

CLACSO (Buenos Aires).

Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región.

Paz, Jorge Augusto.

Cita:

Paz, Jorge Augusto (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Buenos Aires: CLACSO.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/15>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/prpd/NQd>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Sustento teórico, JORGE AUGUSTO PAZ **implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región**



COLECCIÓN CLACSO-CROP

En el presente libro se analizan dos grandes grupos de programas dirigidos a la pobreza (PDP): las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP) y los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). Los mismos fueron implementados en América Latina y el Caribe entre mediados de la década de 1990 y mediados de 2000.

Se sostiene que los PDP se apoyan en el marco conceptual común del capital humano, según el cual la educación y la salud de las personas resultan ser un recurso esencial no sólo para lograr el crecimiento económico, sino también con alta potencialidad para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad. La mayoría de los PDP plantea la necesidad de cobertura de una proporción sustancial de la población vulnerable, y combina un componente de alivio a la pobreza en el corto plazo con objetivos de largo plazo, incentivando la educación y la salud de los beneficiarios, especialmente niños.

Si bien no se discute aquí el basamento de dicho marco conceptual ni sus impactos (que parecen ser positivos en la reducción de la pobreza por ingresos de corto plazo y en el aumento de la matriculación y vacunación de los niños), se establece un vínculo entre esta visión y las medidas concretas de política pública tomadas por los gobiernos para combatir (mitigar, reducir y/o erradicar) la pobreza. Al transformar los principios teóricos del capital humano en medidas concretas de implementación, los PDP se convierten en recetas orientadas a países muy diversos, tanto desde una perspectiva económica, como desde otras dimensiones de la vida social, cultural y política de las naciones.

Patrocinado por



Norad

Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1543-43-4



9 789871 543434

**PROGRAMAS DIRIGIDOS
A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del Concurso de Proyectos de Investigación 2008 sobre *Estrategias contra la pobreza: diseños del Norte y alternativas del Sur* organizado por el Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza.

Paz, Jorge Augusto

Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe : sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región . - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.

144 p. ; 23x16 cm. - (CLACSO-CROP)

ISBN 978-987-1543-43-4

1. Política Sociales. 2. Pobreza. I. Título
CDD 320.6

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Medición de la Pobreza / ERP-Estrategias de Reducción de la Pobreza / PTC-Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas / Estructura Productiva / Política Social / Sectores Sociales / Políticas Públicas / América Latina / Caribe

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



Secretario Ejecutivo

Emir Sader

Comité Directivo

Miembros Titulares

Julio César Gambina

Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP),
Argentina

Luis Tapia

Posgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES),
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia

José Vicente Tavares

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Federal do
Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Carmen Caamaño Morúa

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad de
Costa Rica (UCR), Costa Rica

Jesús Redondo Rojo

Departamento de Psicología (DP), Facultad de Ciencias
Sociales (FACSO), Universidad de Chile (UC), Chile

Gabriel Misas Arango

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI), Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Colombia

Suzy Castor Pierre-Charles

Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale
pour le Développement (CRESFED), Haïti

Francisco Luciano Concheiro Bórquez

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
(CUCSH), Universidad de Guadalajara (UDG), México

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 3° E

C1023AAB, Buenos Aires, Argentina

Tel. (54 11) 4811 6588 / 4814 2301

Fax (54 11) 4812 8459

<www.clacso.org>

<clacso-crop@clacso.edu.ar>



Director Científico

Asunción Lera St. Clair

Comité Científico

Atilio A. Boron, Presidente, Argentina

Julio Boltvinik, México

Jean Comaroff, Estados Unidos

Bob Deacon, Reino Unido

Shahida El Baz, Egipto

Sara Hossain, Bangladesh

Karen O'Brien, Noruega

Adebayo Olukoshi, Senegal

Isabel Ortiz, Naciones Unidas

Thomas Pogge, Estados Unidos

Shahra Razavi, UNRISD

CROP

Comparative Research Programme on Poverty

Jekteviksbakken 31,

N - 5020, Bergen, Noruega

Tel. 47 55 58 97 44

Fax 47 55 58 97 45

<www.crop.org>

<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

**PROGRAMAS DIRIGIDOS
A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

**Sustento teórico, implementación práctica e
impactos sobre la pobreza en la región**

Jorge Augusto Paz



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Alberto Cimadamore y Asunción Lera St. Clair

Coordinación Fabiana Werthein y Hans Offerdal

Asistente Santiago Kosiner

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Responsable editorial Lucas Sablich

Director de arte Marcelo Giardino

Responsable de contenidos web Juan Acerbi

Webmaster Sebastián Híga

Logística Silvio Nioi Varg

Producción Santángelo Diseño

Arte de tapa Diseño e ilustración de Miguel A. Santángelo.

Impresión Gráfica Laf SRL

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 Piso 3º E | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Primera edición en español

Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región (Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2010)

ISBN 978-987-1543-43-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción general		11
Capítulo I		
Repensar la pobreza para evaluar los programas dirigidos a la pobreza		15
Introducción		
Enfoques para el análisis de la pobreza		
Impactos sobre la medición y <i>feedback</i> sobre la conceptualización		
El proceso completo de medición		
Impactos sobre la política pública		
Capítulo II		
Los programas dirigidos a la pobreza		29
Introducción		
Bases teóricas de los diagnósticos		
Ámbito de aplicación		
Evolución histórica e inventario		
Apéndice 1		
Capítulo III		
Las estrategias para la reducción de la pobreza		47
Antecedentes y marco lógico		
El concepto de “apropiación nacional”		

Las evaluaciones
Las ERP vigentes y las reformulaciones
Las críticas a los supuestos cruciales de las ERP

Capítulo IV

Los programas de transferencias monetarias condicionadas

| 63

Antecedentes
Problemas de focalización
Las evaluaciones
Algunos de los PTC vigentes
Marco lógico y críticas desde la teoría
Apéndice 2

Capítulo V

Estructura productiva y pobreza en América Latina y el Caribe

| 81

Introducción
El producto y su crecimiento
La pobreza y la desigualdad
El mercado de trabajo: desocupación e informalidad
Apéndice 3

Capítulo VI

Los sectores sociales en América Latina y el Caribe

| 101

Educación
Salud
Nutrición
Apéndice 4

Conclusiones y algunas propuestas de políticas derivadas

| 123

Bibliografía

| 133

Siglas

| 141

Introducción general¹

EL PRESENTE TEXTO expone los resultados finales del proyecto “Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región” que fuera objeto de una beca CLACSO-CROP sobre estudios de pobreza. El objetivo principal de este proyecto fue analizar el sustento teórico, la implementación y la evaluación de impacto de los principales programas dirigidos a la pobreza (PDP) en América Latina y el Caribe (ALC). Para ello, se analizaron dos grandes grupos de PDP implementados en ALC durante fines de la década del noventa y principios de 2000: los englobados bajo la denominación común de “estrategias para la reducción de la pobreza” (ERP) y los de “transferencias monetarias condicionadas” (PTC). La base teórica de los PDP pudo inferirse de los documentos que los sustentan, los detalles de implementación fueron examinados en términos de los actores sociales involucrados y la evaluación de acuerdo al impacto (inmediato y de más largo alcance) que generaron (o que se espera que generen) en cada caso.

¹ El autor agradece a CLACSO-CROP la oportunidad para investigar acerca de este interesante e importante tema, a Sara Matta por el apoyo incondicional y a Mayra Espina por los valiosos comentarios realizados a versiones previas de este texto. Sin estas ayudas este estudio no hubiera sido posible.

La desaceleración económica durante la década del ochenta y el fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad mundial que ello trajo aparejado, llevaron a que los gobiernos revisaran la eficacia de los dispositivos de protección social. Para realizar esta tarea, los países recibieron el asesoramiento de los organismos multilaterales de crédito –tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etcétera–. Según surge de algunos documentos fundacionales², el principal fundamento esgrimido para justificar el apoyo internacional fue el de ayudar a los países menos desarrollados a reducir la pobreza y a obtener mayores beneficios de la globalización, a la vez de reducir al mínimo los riesgos derivados (BM, 2002).

En documentos posteriores comenzó a tratarse las situaciones de riesgo social según la etapa del ciclo de vida de las personas y a definir las carencias ligadas a la pobreza, tales como el hambre, la mala nutrición, la falta de educación y salud, etc. El principio rector de toda política social pasó a ser la focalización, a diferencia de la etapa previa, sustentada por la universalidad. Más recientemente (FMI, 2003) se observa que estos organismos procuran establecer el vínculo entre las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, el respaldo de los donantes y los resultados en materia de desarrollo necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas centrados en reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015.

Independientemente del acuerdo que pueda existir entre los actores sociales involucrados en la tarea de la reducción de la pobreza acerca de los objetivos, existen diversas y muy variadas maneras de hacerlo, que no están contempladas en los instrumentos de los que se valen los Estados nacionales para actuar sobre el problema. Por ejemplo, si bien existe en la literatura cierto consenso acerca de la efectividad de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) para reducir los niveles de pobreza coyunturales (Valencia Lomeli, 2008), no se discuten sus efectos de mediano y largo plazo a los que en definitiva están dirigidos cuando se refieren a la escolaridad y la salud de los niños de familias pobres, en particular, y la acumulación de capital humano en general. Es decir, puede ocurrir que en aquellos países en que la pobreza por ingresos no es demasiado profunda, una transferencia monetaria, aunque más no sea mínima, permita a los hogares situar su consumo por encima del umbral. Puede suceder también que el programa logre

² Justamente, buena parte de la investigación consistirá en una evaluación y análisis de los documentos que fundamentan la ayuda económica y financiera prestada por estos organismos. Los documentos consultados a los que hace referencia el cuerpo central del texto son BM/FMI (1999; 2001).

augmentar la tasa de matriculación y el cumplimiento de los programas de vacunación para niños pobres. Las preguntas que surgen entonces son: ¿Son estos los mecanismos más eficaces para conducir en el futuro a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza? ¿Estas inversiones en capital humano conducen a los hogares fuera de la pobreza? ¿Bloquean las puertas de entrada a la pobreza disminuyendo efectivamente los niveles de vulnerabilidad? ¿Mejoran el empoderamiento de las mujeres y de otros grupos vulnerables? ¿Actúan sobre las causas generadoras de pobreza y desigualdad económica y social?

Por lo que se percibe en una primera lectura de los PDP en ALC, las acciones se llevan adelante como si la respuesta a estos interrogantes fuera positiva. Esto implica aceptar las predicciones del marco conceptual del capital humano más como un dogma que como principios de una de las muchas teorías que circulan acerca de la sociedad y de su funcionamiento. Además, conduce a ignorar todos los estudios que ponen el énfasis en los equilibrios múltiples y en la segmentación de los mercados. Así, aparecen otros interrogantes: ¿Son estas acciones eficaces en sociedades con altos niveles de segmentación educativa (educación para pobres, educación para ricos) y residencial? ¿Son estas acciones eficaces en sociedades con altos niveles de segmentación laboral (puestos de trabajo para pobres, puestos para ricos)?

La segmentación no es sino una de las tantas maneras de reconocer la diversidad dentro de la uniformidad. Los países de la región presentan muchas similitudes, pero también diferencias abismales en términos de resultados de los procesos económicos y sociales que no pueden ser tratados como si todos fuesen países con individuos que responden mecánicamente y en un mismo sentido a determinados estímulos enviados desde el Estado o desde el mercado. Nótese que en cuanto a los resultados en el cumplimiento de los ODM (34% promedio) las disparidades son también muy marcadas.

