pobreza equivale a considerar el ingreso como la séptima dimensión de privación.

Pobreza monetaria	Condición	Privaciones no monetarias		
		No privado	Privado	Total
Argentina	No pobre	44.6	15.2	<b>59.9</b>
	Pobre	19.8	20.3	<b>40.1</b>
	<b>Total</b>	<b>64.4</b>	<b>35.6</b>	<b>100.0</b>
NOA	No pobre	37.3	16.7	<b>54.0</b>
	Pobre	20.5	25.5	<b>46.0</b>
	<b>Total</b>	<b>57.9</b>	<b>42.1</b>	<b>100.0</b>
Salta	No pobre	36.2	20.4	<b>56.6</b>
	Pobre	15.3	28.0	<b>43.4</b>
	<b>Total</b>	<b>51.6</b>	<b>48.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

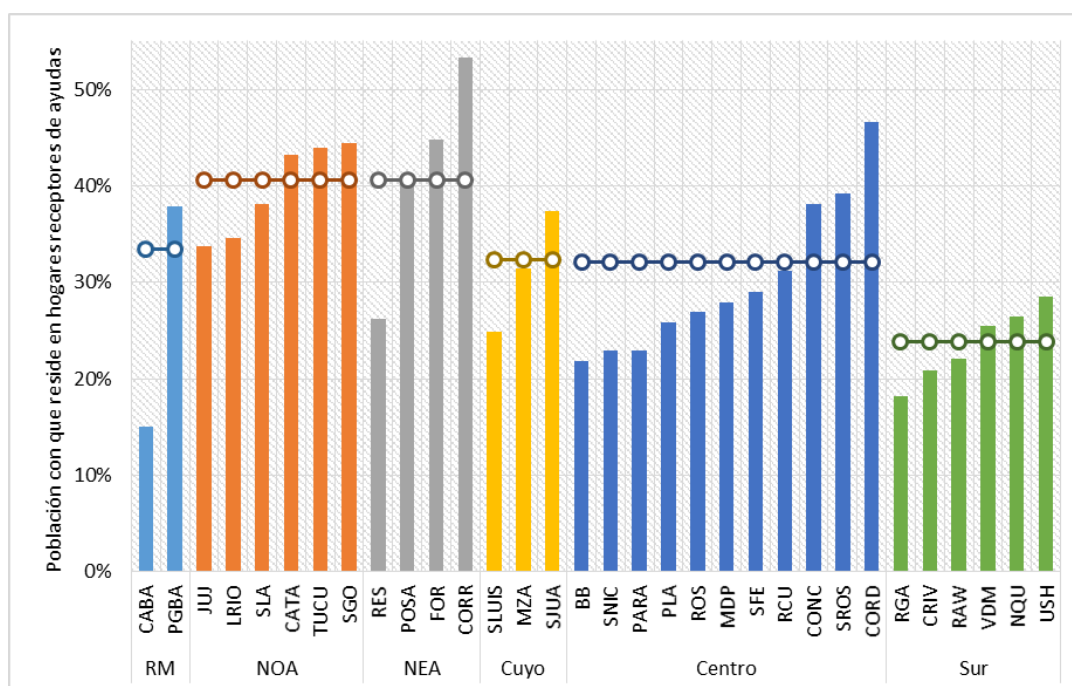
Puede verse en el Cuadro 2 que el 55% de la población de Argentina es multidimensionalmente pobre según el criterio de la unión. Las cifras para el NOA y Salta de este tipo de pobreza son 62,7% y 63,8%, respectivamente.

Si se aplica el criterio de la intersección, la población multidimensionalmente pobre asciende a 20,3%, 25,5% y 28% en Argentina, NOA y Salta, respectivamente. Según estas cifras, **en la ciudad de Salta habría entre 180 mil y 408 mil personas multidimensionalmente pobres**. Aplicando un ajuste según los datos disponibles se podría ampliar esta conclusión y afirmar que **en el año 2021, habría en la provincia entre 440 mil y 995 mil personas en situación de pobreza multidimensional**.<sup>5</sup>

## II.6 Ayuda

La ayuda recibida por las personas y por las familias ha sido una institución importante en la vida de las sociedades a lo largo de la historia. A veces estuvo ejercida por lo que hoy llamaríamos organizaciones del tercer sector, por el Estado (principalmente a partir de la instauración del Estado del Bienestar), o por las mismas personas a través, por ejemplo, de iniciativas tales como la migración y el envío de remesas. Desde el año 2003 la así llamada “nueva-EPH” incluyó un conjunto de 19 preguntas bajo el título “Estrategias del hogar” La pregunta nodriza es: “¿En los últimos tres meses, las personas de este hogar han vivido...?” Y ahí comienza el listado de las fuentes de supervivencia. El indicador que muestra el Gráfico 6d se construye con las siguientes tres fuentes de ayuda: subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.; b) mercaderías, ropa, alimentos del gobierno, iglesias, escuelas, etc.; c) mercaderías, ropa, alimentos de familiares, vecinos u otras personas que no viven en este hogar. Para ello se apela a la unión resultante de las posibles respuestas: el indicador toma valor 1 si la respuesta es positiva en al menos una de las tres posibles y cero si contesta negativamente a las tres.

