



## Pobreza estructural en Argentina (1980–2022). Persistencia de núcleos de privación y convergencia territorial<sup>1</sup>

Structural Poverty in Argentina (1980–2022): Persistent Clusters of Deprivation and Territorial Convergence

Pobreza estrutural na Argentina (1980–2022): persistência de núcleos de privação e convergência territorial

Carla ARÉVALO<sup>2</sup> y Jorge PAZ<sup>3</sup>

Recibido: 02.08.2025

Revisión editorial: 22.09.2025

Aceptado: 03.11.2025



### Resumen

Este artículo analiza la pobreza estructural en la Argentina en los últimos cuarenta años, entendida como la persistencia de privaciones no monetarias en las condiciones materiales de vida. Aplicando el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a los datos de los censos nacionales de población 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022, se construyen indicadores de prevalencia, intensidad y severidad de la pobreza. A fin de enriquecer la medición tradicional basada en umbrales fijos, se propone una extensión metodológica que incorpora la intensidad (cantidad de privaciones) y la severidad (gradientes dentro de cada privación), permitiendo distinguir situaciones cualitativamente diferentes dentro del universo de personas pobres sin perder comparabilidad histórica.

Dentro de este marco, el estudio contrasta empíricamente dos hipótesis: a) la existencia de una relación positiva entre prevalencia e intensidad/severidad, y b) la presencia de procesos de convergencia territorial, tanto sigma (reducción de desigualdades interdepartamentales) como beta (mayores avances en los departamentos más rezagados). Entre los principales hallazgos se destaca una disminución general en la prevalencia, la intensidad y la severidad de la pobreza estructural, acompañada de una relación

<sup>1</sup> Los autores hacen expreso reconocimiento de los comentarios recibidos de tres evaluadores anónimos de *Trabajo y Sociedad* a una versión previa del presente documento. Dichos comentarios enriquecieron su contenido.

<sup>2</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta (FCEJyS-UNSa). Sede: Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE). ORCID-ID: 000-0002-8349-7985. Email: carevalo@eco.unsa.edu.ar.

<sup>3</sup> Investigador del CONICET) y profesor FCEJyS-UNSa. Sede: IELDE. ORCID-ID: 0000-0002-2009-680X - Scopus Author ID: 35337466000. Email: pajor@gmail.com.

robusta entre prevalencia e intensidad, y evidencia de convergencia tanto beta como sigma. Esta última se verificó sólo en el último tramo del período: 2010-2022.

[Pobreza estructural] [Necesidades básicas insatisfechas (NBI)] [Intensidad y severidad de la pobreza] [Censos] [Argentina]

## Abstract

This paper examines structural poverty in Argentina over the last forty years, understood as the persistence of non-monetary deprivations in material living conditions. Using the Unsatisfied Basic Needs (UBN) approach with data from the 1980, 1991, 2001, 2010, and 2022 national population censuses, it constructs indicators of prevalence, intensity, and severity of poverty. To enhance the traditional measurement based on fixed thresholds, a methodological extension is proposed that incorporates intensity (number of deprivations) and severity (gradients within each deprivation), allowing for the differentiation of qualitatively distinct situations within the universe of poor individuals while maintaining historical comparability.

Within this framework, the study empirically tests two hypotheses: (a) the existence of a positive relationship between prevalence and intensity/severity, and (b) the presence of territorial convergence processes, both sigma (reduction of inter-departmental inequalities) and beta (greater progress in the most disadvantaged departments). Among the main findings are a general decline in the prevalence, intensity, and severity of structural poverty, accompanied by a robust relationship between prevalence and intensity, and evidence of both beta and sigma convergence, the latter occurring only in the final segment of the period: 2010–2022.

Key words: [Structural poverty] [Basic Needs] [Poverty intensity and severity] [Censuses] [Argentina]

## Resumo

Este artigo analisa a pobreza estrutural na Argentina nos últimos quarenta anos, entendida como a persistência de privações não monetárias nas condições materiais de vida. Aplicando o enfoque de Necessidades Básicas Não Satisfeitas (NBI) aos dados dos censos nacionais de população de 1980, 1991, 2001, 2010 e 2022, constroem-se indicadores de prevalência, intensidade e severidade da pobreza. Com o objetivo de enriquecer a medição tradicional baseada em limiares fixos, propõe-se uma extensão metodológica que incorpora a intensidade (quantidade de privações) e a severidade (gradiêntes dentro de cada privação), permitindo distinguir situações qualitativamente diferentes no universo das pessoas pobres sem perder a comparabilidade histórica.

Nesse marco, o estudo contrasta empiricamente duas hipóteses: a) a existência de uma relação positiva entre prevalência e intensidade/severidade; e b) a presença de processos de convergência territorial, tanto sigma (redução das desigualdades interdepartamentais) como beta (maiores avanços nos departamentos mais atrasados). Entre os principais achados, destaca-se uma diminuição geral na prevalência, na intensidade e na severidade da pobreza estrutural, acompanhada de uma relação robusta entre prevalência e intensidade, além de evidências de convergência tanto beta quanto sigma. Esta última se verificou apenas no último trecho do período: 2010-2022.

Palavras-chave: [Pobreza estrutural] [Necessidades Básicas Não Satisfeitas (NBI)] [Intensidade e severidade da pobreza] [Censos] [Argentina]

\*\*\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

El estudio de la pobreza en América Latina ha estado tradicionalmente marcado por una doble vía: por un lado, los enfoques monetarios vinculados al ingreso o al consumo; por otro, los enfoques no monetarios, centrados en la satisfacción de necesidades básicas (Ghai et al., 1977; Altimir, 1979). En Argentina, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), elaborado a partir de los censos de población, ha jugado un rol central como herramienta para identificar privaciones estructurales a lo largo del tiempo y del territorio (INDEC, 1984).

Este trabajo se inscribe en esa tradición, pero propone una actualización metodológica que busca ampliar su potencia analítica sin renunciar a la comparabilidad histórica. En particular, se introducen dos aspectos complementarios a la prevalencia —habitualmente tenida en cuenta por el NBI—: la intensidad, entendida aquí como la cantidad de privaciones que experimenta una persona pobre, y la severidad, que capture el grado con que cada privación se presenta. Este último aspecto se operacionaliza mediante la incorporación de gradientes de severidad (moderado y severo) dentro de cada privación, lo que permite identificar situaciones de mayor gravedad sin necesidad de modificar los umbrales históricos que definen la pobreza por NBI y que ha sido objeto de fuertes críticas en la literatura (Arakaki, 2016; Feres & Mancero, 2001). La propuesta se inspira en discusiones recientes sobre la necesidad de actualizar los enfoques tradicionales (Arakaki, 2018; González, 2019) para dar cuenta de los progresos sociales, sin necesidad de agregar o quitar dimensiones ni de redefinir arbitrariamente los umbrales. En particular, se retoma el planteo sobre el papel de la medición empírica de la pobreza como reflejo inverso de los avances sociales (Rocha, 2006) y toma en cuenta el enfoque de pobreza severa y moderada desarrollado por el equipo de Bristol para los estudios sobre pobreza infantil (Gordon, 2006; Gordon & Nandy, 2012).

A partir de esta propuesta, se construyen y analizan indicadores de prevalencia, intensidad y severidad de la pobreza estructural en Argentina, con base en los cinco censos nacionales realizados entre los años 1980 y 2022. El uso de datos censales permite alcanzar un nivel de desagregación espacial inusual en los estudios de pobreza, habilitando la comparación entre provincias y departamentos, y permitiendo indagar en la relación entre distintas dimensiones de la pobreza en cada territorio.

Con lo anterior en mente, el objetivo general de este trabajo es analizar la pobreza estructural en Argentina desde una perspectiva que recupere la tradición del enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero que la complementa con herramientas analíticas que permitan captar mejor las diferencias dentro del universo de personas pobres. Se plantea que la sola medición de la prevalencia de la pobreza —por valiosa que sea— resulta insuficiente para comprender su evolución y configuración actual, especialmente en contextos donde, por ejemplo, el número de personas pobres puede disminuir, pero la situación de los que siguen siendo pobres puede continuar siendo no sólo igualmente grave, sino volverse más crítica en términos de intensidad o severidad.

Además, como se verá oportunamente, en el análisis de la pobreza estructural a lo largo de cuatro décadas, un hallazgo central es la persistencia de lo que aquí se denomina núcleos de privación. Por “núcleos de privación” se entiende aquellos territorios en los que las privaciones materiales afectan de manera persistente a una alta proporción de la población y, simultáneamente, se presentan con mayor intensidad y severidad. En ellos, las carencias tienden a concentrarse y superponerse en los mismos hogares, generando un entramado de desventajas difícil de revertir incluso en contextos de mejora general. Estos son territorios donde las privaciones no solo alcanzan a una proporción elevada de la población (alta prevalencia), sino que además se presentan de manera más intensa y severa, acumulando múltiples privaciones en los mismos hogares y, a veces, privaciones más severas.

La identificación de estos núcleos tiene relevancia empírica y conceptual. Desde el punto de vista empírico, permite observar que, aun en presencia de procesos de convergencia beta —donde los

territorios más rezagados mejoran más rápido que los menos rezagados—, persisten áreas donde la intensidad de las privaciones y su prevalencia se mantienen altas. Desde el punto de vista conceptual, sugiere que la pobreza estructural no se distribuye de forma homogénea ni cambia a un ritmo uniforme: existen focos territoriales y sociales donde la acumulación de privaciones forma un entramado refractario al cambio, que no se desarticula solo con el crecimiento económico o con mejoras promedio en infraestructura y servicios. El estudio de estos núcleos es clave para comprender la desigualdad territorial y la cronicidad de la pobreza en el largo plazo.

En este sentido, se parte de una hipótesis central: las personas clasificadas como pobres no conforman un colectivo homogéneo, y su caracterización exige al menos tres aspectos: (a) la condición de pobreza (prevalencia), (b) el número de privaciones (intensidad), y (c) el grado con que esas privaciones se manifiestan (severidad). Se propone, además, que la incorporación de gradientes dentro de cada privación permite actualizar el enfoque NBI sin necesidad de redefinir los umbrales clásicos, lo que aporta continuidad estadística al mismo tiempo que ofrece mayor sensibilidad para identificar avances o retrocesos sociales.

El análisis empírico se organiza a partir de los datos censales de 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022. Estos permiten construir indicadores comparables de prevalencia, intensidad y severidad de la pobreza estructural para unidades territoriales de distinto nivel (provincias, departamentos), así como para grupos poblacionales definidos por características sociodemográficas de la persona de referencia del hogar (edad, sexo, condición migratoria, clima educativo, área de residencia). Aunque el trabajo no tiene como eje central la dimensión territorial, la disponibilidad de datos censales habilita una exploración con alto grado de desagregación, que permite identificar patrones diferenciales y establecer rankings que articulan territorialidad con profundidad de la pobreza.

La estructura del artículo es la siguiente. En la primera sección se presentan los antecedentes teóricos y empíricos vinculados a la medición de la pobreza estructural en América Latina, con énfasis en el enfoque NBI y en debates recientes sobre su actualización. En la segunda sección se detalla la propuesta metodológica: se definen las dimensiones de análisis (prevalencia, intensidad y severidad), se explicitan las decisiones operativas para construir los gradientes de severidad, y se describen las fuentes de datos. En la tercera sección se presentan los resultados del análisis empírico, desagregados por jurisdicciones y grupos poblacionales, y se exploran las relaciones entre las distintas dimensiones de la pobreza estructural. Por último, en la sección final se discuten los hallazgos más relevantes, se señalan sus implicancias para la medición y el análisis de la pobreza en el país, y se proponen líneas posibles de profundización.

## **I. LA NOCIÓN DE POBREZA ESTRUCTURAL**

Se entiende aquí por pobreza estructural a las formas no contingentes de privación material, ancladas en condiciones materiales de vida deficitarias y, en cierta medida, perdurables a lo largo del tiempo. A diferencia de la pobreza coyuntural —derivada de shocks económicos, pérdida de empleo o eventos extraordinarios—, la pobreza estructural tiende a reproducirse, incluso entre generaciones. No es solo el resultado de eventos extraordinarios, sino de desigualdades consolidadas —distributivas, institucionales y territoriales— que restringen el acceso sostenido a derechos básicos como la educación, la vivienda o los servicios fundamentales.