La casi totalidad de los PDP en ALC reposan en el principio de la focalización y en el análisis costo-impacto. En este sentido, puede observarse claramente que la orientación de la política social hacia grupos focales y la lucha contra la pobreza coexisten, o se solapan, con la privatización, la desregulación y la descentralización. Estos programas fueron pensados, diseñados y puestos en funcionamiento para resolver un problema concreto: el costo de un ajuste considerado necesario por quienes tomaron y toman decisiones en cada uno de los países y por los organismos multilaterales de crédito (OMC) también. En términos de sus marcos conceptuales, varias estrategias de reducción de pobreza desarrolladas en la región han considerado diseños multidimensionales, que atacan las diferentes causas de la pobreza, y han instrumentado intervenciones en los ámbitos del crecimiento, la inversión en capital

humano, la creación de empleo y la protección social. En la mayoría de estas estrategias se considera al crecimiento económico como una condición necesaria, pero no suficiente, para la superación de la pobreza. La dimensión económica se expresa en la preservación de los equilibrios macroeconómicos, en la continuidad de los programas de reforma estructural, en la promoción de un crecimiento intensivo en mano de obra y en la definición de las tasas de crecimiento necesarias para la reducción de la pobreza en el corto y mediano plazo.

En lo relativo al financiamiento, los países de la región que se acogieron a la Iniciativa países pobres altamente endeudados (PPAE) del BM/FMI se encuentran en una situación de vulnerabilidad financiera que compromete la sustentabilidad de sus estrategias de reducción de pobreza. Algunas estrategias comenzaron a implementarse con brechas financieras de entre el 11% y el 30% de su costo, las que deberán ser cubiertas con nuevos empréstitos, con recursos de condonación de deuda y, principalmente, con el incremento de la recaudación fiscal. A esto se debe agregar la alta dependencia de los recursos externos, situación que se replica al considerar los principales programas nacionales de reducción de pobreza. Tales problemas aparecen claramente reflejados en las disparidades observadas en la región y serán el objeto de análisis de las páginas que siguen.

El documento fue organizado de la manera siguiente. Además de esta introducción general, consta de seis capítulos y de unas páginas finales a manera de conclusión general. El primer capítulo se ocupa de revisar el concepto de pobreza y tiene el doble propósito de clarificar la visión del autor sobre el problema, como así también de detectar la usada por los PDP analizados en las secciones siguientes. A continuación, se analiza la estructura de los PDP en general, dedicándose en las secciones tercera y cuarta a examinar los dos grandes grupos diferenciados: las ERP y los PTC, respectivamente. Los dos últimos capítulos se dedican completamente a dar cuenta de las disparidades usando datos cuantitativos de sectores productivos (capítulo quinto) y sociales (capítulo sexto). Cada capítulo tiene su propio apéndice que incluyen los cuadros y los gráficos que sustentan las afirmaciones hechas en el cuerpo central del texto.

Capítulo I

REPENSAR LA POBREZA PARA EVALUAR LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA POBREZA

EN ESTE CAPÍTULO se presentan algunas consideraciones que tienen como eje la conceptualización de la pobreza, y como destino final la evaluación crítica de los programas dirigidos a disminuirla y/o erradicarla, llamados aquí genéricamente programas dirigidos a la pobreza, o PDP. Debido a la gran cantidad de enfoques e intereses diferentes de investigadores, de hacedores de política pública y de otros actores no menos importantes e influyentes, la pobreza cuenta hoy con una gran cantidad de definiciones y maneras de abordarla. En este contexto, vale plantearse los siguientes interrogantes: ¿Los PDP tienen su propia definición? O bien ¿comparten entre ellos alguna definición? ¿A qué pobreza apuntan? ¿Cuál es el blanco? Se parte aquí de la presunción de que se trata en estos casos de un blanco móvil y, por lo tanto, de muy difícil (sino imposible) evaluación.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años y debido quizás a la necesidad de dar respuesta a uno de los principales problemas que enfrenta el mundo en general y América Latina en particular, la acción política que tiene como blanco la pobreza ha comenzado a ser parte del debate no sólo de los hacedores de política pública sino también de los académicos y de otros actores involucrados de una manera u otra con el tema de fondo: organizaciones

de trabajadores, organismos no gubernamentales (ONG), sectores religiosos, etc. Los programas de acción se han implementado en muchos países de la región y a la fecha de redacción de este documento puede decirse que cada país, salvo excepciones, cuenta con su propio programa dirigido a la pobreza (PDP). El problema que se aborda en estas páginas es el siguiente: no es fácil reconocer en estos programas cuál es el concepto de pobreza que se manipula y que constituye el blanco de la política pública. En todo caso, se trata de un blanco movedizo que todo el mundo reconoce pero que nadie es capaz de definir con precisión. No obstante, se sostiene aquí que para evaluar la efectividad de los PDP es necesario contar con una definición clara de lo que se entiende por pobreza.

Además, la conceptualización es el paso previo a la identificación de las unidades de análisis sobre las que se van a predicar algunas propiedades específicas. ¿Cómo poder decir, por ejemplo, que los niños de hogares pobres no están escolarizados si no se acuerda previamente qué se entiende por “hogar pobre”? Tanto la conceptualización como la definición son entonces condiciones necesarias (pero no suficientes) para la identificación y la medición. Siguiendo a Sen (1983), por identificación se entiende en este caso el proceso que permite al analista clasificar a las unidades de análisis en pobres y no pobres (si la clasificación es dicotómica) o ubicarla en los distintos gradientes de pobreza. La identificación, asimismo, habilita para el análisis estructural mediante la comparación tanto entre grupos (pobre-no pobre, por ejemplo) como dentro de los mismos (pobre-pobre; no pobre-no pobre, por ejemplo).

De este examen de la realidad emergen algunos conceptos que permiten repensar la pobreza, recrearla y actualizarla a través de los resultados y hallazgos del análisis empírico. En el análisis de la pobreza, un ejemplo de esta cuestión es la tipología que surge al cruzar dos definiciones empíricas de pobreza, estructural y por línea, y que en muchos países ocasionó un interesante debate acerca de una de las categorías resultantes: los “nuevos pobres”, aquellos individuos que sin ser estructuralmente pobres, lo son por problemas de escasez de ingresos provocados a su vez por la dinámica propia de los mercados de trabajo, en especial durante la década del noventa en América Latina.

También, la conceptualización y la medición repercuten de manera clara en la política pública. Mediante la agregación de las unidades identificadas como pobres y de su comparación con el total de unidades o con las unidades no pobres, es posible tener una idea clara acerca de la magnitud o tamaño del fenómeno, lo que termina impactando no sólo en los costos de los programas orientados a combatirla o erradicarla, sino también en los beneficios de una política de esta naturaleza. Pero además del tamaño del fenómeno, ayuda a conocer su estructura

interna y, por lo tanto, a comprender las necesidades de los grupos y a focalizar la acción. Dentro de este marco conceptual, cuanto más y mejor focalizada esté la política más eficaz será su impacto y mayor la razón costo-efectividad, aunque aparece el riesgo de confundir el fenómeno (la pobreza) con el elemento material que permite medirla (el indicador) pudiendo la política desembocar en la simpleza de lo que se podría llamar “umbralismo” o fetichismo del indicador, y que consiste en asignar al indicador propiedades de un objeto complejo y de creer que se ha abatido a la pobreza porque se logró que el consumo de algunas familias superara el valor de un umbral previamente establecido.

A pesar de la advertencia realizada en el párrafo anterior, para el interesado en conocer la efectividad de los PDP, la necesidad y la utilidad práctica del concepto de pobreza es indudable y aún más nítida. Se precisa saber cuál es el concepto de pobreza implícito en el PDP para conocer lo que el programa pretende y si lo consigue o no. Por ejemplo, en ALC muchos PDP plantean aumentar la asistencia escolar de los niños entre sus objetivos. La pregunta en este caso es: ¿cuál es el concepto implícito que fundamenta este objetivo? ¿La escolaridad de los niños (o, en este caso, la no escolaridad) define la pobreza del niño o la del hogar en el que el niño mora? Si el objetivo general del programa es “reducir (o erradicar) la pobreza en el largo plazo”, ¿en qué contribuye la asistencia escolar de menores a ese objetivo? La conceptualización y la definición del objeto de la política social plantea el doble desafío de no caer en el reduccionismo y/o fetichismo del indicador y de ser un instrumento de monitoreo de la política aplicada. Este tema dista mucho de ser trivial y fácil de resolver.

Este primer capítulo se ocupa de compactar las definiciones y conceptualizaciones hechas acerca –o alrededor– de la pobreza y de conectarlas con los problemas prácticos que plantean la identificación y agregación (medición). Estas dos actividades están pensadas sólo para la tarea final de arribar a algún concepto que ayude a revisar críticamente los PDP aplicados en la región durante la última década. Es por ello que en el próximo apartado se revisan los enfoques o modos de abordar el problema de la pobreza que han utilizado los investigadores (principalmente los economistas) dedicados a esta temática. Luego, en el siguiente apartado, se aborda la relación entre estos enfoques y la medición propiamente dicha mencionando las limitaciones impuestas por la disponibilidad de información y la comparabilidad de la misma (fuentes de datos). El último apartado está orientado a conectar los temas de la conceptualización y medición con la política pública tanto en lo atinente a los PDP como a las recomendaciones de organismos internacionales acerca de las maneras más adecuadas de actuar sobre el problema.

ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LA POBREZA

Puede decirse que existen cuatro grandes enfoques para el análisis de la pobreza:

- a) El tradicional, basado en el consumo (insuficiente) de bienes y servicios considerados básicos para la producción y reproducción de la vida de individuos u hogares, (casi) en términos biológicos (Deaton, 1997; Ravallion, 1999).
- b) El de las capacidades, centrado en las posibilidades de un individuo; en lo que puede ser o hacer (Sen, 1992). Este enfoque dará origen a lo que se denomina el análisis multidimensional de la pobreza (Bourguignon y Chakravarty, 2003) y que incorpora, con un marco conceptual a cuestas, dimensiones tales como la educación, la salud, el hábitat, la nutrición y el trabajo, como elementos clave para definir lo que un individuo puede hacer o ser y/o, en un sentido inverso, las privaciones que sufren de esas capacidades consideradas básicas.
- c) El de la pobreza relativa, que considera la vida de un individuo en la sociedad y definirá su posición en función de los valores que asumen sus pares en algunas variables consideradas relevantes (Sen, 1983).
- d) El de la pobreza subjetiva, que pone énfasis en lo que el individuo piensa acerca de sí mismo y acerca de la relación que entabla con sus pares en un país, región o comunidad (Pradham y Ravallion, 1998).

También podría decirse que el enfoque (a) se basa en los que las unidades (individuos, hogares, países) son; mientras que el (b), en lo que pueden ser o hacer; el (c), en lo que le pasa a las otras unidades con las que se interactúa y que conforman un sistema (económico, social, político); y el (d) es introspectivo; tiene que ver con lo que la unidad piensa acerca de sí misma. En este último caso, la unidad está definida en términos de individuo más que de familia o país.

En los tres primeros enfoques aparece siempre la necesidad de fijar umbrales que permiten la identificación de unidades y su posterior agregación. El cuarto enfoque se caracteriza por carecer de umbrales globalizantes, pasando la responsabilidad de fijación del umbral al propio individuo que razonará en términos de sentimientos y sensaciones. Habrá tantos umbrales como individuos en el sistema. Nótese que la necesidad de la fijación de umbrales aparece como un requisito para la medición, lo que no implica creer que la pobreza se erradica haciendo que la gente se alimente, concurra a la escuela y se vacune.

El más común de los enfoques mencionados es el de la pobreza por consumo o ingresos, también llamada pobreza monetaria o pobreza por línea. Bajo esta perspectiva, será pobre un hogar cuyo consumo o ingreso no alcance a superar el valor de un umbral que refleje en términos dinerarios el consumo necesario para alimentarse (canasta básica) o para funcionar en otro sentido elemental (vestirse, transportarse, etcétera). La línea estará determinada por las necesidades de calorías y energía de cada uno de sus miembros, y los miembros serán contados con base en unidades de consumo por adulto equivalente, de modo tal que un niño tendrá menor peso en el consumo total del hogar que un adulto varón y éste, menor peso que una mujer embarazada, por ejemplo. Si bien en este caso hay una consideración de la diversidad en el sentido de reconocer que no todos tenemos las mismas necesidades de nutrientes, no se está haciendo alusión en ningún caso a las causas que explican por qué determinados grupos de individuos en la sociedad no pueden acceder a los umbrales mínimos fijados.

