

DE ECONOMIA

Nº 65

CUADERNOS

Pobreza: definición,
determinantes y programas
para su erradicación



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación

La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Gerardo Otero. La investigación fue llevada a cabo por el Lic. Federico Cerimedo, el Lic. Fernando Cuenin y el Lic. Diego Moccerro, con la colaboración del Lic. Octavio Pera, el Lic. Lisandro Menéndez Paratore y el Sr. Carlos Mongan.*

La Plata, Julio de 2002.

El Sr. Luciano Pirani colaboró en la búsqueda de datos y en el análisis bibliográfico.

* Todos los investigadores integran el Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Autoridades

Ing. Felipe Solá
Gobernador

Lic. Gerardo Adrián Otero
Ministro de Economía

Lic. Miguel Busso
Subsecretario de Finanzas

Lic. Santiago Montoya
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Gerardo Adrián Otero**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

La pobreza constituye uno de los peores males que enfrentan los individuos, ya que impide una vida prolongada, sana y aceptable, dificultando el desarrollo de toda la sociedad.

El problema de la pobreza es un fenómeno muy complejo que abarca varios aspectos interrelacionados tales como la falta de oportunidades laborales, el bajo nivel educativo, la escasez de cobertura de salud, las dificultades de acceder a servicios básicos y la precariedad de las viviendas, todos factores que contribuyen al deterioro del nivel de vida de los individuos afectados.

El logro de un crecimiento económico sostenido y de una distribución más equitativa del ingreso, es la única forma de combatir la pobreza de manera duradera. Para ello, además de las condiciones macroeconómicas adecuadas, se requiere garantizar a los individuos la provisión de servicios esenciales como salud, educación y servicios sanitarios, y permitirles acceder al crédito, minimizando de este modo los obstáculos que impiden que las personas pobres tengan las mismas oportunidades que el resto de los individuos. Sin embargo, estos objetivos pueden alcanzarse sólo a largo plazo. Mientras tanto, las personas afectadas por la pobreza sufren fuertes privaciones.

La complejidad de este fenómeno requiere que sea abordado desde un enfoque multidimensional, en el cual se contemplen de manera conjunta todos los factores que contribuyen a que un grupo de individuos alcance esa condición. Por ello, muchos países del mundo y, en particular aquellos en vías de desarrollo, han comenzado a implementar programas destinados a remover progresivamente las restricciones que enfrentan los grupos más vulnerables y, al mismo tiempo, satisfacer sus necesidades inmediatas a través de políticas de asistencia directa.

En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, al igual que en otros distritos del país, la pobreza tiene una magnitud importante y constituye un tema de creciente preocupación. Por tal motivo, se considera oportuno analizar las alternativas disponibles para combatirla, teniendo en cuenta la necesidad de enfocar el problema desde un punto de vista integral.

En esta edición de Cuadernos de Economía se presenta un diagnóstico de la pobreza en la provincia de Buenos Aires. También se evalúa la experiencia internacional en materia de políticas destinadas a combatirla. Por último, se exponen algunos lineamientos generales que contribuyen a mejorar el diseño y la instrumentación de programas sociales a nivel local.

Gerardo Adrián Otero

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Índice

Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación

	Pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: ¿COMO MEDIR Y EVALUAR EL FLAGELO DE LA POBREZA?: UNA APLICACION PRACTICA AL CASO BONAERENSE	11
1. DEFINICION Y MEDICION DE LA POBREZA	11
1.1. DEFINICION	11
1.2. MEDICION	12
2. DETERMINANTES DE LA POBREZA	14
3. DIAGNOSTICO DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	17
3.1. EVOLUCION DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA	19
3.2. DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA	21
3.3. CARACTERIZACION DEL POBRE BONAERENSE	24
4. RESUMEN	32
CAPITULO 2: PROGRAMAS ASISTENCIALES FOCALIZADOS PARA COMBA- TIR LA POBREZA	33
1. PROGRAMAS FOCALIZADOS PARA COMBATIR LA POBREZA	33
2. ¿COMO FOCALIZAR?	34
2.1. CRITERIOS PARA REALIZAR LA FOCALIZACION	35
2.2. ELEMENTOS PARA EVALUAR LOS DISTINTOS CRITERIOS DE FOCALIZACION	36
2.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS CRITERIOS DE FOCALIZACION	38
2.4. ADMINISTRACION Y FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS	41
3. ¿COMO EVALUAR LOS RESULTADOS DE UN PROGRAMA?	42
3.1. TECNICAS DE EVALUACION CUANTITATIVAS	42
3.2. TECNICAS DE EVALUACION CUALITATIVAS	44
3.3. ELECCION DE UNA METODOLOGIA	44
4. REFLEXIONES FINALES	45
CAPITULO 3: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROGRAMAS DE RE- DUCCION DE LA POBREZA	46
1. PROGRAMA PROGRESA EN MEJICO	46

1.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA	46
1.2. OBJETIVOS, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS	47
1.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO	49
1.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA	50
1.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION	51
1.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA	52
2. PROGRAMA PRAF DE HONDURAS	54
2.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA	54
2.2. OBJETIVOS, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS	55
2.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO	56
2.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA	57
2.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION	58
2.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA	59
3. PROGRAMA BOLSA ESCOLA EN BRASIL	60
3.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA	60
3.2. OBJETIVO, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS	60
3.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO	61
3.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA	62
3.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION	63
3.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA	63
4. RESUMEN Y LECCIONES	64
CAPITULO 4: ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS ASISTENCIALES FOCALIZADOS	66
ANEXO	69
BIBLIOGRAFIA	75

Introducción

En los últimos 20 años los niveles de pobreza se han incrementado fuertemente en varios de los países en desarrollo y Argentina no constituye una excepción a este fenómeno. En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, luego de haber presentado un comportamiento bastante volátil durante las dos últimas décadas, la pobreza se encuentra muy cerca de los máximos valores históricos alcanzados a fines de los años '80. Sin lugar a dudas, el hecho de que una parte importante de la población bonaerense haya visto deteriorado su nivel de vida, constituye un aspecto negativo que merece atención.

Ante este panorama, se hace necesaria la búsqueda de una solución, o al menos de un alivio, a este flagelo. El crecimiento económico es, sin dudas, fundamental para avanzar en esta dirección. No obstante, el mismo no asegura la rápida erradicación de la pobreza, ya que sus beneficios pueden no reflejarse en el corto plazo. En este sentido, Lustig y Deutsch (1998), encuentran que con un incremento del 3% del PIB per cápita promedio anual, se requeriría entre 60 y 200 años, según el país, para eliminar la pobreza en América Latina y el Caribe.

El crecimiento puede resultar insuficiente para lograr una reducción importante de la pobreza si está acompañado por un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso. Esto requiere agregar a la escena un segundo factor: el distributivo. Cuando se tiene en cuenta este aspecto, no sólo se necesita del crecimiento del ingreso per cápita, sino también de una distribución más igualitaria, ya que sólo de esta manera se asegura que el nuevo ingreso generado beneficie en mayor medida a los sectores más necesitados, favoreciendo así la superación de la pobreza.

A partir del reconocimiento de las cuestiones mencionadas, se ha intentado paliar este mal mediante las denominadas "políticas sociales". La forma tradicional de aplicación de estas políticas, consistió en una combinación de dos tipos de medidas. Por un lado, aquellas tendientes a asegurar el acceso "universal" a ciertos servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc.) de todo aquel que deseaba demandarlos. Por otro lado, con programas de promoción y asistencia social que en teoría se focalizaban en grupos bien definidos y que tenían un carácter meramente asistencialista (es decir, se proponía concentrar los recursos en los más pobres, sin exigirles a éstos nada a cambio). Sin embargo, tal como han sido puestas en práctica en la mayoría de los países de Latinoamérica, estas políticas no resultaron exitosas

para eliminar las causas de la pobreza. Incluso cuando los servicios públicos han sido ofrecidos gratuitamente, los pobres han enfrentado algunas barreras (físicas, económicas, etc.) para acceder a ellos. En base a este hecho, en los últimos años se replantearon los programas orientados a reducir la pobreza, realzando el papel de la promoción y la asistencia social. Comenzaron a establecerse ciertos condicionamientos a los beneficiarios (asistencia a escuelas y/o a centros de salud, etc.) tratando de incentivar la acumulación de capital humano y, de ese modo, pasando del asistencialismo al fomento de la autosuficiencia de los sectores más rezagados.

Los grandes déficits fiscales acumulados y la consecuente necesidad de acotar el gasto público, hecho muy común en Latinoamérica durante la década del '80, fueron elementos importantes para el cambio en la orientación de las políticas sociales. Esto llevó incluso a que las erogaciones destinadas a servicios sociales retrocedieran en valores absolutos, con lo que se deterioró considerablemente la calidad de tales servicios, especialmente en el área de educación y de salud pública. En este contexto, fue imperativo adecuar la acción del Estado a estándares de eficiencia y calidad coherentes con nuevas prácticas gerenciales (aumentando la eficiencia en el uso de los recursos y haciendo un uso más tecnificado de la información social, en función del impacto del gasto en el bienestar de los beneficiarios; CEPAL, 1995). Esta nueva tendencia intenta responder, por un lado, al imperativo de maximizar el impacto de las políticas de lucha contra la pobreza minimizando su costo fiscal y, por otro lado, pretende aumentar tanto el bienestar corriente de los pobres como sus posibilidades de autosuficiencia.

Todas estas particularidades advierten sobre la importancia que reviste la implementación de un programa de asistencia social que se concentre en los que menos poseen. Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, el presente trabajo se dividirá en cuatro partes. En el primer capítulo se comenzará definiendo el concepto, los distintos métodos de medición y los determinantes de la pobreza (es decir, cómo se define, cómo se identifica una persona pobre y cuáles son los factores que conducen a la pobreza) y luego se efectuará un diagnóstico del problema en la provincia de Buenos Aires. En el capítulo 2, se presentarán las principales características de los programas de combate a la pobreza, sus objetivos, tipos de transferencias, métodos de focalización y de evaluación de

impacto, etc. En el tercer capítulo se analizará cómo se implementaron los programas de combate a la pobreza (focalizados) en tres economías latinoamericanas.

Finalmente, se resumen los elementos relevantes a tener en cuenta en el diseño e implementación de programas focalizados de lucha contra la pobreza.

Capítulo 1

¿Cómo Medir y Evaluar el Flagelo de la Pobreza?: Una Aplicación Práctica al Caso Bonaerense

Las implicancias de la pobreza sobre aquellos que sufren sus consecuencias, son de naturaleza compleja. Este flagelo es uno de los peores males a los cuales puede enfrentarse el individuo y la sociedad. En este sentido, el PNUD¹ indica que la pobreza es una brutal negación de los derechos humanos; niega libertades, capacidades, derechos y oportunidades a las personas para tener una vida prolongada, creativa y sana, adquirir conocimientos, tener libertad, dignidad y respeto propio. A su vez, señala que constituye un condicionante importante para el eficaz funcionamiento del régimen democrático, ya que éste no puede afianzarse cuando grandes sectores son excluidos.

Disponer de un diagnóstico preciso de la pobreza constituye un elemento central que debe considerar cualquier tipo de acción tendiente a abatirla. Como bien señala Boltvinik,² "... conocer el volumen y las características de la población pobre equivale a definir la población objetivo³ para determinadas políticas. Sin este conocimiento, se corre el peligro de terminar beneficiando a grupos poblacionales diferentes (no pobres). Tampoco resulta eficiente emprender acciones sin conocer las carencias específicas de los diferentes grupos de pobres, para lo cual son sumamente valiosos los métodos que permitan subclasificar a los pobres según la naturaleza de sus carencias...".

Teniendo en cuenta la relevancia del problema, este primer capítulo será de carácter introductorio y brindará al lector una noción básica acerca de los principales conceptos relacionados con la pobreza. En la primera sección se define el significado de "pobreza" y se presentan los procedimientos de medición más utilizados. Luego se exponen sus determinantes, para lo cual en la segunda sección se efectuará un repaso de diversos aportes teóricos y empíricos provistos por distintos Organismos Internacionales. En base a las cuestiones analizadas precedentemente y utilizando la información estadística existente, en la

tercera sección se efectúa un diagnóstico de la problemática en la provincia de Buenos Aires. Por último, la cuarta sección contiene algunas conclusiones sobre los tópicos analizados en este capítulo.

1. DEFINICION Y MEDICION DE LA POBREZA

La definición de pobreza no es una cuestión trivial ya que, según la definición adoptada, será la forma de medición y, consecuentemente, las políticas necesarias para su erradicación.

1.1. DEFINICION

La pobreza es un fenómeno muy complejo que no puede reducirse a un sólo aspecto de la vida humana. En un sentido amplio, puede entenderse como la falta de capacidad para alcanzar y mantener un nivel de vida aceptable. Por lo tanto, un "pobre" será aquel que sufra alguna "privación" que le impida el logro de este objetivo.

A pesar de las complejidades que acarrea una definición "universal" de pobreza, prestigiosas organizaciones internacionales confeccionaron algunas: el BID (1997) la define como "la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos tales como educación, salud, agua potable, cloacas, etc." y luego la amplía diciendo que "la pobreza no es sólo una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir, como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario; sino también la falta de capacidades para cambiar estas condiciones". Asimismo, PNUD (1997) la define en términos generales: "la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable", incluyendo la posibilidad de llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, contar con libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado, y la participación en la vida comunitaria.

¹ Extraído de la página web de PNUD en Venezuela: <http://www.pnud.org.ve/temas/pobreza.asp>.

² Especialista en temas relacionado a la pobreza. Ha presentado trabajos en UNESCO, CEPAL e International Social Science Journal, entre otras instituciones.

³ En la sección dedicada a los Criterios para realizar la focalización del capítulo 2, se define el concepto de población objetivo.

Un aspecto interesante que genera debate en la literatura es si la pobreza debe entenderse en un sentido absoluto o relativo. Bajo la idea de *pobreza absoluta* priman aspectos que prácticamente no dependen de la situación comparativa con el resto de la sociedad. Este enfoque sostiene que las necesidades de los individuos son ajenas a la riqueza del resto y el hecho de no poder satisfacerlas implica una condición de pobreza independiente del contexto en el que se las analice. Por el contrario, bajo un enfoque de *pobreza relativa*, las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar del resto de la sociedad, de manera tal que la pobreza de una persona depende de cuánto tenga con relación a su grupo social de referencia.

No es menos interesante la distinción entre *pobreza coyuntural* y *estructural*. En la primera, el énfasis se pone en aquellas privaciones que pueden ser fácilmente influidas por la coyuntura y el ciclo económico, entre las que cabe mencionar al ingreso y, en menor medida, al consumo (debido a su mayor estabilidad). En la segunda, se incluyen otro tipo de privaciones tales como la educación, la vivienda, la salud, etc., que resultan menos susceptibles de ser modificadas en el corto plazo.

1.2. MEDICION

Según el Banco Mundial, no existe una visión científica e inequívoca acerca de cómo medir la pobreza.⁴ De hecho, las estadísticas existentes sobre este fenómeno, distan de ser uniformes. No obstante ello, la experiencia internacional y diversos trabajos teóricos indican que las medidas de pobreza más utilizadas están relacionadas con el ingreso, con la satisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas y con el consumo de los hogares. A partir de estas tres variables, surgen los dos principales métodos para medir la pobreza: el de la *Línea de Pobreza* y el de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI).⁵

En términos generales, el enfoque de la *Línea de Pobreza* es considerado un método de medición “indirecto”, ya que relaciona el bienestar de hogares e individuos con su nivel de ingreso, el que constituye un medio para efectivizar el consumo, que es lo que finalmente genera bienestar. Este indicador toma en cuenta el monto de dinero que permite adquirir las

cantidades mínimas de bienes y servicios que se consideran indispensables para satisfacer un nivel de vida básico. Según este método, los hogares o individuos pobres, son aquellos que no alcanzan tal nivel de ingreso.

Para determinar el ingreso mínimo necesario para superar la línea de pobreza, se requieren dos elementos. El primero es la “canasta básica de alimentos” (CBA). Para computar la CBA se recurre a las recomendaciones internacionales respecto de los requerimientos mínimos calóricos y proteicos, y luego se define el conjunto de bienes que los satisfacen.⁶ Una vez determinada esta canasta, se la valoriza tomando en cuenta los precios de mercado a los cuales acceden las personas de bajos ingresos. (ver Beccaria, 1999). A partir de allí, se obtiene el nivel de ingreso que define la línea de pobreza extrema, comúnmente denominada *Línea de Indigencia*.

El otro componente que conforma la Línea de Pobreza propiamente dicha, es la canasta básica de bienes y servicios no alimenticios, constituida por los demás bienes que debería consumir un individuo para alcanzar un nivel de vida considerado mínimo. Para el cálculo del costo de esta nueva canasta, se tiene en cuenta la participación de los gastos alimentarios en el total de gastos (coeficiente de Engel) del grupo de individuos con gastos apenas superiores a la CBA. Utilizando el producto de la CBA y la inversa del coeficiente de Engel, se obtiene la Línea de Pobreza (LP).

$$LP = CBA * \text{Inversa del Coeficiente de Engel (Gasto Total / Gastos en Alimentos)}$$

En lo referente a la distinción entre pobreza coyuntural-estructural y absoluta-relativa, este enfoque es de *tipo coyuntural* y puede ser tanto de *carácter absoluto como relativo*, dependiendo de la manera en la que se proceda a su estimación. El carácter coyuntural resulta evidente cuando se advierte que, a partir de un evento particular que puede ocurrir en un período corto de tiempo (un miembro del hogar consigue un buen empleo, la inflación eleva la Línea de Pobreza, etc.) un hogar puede cambiar su estatus de pobreza. Debido a ello, se trata de un indicador que permite advertir cambios de corto plazo en las condiciones económicas y sociales de un país.

En cuanto a la distinción entre medida absoluta y relativa, a este método generalmente se lo asocia con el primero de los casos, ya que los componentes de

⁴ Banco Mundial (1996), citado en Sarghini y otros (1999).

⁵ Estos son los métodos más usuales, aunque existen otros como brecha de pobreza, índice de Sen, etc. que son analizados en detalle en Sarghini y otros (1999).

⁶ Para estos mínimos se toma como referencia a los varones adultos.

proteínas, calorías, etc., utilizados para construir la línea de pobreza están tomados directamente de las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud, sin tener en cuenta ninguna referencia a la posición relativa de los hogares dentro de un país (respecto a las demás familias). Sin embargo, debe observarse que en algunas ocasiones, como es el caso de la utilización de la línea de pobreza en la Unión Europea, este método puede ser considerado relativo. Allí, se define como pobres a los hogares o individuos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del promedio de ingresos de la Unión.

Una crítica importante que se le hace a este tipo de medición, es que es posible que personas que son muy semejantes sean clasificadas como si fueran totalmente diferentes. En efecto, si se considera que la línea de pobreza se ubica en \$ 300, una persona cuyos ingresos alcancen \$ 301 no será catalogada como pobre, mientras que los que ganen \$ 299 sí lo serán.⁷

Por su parte, el enfoque de las *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)* se considera un método “directo” ya que relaciona el bienestar con la posesión o consumo de ciertos bienes que permiten satisfacer algunas necesidades consideradas básicas (vivienda, acceso a servicios educativos, etc.). El método consiste en seleccionar dichas necesidades y luego fijar los “umbrales mínimos” de satisfacción de las mismas. En general, las variables que se utilizan para medir la pobreza mediante este indicador, son el tipo de vivienda, el grado de hacinamiento de las familias, el acceso a agua potable, el sistema de eliminación de excretas, el acceso a salud y/o a educación y la capacidad económica. A partir de allí, se consideran pobres los hogares o individuos que no disponen o consumen todos o una combinación de los bienes y servicios, que son considerados esenciales en un momento

dado del tiempo.⁸

El indicador de NBI, como se mencionó, mide fundamentalmente la *pobreza estructural* y al igual que el método de la Línea de Pobreza, puede ser tanto *absoluto* como *relativo*. El carácter estructural es evidente, ya que otorga especial ponderación a aspectos estáticos y persistentes en el tiempo, como los referidos a la vivienda, la cobertura educativa, etc. Este hecho permite afirmar que constituye un indicador útil para medir la pobreza en el largo plazo. Sin embargo, al observar su evolución en el tiempo, debe considerarse que, con excepción de casos de guerras o desastres naturales, es común observar una tendencia decreciente en el indicador como una consecuencia natural del progreso económico.

Esta metodología tampoco está exenta de críticas. La principal desventaja asociada a este método, es que tanto la definición de pobreza como la selección de los indicadores y sus niveles mínimos de satisfacción, son arbitrarios. El hecho de que el incumplimiento de solamente uno de estos indicadores lleve a considerar a una persona como pobre, puede dar lugar a errores de medición: un hogar en el cual los niños no estén concurriendo a la escuela, es considerado pobre y, sin embargo, puede ocurrir que éste cumpla con todas las condiciones habitacionales y que el ingreso de la familia sea alto.

En resumen, tanto el método de la Línea de Pobreza como el de NBI, son útiles para medir distintos aspectos de la pobreza por lo cual lejos de ser sustitutos, son indicadores complementarios. La evidencia empírica confirma lo antedicho, ya que en la mayoría de los países se elaboran y presentan ambas estadísticas. El cuadro que se expone a continuación, presenta la metodología utilizada en el caso particular de la provincia de Buenos Aires.

⁷ Entre otras críticas que se le efectúan a este método se destacan las siguientes: no tiene en cuenta si el ingreso recibido por los hogares se destina efectivamente al consumo de las canastas que se consideran básicas; los niveles de pobreza pueden estar sesgados por subdeclaración de ingresos; no tiene en cuenta el autoconsumo que en muchas áreas rurales es muy común. Por su parte, en Sarghini y otros (1999), se esbozan algunas críticas al método, principalmente relacionadas con la subjetividad con que algunas veces se determina el nivel mínimo de calorías requerido por un individuo.

⁸ En la práctica, bajo esta metodología se suele considerar pobre al hogar que no satisface al menos una necesidad de las consideradas básicas.

CUADRO N° 1
MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA UTILIZADOS POR EL INDEC
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Línea de Pobreza	Necesidades Básicas Insatisfechas
<p>El INDEC distingue entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Indigencia</i>: son considerados indigentes los hogares o individuos que no tienen el ingreso suficiente para cubrir una Canasta Básica de Alimentos (CBA) con requerimientos nutricionales mínimos. Dado que las necesidades alimenticias son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, el INDEC efectúa una adecuación que refleja las características de cada individuo en relación a esas variables, para lo cual toma como referencia al varón adulto de 30 a 59 años, con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina “adulto equivalente” y de acuerdo a distintas edades y sexo, existe una escala para determinar qué fracción de adulto equivalente representa cada individuo. La composición de cada hogar en adultos equivalentes determina un valor de CBA específico para cada hogar. Para determinar la CBA, el INDEC tiene en cuenta los hábitos de consumo de la población y la evolución del nivel general de precios. En abril de 2002, en el Gran Buenos Aires, el valor de dicha canasta para un adulto equivalente, ascendía a \$ 81,76. • <i>Pobreza</i>: se encuentran en este umbral los que tienen un ingreso familiar inferior a la Canasta Básica Total (CBT), que está compuesta por la CBA y un componente no alimentario calculado a partir de la inversa del coeficiente de Engel. En abril de 2002, la CBT ascendió a \$ 193,77 por adulto equivalente. 	<p>Según el INDEC, los hogares o individuos tienen NBI si cumplen con, al menos, una de estas cinco características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Vivienda</i>: pieza de inquilinato o vivienda precaria (se excluye casa, departamento o rancho) • <i>Hacinamiento</i>: hogares con más de tres personas por cuarto. • <i>Eliminación de las excretas</i>: no disponer de ningún tipo de retrete. • <i>Educación</i>: hogares con al menos un niño de entre 6 y 12 años que no concorra a la escuela. • <i>Capacidad económica</i>: Hogares con 4 o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera no más de 2 años de nivel primaria aprobados.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

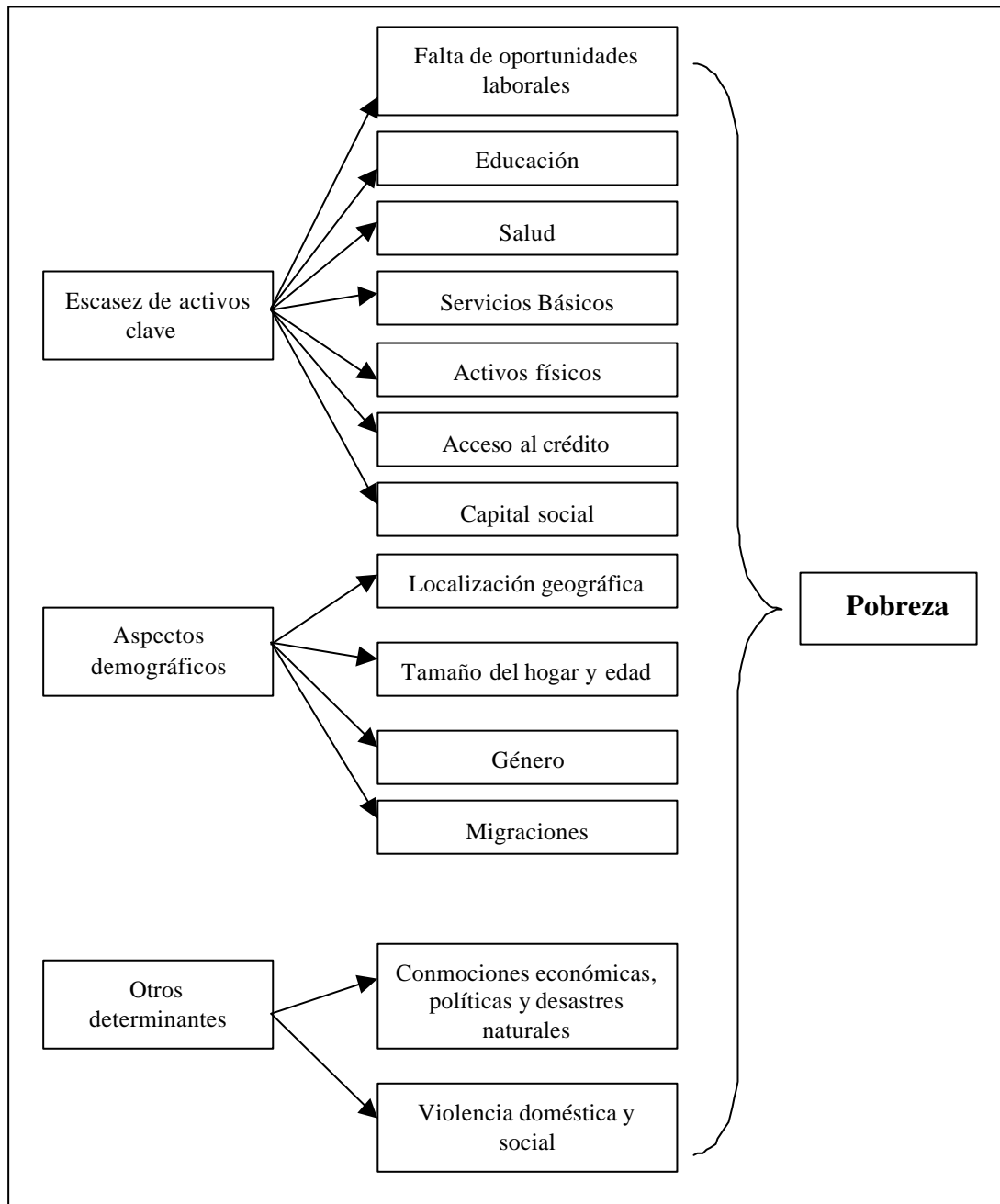
2. DETERMINANTES DE LA POBREZA

Habiendo definido el concepto de “pobreza”, el paso siguiente consiste en avanzar en la identificación de los factores que pueden conducir a la pobreza. Esto constituye un ejercicio útil para comprender la problemática y focalizar los esfuerzos,

en acciones tendientes a resolver las cuestiones específicas que la causan.

A partir de diversos estudios empíricos, se ha desarrollado una abundante literatura relacionada a los determinantes de la pobreza, dentro de la cual distintos organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas, son los principales referentes.

CUADRO N° 2
DETERMINANTES DE LA POBREZA



Fuente: elaboración propia.

En general, al problema de la pobreza se lo asocia a tres grupos de determinantes. El primero de ellos está relacionado con la imposibilidad de contar con ciertos *activos básicos* como una buena educación, facilidad de acceso a los centros de salud, infraestructura adecuada, acceso al crédito, etc. Un segundo

grupo, abarca algunos *aspectos demográficos* como la ubicación geográfica, el tamaño del hogar y el género de los individuos. Por último, un tercer grupo engloba *otros factores* tales como ciertas conmociones y hechos de violencia que también son considerados determinantes de la pobreza. En el Cuadro N° 2 se ex-

ponen los distintos elementos que componen cada uno de los grupos mencionados.

La pobreza está claramente asociada con la escasez de ciertos activos clave o con restricciones en su uso. En general, se considera que los trabajadores dedicados a tareas agrícolas y los empleados del sector informal, tienen restringidas sus oportunidades laborales. Ambas tareas se caracterizan por su baja productividad ya que usualmente involucran actividades de pequeña escala (en algunos casos sólo alcanzan para el autoconsumo) y con escasa utilización de capital, cuestiones que disminuyen las posibilidades de obtener ingresos suficientes para mejorar la calidad de vida. A su vez, estas dos actividades tienen otras características que impiden el progreso social de los trabajadores dedicados a ellas. Por un lado, los trabajadores rurales generalmente se encuentran alejados de los grandes centros urbanos en donde se localizan las mejores escuelas y hospitales, no cuentan con carreteras adecuadas para acceder rápidamente a las ciudades, etc., con lo cual se ven imposibilitados de obtener los beneficios derivados de la disponibilidad de estos servicios, hecho que será analizado más adelante. Por su parte, los trabajadores informales no cuentan con seguro de salud, lo cual restringe las posibilidades de acceder a servicios sanitarios.

La falta de educación es otro determinante de la pobreza, ya que está probado que a mayor nivel educativo es más elevado el ingreso de las personas y con ello, sus posibilidades de consumo. En este sentido, el clásico trabajo de Becker (1964) justifica la inversión en capital humano teniendo en cuenta el retorno que genera en términos de ingresos. Otros trabajos empíricos avalan esta postura; Lustig y Deutsch (1998), reconocen que los pobres tienden a formar parte de grupos familiares cuyo jefe de hogar tiene un nivel educativo bajo o nulo. Por su parte, en Sarghini y otros (2001), se corroboran ambos resultados para la provincia de Buenos Aires.