Esta concepción hunde sus raíces en un doble registro. Por un lado, en las discusiones normativas sobre las necesidades humanas fundamentales (Heller, 1978; Maslow, 1943; Max-Neef, 1992) y las capacidades (Sen, 1992; Nussbaum, 2011), que ubican en el centro los umbrales mínimos socialmente aceptables para una vida digna y, en algunas de ellas, como universalmente válidos. Por otro, en los

análisis estructuralistas y sociológicos latinoamericanos de las décadas de 1960 y 1970, que identificaron la “marginalidad estructural” (Nun, 1969; Quijano, 2000) como producto de estructuras productivas heterogéneas (Pinto, 1970) que segmentan de forma persistente el acceso a empleo, ingresos y servicios. Exceptuando aquellos abordajes anclados en la universalidad kantiana de las necesidades y capacidades, en ambas tradiciones, la pobreza estructural se concibe como un fenómeno con raíces históricas, vinculado a procesos de largo plazo como la industrialización incompleta, la urbanización desigual o la reprimarización económica; esto es, una pobreza ligada a los estilos de desarrollo (Pinto, 1976) y cuya erradicación necesita bastante más que transferencias monetarias a grupos específicos (Altimir, 1979).

Desde esta perspectiva, medir la pobreza estructural requiere desplazar el foco desde los ingresos monetarios hacia las condiciones materiales de vida. El ingreso sigue siendo relevante, pero su volatilidad—particularmente en contextos de alta informalidad o inflación— limita su capacidad para reflejar trayectorias duraderas de desventaja. La observación directa de privaciones (vivienda inadecuada, hacinamiento, rezago educativo, falta de acceso a servicios) permite identificar restricciones acumuladas que condicionan no solo el presente, sino también las oportunidades futuras. Estas privaciones son menos sensibles a fluctuaciones de corto plazo y más apropiadas para captar la dimensión estructural de la pobreza.

Normativamente, identificar quién es pobre implica resolver dos problemas. Primero, definir las dimensiones relevantes y sus umbrales mínimos aceptables. Estos pueden derivarse de estándares legales, acuerdos sociales o consensos técnicos, pero siempre conllevan una decisión explícita sobre lo socialmente inaceptable. En el enfoque de necesidades, una necesidad no se satisface si no existen condiciones objetivas para su cumplimiento, independientemente de las preferencias individuales. El enfoque de capacidades comparte esta premisa, pero deja abierto el conjunto de dimensiones, lo que ha dado lugar a propuestas de listas más o menos justificadas (Nussbaum, 2011; Alkire & Foster, 2007).

El segundo problema es determinar cuántas privaciones hacen a una persona pobre: la llamada cuestión del “segundo punto de corte”. Las opciones van desde la regla de la unión (una sola privación basta) hasta la regla de la intersección (se requiere privación en todas las dimensiones), pasando por enfoques intermedios como el umbral  $k$  de Alkire & Foster (2011). Ravallion (2011) subraya que, a diferencia del ingreso, las dimensiones sociales no son necesariamente intercambiables, y Ferreira y Lugo (2013) muestran que los resultados dependen fuertemente del número de dimensiones, indicadores y del valor de  $k$ . Esto hace que las decisiones de identificación requieran un respaldo normativo claro.

En este trabajo se adopta un criterio coherente con el enfoque de derechos (OACNUDH, 2012; Lépore, 2007): dado que los derechos fundamentales son indivisibles, interdependientes e irrenunciables, su vulneración no puede relativizarse por la ausencia de otras privaciones.

Sin embargo, en lugar de aplicar una única regla dicotómica, se clasifica a los hogares según grados de privación definidos por su intensidad y severidad, lo que permite captar configuraciones diversas de pobreza estructural y conservar la comparabilidad histórica y territorial. En síntesis, la noción de pobreza estructural aquí utilizada combina un anclaje normativo fuerte con una sensibilidad a la historia social y económica, permitiendo una estrategia de medición centrada en condiciones materiales de vida, los estilos de desarrollo, la acumulación de privaciones y su intensidad, que será desarrollada metodológicamente en las secciones siguientes.

## II. ANTECEDENTES

Esta sección revisa los principales antecedentes empíricos y metodológicos que sustentan este estudio, articulando dos ejes complementarios. El primero es el uso del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como herramienta central para medir la pobreza estructural en Argentina desde

1980, prestando atención a su diseño, evolución, críticas y propuestas de actualización. El segundo es la aplicación del enfoque de convergencia territorial, originalmente concebido en estudios de crecimiento económico y desigualdad regional, al análisis de privaciones no monetarias. Este doble anclaje permite, por un lado, situar la propuesta metodológica —que incorpora gradientes de severidad al NBI— en el marco de las mediciones previas, y por otro, enmarcar el análisis de la dinámica territorial de la pobreza estructural evaluando si las reducciones observadas han contribuido a acortar las brechas entre territorios históricamente rezagados desde la perspectiva del desarrollo y aquellos con mejores condiciones materiales de vida.

## **II.1. Primeros estudios internacionales de pobreza**

Los estudios sistemáticos sobre pobreza económica se remontan a fines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando autores como Booth (1897) y Rowntree (1901)<sup>4</sup> se propusieron estimar el ingreso mínimo necesario para la subsistencia, inaugurando una tradición de mediciones centradas en variables monetarias y en la determinación de canastas de bienes esenciales<sup>5</sup>. No obstante, ciertos aportes clásicos —como los de Marx (1867) y Engels (1845)— subrayaron también las condiciones materiales de vida en los albores de la Revolución Industrial, sugiriendo que aspectos como la vivienda, la alimentación y la salud no podían explicarse únicamente por la disponibilidad de ingresos. Este énfasis en las condiciones objetivas anticipó la idea, hoy consolidada, de que la pobreza puede y debe ser entendida desde una perspectiva más amplia que la mera insuficiencia monetaria.

Durante el siglo XX, los enfoques monetarios y no monetarios coexistieron y ya, hacia finales del siglo, comenzaron a integrarse en el marco de la llamada “pobreza multidimensional”, destacándose propuestas como la de Townsend (1979) sobre privación relativa, así como la identificación directa de privaciones en dimensiones fundamentales para la vida que la gente valora y que tiene razones para hacerlo. Buena parte del desarrollo posterior está contenido en el estudio seminal de Ghai et al. (1977), quienes plantean el enfoque de las necesidades básicas como concepto clave para la evaluación del desarrollo de los países. El presente trabajo se inscribe en esta última tradición, reconociendo que su desarrollo en América Latina y en Argentina se apoya en la institucionalización de metodologías específicas como el NBI.

## **II.2. De los enfoques no monetarios a la medición por NBI en América Latina**

El indicador de NBI responde a una concepción multidimensional de la pobreza que combina fundamentos normativos con criterios de factibilidad operativa, tomando como insumo principal la información censal. Para fundamentar teóricamente este enfoque puede apelarse a las teorías de las necesidades humanas como las de Heller (1978). La autora distingue entre necesidades naturales y radicales, siendo las primeras catalogables como “básicas”. Otro marco conceptual que puede funcionar como soporte teórico es el de las capacidades de Sen (1992), que define el desarrollo como la expansión de las libertades *reales* para desplegar planes de vida valiosos. El mismo Sen se refirió a ciertas “capacidades básicas” que podrían considerarse equivalentes a las necesidades básicas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Hay antecedentes previos (Davies, 1795; Eden, 1797), aunque los que tuvieron mayor impacto en lo que habría de venir son los mencionados.

<sup>5</sup> Esta es quizás una simplificación un tanto excesiva de estos estudios, porque ciertamente en ellos se describen lo que más adelante llamamos en este trabajo “condiciones materiales de existencia”. Sólo se quiere destacar que el énfasis estaba puesto en el ingreso quizás por la preocupación por los niveles de salarios vigentes en esta época en Inglaterra.

<sup>6</sup> *Sen's Capability Approach.* (s. f.). En *Internet Encyclopedia of Philosophy*. Recuperado el 14 de agosto de 2025, de <https://iep.utm.edu/sen-cap/>.

Desde una perspectiva ligeramente diferente, el enfoque de derechos humanos (OACNUDH, 2012) comparte esta base normativa. Pero lo importante para los propósitos que se plantea el presente estudio es que este enfoque refuerza la indivisibilidad e interdependencia de las dimensiones. Es decir, si bien enfrenta la misma tensión entre amplitud conceptual y restricciones empíricas (ya que la información censal rara vez cubre todos los aspectos relevantes) permite resolver el problema de la ponderación arbitraria y el de la sustituibilidad de dimensiones. En buena medida la selección de necesidades o capacidades básicas cuya insatisfacción se pretende medir, está crucialmente determinada por la disponibilidad de información para poder hacerlo (Beccaria et al., 1997). De hecho, en América Latina, estuvo influida por los trabajos de la CEPAL en las décadas de 1960 y 1970 que dieron origen a su adopción censal en Argentina en 1980. No obstante, ha habido una discusión académica muy profunda sobre el tema y que fue en buena medida liderada por Boltvinik (1990, 1992, 2013). En estos trabajos se adelantaron aspectos y limitaciones del cómputo de medidas multidimensionales de la pobreza<sup>7</sup> que tiempo después entraron al *core* de la economía y que dieron origen a varios interrogantes que siguen sin tener una respuesta satisfactoria.

En este trabajo, la selección de dimensiones responde a tres criterios: (i) el reconocimiento normativo de ciertos bienes y servicios como derechos fundamentales, (ii) su relevancia empírica en estudios previos sobre pobreza no monetaria en América Latina y Argentina, y (iii) la disponibilidad de información censal comparable en el tiempo. Este criterio mixto —normativo, empírico y operativo— preserva el anclaje ético del enfoque de derechos, mantiene la comparabilidad histórica y conserva pertinencia empírica. Así, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas reflejan el cumplimiento (o la vulneración) de derechos universales y de obligaciones legales específicas, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure [...] la vivienda (art. 25 de la DUDH), el derecho a la educación (art. 26 de la DUDH; Ley 26.206); derecho al agua y al saneamiento (Resolución 64/292 de las Naciones Unidas, 2010).

### **II.3. El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina: evolución, críticas y propuestas de actualización**

En América Latina y Argentina, la tradición de medición directa de privaciones tiene antecedentes relevantes: Beccaria y Minujin (1985, 1991) impulsaron el uso del NBI en censos, y numerosos estudios posteriores lo aplicaron y evaluaron. Arakaki (2016) analizó el GBA y otros aglomerados con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); MECON (2014) examinó el censo de 2010 a nivel nacional, provincial y departamental; Fernández & Beccaria (2018) combinaron información de la EPH y la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS) para 2015; y González (2019) estudió desigualdades regionales urbanas para 2003–2016.

La pobreza por NBI es una medida directa que identifica hogares o personas que no logran satisfacer un conjunto de necesidades materiales consideradas esenciales, clasificando como pobres a quienes no cumplen con al menos uno de los indicadores establecidos. Su diseño original, formulado por el INDEC (1984), incluía dimensiones relativas a vivienda, acceso a servicios, educación y capacidad de subsistencia. Sin embargo, su desarrollo y aplicación han sido objeto de críticas relevantes. Entre ellas se destaca que la selección inicial de dimensiones estuvo condicionada por la disponibilidad de datos censales de 1980, omitiendo aspectos como nutrición, salud o equipamiento del hogar, y que en varios casos los umbrales definidos resultan excesivamente críticos, minimizando los falsos positivos, pero a costa de excluir pobres reales.

---

<sup>7</sup> Pueden destacarse los aportes de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) a partir del trabajo seminal de Alkire y Foster (2007); del PNUD introduciendo índices de pobreza por capacidad primero y de pobreza humana luego (PNUD, 1996 y 1997), del Banco Mundial (2018) y, más recientemente, CEPAL (2025).