El enfoque tradicional o de necesidades básicas también está sostenido por umbrales, pero en este caso se prescinde de medidas monetarias y se apela a otro tipo de requerimientos de cualquier ser humano. Las variables que integran la medición de la pobreza por este enfoque están relacionadas, entre otras cuestiones, con la calidad de la vivienda, la educación de los niños, el nivel educativo del jefe. En algunos países se toma en cuenta también la condición de actividad del jefe y la situación de los miembros del hogar en cuanto perceptores de ingresos no laborales (jubilaciones, por ejemplo). El enfoque consiste en listar un conjunto de necesidades consideradas básicas (como las mencionadas), identificándose como pobre un hogar que presenta una privación en, aunque más no sea, una de estas dimensiones/variables.

Por su parte, para el enfoque de capacidades será pobre un individuo o un hogar que no sea capaz de alcanzar ciertos logros considerados básicos para el funcionamiento social. En este caso, los “logros” se convierten en los umbrales de la medición: comunicarse mediante la lectura y la escritura, vivir una vida larga y saludable, y tener acceso a bienes y servicios que aseguren cierto bienestar. Estas son las denominadas “capacidades básicas” que se considera debe tener un individuo para desenvolverse y estar integrado a la sociedad en la que vive. De aquí surge el enfoque de la privación, pero en este caso se calificará que un individuo es pobre si está privado de ejercer ciertos derechos o capacidades consideradas básicas. Las capacidades básicas están definidas de la manera en que se explicó en el párrafo precedente, de estar bien educado, bien nutrido, de poder vivir una vida larga y saludable y de tener un trabajo decente.

Para el enfoque relativo importa no sólo lo que le pasa al individuo sino lo que le sucede al individuo en calidad de miembro de un sistema, en diversas dimensiones. El umbral de pobreza suele definirse en este caso como un valor predeterminado de la distribución de los ingresos de la sociedad en su conjunto. Una medida bastante común es alguna proporción del ingreso mediano de la población. Esta forma de estudiar la pobreza es común en los países desarrollados, en los cuales la protección social ha logrado eliminar (o reducir a una mínima expresión) la pobreza absoluta, principalmente la proveniente de la falta de ingresos ya sea del trabajo (por desempleo) o de ingresos no laborales (por no contar con cobertura del sistema de seguridad social).

Por último, para el enfoque subjetivo importa lo que el individuo siente que es, más que lo que el individuo es. Es decir, será pobre un individuo que se considere pobre, independientemente de su nivel de ingresos, de las capacidades y de su posición en la estructura económica y social de la que forma parte. Este enfoque está cobrando un auge creciente, en particular, a partir de los estudios sobre felicidad que algunas encuestadoras mundiales como Gallup están aplicando en varios países del mundo.

Nuevamente, se debe tener en cuenta que se han mencionado en los párrafos anteriores los enfoques de la pobreza que han sido utilizados para cuantificarla. Todos ellos reconocen variantes y son sometidos a métodos de análisis diferentes. El caso de la pobreza multidimensional es una combinación del enfoque de las capacidades y utiliza todo el andamiaje empírico para la construcción de índices que se han desarrollado para la medición de la pobreza por ingresos. Cabe mencionar también que la fijación de umbrales permite análisis muy útiles para la elaboración de programas y de políticas públicas. Uno de tales análisis es el que se realiza atendiendo más a la dinámica de la pobreza que a su estado en un momento dado del tiempo. Además de permitir conocer qué factores propician la entrada a la pobreza, qué factores promueven la salida y cuáles la permanencia, esta metodología de análisis ha permitido distinguir grupos focales importantes, como es el caso de los hogares persistentemente pobres, es decir, aquellos que están mucho tiempo por debajo de un umbral (Jalan y Ravallion, 1998).

En lo expresado en el último párrafo está nuevamente presente el riesgo de no caer en el reduccionismo ni en la confusión acerca de las causas que generan los fenómenos. Los análisis de dinámica de pobreza usan el concepto de “estado” por la necesidad de construir tipologías para medir movilidad. Se corre el riesgo así de asignar a la pobreza el carácter de “estado” y no, por ejemplo, el resultado de un proceso social de acumulación de capital históricamente determinado (Alvarez Leguizamón, 2005: 23).

IMPACTOS SOBRE LA MEDICIÓN Y *FEEDBACK* SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN

La medición de la pobreza requiere realizar dos tareas: la identificación y la agregación. La primera consiste en clasificar a los hogares según su condición de pobreza. Habitualmente suelen usarse las tres grandes categorías: pobre extremo, pobre y no pobre. La segunda etapa consiste en calcular una medida sintética o resumida del nivel de pobreza de una comunidad. Aunque parezca fácil de transitar, este camino presenta ciertas dificultades en el momento de hacerlo, las que se tratarán de exponer a continuación.

LOS PASOS PREVIOS A LA IDENTIFICACIÓN

La identificación implica contar con un umbral que permita al analista, al menos, decidir quién es pobre y quién no lo es. Habiendo hecho esto se podrá conocer detalles mayores como, por ejemplo, quién es “extremadamente pobre” y quién “solamente pobre”. Esto requiere, en primer lugar, fijar la unidad de análisis relevante (UAR): una persona, una familia, etc. Pero para saber si la UAR es pobre es imprescindible averiguar ciertas cosas acerca de ella, lo que a su vez implica resolver cuál será la variable focal (VF) para el análisis de la pobreza. Nótese que la determinación de estos dos componentes del proceso de identificación (UAR y VF) es la tarea previa a la fijación del umbral.

Por lo general, el analista no decide su UAR en completa libertad. Los datos sociodemográficos provienen de censos o de encuestas de hogares que usan la vivienda como unidad de observación, práctica completamente razonable debido a los resultados del proceso de muestreo basado en la cartografía y el mapeado satelital de las comunidades. Además, en la vivienda moran hogares y los hogares están constituidos por personas. Es por ello que la unidad más pequeña de los análisis de pobreza está referida a los hogares o a las personas³.

En cuanto a la selección de VF hay varias alternativas. La más común de todas es el ingreso o el gasto monetario o dinerario. También se han usado otras relacionadas con las características de la vivienda y del hogar. Más recientemente, los avances teóricos han incorporado otras alternativas, en especial desde el concepto de multidimensionalidad de la pobreza, básicamente educación y salud (Bourguignon y Chakravarty, 2003). Al respecto, conviene tener en cuenta la afirmación de Kanbur y Squire (2001) quienes insisten en que una ampliación en la definición del concepto de pobreza no modifica sustancialmente la

³ No tiene demasiado sentido calcular medidas de pobreza por vivienda, aunque podría hacerse sin ninguna dificultad adicional en lo estrictamente técnico-metodológico.

identificación, dada la fuerte correlación que existe entre las dimensiones de la pobreza tales como el ingreso monetario, la calidad de la vivienda, el nivel educativo y el estado de salud de las personas. Es una acotación más que razonable y no implica en absoluto desconocer los aportes de Amartya Sen (y tantos otros) sobre la consideración de los aspectos no monetarios para la medición de la pobreza⁴.

Cualquiera sea la VF elegida, siempre existe la posibilidad de fijar un umbral, de acuerdo a las razones (algunas de las cuales resultan más arbitrarias que otras) que el analista considera un mínimo indispensable *sine qua non*. Por ejemplo, si se selecciona la educación como VF y por algún motivo se considera que resulta inadmisibles no haber completado la educación elemental, el umbral para considerar si un individuo es o no pobre en esa dimensión será “educación elemental completa”, identificándose como “pobre” al individuo que no completó la educación elemental y como “no pobre” al individuo que sí lo hizo.

Pero hasta esa sencilla variable y el igualmente sencillo mecanismo de fijación del umbral (al analista se le ocurrió que así debía ser) presentan algunos inconvenientes. Por ejemplo: ¿Qué hacer con un niño que está cursando su escolaridad elemental sin haberla completado? ¿Se lo considerará pobre? En estos casos ocurre que se necesitan de algunas definiciones y recortes conceptuales adicionales. Habrá que, en este ejemplo concretamente, fijar una nueva UAR, por ejemplo la basada en la edad, la que podría reflejar la *posibilidad real* de un individuo de haber completado el nivel. Esa posibilidad podría ser “tener 12 o más años cumplidos” suponiendo que la educación elemental requiere el haber completado siete años de estudios, habiendo ingresado al sistema a los 5 años de edad. Entonces será necesario redefinir el umbral: “será considerado pobre aquel individuo de 12 años o más que no haya completado la educación elemental”. Como puede constatarse mediante la aplicación de este criterio de medición, se está dejando afuera buena proporción de la población total: la compuesta por los niños de 0 a 11 años de edad, la que según otros criterios presenta los niveles más elevados de pobreza del conjunto de la comunidad.

Uno de los umbrales más usados es el mínimo de energía y nutrientes que debe ingerir un ser humano, diariamente, para mantenerse vivo. Si bien el umbral así definido dependerá de la masa corporal del

4 Muchos de estos aspectos pueden ser resumidos en el pensamiento de Sen (1997) en lo relacionado con las diferencias entre los individuos. Sen insiste en este punto cuando se refiere a la desigualdad. Llevado al plano de la medición de la pobreza, el reconocimiento de las diferencias naturales entre los hombres implicaría reconocer que cada individuo tiene su propio umbral de pobreza. Lo que no es una idea que descarte el análisis que se está desarrollando en este capítulo.

individuo⁵ y de la actividad que desarrolla, para las mediciones de pobreza en varios países suele apelarse a las necesidades energético-calóricas de un varón adulto (entre 30 y 59 años de edad) que realiza una actividad de intensidad media. Las necesidades se expresan en kilocalorías (kcal), estimándose que una persona de estas características deberá ingerir 2.700 kcal diarias. Como en todos los casos que se vienen comentando, aquellos individuos que consumen por debajo de ese umbral serán considerados pobres y los que consumen el valor del umbral o más, no pobres. Las escalas de equivalencia suelen diferenciarse por edad y género y se computan bajo el supuesto de una actividad física moderada.

Para incorporar las necesidades no alimentarias, por ejemplo, el gasto en indumentaria, transporte, entretenimientos, etc., se apela al denominado coeficiente de Engel, estadístico que al estudiar encuestas de gastos de los hogares de Inglaterra logró estimar qué parte del gasto de los hogares se destina a la compra de alimentos y qué parte a la de bienes no alimentarios. Los últimos cómputos con datos mundiales arrojan una línea de indigencia (LI) de 1,25 dólares diarios –según la paridad del poder adquisitivo (PPA)– y una línea de pobreza (LP) de 2,5 dólares PPA diarios (Chen y Ravallion, 2008), lo que lleva implícito un coeficiente de Engel de 2.

LA IDENTIFICACIÓN PROPIAMENTE DICHA

El problema ahora consiste en saber si un hogar consume o no el mínimo indispensable para superar el valor de la línea de indigencia y/o el de la línea de pobreza. Surge allí la necesidad de contar con un relevamiento del consumo de los hogares. Estos relevamientos no son demasiado comunes ni recurrentes en los países, debido, principalmente, a problemas de costos y a la complicación que supone obtener datos de consumo. En la mayoría de los países, estos relevamientos suelen hacerse con una frecuencia decenal con el propósito central de actualizar la canasta de consumo para el cálculo de los índices de precios. Debido a este inconveniente se recurre a un sustituto no demasiado perfecto del nivel de consumo de los hogares: el ingreso familiar. Se supone entonces que el ingreso familiar informa la disponibilidad de consumo de los hogares. Es un indicador de más sencilla captación que el consumo⁶ y está disponible en encuestas de hogares que suelen hacerse con cierta sistematicidad y con mayor frecuencia que la de los presupuestos.

5 La masa corporal, definida por el peso y la altura del individuo, incide en el denominado “metabolismo basal”, que es el consumo de energías y proteínas que realiza el individuo sin desarrollar ningún tipo de actividad.