**Gráfico 6d. Personas que residen en hogares que viven de la ayuda, Argentina, 1° semestre de 2021**



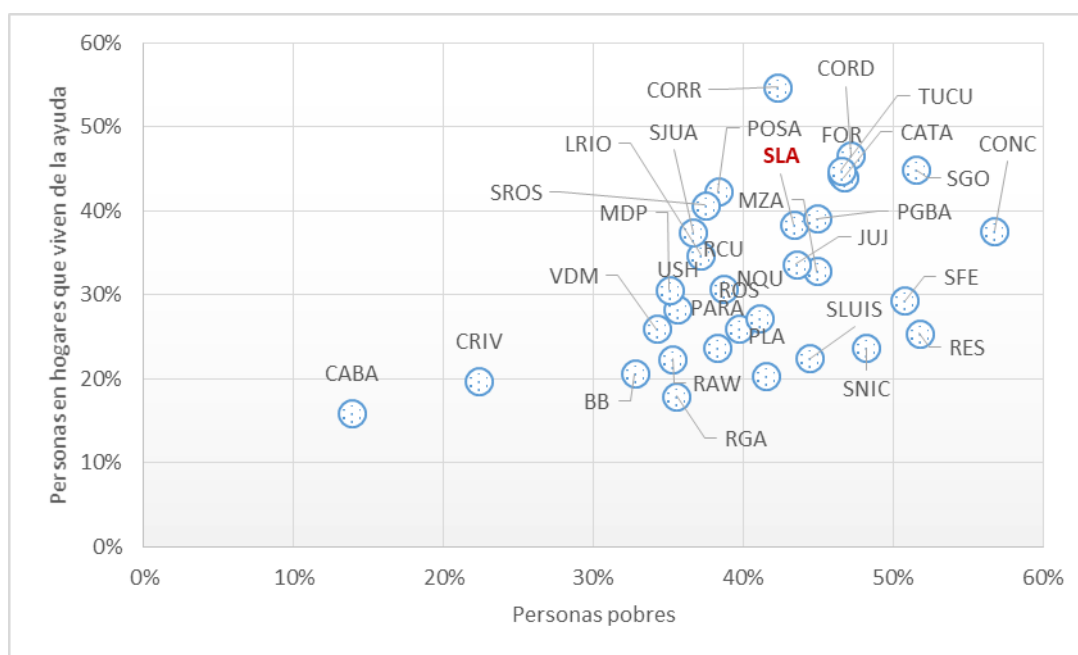
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>5</sup> Estas cifras salen de multiplicar las tasas de pobreza multidimensional unión e intersección obtenidas de la EPH-3 trimestre de 2019 por la población estimada al 30/7/2021.

Como puede apreciarse claramente ahí, hay gran disparidad entre los aglomerados de la Argentina y los diferenciales por regiones son también marcados. Llama la atención sin embargo, la gran similitud entre personas residentes en las regiones del NEA y del NOA. Algo que no revelaron las medidas de pobreza tradicionales y que fueron analizadas en este informe. Una pregunta que se impone tiene que ver con la relación entre los niveles de pobreza observados y el porcentaje de población que declara haber vivido de la ayuda en los tres meses previos a la encuesta. El Gráfico 6e responde al menos parte de esa pregunta.

Para niveles bajos de pobreza parece no haber relación entre ese estado (pobre) y la ayuda, pero después del 30% la situación cambia y se aprecia que el porcentaje de población ayudada crece a medida que aumenta el porcentaje de población pobre. Pero la reacción no parece seguir un patrón único de correspondencia. Se distinguen más bien tres situaciones: a) el porcentaje de personas ayudadas crece más rápidamente que los aumentos de la proporción de personas que residen en hogares pobres; b) el porcentaje de personas ayudadas crece proporcional a los aumentos de la proporción de personas que residen en hogares pobres; c) el porcentaje de personas ayudadas crece menos rápidamente que los aumentos de la proporción de personas que residen en hogares pobres. Salta se encuentra en el segundo grupo y comparte situación con ciudades tales como Formosa, Catamarca, Tucumán y Neuquén. Es necesario tener en cuenta que el 55% de esa ayuda es de dinero y proviene de subsidios, y el 45% restante mercaderías de instituciones diferentes (ONG, iglesias, etc.) entre las que se encuentra el estado.

**Gráfico 6e. Relación entre ayuda y pobreza monetaria. Argentina, 1° semestre de 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

El gráfico anterior no representa un análisis causal. Se quiere significar con esto que no se sostienen afirmaciones tales como “el mayor nivel de pobreza impele a las personas a pedir ayuda”, o “la ayuda recibida por los hogares amortigua el efecto sobre la pobreza monetaria”. Simplemente se está trabajando con correlaciones que sugieren interpretaciones diversas y que no es objetivo del presente informe poner en consideración.

### III Capacidad humana básica

En la sección anterior se exploró la situación del desarrollo humano y de la pobreza de la provincia de Salta, atendiendo a su situación relativa; esto es, comparando la situación actual (y en algunos casos la evolución temporal) con la de otras jurisdicciones del país y diferenciando dentro de la provincia la ciudad de Salta del resto de aglomerados urbanos de la provincia. En esta sección se pretenden captar diferencias de niveles de



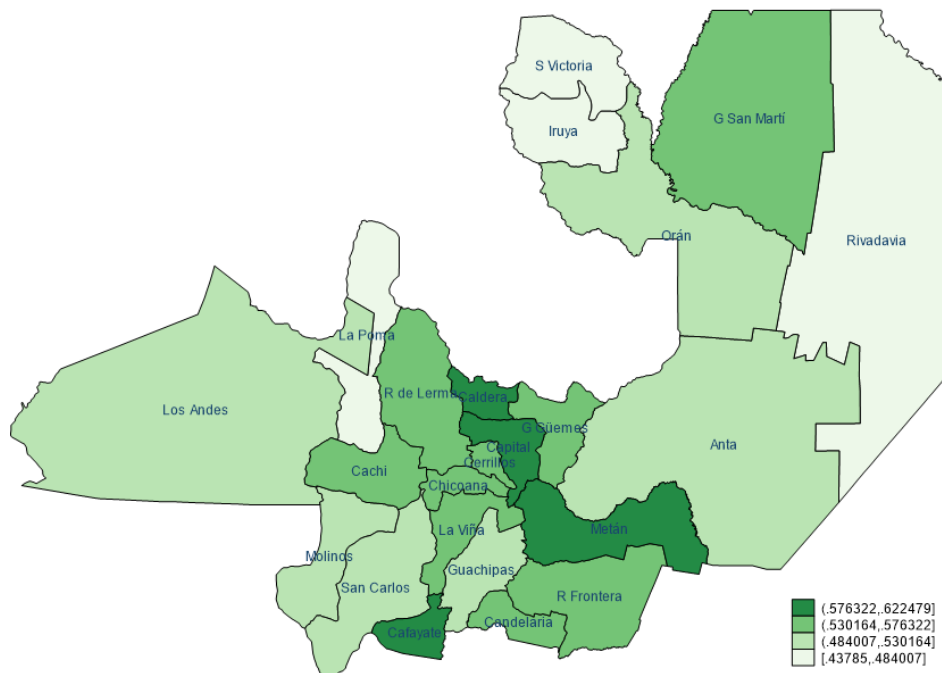
vida y de desarrollo humano entre unidades territoriales a nivel sub-provincial; más precisamente, departamentos de la provincia.