También se ha señalado la imposibilidad del método para identificar a los “nuevos pobres” (Katzman, 1989; Minujin & Kessler, 1995) es decir, a quienes caen por ingresos pero mantienen ciertas condiciones materiales previas; la inconsistencia del indicador de capacidad de subsistencia con la lógica directa del NBI; la aplicabilidad parcial de indicadores como el hacinamiento o la asistencia escolar en hogares sin menores; la sobrerepresentación de la dimensión habitacional en el cómputo total; y la ausencia de mediciones explícitas de intensidad o severidad, que coloca en la misma categoría a quienes sufren una única privación y a quienes acumulan varias.

Las críticas al enfoque NBI se centran en:

- i. su selección condicionada de indicadores (Beccaria et al., 1997);
- ii. la invisibilidad de los “nuevos pobres” que caen por ingresos, pero conservan ciertas condiciones materiales;
- iii. la inclusión del indicador de capacidad de subsistencia, inconsistente con la lógica directa del NBI;
- iv. la aplicabilidad parcial de algunos indicadores (hacinamiento, asistencia escolar) y umbrales “demasiado críticos” que minimizan falsos positivos, pero pueden excluir pobres reales;
- v. la sobrerepresentación de la dimensión habitacional y la falta de consideración de intensidad o severidad de privaciones.

A partir de estas críticas se han planteado diversas propuestas de actualización. Arakaki (2018), por ejemplo, sugiere redefinir el hacinamiento según número de dormitorios, reemplazar el criterio de “vivienda inconveniente” por el indicador CALMAT, construir un indicador compuesto para acceso a agua y saneamiento que considere origen, instalación y desagüe, actualizar el criterio educativo conforme a la obligatoriedad vigente y eliminar el indicador de capacidad de subsistencia. González (2019) sugiere el Índice de Pobreza Multidimensional de América Latina (IPM-LA), que combina el NBI con pobreza monetaria y añade dimensiones como empleo y seguridad social, ajustando umbrales a estándares actuales. Estas propuestas, aunque diversas, comparten el objetivo de modernizar la medición para reflejar mejor las privaciones persistentes. La estrategia de este trabajo se inscribe en esa línea, incorporando gradientes de severidad e intensidad con criterios comparables en el tiempo y coherentes con el enfoque de derechos.<sup>8</sup>

#### **II.4. Convergencia territorial en pobreza estructural: conceptos y antecedentes**

El concepto de convergencia territorial proviene de la literatura sobre crecimiento económico y desigualdad regional, que examina si las economías con menores niveles iniciales de producto por habitante tienden a crecer más rápido que las más avanzadas (Barro & Sala-i-Martin, 1992; Baumol, 1986). Trasladado al análisis de la pobreza, permite indagar si los territorios con mayores niveles iniciales de privación reducen la pobreza más rápidamente que los menos rezagados, lo que implicaría un proceso de igualación territorial. La utilidad de esta perspectiva radica en que permite ir más allá de la evolución promedio nacional para preguntarse si las mejoras benefician proporcionalmente a los territorios más pobres o si, por el contrario, persisten núcleos rezagados. La convergencia sigma ( $\sigma$ ) describe cambios en la dispersión de un indicador entre territorios, verificándose cuando la variabilidad interterritorial —medida por coeficiente de variación, desviación estándar o índices como el de Gini— disminuye en el tiempo. La convergencia beta ( $\beta$ ) evalúa si existe una relación negativa entre el nivel

<sup>8</sup> En esta revisión no se han mencionado los interesantes avances alcanzados por las medidas fuzzy de pobreza (Belhadj & Limam (2012) por ejemplo) y las aplicaciones de este método basadas en el enfoque de derechos (Lazzari et al., 2024).

inicial de privación y su ritmo de cambio, lo que implica que los más rezagados avanzan más rápido, incluso si la dispersión promedio no varía (Quah, 1993).

En América Latina, los estudios sobre convergencia en pobreza son menos frecuentes que los centrados en ingresos, aunque algunos trabajos han explorado la convergencia en indicadores sociales y de bienestar, adaptando la metodología a medidas no monetarias (López-Bazo et al., 2004; Rodríguez-Pose & Tselios, 2011). En Argentina, las investigaciones sobre desigualdades territoriales en pobreza se han basado mayormente en encuestas de hogares y, por lo tanto, en áreas urbanas (Salvia et al., 2015; Álvarez et al., 2021), lo que limita la cobertura geográfica y temporal. El uso de datos censales para examinar la convergencia en pobreza estructural es prácticamente inexistente, debido en gran parte a las dificultades de enlazar unidades territoriales homogéneas a lo largo de varias décadas. Incorporar esta perspectiva presenta al menos dos ventajas: en primer lugar, permite evaluar si la reducción observada en los indicadores de prevalencia, intensidad y severidad se distribuye de forma más equitativa entre territorios o si, por el contrario, las disparidades persisten o incluso se amplían; en segundo lugar, contribuye a identificar “núcleos de privación” que no sólo mantienen altos niveles de pobreza, sino que además muestran trayectorias de cambio más lentas, constituyendo objetivos prioritarios para las políticas focalizadas.

En este trabajo, el análisis de convergencia se concibe como un complemento del estudio descriptivo de la pobreza estructural. Su incorporación busca aprovechar el potencial de la información censal —que permite trabajar con unidades subprovinciales— para responder a una pregunta central en el debate sobre desigualdad territorial: ¿las mejoras en las condiciones materiales de vida han sido capaces de acortar las distancias entre los territorios más pobres y el resto del país? Las secciones metodológica y de resultados retomarán estas nociones para examinar la convergencia sigma y beta aplicadas a indicadores de prevalencia e intensidad, tanto en su forma total como severa.

### III DATOS Y METODOLOGÍA

El análisis se basa en los datos recabados por los cinco censos nacionales de población y vivienda realizados en Argentina entre 1980 y 2022. Estos relevamientos, implementados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), permiten identificar hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de una batería relativamente estable de indicadores, que serán detallados más adelante en esta misma sección. Más específicamente, la información censal utilizada incluye los años 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022, lo que permite examinar la evolución de las privaciones no monetarias en fechas concretas (censales) a lo largo de más de cuatro décadas. La disponibilidad de información a nivel subprovincial, así como la cobertura universal de los censos, ofrece una base empírica particularmente adecuada para explorar la persistencia y transformación de las estructuras de pobreza en distintos territorios del país.

#### III. 1 Identificación

El enfoque de las NBI permite identificar privaciones de las viviendas y de los hogares. No obstante, los indicadores calculados en este trabajo, y todo el análisis que se realiza a partir de ellos, se expresan en términos de personas que residen en ellos. Una manera un tanto diferente de expresar lo anterior consiste en plantear este tema de la siguiente manera: la *unidad de identificación* de las privaciones es la vivienda y el hogar, mientras que la *unidad de análisis* es la persona. Esta estrategia permite captar con mayor precisión la distribución poblacional de las privaciones, dado que no todos los hogares concentran igual número de integrantes e integrantes con distintas características socio-demográficas.

Si bien este procedimiento es el que se ha considerado más adecuado para alcanzar los objetivos del presente estudio dada la manera en que está recolectada la información, su aplicación implica aceptar una serie de limitaciones, algunas de las cuales están presentes en otras métricas de la pobreza (la

monetaria, por ejemplo) y otras que son específicas de este método. Entre las primeras está la de aceptar que, en un hogar pobre, todos sus integrantes comparten la condición de pobreza. Por ejemplo, un hogar con ocho integrantes y que reside en una vivienda con dos dormitorios está privado por hacinamiento, dado que hay cuatro integrantes por cuarto. Pero es probable que, en ese hogar, esa privación se distribuya de alguna manera en que algunos miembros estén privados y otros no. Ejemplo, si en ese hogar dos personas duermen en un dormitorio y otras seis en otro, las primeras no estarán privadas, mientras que las seis restantes, estarán aún peor que bajo el supuesto de cuatro o más integrantes por cuarto.

Entre las limitaciones más específicas del método de las NBI se ha mencionado el que algunas de las dimensiones usadas para definir la matriz de privaciones no resultan aplicables a determinados hogares. Por ejemplo, los hogares sin niñas, niños o adolescentes no aplican en la privación de asistencia a la escuela. Otro ejemplo son aquellos hogares sin personas en edad activa, en relación con la condición de actividad económica y personas a cargo. A diferencia de la limitación anterior, en estos casos existe más de una opción para resolverla. Aquí se optó por asignar un valor no privativo (cero) a dicha dimensión. Esto implica aceptar el supuesto de que la ausencia del “factor de riesgo” no constituye por sí misma una privación, ni tampoco puede excluirse la posibilidad del contrafáctico (qué sucedería en ese hogar de presentarse dicho factor de riesgo).

### **III. 2 Dimensiones y umbrales**

El estudio adopta la estructura clásica de la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizada en los censos argentinos desde 1980, que identifica privaciones en cinco dimensiones que tienen que ver con las condiciones materiales de vida de la población: tipo de vivienda, condiciones sanitarias, privacidad dentro del hogar, asistencia escolar y capacidad económica de subsistencia. En cada una de estas dimensiones se define una situación de privación severa de acuerdo con los criterios oficiales vigentes para la medición de la pobreza por NBI. Este trabajo introduce un umbral adicional de privación moderada, que permite identificar hogares que, sin alcanzar el umbral oficial de privación severa, exhiben condiciones deficitarias que podrían considerarse formas menos extremas, pero relevantes, de pobreza estructural. Esta distinción permite construir gradientes de severidad que enriquecen el análisis al captar no solo la presencia de privaciones, sino también su severidad. Al agregar un nivel de privación moderada a la medida oficial de NBI, se logra visibilizar a personas que antes no eran reconocidas como privadas. Por ejemplo, en la dimensión educación esta innovación permite superar la obsolescencia del indicador tradicional —dado que la asistencia escolar entre los 6 y 12 años es prácticamente universal— y detectar nuevas formas de exclusión educativa.

En el Cuadro 1 se presentan las cinco dimensiones consideradas, junto con los indicadores específicos utilizados para identificar privaciones severas y moderadas en cada una de ellas. Siguiendo la tradición de los estudios de pobreza monetaria, la pobreza total se define en este contexto como la suma de la pobreza severa y moderada (severa + moderada). La columna del Cuadro 1 correspondiente a la privación severa recoge los criterios tradicionales aplicados en la medición oficial de NBI en Argentina (INDEC, 1984), como por ejemplo la condición de vivienda impropia (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo no convencional), la falta de acceso al retrete o baño, o la no asistencia escolar de niñas y niños entre 6 y 12 años. La columna de privación moderada introduce umbrales menos estrictos, pero igualmente significativos, como residir en un rancho, tener baño sin descarga, o una relación de hasta tres personas por cuarto. Este esquema permite discriminar entre distintos niveles de déficit, contribuyendo así a una medición más fina de la pobreza estructural.

Cuadro 1  
Necesidades analizadas, dimensiones y gradientes de privación

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

Fuente: Elaboración propia.

Hay que tener en cuenta que la severidad, definida de esta manera, incluye personas que por el criterio actual (de “privación severa”) quedan fuera de la órbita del indicador. Es importante tener en cuenta este aspecto técnico de la medida para interpretar correctamente los resultados. Una persona no puede estar severa y moderadamente privada; o lo está en el primer sentido o lo está en el segundo; se trata de estados excluyentes. Esta consideración, en cierto sentido trivial, es importante para diferenciar un aspecto muy importante en este estudio: la diferencia entre prevalencia, intensidad y severidad. Con respecto a la intensidad, por lo general se toma en cuenta la intensidad per cápita, es decir el total de privaciones dividida por la población total (y multiplicada por cien). Este indicador se puede calcular también en términos de población pobre.