La imposibilidad de acceder a servicios de salud tiene una doble relación con la pobreza. Por un lado, los pobres sufren una mayor incidencia de las enfermedades, cuentan con una menor protección a través de los seguros médicos, y tienen mayores posibilidades de verse afectados por la desnutrición (sobre todo en el caso de los niños). Por otro lado, no contar con un estado saludable disminuye la posibilidad de asimilar conocimientos al mismo ritmo que una persona que se encuentra en plenitud física e imposibilita el desarrollo de determinados esfuerzos intelectuales y/o físicos, con lo que el individuo ve limitada la posibilidad de obtener mejores empleos y un mejor nivel de vida.

Además, la escasez de servicios básicos (falta de agua potable, electricidad, cloacas, etc.) conduce a la pobreza por dos vías. Por un lado, no contar con estos servicios deteriora la calidad de vida de una persona al incrementar su propensión a contraer ciertas enfermedades (vgr. transmisibles por el consumo de agua en mal estado). Por otro lado, los sectores que no disponen de servicios básicos difícilmente puedan emprender una actividad productiva con las mismas probabilidades de éxito que aquellos que sí tienen posibilidad de acceder a dichos servicios, con lo cual tienen mayores dificultades en la obtención de ingresos.

Un hogar que no posea activos físicos, como su propia vivienda, tenencia de tierras u otros bienes que le permitan obtener ingresos por rentas, tendrá una mayor probabilidad de ser pobre. No contar con dichos activos limita sus fuentes de ingresos solamente al esfuerzo de su trabajo, con lo cual disminuyen sensiblemente sus posibilidades de consumo.

Por otro lado, la imposibilidad de obtener crédito dificulta el acceso a ciertos activos físicos que podrían ayudar al individuo a emprender alguna actividad productiva. En este sentido, con frecuencia se observa que sectores como las microempresas o los propios trabajadores rurales que carecen de servicios financieros, no pueden prosperar en su negocio, lo cual suele conducir a una perpetuación de la pobreza a través de distintas generaciones.

Por último, como ya se hizo mención, el capital social se asocia con las vinculaciones que puedan tener ciertos actores con el resto de la sociedad. El Banco Mundial en su “Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza”, menciona que existe evidencia de que la facilidad con la que los individuos se insertan dentro de la comunidad a la que pertenecen, favorece su desempeño dentro de la sociedad y así facilita su progreso social (Banco Mundial; 2001). Por el contrario, la existencia de personas aisladas que no se integran a su comunidad, sea porque no disponen de capacidad para influir en las decisiones o porque directamente no son escuchados por las autoridades, es un caso típico de escasez de capital social que se traduce en una mayor probabilidad de ser pobre.

Ciertos aspectos demográficos también son determinantes de la pobreza. La asociación entre pobreza y ubicación geográfica del hogar, se basa principalmente en la distinción entre hogares localizados en áreas rurales y urbanas. Como los trabajadores agrícolas residen en áreas rurales, sufren las mismas privaciones que fueran mencionadas anteriormente (se encuentran alejados de los centros

educativos y sanitarios, no cuentan con servicios básicos, etc.).

El tamaño del hogar es considerado otro determinante de la pobreza y, en este caso, se observa una doble relación entre ambas variables. Por un lado, la existencia de muchos miembros por familia está asociada a un ambiente familiar que incentiva la fecundidad de madres y de hijas jóvenes. Por otro lado, en los hogares pobres existe un gran número de personas dependientes por cada una que trabaja, lo que se traduce en una menor educación, menor atención sanitaria y nutrición deficiente por niño. También suele relacionarse a la pobreza con familias de baja edad promedio, aunque este hecho está íntimamente relacionado con el tamaño del hogar (cuanto mayor sea la cantidad de personas que componen una familia, seguramente será más alto el número de niños pertenecientes a ella).

El género es otro de los factores que determinan la pobreza. Si bien las mujeres han logrado importantes avances en la mejora de su calidad de vida durante los últimos años, aún cuentan con menores oportunidades que los hombres. En este sentido, se destaca que las mujeres no disponen de las mismas posibilidades que los varones para acceder a buenos empleos, principalmente en los países en desarrollo (BID, 1998), lo cual afecta su nivel de ingreso y, por lo tanto, su calidad de vida.

Las migraciones también están asociadas con mayores niveles de pobreza. Esta situación ocurre porque los individuos sin oportunidades de empleo en una región determinada, deciden trasladarse hacia otras áreas que les posibiliten insertarse en el mercado laboral; como estas personas a menudo no cuentan con una capacitación suficiente, al establecerse en otra ciudad suelen tener inconvenientes similares o peores a los que tenían en su lugar de origen.

Otros determinantes de la pobreza. Con respecto a las conmociones, el BID (1998) menciona que las mismas incrementan notablemente la pobreza. Entre ellas, se destacan crisis políticas, económicas y desastres naturales. Generalmente, las crisis políticas y económicas suelen generar situaciones de malestar generalizado en la población, aumentar la inseguridad y repercutir negativamente en la situación económica de las familias. Por su parte, impactos naturales como terremotos, huracanes, etc.

son capaces de devastar ciertas zonas geográficas, las cuales terminan sufriendo la falta de servicios o activos básicos como agua potable, electricidad, alimentos, etc.

Por último, tanto la violencia social como familiar, recientemente han sido consideradas por los organismos internacionales, como factores que conducen a la pobreza. En este sentido, el BID⁹ entiende que la violencia social repercute negativamente sobre distintas características de una sociedad, tales como la confianza, las normas y las formas de asociación. A su vez, tiene incidencia en la mortalidad y morbilidad, producto de la violencia callejera. Por su parte, la violencia familiar repercute en mayores gastos en el cuidado de la salud y en los servicios judiciales que se requieren para tratarla. Ambos fenómenos pueden derivar en mayores niveles de pobreza por una doble vía; por un lado, se reducen las posibilidades de que prospere el país ya que en un ambiente conflictivo los agentes son más reacios a invertir, afectando tanto los niveles corrientes como los niveles futuros de pobreza. Por otro lado, los mayores gastos en que tienen que incurrir las familias, principalmente en reparaciones o adquisiciones de bienes (en situaciones de violencia social) y en atención de salud (ambos tipos de violencia), les restan espacio para acceder a otros bienes y servicios esenciales.

Si bien hasta aquí se describieron los efectos que cada uno de los factores enunciados tiene sobre la pobreza en forma aislada, en general los mismos se complementan, por lo que muchos hogares inmersos en este flagelo, poseen varias características de las mencionadas en esta sección. Este hecho evidencia el carácter multidimensional de la pobreza.

3. DIAGNOSTICO DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En esta sección se utilizarán: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares (ENGH), actualizaciones del Censo 1991 efectuadas por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y la Encuesta de Desarrollo Social (EDS). Las principales características de las mismas se resumen en el cuadro que se presenta a continuación.

⁹ Ver BID (1998).

CUADRO N° 3
FUENTES DE INFORMACION UTILIZADAS PARA EL DIAGNOSTICO
DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Fuentes de Información	Principales características
Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	La EPH se presenta para la mayoría de las capitales provinciales y otras ciudades importantes del país (actualmente en la provincia de Buenos Aires, además de La Plata se incluyen a los partidos del Conurbano, Bahía Blanca y Mar del Plata). En la mayor parte de los casos, la información es publicada dos veces al año (en los meses de mayo y octubre). Las áreas temáticas que cubre son las siguientes: características demográficas básicas (edad, sexo, estado civil, etc.), ocupacionales (condición de actividad, categoría ocupacional, tiempo trabajado, ingreso de la ocupación, antigüedad, cobertura, estabilidad de la ocupación, etc.), migratorias (lugar de nacimiento, de residencia anterior, período de ingreso al área, etc.) habitacionales (tipo de vivienda, cantidad de habitaciones, materiales de las paredes, servicios, etc.), educacionales (condición de alfabetismo, asistencia escolar, nivel educativo alcanzado, etc.) y variables referidas al ingreso (fuentes de ingreso monetario, montos de ingreso, ingresos en especie, etc.).
Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH)	En 1996-1997, el INDEC realizó, junto con las Direcciones de Estadísticas Provinciales de todo el país, la primera ENGH que tuvo alcance nacional urbano, con una muestra de 114 ciudades representando a 28 millones de habitantes, o sea al 96% de la población urbana de Argentina. Los objetivos de esta encuesta fueron: elaborar la estructura de ponderaciones del Índice de Precios al Consumidor, realizar comparaciones inter-regionales de precios, conocer la estructura del presupuesto de los hogares, el origen de los ingresos y su asignación a los distintos gastos, estimar las cantidades adquiridas de alimentos y bebidas, evaluar los niveles de vida de los hogares y facilitar la programación del gasto social, brindar insumos para las estimaciones de las cuentas nacionales, en particular, las cuentas del sector hogares, los niveles de actividad de ciertos servicios y la matriz de insumo producto. Las principales variables investigadas se refieren al gasto (de consumo como alimentos y bebidas, indumentaria, calzado, vivienda, etc. y otros gastos tales como regalos, donaciones, aportes a obras sociales, metales preciosos, títulos públicos y privados, etc.) y al ingreso (se consideran aquellos provenientes del trabajo de los miembros del hogar en calidad de asalariados y productores, los derivados de sus propiedades o empresas, las transferencias y la disposición de riqueza).
Censo 1991, actualizado por SIEMPRO	Proyecciones de NBI efectuadas en abril de 2002 por SIEMPRO a partir de estimaciones de la incidencia de la pobreza en los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, realizadas por el INDEC.
Encuesta de Desarrollo Social (EDS)	La EDS fue realizada entre 1996 y 1997 bajo la dirección del SIEMPRO y el INDEC en 109 centros urbanos de un total de 419 del universo muestreado. Dicho universo abarca a la población residente en localidades de 5.000 o más habitantes, que representa el 96% de la población urbana y el 83% del total. Los objetivos de la encuesta pueden resumirse en: realizar un diagnóstico social de Argentina, por regiones y grupos socioeconómicos; caracterizar las distintas dimensiones de las condiciones de vida de la población; identificar facetas de desigualdad social; estimar modalidades y grados de la vulnerabilidad y exclusión social asociados a las condiciones de vida de la población; medir grados de cobertura y focalización de las diferentes políticas sociales; y estimar los niveles de accesibilidad efectiva a los servicios sociales. Las principales variables investigadas se refieren al ingreso familiar y características demográficas de sus miembros. La misma también contiene preguntas que se refieren al uso de instituciones educativas de todos los niveles, centros de salud (hospitales públicos, salas de atención médica, clínicas privadas, etc.), la tenencia de agua corriente y cloacas, la construcción de viviendas subsidiarias, la recepción de asistencia alimenticia, la participación en programas de promoción, asistencia social y empleo y recolección de residuos.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y SIEMPRO.

A partir de datos del INDEC basados en la EPH y la ENGH, se observará la evolución de la pobreza en la provincia durante los últimos años. Luego, se analizará su distribución geográfica considerando como unidad de medida los municipios de la provincia (mapa de pobreza), para lo cual se utilizará como fuente de información la actualización del Censo 1991 efectuada por SIEMPRO. Por último, se avanzará en la descripción de las principales características de los pobres que habitan en la provincia, en base a la EDS.

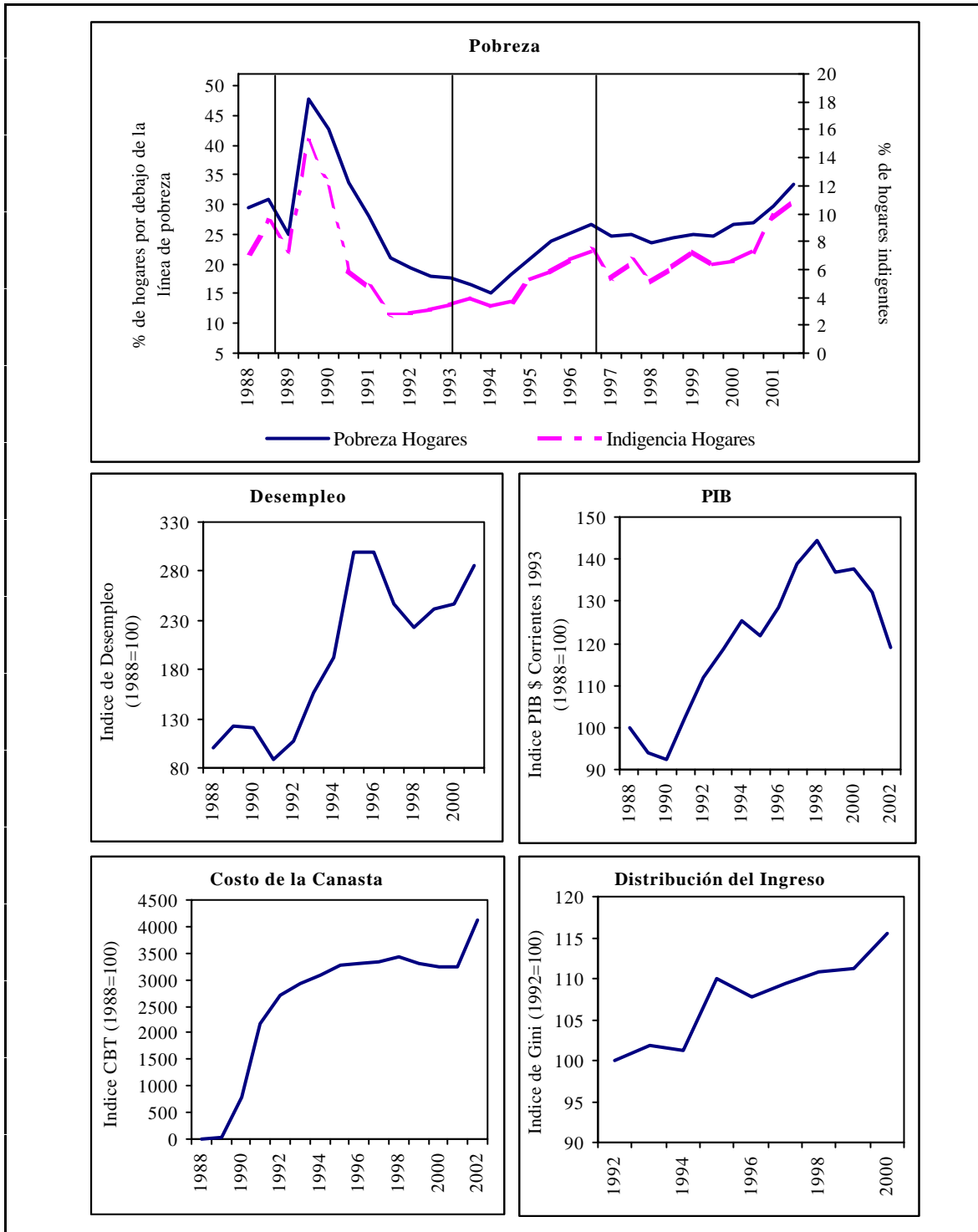
3.1. EVOLUCION DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA

Para observar la evolución de la pobreza en la provincia se utilizarán los dos métodos presentados al

inicio del presente capítulo: la Línea de Pobreza (que incluye la Línea de Indigencia) y el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Analizando la disponibilidad de datos sobre los dos tipos de mediciones, se encuentra que para el primero existe información suficientemente abarcativa sólo para los Partidos del Conurbano Bonaerense. En este sentido, el INDEC presenta datos de hogares por debajo de la Línea de Pobreza calculados a partir de la EPH desde 1988.¹⁰ No sucede lo mismo para el segundo de los métodos (NBI), debido a que los datos disponibles corresponden a estimaciones realizadas por SIEMPRO para el Gran Buenos Aires, unidad geográfica que incluye a Capital Federal (distrito que históricamente tuvo un nivel socioeconómico más elevado que el de la provincia), por lo que es de esperar que tales mediciones subestimen los niveles de pobreza en la provincia.

¹⁰ Si bien en las EPH también se presentan datos de los Aglomerados de La Plata, Conurbano, Mar del Plata y Bahía Blanca, dichas series incluyen solo información muy reciente.

GRAFICO N° 1
HOGARES POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA E INDIGENCIA
EN EL CONURBANO BONAERENSE



Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, EPH.

De acuerdo al comportamiento de los indicadores que señalan la proporción de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza e indigencia, y a los efectos de analizar más detenidamente la evolución de la pobreza en los partidos del Conurbano Bonaerense, el Gráfico N° 1 se separó en cuatro etapas.

La primera etapa se extiende desde 1988 hasta fines de 1989. Se caracteriza por un sustancial aumento de la pobreza, explicado fundamentalmente por fuertes incrementos en el nivel de precios. Habiendo fracasado los distintos planes de estabilización macroeconómica (Plan Austral y Plan Primavera), se observa cómo la hiperinflación afecta la CBT elevando la proporción de hogares pobres e indigentes a 47,8% y 15,2%, respectivamente.

La segunda etapa abarca el período de tiempo comprendido entre fines de 1989 y 1994. Se trata de un período de reducción de la pobreza, sin grandes alteraciones en la distribución del ingreso. La implementación del Plan de Convertibilidad en 1991, permitió alcanzar la estabilidad de precios y consecuentemente de la CBT. Además, la estabilidad macroeconómica lograda, condujo a un crecimiento importante del producto que, a pesar del fuerte crecimiento del desempleo, contribuyó a aliviar la pobreza y la indigencia, tanto en el ámbito nacional como en los Partidos del Conurbano Bonaerense.

La tercera etapa transcurre desde 1994 a 1998 y se caracteriza por reflejar un aumento de los niveles de pobreza hasta fines de 1996. A partir de allí, presenta una leve caída hasta el final de la etapa. Este performance tiene lugar en un contexto de aceleración del crecimiento del PIB (excepto durante el período de la crisis del Tequila) que coincide con un período de incremento de los niveles de desempleo hasta 1996 y su posterior caída. Asimismo, se observa una pequeña tendencia alcista en la CBT y un deterioro en los indicadores de distribución del ingreso, hasta 1995.

Sin embargo, se advierte que la reversión de la tendencia decreciente de la pobreza que tiene lugar desde fines de 1996, se detiene por las crisis que se desatan en el ámbito internacional (Crisis Asiática, Crisis Rusa y Crisis Brasileña) dando lugar a una cuarta etapa. Esta comienza en 1998 y se caracteriza por el crecimiento de los niveles de pobreza e indigencia, explicados fundamentalmente por la caída del PIB, conjuntamente con el incremento de los niveles de desempleo, una peor distribución del ingreso y aumentos en el valor de la CBT.

Si se analiza detalladamente la evolución de la proporción de hogares bajo la línea de pobreza e indigencia, se concluye que la pobreza coyuntural se

ubica en niveles históricos elevados, máxime si se considera que la economía no está atravesando por un período hiperinflacionario como el que tuviera lugar en 1989.

Respecto al indicador de pobreza estructural descrito anteriormente, se observa que la proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas fue cayendo desde comienzos de la década del '90 (aproximadamente un 26%) y, como es de esperar por su carácter estructural, presenta un comportamiento menos volátil que los indicadores de pobreza coyuntural.¹¹ Esto puede explicarse, al menos en parte, por la expansión del crédito hipotecario que tuvo lugar en la década pasada (cercana al 40%), que posibilitó la mejora de las condiciones de vivienda de la población. Sumado a esto debe considerarse que, producto de las reformas del Estado y del marco de estabilidad económica, se produjo una expansión de los servicios públicos a nivel nacional (del orden del 82% de acuerdo al indicador Sintético de Servicios Públicos presentado por el INDEC lo que implica, por ejemplo, una expansión de la red de agua potable y cloacas) y de la cobertura en educación (la cantidad de alumnos de todos los niveles creció un 61% en la provincia de Buenos Aires de acuerdo a la DGCyE). Todas estas variables son relevantes para la determinación de los hogares con NBI.

Sin embargo, a pesar de la caída gradual de la proporción de hogares pobres considerando el método de las NBI en el GBA, aún cerca del 9% de las familias no alcanzaba en octubre del 2001 a cubrir las necesidades básicas.

En resumen, puede afirmarse que la pobreza (medida a través de la Línea de Pobreza) aumentó y está en niveles altos en términos históricos, al tiempo que no debe dejar de mencionarse que el porcentaje de familias con NBI también sigue siendo muy elevado. En particular, de acuerdo a proyecciones realizadas por SIEMPRO, para el mes de Mayo de 2002 para el total del país, la proporción de hogares pobres e indigentes alcanzaría un nivel del 40,2% y del 15,4%, respectivamente.

3.2. DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA

Conocer la distribución geográfica de la pobreza es de suma importancia para determinar dónde deben

¹¹ Estos comportamientos son lógicos a luz de las advertencias realizadas anteriormente sobre las características del indicador y su evolución en el tiempo.

concentrarse los recursos, si se pretende mejorar el bienestar de la población de menores ingresos; para ello, resulta útil la confección de un “Mapa de Pobreza”.

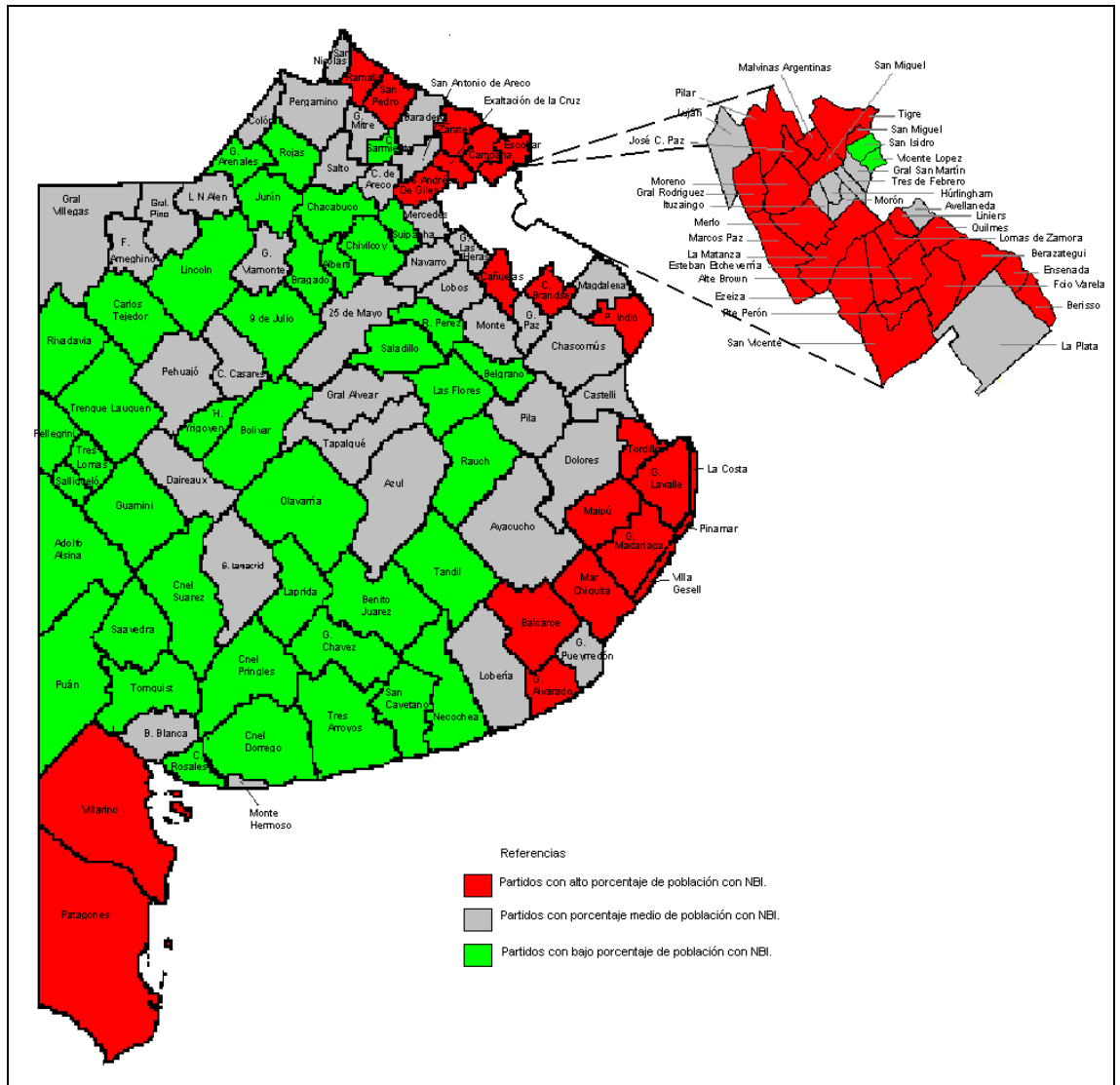
De acuerdo al Banco Mundial (2000), los mapas de pobreza son ordenamientos de zonas geográficas de un país o región a través de alguna medida que pretende reflejar el bienestar conjunto de los hogares (se puede utilizar la Línea de Pobreza, NBI, etc.). A través de la jerarquización de distintas zonas geográficas, de acuerdo a su condición social, es posible dimensionar espacialmente los niveles de pobreza que se registran y, combinado este ordenamiento con otros mapas disponibles (como por ejemplo, los de: establecimientos escolares, centros de salud, infraestructura, etc.), facilitar la toma de decisiones en cuanto a la orientación de los esfuerzos de contención social. El mapa de pobreza es además un instrumento que

contribuye a minimizar los errores en la asignación del gasto, como el que podría ocasionarse si se concentran recursos en una comunidad rica.

Para la construcción de un mapa de pobreza en la provincia de Buenos Aires, se dividió a los 134 municipios que la componen en tres grupos de acuerdo a la población con NBI que habita en cada uno de ellos (no se cuenta con información municipal de pobreza medida a través de la Línea de Pobreza). Estos se denominaron: Nivel Alto, Mediano y Bajo de pobreza.¹² En el Gráfico N° 2 se presenta el mapa de pobreza resultante. De su observación, se desprende que hay una marcada concentración geográfica de municipios pobres en la zona este de la provincia, al tiempo que se percibe una disminución gradual de la pobreza, conforme se desplaza el punto de observación desde el este al oeste.

¹² El nivel alto incluye a los 44 municipios de mayor pobreza de la provincia de Buenos Aires e implica municipios con un porcentaje de población pobre en un rango del 14,5 al 31%. El nivel medio, agrupa a 44 municipios en un rango de 10,7 a 14,3%; y finalmente, el nivel bajo muestra los 43 municipios de menor porcentaje de pobreza que representan un rango entre 4,7 y 10,7%.

GRAFICO N° 2
MAPA DE POBREZA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 2002



Fuente: elaboración propia en base a SIEMPRO.

Con el propósito de caracterizar a los municipios pobres de la provincia, se presenta el Cuadro N° 4, que se elaboró combinando la clasificación empleada en Garegnani y Moccerro (2000) que agrupa a los 134 municipios en 7 categorías (GBA, Grandes Centros del Interior, Centros Medianos, Moderadamente Rurales, Predominantemente Rurales, Exclusivamente

Rurales y Otros partidos de la Costa) de acuerdo a la actividad principal que se desarrolla y a la cantidad de habitantes que vive en cada uno de ellos con los datos proyectados por SIEMPRO, referentes al promedio de las NBI ponderadas por la cantidad de habitantes.¹³ Así, puede decirse que hay concentración de la pobreza en los partidos de la costa y en el GBA y que

¹³ Los municipios que pertenecen a cada categoría junto con los valores de las variables relevantes para la construcción del Cuadro se presentan en el Cuadro A.1 del Anexo.

además, la pobreza se relaciona en forma directa con el grado de urbanización del municipio: cuanto más urbano es el municipio, mayor es el porcentaje de su población bajo situación de pobreza.

Este último resultado contrasta con las conclusiones emitidas por la ONU en el Boletín sobre la erradicación de la pobreza (1999), en el que se asevera que

los pobres habitan mayoritariamente en las zonas rurales de los países en desarrollo y su sustento y empleo dependen en gran medida de la agricultura. De este modo, la provincia de Buenos Aires representaría un caso particular de economía en desarrollo y este hecho debe ser considerado a la hora del diseño de nuevas medidas tendientes a erradicar la pobreza.

CUADRO N° 4
NBI DE ACUERDO A LAS CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO. 2002

Partido	Población con NBI (en porcentajes)
Otros Partidos de la Costa	23,3
GBA	19,7
Grandes Centros del Interior	13,1
Centros Medianos	12,4
Predominantemente Rurales	12,3
Moderadamente Rurales	12,2
Exclusivamente Rurales	11,5

Fuente: elaboración propia en base a Garegnani y Moccerro y SIEMPRO.

Finalmente, en el Cuadro N° 5, se presentan las proporciones de individuos que viven bajo la línea de pobreza e indigencia, separando el análisis de acuerdo a si los individuos viven en el Conurbano o en el Interior de la Provincia. Como se desprende de su

observación, el Conurbano agrupa a una mayor proporción de pobres que el Interior, pero cuando se analiza el nivel de indigencia, la situación se revierte: la proporción de indigentes es mayor en el Interior que en el Conurbano.

CUADRO N° 5
LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
(Promedio 1996-1997)

	Buenos Aires		
	Conurbano	Interior	Total
No pobres	69,2%	72,3%	70,2%
Pobres*	30,8%	27,7%	29,8%
Indigentes	8,6%	9,4%	8,8%

Nota: * Incluye a los Indigentes.

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

3.3. CARACTERIZACION DEL POBRE BONAERENSE

Para poder mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos, es esencial conocer sus principales características y los problemas que enfrentan. Para ello, se realizará, en primer lugar, un análisis descriptivo de la información disponible utilizando estadísticas simples elaboradas a partir de la

Encuesta de Desarrollo Social¹⁴ siguiendo, en la medida de lo posible, la clasificación presentada en el

¹⁴ Si bien ya ha sido mencionado, debe resaltarse que la citada encuesta se llevó a cabo durante los años 1996 y 1997 por lo cual toda esta sección hace referencia a las condiciones de vida de ese período. Además, la encuesta fue realizada en localidades mayores a 5.000 habitantes por lo cual las conclusiones a las que se arribe en esta sección se referirán únicamente a la población urbana de la Provincia.

apartado 2 de este capítulo en el que se hizo referencia a los determinantes de la pobreza.¹⁵ En segundo lugar, se intensificará la rigurosidad del análisis mediante la especificación de un modelo econométrico que permitirá controlar el efecto de una variable, en particular a través del resto de las variables explicativas incluidas en el modelo. Obtendremos así un efecto “más puro” de la variable estudiada que el proporcionado por el análisis no condicionado.