La tarea no es sencilla, dado que la información disponible para realizarla es escasa, está desactualizada y no siempre es posible computar los indicadores que requiere una medida adecuada de la calidad de vida de los departamentos de la provincia. Por eso es que se prefirió usar el término “capacidad humana”, con el objeto de diferenciar del tradicional indicador de “desarrollo humano”. El desarrollo humano se mide con índice de desarrollo humano (IDH), que fue propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que se calcula regular y sistemáticamente para 180 países. Ese fue el índice que se pudo construir para los aglomerados urbanos de la Argentina y con el cual se comenzó a analizar la situación de Salta en este informe. La información a nivel departamental para calcular el IDH no está disponible, por lo cual se propone un pseudo-IDH, al que se lo denominó Índice de Capacidad Humana Básico (ICHB). Esta medida consta, como el IDH, de tres dimensiones: educación, salud e ingresos, pero no trabaja con los indicadores de base que se usan para el cálculo de los índices individuales en el IDH, sino con *proxies* que se obtienen según se comenta en los apartados siguientes. Se espera en el futuro disponer de información apropiada para computar un indicador más preciso de la situación económica y social de unidades territoriales sub-provinciales, pero hasta tanto eso suceda, se adelantan algunas conclusiones interesantes que surgen de una explotación de los datos disponibles a la fecha de redacción del presente informe.

### III.1 Capacidad educativa

La primera dimensión evaluada es la capacidad educativa que combina los resultados de las pruebas en lengua y matemática realizadas a estudiantes del 6° año del nivel primario en la provincia (y de la Argentina), con el nivel educativo de las personas adultas que están a cargo de las niñas y niños. Las desigualdades territoriales son en este caso muy claras. Por un lado están todas aquellas unidades departamentales que se ubican por debajo del promedio y las que están por sobre el promedio. En un extremo, las tres que se encuentran en el nivel más bajo son: Rivadavia, Santa Victoria y La Poma. En el extremo opuesto están Capital, La Caldera y Metán. En este mismo grupo está Cafayate y muy cerca del promedio provincial se encuentran Cachi y Orán.

**Mapa 1. Índice de capacidad educativa. Departamentos de la provincia de Salta 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

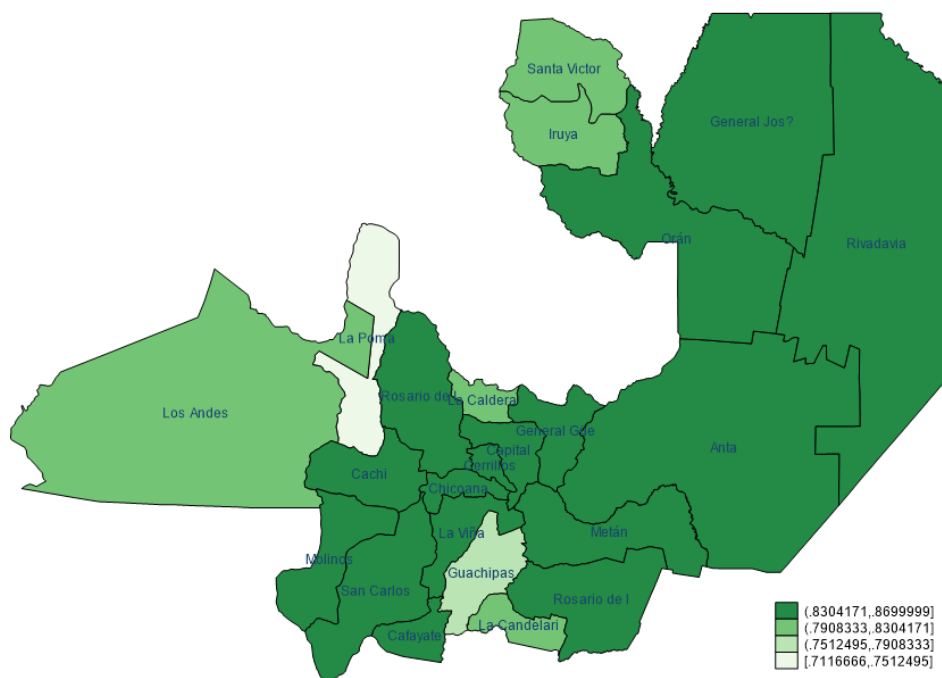
Resulta siempre interesante en estos casos evaluar las características de vecindad geográfica de los departamentos ordenados según alguna variable relevante, como en este caso el índice de capacidad educativa. En el

mapa los colores más intensos corresponden a un nivel de capacidad educativa más alto. Se aprecia claramente cierta vecindad, principalmente en la franja central, integrada por los departamentos de La Caldera, General Güemes, Capital y Metán. Llama la atención sin embargo más las diferencias que las similitudes. Basta en este sentido comparar departamentos vecinos como Rosario de la Frontera y Metán en el Sur, Orán y General San Martín en el Este, o Cachi y La Poma en el Oeste. Habrá que esperar a tener un panorama más completo considerando las otras dimensiones para evaluar los factores que probablemente estén marcando esas diferencias.

### III.2 Salud

La segunda capacidad evaluada es la de Salud. Si se exceptúan a los departamentos de La Poma y Santa Victoria, la distribución es considerablemente menos dispersa que la obtenida por el índice de capacidad educativa. Esto quiere decir que si bien la situación de salud de la población registra diferenciales territoriales, éstos son menos marcados que los anteriores (Mapa 2).