### III. 3 Método de análisis

La información proveniente de los censos de población fue tratada con dos niveles de profundidad. Para analizar la situación actual y su evolución a lo largo del tiempo se calcularon indicadores de prevalencia, intensidad y severidad de la pobreza por NBI. Para evaluar la situación territorial se estimaron medidas específicas de desigualdad e indicadores de convergencia. A continuación, se exponen detalladamente los indicadores y procedimientos empleados para cada caso.

Dado que en este trabajo se adopta el enfoque de derechos para medir privaciones, y que el mismo reconoce a cada dimensión como un derecho básico independiente e igualmente valioso que los demás, se pondera con valor “1” a cada dimensión. Es decir, todas las privaciones reciben el mismo peso unitario en la construcción de los indicadores, sin ponderaciones diferenciales entre dimensiones. Este supuesto refleja la idea de que la vulneración de cualquiera de estos derechos constituye por sí misma una situación de déficit inaceptable, y evita compensaciones implícitas entre esferas heterogéneas de las condiciones materiales de vida.

Por el mismo enfoque se considera que la privación en una dimensión hace de una persona una “persona privada”, por lo cual, la identificación de las personas u hogares en situación de pobreza sigue el criterio de la unión: se considera pobre a quien presenta al menos una privación en cualquiera de las dimensiones observadas. Este criterio es coherente con el principio de no compensabilidad propio del enfoque de derechos, según el cual la satisfacción de un derecho no puede anular o “compensar” la vulneración de otro. En la práctica, esto implica que las privaciones se codifican de manera dicotómica (1 = privación, 0 = no privación) y que la condición de pobreza se activa con una única privación presente, cualquiera sea su tipo o intensidad.

Como se explicó en parte en el apartado anterior, cada dimensión puede presentarse con un gradiente de severidad, clasificado en dos niveles mutuamente excluyentes: moderado y severo. La ausencia de solapamientos significa que, para una misma dimensión y unidad de análisis, solo es posible registrar una de las dos situaciones. Esta distinción permite caracterizar con mayor precisión la magnitud de los déficits observados, sin introducir ponderaciones cardinales adicionales. En particular, se construyen conteos separados para privaciones moderadas y severas, que luego se agregan para calcular la intensidad total.

### III.3.1 Medidas descriptivas

Se considera una población compuesta por  $N_{ijt}$  unidades de observación ( $i$ ) con residencia en territorio  $j$  en el momento o fecha  $t$ . Las dimensiones definidas en el Cuadro 1 del apartado anterior se denotarán por  $d$ , de manera que  $d = 1, \dots, 5$ .

Dado que se trabaja con el enfoque de derechos, cada privación tiene una ponderación de 1. Así, para cada unidad (persona) que conforma la población se puede determinar lo siguiente:

$$s_{ijdt} \in \{0,1\} = \text{privación severa en la dimensión } d.$$

$$m_{ijdt} \in \{0,1\} = \text{privación moderada en la dimensión } d.$$

Estas variables son indicadores dicotómicos que identifican la presencia (o ausencia) de privaciones específicas.

Por construcción, las privaciones moderadas y severas son mutuamente excluyentes dentro de una misma dimensión, de modo que para un mismo  $i, j, d, t$  no es posible que  $s_{ijdt} = m_{ijdt} = 1$

Siguiendo el criterio de la unión, se identifica como pobre a un hogar y a todos los integrantes que lo componen, si tiene al menos una privación en cualquiera de las dimensiones observadas. Esto se formaliza así:

$$z_{ijt}^{sev} = 1 \left( \sum_{d=1}^5 s_{ijdt} \geq 1 \right)$$

$$z_{ijt}^{tot} = 1 \left( \sum_{d=1}^5 [s_{ijdt} + m_{ijdt}] \geq 1 \right)$$

Donde  $z_{ijt}^{sev} = 1$  indica que la unidad (hogar/persona) es severamente pobre por el criterio de la unión, y  $z_{ijt}^{tot} = 1$  indica que la unidad (hogar/persona) es pobre (moderado o severo).

Las tasas de prevalencia se calculan como el promedio ponderado de estas variables dentro de cada territorio:

$$h_{jt}^{sev} = \frac{1}{N_{jt}} \sum_{i=1}^{N_{jt}} z_{ijt}^{sev}, \quad h_{jt}^{tot} = \frac{1}{N_{jt}} \sum_{i=1}^{N_{jt}} z_{ijt}^{tot}$$

En ambos casos, el resultado es la proporción de unidades en el territorio  $j$  que cumplen con el criterio de pobreza severa o total, respectivamente.

La intensidad  $k_{ijt}$ , entendida como el número de privaciones por hogar/persona, se define como:

$$k_{ijt} = \sum_{d=1}^5 (s_{ijdt} + m_{ijdt})$$

Este indicador cuenta cuántas dimensiones representan privaciones para cada unidad.

A partir de  $k_{ijt}$  se obtienen dos medidas agregadas:

$$I_{jt}^{pc} = \frac{1}{N_{jt}} \sum_{i=1}^N k_{ijt}$$

$$I_{jt}^{pp} = \frac{\sum_{i=1}^{N_{jt}} k_{ijt} z_{ijt}^{tot}}{\sum_{i=1}^{N_{jt}} z_{ijt}^{tot}}$$

Esta última permite analizar cuántas privaciones tienen, en promedio, quienes ya se encuentran en situación de pobreza.

En ambos casos, la intensidad puede desagregarse en sus componentes moderado y severo para caracterizar la profundidad de las privaciones.

### III.3.2 Convergencia territorial

Para analizar la dinámica territorial de la pobreza estructural se utilizan dos aproximaciones complementarias: convergencia sigma ( $\sigma$ ) y convergencia beta ( $\beta$ ).

Sea  $y_{jt}$  un indicador territorial (por ejemplo  $h_{jt}^{sev}$ ,  $h_{jt}^{tot}$  o  $I_{jt}$ ) su media ponderada se calcula como:

$$\mu_t = \sum_{j=1}^J \omega_{jt} y_{jt}, \quad \omega_{jt} = \frac{N_{jt}}{\sum_{l=1}^J N_{lt}}$$

La dispersión se mide mediante la desviación estándar ponderada y el coeficiente de variación:

$$\sigma_t = \sqrt{\sum_{j=1}^m \omega_{jt} (y_{jt} - \mu_t)^2}, \quad CV_t = \frac{\sigma_t}{\mu_t}$$

Para mayor robustez, el análisis de  $\sigma$ -convergencia se complementa con el cálculo del índice de Gini y del cociente 90/10.

La convergencia  $\beta$  examina si los territorios con valores iniciales más altos han experimentado reducciones más rápidas que aquellos con niveles iniciales más bajos. Para dos momentos  $t_0$  y  $t_1$ , se calcula el cambio en puntos porcentuales:

$$\Delta y_j = y_{j,t_1} - y_{j,t_0}$$

Se estima la regresión:

$$\Delta y_j = \alpha + \beta y_{j,t_0} + \varepsilon_j$$

Ponderando por la población inicial.

Un parámetro  $\beta < 0$  indica convergencia: las jurisdicciones, que en este caso son departamentos, con niveles iniciales más altos reducen más el indicador de prevalencia o intensidad. Hay que tener en cuenta que se estiman dos tipos de modelos para analizar la convergencia beta: uno sin controles (convergencia absoluta) y otro con controles (convergencia condicional). En el momento de presentar resultados se explicará con detalle las diferencias encontradas.

En conjunto, ambas medidas ofrecen una visión complementaria: la convergencia  $\sigma$  capta cambios en la dispersión global, mientras que la convergencia  $\beta$  identifica patrones diferenciales según el nivel de partida.

En síntesis, las definiciones e indicadores presentados permiten cuantificar la magnitud y la estructura de las privaciones desde una perspectiva coherente con el enfoque de derechos, así como examinar su dinámica territorial a través de medidas de convergencia. En el siguiente apartado se presentan los principales resultados empíricos obtenidos a partir de esta metodología.

## IV. RESULTADOS

En esta sección se busca dar respuesta a los principales interrogantes del presente trabajo: En primer lugar: ¿Cuál es el nivel actual de la pobreza estructural en Argentina y cómo evolucionó a lo largo del tiempo? ¿La pobreza actual es más o menos intensa o más o menos severa que la observada en períodos anteriores? ¿En qué medida contribuyeron cada una de sus dimensiones a la evolución observada y en qué medida sostienen los niveles observados en la última medición disponible?<sup>9</sup> De esas preguntas se ocupa el primer apartado. Luego, en el apartado siguiente, se aborda el tema de la relación entre prevalencia-severidad e intensidad de la pobreza registrada, a un nivel de departamentos que componen las provincias en que se divide el territorio nacional. Por último, el apartado IV.3 se ocupa del tema de la convergencia: ¿La prevalencia y la intensidad convergieron a lo largo del tiempo? En otras palabras, ¿los departamentos más pobres en el pasado son los que redujeron más la prevalencia y la intensidad de la pobreza comparados con aquellos menos pobres? Esa convergencia es evaluada en su vertiente beta y sigma, como se explicó en la sección anterior.

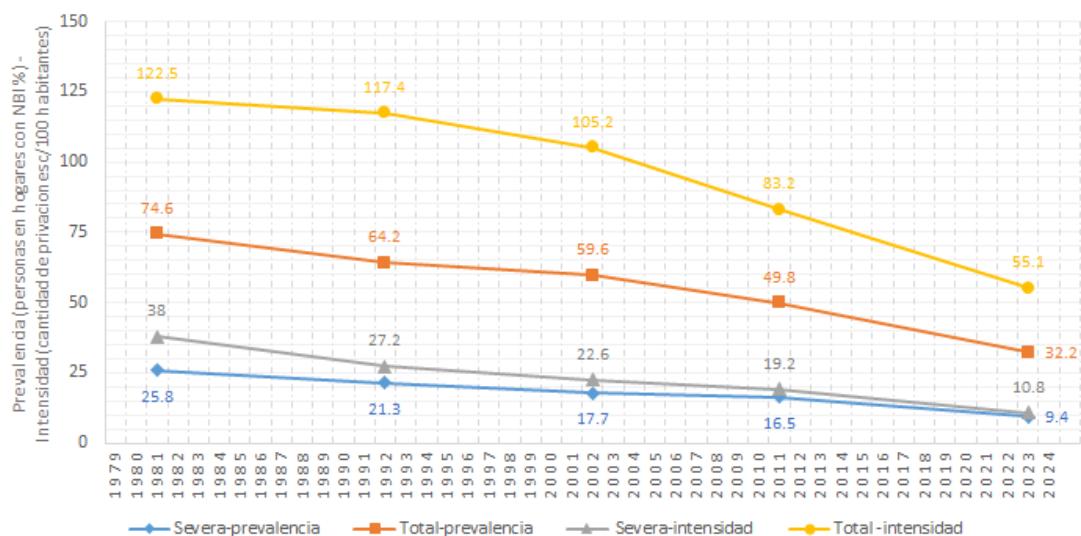
### IV. 1 Panorama general

Entre 1980 y 2022, la pobreza estructural en Argentina —tanto en su expresión total como severa— se redujo de manera sostenida y ostensible. La proporción de personas que residían en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) pasó del 74,6 % al 32,2 % (42,4 puntos porcentuales, pp), mientras que la pobreza severa descendió del 25,8 % al 9,4 % (16,4 pp). Estas reducciones abarcan los cinco censos considerados y no se interrumpieron en ninguna etapa, aunque no todas las fases intercensales aportaron por igual. En el Gráfico 1 se muestra este proceso, pero contiene también información sobre intensidad que será comentada en breve.

---

<sup>9</sup> ? Es necesario aclarar que por “situación actual” se entiende la última fecha disponible: año 2022, momento en que se levantó el último censo nacional de población.

Gráfico 1  
Evolución de la pobreza total (severa + moderada) y severa en Argentina, 2010-2022



Nota: Se muestra aquí dos indicadores de prevalencia (total y severa) y dos de intensidad (total y severa). Están diferenciados en la leyenda ubicada en la parte baja del gráfico.

Fuente: Construcción propia con datos de INDEC, Censos Nacionales de cada año.