3.3.1. Análisis no condicionado

Con relación al primer grupo de factores y más específicamente con referencia a las condiciones laborales, si bien la mayor parte de los pobres están empleados (70%), el 67% de los mismos se desempe-

ña en el sector informal de la economía (proporción mucho mayor que para los no pobres).¹⁶ Bajo el mismo orden de análisis, si se considera la tasa de desempleo abierto, la misma alcanza el 15% de la PEA pero al recalcularla teniendo en cuenta únicamente a los pobres, dicha cifra se duplica. Una situación similar se verifica con respecto a la tasa de subocupación.¹⁷ Por otro lado, el 75% de los empleados que viven bajo condiciones de pobreza, realizan tareas en relación de dependencia, es decir, percibe un salario a cambio de su trabajo.

Esta última situación contrasta con lo que suele suceder en el resto de América Latina, como por ejemplo en Méjico y Nicaragua, donde la probabilidad de ser pobres es mayor entre quienes trabajan por cuenta propia que entre quienes son asalariados (Lustig y Deutsch, 1998).

CUADRO N° 6
CONDICION LABORAL SEGUN NIVEL DE POBREZA. 1996-1997

	Pobres	No pobres	Total
Ocupados	70,1%	89,5%	85,0%
Subocupados	22,3%	15,8%	17,3%
Desocupados	29,9%	10,5%	15,0%
PEA	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

En lo que respecta al acceso a la educación, a la salud y a otros servicios públicos, también es posible obtener algunas conclusiones interesantes. En el Cuadro N° 7 puede corroborarse que la mayoría de los pobres poseen un nivel bajo de educación.¹⁸

Además, aunque no se observa en el cuadro, estas personas pertenecen a familias cuyo jefe de hogar también tiene un bajo nivel educativo (73% del total de pobres). Por otro lado, en el mencionado cuadro también se observa que las mujeres pobres

¹⁵ Recuérdese que allí se distinguieron tres grupos de factores: escasez de activos claves, aspectos demográficos y otros determinantes (como ciertas conmociones políticas, económicas y desastres naturales).

¹⁶ Se considera informal toda actividad económica que se lleva a cabo sin el cumplimiento de las obligaciones que impone la regulación vigente (Gerxhani, 1999). Por simplicidad, en este trabajo se consideró que un trabajador está empleado en el sector informal cuando no se aplican los descuentos jubilatorios pertinentes.

¹⁷ Esta se calcula como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa (INDEC). Por población subocupada se entiende a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales de manera involuntaria.

¹⁸ Se dice que una persona tiene un nivel de educación bajo cuando como máximo posee la primaria completa. Tiene un nivel medio cuando posee el secundario completo o terciario incompleto, y un nivel alto si finalizó el nivel terciario o comenzó la universidad.

están relativamente más educadas que los hombres. Este resultado es opuesto al encontrado en la mayoría de los países de América Latina donde, por lo general, las primeras presentan mayores falencias educativas (BID, 1998). Otro dato importante que

contrasta con la realidad latinoamericana, es que la proporción de niños pobres en edad escolar (entre 6 y 12 años) que no asiste a la escuela, es muy pequeña, siendo tan sólo el 0,6% (aunque para los no pobres es 0%).

CUADRO N° 7
NIVEL DE EDUCACION, DE POBREZA Y GENERO. 1996-1997
(Mayores de 20 años)

	Pobres			No pobres		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Bajo	70,6%	69,4%	70,0%	44,2%	47,9%	46,2%
Medio	26,6%	27,0%	26,8%	39,8%	34,8%	37,1%
Alto	2,8%	3,6%	3,3%	16,1%	17,3%	16,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

En lo referido a la utilización de los servicios de salud, el patrón de uso varía según los niveles de pobreza y se hace especialmente notorio en el caso de las mujeres embarazadas. En general, los pobres, en comparación con quienes no lo son, consultan en menor proporción a los médicos (acuden más a familiares o se automedican).¹⁹ Particularmente, en el caso de las mujeres embarazadas, o bien no hacen controles pre y posparto o lo hacen en menor medida que sus pares no pobres. También se hallan diferencias llamativas en cuanto a la población que

utiliza algún tipo de seguro médico: sólo el 30% de la población pobre cuenta con él, mientras que el 74% de los no pobres no dispone del servicio. Esto último explica, en parte, el mayor aprovechamiento que hacen los pobres de los servicios públicos de salud, dado que lo emplean como sustituto del seguro médico (Sarghini y otros, 2002). En contraste con todo lo anterior, no se verifican diferencias significativas en referencia al cumplimiento de los planes de vacunación entre la población pobre y quienes no lo son.

CUADRO N° 8
CONTROL MEDICO DURANTE EL EMBARAZO
SEGUN NIVEL DE POBREZA. 1996-1997

	Pobres	No pobres	Total
Médico	91,3%	98,1%	95,0%
Otro	8,7%	1,9%	5,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

Por otra parte, se observa que los pobres no presentan barreras físicas importantes para acceder a otros servicios públicos, ya que la mayoría vive a menos de 9 cuadras de un transporte público (99%), una escuela pública primaria (88%); un centro de salud (62%); y a menos de 3 Km. de una escuela

pública secundaria (90%), una comisaría (85%) y un hospital público (74%). Además, su situación no es muy distinta a quienes no son pobres. Sin embargo, como puede observarse en el Cuadro N° 9, la posibilidad de acceso a ciertas prestaciones públicas es relativamente menor a la que tienen los no pobres.

¹⁹ Este resultado es avalado por la experiencia internacional. Ver por ejemplo, BID (1998) o Zarzavilla de Jarpa y Becerra (1998).

CUADRO N° 9
ACCESO EFECTIVO A SERVICIOS PUBLICOS
POR HOGAR SEGUN CONDICION DE POBREZA. 1996-1997

	Pobres	No pobres
Energía eléctrica	99,3%	99,8%
Agua dentro de la vivienda	59,6%	96,3%
Desagote del agua en cloacas o cámara séptica	37,1%	63,0%
Gas natural o en red para cocinar	38,7%	70,0%

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

En materia de vivienda se observa que si bien los pobres suelen ser propietarios del lugar donde viven, en la mayor parte de los casos se trata de viviendas precarias.²⁰ Más específicamente, mientras el 70% de los pobres son propietarios, aproximadamente el 60% de las casas son de mala calidad. Además, de la encuesta se desprende que una proporción considerablemente menor de individuos pobres tuvo acceso a crédito para poder adquirirla. Completando las estadísticas anteriores, es interesante resaltar que los pobres presentan un mayor índice de hacinamiento, siendo el mismo de 1,3 personas por cuarto (excluyendo el baño y la cocina) en comparación con el de los no pobres que es de sólo 0,6. También se observa la existencia de una mayor proporción de hogares bajo hacinamiento crítico²¹ entre quienes viven bajo la línea de pobreza (6% de los hogares pobres en comparación con el 0,6% para los no pobres).

Con el objeto de avanzar en el análisis de los factores determinantes de la pobreza, serán examinados los aspectos demográficos mencionados en el apartado 2 de este capítulo, excepto la localización geográfica que ya fue analizada en la sección anterior.

En el Gráfico N° 3 se muestran las pirámides poblacionales para la provincia, diferenciando a la población pobre de la que no lo es. Del mismo puede deducirse que, conforme se reduce *la edad* de la población, se incrementa la proporción de pobres, es decir, la tasa de pobreza de los más jóvenes es mayor que la de los otros grupos. Esto puede visualizarse

gráficamente dado que la pirámide poblacional de los pobres posee la forma de “Torre Eiffel” (excesiva concentración de los pobres en las franjas de menores edades), mientras que la correspondiente a quienes no son pobres tiene la forma habitual de “campana”, con lo que la participación de las diferentes franjas de edades se va reduciendo lentamente a medida que aumenta la edad (existe una distribución más homogénea de la población entre las diferentes grupos etarios). La explicación de esta situación puede aproximarse por dos vías. En primer lugar, en general, las familias pobres tienen más hijos que las no pobres por lo que son más numerosas. Así, el *tamaño del hogar* pobre (6,1 individuos) es más grande y cuenta con mayor número de niños (primeras dos franjas de la pirámide) que el hogar no pobre (4,2 individuos). Este efecto actúa aumentando la base de la pirámide de los pobres.²² Por otro lado, la esperanza de vida de estos últimos es menor, lo que se traduce en una más rápida reducción de la concentración en las franjas de edades superiores que en el caso de los no pobres.

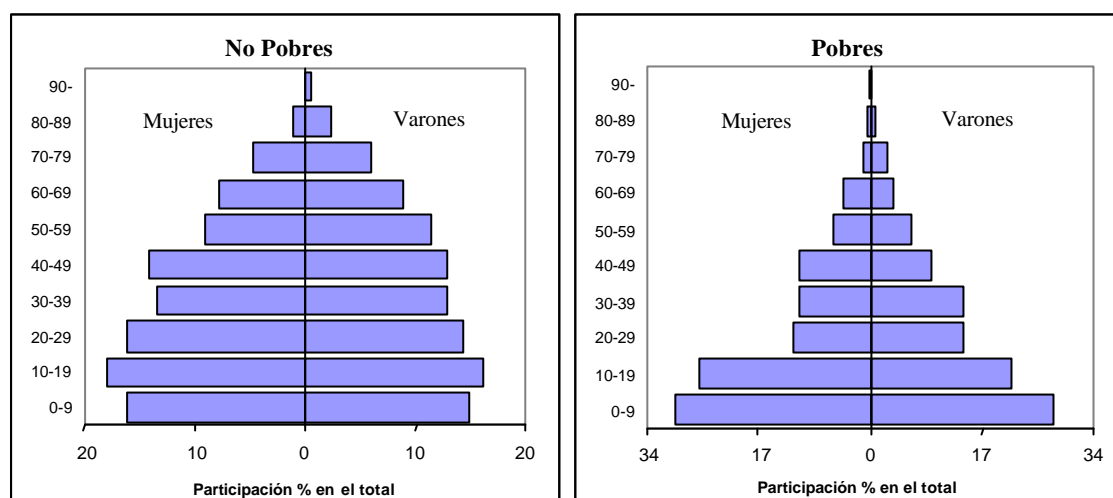
Con respecto al género, si bien en la provincia las mujeres son más numerosas que los varones, existe una mayor cantidad de hombres que viven bajo la línea de pobreza. Así, mientras que la tasa de pobreza para las primeras es del 27,6%, entre los varones asciende al 32,2%. Esta situación contrasta con lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, donde la incidencia de la pobreza es mayor sobre las mujeres (BID, 1998).

²⁰ Se entiende por vivienda “precario” a aquellas viviendas que tienen alguna de las siguientes características: está ubicada en una “villa de emergencia” o asentamiento; es una casilla o rancho; el piso es de ladrillo suelto o tierra; el techo es de cartón o paja; no tiene baño o el mismo no tiene descarga de agua; las paredes exteriores son de adobe, chapas, cartón o deshechos; o no tiene energía eléctrica.

²¹ Hogares con más de tres personas por cuarto sin considerar la cocina y el baño.

²² La evidencia internacional va en el mismo sentido al señalar que las familias pobres tienden a ser numerosas.

GRAFICO N° 3
PIRAMIDE POBLACIONAL SEGUN CONDICION DE POBREZA
PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1996-1997



Fuente: elaboración propia en base a EDS.

Si se combina la estructura poblacional por edad y sexo de los jefes de hogar, puede verse que los pobres tienden a ser hombres de entre 30 y 49 años (47%). Además, la proporción de mujeres que son jefes de hogar se reduce sensiblemente al pasar de una familia no pobre a una que sí lo es. En estrecha

relación con lo anterior, debe destacarse que el promedio de edad del jefe del hogar es menor en las familias pobres que en las no pobres (46,1 y 50,7 años respectivamente), situación que se agudiza entre las mujeres (50,9 y 58,1 años, respectivamente).

CUADRO N° 10
ESTRUCTURA POBLACIONAL DE LOS JEFES DE HOGAR DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES SEGUN CONDICION DE POBREZA. 1996-1997

	Pobres		No pobres	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
0-29	8%	2%	7%	1%
30-39	23%	4%	16%	2%
40-49	24%	4%	19%	3%
50-59	13%	4%	13%	6%
60-69	9%	3%	11%	5%
70-99	4%	3%	8%	7%
Total	81%	19%	75%	25%

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

Para finalizar con el análisis y en relación a las migraciones, es destacable la alta movilidad geográfica existente en la provincia. La Encuesta permite ver que el 61% de los pobres son oriundos de la localidad en donde viven actualmente, mientras que el 39% restante son inmigrantes (17% de otras provincias,

17% de otra localidad de la misma provincia y 5% del extranjero).

Como conclusión y a modo de resumen debe decirse que, según la información que se desprende de la Encuesta de Desarrollo Social, en general, las personas que viven por debajo de la línea de pobreza y

están en condiciones de trabajar, son subocupados y se desenvuelven en el sector informal de la economía o están desempleados. Además, tienen un bajo nivel educativo, no suelen tener cobertura médica y su patrón de uso de los servicios de salud y otros servicios públicos, es bajo en relación al de los no pobres. Por otro lado, son propietarios de la vivienda donde habitan, pero las mismas suelen ser "precarias", verificándose además una alta tasa de

hacinamiento. En cuanto a los aspectos demográficos, debe decirse que la pobreza en la provincia se encuentra sesgada hacia los más jóvenes (principalmente los hombres), y que, en muchos casos, se trata de personas que han migrado desde otras ciudades y países. En el Cuadro N° 11, se resumen las principales características antes descriptas (para tener un mayor grado de detalle, deben consultarse los Cuadros A.2 y A.3 del anexo).

CUADRO N° 11
CUADRO RESUMEN: CARACTERIZACION DEL POBRE BONAERENSE

Oportunidades laborales
Si bien la mayor parte de los pobres poseen trabajo (70,1%), los problemas de pobreza son mayores cuando existen problemas de empleo. Esto se hace visible en que las tasas de desempleo (29,9%) y subempleo (22,3%) crecen entre los pobres. Además, la mayoría se desempeña en el sector informal (67,2%).
Educación
La mayor parte de los pobres tienen un nivel de educación bajo (70,0%) y pertenecen a un hogar cuyo jefe también presenta una instrucción baja (72,6%). Sin embargo, existe una alta tasa de inscripción en los niños en edad escolar (99,4%).
Salud
Se verifican diferencias importantes entre pobres y no pobres en cuanto al acceso a servicios de salud, sobre todo en las mujeres embarazadas (91,3% consultó a un médico). Sin embargo, no se registran diferencias significativas en cuanto al cumplimiento de los planes de vacunación. En general, los pobres no poseen ningún tipo de seguro médico (70,0%).
Servicios básicos
Los pobres no presentan barreras físicas importantes para acceder a servicios básicos ya que la mayoría viven a menos de 9 cuadras de un transporte público (99%), una escuela pública primaria (88%); centro de salud (62%); y a menos de 3 Km. de una escuela pública secundaria (90%), una comisaría (85%), un hospital público (74%). Sin embargo, la posibilidad de acceso a ciertas prestaciones públicas (energía eléctrica 93%, agua corriente 60%, cloacas 37%, y gas 39%) es relativamente menor a la de los no pobres.
Activos físicos
La mayor parte de los pobres son propietarios de vivienda (70,4%). Sin embargo, en su mayoría estas viviendas son "precarias" (60,0%). Además, los pobres presentan una mayor tasa de hacinamiento que quienes no los son, así como una mayor proporción de hogares que viven bajo hacinamiento crítico (6,1%).
Migraciones
Aproximadamente el 40% de los pobres no nacieron en la localidad en la que viven actualmente, lo cual es un indicador de la alta movilidad geográfica.
Edad
Los problemas de pobreza se hacen relativamente mayores a medida que disminuye la edad de los individuos (52,6% son menores de 18 años).
Género
Pese a que en la Provincia existe una mayor proporción de mujeres (51,1%), la cantidad de hombres bajo la línea de pobreza es más grande (52,7%).
Jefe de hogar: combinación género y edad
Casi el 50% de los jefes de hogares de las familias pobres, son hombres de entre 30 y 49 años.

Nota: los datos entre paréntesis se refieren siempre a la población pobre.

Fuente: elaboración propia en base a la EDS.

3.3.2. Modelo Probit

El objetivo de este apartado es profundizar el estudio del fenómeno de la pobreza en la provincia de Buenos Aires, mediante la aplicación de técnicas econométricas que permitirán cuantificar y verificar algunos de los resultados obtenidos anteriormente. En particular, se estimará un modelo para la probabilidad de que un individuo sea pobre. La construcción del modelo que se presenta, fue realizada sobre la base de los factores determinantes de la pobreza y las limitaciones que impone el cuestionario de la EDS 1997. Se utilizan como variables explicativas, una serie de características de la familia a la cual pertenecen los individuos de la muestra, características per-

sonales de los mismos, así como también cuestiones vinculadas al lugar donde viven.

Más precisamente, se utiliza un modelo probit con la siguiente especificación:

$$\text{Pobre}_i = \Phi(X\beta) + u_i$$

donde $X\beta = \beta_0 + \beta_1\text{Edumed}_i + \beta_2\text{Edualt}_i + \beta_3\text{Naccsalu}_i + \beta_4\text{Sagusan}_i + \beta_5\text{Selectri}_i + \beta_6\text{Credg}_i + \beta_7\text{Credv}_i + \beta_8\text{Edujhm}_i + \beta_9\text{Edujha}_i + \beta_{10}\text{Jhh}_i + \beta_{11}\text{Interior}_i + \beta_{12}\text{Miembros}_i + \beta_{13}\text{Edad}_i + \beta_{14}\text{Hombre}_i + \beta_{15}\text{Migpro}_i + \beta_{16}\text{Migpali}$; $\Phi(\cdot)$ es la función de probabilidad normal estándar; y Pobre_i es la probabilidad de que el individuo sea pobre. Los resultados obtenidos se resumen en el Cuadro N° 12.

²³ En el modelo se encuentran las variables Edumed (=1 si el individuo alcanzó como máximo nivel educativo un nivel medio), Edualt (=1 si el individuo alcanzó como máximo un nivel alto de educación), Naccsalu (=1 si el individuo tiene dificultades para acceder a un centro de salud), Sagusan (=1 si el individuo tiene acceso al servicio de agua y saneamiento), Sgas (=1 si el individuo tiene acceso al Servicio de Gas), Selectri (=1 si el individuo tiene acceso al Servicio Eléctrico), Credg (=1 si el individuo tiene la capacidad de afrontar un gasto inesperado a través de un crédito), Credv (=1 si el individuo accedió a un crédito para la compra de vivienda), Edujhm (=1 si el individuo vive en un hogar en el que el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar es medio), Edujha (=1 si el individuo vive en un hogar en el que el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar es alto), Jhh (=1 si el jefe de hogar del hogar donde vive el individuo es de género masculino), NGBA (=1 si el individuo no vive en el el Gran Buenos Aires), Miembros (indica el número de miembros que viven en el hogar), Edad (cantidad de años que tiene el individuo), Hombre (=1 si el género del individuo es masculino), Migpro (=1 si el individuo es inmigrante de otra provincia), Migpal (=1 si el individuo es inmigrante de un país limítrofe).

CUADRO N° 12
FACTORES QUE AFECTAN LA PROBABILIDAD DE SER POBRE

Pobre	Estimación del modelo			Efectos Marginales		
	Coef.	Std. Err.	Z	DF/dx	Std. Err.	X-Media
Eduimed*	-0.1650807	0.0348239	-4.74	-4.7%	0.0097384	0.305192
Edualt*	-0.4587998	0.077649	-5.909	-11.5%	0.0159194	0.100483
Naccsalu*	0.0650181	0.0355455	1.829	1.9%	0.0107462	0.243523
Sagusan*	-0.1659966	0.0339123	-4.895	-4.9%	0.0101122	0.55364
Sgas*	-0.4021491	0.0369303	-10.889	-12.9%	0.0127017	0.795981
Selectri*	-0.350668	0.1127955	-3.109	-11.6%	0.0408656	0.984435
Credg*	-0.4922758	0.037061	-13.283	-13.2%	0.0088857	0.27613
Credv*	-0.1787978	0.0529533	-3.377	-5.0%	0.0138958	0.11851
Eduijhm*	-0.3402559	0.035541	-9.574	-9.5%	0.0093849	0.310117
Eduijha*	-0.9352232	0.0685509	-13.643	-20.1%	0.009532	0.134272
Jhh*	-0.3283137	0.040862	-8.035	-10.4%	0.0138498	0.828293
NGBA*	0.0306196	0.0321005	0.954	0.9%	0.0094019	0.635701
Miembros	0.1333029	0.0069615	19.149	3.9%	0.0020709	4.66013
Edad	-0.0088019	0.0007865	-11.192	-0.3%	0.0002309	32.2837
Hombre*	0.0866504	0.0300368	2.885	2.6%	0.0088771	0.480839
Migpro*	0.1363403	0.043029	3.169	4.2%	0.0135822	0.149345
Migpal*	0.3077467	0.1008997	3.05	10.0%	0.0358243	0.018717
_cons	0.2960521	0.1277882	2.317			
Número de Observaciones			10151			
Chi2(17)			2445.45			

Nota: * Se trata de una variable binaria que toma valor 1 en el caso que el individuo presente esa característica y en cualquier otro caso.

Fuente: elaboración propia en base a EDS.

En los modelos de elección binaria como el que se presenta aquí, sólo el signo de los coeficientes tiene interpretación económica (no así su magnitud). Es por ello que se presentan (además de la estimación del modelo) los efectos marginales (dF/dx) de las distintas variables en la probabilidad de ser pobre; éstos últimos sólo tienen sentido si la variable resulta estadísticamente significativa. En particular, los coeficientes presentados hacen referencia al cambio en la probabilidad de ser pobre ante una variación infinitesimal en el valor de la variable explicativa, considerada para un individuo con valores promedio de dichas variables explicativas. El valor del efecto marginal de las variables binarias que se presentan en el Cuadro N° 12, representa el cambio en la probabilidad de ser pobre ante un cambio discreto (de 0 a 1) en el valor de la variable considerada.

Así, las conclusiones más importantes que se pueden obtener para un individuo con valores promedio de las variables explicativas, son:

Variables referentes a la escasez de activos clave:

- Confirmando lo predicho en la teoría, la **educación** es un factor que reduce la probabilidad de ser pobre. Quienes alcanzaron una educación media tie-

nen una menor probabilidad de ser pobres (4,7%), frente a quienes tienen un nivel educativo bajo, mientras quienes han alcanzado una educación alta, la reducen 11,5%.

- Con referencia al **acceso a centros de salud**, se observa que las dificultades para el acceso contribuyen a la probabilidad de que un individuo sea pobre en un 1,9%. Esto se encontraría en línea con la idea presentada anteriormente, de que quienes tienen dificultades en el acceso a los centros de salud padecen de enfermedades y problemas de nutrición que pueden influir sobre las capacidades productivas de los individuos y, consecuentemente, con la pobreza.

- Los hogares provistos con servicios de **agua y saneamiento, gas y electricidad** reducen la probabilidad de que el individuo que habita en él, sea pobre (4,9%, 12,9% y 11,6% respectivamente) reforzando la idea de que estos servicios hacen más fácil la vida de los individuos (por ejemplo, la disponibilidad de agua potable reduce la probabilidad de contraer enfermedades) contribuyendo a una mayor productividad.

- Las posibilidades de **acceso al crédito** reducen la probabilidad de que un individuo sea pobre. En especial quienes son capaces de acceder a un crédito

para afrontar gastos inesperados, tienen una menor probabilidad de ser pobres (5,0%) que aquellos que no la tienen y quienes tienen capacidad de acceder a un crédito para vivienda tienen una menor probabilidad de ser pobres (13,2%).

- El modelo refuerza la asociación entre pobreza y **educación del jefe de hogar** señalada por Lustig y Deutsch (1998). Que un individuo viva en un hogar cuyo jefe haya logrado una educación media, reduce la probabilidad de ser pobre en un 9,5% en comparación con los individuos que viven en hogares cuyo jefe de hogar alcanzó un nivel de educación bajo. Frente al mismo grupo de comparación, que el jefe de hogar haya alcanzado una educación alta reduce en un 20,1% la probabilidad de ser pobre.

- Los individuos que habitan en hogares cuyo **jefe es hombre** tienen una menor probabilidad de ser pobres (10,4%), por lo que resultaría conveniente la asistencia de los hogares con jefe de hogar mujer.

Variables referentes a aspectos demográficos:

- A partir del control efectuado por el resto de las variables incluidas en el modelo, no es posible afirmar que existan diferencias en cuanto a la probabilidad de que un individuo sea pobre de acuerdo al **lugar donde vive**. La variable NGBA que señala si el individuo vive en el interior de la provincia o en el Gran Buenos Aires (excluido Capital Federal), resulta estadísticamente no significativa. Así no se justificaría realizar asistencialismo diferencial, teniendo en cuenta esta característica de los individuos.

- A medida que el **tamaño del hogar** se incrementa (medido por el número de miembros que viven en un mismo hogar), la probabilidad de ser pobre aumenta un 3,9%, reforzando de este modo la presunción teórica presentada anteriormente, que vinculaba el tamaño del hogar con un mayor número de personas dependientes por trabajador.

- A medida que la **edad** aumenta, la probabilidad de que un individuo sea pobre cae un 0,3%, confirmando las observaciones realizadas en el análisis no condicionado.

- El modelo señala que existe diferencia por **género**. Paradójicamente a lo que indica la teoría, en cuanto a las menores oportunidades para las mujeres en los países en desarrollo, es un 2,6% más probable que los hombres sean pobres que las mujeres.

- Las **migraciones** alteran la probabilidad de ser pobre. Las migraciones desde otras provincias o de países limítrofes incrementan en un 4,2% y en un 10,0% respectivamente, la probabilidad de ser pobre. La lógica de este comportamiento puede encontrar

explicación si se considera la existencia de asimetrías de información respecto a las oportunidades que perciben los individuos en referencia a las condiciones de vida que tienen lugar en otra provincia o país.

4. RESUMEN

En este primer capítulo se mostró que la pobreza constituye uno de los principales males que puede aquejar a un individuo y a una sociedad, y se argumentó que la misma constituye un fenómeno muy complejo.

En este sentido, surgen claramente dos líneas de análisis. Desde una perspectiva coyuntural, una herramienta útil para medir la pobreza, es el denominado método de la Línea de Pobreza que tiene en cuenta tanto el consumo como el ingreso de los individuos. Por otra parte, el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas constituye un método que mide directamente la imposibilidad de ciertos sectores de contar con algunos bienes o servicios considerados esenciales. Mediante la utilización de ambas metodologías, se encontró que el problema de la pobreza es de una gran magnitud en la provincia de Buenos Aires, ya que los hogares pobres medidos a través del método de la Línea de Pobreza se encuentran en niveles muy cercanos a los máximos históricos; en tanto que aquellos con Necesidades Básicas Insatisfechas, a pesar de mostrar una caída durante la década de los '90, aun representan una importante fracción del total.

Un diagnóstico más detallado además encontrar algunas particularidades acerca de la localización geográfica y ciertas características específicas de los pobres. En primer lugar, se observó que la pobreza se manifiesta con mayor intensidad en los partidos del este de la provincia, particularmente en los partidos de la Costa y en el Gran Buenos Aires; en tanto que la falta de oportunidades laborales, el bajo nivel educativo, la falta de cobertura de salud, la imposibilidad de acceder a servicios básicos (electricidad, agua corriente, cloacas, gas, etc.) y la precariedad de las viviendas en las que habitan, son las características relevantes de los hogares pobres bonaerenses. Además, se ha avanzado en la identificación de los determinantes de la pobreza, resaltando la importancia de la educación no sólo por su influencia sobre el nivel de vida propio sino también del grupo familiar futuro. Ante este complejo panorama, en el capítulo siguiente se comenzarán a plantear las alternativas disponibles, tendientes a ayudar a combatir este preocupante flagelo.

Capítulo 2

Programas Asistenciales Focalizados para combatir la Pobreza

Para lograr un alivio temporal del problema de la pobreza y, al mismo tiempo, promover una solución de más largo plazo, en los últimos años el énfasis de la política social se ha orientado hacia los programas de asistencia social condicionados. Su objetivo consiste no sólo en paliar la pobreza corriente, sino también en incrementar la acumulación de capital humano de los que menos tienen y así fomentar su autosuficiencia futura.

En teoría, estos programas pretenden concentrarse en grupos de la población bien definidos, a fin de aumentar el impacto de las políticas con el menor costo fiscal posible. Por ello, resulta crucial lograr que los planes alcancen efectivamente a los individuos de menores ingresos, esto es, que tengan una correcta focalización. En el resto de este capítulo, la atención se centrará en aspectos teóricos relacionados con el diseño de los programas de asistencia social focalizados. En particular, se analizarán cuestiones como los objetivos generales de tales programas, las diferentes maneras en las que pueden seleccionarse los beneficiarios, la forma en que deben ser administrados y financiados y, por último, los mecanismos disponibles para evaluar su eficiencia en la reducción de la pobreza (en la literatura sobre el tema, esto se denomina “evaluación de impacto”). El capítulo finaliza con algunas reflexiones generales.

1. PROGRAMAS FOCALIZADOS PARA COMBATIR LA POBREZA

Antes de comenzar con el análisis de los programas focalizados de combate de la pobreza, resulta necesario definir “focalización”. De aquí en más se entenderá por tal concepto, a la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada, a la que se quiere llegar con determinado programa o proyecto (Berner y otros, 2001),²⁴ de modo que un “programa focalizado

de lucha contra la pobreza” tendrá el objetivo último de aumentar el nivel de vida de los grupos más carenciados de la sociedad (Gasparini, 2001).

Para lograr una correcta focalización, los encargados del diseño del proyecto deben definir tres cuestiones de relevancia. En primer lugar, es necesario establecer con claridad quiénes formarán parte de la población a beneficiar. En segundo lugar, dado que estos programas siempre incluyen algún tipo de transferencia, se requiere seleccionar el mecanismo por el cual éstas se harán efectivas. Por último, debe decidirse si tales programas apuntarán a fomentar la autosuficiencia o sólo a brindar asistencialismo.

Sobre los dos últimos puntos existe un extenso debate en la literatura. Resulta evidente que la conformación del grupo de beneficiarios dependerá de las prioridades establecidas por aquellos encargados de diseñar el programa. Sin embargo, la literatura ha enfatizado la importancia de focalizar los recursos en las mujeres y en los niños de las familias más pobres, como medio para alcanzar una mayor eficiencia del programa (ver por ejemplo BID (1998)). Por lo general, se reconoce que a medida que se logra un aumento del nivel educativo de la mujer, también se alcanzan mayores niveles de educación y nutrición de los hijos. Además, la teoría sugiere que las mujeres utilizan más eficientemente los recursos del hogar que los hombres, debido a que dedican una mayor cantidad de tiempo a las tareas hogareñas y al cuidado de sus hijos (Gasparini, 2001). Una mayor focalización de los programas en los niños (por ejemplo, en guarderías), incrementa el tiempo disponible para que las madres trabajen fuera del hogar y, a la vez, contribuye a aumentar su rendimiento escolar, incrementando de ese modo las posibilidades de que los menores alcancen un mejor nivel de vida en el futuro. Más aún, el gasto en los niños es la inversión social que mayor retorno posee: los menores de edad tienen un período de tiempo prolongado para aprovechar los beneficios que surgen de una mayor nutrición, salud y educación.