**Mapa 2. Índice de capacidad en salud. Departamentos de la provincia de Salta 2015-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

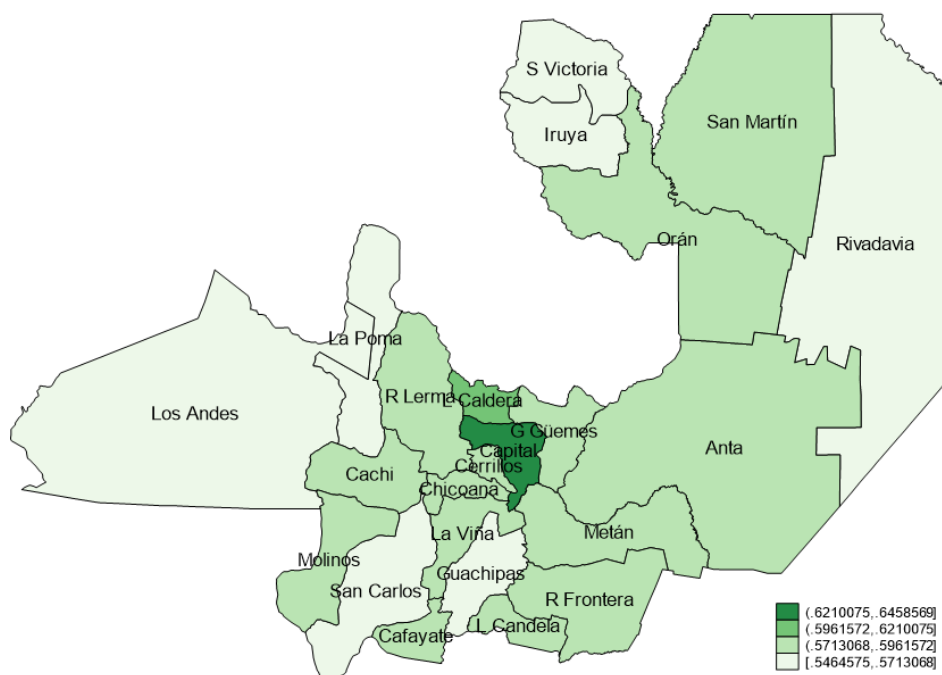
A pesar de esta mayor homogeneidad relativa y tomando las dos colas de la distribución, La Viña, La Caldera y La Candelaria son los tres departamentos que obtienen mejores marcas en esta dimensión, e Iruya, Santa Victoria y La Poma como los tres con marcas más deficientes. La Caldera aparece nuevamente entre los tres primeros y Santa Victoria y La Poma entre los tres últimos. Estos resultados coinciden con la jerarquización generada por la dimensión educativa.

Es interesante observar la vecindad territorial de los niveles de capacidad en salud de los departamentos de la provincia de Salta. La mayor homogeneidad mencionada antes está reflejada visualmente en el mapa por la menor cantidad de colores. En esta menor dispersión de los niveles territoriales de salud tiene que ver probablemente la labor de las y los agentes sanitarios y de los servicios de salud de la provincia que funcionan en toda la provincia con cierta independencia del nivel económico de la jurisdicción correspondiente. Esto último es simplemente una presunción dado que no se analizó evidencia empírica que permita aceptar o refutar la hipótesis. Los datos existen. Los registros de las/os agentes sanitarios permitirían avanzar en esta dirección, pero esto no fue posible por no tener acceso a tan importante fuente de información.

### III.3 Capacidad económica

La capacidad económica se refiere a los ingresos, por lo que también podría denominarse “capacidad monetaria”. En una economía de mercado, el ingreso permite a las personas acceder a un conjunto importante de bienes y servicios. Al decir “importante” se desea destacar que no incluye a **todos** los bienes y servicios, pero sí a una cantidad apreciable de ellos, desde alimentos hasta transporte, educación y salud. Las privaciones en esta dimensión reciben el nombre genérico de pobreza, o más específicamente de “pobreza monetaria” como se vio en la primera parte de este informe. La métrica de la pobreza monetaria consiste en valorar una canasta básica en moneda corriente y comparar los ingresos o el consumo de las familias con el valor de esa canasta. Luego de hacer esto, se calcula cuántas personas no tienen los ingresos suficientes para acceder a esa canasta. El índice de capacidad económica compara el ingreso familiar per cápita con el mínimo y el máximo que se usan para computar el índice de desarrollo humano: 100 y 75 mil dólares anuales por habitante.<sup>6</sup>

**Mapa 3. Índice de capacidad económica. Departamentos de la provincia de Salta 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

Se computó el índice de capacidad económica para cada departamento, Los resultados se reportan en el Mapa 3. Nuevamente se encuentran aquí, como en el índice de capacidad educativa (Mapa 1), una importante dispersión en torno al valor medio provincial. Este fenómeno de desigualdad monetaria ya se había revelado al evaluar la situación de la provincia mediante el cómputo del coeficiente de Gini. Los datos reportados en el Mapa 3 solamente confirman el patrón territorial de ese tipo de desigualdad económica. Departamentos tales como Santa Victoria y San Carlos situados por arriba de la media provincial por alguno de los indicadores no monetarios de capacidad humana, se ubican entre los departamentos más alejados (hacia abajo) del promedio provincial de capacidad económica. En la parte alta de la distribución aparecen los departamentos de Capital, La Caldera y Metán, mientras que en el otro extremo, en la parte más baja aparecen Iruya, Santa Victoria, Rivadavia y La Poma, ocupando los últimos 4 puestos del ICHB, indicador analizado en el apartado siguiente.

### III.4 Capacidad humana básica

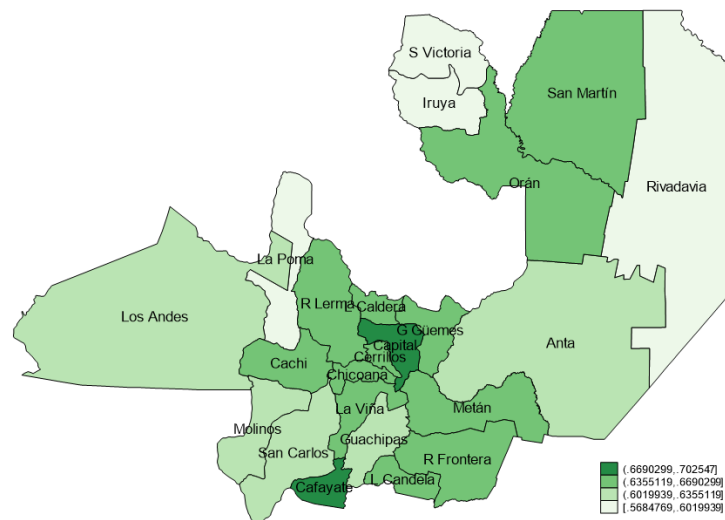
La idea central del índice de capacidad humana (ICHB) es resumir en un único número la situación del desarrollo a nivel de unidades territoriales subprovinciales, de la misma manera que el IPDH lo hacía con indicadores a

<sup>6</sup> En realidad se compara la transformación logarítmica de los ingresos.

nivel subnacional. Se trata de un índice compuesto por las tres dimensiones de capacidad consideradas en los aparados anteriores: educativa, de salud y económica. Los resultados por departamentos se muestran en el Mapa 4.