En términos de prevalencia total, el período 2010-2022 fue el que, indudablemente contribuyó más al descenso: más del 40% de la caída total de los últimos 40 años se explica por lo ocurrido en el período 20210-2022. En el caso de la pobreza severa, la contribución del último período a la caída total es todavía mayor: más del 43% del descenso se concentra entre los años 2010-2022. La contribución de las tres décadas previas es también importante, aunque es palpable la escasa contribución de la década de 1990 al progreso social. Una interpretación más comprehensiva de esta evolución requeriría incorporar factores históricos relevantes en cada período, como el restablecimiento de la democracia en 1983, la de privatizaciones y programas de ajuste aplicados en la década de 1990, la fuerte expansión económica en el período 2001-2010 y las políticas públicas puestas en marcha en el siguiente (2010-2022).<sup>10</sup> No obstante, y dado que el aporte que pretende brindar este trabajo es empírico, se dejan esas interpretaciones de lado y se concentra la atención a lo que revelan los datos disponibles.

Ahora bien, como se dijo ya antes, la evolución de la pobreza no se limitó a una menor proporción de personas afectadas. También cambió la profundidad de las privaciones. La intensidad —medida como la cantidad promedio de privaciones por cada 100 habitantes— revela un progreso notable con algunos matices muy interesantes cuando se compara su evolución con el indicador de prevalencia. En el caso de la pobreza total (severa + moderada), se pasó de 122,5 privaciones por cada 100 habitantes en 1980 a 55,1 en 2022; en la pobreza severa, de 55,4 a 10,8. En otras palabras, las personas residentes en hogares pobres en 2022 enfrentan una carga de privaciones sensiblemente menor que sus equivalentes cuatro décadas atrás.

El detalle que hace la diferencia tiene que ver con la contribución de cada período al descenso total. En el caso de la intensidad de la pobreza severa, el período más importante fue el de la década de 1980

<sup>10</sup> Es interesante destacar que durante este último período se vio signado por un persistente estancamiento económico expresado en un crecimiento nulo del producto desde 2011 y hasta el último año cubierto por los datos (2022).

(contribución de casi el 40% al descenso total). Le sigue en orden de importancia la última década (2010-2022) y, lo que se repite de lo revelado por el análisis de la prevalencia, es la escasa contribución de la década de 1990 al progreso total. En lo que hace a la intensidad del total de privaciones, la contribución de la última década es clara, pero se aprecia en este caso un importante aporte de la década de 1990, que no se había registrado en los tres indicadores previos analizados: dos de prevalencia y el de intensidad severa. Dicho en otros términos, los avances que se aprecian en la década de 1990 se deben a la declinación de la intensidad de la pobreza moderada.

En suma, del análisis anterior se destaca que las políticas públicas que inciden sobre dimensiones estructurales de la pobreza —como la inversión en vivienda, infraestructura o educación— alcanzaron también a los hogares más intensamente pobres, aun cuando no necesariamente los tuvieran como población objetivo prioritaria y/o de que dichas políticas repercutieron de manera diferencial en la prevalencia (sacando personas de la pobreza) y en la intensidad (bajando la cantidad de privaciones de las personas pobres). La reducción de la pobreza observada muestra claramente que muchos de los beneficiarios de estas políticas fueron hogares intensamente pobres, pero que esos impactos fueron diferenciales por períodos. Esta descripción es mucho más estrecha en la primera etapa del descenso, el que estuvo más impactado por los núcleos de pobreza “dura” en el sentido de la presencia de privaciones simultáneas. En síntesis, los resultados muestran que la pobreza estructural se redujo no solo en su extensión, sino también en su profundidad. Sin embargo, los niveles actuales siguen siendo elevados: 34 % de la población reside en hogares con al menos una NBI y, en promedio, estos hogares acumulan 55 privaciones cada 100 habitantes, lo cual es éticamente intolerable. Estas cifras indican que la pobreza estructural, aunque debilitada, conserva un peso considerable en el entramado social argentino. Buena parte de esta persistencia se explica por la existencia de núcleos de privación, que concentran simultáneamente alta prevalencia y alta intensidad de privaciones, y que se ubican de forma desproporcionada en determinadas regiones del país.

## IV. 2 Composición

Como se vio en la sección metodológica, el utilizar la intensidad como un indicador de pobreza estructural, permite también examinar un aspecto clave de su conformación, íntimamente asociada al nivel o prevalencia: su composición por dimensiones. Por composición se entiende el peso que tiene cada dimensión en la conformación del nivel de pobreza estructural. Dicho en otras palabras ¿cuánto de la pobreza observada está determinada por las características de la vivienda, el hacinamiento o la inasistencia de niñas y niños a la escuela? Y así con cada una de las cinco dimensiones analizadas.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2 y focalizando la atención en términos de pobreza severa, los datos muestran que el hacinamiento fue, a lo largo de todo el período, la principal dimensión de privación, con un peso creciente entre 1980 (40,1 %) y 2010 (59,6 %), seguido de una ligera reducción en 2022 (45,7 %). Esta persistencia sugiere que el problema de la calidad del espacio habitacional constituye un núcleo especialmente resistente de la pobreza estructural en Argentina. También resulta llamativa la trayectoria de la capacidad de subsistencia, que alcanzó su punto máximo en 2001 (27,3 %) y se redujo drásticamente en 2010 (5 %), coincidiendo con un período de fuerte recuperación económica, para luego volver a subir en 2022 (9,1 %), lo que podría reflejar una nueva vulnerabilidad en los ingresos familiares o en el acceso a bienes básicos, producto del estancamiento económico en el que entró Argentina en el año 2011 y de cual no se ha observado recuperación aún.

Cuadro 2  
Composición de la pobreza por dimensión

Dimensión	1980	1991	2001	2010	2022
<b>Severa</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Vivienda	22.1	13.8	19.0	16.8	25.6
Saneamiento	13.8	16.5	11.5	14.8	7.7
Hacinamiento	40.1	50.7	41.0	59.6	45.7
Asistencia escolar	11.7	1.6	1.2	3.8	11.9
Capacidad subsistencia	12.2	17.5	27.3	5.0	9.1
<b>Total (severa + moderada)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Vivienda	8.2	10.5	7.1	5.8	6.6
Saneamiento	16.0	17.2	21.4	17.7	22.0
Hacinamiento	12.8	17.2	13.6	21.6	39.1
Asistencia escolar	24.2	5.2	4.5	15.7	16.9
Capacidad subsistencia	38.7	49.9	53.5	39.3	15.5

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

Por su parte, la asistencia escolar, que había prácticamente desaparecido como causa de pobreza severa en 1991 y 2001, reaparece con fuerza en 2010 y 2022, lo que puede estar revelando fenómenos asociados a la segmentación territorial o a condiciones sociales que afectan de manera más concentrada la asistencia a la escuela de niñas y niños de ciertos grupos poblacionales. Sobre este último aspecto se debe tener en cuenta que la Ley de Educación Nacional vigente en Argentina (número 26.206), entró en vigencia el 14 de diciembre de 2006, fecha de su sanción por el Congreso de la Nación. Esta ley reemplazó a la Ley Federal de Educación y regula el derecho a enseñar y aprender en todo el territorio argentino. Desde el punto de vista del indicador considerado aquí, lo más importante de esta ley es haber extendido la obligatoriedad desde los 5 años de edad y durante todo el ciclo primario y secundario. Luego, en el año 2014 la Ley 27.045 sustituye el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma: “La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.”

Las privaciones vinculadas al acceso a servicios de saneamiento y a la calidad de la vivienda muestran comportamientos más estables o incluso contradictorios: mientras que la incidencia del saneamiento tiende a disminuir dentro de la pobreza severa, la dimensión vivienda, que había perdido peso entre 1980 y 2010, vuelve a crecer en 2022 hasta convertirse en la segunda causa más frecuente de pobreza severa. Téngase en cuenta que este análisis está centrado en la estructura porcentual y no en la prevalencia de las privaciones en cada dimensión. Es por eso que la importancia es, siempre y en todos los casos, *relativa*, en el sentido de que su valor no depende de sí mismo, sino del valor que asume el indicador en otras dimensiones.

Estos cambios en la composición sugieren que el descenso observado en los niveles agregados de pobreza estructural no se distribuyó de forma uniforme entre dimensiones. Algunas privaciones (como la falta de escolaridad o la insuficiencia de ingresos) tendieron a reducirse con más claridad, posiblemente por el efecto combinado de políticas focalizadas y mejoras generales en las condiciones de vida. En cambio, otras dimensiones, como el hacinamiento o las privaciones habitacionales, parecen más refractarias al cambio, aun en contextos de mejora general. En este sentido, la pobreza estructural se muestra no solo como un fenómeno persistente en términos de nivel, sino también como una configuración cambiante donde ciertas formas de privación se reconfiguran o se consolidan con mayor fuerza relativa. Esto refuerza la idea de que el análisis de la pobreza estructural no puede limitarse a su magnitud, sino que requiere atender a sus componentes específicos y a la evolución desigual de sus dimensiones.

#### IV. 3 Prevalencia, intensidad y severidad

Es el momento de examinar con mayor detalle la relación entre la prevalencia y la intensidad de las privaciones estructurales. La pregunta que guía esta indagación se refiere a cómo se vinculan estos dos indicadores: no solo cuántas personas u hogares son pobres, sino cuán intensamente lo son<sup>11</sup>. Existen al menos tres motivos por los cuales resulta pertinente ocuparse de esta cuestión. Esta asociación es particularmente marcada en los núcleos de privación, donde los hogares no solo son más frecuentes en la categoría de pobreza, sino que acumulan un número mayor de privaciones simultáneas.

En primer lugar, el tema tiene una importancia descriptiva y analítica. Dos territorios con igual prevalencia pueden presentar situaciones muy distintas si difieren en intensidad: uno puede concentrar muchos hogares con una sola privación, mientras que el otro puede tener menos hogares pobres, pero con múltiples privaciones simultáneas. Ignorar la intensidad empobrece la caracterización de la pobreza estructural, al reducirla a una condición binaria (pobre/no pobre) sin considerar la profundidad o gravedad de las privaciones experimentadas.

Además, existe una relevancia ética y normativa. Desde el enfoque de derechos, no es equivalente vulnerar un derecho básico que vulnerar varios. La acumulación de privaciones puede interpretarse como una señal de mayor exclusión y desventaja social. También puede reflejar formas de vulnerabilidad interseccional u horizontal: territorial, étnica, generacional.

En segundo lugar, esta relación permite identificar configuraciones particularmente críticas de pobreza estructural. Cuando prevalencia e intensidad están positivamente asociadas, no solo hay más personas alcanzadas por privaciones, sino que esas privaciones tienden a concentrarse en los mismos hogares. Este patrón puede revelar la existencia de núcleos duros en los que se cristalizan múltiples privaciones, con escasa capacidad de superación a lo largo del tiempo. La persistencia de esta asociación entre censos sugiere que no se trata de fenómenos transitorios ni de efectos coyunturales, sino de desigualdades consolidadas —institucionales, territoriales o sociales— que requieren intervenciones de mayor profundidad. Incluso desde una perspectiva metodológica, este patrón refuerza la necesidad de enfoques multidimensionales: una sola privación no es equivalente a cinco, aunque ambas entran dentro de la categoría estadística de “pobre”.

Por último, la relación entre prevalencia e intensidad tiene implicancias directas para la política pública. Si se contemplan dos posibles estrategias de reducción de la pobreza —a) disminuir la prevalencia, es decir, sacar de la pobreza a los “pobres limítrofes” (con una sola privación); o b) reducir la intensidad, es decir, aliviar la situación de los “pobres más pobres”, con múltiples privaciones— se evidencia un dilema de difícil resolución. Estas estrategias no son equivalentes: la primera puede generar mejoras rápidas en los indicadores agregados y resultar más atractiva desde el punto de vista político, pero no resuelve el problema estructural de los núcleos más afectados. La segunda tiene efectos más duraderos y transformadores, aunque también más costosos y lentos de concretar. Desde luego, no es necesario optar entre una u otra. Es posible —y deseable— concebir enfoques mixtos y complementarios. Sin embargo, las restricciones presupuestarias y los incentivos de corto plazo tienden a inclinar la balanza hacia la primera opción.