6 No se presume que captar el dato de ingreso es fácil. Simplemente se afirma que presenta una complicación menor que el dato sobre el consumo.

No obstante su utilidad práctica, este supuesto es muy arriesgado. Una de las principales razones es que el ingreso suele ser más volátil que el consumo. Las familias disponen de ciertas estrategias para suavizar el consumo, entre las que están el pedir crédito a entidades financieras, negocios, o recurrir a ayuda familiar transitoria. En los casos en que esas entradas de dinero o de bienes no figuren como ingreso familiar regular, se estará sobreestimando el nivel de la pobreza medida por este método.

Otro problema que surge de la aplicación de este supuesto en los cálculos de pobreza tiene que ver con la distribución de los ingresos dentro del hogar –Deaton (1997) trata con mucho detalle este problema–. En la práctica, se considera que todos los miembros del hogar cuyo ingreso no supera el umbral son pobres. Supuestos como estos, muy útiles en algunos casos, son bien arriesgados, pues puede ocurrir (para graficar con un caso extremo seguramente no real) que un solo miembro use todo el ingreso familiar para consumo propio y que los demás miembros de la familia no consuman nada, por lo que ese miembro no sería pobre (podría llegar a estar muy lejos del umbral de pobreza) y los demás miembros podrían llegar a ser extremadamente pobres. Este es un problema de imposible resolución con la mayor parte de las encuestas disponibles en América Latina en general.

EL ÚLTIMO PASO: LA AGREGACIÓN

Una vez identificados los hogares y, en consecuencia, a las personas pobres, se pretende disponer de una medida que dé cuenta del nivel de pobreza de una comunidad. Una posibilidad, la más simple de todas, consiste en contar el número de hogares pobres y dividirlo por el total de hogares. Si el número de hogares pobres fueron aquellos que obtuvieron un *Sí* en el proceso de identificación (*sí* están por debajo de la línea) entonces la *tasa de recuento* de la pobreza será:

$$h = P_0 = \frac{\text{suma de todos los que contestaron "Sí"}}{\text{suma de todos (Sí+No)}} * 100.$$

Este indicador recibe varios nombres: tasa de recuento, índice cuenta cabezas, *head count ratio*, *head count index*, o simplemente tasa de pobreza. Aquí se lo va a simbolizar con una h (por *head count*) o con una P_0 , por las razones que se explicarán en breve.

Una manera un tanto más general, formal y correcta de definir P_0 es la siguiente:

$$P_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n I(c_i \leq z_i) = \frac{q}{n}.$$

Donde n es el total de UAR (hogares o personas), $I(.)$ es una función indicadora que toma valor 1 si la condición entre paréntesis resulta verdadera y valor 0 en caso contrario. Así, si el gasto o el ingreso (c_i) es menor que la línea de pobreza correspondiente a la i -ésima UAR (z_i), el indicador $I(.)$ será igual a 1, y el hogar será contado como pobre. De esta manera, q es el número total de UAR contadas como pobres y n el número total de UAR (pobres y no pobres).

A pesar de tener como principales virtudes la simplicidad de cálculo e interpretación, este indicador adolece de muchas propiedades deseables de cualquier indicador o medida agregada. Una de las principales tiene que ver con su insensibilidad ante situaciones disímiles por debajo (y, podría decirse, por encima también) del umbral de pobreza.

Toda medida agregada de pobreza que se precie de tal debe cumplir las siguientes condiciones: monotonicidad, transferencia y población. Por el primer axioma o principio se entiende que la medida de pobreza debe ser sensible a los cambios que ocurran en el gasto de las UAR por debajo de la línea de pobreza. Por el principio de transferencia se le exige a la medida de pobreza que sea sensible al traspaso de gasto o ingreso de una UAR que está por encima del umbral a otra que está por debajo del umbral. Por el principio de población se requiere que la medida de pobreza sea insensible al tamaño de la población analizada.

Un indicador sintético que podría capturar procesos como los ejemplificados sería aquel que tuviese en cuenta la distancia que separa el consumo (o el ingreso) de los hogares (c_i) de la línea de pobreza (z_i): $(z_i - c_i)$. Si lo que interesa es la situación de los pobres solamente, entonces esta función tendrá como dominio solamente sus valores positivos: $(z_i - c_i) > 0$. Para convertir estas ideas en una medida agregada sería necesario calcular esta diferencia hogar por hogar y dividir este resultado por el total de hogares. Suponiendo que en la comunidad hay q hogares pobres, la medida en cuestión puede expresarse como:

$$b = P_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z_i - c_i}{z_i} \right).$$

Esta medida recibe el nombre de brecha de pobreza (por eso la letra b), *gap* de pobreza o simplemente P_1 , por la razón que se explica a continuación.

Tres investigadores, Foster, Greer y Thorbecke (1984), estudiaron detenidamente problemas similares a los planteados en los párrafos anteriores e idearon, para solucionarlos, una medida general del fenómeno, conocida por ello como medidas FGT. Estas medidas responden a la siguiente expresión:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z_i - c_i}{z_i} \right)^{\alpha}, \text{ con } \alpha \geq 0.$$

En estos casos, la letra α suele denominarse parámetro de aversión a la pobreza. Nótese que si $\alpha=0$, la expresión entre paréntesis se iguala a uno, con lo que en el numerador quedarían solamente los q hogares pobres y en el denominador los n hogares que conforman la comunidad (q/n), lo que se conoce como tasa de recuento o simplemente h . Asimismo, si $\alpha=1$, la medida FGT será b , la brecha de pobreza. Por ese motivo es que se simbolizaron a la tasa de recuento y a la brecha con P_0 y con P_1 , para significar que son medidas FGT cuando α toma los valores 0 y 1. Cuando se desee que los cambios en las pobreza o los contrastes entre comunidades sean más fuertes, sólo bastará aplicar a las FGT valores de α más elevados.

Suele decirse que la tasa de recuento (P_0) proporciona una idea de la incidencia (o predominio) de la pobreza en una comunidad, la brecha de pobreza (P_1) es un indicador de la profundidad de la pobreza, y P_2 da una idea acerca de la severidad de la pobreza. Esta manera de presentar las medidas advierte acerca de sus debilidades y fortalezas. La tasa de recuento es muy útil para dar una primera aproximación del nivel de pobreza y para construir perfiles, pero no dice nada acerca de su profundidad y severidad. Si se desea tener un panorama más claro acerca de la situación de los pobres se deberá apelar a las medidas alternativas propuestas.

EL PROCESO COMPLETO DE MEDICIÓN

En suma, el proceso completo de medición consta de 5 pasos fundamentales:

- Paso 1: se determina la UAR y la VF
- Paso 2: se fija el umbral.
- Paso 3: se averigua si la persona está consumiendo menos que ese umbral.
- Paso 4: Sí = pobre; No= no pobre (identificación).
- Paso 5: se suma y se divide para obtener el indicador (agregación).

IMPACTOS SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA

Sólo un grupo del conjunto de políticas que aplican los Estados pueden ser clasificadas de políticas dirigidas a la pobreza (PDP). Es necesario precisar esto porque si bien hay muchas políticas con efectos sobre

la pobreza, son menos las que pueden ser clasificadas como PDP de acuerdo a la definición que se hace aquí de las mismas. Por ejemplo, una política orientada al crecimiento económico tendrá –sin duda– efectos en el largo plazo sobre la tasa de pobreza de la sociedad, pero es probable que esta política no haya sido elaborada con el objeto de reducir/ erradicar la pobreza.

Asimismo, hay programas sectoriales que tienen por objeto actuar sobre algunas dimensiones que son consideradas importantes en ciertas conceptualizaciones de la pobreza: educación, salud, vivienda, etc. Esas políticas no son tomadas en cuenta aquí debido a que tienen un objeto prioritario diferente. En América Latina y el Caribe se han clasificado las PDP en dos grupos: las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP) y los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC).

Dado los enfoques y los diversos temas identificados para el abordaje de la pobreza, puede plantearse lo siguiente. Los PDP implementarán instrumentos de acción diferentes según sea la definición de pobreza adoptada, el enfoque elegido para abordarla, la variable focal seleccionada, la unidad de análisis relevante y la medida resumen seleccionada para monitorear su evolución. Muchos PDP apuntan a hogares pero piensan en términos de individuos. Algunos de ellos, sino la mayoría, otorgan los subsidios a jefes de hogar mujeres (el dinero –o la ayuda– va al hogar) para ser aplicados en la nutrición, educación y la salud de sus hijos (individuos). La pregunta que atañe a la relación medición conceptualización política pública en este caso es ¿cuál ha sido el mecanismo utilizado por los países que implementan el PDP para la identificación de los hogares pobres?

Por otra parte, el enfoque adoptado permite también la selección de los instrumentos de acción. Por ejemplo, muchos PDP apuntan a la educación y a la salud de los niños y de los jóvenes. En este sentido, podría interpretarse que el enfoque de la pobreza dominante para la elaboración de la política fue el de las capacidades, pero al fundamentar la selección de las herramientas de los PDP (asistencia escolar y vacunación, por ejemplo) puede inferirse que se está pensando en el enfoque del capital humano más que en el de la capacidad humana (Sen, 1997).

Como se verá en detalle en los capítulos posteriores, muchos PDP apelan a la definición de pobreza por ingresos como una manera inequívoca, sencilla y universal de medición de la pobreza. En esa decisión, que podría denominarse “instrumental” por su objetivo (básicamente el monitoreo), se está dejando de lado todas las capacidades humanas que pueden potenciarse sin necesidad de ingreso con políticas universales de educación, salud, trabajo y nutrición, por ejemplo.

Pero, como el enfoque de la línea de pobreza aludido resulta fácilmente entendible y con la ayuda de encuestas de hogares, no demasiado complejo de implementar, es usado como un elemento para evaluar el resultado del objetivo de corto plazo: la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

En realidad, podría requerírsele a la política un sinceramiento, y si el caso fuera disminuir la pobreza por ingreso, calcular el costo de un programa de transferencia que impacte directamente en los niveles de pobreza de la comunidad, independientemente de que se actúe o no sobre aspectos estructurales como, por ejemplo, el acceso de la población a los medios de producción o la transmisión inter-generacional de la pobreza.

En suma, se ha mostrado en este capítulo que la conceptualización de la pobreza incide en la manera de medirla, y de esta forma ejerce un claro impacto sobre el esfuerzo y las características de las políticas orientadas a disminuirla. Por su parte, la medición de la pobreza genera algunos cambios en la manera de ver y enfocar la pobreza y plantea huecos en el conocimiento que son cubiertos por nuevas conceptualizaciones y definiciones. De la misma manera, las políticas orientadas a la reducción/erradicación de la pobreza también alimentan la conceptualización y la medición, con el propósito de evaluar su impacto y las posibles maneras de corregir fallas.

Cada uno de estos enfoques ha ejercido un efecto indeleble en la literatura acerca de la medición de la pobreza. Estas medidas –las estimaciones de umbrales de ingreso/consumo, las necesidades básicas, las capacidades básicas, las privaciones, las líneas de pobreza relativa, los indicadores de pobreza subjetiva y toda la parafernalia de medidas agregadas de pobreza: el *head-count ratio*, las FGT, etc., con los problemas asociados a cada una de ellas– dieron lugar a ciertas tipologías como por ejemplo la de nuevos pobres, que incidieron en la manera de mirar el fenómeno y de actuar sobre su nivel y estructura.

Capítulo II

LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA POBREZA

EN EL PRESENTE CAPÍTULO se caracterizan los programas dirigidos a la pobreza (PDP) desde una perspectiva general, esto es ignorando las pequeñas y casi inexistentes diferencias entre los dos tipos que los conforman: las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP) y los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). Las dimensiones examinadas tienen que ver con el concepto de pobreza que utilizan los PDP, el marco conceptual y lógico implícito en sus formulaciones y las relaciones de causalidad supuestas.