Con relación a los mecanismos para hacer efectivas las transferencias, existen básicamente dos alternativas: en efectivo o en especie. Las transferencias en dinero constituyen el mejor mecanismo, si el objetivo perseguido es incrementar el bienestar de los

²⁴ Nótese que la focalización tiene sentido sólo cuando la población no es del todo homogénea ya sea en aspectos socioeconómicos, étnicos, de género, etc. y cuando se pretende que determinado programa beneficie en forma puntual a determinado grupo.

beneficiarios; al recibir recursos líquidos, los individuos pueden elegir qué bienes consumir y en qué cantidad hacerlo (algo que no es posible con transferencias en especie). A su vez, esta alternativa es relativamente más fácil de administrar, ya que elimina la necesidad de comprar bienes para luego transferirlos, reduciendo los costos operativos y aliviando posibles problemas de corrupción con proveedores (Gasparini, 2001). Por otro lado, uno de los principales argumentos que favorece las transferencias en especie, es la existencia de ciertos bienes considerados “meritorios”. En estos casos, se justifica que el Estado asuma una actitud “paternalista” y decida qué tipo de bienes debe consumir el beneficiario. Además, las transferencias en especie suelen tener una mayor aceptación por parte de los contribuyentes porque les permiten conocer exactamente el problema que están resolviendo con sus aportes. Por ejemplo, en el caso de construcciones de viviendas para los pobres, quienes contribuyen a financiar ese gasto saben que están resolviendo el problema habitacional de los que menos tienen. No sucede lo mismo si la transferencia fuera en dinero porque es posible que los pobres tengan preferencias diferentes a las de quienes las financian y gasten el dinero en otros bienes que ellos consideran de mayor utilidad (como por ejemplo la compra de un televisor). Por lo tanto, es de esperar que las transferencias de bienes cuenten con un mayor apoyo que las transferencias en dinero, cuando el número de pobres sea menor que el número de no pobres que contribuyen a resolver el problema de los primeros.

Por último, un requisito central para poder definir los instrumentos a utilizar para llevar adelante el programa, es determinar si el objetivo perseguido es la “autosuficiencia” futura de los beneficiarios o el aumento de su nivel de vida corriente a través del “asistencialismo”. Si se desea impulsar la “autosuficiencia”, el énfasis estará puesto en la búsqueda de mecanismos de incentivo para que los pobres utilicen servicios sociales básicos, tales como la educación y la salud, mientras que si se pretende hacer “asistencialismo”, la transferencia directa (de alimentos o efectivo) o la generación de puestos de trabajo “temporales”, será lo más indicado. Un instrumento usualmente utilizado para generar autosuficiencia es la “condicionalidad” de los beneficios. En los programas que incluyen este tipo de mecanismos, el beneficiario recibe la transferencia sólo si realiza una actividad específica que, se supone, incrementará sus posibilidades de valerse por sus propios medios en el futuro. Tal actividad puede consistir en la realización de

controles de salud a los miembros de la familia, la asistencia escolar de los niños, la capacitación de los adultos, etc.

Desde un punto de vista histórico, el énfasis se puso en un primer momento sobre los planes que tenían como objetivo aumentar el bienestar corriente. Con posterioridad, las restricciones presupuestarias (que se sintieron fuertemente durante las crisis fiscales de los ‘80) llevaron a reorientar los programas hacia la búsqueda de la autosuficiencia de los más carenciados. En otras palabras, se pretendió romper el cerco del asistencialismo para que los planes de lucha contra la pobreza operen efectivamente como inversión social (CEPAL, 1995; Gasparini, 2001).

Sin embargo, para decidir entre asistencialismo y autosuficiencia, en la práctica es necesario evaluar cuáles son las prioridades. Esto es, si se trata de una emergencia social (corto plazo) o de una inversión social (mediano o largo plazo). En el primer caso, las transferencias directas a los pobres (en la forma de alimentos, combustible para calefacción, vestimenta, dinero, etc.) tienen un rol muy importante que cumplir, ya que sirven para proveer un alivio directo e inmediato a personas, familias y comunidades que se encuentran en una situación de pobreza extrema (y por lo tanto no pueden esperar a tener una mejora en sus ingresos futuros). En el segundo caso, el objetivo es lograr transformaciones estructurales que requieren el consumo de servicios sociales básicos por parte de los pobres.

Una vez que se adoptó una decisión sobre estos temas, el paso siguiente consiste en diseñar los mecanismos para llegar adecuadamente a aquellas personas que se pretende beneficiar. Este es el tema de la siguiente sección.

2. ¿COMO FOCALIZAR?

Idealmente, los programas de combate contra la pobreza deben concentrar la totalidad de los recursos en los que menos tienen, evitando que los no pobres participen como beneficiarios. Sin embargo, no siempre es posible cumplir con este objetivo.

En la práctica, suelen existir inconvenientes: algunos de los beneficiarios son no pobres y algunos de los individuos excluidos de los planes, son pobres. Para reducir este tipo de problemas, se emplean diversos métodos de focalización cuya utilidad depende del programa bajo consideración.

2.1. CRITERIOS PARA REALIZAR LA FOCALIZACIÓN²⁵

Antes de comenzar con el análisis de los criterios de focalización, es conveniente precisar la terminología que se utilizará a lo largo de este capítulo y el siguiente. En particular, dentro de la *población total* (definida como todas las personas que están distribuidas en una determinada zona geográfica provincia, municipio, etc.-) se denominará *población potencial* a aquel grupo que necesita ser asistido (en el caso bajo análisis, todas las personas pobres). A partir de la población potencial se determina lo que se llama *población o grupo objetivo*, que está constituido por todos los individuos a los que se pretende beneficiar con un programa particular.

Nótese que la población potencial y el grupo objetivo, no necesariamente coincidirán; en el caso de un programa de lucha contra la pobreza, serían iguales sólo si este último incluye a todos los pobres. Lo usual es que parte de la población potencial no reciba asistencia, ya sea porque el presupuesto del programa no es lo suficientemente grande como para alcanzar a todos los individuos que lo necesitan, o porque se trata de un programa experimental (piloto) y se quiere contar con un grupo de referencia para la evaluación posterior del programa. De este modo, varios planes de combate contra la pobreza se concentran en ciertos grupos, dentro de los individuos carenciados (madres embarazadas, niños, jefes de hogar, etc.). En general, a medida que se consiguen más recursos, el programa se extiende al resto de la población potencial.

Una vez que se decide la conformación del grupo objetivo, el paso siguiente es seleccionar el mecanismo más adecuado para que los beneficios del programa efectivamente alcancen a los individuos seleccionados. Para ello, existen diferentes criterios de focalización (van de Walle, 1998).

El primero y más antiguo, se denomina *focalización general*. La idea básica consiste en identificar qué bienes provistos por el Estado son consumidos mayoritariamente por los individuos pertenecientes al grupo objetivo, y aumentar la provisión de esos bienes. Por ejemplo, se reconoce que el gasto público en salud y educación básica es consumido principalmente por las personas de menores ingresos (véase Gasparini y otros (2000) para el caso de la provincia de Buenos Aires) de modo que, siguiendo este razonamiento, para focalizar la ayuda en los pobres, basta con incrementar el gasto en esos bienes. Cabe desta-

car que varios autores no incluyen este criterio entre las alternativas de focalización (Haddad y Zeller, 1996; Legovini, 1999; Hoddinott, 1999) debido a que tiene un gran parecido con los llamados “programas universales” (cuyo objetivo es favorecer a amplios sectores de la población).

El segundo criterio se conoce con el nombre de *focalización estrecha* y consiste en concentrarse en grupos de personas, en lugar de hacerlo en determinado tipo de gasto.²⁶ Para seleccionar los beneficiarios existen dos principios básicos: la *autofocalización* (o autoselección) y la *focalización por indicadores*.

En el caso de la *autofocalización*, la idea es aprovechar algún comportamiento propio de los individuos pertenecientes al grupo objetivo, que permita identificarlos de manera descentralizada. Por ejemplo, si se pretende beneficiar a los pobres, podrían ofrecerse productos de baja elasticidad ingreso a precios reducidos (arroz, polenta, etc.) o empleos de muy bajo salario (se supone que los individuos carenciados tienen un salario de reserva bajo), de modo que sólo se interesen las personas de escasos recursos. Nótese que con este mecanismo, todos los individuos pueden acceder al producto, pero sólo los pobres tienen incentivos a hacerlo.

Para llevar a cabo la *focalización por indicadores* se tienen en cuenta las características particulares de las personas que integran el grupo objetivo. Dentro de este principio, se encuentran: la *focalización por características de riesgo*, la *focalización geográfica* y la *focalización por comprobación de medios de vida*.

En la primera se busca centralizar la asistencia en aquellas personas definidas como *población de riesgo* (CEPAL, 1995). Un ejemplo típico, son los programas de nutrición orientados a madres embarazadas y a recién nacidos, en los cuales la población potencial se determina teniendo en cuenta características tales como el bajo peso de la mujer en el período previo al embarazo, el bajo peso de los hijos al nacer, etc.

La *focalización geográfica* es una de las alternativas más difundidas. Consiste en seleccionar zonas geográficas (municipios, regiones, etc.) para aplicar un programa determinado. Para ello es necesario calcular los valores promedio de un conjunto de variables relevantes (en el caso de los planes de pobreza, suele utilizarse el nivel de ingreso, la proporción de individuos con necesidades básicas insatisfechas, el nivel de analfabetismo, etc.) que luego se utilizan para ordenar las zonas, estableciendo prioridades. Final-

²⁵ Esta sección se basa principalmente en Behram (2001).

²⁶ Más detalles sobre focalización estrecha pueden encontrarse en Hoddinott (1999).

mente, se decide un punto de corte que define el número de distritos a asistir (por ejemplo, los 10 municipios que tienen en promedio un mayor nivel de analfabetismo). El indicador que se utiliza para individualizar al grupo objetivo, es su pertenencia o no al área escogida.

Por último, el mecanismo de *comprobación de me-*

dios de vida, toma el ingreso monetario (u otras variables relacionadas con ésta que pueden utilizarse para estimarlo –por ejemplo, la calidad de la vivienda, la posesión de bienes durables, etc.) como indicador para identificar al grupo objetivo. En este caso, el programa incluirá aquellos individuos que posean un ingreso efectivo o estimado, menor a determinado monto.

CUADRO N° 13
CRITERIOS PARA ALCANZAR LA POBLACION OBJETIVO

Focalización General	Focalización estrecha				
	Auto- selección	Por indicadores			
		Características de riesgo	Focalización geográfica	Comprobación de medios de vida	
				Ingreso	Otras variables
Aumenta determinado gasto público que se supone es consumido en su mayoría por los pobres.	La focalización se logra porque el programa sólo interesa a los pobres.	Focaliza en personas que poseen características que las convierte en una población de riesgo.	La focalización consiste en proveer beneficios a todos los individuos que pertenecen a un área geográfica determinada.	Focaliza en personas que poseen un ingreso menor a un umbral determinado.	Focaliza en personas que poseen un ingreso <i>estimado</i> menor a un umbral determinado.

Fuente: elaboración propia.

2.2. ELEMENTOS PARA EVALUAR LOS DISTINTOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

La literatura identifica cuatro elementos básicos para determinar cuál de los criterios de focalización presentados en la sección anterior es más adecuado para aplicar en cada caso particular: eficiencia en la focalización, presencia de filtraciones en la implementación, sostenibilidad política del programa y costos asociados al mismo (Legovini, 1999). A continuación, se describen estos elementos en forma detallada.

Se dice que la focalización del programa es eficiente en llegar al grupo objetivo cuando el denominado “error de exclusión” (también conocido en el análisis estadístico, como error de tipo I) es “bajo”, esto es cuando la probabilidad de que en la práctica no participen individuos que forman parte del grupo objetivo, es “pequeña”. Varios factores pueden dar lugar a la falta de eficiencia en la focalización de un programa. Uno de los más comunes es la falla en su diseño, por ejemplo en el caso de un plan de empleo público podría suceder que se ofrezca un salario tan bajo que ni siquiera los más pobres deseen participar.

Otros factores que comúnmente generan este tipo de ineficiencia son: (a) la insuficiente difusión de la existencia del programa o de las condiciones requeridas para acceder a los beneficios, (b) los elevados costos de transacción (dificultades para completar formularios por partes de personas analfabetas, lejanía de los centros de provisión de información y de distribución de la ayuda, etc.), y (c) los impedimentos físicos para la participación de los beneficiarios (enfermedad, invalidez, etc.).

Por su parte, la implementación de un programa presenta filtraciones cuando participan individuos que no pertenecen al grupo objetivo. Desde el punto de vista estadístico, se dice que existe “error de inclusión” (o de tipo II). Este tipo de inconvenientes puede presentarse por varios motivos: (a) falsas declaraciones de los beneficiarios potenciales respecto a ciertos indicadores relevantes (por ejemplo, los individuos pueden declarar un ingreso menor al real, a fin de participar del programa), (b) errores en el diseño y la implementación del programa (requisitos de participación laxos que no sólo son cumplidos por los más pobres, inadecuado chequeo de la información proporcionada, etc.).

En el Cuadro N° 14 se presenta un ejemplo numérico que ilustra los conceptos definidos en los párrafos

anteriores. Se supone que en un área geográfica en la que se decide llevar a cabo un plan social habita una población de 100 personas, a la cual se divide en un grupo objetivo (60 personas) y el resto (40 personas). Una vez implementado el programa, se comprueba que hubo 65 beneficiarios, de los cuales 20 no pertenecen al grupo objetivo (filtración). A su vez, entre las personas que no participaron del programa, 15 pertenecían al grupo objetivo (ineficiencia). A partir de estos datos pueden calcularse

las llamadas tasa de fuga y tasa de subcobertura, dos indicadores útiles al momento de evaluar un programa particular. La primera se obtiene realizando el cociente entre las filtraciones y el total de beneficiarios, que en el ejemplo del cuadro es del 30,8% (20/65). La tasa de subcobertura surge del cociente entre la ineficiencia en la focalización del programa y el total de individuos que integran el grupo objetivo, magnitud que asciende a 25% en el ejemplo (15/60).

CUADRO N° 14
EFICIENCIA Y FILTRACIONES

	Grupo Objetivo	Resto	Total
Participantes	Éxito 45	Filtraciones 20	65
No participantes	Ineficiencia 15	Éxito 20	35
Total	60	40	100

Fuente: Hoddinott (1999).

Evaluar la sostenibilidad política de un programa de asistencia focalizado, implica determinar si es posible que éste se mantenga en el tiempo con los recursos suficientes para cumplir con los objetivos planteados, lo que dependerá de las preferencias de la sociedad y de la fortaleza del gobierno que las aplica.

Con relación a la primera cuestión, hay que considerar si los individuos están interesados solamente en los beneficios que reciben o si también les preocupa el bienestar de ciertos grupos (altruismo). Así, si los votantes sólo apoyan programas de los cuales se benefician directamente, el logro de una efectiva focalización sobre los más pobres, puede hacer peligrar la continuidad del plan porque sólo será apoyado por los beneficiarios del mismo. En ese caso, la sostenibilidad política podría requerir que la mayoría de los votantes participen del programa. Si, en cambio, los votantes se preocupan por el nivel de vida de grupos particulares de la sociedad (por ejemplo, los pobres), un programa eficientemente focalizado tendría mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo (obsérvese que en este caso no es necesario que la mayoría de los votantes se beneficien, sino más bien que se alcance con el programa al grupo objetivo). Finalmente, la sostenibilidad también dependerá de la fortaleza del gobierno de turno: será mayor si existe un gobierno fuerte, que apoye la focalización en los pobres.

Por último, entre los costos asociados al programa, la literatura (Haddad y Zeller, 1996; Behram, 2001)

resalta tres tipos: los *directos*, los de *participación* y los *sociales*.

Los *costos directos* son aquellas erogaciones relacionadas con: (a) la existencia de una unidad administrativa encargada del diseño y la implementación del programa, incluyendo la recopilación de información sobre la población potencial y la elaboración de un mecanismo para alcanzar al grupo objetivo, (b) los recursos necesarios para proporcionar los beneficios, los cuales dependen de los mecanismos de provisión que se utilicen (típicamente la realización de las transferencias) y se refiere principalmente a los costos de los bienes o servicios transferidos (monto de becas escolares, gasto en alimentos, etc.), y (c) los costos de monitoreo y evaluación, tales como los derivados de la realización de encuestas y el procesamiento de la información obtenida. Es importante tener en cuenta que cuanto mayor sea el esfuerzo para focalizar la asistencia en cierto grupo de individuos, mayores serán los costos de diseño e implementación del programa, reduciendo de este modo la cantidad de recursos disponibles para realizar las transferencias a los beneficiarios.

En cuanto a los *costos de participación*, quizás el más importante, es la pérdida de ingresos laborales en que incurre el beneficiario por destinar parte de su tiempo a realizar los trámites vinculados al programa (inscripción, tiempo de espera para cobrar una transferencia, etc.) y las tareas necesarias a los cuales suele

condicionarse la asistencia (asistencia escolar para jóvenes, capacitación para mayores, etc.).²⁷

Los denominados *costos sociales* se relacionan con los cambios no deseados en la conducta de los individuos, como consecuencia de la implementación de un programa de asistencia. Los beneficiarios de un plan de lucha contra la pobreza podrían verse incentivados a realizar un menor esfuerzo para mejorar su nivel de vida, generando de ese modo un costo "extra" para la sociedad en su conjunto: menor esfuerzo en el progreso personal, implica una mayor cantidad de pobres y, por lo tanto, una mayor nece-

sidad de asistencia. Por ejemplo, un plan de ayuda alimentaria podría inducir al jefe de las familias beneficiarias a trabajar menos tiempo, compensando el menor ingreso laboral con la transferencia. También existirá un costo social, si un nuevo programa genera externalidades negativas sobre los individuos que ya se beneficiaban del gasto social. Por ejemplo, la implementación de un plan de combate contra la pobreza en una zona geográfica determinada, podría dar lugar a movimientos migratorios hacia esa región, afectando negativamente a los beneficiarios de dicho plan.

CUADRO N° 15
EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DE UN PROGRAMA

Eficiencia		Se minimiza la probabilidad de que no participen individuos que deberían participar.	
Filtraciones		Se minimiza la probabilidad de incluir individuos que deberían ser excluidos.	
Sostenibilidad		Continuidad temporal y con recursos suficientes.	
Costos	Directos	Diseño y Administración	Costos de reunir información, elaborar mecanismos de selección, etc.
		Transferencias	Costo de los bienes y servicios transferidos.
		Monitoreo y evaluación	Costos para determinar si está cumpliendo o no sus objetivos.
	Participación		Pérdida de ingresos laborales (costo de oportunidad del tiempo).
	Sociales	Incentivos	Los individuos se comportan de una manera diferente de lo que lo hubieran hecho si el programa no hubiera existido.
		Externalidades	Efectos negativos sobre los que ya se beneficiaban del gasto social.

Fuente: elaboración propia.

2.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS CRITERIOS DE FOCALIZACION

El paso siguiente consiste en determinar las ventajas y desventajas de los distintos criterios de focalización existentes. Con ese fin, se analizará en qué medida cada uno de ellos satisface los elementos de evaluación presentados con anterioridad.

Focalización general. Suele tener problemas de eficiencia debido a que el mayor gasto público no necesariamente será usufructuado por el grupo objetivo del programa. Por ejemplo, puede ocurrir que se incremente el gasto en educación pública pero que, a pesar de ello, no aumente la cantidad de pobres que asisten a los establecimientos educativos. Además, y

este suele ser mencionado como el principal inconveniente de este criterio, usualmente presenta elevados niveles de filtraciones dado que la mayor provisión de un servicio público destinado, principalmente a los pobres, también suele ser utilizado por quienes no lo son. Por otro lado, este criterio permite que el espectro de beneficiarios sea muy amplio (como en el caso del gasto en salud y educación básica), razón por la cual es probable que reciba un fuerte apoyo político y social. En lo referente a los costos asociados al programa, es de esperar que requiera elevados niveles de gasto de diseño e implementación, ya que es necesario realizar estudios que permitan determinar qué tipo de servicios son los que poseen el mayor impacto distributivo, lo cual requiere la utilización de métodos estadísticos avanzados. A su vez, dada la naturaleza casi universal de este criterio, los costos monetarios de los servicios proporcionados por el programa, en

²⁷ Este tipo de costos están más asociados a los criterios de focalización estrecha.

relación a la población objetivo, seguramente serán muy grandes.

Autofocalización. Dado que se basa en esquemas de incentivos contruidos de acuerdo a patrones de comportamiento de los pobres, el programa que utilice este criterio mantiene acotada la posibilidad de filtraciones a la correcta identificación de los mencionados patrones de comportamiento y a la selección de esquemas de incentivos adecuados (existirían filtraciones en el caso que, por ejemplo, se subsidien alimentos que también sean consumidos por no pobres). Por otro lado, la libre elección de participación, no garantiza la eficiencia del programa dado que, por ejemplo, en el caso de programas de empleo público temporal destinados a los pobres, algunos podrían no participar por incapacidad física, problemas de salud, edad inadecuada, necesidad de cuidar niños o personas enfermas, etc.. En lo que hace a la sostenibilidad política, dado que las filtraciones están acotadas, el apoyo al programa puede ser bajo en el caso de sociedades con bajo altruismo. En relación a los costos directos, aquellos destinados a alcanzar al grupo objetivo son relativamente bajos en comparación con el resto de los criterios, ya que el programa sólo fija condiciones generales y los participantes potenciales se autoseleccionan. Además, la información necesaria para diseñar un programa basado en la autoselección, se encuentra fácilmente disponible porque sólo se requieren datos existentes sobre encuestas o censos. Finalmente, debe resaltarse que este criterio está menos sujeto a la corrupción y a la manipulación burocrática que aquellos que identifican una lista de beneficiarios, por lo cual se logra una mayor aceptabilidad política (son los individuos quienes toman las decisiones de participación y no las burocracias).²⁸

Focalización por características de riesgo. Al igual que el anterior, este criterio tampoco garantiza la eficiencia. El sólo hecho de que el programa se planteé beneficiar a personas con determinada característica de riesgo, no asegura que todos aquellos que la poseen participen. Por otro lado, minimiza el inconveniente de las filtraciones, dado que es poco probable que puedan participar personas que no tengan la característica solicitada (por ejemplo, difícilmente se otorguen beneficios a una mujer que pretenda hacerse pasar por embarazada). En cuanto a la sostenibilidad

política, debido a que las filtraciones están limitadas, la misma queda supeditada al altruismo de la sociedad: si la sociedad vela por los intereses de los que menos tienen, apoyará el programa y lo hará sostenible; en cambio, si la sociedad es "egoísta", los no pobres podrían quitar su apoyo al verse excluidos de los beneficios del programa. Por otra parte, los costos de diseño y administración también son relativamente bajos dado que sólo deben determinarse cuáles serán las características que priorizará el programa y luego verificar que los beneficiarios las cumplan.

Focalización geográfica. Este criterio funciona bien cuando existe una importante heterogeneidad interregional respecto de la pobreza, y a la vez una gran homogeneidad intraregional. En ese caso, el método hará que el programa sea eficiente, no tenga filtraciones y posea bajos costos administrativos. A partir de allí, a medida que se desee expandir el programa hacia zonas con menor concentración de la pobreza, la eficiencia se reduce y aumentan las filtraciones. Los resultados dependen también de la unidad geográfica que se elija (barrio, municipio, etc.): en general, cuanto más chica sea la unidad elegida, más eficiente será la focalización y menores serán las filtraciones, pero mayor será el costo administrativo.²⁹ Con respecto a la sostenibilidad política, es de esperar que las regiones beneficiadas apoyen el programa, mientras que las no beneficiadas podrían no hacerlo,³⁰ con lo cual el resultado final dependerá de las capacidades de presión relativas de las zonas beneficiadas y no beneficiadas. Por último, un costo usualmente resaltado es que puede alentar migraciones desde las zonas no beneficiadas a las beneficiadas (los pobres de las regiones ricas desearán migrar hacia las regiones pobres).

Comprobación de medios de vida. Este criterio se utiliza cuando el programa desea realizar una selección más refinada de los beneficiarios. Debido a que este método implica observar directamente el ingreso o una estimación del mismo, es de esperar que las filtraciones sean bajas en relación a los otros criterios ya presentados (aunque es probable que este problema exista debido a que los hogares tienen incentivos a subdeclarar sus ingresos, con el objetivo de ser incluidos en el programa). Sin embargo, no se asegura la inclusión de todos los que deberían ser incluidos (eficiencia) y requiere niveles relativamente elevados de gastos para reunir y procesar toda la in-

²⁸ Según la literatura (Behram, 2001), dos áreas en las cuales ha habido experiencia considerable con programas autofocalizados ha sido la de los subsidios de alimentos en países de África (Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez) y los programas de obras públicas.

²⁹ Cuando se avanza hacia unidades geográficas más pequeñas, se observa mejor la ubicación de la pobreza.

³⁰ Nuevamente dependerá del "egoísmo" de la sociedad.

formación necesaria. La utilización del ingreso para guiar la decisión de otorgar beneficios genera incentivos para que los individuos se comporten de manera diferente a la que lo hubieran hecho si es que el programa no hubiera existido, lo que trae aparejado un costo para la sociedad en su conjunto.^{31; 32} La sostenibilidad política del programa dependerá del altruismo de la sociedad, dado que este tipo de focalización plantea realizar una selección más detallada de los beneficiarios. En lo que hace a los costos, debido a que requiere recabar y verificar la información referida al ingreso de la familia o del individuo, puede implicar un gasto administrativo importante. Finalmente, cabe resaltar que los programas que utilizan esta focalización para seleccionar a sus beneficiarios, suelen generar una “marca” o estigma en las personas, ya que el hecho de participar en un programa que los cataloga de pobres puede causar frustración. Debido a que todos los tipos de focalización sufren inconvenientes

y poseen ventajas diferenciales, se aconseja considerar el contexto en el cual se aplicará el programa. Por ejemplo, la focalización por zona geográfica puede resultar útil cuando los pobres están concentrados en ciertas áreas. Además, y no menos importante, un programa puede alcanzar mejor a sus beneficiarios si utiliza una combinación de las metodologías presentadas. Así, por ejemplo, puede comenzarse utilizando la focalización geográfica para seleccionar las zonas más desfavorecidas. Dado que es muy probable que en esas áreas también habiten personas que no son pobres, podría utilizarse el método de comprobación de medios de vida para seleccionar a las familias e individuos que sí lo sean. Por último, se podría utilizar la focalización por características de riesgo, para beneficiar a ciertas personas dentro de esas familias. El Cuadro N° 16 resume las ventajas y desventajas de los criterios de focalización de acuerdo a las consideraciones teóricas mencionadas con anterioridad.

CUADRO N° 16
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CADA METODOLOGIA

Método	Eficiencia	Filtraciones	Sostenibilidad	Costos
Focalización general	A pesar de su carácter casi universal, puede no haber participación del grupo objetivo por fallas en el diseño.	La posibilidad de que se beneficien personas ajenas al grupo objetivo, es máxima.	En sociedades egoístas tendrá el máximo apoyo. En sociedades altruistas el apoyo es mínimo debido a costos elevados y excesivas filtraciones.	Costos de diseño e implementación, medianos. Costo monetario de la prestación del servicio, elevado.
Auto focalización	Acotada a la efectividad de los incentivos diagramados en el diseño del programa para atraer al grupo objetivo.	Dependerá de la correcta identificación de los patrones de comportamiento del grupo objetivo.	Baja sostenibilidad política en sociedades egoístas. En sociedades altruistas dependerá del éxito del programa	Minimiza el costo de selección del grupo objetivo. Minimiza la corrupción y la manipulación burocrática debido a que las decisiones de participación corresponden a los individuos.
Focalización por características de riesgo	Acotada a la efectividad de los incentivos diagramados en el diseño del programa para atraer al grupo objetivo.	El error de inclusión estará supeditado a la correcta identificación de los beneficiarios.	Baja en sociedades egoístas porque la asistencia esta limitada a los pobres.	Costos de diseño y administración, potencialmente bajos.

continúa

³¹ En general este suele ser el caso debido a la carencia de requisitos formales de presentación de informes para los potenciales participantes (estos requisitos podrían incluir declaraciones de impuestos, inscripción de pequeñas empresas en registros estatales, etc.).

³² Un problema muy conocido con el uso del ingreso para guiar la decisión de otorgar beneficios es que esta medida tiene implícito un número importante de decisiones tales

como cuánto tiempo trabajar y cuánto esfuerzo realizar en el trabajo. Así, por ejemplo, una persona podría tener un ingreso suficientemente bajo como para calificar como beneficiario, pero debido a que ha decidido trabajar pocas horas y disfrutar del ocio.

CUADRO N° 16
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CADA METODOLOGIA

Continuación

Método	Eficiencia	Filtraciones	Sostenibilidad	Costos
Focalización geográfica	Es eficiente cuando hay heterogeneidad inter-regional pero homogeneidad intra-regional.	Se minimizan las filtraciones cuando hay heterogeneidad inter-regional pero homogeneidad in-tra regional.	Las regiones beneficiadas apoyarán el programa mientras que la no beneficiadas podrían no hacerlo.	Los costos son bajos cuando hay heterogeneidad inter-regional, pero homogeneidad intra-regional. Alienta migraciones desde zonas no beneficiadas a beneficiadas.
Comprobación de medios de vida	Minimiza el error de exclusión porque realiza una selección más refinada de los beneficiarios.	Minimiza el error de inclusión.	Baja en sociedades egoístas pero alta en altruistas debido a la selección más detallada de los beneficiarios.	Costos administrativos de reunir y procesar la información importantes. Costos sociales elevados por incentivos que alteran el comportamiento de los individuos (cuando se utiliza el ingreso) y de estigma.

Fuente: elaboración propia.

2.4. ADMINISTRACION Y FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS³³

La administración y financiación de este tipo de programas puede, en principio, admitir varias alternativas ya que nada impide que sean aplicados y financiados por los niveles inferiores de gobierno, por el gobierno central, o mediante una combinación de ambos. Para llegar a una conclusión respecto de la alternativa más conveniente, es necesario determinar qué ventajas y desventajas posee cada uno de los niveles de gobierno para llevar adelante los programas de asistencia focalizados de manera más exitosa. Para ver esto supóngase que se descentraliza la administración y financiación de tales programas.