Nótese que el ICHB clasifica los departamentos de manera diferente al ingreso per cápita (Mapa 3). La razón principal es que el ingreso es solamente una de las muchas dimensiones de la vida de las personas. Es una dimensión muy importante, pero que interactúa con otras, igualmente importantes, como la educación y la salud. La “capacidad de compra” que permite aproximar el ingreso se complementa entonces con la capacidad de comunicarse, de gozar de un estado de salud adecuado y de desarrollar capital humano, resumidas en educación y salud. Queda claro así no solamente de que existen otros medios a través de los cuales la población puede acceder a esas capacidades, además del ingreso, sino también de que la gente hace uso de esos medios.

**Mapa 4. Índice de capacidad humana básica. Departamentos de la provincia de Salta 2015-2021**



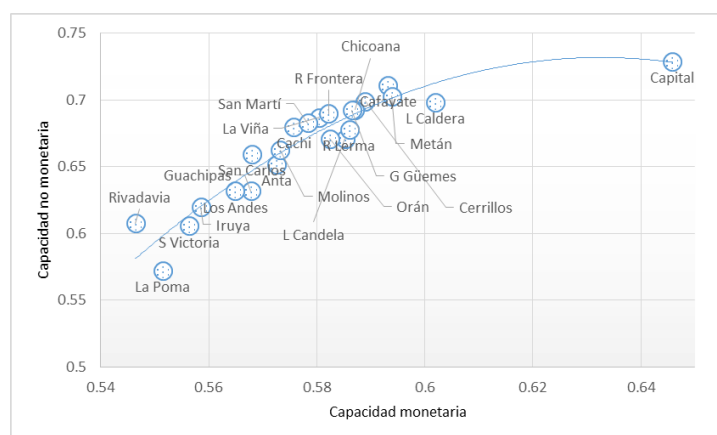
Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

Cafayate, Cachi y Guachipas, entre otros, tienen una mejor clasificación según su desarrollo humano que de acuerdo con los ingresos de su población, lo cual muestra en parte una canalización de sus recursos monetarios hacia aspectos relacionados con las capacidades humanas básicas. En cambio, General José de San Martín, General Güemes y tienen una clasificación claramente más baja según su capacidad humana que según su ingreso, lo cual demuestra que todavía sería deseable que traduzcan los ingresos que genera su población a lograr niveles correspondientes de capacidad humana.

Se subraya nuevamente que el índice de capacidad humana considera algunas dimensiones de la vida del ser humano, pero omite otras que la gente valora considerablemente: libertad económica, social y política, los usos del tiempo, la protección contra la violencia, la inseguridad y la discriminación, para nombrar sólo unas cuantas. Sería altamente deseable que los relevamientos tipo encuestas o registros administrativos incluyesen aunque más no sea algunos de estos aspectos tan importantes para la vida de las personas.

El Gráfico 7 propone una manera de evaluar la relación que existe entre la capacidad no monetaria (compuesta por educación y salud), y la capacidad económica. La relación se denomina “Frontera de eficiencia de la capacidad humana” (FECH), un concepto que fuera propuesto en el primer informe de desarrollo humano (PNUD, 1990).

**Gráfico 7. Frontera de eficiencia de capacidad humana básica.**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

Esta frontera muestra cómo cada departamento de la provincia transforma sus recursos económicos en capacidades no monetarias (en este caso medidas por educación y salud). El gráfico sugiere la existencia de un tope, ubicado en algún punto sobre el eje vertical. En términos de capacidades no monetarias alcanzables con el ingreso máximo (que corresponde al departamento Capital).

Otra característica es su concavidad. Esto muestra que el poder del ingreso para mejorar el bienestar es decreciente con el propio ingreso. Dicho de otra manera, si bien el ingreso aumenta la capacidad no monetaria lo hace a una tasa decreciente. Esta propiedad de la FECH sugiere también que no es necesario un ingreso infinito para lograr niveles aceptables de bienestar.

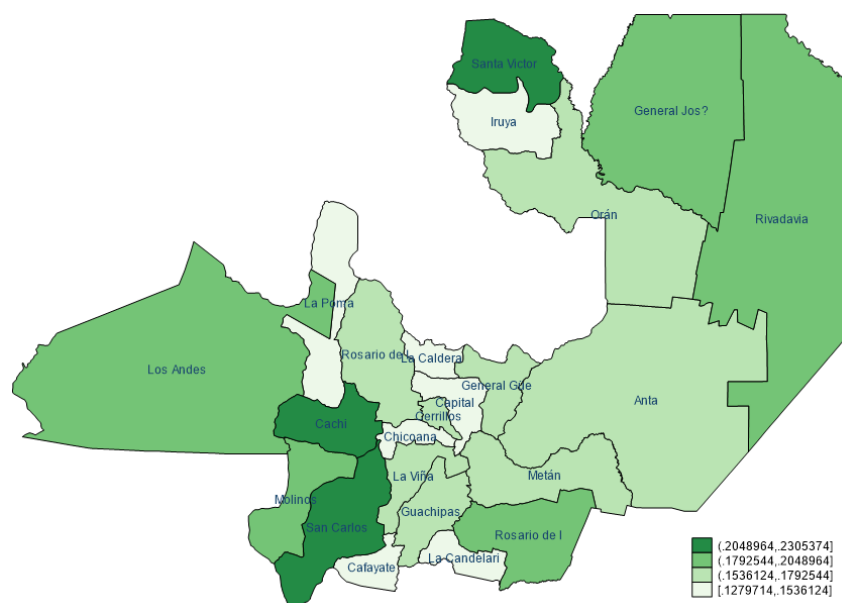
El gráfico permite ver también que a pesar del alineamiento de los departamentos sobre la frontera, hay casos que se destacan por los desvíos. Nótese por ejemplo que Rivadavia, con menos recursos económicos que La Poma, tiene mayores niveles de capacidad no monetaria.