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se entiende por PDP a los programas de acción desplegados por los Estados nacionales, financiados al menos en algunas de sus fases por organismos internacionales, y orientados a la reducción y (en algunos casos) erradicación de la pobreza. Como todo programa, los PDP contienen un listado de objetivos y metas, utilizan recursos de la sociedad y son gestionados por los Estados.

Los PDP son una nueva forma de intervención de los organismos multilaterales de crédito (OMC), tales como el BM, el BID y el FMI, en las economías de los países de menor nivel de desarrollo relativo de África, Asia y América Latina. Se diferencian de las intervenciones previas en que centran la atención en aspectos relacionados con el bienestar y la pobreza de hogares y personas de estos países.

Generalizando un poco arriesgadamente, puede decirse que las intervenciones de los años ochenta estaban centradas en el problema de la inflación, mientras que la situación de las familias y de las personas era considerada en la medida en que el aumento persistente y sostenido del nivel general de precios terminaba redistribuyendo ingresos en contra de los sectores sociales menos favorecidos. Los programas apoyados con dinero internacional se orientaban entonces a atacar algunas de las causas posibles de los procesos hiperinflacionarios en las economías de menor nivel de desarrollo relativo. Las medidas apuntaban generalmente a cuestiones fiscales y reformas en la administración de la gestión de los gobiernos. Los planes de estabilización nacionales eran el emergente de este tipo de ayuda e intervención de los OMC.

Muchos gobiernos de las economías en desarrollo encontraron en el endeudamiento internacional el mecanismo de ajuste a los déficits fiscales sistemáticos y recurrentes. Mientras se ponían en marcha los programas de estabilización, las divisas ingresadas ayudaban a paliar la escasez de recursos. Los programas de estabilización eran todos muy parecidos, tanto en el diagnóstico acerca del origen de los procesos inflacionarios, como en las maneras de superarlos. Quizás una manera un tanto burda y simplista de plantear lo que proponían los OMC es la siguiente: el déficit fiscal obligaba a los países a emitir dinero para financiarlos y eso provocaba inflación. Los programas debían orientarse entonces a sanear las finanzas públicas nacionales, a reducir la emisión monetaria “espuria”, bajando el gasto público y aumentando la recaudación.

Estos programas complementaron la serie de reformas estructurales llevadas a cabo desde principios de los noventa. Una de las maneras posibles de reducir el gasto público era atacando su principal componente: el empleo público. Las reformas de los noventa en las economías en desarrollo consistió en poner en manos privadas todo tipo de actividad económica posible y reservar para el Estado el poder de policía y la regulación de los servicios públicos (agua y electricidad, fundamentalmente), también privatizados, principalmente para evitar los abusos provocados por los monopolios naturales. Si bien muchos países de América Latina superaron las hiperinflaciones características de los años ochenta, apareció una nueva amenaza latente en la lógica de las nuevas intervenciones de los noventa: el desempleo.

El sector privado no pudo absorber la masa de trabajadores desplazados del sector público y de las empresas públicas por los programas de reformas estructurales apoyados financieramente por los OMC. Fue así como la amenaza al bienestar provocada por la erosión del poder de compra de los salarios (inflación) fue reemplazada por otra amenaza: la falta de salario provocada por los episodios de desempleo

cada vez más frecuentes y prolongados de los jefes de hogar. Los desplazados del sector público y de las empresas públicas privatizadas eran, por lo general, adultos cabezas de familia con nivel de instrucción medio (no especializados) y, en muchos casos, principales proveedores de ingresos del hogar. La falta de alternativas al empleo genuino hizo crecer de manera desmesurada el empleo informal, fenómeno que se manifestó con virulencia en casi todos los países de América Latina. La situación emergente de la aplicación de las reformas estructurales de los noventa fue el aumento del desempleo abierto y el aumento descontrolado de los niveles de informalidad laboral. La pobreza y la desigualdad de ingresos fueron las manifestaciones concomitantes de este proceso que habría de culminar en varias crisis nacionales hacia finales de la década del noventa⁷.

Fue así como los OMC pusieron en marcha programas orientados de manera directa a la situación particular de las familias afectadas por los problemas de desempleo y de insuficiencia de ingresos de la población. Las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington dejaron huellas indelebles en la sociedad y se presume que, por el *scarring effect* (efecto cicatriz) del desempleo y del paso por la informalidad laboral, muchos de los individuos desplazados del sistema productivo podrían no llegar a reincorporarse en las condiciones laborales y de ingresos previas al cambio estructural⁸. Es por ello que los programas puestos en marcha desde el principio de la primera década del siglo XXI apuntan a un doble objetivo: reducir el impacto de la escasez de ingresos en el plazo inmediato (atacar la pobreza actual) y apostar a reducir la pobreza de largo plazo mediante la incorporación en la mejor de las condiciones posibles de los que hoy son niños al mercado laboral. Esta “mejor de las condiciones posibles” supone la potenciación de los activos, muchas veces el único, de que disponen los individuos más pobres de la sociedad: su capital humano, expresado en su triple dimensión: educación, salud (nutrición) y migración.

Resulta interesante al respecto mirar los intereses cambiantes de los OMC desde el momento en que comenzaron a manifestar inquietud por los problemas de pobreza en los países de menor nivel de desarrollo

7 La crisis de Argentina de 2001-2002 fue paradigmática, con la caída de la actividad económica más importante de toda la historia económica (desde que se cuenta con datos) del país.

8 Se está ignorando aquí todo el cambio tecnológico que tuvo lugar durante esos años. Una visión de cómo impactó el cambio tecnológico en el empleo y en la distribución de los ingresos del trabajo puede consultarse en Acemoglu (2002), estudio a partir del cual puede inferirse el impacto en países menos desarrollados en los que las reformas se hicieron más rápidamente y con mucho más dramatismo.

relativo. A tal fin, en Apéndice 1 (al final de este capítulo) se incluyen los títulos de los informes de dos de las agencias de Naciones Unidas más cercanas al problema aquí tratado: el BM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tal listado permite documentar el planteo de este primer capítulo.

Nótese, por ejemplo, que si bien la pobreza aparece como una preocupación a principios de la década del noventa, reaparece como tema central de la agenda internacional a principios de la década de 2000. También puede detectarse en los *World Development Report*, cuyos títulos figuran en el listado del mismo Apéndice 1, la preocupación del BM por el problema del empleo productivo a mediados de la década del noventa, cuando las reformas impulsadas por el Consenso de Washington comenzaron a hacer sentir sus efectos.

BASES TEÓRICAS DE LOS DIAGNÓSTICOS

La base teórica de los diagnósticos comienza siempre con una definición de pobreza, la que delimitará el foco de la acción y de las especulaciones teóricas acerca del origen y de las maneras de superarla (ver Capítulo I). Luego aparecen los entramados teóricos, la mayoría de los cuales está apoyado en el concepto de capital humano (Becker, 1975) o de capacidad humana (Sen, 1997). De ambos tejidos conceptuales surge el marco lógico sobre el que se asientan todos los PDP, al menos los implementados en ALC.

LA DEFINICIÓN DE POBREZA

En general, los PDP usan como definición de pobreza la denominada pobreza multidimensional, esto es, la que considera no sólo el ingreso sino también las privaciones en dimensiones tales como la educación, la salud y la nutrición.

Algunos programas incluyen también mejoras en la disponibilidad de agua potable, servicios de saneamiento, electricidad y carreteras. La incorporación de los aspectos no monetarios en los programas alude casi siempre a la necesidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y como se trata de programas orientados a la pobreza, para su evaluación ponen énfasis en la meta que plantea reducir la pobreza por ingreso⁹.

9 El enfoque de la pobreza multidimensional se está expandiendo aceleradamente en los países de ALC. México es quizás el país en el que se avanzó más en los intentos de incorporar esta visión a la medición oficial de la pobreza (CONEVAL, 2009). Una de las técnicas para la medición de la pobreza multidimensional puede hallarse en Alkire y Foster (2008) y material relacionado en <www.ophi.org.uk>.

EN LAS ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP), el concepto de pobreza propiamente dicho está contenido en los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza (DELP), elaborados por los propios países receptores de la ayuda internacional, con la colaboración técnica del BM y del FMI. Para dicha colaboración, el BM ha elaborado un manual sobre la pobreza (BM, 2005), cuyo Capítulo 1 contiene una discusión en torno a los conceptos de pobreza y su relación con el bienestar. Dice el Manual que el BM entiende por pobreza una “importante privación del bienestar”¹⁰, lo que obliga al documento a discurrir sobre el concepto de bienestar para culminar en una visión multidimensional como la comentada en el párrafo precedente.

No obstante la amplitud del concepto adoptado, la necesidad de orientar las evaluaciones de impacto de la ayuda financiera obliga al BM a concentrarse en medidas monetarias de la pobreza, con el objeto fijar metas que serán luego evaluadas para renovar los préstamos concedidos por esa institución y el FMI. Además, la medición de pobreza monetaria ayuda también a la construcción de perfiles y a la consecuente focalización de la política pública, eje conceptual de la política social impulsada por estos organismos.

EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) usan el concepto de pobreza monetaria, pero le incorporan algunas simples variantes, con ciertas consecuencias importantes desde la perspectiva de la evaluación de impacto, el seguimiento y la focalización: distinguen entre pobreza de corto y de largo plazo; y ligan la pobreza de largo plazo a la dinámica del mercado de trabajo.

La pobreza de corto plazo es la estrictamente monetaria, identificándose como pobre un hogar cuyo consumo (ingreso) no alcanza a cubrir dos tipos de canasta: la básica o alimentaria (pobreza extrema o indigencia) y la canasta total (alimentaria y no alimentaria). El BM suele utilizar dos umbrales de pobreza: el de 1 dólar por día para la pobreza extrema y el de 2 dólares por día para la pobreza, siempre valorando el dólar a paridad de poder adquisitivo (PPA, o PPP por sus siglas en inglés)¹¹.

10 La frase en inglés que figura en el documento es: “*poverty is pronounced deprivation in well-being*”.

11 El estudio reciente de Chen y Ravallion (2008) sostiene la necesidad de ajustar estas líneas debido a la inflación que ha tenido lugar en el mundo, llevando la línea de indigencia o pobreza extrema a 1,25 dólares PPA y la de pobreza a 2,5 dólares PPA.

La pobreza de largo plazo es la que eventualmente experimentarán los hijos de la generación actual en ausencia de intervención. Esta pobreza, también provocada por insuficiencia de ingresos, estaría ligada a problemas de inserción de la población al mercado laboral, la que, según los PDP, tiene que ver estrictamente con el capital humano acumulado, especialmente en educación, nutrición y salud. Es ese el punto en el que se incorporan los elementos no monetarios a la definición de pobreza usada por los PTC.

En algunos de los PTC aplicados más recientemente, como por ejemplo Red Solidaria de República Dominicana y/o Red de Protección y Promoción Social de Paraguay, se está tratando de evitar los indicadores de ingreso para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa. Pero dado que los marcos lógicos que los sustentan utilizan el aumento en la tasa de matrícula, asistencia escolar y la vacunación, combinados con el descenso de la tasa de desnutrición infantil y la prevalencia de diarrea, como indicadores principales, queda completamente clara la importancia atribuida al capital humano en el avance hacia dicho objetivo.

LAS ESPECULACIONES ACERCA DE LAS CAUSAS

Los PDP difieren sutilmente acerca de los determinantes de la pobreza. Como se señaló en el apartado anterior, todos los PDP usan alguna línea o umbral de pobreza monetaria, aunque algunos actualmente estén tratando de apartarse de esta definición. Una manera formal de definir la línea o el umbral de pobreza para un hogar, z_i , es la del gasto mínimo necesario para lograr un nivel mínimo de utilidad, u_z , dados los precios y la estructura del hogar (X)¹²:

$$z_i = f(p, X, u_z).$$

En la práctica, no resulta posible conocer u_z ni f , por lo cual se utilizan el enfoque de las necesidades energético-calóricas. Se puede definir entonces la línea o el umbral de pobreza en función de las cantidades mínimas de los bienes que proporcionan las energías y los nutrientes (f) como así también los bienes necesarios para cubrir los gastos no alimentarios (n):

$$z = p_a q_a + p_n q_n.$$

Donde q_a y q_n representan esas cantidades mínimas (en realidad son vectores) de bienes alimenticios (a) y no alimenticios (n) y p_a y p_n , sus respectivos precios.