Los inconvenientes que podría acarrear esta acción son varios. En primer lugar, un riesgo siempre presente es que los gobiernos de los niveles inferiores no posean la capacidad técnica suficiente para hacerse cargo de los mismos. Esto significa que puede no haber personal profesional capacitado a nivel local para llevar adelante todas las actividades requeridas (diseño, selección de beneficiarios, canalización de las transferencias, etc.). Además, pueden no contar con fondos suficientes ya que, en principio, la capacidad de los niveles inferiores para conseguir recursos es menor que la de los gobiernos superiores.

Otra desventaja es que puede existir un problema de equidad horizontal en la distribución del gasto

social, ya que los niveles locales más ricos podrán proveer mayores beneficios sociales que los de menores recursos. De esta manera, los primeros se beneficiarían de una mayor reducción de la pobreza. Un último problema usualmente resaltado, son las fuertes externalidades que traen aparejadas las estrategias de reducción de la pobreza. Si es un gobierno local el que financia un programa y resulta exitoso, muy probablemente existirán fuertes flujos inmigratorios hacia esa zona. Con esto, existirá una presión continua para incrementar el gasto, con lo que probablemente los recursos no alcancen para proveer de atención a todos los que lo demanden y, por lo tanto, el programa seguramente se discontinuará.

Sin embargo, una estrategia descentralizadora también involucra varias ventajas. La principal, se relaciona con la información que tienen los grupos sociales de las comunidades locales (por ejemplo, las organizaciones vecinales) acerca de las características de los problemas sociales que éstas enfrentan. Si los beneficios del programa son asignados únicamente por alguna autoridad central, es de esperar que esta información se pierda, con lo que el programa corre el riesgo de perder la flexibilidad que necesita para adaptarse a las condiciones particulares de la comunidad en cuestión. Por otro lado, dado que el administrador central en general se encontrará alejado de los lugares donde se aplica el programa, podría fomentarse un sentimiento de “falta de identificación y propiedad” por parte de los miembros de la comunidad local que al final terminaría restando apoyo político, socavando la sostenibilidad del programa. También debe señalarse que las instituciones de los niveles inferiores pueden estar sujetas a mayor control por parte de los

³³ Esta sección se basa principalmente en Behram (2001) y Berner y otros (2001).

habitantes de las comunidades locales, debido a la cercanía que existe con los mismos, ventaja que se diluye cuando la ejecución está en manos de un nivel central.

A partir de lo mencionado, la alternativa más recomendable es una combinación de los dos niveles. El financiamiento debería quedar en manos del nivel central para evitar los problemas relacionados con las externalidades, para lograr la equidad en la distribución regional del gasto social y para asegurar que el programa contará con recursos suficientes. Por otro lado, la ejecución del programa podría realizarse junto a los niveles inferiores de gobierno (descentralización de ciertas funciones). En particular, el nivel central podría llevar a cabo el diseño del programa y los niveles locales podrían colaborar en su ejecución, seleccionando a los beneficiarios.

Debe resaltarse que un punto no menor cuando los dos niveles comparten responsabilidades, es el “contrato” que existirá entre la institución financiadora (el nivel central) y la entidad ejecutora (en parte el nivel local) para que el comportamiento de ambos no provoque problemas en el funcionamiento del programa. En su diseño deberían tenerse en cuenta dos elementos clave. En primer lugar, el contrato debe incorporar esquemas de incentivos que permitan reducir los “comportamientos oportunistas” de alguna de las partes involucradas y que promuevan la eficiencia en la provisión del servicio (provisión del servicio a mínimo costo para satisfacer las necesidades de los beneficiarios).³⁴ Además, deberían incorporar mecanismos que los hagan exigibles, con penas a la parte que no los cumpla.

3. ¿COMO EVALUAR LOS RESULTADOS DE UN PROGRAMA?³⁵

Para determinar si un proyecto particular, efectivamente beneficia al grupo objetivo y cómo contribuye con la reducción de la pobreza, es necesario realizar una “evaluación de impacto del programa”. Esta herramienta permite detectar desvíos respecto a las metas originales y de ese modo mejorar el diseño y la implementación del plan en cuestión (Regalía, 1999).

³⁴ Para ello, los contratos deben entregar a la institución responsable las herramientas que le permitan tener capacidad de monitoreo de las actividades del nivel local para así poder evaluar su cumplimiento. También puede contribuir el diseño de estándares o indicadores de desempeño del nivel local que en conjunto configuren un sistema adecuado que facilite el monitoreo del cumplimiento del contrato.

³⁵ Esta sección se basa principalmente en Baker (2000).

También es un elemento útil para decidir, su eventual expansión a un número mayor de beneficiarios (Baker, 2001). La literatura sobre el tema, ha identificado diversas metodologías de evaluación de impacto, que usualmente se agrupan en dos categorías generales: técnicas cuantitativas y técnicas cualitativas.

Una de las mayores dificultades para realizar este tipo de análisis, radica en que los cambios en el nivel de pobreza no sólo dependen del programa que se implemente, sino también de muchos otros factores: por ejemplo, condiciones macroeconómicas favorables pueden reducir la pobreza sin que ello se deba al efecto del plan en cuestión. Por este motivo, para realizar correctamente la evaluación de impacto, es necesario “limpiar” los factores externos al programa que inciden sobre la pobreza.

3.1. TECNICAS DE EVALUACION CUANTITATIVAS

Estos métodos requieren la construcción de un “escenario contrafactual”, que en este caso implica determinar qué hubiese sucedido con la pobreza si el proyecto nunca se hubiese realizado. Para ello, a partir de la población potencial se conforma un “grupo de control”, que debe tener características socioeconómicas semejantes a las de los beneficiarios efectivos. Lo ideal es que la única diferencia entre el grupo objetivo y el de control, sea su participación o no en el programa, de modo tal que la evolución diferencial de los indicadores socioeconómicos de ambos grupos de individuos responda exclusivamente al impacto del plan que se está evaluando.

Esta forma de proceder ha merecido críticas en la literatura³⁶ ya que la utilización de un grupo de control podría ser considerada poco ética, debido a que niega beneficios y servicios a miembros de la población que cumplen con las condiciones para recibirlos. Además, suele señalarse que puede ser políticamente difícil de sostener, especialmente cuando los no beneficiados pueden organizarse fácilmente para ejercer presión. A pesar de estas desventajas, el método posee gran difusión en las evaluaciones de programas focalizados.

De todo lo anterior se deduce que el problema fundamental a la hora de evaluar el impacto utilizando métodos cuantitativos, consiste en el modo de seleccionar a los integrantes del grupo de comparación. Los métodos utilizados para ello, son básicamente dos: evaluaciones experimentales y evaluaciones cuasi-experimentales.

³⁶ Ver por ejemplo Baker (2000).

3.1.1. Selección del grupo de control

En los **métodos de evaluación experimentales**, el procedimiento consiste en partir de un conjunto de individuos que poseen iguales derechos de participación y deseo de entrar en el programa, para luego seleccionar aleatoriamente quienes serán los beneficiarios y quienes formarán parte del grupo de control.³⁷ El procedimiento de selección asegura que toda diferencia con quienes no participan del programa, es “puramente accidental”. Con esto, se alcanza el objetivo de lograr dos grupos que sean lo más similares posibles, razón por la cual los métodos experimentales suelen ser considerados los más confiables (Regalía, 1999; Baker, 2000). Además, una ventaja importante que posee, es que no requiere complicados procesos de cómputos estadísticos.

Los **métodos de evaluación cuasi-experimentales** permiten generar un grupo de control en forma directa, siendo los más difundidos los siguientes:

Matching. Consiste en construir el grupo de control mediante la selección de aquellos individuos que poseen características similares a las de los beneficiarios. Para alcanzar este objetivo, estos métodos requieren de la existencia de una encuesta o censo realizada tanto a los beneficiarios como a los no beneficiarios del programa. A partir de allí, deben utilizarse técnicas econométricas sofisticadas para seleccionar a los integrantes del grupo de comparación, procurando que éste sea similar al grupo de control.

Una importante ventaja de los diseños cuasi-experimentales, es que pueden basarse en fuentes de datos ya existentes (por ejemplo, encuestas aplicadas inicialmente con otros objetivos, o censos poblacionales). Cuando este es el caso, se reduce el costo de implementación ya que no es necesario realizar una nueva encuesta o censo, evitando de este modo el proceso de recolección de datos. Sin embargo, presentan algunas desventajas. En primer lugar, tienen una menor confiabilidad que los diseños experimentales, puesto que la metodología es estadísticamente menos sólida. Además, la complejidad estadística requiere de conocimientos especializados tanto para el diseño de la evaluación como para el análisis de los resultados.

Comparaciones Reflexivas. En este método, el “escenario contrafactual” se construye sobre la base de la situación de los participantes del programa antes de su implementación. El objetivo es compararlos

entre ellos mismos antes y después de la intervención, de forma tal que los mismos individuos constituyen el grupo objetivo y el de control. De esta manera, se requiere de información sobre los beneficiarios antes y después de la aplicación del programa, para luego realizar la evaluación comparando los indicadores que surgen en cada caso.

El problema de esta técnica es que no separa el efecto del programa de otros factores que también afectan a la pobreza. Por ejemplo, los participantes en un plan de capacitación para pobres pueden haber mejorado sus perspectivas de empleo después de haber recibido los beneficios del plan. Sin embargo, esta mejora no necesariamente será atribuible al programa, podría ocurrir que se deba a una mejora de las condiciones macroeconómicas que impactó positivamente en el nivel de empleo. En consecuencia, los resultados generalmente presentan un sesgo cuya dirección es difícil de establecer. Sin embargo, este método es muy útil en algunas ocasiones, como por ejemplo en las intervenciones que poseen “cobertura integral”, como las políticas y programas nacionales en los que participan todos los pobres y en los que, por lo tanto, no hay lugar para un grupo de control.

3.1.2. Evaluación propiamente dicha

Una vez construido el grupo de control, el impacto de la intervención se determina computando la diferencia entre el resultado promedio del grupo objetivo y del grupo de control, antes y después del programa. Esto puede realizarse para cualquier indicador que sea de interés para la intervención bajo consideración. Por ejemplo, en el caso de un plan educativo puede ser la asistencia educativa o las notas de clase alcanzadas. Si se trata de un plan alimentario, habrá que observar el impacto sobre la nutrición y el consumo de ciertos alimentos. Finalmente, si fuera un programa de salud se podría observar el peso de los recién nacidos, las vacunas aplicadas, etc.

Otra manera de evaluar el impacto, es utilizar el método de la *doble diferencia o diferencia de las diferencias*. La idea es comparar la diferencia en los indicadores para los dos grupos al final del programa, con la observada al comienzo. Matemáticamente, siendo X_{it} el indicador de interés (escolaridad, consultas al médico, etc.), donde $i = B, C$ indica el grupo beneficiario (B) y de control (C) respectivamente, y $t = 0, 1$ indica el período anterior y posterior a la aplicación del programa, el método computa la siguiente diferencia doble:

³⁷ Con base a esto, este método también se denomina “aleatorio”.

$$D = (X_{B1} - X_{C1}) - (X_{B0} - X_{C0})$$

Si el programa está cumpliendo sus objetivos, entonces la diferencia debería incrementarse a medida que transcurre su aplicación.

3.2. TECNICAS DE EVALUACION CUALITATIVAS

Para este caso no se utiliza un escenario contrafactual, no se conforma un grupo de control. En su lugar, los métodos cualitativos tratan de comprender los procesos, comportamientos y condiciones de funcionamiento del proyecto a partir de la observación y el estudio de actitudes, preferencias y percepciones de los beneficiarios. Esto se realiza mediante visitas o reuniones con los participantes del programa en las cuales se realizan distintos tipos de preguntas, se observa el contexto de aplicación del proyecto, se reciben sugerencias de los beneficiarios, se evalúa la forma en que los hogares y las comunidades perciben el proyecto, etc.

Dos desventajas usualmente resaltadas son la subjetividad involucrada en la aplicación de este método y la falta de un grupo de comparación que aísle el impacto diferencial del programa. Entre las ventajas de las evaluaciones cualitativas se encuentra su gran flexibilidad para adaptarse específicamente a las necesidades de casos particulares, y su utilidad para lograr una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas, y de las condiciones y procesos que pueden haber afectado el funcionamiento de un programa.

3.3. ELECCION DE UNA METODOLOGIA

A fin de aprovechar las ventajas que otorgan las técnicas descritas (cuantitativa y cualitativa), es conveniente utilizar una combinación de ambas.

Entre las ventajas que existen en la utilización de enfoques integrados para realizar las evaluaciones de impacto (Bamberger, 2000), se encuentran las si-

guientes: permiten realizar controles cruzados y así llegar a una evaluación más robusta;³⁸ se obtienen diferentes perspectivas sobre las variables relevantes del proyecto (por ejemplo, aunque los investigadores podrían considerar el ingreso o el consumo como indicadores clave del bienestar de un hogar, los estudios cualitativos de casos podrían revelar que las mujeres están más preocupadas por la vulnerabilidad, definida como la falta de acceso a sistemas de apoyo social, o la exposición a la violencia); se crean oportunidades de retroalimentación que son útiles para la interpretación de los resultados de las técnicas aplicadas (por ejemplo, en caso de existir valores atípicos en las evaluaciones cuantitativas, estos pueden ser verificados con técnicas cualitativas); y por último, permiten obtener una visión del proyecto desde diferentes niveles, siendo que las técnicas cuantitativas proporcionan buenas estimaciones del bienestar individual, familiar y de la comunidad, mientras que las cualitativas informan sobre procesos más generales, permitiendo analizar el marco social, económico y político, dentro del cual se lleva a cabo un proyecto.

Con todo, para elegir una metodología (la mejor combinación entre las técnicas presentadas) debe tenerse en cuenta el tipo particular de proyecto en ejecución, la disponibilidad de los datos necesarios, la confiabilidad deseada de los resultados, las restricciones de tiempo y recursos para ejecutar el programa, y las circunstancias propias del país bajo estudio. Por ejemplo, si es un programa que pretende beneficiar a toda la población potencial (cobertura total), no estará disponible la posibilidad de generar un grupo de control con matching o con métodos experimentales, con lo que habrá que usar el método de las comparaciones reflexivas o las técnicas cualitativas. Sin embargo, según la bibliografía especializada, es altamente recomendable elaborar un escenario contrafactual. Para ello, la mejor alternativa es la elaboración de un grupo de control a través de diseños experimentales, siendo los métodos que se basan en técnicas estadísticas avanzadas (diseños no experimentales), una alternativa sub-óptima. De no estar disponible esta opción, debería recurrirse a efectuar, al menos, el seguimiento temporal de alguna variable de interés (comparación reflexiva).

³⁸ Por ejemplo, los métodos cualitativos se pueden usar para formular preguntas clave sobre la evaluación de impacto y revisar los procedimientos de recopilación de información utilizados en los métodos cuantitativos (ver si los cuestionarios utilizados en las encuestas son apropiados, o si la muestra está bien conformada).

4. REFLEXIONES FINALES

Una reflexión sobre los posibles factores que pueden conducir a una reducción de la pobreza lleva a distinguir dos vías posibles. En primer lugar, se mencionaron en la introducción del trabajo factores más de tipo general, tales como el logro de un crecimiento económico sostenido y la mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, y dado que el tiempo necesario para que la pobreza se reduzca por estas vías puede ser muy prolongado, en los últimos tiempos el énfasis ha virado hacia políticas que pretenden actuar directamente sobre los que menos tienen.

Precisamente en este capítulo se avanzó en el

análisis de los principales elementos teóricos que deben considerarse al momento de diseñar los esquemas de focalización de programas de lucha contra la pobreza. El énfasis se puso en los criterios que existen para focalizar el gasto social, las ventajas y desventajas de cada criterio, la forma de administrarlos y financiarlos, y las técnicas para evaluar si se está cumpliendo con éxito el cometido de reducir la pobreza. En el capítulo que sigue se observará cómo todas estas cuestiones fueron aplicadas a los casos más importantes de experiencias internacionales que utilizan la focalización para luchar contra la pobreza. El objetivo final de ese capítulo, es la extracción de lecciones que complementen las enseñanzas teóricas y sirvan como elemento para el diseño práctico de las mismas.

Capítulo 3

Experiencias Internacionales de Programas de Reducción de la Pobreza

Gran parte de los países de la región de América Latina y el Caribe destinan una fracción importante de sus ingresos públicos a la realización de políticas sociales. A pesar de ello, al analizar los resultados de este tipo de inversiones, se llega a la conclusión de que los recursos no favorecen a los pobres en la proporción y con la profundidad que podría esperarse (CEPAL, 1995). A partir de este resultado, se está produciendo un viraje en el tipo de políticas aplicadas a fin de lograr una mayor concentración de los recursos públicos en los que menos poseen y de esta manera acelerar la reducción de la pobreza.

En este capítulo se verá cómo se instrumentaron los elementos presentados en el capítulo anterior en el diseño de tres programas específicos en América Latina. Este ejercicio permitirá observar ciertas características que deben tenerse en cuenta a fin de lograr una efectiva focalización de un programa de asistencia social de lucha contra la pobreza. En particular, se desarrollará una descripción de los programas PROGRESA de Méjico, PRAF de Honduras y Bolsa Escola de Brasil. Estos programas son muy conocidos en la literatura y han sido estudiados con profundidad en los últimos años.

Para ello, primero es necesario realizar una breve descripción del marco de aplicación del programa; es decir, una reseña de la situación en la que se encontraba el país al inicio del mismo, así como de su evolución reciente.

Luego se describen los objetivos que persigue cada programa, los beneficios que otorga y a los beneficiarios que pretende alcanzar. A partir de ahí, se analiza su estructura administrativa y financiera y los elementos que se tuvieron en cuenta para lograr una efectiva focalización de los beneficios de la asistencia.

Posteriormente, se evalúan los resultados en términos de la eficiencia, filtraciones, costos, impacto, etc.

Finalmente, en la última sección, se expone un resumen de todas las experiencias, junto con algunas lecciones de importancia que deberían tenerse en cuenta al momento de diseñar un programa focalizado.

1. PROGRAMA PROGRESA EN MEJICO

1.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA³⁹

Méjico está compuesto por 31 Estados (con 2.428 municipios) y un Distrito Federal. En 1997, año en que el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) comenzaba a extenderse por varios Estados del país, la población total ascendía a 94,2 millones de habitantes, concentrados principalmente en zonas urbanas.⁴⁰ Ese año el país ocupó el lugar número 50 tanto en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴¹ como en el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG),⁴² ambos realizados por el PNUD (1998).

Si bien la tasa de desempleo abierto no se ubicaba en niveles muy elevados (fue de 6,2% en 1995, 5,5% en 1996 y 3,7% en 1997),⁴³ los indicadores de pobreza eran bastante altos, afectando más severamente a las áreas rurales y a las localidades pequeñas. En el período comprendido entre 1989 y 1992, se observó un incremento anual promedio de 6,3% del número de pobres, afectando a 13,6 millones de personas. Ya en 1995, los pobres ascendían a cerca de 40 millones (con 24 millones en la pobreza extrema) correspondiendo a las localidades rurales el 64,1% del total.⁴⁴

Por otra parte, se observaba una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, ya que el 20% de la población más rica tenía un ingreso ocho veces superior al 20% más pobre (para 1994). Además,

³⁹ Esta sección se basa principalmente en Organización Panamericana de la Salud (1998).

⁴⁰ El 26,5% de la población vivía en zonas rurales y el 73,5% en las ciudades.

⁴¹ El IDH es un índice elaborado por PNUD que combina los indicadores correspondientes a esperanza de vida, educación e ingresos para dar una medida compuesta del desarrollo humano.

⁴² El IDG es un índice que tiene en cuenta la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas.

⁴³ INEGI (1998).

⁴⁴ Secretaría de Desarrollo Social (1996).

entre 1984 y 1994 la brecha entre estos grupos se amplió en forma importante (el coeficiente de Gini pasó de 0,456 a 0,513).⁴⁵

En lo que respecta a la educación, pese a que los índices de inscripción primaria eran muy elevados (superiores al 90%), Méjico presentaba falencias y heterogeneidades en términos educativos. Los pobres que residían en zonas rurales no disponían de oportunidades, más allá del acceso a la escuela primaria, mientras que una proporción muy importante de los jefes de hogares de familias en pobreza extrema, no tenía ninguna instrucción (alrededor del 40%). Por su parte, entre las heterogeneidades más notorias, en 1995 se encontraba que la tasa de analfabetismo y los años de escolaridad promedio variaban en forma importante entre Estados (por ejemplo, Nuevo León reportó 3,8% de analfabetismo y su escolaridad promedio fue de 8,1 grados, mientras que en Oaxaca la tasa de analfabetismo se ubicó en 13,9% y la escolaridad promedio fue apenas 4,7 grados).⁴⁶

La utilización de los servicios de salud en las zonas rurales de Méjico, era extremadamente baja. Los pobres residentes en dichas áreas visitaban al médico 0,65 veces por año (en promedio) en tanto que los individuos de mayores recursos efectúan 0,8 visitas por año. Por su parte, en lo referente a alimentación, la baja talla para la edad es la variable que comúnmente se observa para evaluar si los niños están sufriendo los efectos de la desnutrición por falta de proteínas y energías. En este sentido, IFPRI (2000) encuentra que en 1998 un 44% de los niños de 12 a 36 meses de edad de las regiones beneficiadas por PROGRESA, presentaban baja talla para la edad.

En términos de ocupación y sector de actividad, alrededor del 70% de los jefes de hogar pobres declararon ser trabajadores rurales. En cuanto a la localización geográfica, 60% de los hogares en pobreza extrema se encontraban en las regiones Norte, Centro Occidente, y Centro del país, según las definiciones de regiones de las Encuestas Ingreso-Gasto (Lustig y Székely, 1997). A su vez, existe una dispersión territorial muy importante de la población en extrema pobreza: el 75% de la misma se encuentra en localidades de menos de 500 habitantes (Scott, 1999).

En definitiva, Méjico presentaba elevados niveles de pobreza, baja calidad sanitaria y educativa, junto a

una marcada desigualdad del ingreso, lo que indujo a las autoridades a diseñar un programa capaz de solucionar las falencias existentes.

1.2. OBJETIVOS, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

PROGRESA se inició en Méjico en 1996 y tuvo como principal objetivo aliviar la pobreza extrema del país en las áreas rurales.⁴⁷

La magnitud de la pobreza hizo que el programa se debiera aplicar en distintas etapas, ya que los recursos presupuestarios no alcanzaban para cubrir a toda la población con necesidades de recibir ayuda. En la primera fase, comenzada en 1996, el programa sólo abarcó 3.461 localidades en 202 municipios; la fase II se instrumentó en 1997, se agregaron 8.749 localidades en 483 municipios; en tanto que en la tercera fase se incluyeron 23.478 localidades en 1.311 municipios, con lo cual al primer semestre de 1998, PROGRESA cubría 35.688 localidades en 1.488 municipios y 28 estados. El Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁸ estima que se ampliará la cobertura a zonas urbanas y se extenderán los beneficios otorgados, con lo que en el período comprendido entre 2001 y 2004 se sumarán un millón de nuevas familias a las ya beneficiadas.

El programa consiste básicamente en *transferencias monetarias* dirigidas hacia los sectores más vulnerables, las cuales están *condicionadas* a la utilización de servicios educativos, de salud y a la participación en reuniones informativas relacionadas a aspectos sanitarios y alimenticios. A su vez, se otorgan *transferencias en especie* a sectores específicos. De este modo, se busca lograr un doble efecto; por un lado se intenta paliar la pobreza corriente a través de la entrega de dinero que pueda utilizarse para la adquisición de alimentos, vestimenta y todo aquello que pueda ser destinado a la satisfacción de las necesidades más apremiantes; por otro, se pretende reducir los niveles de pobreza en el largo plazo, mediante los incentivos que se brindan para el acceso a los servicios educativos y los relacionados con el cuidado de la salud.⁴⁹ Una de las características parti-

⁴⁵ Cuanto mayor es el coeficiente de Gini, existe una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Para un análisis más detallado de este indicador, el lector puede remitirse a Sarghini y otros (1999).

⁴⁶ INEGI (1996).

⁴⁷ A medida que fue avanzando el programa, se incluyeron algunos hogares pertenecientes a zonas urbanas. Scott (1999) encuentra que a mediados de 1999, cerca del 12% de los más de 2,3 millones de hogares beneficiarios estaban localizados en áreas urbanas.

⁴⁸ Ver BID (2002).

⁴⁹ Este programa se complementa con mejoras y ampliación en la infraestructura física existente para la provisión de los servicios mencionados.

culares del PROGRESA es que las transferencias monetarias se entregan exclusivamente a través de las madres de familia, reconociéndose que las mujeres tienden a utilizar los recursos más eficientemente en favor de las necesidades inmediatas de la familia.

Este programa, como su nombre lo indica, se apoya en tres tipos de componentes que apuntan a atenuar las distintas falencias que se manifiestan en los individuos que viven bajo condiciones de pobreza extrema (que pueden ser tanto causa como efecto de la misma). Ellos son: el componente educativo, el componente de salud y el componente alimentación.

El *componente educativo* del PROGRESA está diseñado para aumentar la inscripción a la escuela de los niños y adolescentes mejicanos de las comunidades rurales. Para ello, se entregan becas educativas a las madres de los estudiantes, consistentes en dinero en efectivo de libre disponibilidad, con el fin de que envíen regularmente a sus hijos a la escuela (para recibir la beca se requiere una asistencia de al menos el 85% de las clases). Los hogares con niños inscritos entre tercer grado de primaria y tercero de secundaria que se han identificado como pobres, se consideran elegibles para recibir las becas educativas cada dos meses. Las mismas son crecientes por grado académico (a mayor grado mayor beca) ya que su monto se determina considerando, entre otros factores, los ingresos que un niño obtendría si se incorporara en la fuerza laboral en lugar de asistir al colegio, es decir el costo de oportunidad de asistir a la escuela. Por su parte, en los tres grados de secundaria se estimula, en mayor medida, a las mujeres (mediante un diferencial en el monto de las becas) ya que se observa un mayor nivel de deserción entre ellas. También existen apoyos para útiles escolares que se entregan en forma monetaria o en especie, y para recibirlos sólo es necesario acreditar la inscripción y la asistencia regular a establecimientos educativos.

Por su parte, la baja utilización de los servicios de salud ha llevado a la generación de un segundo conjunto de beneficios que incluye subsidios para que las familias pobres accedan a servicios de salud básicos. El *componente de salud* se divide en tres sub-componentes: un Paquete Básico de Servicios de Salud (incluye 13 acciones entre las que se destacan: saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención médica prenatal, durante el parto, puerperio y al recién nacido, inmunizaciones, prevención de accidentes, capacitación comunitaria, etc.); un segundo sub-componente de prevención y atención a la desnutrición en donde se entregan suplementos alimenticios a los niños de cuatro meses a dos años de edad, y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Asimismo, se otorgan a los niños de 2 a 5 años que presentan algún grado de desnutrición. Finalmente, el tercer sub-componente consiste en un programa de 25 sesiones educativas para los titulares de las familias beneficiarias. La Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), que atienden a la población no asegurada de las zonas rurales, es responsable de otorgar los servicios de salud.

El *componente alimentario* consiste en transferencias monetarias que tienen como fin mejorar el consumo de alimentos y mejorar el estado nutricional de la población. La ayuda está condicionada a que los beneficiarios cumplan con una serie de visitas programadas y sesiones informativas en centros de salud. En cada visita, se recaba información referente al estado nutricional de los beneficiarios, prestándose especial atención a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas o en período de lactancia. En este caso, a través de las sesiones informativas, se busca que los beneficiarios tomen conciencia de la necesidad de contar con una buena alimentación.

CUADRO N° 17
PROGRESA: COMPONENTES, CONDICIONANTES Y SERVICIOS

Componentes		Condicionantes	Servicios y Transferencias monetarias (promedios mensuales, Enero-Junio 1999)		
			Grado	Por niño	Por niña
Educación	Becas	Menores de 18 años 85% de asistencia Techo máximo de dinero destinado a cada hogar por mes: Asignación base + 673%	Primaria	Asignación base (1) Asignación base + 20% Asignación base + 53% Asignación base + 100%	
			3°		
			4°		
5°					
6°	Secundaria		Base + 193% Base + 213% Base + 227%	Base + 213% Base + 247% Base + 280%	
1°					
2°					
3°	Primaria Secundaria	Base + 80% (por ciclo) Base + 127% (por ciclo)			
Transferencia monetaria para compra de útiles					
Salud	Atención de Salud	Registro en Unidad de Salud		Paquete Básico	
	Prevención de la Desnutrición	Asistencia mensual a Unidad de Salud		Suplementos Alimenticios	
	Educación para la salud			Sesiones informativas	
Alimentación		Asistencia a servicios de salud y sesiones informativas		Base + 53% (por familia)	

Nota: (1) la asignación base corresponde a 75 pesos mejicanos por mes equivalentes a poco menos de U\$S 9.

Fuente: elaboración propia en base a Scott (1999).

1.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO

PROGRESA es un programa federal inter-institucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA). Ésta, cuenta con un Consejo integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside), de las Secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También participa el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través del Programa IMSS-Solidaridad. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas⁵⁰ son responsables de los servicios de educación básica y atención a la salud de la población. La participación de PROGRESA en las entidades se formaliza por medio de Acuerdos de Coordinación entre los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal. En este marco, el rol de los gobiernos locales consiste en colabo-

rar en el proceso de selección de beneficiarios mediante la revisión de las localidades a incorporar, la ayuda en la recolección de información socioeconómica necesaria para identificar a las familias beneficiarias, y la participación en la entrega a las familias de los apoyos previstos en el programa.

La burocracia empleada directamente por PROGRESA es mínima teniendo en cuenta la escala de sus operaciones, con aproximadamente 380 empleados de tiempo completo a nivel nacional; con un aumento temporal al momento de coleccionar las encuestas para la implementación o evaluación del programa, y cuando se integran poblaciones importantes de hogares. Entre los otros trabajadores que participan en la implementación del programa, se encuentran los empleados municipales que cumplen el papel de enlace entre las autoridades centrales y los beneficiarios, en tanto que las promotoras electas entre las comunidades (las cuales participan en forma voluntaria) y el personal docente y de salud son empleados de las dependencias responsables de estos servicios. Los pagos monetarios a los beneficiarios llegan a través de una empresa privada, contratada especialmente para dicho fin; con esto se busca asegurar la transparencia en el uso de

⁵⁰ En Méjico existen 32 entidades federativas, encargadas de gobernar los 31 Estados y el Distrito Federal.

los fondos públicos y minimizar la erosión de los mismos entre burocracias y proveedores.