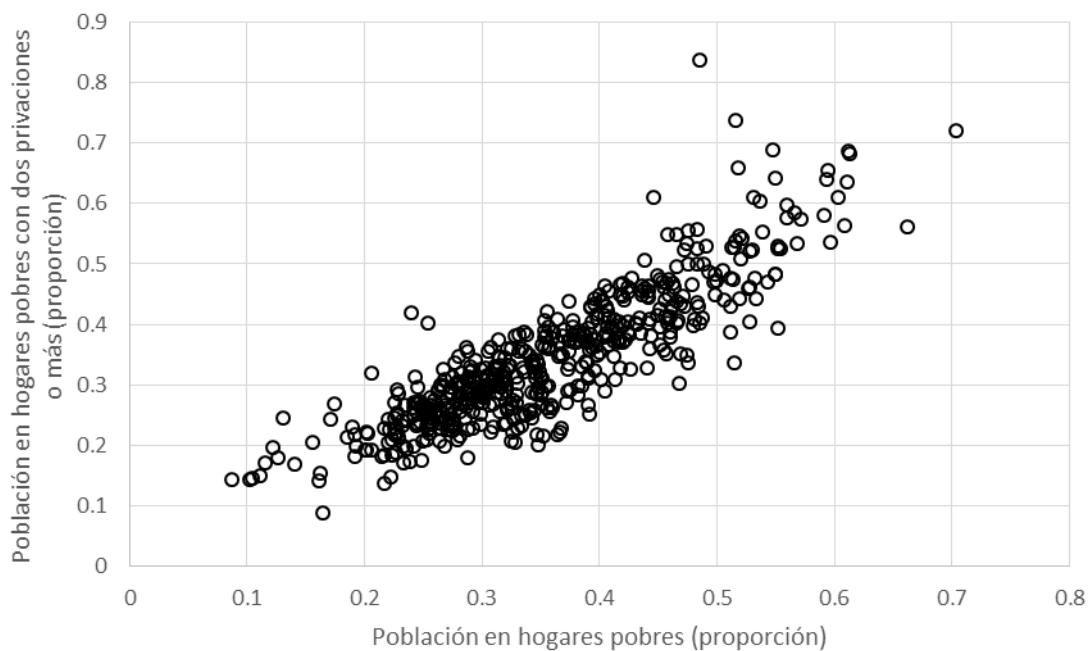
Se observa una fuerte correlación entre la prevalencia y la intensidad de la pobreza a nivel territorial. Las provincias y/o departamentos más pobres tienen a su vez un número mayor de personas residiendo

<sup>11</sup> Este apartado reconoce una enorme deuda con los estudios seminales de Cid (1994) y Cid (2017). Es notable que las advertencias de Cid acerca de importancia de considerar la intensidad, comenzaron mucho antes que apareciera el debate de fondo de las medidas de pobreza multidimensional de Alkire & Foster (2007). Es en ese documento que Alkire y Foster muestran que el índice que llaman  $M_0$  como el producto de la tasa de incidencia ( $H$ ) y la intensidad ( $I$ ), o promedio de privaciones censuradas entre los pobres. Luego en Alkire & Foster (2011) retoman y formalizan esa propiedad dentro de los axiomas y resultados del método Alkire-Foster (AF).

en hogares con 2 o más privaciones simultáneas y superpuestas. Los gráficos ilustran esta situación de manera muy clara y muestran además que los departamentos con mayor población (y, en consecuencia, con un peso mayor en las tasas calculadas) están en un nivel bajo (severa) e intermedia.

El Gráfico 2 ilustra la relación entre la prevalencia y la intensidad de la pobreza estructural, distinguiendo entre su expresión severa y total (moderada + severa), para los años 1980 y 2022. Cada punto representa un departamento del país. La intensidad se define como la proporción de personas pobres que experimentan dos o más privaciones dentro del universo relevante (severo o total). Aunque los gráficos disponen la prevalencia en el eje horizontal y la intensidad en el vertical, esto no implica una relación funcional ni causal. Lo que se busca es mostrar la existencia de una asociación empírica entre ambas dimensiones, sin asumir una dirección determinada en la relación. Por razones de espacio resulta no viable el examen de esta relación para los cinco años censales, como así tampoco para un estudio profundo de la distribución de las privaciones dentro de las provincias. Sin embargo, pudo constatarse que, en 2022, 40 de los 52 departamentos que conforman el decil más alto de la distribución de las privaciones, corresponden a las regiones del Nordeste (NEA) y Noroeste Argentino (NOA). Los departamentos Rivadavia en la provincia de Salta encabeza el ranking, acompañado por Ramón Lista y Bermejo, pertenecientes a la provincia del Chaco. Esta información destaca lo desigualmente distribuida que están en el territorio las desiguales en términos de privaciones estructurales.

Gráfico 2  
Relación entre prevalencia e intensidad de la pobreza total (severa + moderada), año 2022



Nota: Los círculos representan departamentos; esto es, jurisdicciones que conforman las provincias de la Argentina.

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

En los cuatro casos se observa una asociación positiva entre prevalencia e intensidad: los territorios con mayor proporción de personas pobres son también aquellos donde las personas pobres tienden a experimentar más privaciones simultáneas. Este patrón es visible tanto en 1980 como en 2022, aunque con diferencias en la pendiente y dispersión, especialmente en el caso de la pobreza severa. Es importante notar, además, las diferencias de escala entre los gráficos: los niveles de pobreza total (severa

+ moderada) y severa difieren entre sí y también entre los años considerados. No obstante, para facilitar la comparación visual, las escalas se dejaron definidas por defecto.

Por razones de espacio no se muestra gráficos similares para el resto de los años, pero el dibujo es esencialmente el mismo. La asociación entre prevalencia e intensidad de la pobreza severa es fuerte, con varios departamentos combinando alta proporción de personas pobres y alta intensidad de privaciones. En suma, a pesar de la fuerte caída en la pobreza total entre 1980 y 2022, la asociación entre prevalencia e intensidad se mantuvo elevada, especialmente en el caso de la pobreza severa. Esto confirma la persistencia de núcleos territoriales de privación múltiple y refuerza la necesidad de considerar no solo la extensión del fenómeno, sino también su profundidad.

Una manera de ver este fenómeno consiste en calcular coeficientes de correlación de ordenamiento (Spearman) entre prevalencia e intensidad. Dichos coeficientes se muestran en el Cuadro 3, considerándose en este caso, todos los años y la pobreza en términos de su severidad también

Cuadro 3

Coeficientes de correlación de orden (Spearman) entre prevalencia e intensidad de la pobreza estructural, por tipo y año

Año	Severa (S)	Total (T)	(S) vs. (T)
1980	0.985	0.949	0.907
1991	0.931	0.953	0.862
2001	0.972	0.957	0.904
2010	0.956	0.962	0.892
2022	0.927	0.972	0.908

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos censales (1980–2010) y tabulados del Censo 2022 (INDEC).

En todos los casos se observa una asociación muy alta y persistente, lo que confirma lo anticipado visualmente en el Gráfico 2: los territorios (departamentos) con mayor proporción de personas en hogares pobres tienden a concentrar también los casos más intensos, es decir, personas en hogares con mayor número de privaciones simultáneas. Llama la atención la magnitud del coeficiente en el caso de la pobreza severa, especialmente en 1980 (0.98) y 2001 (0.97), lo que sugiere una altísima correspondencia entre el alcance de la pobreza más grave y su intensidad. Aunque en 2022 el valor se reduce ligeramente (0.93), sigue indicando un patrón territorial robusto. En el caso de la pobreza total (severa + moderada), la asociación también se mantiene elevada en todo el período, e incluso se incrementa hacia 2022.

La tercera columna muestra la correlación entre las prevalencias departamentales de pobreza severa y total. Aunque podría suponerse una relación mecánica —en tanto la pobreza severa está contenida dentro de la pobreza total (severa + moderada)—, la correlación no es perfecta ni trivial. Su variación entre años (por ejemplo, baja en 1991, sube en 2022) revela que la distribución espacial de cada tipo de pobreza no coincide plenamente: hay territorios donde predomina la pobreza moderada, y otros donde la pobreza severa es proporcionalmente más relevante. Esta diferencia aporta un argumento adicional a favor de desagregar los análisis y no tratar la pobreza estructural como una categoría homogénea.

En conjunto, los resultados confirman que la reducción de la pobreza estructural no ha sido solo cuantitativa, sino también cualitativa, con una disminución sostenida de la intensidad de las privaciones. Sin embargo, la fuerte y persistente asociación entre prevalencia e intensidad sugiere que los territorios con mayores niveles de pobreza continúan concentrando las situaciones más graves. Esta persistencia plantea un interrogante clave: ¿estos territorios rezagados han logrado cerrar sus brechas en el tiempo respecto de los menos pobres? La respuesta exige examinar la dinámica de convergencia territorial, tanto en su dimensión sigma como beta, cuestión que se aborda a continuación.

Este hallazgo plantea un dilema central para la política pública: decidir entre una estrategia orientada a reducir la prevalencia —esto es, sacar de la pobreza a los hogares más cercanos al umbral, generalmente con una sola privación— o una estrategia dirigida a reducir la intensidad —aliviar la situación de los hogares más pobres entre los pobres, con múltiples privaciones simultáneas—. La primera puede ofrecer mejoras rápidas en los indicadores agregados y suele ser más visible políticamente, pero no necesariamente transforma las condiciones estructurales de los territorios más rezagados; la segunda requiere intervenciones más costosas, focalizadas y sostenidas en el tiempo, pero es más eficaz para desarticular los núcleos de privación que concentran las situaciones más graves. En la práctica, lo deseable es una combinación de ambas, pero las restricciones presupuestarias y los incentivos políticos de corto plazo suelen inclinar la balanza hacia la primera. Por ello, los resultados de esta sección refuerzan la necesidad de concebir políticas complementarias que actúen de manera simultánea sobre ambos frentes, con especial atención a las áreas donde la alta prevalencia coincide con alta intensidad, ya que en esos territorios la pobreza estructural no solo persiste, sino que tiende a reproducirse de manera intergeneracional.

#### **IV. 4 Convergencia territorial**

La persistencia de una alta correlación entre prevalencia e intensidad, observada a lo largo de las cuatro décadas analizadas, plantea la necesidad de indagar si las brechas territoriales en pobreza estructural se han reducido de manera sistemática o si, por el contrario, ciertos núcleos han permanecido relativamente inalterados. Para abordar esta cuestión, se recurre al marco de la convergencia territorial, que ofrece dos aproximaciones complementarias: la convergencia sigma, centrada en la evolución de la dispersión interdepartamental, y la convergencia beta, enfocada en la relación entre el nivel inicial de pobreza y su ritmo de reducción. El análisis de ambas dimensiones permite evaluar no solo si las desigualdades se han acotado en promedio, sino también si los territorios más rezagados han avanzado proporcionalmente más que el resto.

##### **IV.4.1 Convergencia sigma**

Como puede verse en el Cuadro 4 la dispersión territorial de la pobreza estructural —medida mediante prevalencia y cantidad de privaciones per cápita (en sus variantes severa y total) — muestra una reducción sostenida entre 1980 y 2022, consistente con un proceso de convergencia sigma. En todos los casos, el desvío estándar (SD) y el coeficiente de variación (CV) caen de manera ostensible: por ejemplo, en la prevalencia severa (NBI) el SD pasa de 0,143 en 1980 a 0,042 en 2022, mientras que el CV se reduce de 54,6 a 44,7. Esta tendencia es visible también en el coeficiente de Gini y en la razón 90/10, aunque en estos últimos la disminución es menos uniforme y presenta oscilaciones intermedias. El patrón general indica una reducción apreciable de las brechas territoriales en los niveles de pobreza estructural.