12 Para una ampliación de este concepto puede consultarse el texto de Deaton (1997).

Se tiene así que los determinantes próximos del valor de z serán los precios y las cantidades de los bienes que proporcionan los requerimientos básicos. Puede suponerse que las cantidades permanecen constantes (al menos en un plazo razonable) y que están determinadas por la estructura sociodemográfica del hogar, por lo que los cambios en el valor de z vendrán determinados por los cambios en los precios y en la estructura del hogar. Nuevamente, estos determinantes se denominan aquí “próximos” porque están en la superficie del problema. Es un error creer que actuar sobre estos determinantes lleva a disminuir o erradicar la pobreza.

DETERMINANTES PROFUNDOS

El nivel y el cambio de la tasa de pobreza puede ser expresado en términos de los precios y las cantidades de los bienes que conforman las canastas, tanto la básica de alimentos, como la canasta no alimentaria. Pero se podría profundizar el análisis mediante la siguiente pregunta: ¿Qué factores hacen que los individuos no dispongan de los recursos necesarios para obtener los bienes y servicios que conforman esas canastas? La pregunta tiene la virtud de trasladar la discusión del plano de los precios y de los bienes, al plano de los ingresos y del consumo. Los recursos de los que dispone una persona provienen del rendimiento de sus activos y el volumen de consumo, del tamaño y de la estructura del hogar en el que mora.

Por el momento no importa el origen de los ingresos de activos, pero dada la evidencia empírica disponible referente a los hogares de menores ingresos de la sociedad, puede hacerse una clasificación en dos grandes grupos: los ingresos laborales y los no laborales. Dentro de estos últimos se consideran los que provienen de activos diferentes a la fuerza laboral, teniendo importancia en especial los que provienen de transferencias, sean éstas gubernamentales (por ejemplo, PDP) o de otro tipo (como las remesas enviadas por familiares desde otras unidades geográficas). Por su parte, en el ámbito familiar, los ingresos laborales dependerán, en primer lugar, del número de ocupados en el hogar, de la tasa remunerativa de cada uno de ellos y de las horas dedicadas a la actividad productiva.

En cuanto al hogar en el que residen los individuos, se señaló que importan el tamaño y la estructura. Ambas características se pueden conjugar con el concepto de “adulto equivalente”. Cuanto más elevado es el tamaño del hogar y cuantos más adultos residan en él, mayores serán las necesidades del hogar y, en consecuencia, más alto el umbral que deberán franquear para mantenerse fuera de la pobreza. Diversos estudios muestran que los hogares pobres son numerosos y con una alta proporción de niños menores de 15 años, lo que genera una tasa de dependencia

familiar elevada entre los pobres¹³. En algunas comunidades pobres se verifica también una alta proporción de hogares con jefatura femenina.

En suma, los determinantes profundos de la pobreza son aquellos que tienen que ver con los determinantes de los ingresos laborales y no laborales y con el tamaño del hogar en términos de adultos equivalentes. Se incorpora al análisis de la pobreza un sinnúmero de temas colaterales pero sumamente importantes: el mercado de trabajo, los mercados de crédito, los seguros, las políticas de transferencias de ingresos, las migraciones (por las remesas), la fecundidad, la morbi-mortalidad y el envejecimiento demográfico.

MESO DETERMINANTES

Los precios y las cantidades consumidas, los ingresos y el tamaño y la estructura del hogar conforman lo que podría denominarse “macro” y “micro” determinantes del nivel y de la estructura de la pobreza, respectivamente. Pero hay algo que falta en ese marco conceptual y que tiene que ver con la capacidad del sistema económico para crecer y distribuir los recursos en la sociedad. Esos elementos, combinados con la capacidad institucional para gestionar los recursos (frutos del crecimiento) completan el mapa de los determinantes de la pobreza.

El crecimiento, en la medida en que implica un aumento del producto promedio de la sociedad, desplaza el centro de la distribución estadística del ingreso y con ello sus extremos, ocurriendo, cuando es positivo, un mejoramiento del ingreso promedio de la sociedad¹⁴. Si bien, como se verá en secciones posteriores, el crecimiento es considerado por los autores que se ocupan del tema como una condición necesaria para la reducción de la pobreza, de ninguna manera puede considerarse una condición suficiente. Aparece así la necesidad de instituciones capaces de transformar los frutos del crecimiento en mejoras en el bienestar de la población. Este tema será tratado en detalle más adelante.

Si no hay cambios en el ingreso promedio, la única manera de generar cambios en el nivel de la pobreza es por medio de los cambios en la distribución. O bien, de tratarse de un proceso de crecimiento excluyente o de baja calidad, puede que el mismo vaya acompañado de un patrón distributivo poco igualitario.

13 La tasa de dependencia se obtiene dividiendo el total de inactivos en una familia (miembros que no están en la fuerza de trabajo) sobre el total de miembros.

14 Esta es una verdad estadística. En esto, el autor de este texto discrepa con Feliz (2005) cuando afirma que el crecimiento adquiere el carácter de fetichista, en el sentido de que por sí solo resolverá el problema de la pobreza. El que el crecimiento haga desaparecer la pobreza en el largo plazo es un proceso natural y estadísticamente verdadero, al menos en lo que hace a la pobreza absoluta y no a la relativa.

La evidencia muestra que el crecimiento hace disminuir más la pobreza en los países con menos desigualdad y más elevado ingreso per cápita (Bourguignon, 2003). Algo similar puede verse con el análisis de las curvas de iso-pobreza. Las tasas de crecimiento requeridas para mantener un nivel dado de pobreza son más elevadas mientras más altos son los niveles de pobreza. Este tema, claramente tratado en los estudios que estiman la elasticidad crecimiento-pobreza, conduce a concluir que el esfuerzo en términos de redistribución y crecimiento es una función decreciente del nivel de desarrollo del país y de su nivel de desigualdad. El crecimiento económico está asociado a una reducción de la pobreza. Pero ¿cuál es la elasticidad? Si es razonablemente alta, entonces las estrategias para la reducción de la pobreza centradas exclusivamente en el crecimiento están probablemente justificadas. Si es baja, la estrategia deberá combinar crecimiento con redistribución. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en sus informes anuales (CEPAL, 2003; 2004), usa un esquema que permite cuantificar los esfuerzos necesarios para alcanzar metas de pobreza dada en función de un nivel general de partida: pobreza elevada, media y baja, por ejemplo.

LOS PDP

Los PDP priorizan algunos de los determinantes listados, pero siempre lo hacen con preferencia por alguno de ellos. Por ejemplo, las ERP ponen énfasis en los “meso” determinantes. Del análisis de los DELP (Gobierno de Bolivia, 2001; Gobierno de Honduras, 2001; Gobierno de Nicaragua, 2001) se desprende que el aspecto prioritario para luchar contra la pobreza es el crecimiento económico, un tema que se ha estudiado con detalle en la literatura económica internacional a partir de las investigaciones de la así llamada Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) que se nutrió de los aportes de Lucas (1988), Romer (1986) y especialmente el trabajo de Mankiw et al. (1992), un poco tiempo antes de que se diseñaran las primeras ERP.

Estas investigaciones parten de evaluar las implicaciones empíricas del modelo de Solow (1956) concluyendo que se podía mejorar el ajuste predictivo de dicho modelo incluyendo capital humano. La idea del capital humano nutre toda esta literatura, entendiéndose por tal la educación, las habilidades y destrezas, la salud y la nutrición de los trabajadores, elementos todos que tienen como resultado un aumento de la productividad y, en consecuencia, del crecimiento económico, y que tiene como rasgo central que la economía puede acumularlo en la misma forma que el capital físico, esto es, renunciando a consumo actual (ahorrando). Las críticas a este modelo de la NTC que inspiró las acciones de las ERP se presentan en el capítulo siguiente y están relacionadas con la potencialidad del crecimiento económico para reducir la pobreza.

Los PTC ponen más el acento en los micro determinantes, basados en los estudios realizados por Becker (1975) y que se sustentan en la teoría del capital humano. La inversión es toda actividad que implique la utilización de recursos actuales con vistas a obtener rendimientos futuros (ahorro). En este sentido, cuando los recursos son usados por los individuos para adquirir educación se dice que se está invirtiendo, pero en un tipo muy específico de capital, en “capital humano”. Tal actividad puede ser considerada inversión en la medida que genera costos actuales (monetarios y no monetarios) e impacta en el ingreso futuro, tanto monetario como no monetario (o psíquico), aumentando los recursos de que dispone la gente¹⁵. En palabras de Schultz (1961), la inversión en capital humano permite a las personas aumentar su espacio de opciones, su bienestar. Las otras inversiones en capital humano son la formación en el trabajo, el cuidado de la salud, las migraciones y la búsqueda de información sobre precios y remuneraciones.

Para la visión del capital humano, la educación es un capital y la decisión de educarse es, para el agente, una decisión de inversión, dado que en el proceso pueden detectarse costos y beneficios y, por tanto, calcularse una rentabilidad para este tipo de actividad. La teoría del capital humano parte del supuesto de un agente que se comporta racionalmente tomando decisiones optimizadoras (Becker y Chiswick, 1966). Esta visión del trabajo se aleja de la tradicional, de la que lo ve como la capacidad manual para realizar determinadas tareas. Para la hipótesis del capital humano, esta visión oscurece la noción de la fuerza laboral como un insumo susceptible de ser producido y acumulado.

Las pruebas empíricas de las que parten los teóricos del capital humano y que aluden a la educación como una forma de inversión son: las personas más educadas y calificadas casi siempre tienden a ganar más que las menos educadas y calificadas; la desigualdad en la distribución de los ingresos tiende a estar positivamente relacionada con la desigualdad en la distribución de la educación; y la desocupación está inversamente relacionada con la educación. Al decir de Becker (1975), esto ocurre en sociedades desarrolladas disímiles como Estados Unidos y Rusia y en subdesarrolladas como la India y Cuba, y tanto en los Estados Unidos de hace cien años como hoy en día.

La hipótesis clave del marco conceptual del capital humano es la siguiente: los conocimientos adquiridos y los perfeccionados *incrementan la productividad* de los trabajadores. La adquisición de conocimientos

15 Nótese que el mismo Gary Becker (1975) ya toma en cuenta que esta “ampliación de recursos” trasciende lo puramente monetario.

y el perfeccionamiento de los ya existentes (y, por ende, la mayor productividad futura) entrañan un costo que incluye el tiempo propio y el de las personas que enseñan, como así también los materiales usados para la capacitación. Estos elementos se consideran costos porque de no haber sido usados para aumentar la productividad futura podrían haberse empleado para obtener producto presente. Las magnitudes del costo monetario y del costo en tiempo dependen del tipo de formación y de la complejidad del conocimiento a adquirir. Determinados los costos y los beneficios de la educación para varios períodos, pueden calcularse las medidas usuales de rentabilidad (en el análisis costo-beneficio): la tasa interna de retorno y el valor actual neto.

Lo dicho en el párrafo precedente atañe a la modelización básica de la decisión del oferente de fuerza laboral. Pero esto no aclara por qué el empleador ha de pagar más a una persona más educada; dado que si este no fuera el caso, si no existiera una prima salarial favorable a los más educados, no habría incentivos económicos para estudiar y, por ende, los agentes no estarían dispuestos a incurrir en costo alguno para invertir en esta actividad¹⁶.