A pesar de que en México se está llevando a cabo un proceso de descentralización, tanto en educación como en salud, el financiamiento de las transferencias monetarias y en especie del PROGRESA, se basa en fuentes del gobierno nacional y un creciente aporte de organismos internacionales. En este sentido, el BID aprobó a comienzos de 2002 un préstamo por U\$S 1.000 millones para la expansión del programa, lo que constituye poco más del 20% del total de gastos de PROGRESA para el período comprendido entre los años 2002 y 2008.⁵¹ Por su parte, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), ha colaborado en la implementación del programa a través de un continuo apoyo técnico a las autoridades mejicanas. En tanto, los servicios condicionados (los gastos en educación y salud) son financiados, en gran parte, por los gobiernos estatales, aunque la administración central del PROGRESA dirige fondos propios o provenientes de organismos internacionales a los Estados, con el fin de ampliar la cobertura del programa, principalmente a través del mejoramiento de la infraestructura de los edificios escolares y los centros de salud.

En cuanto al destino de los fondos, Scott (1999) encuentra que el 68% del presupuesto de PROGRESA para los años 1998 y 1999, se transfirió a los beneficiarios en forma monetaria, en tanto que el resto correspondió a transferencias en especie y por servicios (23% del total) y a gastos administrativos (9%). Los pagos monetarios destinados a educación, representaron el 37% del total erogado en el programa (el 90% de dicho monto correspondió a becas y el resto a apoyos para útiles), mientras que los relacionados a apoyos alimenticios, representaron un 31% de dicho total. Las transferencias en especies y por servicios corresponden principalmente al componente de salud (en donde cerca de la mitad de los recursos se desti-

nan para financiar consultas y el resto a suplementos alimentarios dirigidos a los hospitales).

El monto mensual promedio de las transferencias que recibieron los hogares durante el período comprendido entre noviembre de 1998 y octubre de 1999, fue de 238 pesos mejicanos (poco menos de U\$S 30 mensuales) por familia beneficiaria.⁵² Esta suma puede considerarse de importancia, ya que representa 19,5% del consumo promedio de las familias pobres de las localidades no beneficiadas por el programa (IFPRI, 2000).

1.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA

La metodología de selección de PROGRESA consta de tres etapas: primero se lleva a cabo la selección de localidades, es decir una focalización geográfica; luego, entre las localidades seleccionadas, se eligen las familias beneficiarias a partir de una focalización basada en el método de comprobación de medios de vida; y por último, la lista final de beneficiarios se corrobora con la asamblea comunitaria donde se corrigen los casos en que las familias hayan sido incluidas o excluidas incorrectamente, lo que otorga mayor participación a la comunidad y brinda legitimidad a los beneficiarios elegidos.

En la primera etapa, se clasificaron las localidades según un "índice de marginación" basado en datos del Censo General de Población y Vivienda de 1990 y del Censo de Población y Vivienda de 1995.⁵³ De las 105.749 localidades mejicanas, 74.994 disponían de la información necesaria. Para las restantes se utilizaron técnicas de regresión econométrica para calcular el índice de marginación. Una vez calculado el índice, se estratificaron las localidades en cinco grupos de marginación, entre los cuales las localidades y hogares rurales se distribuyeron de la siguiente manera:

⁵² El cálculo de este promedio incluye a los hogares que no recibieron ningún beneficio por no haber cumplido con los condicionantes del programa.

⁵³ Este índice se construyó sobre la base de siete variables: porcentaje de población de analfabetos mayores de 14 años en la localidad, porcentaje de viviendas sin agua, porcentaje de viviendas sin sistema de drenaje, porcentaje de viviendas sin electricidad (hasta aquí, los datos surgieron del Censo de 1995), número promedio de ocupantes por habitación, porcentaje de viviendas con piso de tierra y porcentaje de la población que trabaja en el sector primario (estos tres últimos ítems se extrajeron del Censo de 1990).

⁵¹ Según BID (2002), el costo estimado de la ampliación del plan para dicho período asciende a U\$S 4.755 millones.

CUADRO N° 18
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOCALIDADES Y HOGARES
SEGUN NIVEL DE MARGINACION

Nivel de Marginación	Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Localidades	4,0%	6,2%	14,6%	21,2%	54,0%
Hogares	7,5%	11,4%	22,0%	25,1%	31,6%

Nota: el total de hogares no suma 100%; la razón de este hecho no es explicada en la fuente.

Fuente: Scott (1999).

Mediante este procedimiento, en 1999 se identificaron 76.098 localidades con un grado alto o muy alto de marginación, lo cual involucró a casi 15 millones de personas. Dentro de las localidades, se eligieron aquellas que disponían de escuela primaria, secundaria y al menos una clínica, por lo cual fueron escogidas 48.501 localidades abarcando a poco más de 12 millones de habitantes. A partir de allí, se excluyeron las localidades con menos de 50 habitantes, las que poseían más de 2.500 personas y las que se encontraban relativamente aisladas.

Dentro de las localidades objetivo se procedió a seleccionar a las familias que cumplían los requisitos para ser parte del programa (hogares del grupo objetivo) mediante el método de comprobación de medios de vida. Para ello, se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), que contiene información demográfica, educativa, étnica, económica (incluyendo vivienda, bienes durables y activos, además de ingresos), migratoria, y de acceso a programas sociales y servicios de salud.⁵⁴ Por último, se eligieron aleatoriamente localidades beneficiarias y otras de control (método experimental).

En la tercera y última etapa, se presentó la lista de los hogares beneficiarios ante asambleas comunitarias de las distintas localidades para su revisión y discusión. Allí, se escuchaban comentarios y sugerencias sobre los hogares que estando en la lista no deberían incluirse, o sobre hogares que no estando en ella deberían incluirse. Estos comentarios se remitían a la oficina central de PROGRESA para la revisión del cuestionario original del hogar y se tomaba la decisión final. En la práctica, esta etapa cumple un mero trámite formal ya que fue mínimo el número de hogares cuestionados, sólo poco más del 0,1% del total.⁵⁵

1.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION

Como se mencionó en el capítulo anterior, la evaluación del método de focalización se realiza a partir de cuatro factores: la eficiencia, la presencia de filtraciones, los costos originados por el programa y la sostenibilidad política del mismo. Los dos primeros aspectos pueden sintetizarse mediante una adaptación del Cuadro N° 14 del capítulo anterior con datos del PROGRESA.

⁵⁴ Para diferenciar entre hogares pobres y no pobres se utiliza un enfoque multidimensional, el cual incluye el ingreso de los integrantes del hogar, que se compara con una Línea de Pobreza extrema y otras variables socioeconómicas.

⁵⁵ Ver Skoufias, Davis y Behrman (2000).

CUADRO N° 19
EFICIENCIA Y FILTRACIONES EN EL PROGRESA

	Población objetivo	Resto	Total
Participantes	Éxito 30%	Filtraciones 20%	50%
No participantes	Ineficiencia 10%	Éxito 40%	50%
Total	40%	60%	100%

Fuente: Skoufias, Davis y Behrman (2000).

El cuadro muestra que, en relación al problema de eficiencia resultante de la aplicación del PROGRESA, existe un 10% de los hogares que debería recibir beneficios del programa por su nivel de pobreza (perteneciente a la población objetivo) pero no lo hace, con lo cual la tasa de subcobertura alcanza el 25% (10/40). Si bien esta cifra parece elevada, Skoufias, Davis y Behrman consideran que este hecho no es preocupante al comparar estos resultados con la aplicación de otros métodos de focalización. Por su parte, el problema de la filtración del PROGRESA parece más grave, ya que entre los hogares que reciben ayuda del programa, aquellos no pobres representan el 20% de la población total, lo cual implica una tasa de fuga del 40% (20/50).

En tanto, la ayuda que realmente llega a los beneficiarios constituye la porción más importante del presupuesto de PROGRESA. El resto de los costos directos (diseño, implementación, monitoreo, evaluación, etc.) absorbieron cerca del 9% del presupuesto del programa entre 1998 y 1999 (15,6% y 5%, respectivamente para cada año). De estos, los costos de implementación asociados al esfuerzo focalizador del programa, constituyó la parte más importante, especialmente en 1998, año en que se dio la mayor expansión de cobertura. A su vez, casi el 80% de los costos de focalización correspondieron a la identificación de los hogares beneficiarios (Censo de Hogares en las localidades seleccionadas) y su incorporación al programa. La reducción de la participación de los costos de focalización en el año 1999, fue compensada por el aumento de otros costos relacionados al seguimiento y monitoreo del programa.

Respecto a los costos asociados a la participación, se observa que los mismos son muy bajos. Por un lado, la mayoría de los beneficiarios no tenía ningún ingreso antes de la implementación del programa, con lo cual su costo de oportunidad era bajo. En segundo término, el comportamiento de los beneficiarios, una vez que recibieron la ayuda, no ha ocasionado ningún costo adicional; es más, se ha generado una externa-

lidad positiva para el conjunto de la población, ya que la mayor asistencia a las escuelas y a los centros de salud, ha repercutido en una menor presencia de niños en las calles y menores posibilidades de contagio de ciertas enfermedades.

Por último, cabe resaltar que la sostenibilidad política del programa ha sido bastante alta, ya que se ha incluido a una importante cantidad de beneficiarios y la aceptación, por parte la sociedad, ha sido ampliado dado que se considera que el PROGRESA ha sido exitoso en la lucha contra la pobreza.

1.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA

Para evaluar el impacto del programa, el PROGRESA utiliza un grupo de control que se determina utilizando diseños experimentales o aleatorios. Como se mencionó, en las localidades escogidas a partir de la utilización del índice de marginación, se eligieron los "hogares objetivo" mediante el método de comprobación de medios de vida, y luego se realizó un sorteo para determinar finalmente quienes serían las localidades beneficiarias y cuáles pertenecerían al grupo de control.

El programa recopiló información sobre el estado de diversas variables (principalmente referidas a salud y educación) de los hogares beneficiarios y del grupo de control, a partir de muestras realizadas antes de la aplicación de PROGRESA y a medida que se fue aplicando el mismo. Esto permitió utilizar la técnica de la *doble diferencia*, es decir, comparar la diferencia en los indicadores para los dos grupos al final del programa, con relación a la diferencia en los indicadores al comienzo. Por otra parte, varios autores han realizado trabajos utilizando el método de *comparación reflexiva*; es decir comparando las localidades beneficiarias en un momento determinado respecto a su situación inicial antes de la aplicación del programa.

Respecto al primer método de evaluación, se destacan varios trabajos publicados por el International Food Policy Research Institute. Behrman, Sengupta y Todd (2000) encuentran que entre 1997 y 1999 se observan incrementos significativos en las tasas de inscripción escolar para los niños de 12 a 14 años pertenecientes al grupo beneficiario, en comparación con las del grupo de control. Los efectos son aún mayores en las mujeres: la inscripción de niñas del grupo beneficiario aumentó casi un 12% respecto a la del grupo de control y poco más del 2% fue el incremento de la inscripción de los varones beneficiarios respecto de aquellos no incluidos en el programa. Estos resultados eran esperables teniendo en cuenta que las becas otorgadas son mayores para las mujeres.

Gertler (2000) evalúa el impacto en los componentes de salud del programa, mediante el método de la *doble diferencia* y encuentra que al mejorar la atención médica preventiva en las zonas en donde opera PROGRESA, se ha logrado que los niños más pequeños sean menos vulnerables a las enfermedades. En particular, entre los niños de 0 a 5 años la incidencia de enfermedades es 12% menor que entre aquellos que no participan en el programa. Por otra parte, se observa que en enero de 1996, un año antes de que comenzara PROGRESA, las visitas promedio a las clínicas eran idénticas en las áreas beneficiarias y de control. En 1998, el primer año completo de operación de PROGRESA, los índices de asistencia a los servicios de salud de las comunidades beneficiadas por el programa crecieron más rápido que en las zonas no beneficiadas. Además, hubo un aumento importante en las visitas para la vigilancia nutricional, en los índices de vacunación y en la atención prenatal. El análisis también muestra que los adultos en las localidades beneficiarias están significativamente más sanos: en promedio, los beneficiarios de PROGRESA tienen menos dificultades para realizar sus tareas diarias y menor cantidad de días de incapacidad y de días en cama, que aquellos que no son beneficiarios.

Schultz (2000) realiza un estudio comparativo sobre la evolución de algunas variables educativas antes y después del PROGRESA, es decir, mediante el método de *comparación reflexiva*. Encuentra que en el nivel primario, donde el índice de inscripción a la escuela, antes de la intervención de PROGRESA, se ubicaba entre 90 y 94%, el programa ha logrado incrementar el índice de inscripción a la escuela entre 0,74 y 1,07 puntos porcentuales en el caso de los niños, mientras que para las niñas el aumento ha sido entre 0,96 y 1,45 puntos porcentuales. A nivel de secundaria, el índice de inscripción a la escuela antes de la intervención de PROGRESA era de 67% para

las niñas y 73% para los niños. El incremento en la inscripción en el caso de las niñas fue entre 7,3 y 9,3 puntos porcentuales y de 3,5 a 5,8 puntos porcentuales para los varones. Esto representa un aumento proporcional para las niñas de 11% a 14%, y de 5% a 8% para los niños. De acuerdo a (Schultz, 2000), cuando alcancen la edad adulta los niños que hoy son beneficiarios del PROGRESA tendrán permanentemente ingresos 8% mayores, como resultado del aumento en la escolaridad. Así, además de mejorar el nivel de vida actual de los beneficiarios al reducir la pobreza y aumentar el consumo, PROGRESA está teniendo un impacto importante en el aumento de capital humano.

IFPRI (2000) presenta un análisis de *comparación reflexiva* sobre algunos aspectos relacionados con el componente de salud del programa. Allí, se encuentra que en relación con la atención prenatal, PROGRESA aumentó 8% las visitas para iniciar la vigilancia prenatal en mujeres que estaban en el primer trimestre de su embarazo. Este cambio en la atención prenatal temprana, disminuyó el número de visitas durante el segundo y tercer trimestre del embarazo. Así, como resultado de PROGRESA, las mujeres embarazadas realizan su primera visita a la clínica mucho antes de lo que lo hacían con anterioridad a la aplicación del programa.

Sobre el impacto del componente alimentario del programa, Behrman y Hoddinott (2000) observan, a través de un análisis de *comparación reflexiva*, que el PROGRESA ha tenido un impacto importante en aumentar el crecimiento de los niños y en reducir la probabilidad de desnutrición infantil en las edades cruciales que van de los 12 a los 36 meses. Según los resultados obtenidos por los autores, esto implica un aumento de alrededor de 16% en el crecimiento promedio, que corresponde aproximadamente a un centímetro por año en estos niños. Los efectos parecen ser un tanto mayores en los niños de los hogares más pobres y comunidades más marginadas en donde el jefe del hogar cuenta con mayor educación. En general, los estudios sugieren que PROGRESA tuvo un impacto importante en el crecimiento de los niños que recibieron suplementos en las edades cruciales, que van de los 12 a los 36 meses (IFPRI, 2000).

El programa PROGRESA ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos trazados originalmente en cuanto a mejoras en la calidad y cobertura educativa, sanitaria y alimenticia de los sectores más vulnerables de Méjico. No obstante ello, las características particulares del país, en donde existe una importante cantidad de personas pobres y regiones que se encuentran muy aisladas de los centros educativos y sanitarios,

han impedido que el programa sea lo suficientemente inclusivo como para garantizar la erradicación de la pobreza en Méjico.

2. PROGRAMA PRAF DE HONDURAS

2.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA⁵⁶

Honduras se divide política y administrativamente en departamentos (18) y estos en municipios (298). Cada departamento tiene un gobernador que es nombrado directamente por el Presidente de la República. La autoridad municipal es ejercida por una Corporación Municipal presidida por el Alcalde, cuyos miembros son elegidos por votación popular. Tradicionalmente la administración pública ha sido centralizada, aunque en la actualidad se está dando una transferencia gradual de funciones a los gobiernos municipales.

El territorio hondureño tiene una extensión de 112.492 kilómetros cuadrados y una población que en el año 1999 superaba los seis millones de habitantes. El hecho de ser un país en donde predominan las montañas, ha sido históricamente un obstáculo de consideración para la comunicación entre las distintas zonas, y ésta es la base del alto grado de dispersión de la población, de su baja densidad poblacional y del gran número de escuelas unidocentes que posee.⁵⁷ Cerca del 56% de la población reside en aldeas y caseríos (poblados con menos de mil habitantes), mientras que la población urbana se concentra en las dos principales ciudades.⁵⁸

En 1996, el país tenía un ingreso per cápita anual (u\$s 870) claramente inferior a la media de América Latina (Banco Mundial, 1997), y ocupaba el lugar número 114 según el Índice Desarrollo Humano (IDH).

Los hogares bajo la línea de pobreza fueron disminuyendo progresivamente durante la última década, pasando de 67,5% en 1993 a 65,9% en 1999, mientras que la cantidad de hogares en condiciones de indigencia aumentó de 45,1% a 48,6% en el mismo período. La pobreza se concentra en las zonas rurales y en las áreas marginales metropolitanas, siendo la región occidental del país (que comprende a seis de los die-

ciocho departamentos hondureños: Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara, La Paz, Lempira e Intibucá) la más pobre, aunque en algunos municipios de otros departamentos también se observan elevados niveles de pobreza. La gran mayoría de los pobres pertenece a familias que se desempeñan en actividades agropecuarias de subsistencia o se dedican a la producción en pequeña escala. Además de la insuficiencia de ingresos, también se evidencia una importante desigualdad en la distribución del ingreso. Mientras que el primer quintil de la población recibe 4,3% del ingreso nacional, el quintil de mayores ingresos concentra el 59,3%.

En cuanto a la situación del mercado laboral, el 71% de la población económicamente activa se desenvuelve en el sector informal de la economía, donde los ingresos son menores. Los datos arrojan una pequeña proporción de desempleo abierto (3,7%) pero una alta proporción de subempleo (22,2%). Esta situación deriva de la baja calificación de la fuerza laboral.

Los indicadores educativos también son preocupantes. La tasa de analfabetismo de adultos se sitúa en 16,8%, siendo mucho mayor en el área rural (23,3%), y la escolaridad promedio es de 4,3 años. En 1999 sólo el 38,8% de los niños de entre 4 y 6 años recibían educación preescolar, y el 85,7% de los que estaban en edad escolar (7 a 13 años) asistían regularmente a establecimientos de enseñanza básica.

En términos alimentarios la situación también es crítica. La desnutrición crónica afectó en 1996 al 37,8% de los niños (IHNFA-UNICEF, 1998), mientras que el 40,6% de los que tenían entre 6 y 9 años presentaban déficit de talla para su edad. En el ámbito urbano la tasa de prevalencia de desnutrición⁵⁹ fue de 28,5%, mientras que en las zonas rurales la misma alcanzó el 47,6%.

Al momento de la implementación del programa que a continuación se describirá, Honduras presentaba los niveles más elevados de pobreza de Latinoamérica, baja calidad sanitaria y educativa, junto a una marcada desigualdad del ingreso. Esta situación llevó a las autoridades hondureñas, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, a diseñar un programa capaz de mermar las graves falencias existentes.

⁵⁶ Esta sección se basa principalmente en Organización Panamericana de la Salud (2001).

⁵⁷ En 1996 alrededor del 46% de las escuelas primarias del país eran unidocentes.

⁵⁸ Tegucigalpa (33%) y San Pedro de Sula (16,7%).

⁵⁹ Baja talla para la edad.

2.2. OBJETIVOS, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

El Programa de Asignación Familiar (PRAF) es parte, junto al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), componen el Programa Hondureño de Compensación Social que busca mejorar las condiciones económicas y sociales de quienes viven en condiciones de pobreza.

El PRAF fue creado en 1990 como un programa transitorio con el fin de generar un mecanismo de compensación que atenúe el impacto negativo que, sobre los ingresos de las familias más pobres, tuvo la implementación de un plan de ajuste estructural y de estabilización macroeconómica.

Teniendo en cuenta los niveles de pobreza y la desigual distribución del ingreso, el PRAF en sus orígenes apuntó principalmente a mejorar esta situación entregando bonos en efectivo y capacitando a las personas que se encontraran en condiciones de extrema pobreza para ayudarles a obtener ingresos y aumentar su poder adquisitivo. Básicamente, constaba de los siguientes componentes: Proyecto Bono Materno Infantil, Proyecto Bono Mujer Jefe de Familia, Proyecto Bono Escolar y Proyecto Bono del Anciano. Estos se describen a continuación.

- El *Bono Materno Infantil* consistía en transferencias mensuales a madres embarazadas, con lactantes o con niños menores de cinco años, siempre y cuando asistieran a programas de salud preventiva.

- El *Bono Mujer Jefe de Familia* se entregaba durante el año lectivo a las madres de los niños y niñas matriculados de primer a tercer grado en las escuelas públicas.

- El *Bono Escolar* (BE) se otorgaba a las familias que enviaban sus hijos a la escuela hasta un máximo de tres niños por familia.

- Por último, el *Bono del Anciano* consistía en una transferencia por mes a las personas pobres mayores de 60 años.

Hacia fines de la década del '90, con el apoyo del BID y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el proyecto fue rediseñado de manera de lograr la transición del anterior modelo, pensado para compensar la pérdida de ingresos, a un nuevo modelo más abarcativo, buscando siempre aumentar la incorporación y asistencia a la educación formal de los niños en edad de cursar los primeros grados, reducir las tasas de deserción escolar y fortalecer las actividades de salud y nutrición.

El objetivo general del nuevo programa, el PRAF/BID-Fase II, fue enriquecer aun más el capital

humano del país mediante el mejoramiento de las condiciones de los niños de las familias más pobres, intentando romper así el círculo de pobreza. Para ello se establece una serie de transferencias (tanto monetarias como en especie) en algunos casos condicionadas a que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, tales como asistir a centros educativos o de salud. Así se pretende que con las transferencias se logre mejorar la situación de estas personas en el corto plazo, mientras que con la obligatoriedad de concurrir a la escuela o a centros de salud, se busca enriquecer el capital humano y disminuir la pobreza estructural.⁶⁰

El nuevo PRAF ha sido estructurado a partir de tres tipos de componentes, de los cuales los dos primeros son de ayuda directa a las comunidades más pobres y el tercero tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad operativa del programa. Dichos componentes son los siguientes:

- a) *Componente de Educación* se lleva a cabo mediante dos tipos de transferencias. La primera, un subsidio a la demanda (bonos) cuyo valor se calcula en función del costo de oportunidad de las familias rurales pobres de mandar sus hijos a la escuela y se proporciona durante los 10 meses del año escolar. El Bono Escolar es entregado tres veces al año (para minimizar la deserción escolar) por cada niño que asista a la escuela de primero a cuarto grado, hasta un máximo de tres niños por familia. Se estima que este bono beneficia a 62.213 niños que asisten a 953 escuelas con un costo anual de unos U\$S 58,07⁶¹ por infante. Además, se otorga un Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA) que incluye transferencias de recursos a las Asociaciones de Padres, para dotar de materiales a las escuelas, actualizar a los maestros y capacitar a las familias en la participación comunitaria. Con este incentivo se procedió a la mejora de 555 escuelas, con un costo promedio anual estimado de u\$S 4.000 por escuela.

- b) *Componente de Nutrición y Salud Materno Infantil*: comprende dos tipos de subsidios, el primero dirigido a incentivar la utilización de servicios de salud materno-infantil mediante la entrega de bonos a las madres, beneficiando a dos niños por familia, con

⁶⁰ Por otra parte, además de intentar contribuir al desarrollo y a la disminución de la pobreza en Honduras, dado que el proyecto posee características muy innovadoras se pretende llegar a conclusiones respecto de la eficiencia del uso de bonos para aumentar la demanda de servicios básicos y sobre el impacto de transferencias directas a escuelas y unidades sanitarias.

⁶¹ El tipo de cambio utilizado para todas las cifras expresadas en dólares norteamericanos es de 14,5 lempiras/u\$S.

lo cual se termina con el incentivo a tener mayor cantidad de hijos. Este bono beneficia a 47.771 personas entre mujeres embarazadas y niños menores de tres años, con un costo anual de U\$S 46,3 por beneficiario. Un segundo subsidio, denominado Incentivo a la Calidad en Salud (ICS), está destinado a los proveedores de estos servicios y consiste en dotar a los establecimientos de un paquete básico de medicamentos y equipamiento, y de fondos para la capacitación del personal. Este subsidio sirve para la mejora de 62 centros, con un costo anual promedio de u\$s 6.020 por centro.

c) *Componente de Fortalecimiento Institucional:* tiene como objetivo diseñar e implementar un sistema de focalización en los 70 municipios más pobres del país y perfeccionar los sistemas de seguimiento y evaluación de programas. El componente contempla la realización de la Encuesta de Gastos y Medios de Vida a nivel de hogares en 80 municipios y un censo de familias en 40 municipios que son beneficiarias del bono escolar y el bono nutrición y salud. Además, apunta a mejorar el gerenciamiento del PRAF, mediante la capacitación técnico-administrativa e informática.

CUADRO N° 20
PRAF: RESUMEN DE COMPONENTES, CONDICIONANTES Y SERVICIOS

Componentes		Condicionantes	Servicios y transferencias
Educación	Bono Escolar	Entre 6 y 13 años Asistencia a clase	u\$S 19,36 tres veces al año
	IDA (1)		u\$S 4.000 anual
Nutrición y Salud Materno Infantil	Bono Nutrición y Salud	Mujeres embarazadas y lactantes o niños menores de 3 años Asistencia mensual a centros de salud	u\$S 3,86 mensual
	ICS (2)		u\$S 6.020 anual
Fortalecimiento Institucional			Aporte del BID no reembolsable

Notas: (1) Incentivo al aprendizaje. (2) Incentivo a la calidad en salud.

Fuente: elaboración propia.

2.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO

La ejecución del programa la lleva a cabo la Unidad Coordinadora del PRAF (UCP), un organismo autónomo dependiente de la Presidencia de la Nación, en colaboración con las Secretarías de Educación y Salud. Además se cuenta con apoyo técnico del Instituto Internacional de Investigaciones en Políticas Alimentarias (IFPRI). El rol de los gobiernos locales, es distribuir los recursos suministrados por la UCP, es decir, los bonos escolares y de nutrición y salud.

Las fuentes de financiamiento del Proyecto provienen principalmente de un préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),⁶² y en menor medida, de fondos aportados por el Gobierno de Honduras.

En cuanto a los costos del proyecto, a la fecha aún no se cuenta con datos referentes a gastos administrativos y de personal, aunque sí existen estimaciones de los costos de las transferencias. El presupuesto anual de la implementación del proyecto desarrollado por el IFPRI (excluyendo costos administrativos) se resume en el Cuadro N° 21.

⁶² El mismo incluye un tramo en forma de Cooperación Técnica no Reembolsable.

CUADRO N° 21
PRESUPUESTO DE IMPLEMENTACION DEL PRAF

	Estimación UCP-IFPRI
Bono Escolar	U\$S 58,07 por infante
Cupos / año	62.213 niños de los 40 municipios más pobres 11.405 (otras áreas prioritarias)
Gasto / año	U\$S 4.275.000
Bono Nutrición y Salud	U\$S 46,3 por beneficiario
Cupos / año	47.771 personas de los 40 municipios más pobres 24.782 personas de otras áreas prioritarias
Gasto / año	U\$S 3.359.184
Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje	U\$S 4.000 por escuela
Cupos / año	555 escuelas
Gasto / año	U\$S 2.220.000
Incentivo a la Calidad del Servicio (salud)	U\$S 6.020 por centro
Cupos / año	62 centros de salud
Gasto / año	U\$S 373.240
TOTAL	U\$S 10.227.424

Fuente: IFPRI (2000a).

2.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA

En la segunda etapa del PRAF se decidió restringir más que en la primera, los hogares beneficiados para que la ayuda llegue específicamente a los más pobres. Así, de acuerdo a la disponibilidad de fondos se determinó que la población objetivo, abarque tan sólo a los residentes de los 80 municipios más pobres, en lugar de 180 como en la primera etapa.

Para elegir los beneficiarios se continuó utilizando, al igual que en la etapa I del programa, un criterio de focalización geográfica a nivel de municipios. Según un estudio del IFPRI, este tipo de asignación era la única forma operacionable ya que los municipios tienen fronteras bien definidas y no hay ninguna dificultad para determinar el municipio de residencia de un hogar, ni para saber a qué municipio corresponde una escuela o un centro de salud. Además, la asignación por municipio era compatible con las políticas de descentralización del país y aseguraba que el proyecto no tuviera que funcionar en un gran número de comunidades dispersas.

La selección de los 80 municipios se basó en los datos del Censo de Talla en Escolares de Primer Grado de 1997, seleccionándose los que presentaban mayores niveles de desnutrición crónica.⁶³ En 70 de

ellos se realizó la evaluación (50 representaron la población beneficiaria y 20 actuaron como grupo de control) y en los 10 restantes se distribuyeron bonos, pero no se hizo ninguna evaluación.

Una vez finalizada la elección de los municipios, se procedió a seleccionar los hogares beneficiarios dentro de cada uno ellos. Para ello, en primer lugar se llevó a cabo la Encuesta de Gastos y Medios de Vida (EGMV) con el fin de identificar la proporción de hogares que serían incluidos como beneficiarios. Posteriormente se implementaría una ficha de selección de beneficiarios (a nivel del hogar) que sirviera para identificar a los hogares que efectivamente se encontraran bajo condiciones de pobreza extrema, es decir, a la focalización geográfica se pretendía sumar una por comprobación de medios de vida. Sin embargo, en base a la citada encuesta, se llegó a la conclusión de que la incorporación de una ficha no era recomendable. Según los resultados de la EGMV, la gran mayoría de los hogares de los ochenta municipios más pobres, eran muy pobres; en efecto, siete de cada diez eran extremadamente pobres y, según el criterio internacional, nueve de cada diez se encontraban debajo de la línea de pobreza (IFPRI, 2000a). Por este motivo, los costos de incluir una ficha de selección (administrativos y de otro tipo) para cada hogar, superarían los costos derivados de errores de inclusión, por lo que se decidió la incorporación de todos los hogares residentes en cada uno de los municipios seleccionados como beneficiarios del proyecto.

⁶³ El criterio de selección utilizado fue el de los menores promedios de talla para la edad de todos los niños de primer grado de cada municipio, después de excluir a los repitentes y de ajustar por edad.