### III.5 Transferencias monetarias

Se podría plantear que la protección social ante una necesidad económica es un derecho humano. Tal afirmación podría apoyarse desde perspectivas más bien éticas hasta algunas fuertemente económicas, como la conveniencia de romper el círculo vicioso de la pobreza. Si se acepta este principio pariente de la buena focalización de las políticas públicas, se podría plantear que los territorios con mayores desventajas en términos de capacidades deberían recibir mayor protección que aquellos con mayores ventajas. Una de las principales políticas implementadas en la Argentina en los últimos tiempos es la Asignación Universal por Hijo, programa que consiste en una transferencia en efectivo a familias con niñas y niños en situación de vulnerabilidad social.<sup>7</sup> Una ventaja de este programa es que cuenta con información a nivel individual de las y los beneficiarios, lo que permite a su vez localizar su residencia en el territorio nacional.

<sup>7</sup> Pueden consultarse los detalles del programa en <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>.

**Mapa 5. Transferencias. Departamentos de la provincia de Salta 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

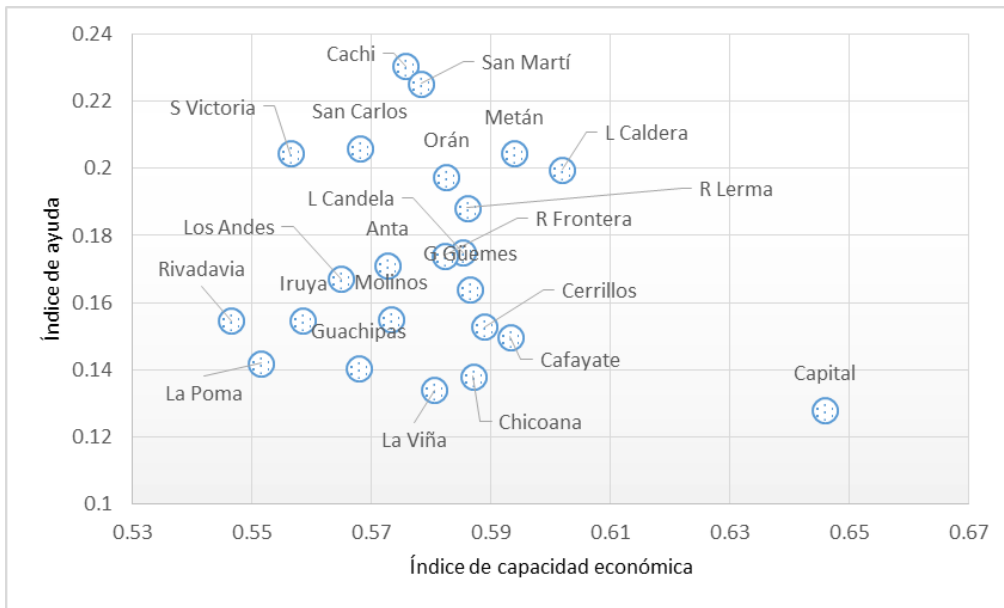
Usando los datos de este programa se construyó un denominado índice de protección, el que consiste en comparar la cantidad de beneficiarias y beneficiarios del programa con las personas elegibles, dado los requisitos de elegibilidad. Dicho índice tendría valor 1 si todas las personas elegibles que residen en una localidad determinada están recibiendo la ayuda y daría valor cero si ninguna de las personas elegibles lo estaría recibiendo. El cálculo de la elegibilidad es altamente aproximado y el grado de error de predicción seguramente muy alto. No obstante se estima que la pobreza infantil de los departamentos constituye un buen indicador de elegibilidad.

Independientemente de la limitación del indicador usado, el mapa 5 muestra que el índice de protección revela una situación aproximada a lo que se podría esperar según la intuición acerca de la situación de vulnerabilidad de cada uno de los departamentos y también según a lo que se vino viendo del orden que arroja principalmente el índice de capacidad económica. La población que más ayuda recibe reside en los departamentos que tienen mayor vulnerabilidad económica.

Una manera más gráfica de analizar estos resultados consiste en relacionar de manera directa el índice de protección con los índices trabajados antes en este informe: el índice de capacidad económica, el de capacidad no monetaria y el ICHB. Se esperaría encontrar una relación inversa ente el valor de estos índices y el de ayuda, lo que estaría mostrando precisamente que la población más necesitada recibe más ayuda que la menos necesitada.

La primera relación, protección-capacidad económica se muestra en el Gráfico 8a. Nótese que la correlación no es demasiado intensa, pero si se conecta los puntos extremos representados, por ejemplo, por Santa Victoria y Capital, la correlación es claramente inversa: la población residente en un departamento con menor capacidad económica, recibe más transferencias.