Si existe competencia perfecta en el mercado de trabajo, los salarios pagados a los trabajadores reflejan el valor monetario de su productividad marginal, independientemente de que se suponga o no que existen gastos de entrenamiento en el puesto de trabajo. Lo que ocurre entonces es que la educación aumenta la productividad de los trabajadores y este aumento en la productividad implica para los empleadores la posibilidad de pagar salarios más elevados, conservando el margen de beneficios previo al cambio de productividad. Así, las brechas salariales entre trabajadores con niveles de educación dispares sólo expresan primas por productividad dispares.

El tratamiento que Becker (1975) hace del entrenamiento general y el específico no altera estas conclusiones, sino que amplía su poder predictivo, en la medida en que permite saber quién va a financiar la inversión en capital humano. En este sentido, si los frutos de la inversión en capital humano los va a recolectar el individuo solamente, deberá ser este quien financie la inversión. Si los frutos serán compartidos entre el individuo y la firma, puede justificarse que le convenga (desde un punto de vista comercial/mercantil) a esta última pagar parte de la formación del trabajador.

16 Se considera aquí todo tipo de capacitación que tenga las características de inversión y que la diferencia de aquella capacitación orientada al consumo. Al respecto, se presume que un individuo que estudia arte en su etapa de adulto mayor "consume" educación, mientras que un joven que estudia contabilidad "invierte" en educación. A este último tipo de actividad (que entraña un alto costo) es al que se refiere el párrafo.

Este marco conceptual es sobre el que van a basarse la casi totalidad de los PTC y es allí mismo donde se apoyan las críticas más importante que serán tratadas con más detalle en el Capítulo IV. Como puede presuponerse, el éxito de las políticas basadas en este enfoque depende de que el supuesto crucial de la hipótesis de capital humano se cumpla.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los PDP se aplican en países y regiones¹⁷, y los gestionan agencias diversas de los Estados. Una característica de los programas es que la ayuda va dirigida a personas y familias, más que a comunidades tales como municipios o provincias dentro de un país. Estos individuos o familias son elegidos por algún mecanismo que las identifica como blanco para la ayuda económica. Es probable que la distribución de la ayuda siga algún patrón geográficamente definido, como suele hacerse en los procedimientos muestrales que usan estratos para conformar muestras, lo que no implica que la unidad de la acción sea el individuo y la familia.

Dentro de las familias beneficiarias, el titular del beneficio suele ser una mujer, principalmente responsable del cuidado y la crianza de niños en edad escolar. Este criterio de asignación del titular del beneficio se basa en la evidencia empírica emanada de estudios que utilizan como principal fuente de datos encuestas de gasto y consumo, que muestra que las mujeres tienen una propensión mayor a gastar en bienes que contribuyen más al bienestar de los niños que los hombres que gastan más en bienes tales como alcohol y tabaco (Levy y Rodríguez, 2005). Además, se argumenta que la recepción del beneficio por parte de la mujer la empodera y genera un cambio favorable a ella en las decisiones hogareñas.

No obstante la lógica implícita en el mecanismo de distribución de los programas sociales, en los ámbitos de los organismos a cargo del monitoreo y el seguimiento de los mismos, está circulando la versión de algún tipo de consecuencia no deseada de este mecanismo de repartición de beneficios de los PDP. Se dice que en algunos casos los miembros adultos varones de las parejas, disgustados por este motivo, dejan de prestar apoyo económico a las familias y que las mujeres perceptoras del beneficio terminan teniendo menos que antes para gastar en bienes y servicios para el hogar. En todo caso, e independientemente de la veracidad de esta afirmación, es un tema que requeriría una atención urgente.

17 Entendiendo por "regiones" unidades espaciales menores a los países y que pueden ser regiones geográficas (noroeste, nordeste, etc.) o provincias.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INVENTARIO

Con el fin de ordenar el análisis se proponen aquí considerar tres puntos temporales para, en torno a ellos, aglutinar los acontecimientos relacionados con los PDP.

- A mediados de la década del noventa, los países pioneros comienzan a implementar los PTC: Brasil, en 1996, con el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); en 1997, México con Progresá; y en 1998, Honduras con el Programa de Asignación Familiar (PRAF).
- A principios de la década de 2000, entran en vigencia las primeras ERP: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua, son los pioneros. En ese mismo período se incorporan otros PCT: Argentina en 2002 con el Programa Jefes de Hogar (PJH), Brasil en 2001 con el Bolsa Escola (BE) y en 2003 con el Bolsa Familia (BF), Colombia en 2001 con Familias en Acción (FA), Costa Rica en 2000 con Superémonos (SUP), Chile en 2002 con Chile Solidario (CHS) y Jamaica en 2001 con el Programme of Advancement Trogh Health and Education (PATH). También hacia esos años aparecen algunas reformulaciones de programas ya vigentes: Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) en Argentina en 2005, reemplazando al PJH, y Oportunidades (PO) en México en 2002, reemplazando a Progresá.
- A mediados de la década de 2000, se suman los nuevos programas: Costa Rica con Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en 2006, Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en 2004, El Salvador con la Red Solidaria (RS) en 2005, Panamá con la Red de Oportunidades en 2006, Perú con el Programa Juntos (PJ) en 2005, República Dominicana con Solidaridad también en 2005 y el mismo año Uruguay con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES).

A cada uno de esos puntos temporales se les ha llamado en este informe “generación” para significar que comparten una característica grupal: la fecha de puesta en marcha del programa. Como se explicó en la introducción, esa fecha de entrada en vigencia responde a acontecimientos históricos precisos, lo que puede llegar a explicar en parte la similitud de los diseños. En la actualidad, de los 35 países listados en el Cuadro 3 del Apéndice 1, 20 cuentan con su respectivo PDP. Esta cifra no coincide con el total de programas vigentes, pues algunos países, como Brasil, tienen más de uno.

APÉNDICE 1

LAS NACIONES UNIDAS Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO

La visión de las Naciones Unidas de los problemas del desarrollo puede evaluarse con cierta claridad por los informes que preparan anualmente de sus principales agencias: el BM y el PNUD.

Cuadro 1
Informes del BM: *World Development Report*

Año	Informe
1990	Pobreza
1991	El desafío del desarrollo
1992	El desarrollo y el ambiente
1993	Inversión en salud
1994	Infraestructura para el desarrollo
1995	Trabajadores en un mundo globalizado
1996	Desde el plan al mercado
1997	El estado en un mundo cambiante
1998-1999	Conocimientos para el desarrollo
1999-2000	Entrando en el siglo XXI: el cambiante paisaje del desarrollo
2000-2001	Pobreza
2002	Instituciones para el mercado
2003	Desarrollo sustentable en un mundo dinámico
2004	Trabajo de servicios para la gente pobre
2005	Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos
2006	Equidad y desarrollo
2007	El desarrollo y la próxima generación
2008	Agricultura para el desarrollo
2009	Remodelación de la geografía económica
2010	Desarrollo y cambio climático

Cuadro 2
 Informes del PNUD: *Human Development Report*

Año	Informe
1990	Concepto y medida del desarrollo humano
1991	Financiando el desarrollo humano
1992	Dimensiones globales del desarrollo humano
1993	La participación de la gente
1994	Nuevas dimensiones en seguridad
1995	Género y desarrollo humano
1996	Crecimiento económico y desarrollo humano
1997	Desarrollo humano para erradicar la pobreza
1998	Consumo para el desarrollo humano
1999	Globalización con rostro humano
2000	Derechos humanos y desarrollo humano
2001	Haciendo nuevas tecnologías para el desarrollo humano
2002	Profundización demográfica en un mundo fragmentado
2003	Los Objetivos del Milenio: un compacto entre las naciones para terminar con la pobreza humana
2004	Libertad cultural en un mundo diverso
2005	Cooperación internacional en una encrucijada: ayuda, comercio y seguridad en un mundo desigual
2006	Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua
2007-2008	La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido
2009	Superando barreras: movilidad y desarrollo humano
2010	Edición aniversario: Un <i>New Deal</i> de desarrollo humano

Cuadro 3

América Latina y el Caribe. Países clasificados por el tipo de PDP en marcha y por la fecha de comienzo de los PDP en cada uno de ellos

País	Tipo	Generación		
		1 ^a	2 ^a	3 ^a
Antigua y Barbuda	Sin PDP	--	--	--
Argentina	PTC	--	2002	--
Bahamas	Sin PDP	--	--	--
Barbados	Sin PDP	--	--	--
Belice	Sin PDP	--	--	--
Bolivia	ERP	--	2000	--
Brasil	PTC	1996	--	--
Chile	PTC	--	2002	--
Colombia	PTC	--	2001	--
Costa Rica	PTC	--	2000	--
Cuba	Sin PDP	--	--	--
Dominica	ERP	--	2003	--
Ecuador	PTC	--	--	2004
El Salvador	ERP-PTC	--	--	2005
Granada	ERP	--	--	2006
Guatemala	Sin PDP	--	--	--
Guyana	Sin PDP	--	--	--
Haití	ERP	--	--	2008
Honduras	ERP-PTC	1998	--	--
Islas Turcos y Caicos	Sin PDP	--	--	--
Islas Vírgenes Británicas	Sin PDP	--	--	--
Jamaica	PTC	--	2001	--
México	PTC	1997	--	--
Montserrat	Sin PDP	--	--	--

Cuadro 3 - [continuación]

País	Tipo	Generación		
		1 ^a	2 ^a	3 ^a
Nicaragua	ERP-PTC	--	2000	--
Panamá	PTC	--	--	2006
Paraguay	PTC	--	--	2005
Perú	PTC	--	--	2005
República Dominicana	PTC	--	--	2005
San Vicente y las Granadinas	Sin PDP	--	--	--
Santa Lucía	Sin PDP	--	--	--
Surinam	Sin PDP	--	--	--
Trinidad y Tobago	Sin PDP	--	--	--
Uruguay	PTC	--	--	2005
Venezuela	Sin PDP	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se hace constar la fecha de inicio del primer PDP.

Capítulo III

LAS ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

EN EL PRESENTE CAPÍTULO se describen las características fundamentales de los programas dirigidos a la pobreza (PDP) englobados bajo la denominación común de estrategias para la reducción de la pobreza (ERP). Según se señaló en el capítulo anterior, estos programas forman parte del segundo pelotón de PDP aplicados en los países de ALC, y sus antecedentes se remontan a comienzos de la presente década, más precisamente al año 2000.

Todas las ERP tienen un documento que las respalda, los documentos de las estrategias de lucha contra la pobreza (DELP), redactados en los países beneficiarios de los fondos que otorgan los organismos multilaterales de crédito (OMC) y que están destinados a reducir la pobreza nacional actuando sobre los hogares y las personas. Es por ello que luego de repasar los antecedentes de las ERP, se analizará el concepto de “apropiación nacional” (BM/FMI, 1999) que fundamenta la redacción de los DELP. Se analizarán luego los resultados de las evaluaciones de dichos programas y la situación actual de los mismos en los países que se implementaron. Luego, se discutirán las dos críticas al marco lógico en el que se asientan estos programas, para finalmente proponer algunas conclusiones del análisis realizado.

ANTECEDENTES Y MARCO LÓGICO

Las ERP surgieron como consecuencia de las necesidades de financiamiento internacional de un conjunto de países que fueron englobados por los OMC como países pobres altamente endeudados (PPAE). Las ERP pueden ser sucintamente descritas como programas cuyo objetivo prioritario es reducir la pobreza en países de ingresos bajos, y a la vez necesitados de financiamiento externo a raíz de la crisis de la deuda de los ochenta¹⁸. Participaron en esta iniciativa 34 países de África Subsahariana, 6 de Asia del este y el Pacífico, 11 de Europa y Asia central, 7 de ALC, 2 de Asia del este y norte de África y 7 del sur de Asia. Los OMC involucrados con las ERP son el FMI y el BM¹⁹.

En el marco de lo que se conoció en la literatura como “Consenso de Washington Reforzado” y como requisito para acceder al financiamiento internacional, el FMI exigió a los PPAE cumplir los siguientes requerimientos:

- Enfrentar una situación de endeudamiento superando el alcance de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda. Esto implica asumir tanto la responsabilidad de pago como la sustentabilidad de largo plazo.
- Contar con una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas en el marco de programas respaldados por el FMI y el BM.
- Haber elaborado un DELP, siguiendo un proceso participativo.