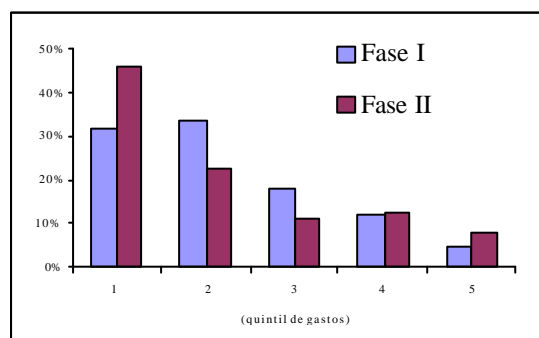
2.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION

Al igual que con el programa PROGRESA, el método de focalización del PRAF se evalúa en términos de la eficiencia, la presencia de filtraciones y los costos originados por el programa.

Con relación a la eficiencia y a las filtraciones, cabe mencionar que tal como surge de la Encuesta de Gastos y Medios de Vida (EGMV) aplicada en los 80 municipios seleccionados, la mayor parte de los que habitan en los mismos, son pobres. De esta manera y aunque no se cuenta con datos sobre el error de exclusión (eficiencia), es de esperar que el mismo sea casi nulo, ya que como se mencionó, se decidió que el programa no excluyera a ningún residente de los municipios seleccionados.

Por otro lado, sí se cuenta con datos sobre filtraciones, estimándose un error de inclusión del 2% de los que poseen mayores recursos, lo cual no parece una cifra elevada tal como era de esperar (IFPRI, 2000b). Adicionalmente y a pesar de que aún no se cuenta con datos fehacientes, debido a la reciente puesta en marcha del programa, si se comparan los resultados de la Fase I con las proyecciones llevadas a cabo por el IFPRI para la Fase II, se llega a la conclusión de que la focalización de la segunda etapa lleva a que los recursos lleguen en mayor proporción a las personas del primer quintil de ingresos, que son las que más lo necesitan. En el Gráfico N° 4 se compara la incidencia por quintil⁶⁴ del bono materno-infantil (Fase I) con la del bono de nutrición y salud (Fase II); y en el Gráfico N° 5 la del bono escolar para las dos fases.

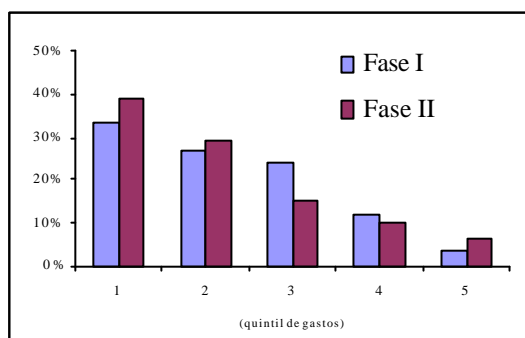
GRAFICO N° 4
INCIDENCIA DEL BONO
MATERNO-INFANTIL FASE I Y DEL BONO
NUTRICION Y SALUD FASE II



Fuente: IFPRI (2000a).

De ambos gráficos se desprende que, si bien bajo el nuevo esquema el PRAF aumentará considerablemente la proporción de bonos captada por los hogares pertenecientes al primer quintil (los dos primeros en el caso del Bono Escolar), lo cual sería un indicador de la mayor progresividad del nuevo esquema, también aumentará la del mayor quintil (los dos últimos en el caso de los bonos de salud), es decir habrá mayores filtraciones por parte de los más ricos. Así se puede concluir que, por un lado el hecho de que en el PRAF II se restrinja el número de municipios hará que efectivamente el programa se concentre sobre los más pobres, aunque por otro lado, al no aplicarse ningún criterio de focalización dentro de cada municipio, muchos

GRAFICO N° 5
INCIDENCIA DEL BONO
ESCOLAR FASE I
Y FASE II



individuos de altos ingresos serán beneficiados.

En relación con los costos derivados de la focalización, el hecho de que la misma se lleve a cabo bajo una metodología de *focalización geográfica*, implica costos de información relativamente bajos, ya que se utilizó una encuesta ya existente para determinar las zonas beneficiarias (el Censo de Talla en Escolares de Primer Grado de 1997). Adicionalmente, como se vió en el capítulo 2, este tipo de metodología presenta costos administrativos más bajos que la mayoría de las otras alternativas.

⁶⁴ Se refiere a la proporción del gasto total que recae sobre cada quintil.

2.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA

Para la evaluación del proyecto PRAF-BID Fase II, se procedió a la división de 70 de los 80 municipios seleccionados en 4 grupos. Dicha asignación fue llevada a cabo en forma aleatoria aunque teniendo en cuenta los distintos niveles de desnutrición de cada uno, de manera que la distribución entre los grupos fuera equilibrada. Con esto se pretende evaluar el impacto de distintos paquetes de ayuda. El

primer paquete contempla únicamente incentivos sobre los individuos, es decir transferencias de ingresos en forma del Bono Nutrición y Salud y del Bono Escolar y fue adjudicado al grupo G1. El otro paquete contempla únicamente incentivos sobre los prestadores de servicios, esto es, subsidios a centros de salud (el ICS) y a escuelas primarias (el IDA)⁶⁵ y fue adjudicado al grupo G3. Al grupo G2 le fueron asignados ambos paquetes de incentivos, mientras que el grupo G4 permaneció sin ningún tipo de ayuda, de modo que actuó como grupo de control. El siguiente cuadro resume la asignación de los distintos paquetes.

CUADRO N° 22
LOS CUATRO GRUPOS DE INTERVENCION DEL PRAF-BID FASE II

		Incentivos a prestadores de servicios	
		Con	Sin
Incentivos a los individuos (bonos)	Con	Grupo G2 (20 municipios)	Grupo G1 (20 municipios)
	Sin	Grupo G3 (10 municipios)	Grupo G4 (20 municipios)

Fuente: IFPRI (2000b).

La idea de este método de evaluación es aislar los efectos de cada uno de los programas. Por su parte, la estrategia de otorgar beneficios combinados en una región permite evaluar los limitantes que tiene la aplicación de un único tipo de incentivos y que pueden superarse mediante la combinación de ambos. Así, por ejemplo, la estrategia de incentivos a los individuos puede enfrentar condicionantes que solamente pueden ser superados cuando simultáneamente se logran mejoras en la calidad de los servicios.

Para llevar a cabo la evaluación se realizan tres mediciones en todos los grupos: una de la situación antes de la intervención (denominada línea de base); una al año; y otra a los dos años. Las mismas permitirán efectuar posteriormente la evaluación de impacto; además, la elaboración de la línea base es fundamental para determinar si los diferentes grupos de asignación son realmente comparables. La existencia de dos mediciones posintervención permite determinar la estabilidad de impactos rápidos y también detectar

cambios que llevan más tiempo para manifestarse. Así, si bien aún no se han hecho evaluaciones de impacto para la Fase II del proyecto, en lo sucesivo será posible llevar a cabo tanto evaluaciones basadas en el método de comparaciones reflexivas, como de doble diferencia.

La información para realizar dichas evaluaciones provendrá de tres elementos desarrollados especialmente para esto:

Encuesta de hogares: Relevamientos representativos al nivel de cada uno de los diferentes grupos de intervención, con una precisión adecuada para poder hacer inferencias confiables sobre toda la población.

Diagnósticos institucionales: Datos transversales o de actualización permanente con una cobertura total.

Pruebas estandarizadas en escolares de 1° a 4° grado. Datos generados en el subgrupo de niños matriculados.

⁶⁵ Complementariamente a estos incentivos, se inició un programa de promoción de buenas prácticas de alimentación y de higiene, la Estrategia de Atención Integral a la niñez en la Comunidad (AIN-C).

3. PROGRAMA BOLSA ESCOLA EN BRASIL

3.1. MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA⁶⁶

La República Federativa del Brasil está formada por la unión de 26 Estados, 5.507 Municipios y el Distrito Federal, todos con autonomía política, fiscal y administrativa. En el año 2000 tenía una población de 169,6 millones de habitantes de los cuales el 81% residía en zonas urbanas.

Al igual que en toda América Latina, en Brasil existe una profunda exclusión social con desigualdades en la distribución de la renta y precariedad en las

condiciones de vida y salud. En 1999 la renta media familiar per cápita para el 10% más rico, era 53 veces la del 10% más pobre. Según el Informe sobre Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD, Brasil tiene un desarrollo humano medio, ocupando el lugar número 74 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), y el 66 en el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG). En los últimos años se ha ido reduciendo notablemente la población que vive bajo la línea de pobreza. Así entre 1992 y 1998, la población en esta situación pasó de representar el 40,6% del total, a sólo 32,6%. Para 1998 la proporción de indigentes sobre el total de la población, alcanzó el 13,9%. Asimismo, existen grandes diferencias entre las regiones, siendo las del norte y nordeste las más afectadas por la pobreza y la indigencia.

CUADRO N° 23
PORCENTAJE DE LA POBLACION EN ESTADO
DE POBREZA E INDIGENCIA. 1998

Región	% Pobres (1)	% Indigentes (2)
Nordeste	57,4	29,1
Norte	45,1	19,5
Sur	24,0	8,6
Centro-Oeste	22,6	6,8
Sudeste	19,3	6,1
Brasil	32,6	13,9

Nota: (1) Es considerada pobre la población que presenta renta media per cápita inferior a medio salario mínimo por mes; (2) Población que obtiene la mitad o menos de la renta que establece la línea de pobreza.

Fuente: IBGE (1998) en base a IPEA (2000).

Por otro lado, pese a la fuerte mejoría registrada en los últimos años, la proporción de personas analfabetas mayores a 15 años sigue siendo muy alta, alcanzando en 1998 el 13,8%. Además, al igual que ocurre con la pobreza, grandes desigualdades se verifican a nivel regional, superando dicha tasa el 27% en la región nordeste. La proporción de niños entre 7 y 14 años que asisten a la escuela, es relativamente alta (96%) y no se verifican importantes diferencias regionales.

3.2. OBJETIVO, BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

Bolsa Escola es un programa de asistencia social focalizado que otorga transferencias en efectivo a las familias pobres con niños en edad escolar. Este programa se implementó por primera vez en el Distrito Federal de Brasilia en 1995 y debido a los resultados satisfactorios verificados, se fue extendiendo a otros

⁶⁶ Esta sección se basa principalmente en Organización Panamericana de la Salud (2000b).

municipios, a punto tal que desde 2001 pasó al ámbito nacional.

A comienzos de 2001 el Congreso Nacional aprobó la creación del Programa Nacional de Renta Mínima, vinculado a la educación. Así el Estado Federal pasó a responder por el 100% de los recursos utilizados por el Bolsa Escola Federal.⁶⁷

El objetivo principal del programa es disminuir la cantidad de familias afectadas por la pobreza a través de la entrega de subsidios monetarios. Además se buscan mejorar los niveles de educación de estos sectores marginados, con la intención de que los beneficiarios puedan en el futuro obtener mayores ingresos, rompiendo así el ciclo de pobreza. Adicionalmente, el programa busca reducir el trabajo infantil y actuar como un seguro potencial contra la pobreza.

Para formar parte del programa, los municipios deben cumplir con una serie de requerimientos, como la aprobación del programa por parte del poder legislativo municipal y el empadronamiento de todas las familias que tendrán acceso a los beneficios.

El subsidio es entregado directamente a las familias; el Gobierno Federal transfiere los recursos a la Caja Económica Federal,⁶⁸ que hace efectivo el pago a los hogares. Por cada niño matriculado en la enseñanza básica que tenga entre seis y quince años, cada hogar tiene derecho a recibir R\$ 15,00 por mes (u\$s 6,25),⁶⁹ hasta un total de tres niños por familia, cada uno recibirá como máximo R\$ 45,00 (u\$s 18,75). Asimismo, las familias beneficiarias deben cumplir con ciertas condiciones para poder seguir siéndolo. Dichas condiciones se muestran en el Cuadro N° 24.

CUADRO N° 24 CONDICIONANTES DE BOLSA ESCOLA

Condicionantes
<ul style="list-style-type: none">• Contar con una renta per capita máxima del hogar de medio salario mínimo (considerando a la población adulta de la vivienda, apta para el trabajo).• Tener a todos los hijos entre 6 y 15 años de edad matriculados en alguna escuela pública, o en su caso, firmar un compromiso de matricularlos ni bien haya cupo disponible y mantener a todos los niños en la escuela sin que ninguno falte (sin justificativo) más del 15% de las clases.• Todos los adultos desempleados de la casa deberán estar buscando empleo por medio de la inscripción en el Sistema Nacional de Empleo -SINE-.• La familia no puede estar recibiendo ayuda del programa PETI.⁷⁰• Residir en el municipio donde se percibe el beneficio.

Fuente: elaboración propia.

3.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTO

Bolsa Escola funciona como una sociedad entre los municipios y el gobierno federal, quedando ex

cluidos los gobiernos estatales. El Gobierno Federal es el responsable de la gestión del programa y responde por el 100% de los recursos del mismo.⁷¹ El presupuesto para 2001 alcanzó los 1.700 millones de reales. La Secretaría Nacional de Bolsa Escola, dependiente del Ministerio de Educación, es la responsable de la supervisión y fiscalización del programa y debe llevar a cabo, periódicamente, el control de los catastros de las familias beneficiarias, que son hechos por los municipios y la compatibilización de estos con las demás fuentes de información. Adicionalmente, tam-

⁶⁷ Anteriormente, si bien existía cierto grado de participación del Estado Federal, los organismos responsables del programa eran los municipios.

⁶⁸ La misma es una institución bancaria de propiedad federal.

⁶⁹ El tipo de cambio utilizado para todas las cifras expresadas en dólares norteamericanos es de 2,4 reales/u\$s.

⁷⁰ El PETI es el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil. Su objetivo es la eliminación del trabajo en la niñez en actividades peligrosas, insalubres y degradantes; y consiste en transferencias monetarias a las familias que tengan niños trabajando en actividades de esa naturaleza.

⁷¹ Esto no va en desmedro de que algún gobierno local decida ampliar los beneficios del programa con fondos propios. Por ejemplo, en Brasilia, además del bono escolar federal, los beneficiarios reciben un bono escolar local y una canasta con ropa y utensilios escolares. También se elimina la restricción de un máximo de tres beneficiarios por familia recibiendo R\$4,5 a partir del cuarto hijo.

bién está encargada de procesar y controlar mensualmente la totalidad de los pagos a las familias beneficiarias.

Por su parte, los gobiernos municipales son los encargados de la selección y empadronamiento de los beneficiarios. Para ello, en cada municipio existe un Consejo Municipal del Programa Bolsa Escola, el cual debe estar integrado por al menos el 50% de representantes no vinculados a la adminis-

tración pública municipal. Por su parte, las escuelas cumplen un rol esencial, ya que son las encargadas de controlar la asistencia de los beneficiarios y de difundir el programa, informando a la población las bondades del mismo.

Todos los municipios que lo deseen pueden participar del programa, aunque es el Gobierno Federal el encargado de establecer el número máximo de beneficiarios de cada uno.

CUADRO N° 25
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS
TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA. 2001

Región	Población Total	Población Potencial	Beneficiarios
Centro-Oeste	11.636.728	588.833	426.987
Norte	12.900.704	1.133.434	770.291
Nordeste	47.741.711	5.491.485	4.216.807
Sur	25.107.616	1.041.630	905.910
Sudeste	72.412.411	2.497.554	1.930.763
Brasil	169.799.170	10.752.936	8.250.758

Nota: (1) Sobre la población total.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría del Programa Nacional de Bolsa Escola, Ministerio de Educación de Brasil.

3.4. METODO DE FOCALIZACION DEL PROGRAMA

Para que un municipio interesado en participar del programa pueda hacerlo, además de cumplir con una serie de requisitos burocráticos, debe pertenecer a uno de los catorce Estados con menor IDH, presentar un IDH menor a 0,500, o bien debe adoptar una metodología de empadronamiento y focalización que asegure que los beneficiarios serán efectivamente los más pobres. Así pues, en principio, no existe un criterio de focalización geográfica a nivel municipal, es decir que se planea que el programa cubra a todos los municipios; de hecho, en 2001 el mismo abarcó al 98% de los municipios del país.

La determinación de las familias potencialmente beneficiarias es llevada a cabo por cada municipio y se basa en un criterio de comprobación del nivel de vida y de autoselección. Para llevar a cabo la selección, existe un formulario de empadronamiento diseñado por el Gobierno Federal que debe

ser completado por cada una de las familias que desee acceder a los beneficios del programa. Para poder acceder a los mismos, además de completar el formulario, las familias deben cumplir con los requisitos anteriormente mencionados (Cuadro N° 24). Posteriormente, se llevan a cabo visitas a las familias pre-inscriptas, a fin de verificar la veracidad de los datos incorporados a los formularios.

Sobre la base de los datos demográficos y socioeconómicos recopilados por las instituciones oficiales de investigación y estadística, el Gobierno Federal establece el número máximo de beneficiarios que cada municipio puede incluir en el programa. El Ministerio de Educación debe llevar a cabo la compatibilización de los padrones realizados por los municipios con el número máximo de beneficiarios de cada uno de ellos. En caso de existir divergencias, tales que alguna localidad se excediera en el otorgamiento de beneficios, las familias excedentes serán excluidas en orden decreciente según su renta per cápita familiar.

Luego, cada escuela envía todos los meses a la Secretaría de Educación un listado de los niños beneficiados con la beca en la cual informa la asisten-

cia regular a clases. Una vez recibida esta información, la Secretaría de Educación solicita el pago a la Secretaría de Hacienda, la cual transfiere los recursos al banco correspondiente (el banco de Brasilia) para que ponga el dinero, a disposición de las familias. Si la inasistencia excede lo permitido, se castiga con el no pago de la beca en el mes que se sucedió el hecho (pero no se quita la beca). Este proceso se hace todos los meses. Además, anualmente se reevalúan las familias beneficiarias.

3.5. EVALUACION DEL METODO DE FOCALIZACION

Si bien el programa no contempla un método que evalúe ex-post su eficacia en la focalización de los

beneficiarios, se han llevado a cabo algunos estudios y en base a estos trabajos se puede afirmar que no presenta graves falencias a la hora de seleccionar a los beneficiarios. Por ejemplo, Rocha y Sabodía (1999)⁷² basándose en datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) para 1996 en Brasilia, demuestran que el programa obtuvo resultados altamente satisfactorios cubriendo aproximadamente al 77% de los beneficiarios potenciales. Adicionalmente, se observa que las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios son aún más adversas que el límite de los criterios de selección. El ingreso promedio de los beneficiarios es menor que los parámetros poblacionales de la población potencial. En el Cuadro N° 26 se resumen los resultados del citado estudio.

CUADRO N° 26
COMPARACION ENTRE BENEFICIARIOS Y POBLACION POTENCIAL

	Beneficiarios	Población potencial
Ingreso familiar promedio (R\$)	175,4	180,4
Ingreso per cápita promedio (R\$)	36,3	43,2
Tamaño promedio de las familias	4,8	4,2
Porcentaje de familias que vive con menos de 2/3 del salario mínimo	0,4%	0,3%

Fuente: Banco Mundial (2001) en base a IBGE y Bolsa Escola (Paranoá Registry).

El hecho de que exista una amplia participación de los miembros de la comunidad local, mejora la focalización de los beneficios en los más necesitados. Así, los visitadores sociales cumplen un rol fundamental en el procedimiento de selección de los beneficiarios, ayudando a las familias a llenar los formularios y comprobando la veracidad de la información suministrada por las familias. Sin embargo, la cercanía entre los ejecutores del programa y los beneficiarios puede dar lugar al manejo político del mismo. Por este motivo se ha establecido la obligación de que sólo hasta el 50% de los funcionarios de los consejos municipales (organismos encargados entre otras cosas de la selección de los beneficiarios), sean funcionarios de los municipios.

3.6. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA

El principal problema que surge a la hora de evaluar el impacto del programa, radica en la carencia de un grupo de control ya que el mismo abarca a todos

los municipios del país y a todas las familias que cumplan con las condiciones establecidas. Es por ello que el programa no tiene planteado llevar a cabo una selección del grupo de control utilizando *métodos experimentales*.

Sin embargo, es posible hacer evaluaciones de impacto recurriendo al método de *comparaciones reflexivas*.⁷³ Con este instrumento, la medición del éxito del programa, en cuanto al mejoramiento de las condiciones educativas, es relativamente simple, aunque presenta los problemas descritos en el capítulo 2.

⁷² Citado en Banco Mundial (2001).

⁷³ Anteriormente, cuando el programa no abarcaba a todo el país, era posible llevar a cabo estudios de impacto basados en métodos cuasi experimentales del tipo de la *doble diferencia*, es decir, comparando áreas donde el programa era aplicado con áreas donde no lo era. Aunque esta herramienta ya presentaba grandes problemas para aislar las causas de la reducción de la pobreza ajenas al programa, brindaba información importante y hoy ya no está disponible.

Para ello se cuenta con indicadores, tanto de asistencia como de promoción (alumnos que pasan al nivel escolar siguiente).

En el Cuadro N° 27 puede verificarse una sustancial mejora de estos indicadores en todas las regiones del país durante el período de aplicación del programa.

CUADRO N° 27
TASAS DE ESCOLARIZACION Y PROMOCION POR REGIONES

Región	Tasa de Promoción (1)		Tasa de escolarización	
	1996/97	1998/99	1998	1999
Nordeste	53,8	64,0	90,0	92,8
Norte	57,1	66,1	90,4	93,2
Sur	72,8	79,3	96,2	96,6
Centro-Oeste	63,8	71,3	93,9	95,6
Sudeste	71,6	79,9	97,4	97,6
Brasil	64,5	73,6	93,9	95,4

Notas. (1) Es el porcentaje de alumnos que pasa al nivel escolar siguiente respecto del total de alumnos.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de Brasil y del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas.

Sin embargo, surge un problema a la hora de verificar si efectivamente los beneficiarios cumplen con la obligación de asistir al menos al 85% de las clases. La dificultad radica en que las escuelas son las responsables de llevar los registros de asistencia y comunicarlos a la Secretaría de Educación municipal, por lo que los resultados podrán variar entre escuelas dependiendo de cuan estrictos sean los controles en cada una de las ellas.

También es muy dificultoso medir la eficacia del programa en la reducción del trabajo infantil, ya que los beneficiarios podrían concurrir a clase y aún así trabajar durante el resto del tiempo. Además, el tiempo de trabajo suele ser muy estacional, con lo cual los niños podrían trabajar durante los períodos de alta demanda laboral y concurrir a clase y recibir los beneficios del programa sólo durante los períodos de baja demanda.

4. RESUMEN Y LECCIONES

En el Cuadro N° 28 se presenta un resumen de los tres casos ya analizados y, a continuación, se exponen las lecciones que pueden extraerse de cada programa y que resultan de utilidad para el diseño de los programas de asistencia social focalizados.

Un hecho que debe destacarse es que muchos de los programas de eliminación de la pobreza implementados en América Latina, surgen como paliativo

de crisis económicas o de efectos negativos de los ajustes estructurales (Tomei, 1996). En el caso del PROGRESA en Méjico, el mismo se puso en funcionamiento para aliviar las consecuencias de las políticas de ajuste tomadas tras la crisis económica mejicana a finales de 1994. Un caso similar es el del PRAF en Honduras, que se inició en 1990 como un programa transitorio que pretendía crear un mecanismo de compensación que atenuara el impacto negativo de un plan de ajuste estructural y estabilización macroeconómica implementado en el mismo año. A diferencia de los dos primeros, el Programa Bolsa Escola nace por iniciativa de un gobierno subnacional y luego se extendió al resto del país.

Aún cuando estos programas hayan surgido para atender cuestiones coyunturales, lograron una autonomía propia que les permitió perdurar en el tiempo una vez superada la crisis inicial.

Salvo en el caso de Brasil, donde el programa nació para solucionar la pobreza en la capital del país, el resto se concentró en la eliminación del problema en las zonas rurales, que es en general la más difícil de erradicar, debido a que los hogares allí ubicados son de difícil acceso y no disponen de infraestructura para proveer servicios de educación, salud, agua corriente, etc.

En general, el diseño del programa (componentes, estructura de incentivos, montos asignados, financiamiento, etc.) es realizado por los niveles superiores de gobierno. Sin embargo, también existe un rol muy

importante para los niveles inferiores, especialmente en lo que hace a la selección de las personas que finalmente serán los beneficiarios, y en la distribución de ciertos beneficios (becas, alimentos, etc.). Además, la experiencia revela que la participación de organismos internacionales (como el BID o el IFPRI) parece ser crucial tanto para obtener financiamiento adicional, como para el diseño de los programas asistenciales focalizados. Este fue especialmente el caso de Honduras, en donde el Programa Hondureño de Compensación Social (que incluye tanto al PRAF como al FHIS) comenzó con un costo total estimado de 68,2 millones de dólares, de los cuales 61,5 millones fueron provistos por el BID y el resto por el gobierno hondureño.

La experiencia también enseña que se utilizan criterios muy claros para determinar el grupo objetivo y, dentro de él, los que serán los beneficiarios y el grupo de control. Para ello, un primer paso suele ser la utilización de la focalización geográfica, dado que posee bajos costos de implementación. En una segunda etapa se afina la selección con el método de comprobación de los medios de vida.

La experiencia internacional muestra que, en general, debe adoptarse una postura integral en la lucha contra la pobreza. Debe reconocerse el complejo carácter multi-dimensional y multi-determinado de la pobreza y la consecuente necesidad de utilizar instrumentos integrales y complementarios para enfrentarla efectivamente. Por un lado, esto lleva a que los programas posean un componente que realiza transferencias pecuniarias (dinero) y no pecuniarias (alimentos, útiles escolares, etc.), condicionados a que los beneficiarios realicen consultas médicas, los niños asistan a

la escuela, etc. Con esto se pretende lograr un doble objetivo: se alivia la pobreza corriente por la que están atravesando las personas y se busca lograr la autosuficiencia de los pobres en el largo plazo, incrementando su capacidad generadora de ingresos vía aumentos de capital humano. También se ve que los programas de asistencia social focalizados se combinan con otros destinados a promover la oferta de servicios educativos y de salud, cuando estos no se encuentren disponibles o cuando sea necesario revitalizarlos.

También pueden extraerse valiosas lecciones respecto de la evaluación de impacto de estos programas. En primer lugar, cabe decir que el grupo de control (tanto en PROGRESA como en el PRAF) se encuentra geográficamente distanciado del grupo beneficiario; esto es, en las localidades o municipios donde se proveen beneficios, no está presente el grupo de control. El objetivo es evitar reclamos de parte de los no beneficiados que podrían poner en peligro la continuidad del programa. Además, por lo general, el programa comienza focalizando los beneficios en determinadas regiones y después, según los resultados obtenidos, se lo extiende. Esto permite reducir el costo de planificar un programa a mayor escala y, a su vez, hacer correcciones a medida que se van incorporando nuevas regiones.

Con todo, estos programas de asistencia social focalizada muestran que es posible utilizar en forma eficiente los recursos, con bajos costos administrativos y lograr resultados importantes en términos de aumento de la escolaridad, de la asistencia a centros de salud, reducción de las enfermedades, reducción de la desnutrición infantil, etc.

CUADRO N° 28
RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Programa	Zona de aplicación	Mejoras esperadas en	Servicios y Transferencias	Condicionantes	Método de Focalización
PROGRESA (Méjico)	Preponderantemente rural	- Educación - Salud - Alimentación	- Transferencias monetarias y en especie - Sesiones informativas	- Edad - Asistencia a la escuela - Registro y asistencia en centros de salud	- Territorial - Comprobación del nivel de vida
PRAF (Honduras)	Rural	- Educación - Salud - Alimentación	- Transferencias monetarias - Incentivos a la oferta	- Edad - Asistencia a la escuela - Asistencia a centros de salud	- Territorial
Bolsa Escola (Brasil)	Preponderantemente urbana	- Educación - Trabajo infantil	- Transferencias monetarias	- Edad - Asistencia a la escuela	- Comprobación del nivel de vida - Autoselección

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4

Elementos a Tener en Cuenta en el Diseño e Implementación de Programas Asistenciales Focalizados

Un repaso de lo analizado a lo largo de este trabajo, deja en claro que la pobreza es un fenómeno muy complejo y que su abordaje implica considerar un enfoque multidimensional. Esta manera de entender el problema, surge de la comprensión de que la pobreza abarca varios aspectos interrelacionados que afectan al bienestar: bajo nivel de ingreso, activos insuficientes, incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos, bajo desarrollo humano, alta incidencia de males sociales, restricciones para participar económica, política y socialmente en igualdad de oportunidades, etc.⁷⁴ Como ejemplo de esto, en el caso particular de la provincia de Buenos Aires, la pobreza constituye un problema de creciente preocupación, donde se conjugan una serie de factores interrelacionados a nivel de oportunidades laborales, nivel educativo, cobertura de salud, acceso a servicios básicos y disponibilidad de viviendas. Todos estos aspectos dotan a este fenómeno de alta complejidad.

Teniendo en cuenta la gravedad del problema y considerando los diversos análisis referidos a la pobreza, resulta imperante buscar soluciones a este flagelo. En este sentido, se ha puesto énfasis en los programas de combate a la pobreza, los cuales han sido concebidos para aumentar el impacto de las políticas sociales, minimizando el costo fiscal de los mismos. Para ello, a partir de la teoría y de la evidencia empírica analizada en este trabajo, se intentará extraer algunas lecciones que sirvan como elementos para la elaboración de programas focalizados.

La importancia del diagnóstico. La decisión final acerca de quiénes deberían ser los beneficiarios de los programas focalizados y la determinación de las acciones que se consideren más apropiadas para combatir la pobreza, debe surgir a partir de un diagnóstico realizado sobre los hogares e individuos de menores recursos. En este sentido, un buen diagnóstico debe involucrar la caracterización de la población pobre, con el fin de identificar a los grupos más vulnerables y descubrir sus determinantes. La evidencia internacional muestra que este ha sido el proceder en varios países en desarrollo, como primer

paso en la lucha contra la pobreza.⁷⁵ Es importante remarcar que para extraer conclusiones respecto a la naturaleza del problema a enfrentar es menester llevar a cabo un análisis pormenorizado de la información disponible.

Las lecciones extraídas de la teoría y de la experiencia internacional, indican que un buen diagnóstico requiere observar la localización geográfica de los pobres y determinar si existe un patrón definido que permita focalizar sobre la base de dicho aspecto; a su vez deben tomarse en cuenta las oportunidades laborales de los distintos agentes, el acceso a la salud, la educación y los servicios básicos, la posesión de activos físicos, la disponibilidad de crédito, el capital social, el tamaño del hogar, el género, la movilidad geográfica y otros factores, como condiciones políticas, económicas, desastres naturales y niveles de violencia.