Cuadro 4. Indicadores de convergencia sigma. Departamentos de Argentina, 1980-2022

Año	Indicador de pobreza	Indicador de desigualdad			
		SD	CV	Gini	90/10
<b>Prevalencia</b>					
1980	Severa	0.143	54.6	0.294	4.2
	Total (severa + moderada)	0.131	17.0	0.064	1.3
1991	Severa	0.106	41.1	0.289	4.3
	Total (severa + moderada)	0.120	17.5	0.092	2.1
2001	Severa	0.092	82.0	0.315	4.8
	Total (severa + moderada)	0.160	26.2	0.123	1.7
2010	Severa	0.072	46.5	0.297	4.3
	Total (severa + moderada)	0.147	29.1	0.152	2.0
2022	Severa	0.042	44.7	0.274	3.6
	Total (severa + moderada)	0.097	28.4	0.160	2.1
<b>Intensidad</b>					
1980	Severa	0.253	65.0	0.344	5.6
	Total (severa + moderada)	0.425	32.4	0.171	2.1
1991	Severa	0.180	50.0	0.330	5.2
	Total (severa + moderada)	0.456	34.1	0.221	2.7
2001	Severa	0.135	59.7	0.350	5.8
	Total (severa + moderada)	0.496	44.9	0.257	3.1
2010	Severa	0.096	52.7	0.324	4.8
	Total (severa + moderada)	0.393	45.8	0.265	3.2
2022	Severa	0.052	48.6	0.291	4.0
	Total (severa + moderada)	0.247	40.5	0.248	2.9

Nota: La prevalencia está expresada en proporciones mientras que la intensidad en privaciones per cápita. SD: Desvío estándar; CV: Coeficiente de variación; Gini: Coeficiente de Gini; 90/10: Razón percentil 90 sobre percentil 10.

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

Al comparar las medidas, se observa que los indicadores de intensidad ( $A$  y  $A_{aj}$ ) exhiben en todos los años niveles de dispersión más elevados que los de prevalencia ( $NBI$  y  $NBI_{aj}$ ). En 1980, por ejemplo, el SD en  $A$  severa alcanza 0,253 frente a 0,143 en la prevalencia severa, y en  $A$  total 0,425 frente a 0,131 en la prevalencia total. Esto indica que la intensidad capta desigualdades territoriales más marcadas, incluso cuando las tasas de prevalencia son similares. Pese a ello, la convergencia sigma también es clara en la intensidad: el CV de  $A$  total pasa de 84,4 en 1980 a 40,5 en 2022, una reducción de más de la mitad. Asimismo, la pobreza total (severa + moderada) presenta sistemáticamente mayor dispersión que la severa, aunque la reducción proporcional es algo más marcada en esta última.

La comparación entre los cuatro indicadores de desigualdad sugiere que el SD y el CV, al reflejar la dispersión promedio, muestran un patrón descendente robusto y consistente, lo que los convierte en la base más sólida para afirmar la existencia de convergencia sigma. El Gini confirma esta tendencia, aunque su menor sensibilidad a los valores extremos atenúa las variaciones intertemporales (por ejemplo, en  $A$  total baja de 0,324 a 0,248). La razón 90/10, más sensible a las colas de la distribución, revela que las brechas extremas se han reducido en menor medida que la desigualdad promedio: en la prevalencia severa, pasa de 4,25 en 1980 a 3,33 en 2022, con leves oscilaciones intermedias. En conjunto, la evidencia indica que la desigualdad territorial en pobreza estructural se ha reducido de forma amplia y sostenida, aunque con persistencias relativas en los territorios más extremos.

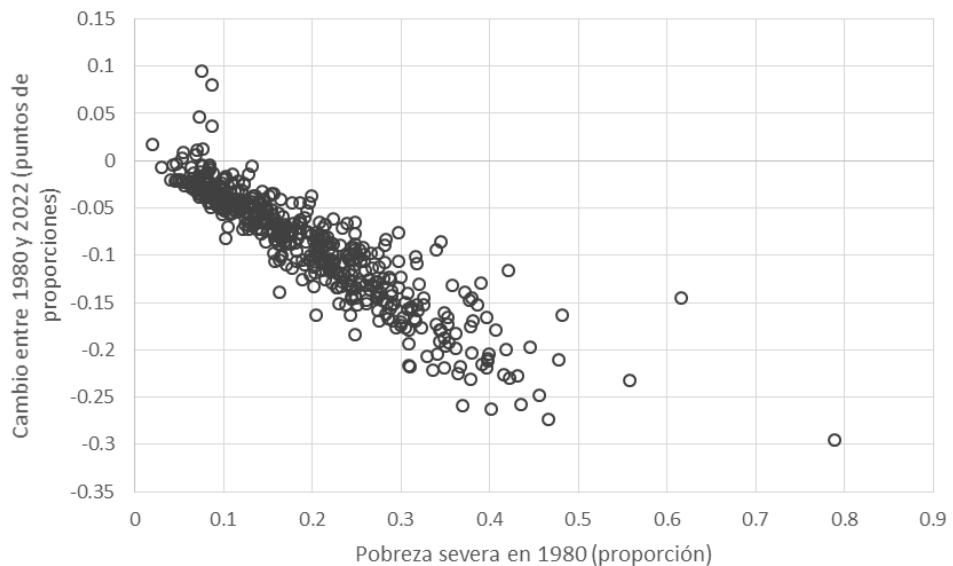
En síntesis, la evidencia obtenida confirma que los departamentos con mayores niveles iniciales de pobreza —tanto severa como total— tendieron a registrar las reducciones más pronunciadas, lo que constituye un claro indicio de convergencia beta. Sin embargo, este avance no ha sido uniforme: la convergencia sigma se manifiesta con mayor claridad en la pobreza severa y en la etapa más reciente, mientras que en la pobreza total (severa + moderada) la reducción de la dispersión es más limitada y tardía. Esta combinación de resultados sugiere que, aunque los territorios más rezagados lograron acortar distancias en términos relativos, persisten brechas absolutas significativas y núcleos de privación resistentes al cambio. Estos hallazgos enlazan directamente con las conclusiones del trabajo, donde se discute la relevancia de diseñar políticas diferenciadas capaces de sostener la convergencia y, al mismo tiempo, desarticular los focos más persistentes de desigualdad territorial.

#### IV.4.2 Convergencia beta

El análisis de convergencia beta se realizó estimando regresiones donde la variable dependiente es el cambio en la tasa de pobreza entre 1980 y 2022, y la variable explicativa principal es el nivel inicial de pobreza en 1980. Para el cálculo de la convergencia beta se trabajó únicamente con los departamentos que pudieron ser enlazados de manera consistente entre 1980 y 2022. Se excluyeron aquellas jurisdicciones que presentaban cambios sustantivos en su delimitación geográfica o en su codificación censal que impedían la comparación directa en el tiempo. Esta depuración asegura la comparabilidad de las series y evita sesgos derivados de variaciones artificiales en la medición, aun cuando implica una ligera reducción en la cobertura territorial. La distribución geográfica de las jurisdicciones excluidas no sugiere un patrón sistemático asociado al nivel de pobreza, por lo que el sesgo potencial sobre los coeficientes estimados se considera mínimo.

Gráfico 3

Relación entre nivel inicial y tasa de cambio de la pobreza total (severa + moderada) en Argentina, 1980-2022



Nota: Nuevamente, como en el Gráfico 2, los círculos representan departamentos. Se excluyen aquellos que no pudieron enlazarse por motivos diversos (ver texto).

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

Se estimaron modelos absolutos (sin controles) y condicionales (controlando por mortalidad infantil, exclusión tecnológica, embarazo adolescente y nivel educativo). Los resultados (Cuadro 5) muestran

que en todos los casos el coeficiente asociado a la pobreza inicial es negativo y estadísticamente significativo, lo que confirma que los departamentos con mayores niveles iniciales de pobreza, tanto severa como total, redujeron más sus tasas en el período. La magnitud de la convergencia es mayor en la pobreza severa en el modelo absoluto (-0,519) que en la total (-0,403).

Cuadro 5. Convergencia beta absoluta y condicional en la pobreza estructural (1980–2022)

Tipo de pobreza	Modelo	Coef. pobreza inicial	R <sup>2</sup>
Severa	Beta absoluta	-0.519***	0.817
Severa	Beta condicional <sup>1</sup>	-0.425***	0.828
Total	Beta absoluta	-0.403***	0.662
Total	Beta condicional <sup>1</sup>	-0.623***	0.684

<sup>1</sup> Controles: mortalidad infantil (<5 años), % sin computadora en el hogar, tasa de embarazo adolescente, % población con educación baja.

\*\*\* p < 0,001.

Resultados de las regresiones lineales entre el cambio en la tasa de pobreza (total y severa) y el nivel inicial de pobreza en 1980, con y sin controles. La convergencia beta absoluta considera únicamente la pobreza inicial como variable explicativa; la condicional incluye como controles la mortalidad infantil<sup>12</sup>, la proporción de hogares sin computadora, la tasa de embarazo adolescente y la proporción de población con bajo nivel educativo. Los coeficientes negativos indican que los departamentos con mayor pobreza inicial redujeron más su pobreza en el período.

En conjunto, los resultados ofrecen evidencia sólida de convergencia beta en ambas medidas de pobreza, indicando que los territorios más rezagados tendieron a avanzar más rápido. Sin embargo, la convergencia sigma es más reciente y marcada solo en la pobreza severa: la reducción de la dispersión interdepartamental en la pobreza total (severa + moderada) es significativa únicamente en la última etapa (2010–2022). Este patrón refleja un fenómeno frecuente en la dinámica de las privaciones: las formas más extremas tienden a reducirse de manera más homogénea cuando mejoran las condiciones generales, mientras que las formas moderadas pueden persistir o incluso crecer en ciertos territorios, reproduciendo desigualdades estructurales a lo largo del tiempo.

En síntesis, los resultados de la convergencia beta muestran que, entre 1980 y 2022, los departamentos con mayores niveles iniciales de pobreza —tanto severa como total— tendieron a registrar las reducciones más pronunciadas, confirmando un patrón de avance relativo más rápido en los territorios más rezagados. No obstante, la manifestación de este proceso no es idéntica a la observada en la convergencia sigma: mientras que en la pobreza severa la reducción de la dispersión interdepartamental es clara y sostenida, en la pobreza total (severa + moderada) solo se vuelve significativa en la etapa más reciente. Esta combinación de evidencias sugiere que, si bien la convergencia beta representa un avance hacia una distribución territorial más equilibrada de las privaciones, persisten diferencias absolutas y núcleos de pobreza resistentes al cambio, cuestión que se retoma en las conclusiones para discutir sus implicancias en términos de políticas públicas.

## V CONCLUSIONES

En este trabajo se analizó la situación actual y evolución de la pobreza estructural en la Argentina, entendiéndose por tal aquella representada por el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Una de las críticas principales a este enfoque tiene que ver con la relevancia actual de los umbrales

<sup>12</sup> Se usó el indicador de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años.

considerados para el primer punto de corte. Se argumenta que buena parte de esos indicadores proponen umbrales muy poco exigentes, como, por ejemplo, que una niña o niño asista al nivel educativo básico (primaria). Se sostiene que este umbral en países como la Argentina, ya no discrimina entre hogares pobres y no pobres porque el avance de la sociedad hizo que actualmente la práctica totalidad de niñas y niños cumple con ese requisito. Antes de evaluar el nivel actual de la pobreza y su derrotero a lo largo de las últimas cuatro décadas, se propuso aquí establecer un umbral más exigente, como una forma no sólo de actualizar los umbrales existentes, sino también de distinguir gradientes de pobreza. El umbral tradicional quedó definido como el gradiente “severo”, identificando dentro de las mismas dimensiones, variantes de los mismos indicadores, pero que revelaran situaciones más graves.