**Gráfico 8a. Relación entre el índice de protección y el de capacidad económica.**

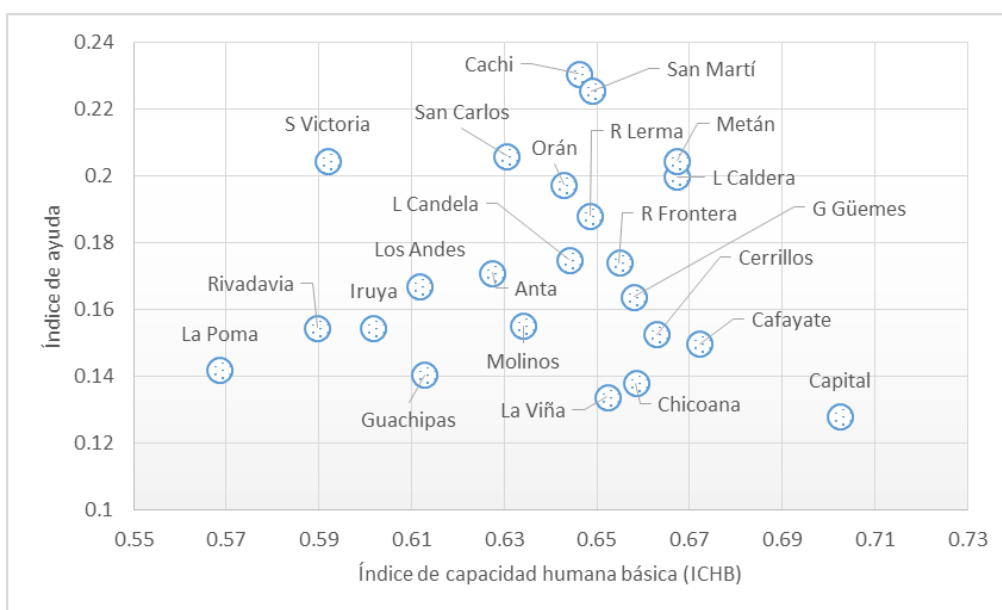


Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

Pero como en todas las correlaciones de este tipo, interesan más las desviaciones que los puntos que se alinean alrededor del patrón esperado. Por ejemplo, según el Gráfico 8a, la población de Iruya estaría más desprotegida que la de Santa Victoria sin haber una razón clara para que esto se diera dado que ambos departamentos arrojan un índice de capacidad económica similar. También puede verse que la población residente en departamentos situados en puntos extremos por su capacidad económica, como por ejemplo Capital y La Poma, acusan un nivel similar de cobertura del programa usado como proxy del nivel de ayuda.

El Gráfico 8b trabaja con una idea similar pero con un concepto más amplio de capacidad. Incluye en este caso a las tres capacidades evaluadas. La correlación en este caso es más difusa que la observada entre la capacidad económica y el índice de ayuda. La situación no es en extremo diferente, pero el departamento capital aparece ahora más integrado al resto de los departamentos de la provincia y no tan alejado como se lo apreciaba en el Gráfico 8b. Claramente la diferencia en el ancho de ambos gráficos está dado por el departamento Capital principalmente, aunque también por el resto de los departamentos, que se “juntan” más al considerar el conjunto de capacidades en lugar de centrarse sólo en lo económico, donde parecen estar las desigualdades mayores.

**Gráfico 8b. Relación entre el índice de protección y el de capacidad humana básica.**



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes diversas.

La pregunta relevante en estos casos es, como se dijo, la razón por la cual aparecen diferencias tan marcadas entre departamentos similares desde la perspectiva de desarrollo humano. Llama la atención por ejemplo un índice de ayuda tan alto en jurisdicciones que claramente se encuentran por sobre el promedio de desarrollo humano provincial, como pueden ser los casos de los departamentos San Martín, Metán y La Caldera. Las personas pobres que residen en las localidades que conforman estos departamentos tienen un grado de cobertura mayor que, por ejemplo, La Poma o Rivadavia, jurisdicciones que están muy por debajo del nivel promedio de desarrollo humano provincial.

## IV Conclusiones

En este informe se presentó el estado actual de, por un lado, los déficits de desarrollo humano de Salta en términos de pobreza y desigualdad, y, por otro, el nivel de las capacidades humanas básicas para cada uno de los 23 departamentos que conforman la provincia. La conclusión más general se refiere a que Salta es una provincia con bajo nivel de desarrollo humano en la Argentina, con déficits profundos en términos de pobreza por ingresos, estructural y multidimensional, a los que acompaña una elevada desigualdad económica. La segunda parte del informe permite aseverar que existe una gran heterogeneidad de situaciones al interior provincial. Por un lado se encuentran departamentos en los que las posibilidades de mejoras de desarrollo humano son promisorias, como Capital, Cafayate y La Caldera; por otro, algunos departamentos muy rezagados en términos de capacidades humanas, como Santa Victoria, Rivadavia y La Poma.

Si la atención se concentra no sólo en el Gran Salta sino que se extiende al conjunto provincial se perciben situaciones contrastantes y pobreza aún mayor que la comentada. Solamente en el departamento Capital se estiman que son casi 280 mil las personas monetariamente pobre y en el resto de la provincia llegarían a las 517 mil personas. Esto implica que más 790 mil personas estarían residiendo en hogares con ingresos que no logran cubrir una canasta básica de bienes. Si a la pobreza monetaria se le suman derechos en las dimensiones salud, educación, protección social y vivienda, se llega a la contundente cifra de 920 mil personas. Aun aplicando el criterio más restrictivo de una pobreza multidimensional simple, consistente en considerar multidimensionalmente pobre a una persona monetariamente pobre y con al menos uno de los seis derechos considerados, vulnerados, el número de personas pobres en la provincia sería de aproximadamente 400 mil. Concretamente, dependiendo de cuál sea el concepto de pobreza y privación usado, Salta tendría una población pobre que está entre las 400 mil y 920 mil personas.



Se presentó un indicador alternativo de carencias, poco explorado en los estudios de pobreza: la cantidad de personas que reside en hogares que declaran vivir de la ayuda. Ese porcentaje ha venido aumentando durante la última década en la Argentina, un dato muy preocupante porque indica que los medios con que cuenta la población para procurarse los recursos de manera autónoma, no están siendo suficientes para satisfacer sus necesidades elementales. La ayuda recibida por las personas y por las familias ha sido una institución importante en la vida de las sociedades a lo largo de la historia y puede considerarse que bien entendida forma parte de los derechos humanos de una sociedad democrática y organizada. Se observó que la ayuda está correlacionada con la pobreza de los hogares y que la correlación aumenta a medida que la pobreza supera cierto umbral situado aproximadamente en un 30% de la población. En este aspecto del problema, Salta no está entre las jurisdicciones que tienen más población viviendo de la ayuda, como sí lo están las provincias del NEA. Estos resultados conducen a pensar hasta qué punto las políticas sociales orientadas a mitigar el estado crítico de la población están precisamente llegando a las personas que lo necesitan.