Definir el grupo objetivo y los bienes y servicios a transferir. La determinación de las personas a beneficiar con el programa, no es un problema menor. Al hacerlo, los encargados del diseño están fijando las prioridades, eligiendo si el programa beneficiará a jefes de familia, a los hijos en edad escolar, a las madres embarazadas, etc. A su vez, la definición clara del grupo objetivo es fundamental para seleccionar la mejor manera de alcanzarlo y así concentrar en él los recursos del programa.

A partir de lo anterior, el paso siguiente debe ser decidir si las transferencias que se harán al grupo objetivo serán en especie, en efectivo o una combinación de ambas; si serán o no condicionadas a la realización de algún tipo de actividad por parte del beneficiario; y si el programa debe o no fomentar la autosuficiencia de las personas pobres. Con anterioridad se presentaron los detalles del debate sobre estos puntos. Ahora sólo basta mencionar que la experiencia internacional, en materia de programas asistenciales focalizados, muestra que estos tienden

⁷⁵ Entre otros trabajos de este estilo se encuentra que el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (1999) elaboró un trabajo titulado "Perfil y características de los pobres en Panamá"; en Leibovich y Núñez (1999) se caracteriza al pobre colombiano y en Valdés (1997) se realiza algo similar para el caso chileno.

⁷⁴ Ver BID (1998).

a combinar las transferencias monetarias y en especie, aprovechando las ventajas de cada una de ellas. Además, es dable destacar que poseen un componente importante de condicionalidad, que resulta imprescindible para fomentar la utilización de los servicios de educación y salud entre los pobres. Por último, también se observa una tendencia a mitigar la pobreza actual o de corto plazo, mediante el incremento en el ingreso corriente de los que menos tienen, pero apuntando a que éstos puedan mantenerse por sus propios medios en el futuro. Esto es, se busca que una vez finalizado el programa, se logre la "autosuficiencia" de los pobres que se asisten.

Elegir el criterio de focalización más apropiado. Una vez que se determinaron las personas que forman el grupo objetivo y los bienes y servicios que se desea hacerles llegar, el paso siguiente es elegir la mejor forma de hacerlo. Para ello, y tal como ha sido mencionado, debe evaluarse en qué medida cada criterio de focalización contribuye a atender a los que más lo necesitan, cuidando de no otorgar beneficios a personas de altos ingresos, cuidando que los costos asociados no sean demasiado elevados. Deben sopesarse adecuadamente cada uno de estos elementos para poder elegir la metodología que mejor se adecue al caso particular al que se lo quiera aplicar. Además, es usualmente recomendable la aplicación conjunta de los criterios mencionados en el capítulo 2, aprovechando las ventajas y minimizando las desventajas que posee cada uno de ellos.

Niveles de gobierno y participación social. Es recomendable que el diseño y las cuestiones referentes a la financiación de los programas para combatir la pobreza, sean llevados a cabo por los gobiernos centrales, mientras que para la parte ejecutiva es aconsejable una mayor participación de los gobiernos locales. De este modo, se hace posible explotar las ventajas que ofrece uno y otro nivel de gobierno. En cuanto al diseño de los programas, debe considerarse el carácter multidimensional de la pobreza. De esta manera, el problema no podrá ser solucionado por un departamento o nivel de gobierno determinado, sino que debe enfrentarse con un criterio multisectorial que implica la competencia de varias dependencias. Consecuentemente, es necesario que el organismo responsable del programa cuente con los instrumentos para coordinar los esfuerzos entre todos los ministerios involucrados.

Por otro lado, resulta muy útil la participación activa de la sociedad civil, sobre todo para recabar la información pertinente. Por ello, es recomendable la apertura de los gobiernos locales a la participación

popular y a la formación de asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil de manera tal de fomentar una mayor transparencia y responsabilidad. El papel de estas organizaciones es fundamental para que los pobres puedan, en forma conjunta, influir en las decisiones locales y favorecer una mayor responsabilidad en los funcionarios. También cumplen un papel esencial e integrador en lo que refiere a su capacidad para funcionar como nexo entre los pobres y los programas destinados a ellos.

Evaluar el impacto del programa. Mediante una evaluación de impacto se pueden responder preguntas tales como: ¿alcanzan el objetivo previsto las estrategias de lucha contra la pobreza?, ¿los cambios en la pobreza se explican por el programa o por otros factores?, ¿varían los resultados entre diferentes grupos de beneficiarios como hombres, mujeres, regiones, etc.?, ¿existen otros efectos no previstos, ya sean positivos o negativos?, ¿en qué medida son eficaces los programas, en comparación con intervenciones alternativas?

La evaluación se convierte así en una herramienta de suma importancia para proporcionar a los responsables del establecimiento de políticas y a la sociedad en general, información sobre cuáles de las iniciativas públicas están siendo eficaces y cuáles no han tenido el suficiente éxito en la lucha contra la pobreza. La información así generada, es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada peso gastado debe maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. A su vez, si los programas están mal diseñados, no llegan a los beneficiarios previstos o desaprovechan los recursos, con la información obtenida a partir de la evaluación de impacto, es posible determinar la mejor manera de rediseñar o mejorar los programas.

Para que los planes logren el impacto buscado, se requiere continuidad temporal. Esto es así ya que los resultados de una política que pretende aumentar las capacidades básicas de la población marginada se observan solamente en el mediano y largo plazo. Por este motivo es necesario apoyar una política de continuidad en la aplicación de los programas focalizados de combate a la pobreza y, a su vez, exigir una evaluación periódica de los mismos.

Un enfoque integral para reducir la pobreza. Debe tenerse presente que una estrategia eficaz para combatir la pobreza debe basarse necesariamente en la aplicación de un conjunto de políticas que tengan en cuenta la diversidad de causas en las que el problema radica. En este sentido, se reconoce que una estrategia que persiga el mencionado objetivo, exige una inte-

gración de las políticas económicas y sociales para atacar las diversas dimensiones en las que la pobreza se manifiesta.

En otras palabras, surge como imprescindible actuar en varios frentes a la vez, asegurando que “las personas que viven bajo condiciones de pobreza tengan acceso a los recursos productivos, incluido el crédito, la tierra, la educación, la capacitación, la tecnología, la información, y los servicios públicos”.⁷⁶

En este sentido, si bien los programas de combate a la pobreza analizados en este trabajo cumplen un rol esencial, deben complementarse dentro de una estra-

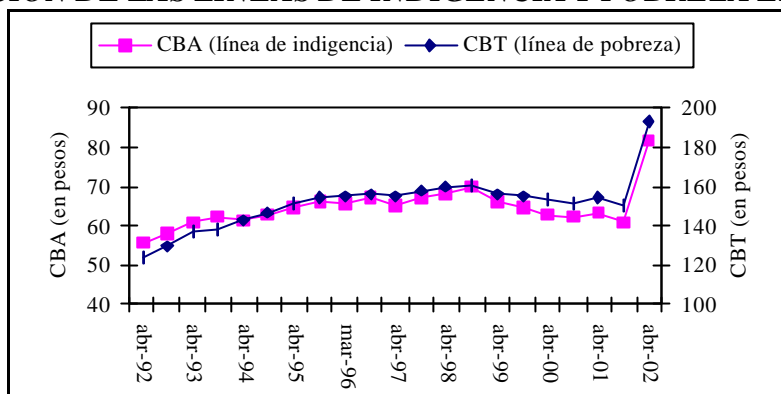
tegia global, con otras políticas que intenten influir tanto sobre la provisión de bienes y servicios que sean clave desde un punto de vista social, intentando generar un ambiente propicio para el desarrollo de las personas en un marco de crecimiento económico. En resumen, el Estado, conjuntamente con otras organizaciones civiles, debe cumplir un papel protagónico en la lucha contra la pobreza, procurando tanto el crecimiento y la eficiencia del sistema económico, como la eliminación de las causas estructurales de la misma, actuando directamente sobre los orígenes de la exclusión social y de la falta de oportunidades.

⁷⁶ Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Marzo de 1995.

ANEXO I

GRAFICO A.1

EVOLUCION DE LAS LINEAS DE INDIGENCIA Y POBREZA EN EL GBA



Fuente: INDEC.

CUADRO A.1

POBLACION CON NBI POR PARTIDO. AÑO 2002

Partido	Habitantes	% NBI
Gran Buenos Aires		
Almirante Brown	561934	20,0
Avellaneda	355148	13,7
Berazategui	285261	21,3
Escobar	169720	26,6
Esteban Echeverría	247691	25,0
Ezeiza	104619	25,0
Florencio Varela	331602	31,0
General Rodríguez	63693	22,1
General San Martín	426648	14,3
Húrlingham	353773	12,3
Ituzaingó	160528	12,3
Jose C. Paz	303085	24,3
La Matanza	1306643	21,6
Lanús	470042	14,5
Lomas de Zamora	634453	19,1
Malvinas Argentinas	260149	24,3
Marcos Paz	37419	23,8
Merlo	482888	23,5
Moreno	375066	26,4
Morón	172533	12,3
Pilar	175000	30,5
Presidente Perón	54882	31,0
Quilmes	571775	21,0
San Fernando	155195	23,0
San Isidro	308250	10,2
San Miguel	231600	24,3
San Vicente	39422	27,6
Tigre	306220	22,8
Tres de Febrero	353077	10,7
Vicente López	288038	4,7

Partido	Habitantes	% NBI
Grandes Centros del Interior		
Bahía Blanca	306277	12,2
Berisso	82383	18,1
Ensenada	54421	18,9
General Pueyrredón	621941	12,2
La Plata	599323	13,1
Centros Medianos		
Azul	66876	11,3
Balcarce	42512	14,9
Bragado	42467	10,4
Campana	83776	19,6
Coronel Rosales	58933	7,1
Chacabuco	45786	10,3
Chivilcoy	60006	8,7
Junín	91478	9,4
Luján	91354	12,2
Mercedes	59422	11,0
Necocheá	94329	10,3
Olavarría	105398	10,0
Pehuajó	38447	13,1
Pergamino	104136	10,9
San Nicolás de los Arroyos	149610	14,3
San Pedro	55859	17,6
Tandil	109405	10,5
Tres Arroyos	58567	9,9
Zárate	103739	20,2
Moderadamente Rurales		
Baradero	30639	12,1
Bartolomé Mitre	26867	11,8
Benito Juárez	19779	7,1
Bolívar	32284	9,7

Continúa

CUADRO A.1
POBLACION CON NBI POR PARTIDO. AÑO 2002

Continuación

Partido	Habitantes	% NBI
Cañuelas	37494	18,5
Colón	23727	11,8
Chascomús	39866	11,1
Dolores	25150	13,6
General Alvarado	34641	17,3
General Madariaga	18134	17,1
Las Flores	22364	10,4
Lincoln	43432	10,2
Lobos	33452	13,0
Nueve de Julio	45925	8,8
Saladillo	27433	10,6
Salto	29775	11,9
San Antonio de Areco	21056	11,1
Veinticinco de Mayo	33831	13,3
Predominantemente Rurales		
Saavedra	20324	6,7
Coronel Dorrego	16784	7,1
Coronel Suarez	38646	7,9
Gonzales Chaves	12622	8,4
Trenque Lauquen	37041	9,1
Salliqueló	9553	9,1
Capitán Sarmiento	12324	9,2
General Belgrano	14782	10,1
Coronel Pringles	23563	10,5
Rojas	23667	10,5
Carlos Casares	20040	10,8
Ayacucho	20328	11,5
Monte	17815	11,8
Magdalena	13680	12,5
General Las Heras	12434	13,7
Maipú	10450	14,5
Ramallo	30604	15,3
San Andrés de Giles	20020	16,1
Brandsen	21179	16,2
Mar Chiquita	17203	16,4
Exaltación de la Cruz	20906	16,5
Punta Indio	9262	18,9
General Lavalle	4718	19,0
Patagones	30428	19,8

Partido	Habitantes	% NBI
Exclusivamente Rurales		
Adolfo Alsina	16669	9,6
Alberti	10566	6,5
Carlos Tejedor	11638	9,7
Carmen de Areco	13958	11,8
Castelli	7408	13,8
Daireaux	15527	13,3
Florentino Ameghino	8276	13,2
General Alvear	8307	13,3
General Arenales	14921	9,2
General Guido	2518	8,7
General La Madrid	10629	11,3
General Paz	9623	11,4
General Pinto	11769	13,5
General Viamonte	18370	11,8
General Villegas	28530	12,1
Guaminí	12288	9,3
Hipólito Yrigoyen	8945	9,1
Laprida	9511	10,5
Leandro N. Alem	16857	12,3
Lobería	17713	11,6
Navarro	15151	12,5
Pellegrini	6150	6,8
Pila	2954	12,7
Puán	16715	5,6
Rauch	14481	10,1
Rivadavia	16326	10,6
Roque Perez	9932	9,5
San Cayetano	8475	8,5
Suipacha	8473	10,7
Tapalqué	8111	12,8
Tordillo	1353	16,7
Tornquist	11318	9,5
Tres Lomas	7998	9,1
Villarino	26805	22,4
Otros Partidos de la Costa		
La Costa	50462	28,3
Monte Hermoso	4036	11,7
Pinamar	14909	18,4
Villa Gesell	20007	16,6

Fuente: SIEMPRO en base a proyecciones del INDEC.

CUADRO A.2
PERFIL DE LA POBLACION POBRE Y NO POBRE DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES SEGUN DISTINTAS CARACTERISTICAS

	No pobres	Pobres	Total
Condición de actividad			
Ocupado	55,4%	40,9%	51,9%
Desocupado	6,5%	17,5%	9,2%
Pasivo	38,1%	41,5%	38,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Condición de empleo			
Ocupado	89,5%	70,1%	85,0%
Desocupado	10,5%	29,9%	15,0%
PEA	100,0%	100,0%	100,0%
Nivel educativo del jefe del hogar			
Bajo	48,8%	72,6%	55,9%
Medio	35,7%	25,2%	32,6%
Alto	15,5%	2,2%	11,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nivel educativo (mayores de 20 años)			
Bajo	46,8%	70,3%	52,2%
Medio	36,6%	26,4%	34,3%
Alto	16,6%	3,3%	13,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Número de controles durante embarazo			
1-4	7,0%	20,2%	13,0%
5-más	93,0%	79,8%	87,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Control durante embarazo			
Médico	98,1%	91,3%	95,0%
Otro	1,9%	8,7%	5,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Asistencia del parto			
Médico	87,9%	72,9%	80,9%
Otro	12,1%	27,1%	19,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Control posparto			
Si	89,0%	69,1%	79,7%
No	11,0%	30,9%	20,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Controles médicos sin estar enfermo (primer año de vida)			
Si	77,5%	26,7%	59,6%
No	22,5%	73,3%	40,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Energía eléctrica en la vivienda			
Si	99,8%	99,3%	99,6%
No	0,2%	0,7%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Continúa

CUADRO A.2
PERFIL DE LA POBLACION POBRE Y NO POBRE DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES SEGUN DISTINTAS CARACTERISTICAS

Continuación

	No pobres	Pobres	Total
Agua por cañería dentro de la vivienda			
Si	96,3%	59,6%	86,7%
No	3,7%	40,4%	13,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
	No pobres	Pobres	Total
Desagote del agua en cloaca o cámara séptica			
Si	63,0%	37,1%	56,3%
No	37,0%	62,9%	43,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Gas natural o en red dentro de la vivienda			
Si	70,0%	38,7%	61,8%
No	30,0%	61,3%	38,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Calidad de la vivienda			
Buena	84,2%	44,2%	72,3%
Mala	15,8%	55,8%	27,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Propiedad de la vivienda			
Propietario	76,9%	69,1%	74,5%
no propietario	23,1%	30,9%	25,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Préstamo para comprar la vivienda			
Si	19,7%	11,6%	18,3%
no	80,3%	88,4%	81,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Edad			
0-19	52,6%	32,4%	38,4%
20-39	25,3%	28,2%	27,3%
40-59	15,9%	23,7%	21,4%
60-	6,2%	15,7%	12,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Sexo			
Varón	52,7%	47,2%	48,9%
Mujer	47,3%	52,8%	51,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a EDS.

CUADRO A.3
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
SEGUN DISTINTAS CARACTERISTICAS

	No pobres	Pobres	Total
Condición de actividad			
ocupado	80,8%	19,2%	100,0%
desocupado	53,4%	46,6%	100,0%
Pasivo	74,0%	26,0%	100,0%
Total	75,6%	24,4%	100,0%
Condición de empleo			
ocupado	80,8%	19,2%	100,0%
desocupado	53,4%	46,6%	100,0%
PEA	76,6%	23,4%	100,0%
Nivel educativo del jefe del hogar			
Bajo	61,2%	38,8%	100,0%
Medio	76,8%	23,2%	100,0%
Alto	94,2%	5,8%	100,0%
Total	70,1%	29,9%	100,0%
Nivel educativo (mayores de 20 años)			
Bajo	69,2%	30,8%	100,0%
Medio	82,4%	17,6%	100,0%
Alto	94,5%	5,5%	100,0%
Total	77,1%	22,9%	100,0%
Número de controles durante embarazo			
1-4	29,2%	70,8%	100,0%
5-más	57,9%	42,1%	100,0%
Total	54,2%	45,8%	100,0%
Control durante embarazo			
Médico	56,0%	44,0%	100,0%
Otro	20,0%	80,0%	100,0%
Total	54,2%	45,8%	100,0%
Asistencia del parto			
Médico	57,8%	42,2%	100,0%
Otro	33,6%	66,4%	100,0%
Total	53,2%	46,8%	100,0%
Control posparto			
Si	59,4%	40,6%	100,0%
No	28,8%	71,2%	100,0%
Total	53,2%	46,8%	100,0%
Controles médicos sin estar enfermo (primer año de vida)			
Si	84,2%	15,8%	100,0%
No	36,0%	64,0%	100,0%
Total	64,7%	35,3%	100,0%
Energía eléctrica en la vivienda			
Si	74,0%	26,0%	100,0%
No	48,9%	51,1%	100,0%
Total	73,9%	26,1%	100,0%

Continúa

CUADRO A.3
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
SEGUN DISTINTAS CARACTERISTICAS

Continuación

	No pobres	Pobres	Total
Agua por cañería dentro de la vivienda			
Si	82,1%	17,9%	100,0%
No	20,4%	79,6%	100,0%
Total	73,9%	26,1%	100,0%
Desagote del agua en cloaca o cámara séptica			
Si	82,8%	17,2%	100,0%
No	62,5%	37,5%	100,0%
Total	73,9%	26,1%	100,0%
Gas natural o en red dentro de la vivienda			
Si	83,7%	16,3%	100,0%
No	58,1%	41,9%	100,0%
Total	73,9%	26,1%	100,0%
Calidad de la vivienda			
Buena	81,8%	18,2%	100,0%
Mala	40,0%	60,0%	100,0%
Total	70,2%	29,8%	100,0%
Propiedad de la vivienda			
Propietario	72,4%	27,6%	100,0%
no propietario	63,8%	36,2%	100,0%
Total	70,2%	29,8%	100,0%
Préstamo para comprar la vivienda			
Si	89,3%	10,7%	100,0%
no	81,7%	18,3%	100,0%
Total	83,1%	16,9%	100,0%
Edad			
0-19	40,9%	59,1%	100,0%
20-39	27,6%	72,4%	100,0%
40-59	22,1%	77,9%	100,0%
60-	14,4%	85,6%	100,0%
Total	29,8%	70,2%	100,0%
Sexo			
Varón	32,2%	67,8%	100,0%
Mujer	27,6%	72,4%	100,0%
Total	29,8%	70,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a EDS.

Bibliografía

- Baker J.: "Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales". Banco Mundial, Washington, Mayo. 2000.
- Baker J.: "Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas". Curso de Educación a Distancia. Extraído de la Pagina: www.worldbank.org. Noviembre, 2001.
- Bamberger M.: "Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research". Banco Mundial. Washington, 2000.
- Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial". Banco Mundial. 1997
- Banco Mundial: "Mapa de Pobreza Probabilístico combinando información del Censo y de Encuesta de Hogares". 5to. Taller regional del MECOVI. La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones. México, 6-8 de Junio. 2000.
- Banco Mundial: "Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del banco Mundial". Departamento de Evaluación de operaciones del Banco Mundial, Otoño. 2000. Banco Mundial: "Brazil An Assessment of the Bolsa Escola Programs". Banco Mundial, Oficina Regional para Lationamérica y el Caribe, Marzo. 2001.
- Banco Mundial: "World Bank Conference on Social Capital and Poverty Reduction", en <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/conferen.htm>. 2001.
- Bartle P.: "Factors of Poverty. The Big Five". Seattle Community Network. En <http://www.scn.org/ip/cds/cmp/modules/emp-pov.htm#Spoverity>. 2000.
- Beccaria L.: "Enfoques para la medición de la pobreza". 4to. Taller regional del MECOVI. La Medición de la Pobreza: El Método de las Líneas de Pobreza. Buenos Aires, noviembre de 1999.
- Becker G.: "Human Capital", National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York. 1964.
- Behram J.: "Focalización de la Protección Social a los Pobres: ¿Cuáles Son los Trade- Offs?". Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Junio. 2001.
- Behrman J. y Hoddinott J.: "An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C., Julio. 2000.
- Behrman J., Sengupta P. y Todd P.: "El impacto de PROGRESA sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C., Julio. 2000.
- Berner H., Hamuy M. T., Israel L. y Guzmán N.: "Evaluación de Programas: Notas Técnicas". División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Santiago, Diciembre. 2001.
- BID: "BID aprueba mayor préstamo para México: 1000 millones de dólares para expansión de programa PROGRESA contra la pobreza". Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de Prensa, 16 de enero. 2002.
- BID: "El Enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para Reducir la Pobreza". Extraído de la página www.idb.org, Abril. 1998.
- BID: "Estrategias para Reducir la Pobreza". Washington, Marzo. 1997.
- BID: "La Utilización de Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza". Documento de Estrategia del Banco, Washington, Diciembre. 1998.
- BID: "Para salir de la Pobreza: El Enfoque del BID para salir de la pobreza", Abril. 1998.
- CEPAL: "Focalización y Pobreza". Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile. 1995.

- Feres C. y Mancero X.: "Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura". 4to. Taller regional del MECOVI. La Medición de la Pobreza: El Método de las Líneas de Pobreza. Buenos Aires, Noviembre. 1999.
- Galasso E. y Ravallion M.: "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program". Development Research Group, World Bank, Febrero. 2001.
- Garegnani L. y Moccerro D.: "Evaluación de políticas referidas a la descentralización del gasto en Educación General Básica para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires". 33ª Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. 2000.
- Gasparini L., Alaimo V., Cuenin F., Rabassa M. y Vúletin G.: "El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social". Cuaderno de Economía Nro. 50, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Julio. 2000.
- Gasparini L.: "Los Programas Sociales Focalizados". En Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una Política Económica para la Década. Volumen II. FIEL. 2001.
- Gertler P.: "Final Report: An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Health Care Utilization and Health Status". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. Julio. 2000.
- Gerxhani K.: "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey". 1999.
- Haddad L y Zeller M.: "How Can Safety Nets do More With Less? General Issues With Some Evidence From Southern Africa". Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute, Julio. 1996.
- Hoddinott J.: "Targeting: Principles and Practice". International Food Policy Research Institute, Technical Guide Number 9, Marzo. 1999.
- IBGE: "Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicilio". Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística. 1998. En IPEA: "Políticas Sociais". Acompanhamento e Análisis. Instituto de Investigación Económica Aplicada. 2000.
- IFPRI y UCP: "Primer Informe, Propuesta de la implementación del Proyecto PRAF/BID-Fase II". Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Unidad Coordinadora del Proyecto, Julio. 1999.
- IFPRI y UCP: "Segundo Informe, Propuesta de la implementación del Proyecto PRAF/BID-Fase II". Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Unidad Coordinadora del Proyecto, Enero. 2000a.
- IFPRI y UCP: "Tercer Informe, Propuesta de la implementación del Proyecto PRAF/BID-Fase II". Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Unidad Coordinadora del Proyecto, Junio. 2000b.
- IFPRI: "¿Está dando buenos resultados PROGRESA?", Síntesis de la evaluación de impacto. International Food Policy Research Institute. 2000.
- IHNFA-UNICEF: "Análisis de la Situación de la Infancia, Mujer y Juventud". Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Honduras. 1998.
- INDEC: "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre de 2001". Información de Prensa, INDEC. 2001.
- INEGI, OEA-CEPAL: "Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992", México DF, INEGI. 1993.
- INEGI: "Censo de población y vivienda 1995", INEGI, México DF. 1996.
- INEGI: "Indicadores de empleo y desempleo", México DF, INEGI. 1998.
- Legovini A.: "Targeting Methods for Social Programs". Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.
- Leibovich J. y Núñez J.: "Los activos y recursos de la población pobre en Colombia". BID, Mayo. 1999.
- Lustig N. y Deutsch R.: "El Banco Interamericano de Desarrollo y la Reducción de la Pobreza: Visión General", Washington, Diciembre. 1998.

- Lustig N. y Székely M.: “México: Evolución económica, pobreza y desigualdad”. BID, Washington DC, Diciembre. 1997.
- Lustig N. y Stern N.: “Una Ampliación de la Agenda para la Reducción de la Pobreza: Oportunidad, Potenciamiento, Seguridad”. Octubre de 2000.
- Lustig N. y Deutsch R.: “El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza. Visión General”. Washington, Diciembre de 1998.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá: “Perfil y características de los pobres en Panamá”. 1999.
- ONU: “Boletín sobre la erradicación de la pobreza”. Extraído de la página www.un.org, Diciembre. 1999.
- OPS: “México: perfil del sistema de servicios de salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Organización Panamericana de la Salud, Octubre. 1998.
- OPS: “O Perfil do Sistema de Serviços de Saúde do Brasil”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Organización Panamericana de la Salud. Noviembre. 2001b.
- OPS: “Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Honduras”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Organización Panamericana de la Salud, Noviembre. 2001a.
- Parker S. y Skoufias E.: “The Impact of PROGRESA on Work and Time Allocation. Forthcoming”. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.. 2000.
- PNUD: “Informe de Desarrollo Humano”. Oxford University Press, New York. 1997.
- PNUD: “Informe sobre el Desarrollo Humano, 1997”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington, D.C.. 1998.
- PNUD: “Informe sobre el Desarrollo Humano, 1998”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington, D.C.. 1999.
- PNUD: “Superar la Pobreza Humana”. Informe del PNUD sobre la Pobreza. 2000.
- Regalía F.: “Impact Evaluation Methods for Social Programs”. BID, Poverty & Inequality Technical Notes, Technical Note 2, Diciembre. 1999.
- Rocha S. y Sabodia J.: “Programas de Renda Mínima Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a partir da Experiência Pioneira do Paranoá no Distrito Federal”. Instituto de Investigación Económica Aplicada. 1999.
- Sarghini y otros: “¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?”, Cuaderno de Economía N° 62. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Diciembre. 2001.
- Sarghini y otros: “Estado de situación y propuesta de Reforma del sistema medico asistencial público de la provincia de Buenos Aires”. Cuaderno de Economía N° 64. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Enero. 2002.
- Scott J.: “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”. Estudio RIMISP-FAO, Julio. 1999.
- Schultz T. P.: “School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty”. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C., Junio. 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social: “Programa para Superar la Pobreza, 1995-2000”, México DF. 1996.
- Sen A.: “Values, Resources and Development”. Harvard University Press, Cambridge. 1984.

Skoufias E., Davis B. y Behrman J.: "Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Alimentación". International Food Policy Research Institute. 2000.

Szekely M. y Attanasio H.: "Políticas Económicas de América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de investigaciones. Segundo Trimestre, Vol. 14, 2001.

Tomei M.: "Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile". Cuestiones de Desarrollo 21. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 1996.

Townsend P.: "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen". Oxford Economic Papers, Vol. 37, N° 4, pp.659-668. 1985.

Valdés A.: "Pobreza y distribución del ingreso en una economía de alto crecimiento: Chile, 1985-1997. Banco Mundial. 1997.

Van de Walle, D.: "Targeting Revisited". The World Bank Research Observer, Vol. 13, N° 2, Agosto de 1998.

Zarzavilla de Jarpa N. y Becerra C.: "Perfil y Características de los Pobres en Panamá". 1998.

Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción Geográfico y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.*
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.*
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.*
6. Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires.*
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.*
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.*
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.*
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.

15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.
17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.
Tomo I: 1881-1889* Tomo II: 1890-1896* Tomo III: 1897-1905*
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996
29. El viejo y el nuevo Estado.
30. Dificultades para la obtención de financiamiento en el sistema financiero argentino.
El caso de las PyMEs.

31. Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino.
32. El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional.
33. Políticas Activas: ¿Quién dijo que no se puede?.
34. La racionalidad económica aplicada a la cuestión ambiental.
35. Desarrollo, crecimiento regional y política económica. Causas y efectos de la concentración de la actividad económica.
36. El sector frutihortícola bonaerense.
37. Exportaciones argentinas por provincias.
38. El fracaso del mercado: el caso de los monopolios naturales con una aplicación práctica.
39. Medidas de eficiencia relativa en el sector público local. Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo.
40. Análisis del ciclo económico argentino.
41. Evolución regional (por provincias) de la actividad económica en el sector Comercio y Servicios. *
42. La industria en los '90.
Tomo I: evaluación, implicancias y perspectivas de una nueva etapa de crecimiento industrial. *
Tomo II: estructura, evolución y perspectivas de algunos sectores seleccionados. *
43. Análisis de la actividad económica en la provincia de Buenos Aires. *
44. Política ambiental y desarrollo sustentable.

45. Acceso a la educación y la salud en la provincia de Buenos Aires. *
46. Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible.
47. La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real. *
48. Instituciones y reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal.
49. La distribución del ingreso en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.
50. El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social.
51. Oferta y demanda de políticas en un mundo global: el rol de los acuerdos regionales.
52. Crecimiento sostenido y con equidad: el rol del financiamiento.
53. La transformación del sistema financiero argentino. Concentración bancaria, eficiencia y financiamiento.
54. Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso.
55. Características regionales y sectoriales del empleo y del desempleo.
56. La autonomía en los municipios argentinos.
57. Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina.
58. Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB.
59. El dilema de la economía informal: evidencias y políticas.
60. El nuevo contexto y las políticas urbanas: nuevas perspectivas en la distribución de recursos entre ciudades.

61. Clusters productivos en la provincia de Buenos Aires.
62. ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?.
63. Estado de situación y propuesta de reforma del sistema médico asistencial público de la provincia de Buenos Aires.
64. Clusters productivos en la provincia de Buenos Aires. Segunda parte.
65. Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie “Cuadernos de Economía” Lic. Lisandro Menéndez Paratore – Calle 8 entre 45 y 46, 2º Piso – Oficina N° 450, La Plata – Teléfono (0221) 429-4400 (int 6511) fax (0221) 429-4400 (int 6561).

* Edición agotada.