La prevalencia de la pobreza bajó tanto en su gradiente severo como en lo que se llamó “pobreza total” (severa + moderada). En términos generales, la reducción fue particularmente marcada durante la última década, y ostensiblemente menos veloz en la década de 1990. También disminuyó la intensidad de la pobreza y sigue siendo fuerte la correlación existente entre la prevalencia y la intensidad. La reducción de la intensidad sugiere que no sólo hubo personas que dejaron de ser estructuralmente pobres, sino que también algunas que siguen siendo pobres experimentan menos privaciones superpuestas. La persistencia de la correlación revela que la pobreza aún se sostiene en buena medida por personas pobres que son más intensamente pobres. Esta intensidad está fuertemente concentrada en las regiones Nordeste (NEA) y Noroeste (NOA), y principalmente en ciertos departamentos alejados de los principales centros urbanos de las provincias que componen estas regiones. Más de 40 de los 52 departamentos que están en el decil más alto de intensidad corresponden a provincias del NEA y del NOA.

El análisis conjunto de la prevalencia, la intensidad y la severidad revela la persistencia de *núcleos de privación*: áreas en las que las privaciones afectan a una proporción considerable de la población y, al mismo tiempo, se presentan con mayor profundidad y gravedad. Estos núcleos han mostrado una notable estabilidad a lo largo del tiempo, incluso en períodos en los que los promedios nacionales y regionales exhibieron mejoras significativas.

La existencia de núcleos plantea un doble desafío. Por un lado, cuestiona la suficiencia de las mejoras promedio para cerrar las brechas territoriales: aun con evidencia de convergencia beta, las desigualdades interdepartamentales medidas por sigma solo se reducen en la pobreza severa y en la etapa más reciente. Por otro lado, refuerza la necesidad de políticas que combinen la reducción de la prevalencia con intervenciones focalizadas sobre la intensidad y la severidad en los territorios más rezagados. Desarticular estos núcleos de privación requiere estrategias sostenidas que actúen simultáneamente sobre las múltiples dimensiones de la pobreza y que reconozcan la especificidad de cada contexto territorial, evitando soluciones uniformes que corran el riesgo de dejar intactos los focos más persistentes de exclusión.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que, si bien la pobreza estructural en Argentina se ha reducido de manera sostenida entre 1980 y 2022, esta mejora no ha sido homogénea ni ha alcanzado por igual a todos los territorios. El examen de la convergencia sigma revela que, durante más de cuatro décadas, las disparidades territoriales en pobreza estructural se redujeron de manera sistemática, tanto en sus dimensiones de prevalencia como de intensidad, y en sus variantes severa y total. La magnitud de la caída en indicadores como el coeficiente de variación y el desvío estándar evidencia que este proceso no fue marginal, sino sostenido y generalizado a lo largo del territorio. Sin embargo, el análisis también muestra que las desigualdades extremas persisten, lo que sugiere que la convergencia ha sido más efectiva en la dispersión promedio que en la reducción de las brechas más pronunciadas. Este resultado subraya que, si bien la convergencia sigma constituye un avance significativo hacia una distribución más homogénea de las privaciones, persisten desafíos vinculados a territorios estructuralmente rezagados que requieren políticas focalizadas para cerrar las distancias restantes.

Por su parte, el examen de la convergencia reveló también reducciones más veloces entre 1980 y 2022 en los departamentos/distritos que registraban mayor prevalencia en el año 1980. Esta evidencia sugiere la existencia también de convergencia beta. A pesar de lo anterior, el panorama es aún desalentador. Se observan departamentos con tasas de pobreza cercanas al 50% de la población y se pudo constatar que estos departamentos también tienen elevados niveles de intensidad.

En términos más amplios, los hallazgos de este estudio no solo documentan la evolución de la pobreza estructural en Argentina, sino que también proponen una herramienta metodológica que preserva la comparabilidad histórica al tiempo que aumenta la sensibilidad para detectar cambios en la intensidad y severidad de las privaciones. Esta propuesta es replicable en otros contextos y escalas territoriales, y puede incorporarse a sistemas de monitoreo regulares para orientar políticas públicas más focalizadas. El desafío hacia adelante consiste en sostener y ampliar la convergencia observada, desarticulando los núcleos de privación más persistentes mediante estrategias que actúen simultáneamente sobre múltiples dimensiones de la pobreza y reconozcan la heterogeneidad territorial que caracteriza al país.

Adicionalmente, este trabajo muestra que la incorporación de gradientes de severidad al enfoque NBI no es solo un refinamiento técnico, sino una herramienta con alto valor analítico y de política pública. Permite detectar persistencias y recomposiciones internas de la pobreza que quedarían invisibles con la medición tradicional, y abre la posibilidad de orientar intervenciones diferenciadas según el tipo y la profundidad de las privaciones. La alta desagregación territorial alcanzada —inusual en estudios de largo plazo— convierte estos resultados en una base sólida para la formulación de políticas focalizadas a nivel departamental, particularmente en regiones como el NEA y el NOA, donde la concentración de privaciones severas sigue siendo estructural.

En este sentido, las implicancias para la política pública son claras: se requiere una estrategia de doble vía que combine políticas universales que consoliden la convergencia observada con programas intensivos dirigidos a desarticular los núcleos persistentes. Sin este abordaje integral, existe el riesgo de que los avances se estanquen o incluso se reviertan ante contextos macroeconómicos adversos o reducciones en la inversión social.

Finalmente, el análisis sugiere que la verdadera medida del éxito en la lucha contra la pobreza no será únicamente una menor tasa de pobreza, sino la capacidad de transformar las estructuras que la sostienen, ancladas en los estilos de desarrollo predominantes en una época dada. Mientras existan territorios donde las privaciones severas se transmiten y acumulan intergeneracionalmente, la convergencia seguirá siendo incompleta y la desigualdad estructural persistirá como rasgo central del mapa social argentino. Mientras persistan estos núcleos de privación —verdaderos epicentros de desigualdad estructural—, la convergencia observada será necesariamente parcial.

## REFERENCIAS

Alkire, S., & Foster, J. (2007). *Counting and multidimensional poverty measurement* (OPHI Working Paper No. 7). Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford. <https://ophi.org.uk/working-paper-number-7>.

Alkire, S., & Foster, J. (2011) “Counting and Multidimensional Poverty Measurement” *Journal of Public Economics*, 95(7–8): 476–487.

Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la Cepal N° 27. Santiago de Chile.

Álvarez, J., Jorrat, J., & Lépore, E. (2021). Desigualdades territoriales y pobreza multidimensional en Argentina. *Revista Argentina de Estudios de Población*, 19(2), 1–28.

Arakaki, A. (2016). "Cuatro décadas de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina" *Trabajo y Sociedad*, N° 27: 269-290.

Arakaki, A. (2018). "Revisión de las metodologías de estimación de la pobreza en Argentina. Aportes para el debate" *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8 (1): 1-26.

Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1992). "Convergence". *Journal of Political Economy*, 100(2), 223–251.

Baumol, W. (1986). "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show." *American Economic Review*, 76(5), 1072–1085.

Belhadj, B., & Limam, M. (2012). "Unidimensional and multidimensional fuzzy poverty measures: New approach" *Economic Modelling*, 29(4), 995-1002.

Beccaria, L. (1994). *Enfoques para la medición de la pobreza*. CIDES-OEA, Documento de Trabajo N° 1. Buenos Aires.

Beccaria, L. y A. Minujin (1985). *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza*. Documento de Trabajo N° 6, INDEC. Buenos Aires.

Beccaria, L. y A. Minujin (1991). *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*. Documento de Trabajo N° 8. UNICEF, Buenos Aires.

Beccaria, L., J. C., Feres & P. Sáinz (1997). *Medición de la pobreza. Situación actual de los conceptos y métodos*, 4º Taller Regional del Programa MECOVI, BID-BM-CEPAL, Buenos Aires, 16 a 19 de noviembre.

Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades básicas. Conceptos y métodos de Medición*. PNUD. Proyecto Regional Para la Superación de la Pobreza. Caracas.

Boltvinik, J. (1992). "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, abril.

Boltvinik, J. (2013). "Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada". *Revista Sociedad & Equidad* N° 5, enero. México.

Booth (1897). *Life and Labour of the People in London*, McMillan & Co, London

Cid, J. C. (1994). *¿Son los pobres de Salta más intensamente pobres?* Dirección General de Estadísticas y Censos de Salta, abril, Salta.

Cid, J. C. (2017). *¿Siguen siendo los pobres de Salta más intensamente pobres?* Dirección General de Estadísticas y Censos de Salta, noviembre, Salta.

Davies, D. (1795). *The Case of Labourers in Husbandry Stated and Considered*. C. G. & J. Robinson, London.

Engels, F. (1845). *La condición de la clase obrera en Inglaterra en 1844*. De la traducción al español de la Editorial Akal, Madrid

Eden, F. (1797). *The State of the Poor*. Three vols. Cass, London.

Feres, J. & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 7, CEPAL, Santiago.

Fernández, A. & Beccaria, L. (2018). *Measuring multidimensional poverty in Latin America*. Mimeo, Buenos Aires.

Ferreira, F. & Lugo, M. A. (2013) "Multidimensional Poverty Analysis: Looking for a Middle Ground" *World Bank Research Observer*, 28(2), 220–235.

Ghai, D., Khan, A., Lee, E., & Alfthan, T. (1977). *The basic needs approach to development: Some issues regarding concepts and methodology*. Geneva: International Labour Office.

González, F. (2019). *Pobreza multidimensional urbana en Argentina: Un análisis de las disparidades entre el Norte Grande y Centro-Cuyo-Sur (2003-2016)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

Gordon, D. (2006). "The concept and measurement of poverty" In *Poverty and social exclusion in Britain*: 29-70, Policy Press.

Gordon, D., & Nandy, S. (2012). "Measuring child poverty and deprivation" In *Global child poverty and well-being*: 57-102, Policy Press.

Heller, A. (1978). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.

INDEC (1984). *La pobreza en la Argentina*. Serie Estudios. Buenos Aires.

Katzman, F. (1989). "La heterogeneidad de la pobreza" El caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 1989(37), 141-152.

Lazzari, L. L., Fernandez, M. J., & Landolfi, B. (2024). "Pobreza y derechos humanos: Evaluación del cumplimiento de los derechos en los hogares." *Revista de Investigaciones Económicas Lomas*, (6): 16-29.

Lépore, E. (2007) *Hacia una definición de la pobreza centrada en los derechos humanos: Aproximaciones conceptuales*. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

López-Bazo, E., Vayá, E., & Artís, M. (2004). "Regional externalities and growth: Evidence from European regions." *Journal of Regional Science*, 44(1), 43–73.

Marx, K. (1867). *El capital. Crítica a la Economía Política*. Siglo XXI, México D. F.

Maslow, A. (1943). "A Theory of Human Motivation" *Psychological Review*, 50, 370-396.

Max-Neef, M. (1992). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Oikos, (07), 53-66.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON, 2014). *Necesidades Básicas Insatisfechas. Información Censal 2010 (Versión ampliada con datos departamentales)*. Buenos Aires.

Minujin, A. y Kessler, G. (1995) *La Nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.

Nun J. (1969). "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal." *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69(2), 178-235.

Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (OACNUDH, 2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Naciones Unidas; Ginebra.

Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la" heterogeneidad estructural" de la América Latina." *El trimestre económico*, 37(145 (1), 83-100.

Pinto, A. (1976). "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina." *Revista de la CEPAL*, 1976(1), 97-128.

Quah, D. (1993). "Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis." *Scandinavian Journal of Economics*, 95(4), 427–443.

Quijano, A. (2000) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Lander, E. (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO: 246-303.

Ravallion, M. (2011) "On Multidimensional Indices of Poverty" *The Journal of Economic Inequality*, 9(2), 235–248.

Rocha, S. (2006). *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* FGV Editora, Rio de Janeiro.

Rodríguez-Pose, A., & Tselios, V. (2011). "Mapping the European regional educational distribution." *European Urban and Regional Studies*, 18(4), 358–374.

Rowntree, B.S. (1901). *Poverty: a study of town life*. McMillan. London.

Salvia, A., Bonfiglio, J., & Vera, J. (2015). "Desigualdad y pobreza en las regiones argentinas: tendencias y estructuras." *Revista de Ciencias Sociales*, (28), 45–70.

Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford university press.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Penguin.