En la parte de este estudio orientada a mirar la provincia desde dentro permitió identificar fuertes brechas de desarrollo entre departamentos. Se estimó un indicador, el índice de capacidad humana básica, que sigue la lógica del índice de desarrollo humano, aunque se llega al valor sintético por vías diferentes a las tradicionales y por ese motivo se le dio un nombre diferente. Esta métrica del desarrollo permitió ordenar a los departamentos y clasificarlos formando grupos que pueden usarse para diferenciarlos entre sí. Se distinguieron cuatro niveles de desarrollo que dan cuenta de la situación de unidades subprovinciales que se encuentran en estadios diferentes de desarrollo humano intra-provincial.

Además de los hechos sustantivos comentados en las páginas previas, el estudio presentado develó la gran carencia de información pública de calidad con la cual realizar diagnósticos como el presente. Las estimaciones a nivel sub-provincial tuvieron que obtenerse por métodos que requieren supuestos muy simplificadores que atentan a veces contra la precisión del resultado final. Se impone la necesidad de contar con alguna herramienta que permita recolectar datos al interior de la provincia y poder así lograr estimaciones de déficits sociales precisos y comparables en el tiempo. La provincia Mendoza ha demostrado que esto es posible (DEIE, 2020) y ha logrado implementar una medida de privaciones múltiples que le permite monitorear el bienestar de la población y los resultados de las políticas implementadas.

## Referencias

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE, 2020). Índice de Privaciones Múltiples. Nivel y estructura de la pobreza, Mendoza, 2017-2019. Disponible en: [https://deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2020-12-01\\_13:17:27\\_IPM%202017-2019.pdf](https://deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2020-12-01_13:17:27_IPM%202017-2019.pdf).

Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. CEPAL, Santiago de Chile.

Herrera Gómez, Marcos & Jiménez, Maribel (2016) *El Desarrollo Humano en Perspectiva*. Editorial EUNSA, Salta.

Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC, 2021) Encuesta Permanente de Hogares. Diseño de registro y estructura de las bases preliminares Hogar y Personas. INDEC, Buenos Aires, noviembre.

Paz, J. (2019). La pobreza en la Argentina. Explorando más allá de los ingresos y más allá de los promedios. IELDE, Documento de Trabajo N° 21, Salta. Disponible en: <https://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/index.php/documentos-de-trabajo>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990), Informe sobre Desarrollo Humano 1990, PNUD, Washington D. C.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), Informe sobre Desarrollo Humano 2020, La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno, PNUD, Washington D. C.

## Apéndice

Tabla 1. Índices de capacidad humana básica. Departamentos de la provincia de Salta, 2016-2021

Orden	Grupo/Departamento	Índice de Capacidad Humana Básica (ICHB)	Educación	Salud	Economía	Ayuda
	<b>Grupo 1: CH Alta</b>					
1	Capital	0.703	0.622	0.853	0.646	0.128
2	Cafayate	0.672	0.586	0.863	0.593	0.150
3	La Caldera	0.667	0.595	0.820	0.602	0.200
4	Metán	0.667	0.592	0.835	0.594	0.205
	<b>Grupo 2: CH Media alta</b>					
5	Cerrillos	0.663	0.564	0.867	0.589	0.153
6	Chicoana	0.658	0.557	0.862	0.587	0.138
7	General Güemes	0.658	0.559	0.858	0.586	0.164
8	Rosario de la Frontera	0.655	0.555	0.858	0.582	0.174
9	La Viña	0.652	0.542	0.870	0.580	0.134
	<b>Grupo 3: CH Media</b>					
10	General San Martín	0.649	0.544	0.857	0.578	0.225
11	Rosario de Lerma	0.649	0.545	0.843	0.586	0.188
12	Cachi	0.646	0.537	0.860	0.576	0.231
13	La Candelaria	0.644	0.544	0.828	0.585	0.175
14	Orán	0.643	0.530	0.850	0.582	0.197
	<b>Grupo 3: CH Media baja</b>					
15	Molinos	0.634	0.506	0.867	0.573	0.155
16	San Carlos	0.631	0.511	0.852	0.568	0.206
17	Anta	0.627	0.499	0.852	0.573	0.171
18	Guachipas	0.613	0.522	0.765	0.568	0.140
19	Los Andes	0.612	0.491	0.813	0.565	0.167
	<b>Grupo 3: CH Baja</b>					
20	Iruya	0.602	0.474	0.810	0.559	0.155
21	Santa Victoria	0.592	0.445	0.825	0.556	0.204
22	Rivadavia	0.590	0.438	0.843	0.546	0.155
23	La Poma	0.568	0.460	0.712	0.551	0.142
	<b>Total</b>	<b>0.639</b>	<b>0.531</b>	<b>0.838</b>	<b>0.579</b>	<b>0.172</b>

Fuente: Construcción propia con datos de fuentes diversas. Consultar texto para detalles.

## Anexo

**Tabla 1. Acrónimos usados en el texto**

<b>Acrónimo</b>	<b>Aglomerado</b>
PLA	Gran La Plata
BB	Bahía Blanca - Cerri
ROS	Gran Rosario
SFE	Gran Santa Fé
PARA	Gran Paraná
POSA	Posadas
RES	Gran Resistencia
CRIV	Comodoro Rivadavia - Rada Tilly
MZA	Gran Mendoza
CORR	Corrientes
CORD	Gran Córdoba
CONC	Concordia
FOR	Formosa
NQU	Neuquén - Plottier
SGO	Santiago del Estero - La Banda
JUJ	San Salvador de Jujuy - Palpalá
RGA	Río Gallegos
CATA	Gran Catamarca
SLA	Gran Salta
LRIO	La Rioja
SLUIS	Gran San Luis
SJUA	Gran San Juan
TUCU	Gran Tucumán - Tafí Viejo
SROS	Santa Rosa - Toay
USH	Usuhaia - Río Grande
CABA	Ciudad de Buenos Aires
PGBA	Partidos del Gran Buenos Aires
MDP	Mar del Plata
RCU	Río Cuarto
SNyVC	San Nicolás - Villa Constitución
RWyTR	Rawson y Trelew
VIDyCP	Viedma y Carmen de Patagones

Fuente: Elaboración propia con información tomada de INDEC (2021).