Cumplidos estos principios rectores, los OMC piden que los DELP sean examinados por los Directorios Ejecutivos del FMI y el BM para ser utilizados como base para el alivio de la deuda y para la concesión de préstamos que otorga cada institución. Cada vez es más frecuente que los OMC soliciten la redacción de un DELP cuando un país de bajos ingresos, esté o no incluido en la iniciativa referente a los PPME, requiera un préstamo. Así también, otro de los requisitos comunes es que el solicitante muestre una clara orientación a cumplir con los objetivos y metas adoptados en la Declaración del Milenio por los 189 países miembros

18 En la introducción del Capítulo II del presente informe se relata el marco histórico de surgimiento de los PDP.

19 Si bien el BM ya concedía créditos para estos fines y manifestaba en varios informes un interés específico por los mismos (ver el Apéndice 1 del Capítulo II de este informe), la intervención del FMI en este tipo de problemas (pobreza y desigualdad) resultaba entonces novedosa. No resulta tan novedosa, no obstante, en la medida en que estos tópicos (pobreza y desigualdad) aparecen asociados a una crisis (en este caso de la deuda), habilitando a participar al FMI que se ocupa de todo tipo de consecuencias de crisis generalizadas.

de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000²⁰. Esta declaración es el punto culminante de una serie de conferencias y cumbres internacionales realizadas durante los años noventa y resume los principales desafíos que enfrenta la humanidad al comenzar el nuevo milenio; propone respuestas a esos desafíos y establece indicadores concretos para medir el cumplimiento de los compromisos.

El lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas en 2000 y su vinculación con las ERP por el Consenso de Monterrey en 2002 condujo a un seguimiento más estrecho de los planes nacionales. Hasta ahora, Bolivia en el año 2000, Dominica en 2003, Guyana en 2000, Granada en 2006, Haití en 2008, Honduras y Nicaragua en el año 2000 se han acogido a la iniciativa PPAE²¹.

LA SITUACIÓN EN ALC

Los países de ALC que participan de las ERP son Bolivia, República Dominicana, Guyana, Granada, Haití, Honduras y Nicaragua. Varios de estos países ya contaban con sus propios programas para la reducción de la pobreza. Bolivia, por ejemplo, había lanzado un plan en 1997, mientras que Honduras y Nicaragua lo hicieron después del huracán Mitch, en 1999. De modo que en 3 de los 7 países de la región que participaron en la iniciativa PPAE, el impacto no fue sustantivo en lo que refiere a la disponibilidad de una estrategia o programa para la reducción de la pobreza.

Las ERP se aplicaron en países con tasas de pobreza por ingreso diferentes: en algunos, por sobre el promedio regional; en otros, por debajo de ese promedio. Así, mientras que en 1999 (año en el que se redactaban los primeros DELP) la tasa de pobreza extrema en ALC se situaba en un 10,9%, en Bolivia alcanzaba al 24,7% de la población, en Honduras el 14,4% y en Haití el 54,9%. Guyana y República Dominicana, por el contrario, registran tasas de pobreza menores que la media: Guyana 7,7% (1997) y República Dominicana 4,4% (2002). Es decir, se entiende que si bien la denominación de PPAE considera a todos los incluidos en las ERP como “pobres” y “altamente endeudados”, algunos de ellos no son más pobres que el promedio regional, al menos por el concepto de pobreza que usará de ahí en más el BM para sugerir la elaboración de los DELP.

20 Los ODM son 8: erradicar la pobreza y el hambre, lograr la universalización de la educación primaria, lograr la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sustentabilidad ambiental y desarrollar una alianza global para el desarrollo.

21 Esta información está actualizada a abril de 2009.

La anterior es una primera inconsistencia de las ERP que sugiere algunas preguntas relevantes. Por ejemplo, ¿por qué algunos países pudieron acceder a estos fondos y otros no? La caracterización de PPAE no puede ser la respuesta, debido a que hay países muy pobres por ingreso que no entraron al programa y otros no tan pobres (relativamente hablando) que sí lo hicieron. O bien, otros países de la región mostraban tasas de pobreza similares a las de Bolivia y Honduras y, sin embargo, parecen no haber sido incluidos entre los PPAE. Podrá argumentarse, quizá, que el requisito era la redacción de un DELP y que algunos países no lo hicieron. Sin embargo, y en contra de este supuesto, de la lectura de los documentos de las ERP se desprende que la redacción de los DELP es un requisito post-acuerdo para el otorgamiento del crédito internacional.

MARCO LÓGICO

Si bien el principio rector de las ERP es la reducción de la pobreza, debe destacarse que su origen se encuentra en los principios formulados en el Consenso de Washington, basado en tres pilares para alcanzar el crecimiento: el sector privado, el mercado y el comercio internacional. La aplicación de lo resuelto en el Consenso de Washington data de comienzos de los años noventa. El principio básico rector es el de limitar el papel de los Estados nacionales y abrir las economías al comercio internacional, con la confianza de que podría lograrse por esa vía el crecimiento sostenido del producto. Se planteaba la necesidad también de aumentar el empleo disminuyendo los costos de contratación de mano de obra.

Amén de los requerimientos de tipo administrativo mencionados en el acápite anterior para acceder a las ERP y de la redacción de los DELP, se desprende claramente de la lectura de estos que el motor de la reducción de la pobreza es el crecimiento económico impulsado por el comercio internacional y por la acumulación de capital humano (Gobierno de Bolivia, 2001; Gobierno de Honduras, 2001; Gobierno de Nicaragua, 2001).

Podría situarse el origen de este postulado en los estudios llevados adelante por la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) con los aportes pioneros principalmente de Mankiw et al. (1992) y con el análisis empírico de Barro (1991) y Sala-i-Martin (1997; 2003). Se lee en Barro y Sala-i-Martin:

La conclusión que salta a la vista es que, durante los últimos treinta años, el crecimiento económico fue la causa de una reducción importante de las tasas de pobreza mundiales y del número de pobres en el mundo. [...] Aunque podría no

haber sido así: si el crecimiento agregado hubiera venido acompañado de aumentos importantes de la desigualdad de la renta, podría haberse dado el caso de que el valor promedio de la renta hubiese aumentado pero que al mismo tiempo también hubiera aumentado el porcentaje de la distribución situada por debajo de un umbral de pobreza concreto (Barro y Sala-i-Martin, 2009: 8).

Si bien el mismo Sala-i-Martin (2003) se encarga de mostrar que la desigualdad en la distribución del ingreso mundial disminuyó en los últimos 30 años, queda abierto el espacio de la crítica que se desarrollará en el último apartado de este capítulo y que se fundamentará empíricamente en los capítulos V y VI de este informe: la pobreza puede disminuirse con redistribución, independientemente del valor que asuma la tasa de crecimiento del producto; y los países de ALC difieren marcadamente en cuanto a sus niveles de desigualdad, por lo que no puede esperarse que todos respondan de la misma manera al estímulo del crecimiento. O bien que, no en todos los países, el marco lógico mayor apertura-más crecimiento-menos pobreza funcione de la manera que suponen el BM y le FMI y que aparecen en los DELP.

EL CONCEPTO DE “APROPIACIÓN NACIONAL”

Para autorizar el libramiento de los fondos y/o para la condonación de la deuda externa, los OMC exigen la redacción de un documento, denominado “Documento de la estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP) que deberá surgir de un acuerdo del conjunto de actores que componen la sociedad civil. Los DELP –en cuya preparación el BM ha jugado un rol central formulando recomendaciones sobre el diseño y monitoreo de las estrategias– deben, en principio, ser desarrollados por el país con la cooperación de la sociedad civil y de las entidades vinculadas al tema. Se busca que el DELP sea el resultado de un amplio proceso participativo que genere la identificación del país con la estrategia y su aplicación, así como la formación de alianzas entre el gobierno, los interesados locales y demás “aliados del desarrollo”. Aunque el contenido específico de los DELP varía según cada país, todos deben incluir cuatro elementos básicos: una descripción del proceso de participación llevado a cabo; un diagnóstico de la pobreza; metas, indicadores y sistemas de seguimiento; y acciones públicas prioritarias.

Además, los OMC exigían que los DELP cumplieran un conjunto de requisitos, cinco de los cuales se consideraban fundamentales. Deberían: ser impulsados por el país, esto es con la participación amplia de todos los actores de la sociedad civil y del sector privado en todas las fases operativas; estar orientados a resultados, es decir, resultados

que beneficien a los pobres; reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza; estar orientados a lograr participación coordinada de los asociados para el desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales); y estar basados en una perspectiva a largo plazo para la reducción de la pobreza (World Bank, 2004b).

En los documentos nacionales de la mayoría de los países que implementaron las ERP, se privilegió el incremento del capital humano y de las capacidades de los pobres y se priorizó el fortalecimiento de los sistemas de protección social. También se dio importancia a la creación de empleo, al desarrollo de la infraestructura (acumulación de capital físico) y al crecimiento económico equitativo. Al no tener demasiada precisión conceptual, estos puntos parecen más una declaración de principios acerca de los cuales resulta muy difícil discrepar. Es decir, ¿quién podría estar en contra de principios tales como la acumulación de capital físico y humano o del crecimiento económico con una distribución más igualitaria de sus frutos? Justamente, las discrepancias se originan en la manera de implementar las estrategias.

En esa manera de implementación es donde se observa la influencia de la idea generadora de las ERP. Nótese que, con algunos matices, los documentos nacionales plantean la estabilidad macroeconómica, la liberalización de los mercados y la apertura de la economía como los medios más adecuados para alcanzar el crecimiento económico continuado. Así, por ejemplo, Honduras y República Dominicana se comprometen a mantener tasas de inflación no superiores a un dígito, y Guatemala se propone que el déficit fiscal se sitúe entre el 1% y el 2% del producto interno bruto (PIB). Estos países también plantean la liberalización de la economía, la privatización de empresas públicas y cambios en los marcos reguladores de los sistemas financieros. Guatemala, Nicaragua, Guyana y Bolivia enfatizan un crecimiento intensivo en mano de obra con énfasis en las zonas rurales, y definen como prioridad el mejoramiento de la infraestructura rural. Nicaragua, por su parte, propone la eliminación de distorsiones en los precios y la promoción de áreas de producción estratégica, mientras que Guatemala, Honduras, Nicaragua y Bolivia definen tasas anuales de crecimiento entre 4% y 5% para cumplir con las metas para la reducción de pobreza.

Las preguntas que se imponen al considerar estos puntos tienen que ver con la existencia de evidencia empírica que muestre la relación o nexo entre las políticas propuestas por estos documentos y la reducción de la pobreza. Levhinson (2003), por ejemplo, indica que no hay evidencia empírica que apoye el nexo entre el comercio internacional y la reducción de la pobreza. Habría que ver entonces en qué medida el grado de apertura económica, la privatización y desregulación de los mercados (de bienes en general y financieros), la liberalización de los

mercados de trabajo, el mejoramiento de la infraestructura rural, etc. están asociados de alguna manera con tasas de pobreza por ingresos menores y con mayores niveles educativo y sanitario de las poblaciones en las que se implementan tales medidas.

Además de evaluar, claro está, si esta mecánica de crecimiento y de reducción de la pobreza tiene un impacto homogéneo en una región con fuertes diferencias de estructura económica, de consideraciones de género, de etnia y de acceso a los servicios sociales, entre otros aspectos importantes del bienestar. Si bien la idea de “apropiación nacional” es muy interesante para capturar la diversidad, la lógica implícita del esquema de crecimiento presente en las ERP hace dudar de la eficacia en la implementación de las mismas.

Por último, uno de los aspectos considerados relevantes en las recomendaciones para la elaboración de los DELP es el de ampliar la representación de la sociedad civil –sobre todo de los pobres– en el diseño de las estrategias, como así también del de mejorar la coordinación entre los organismos de desarrollo, y concentrar el análisis, el asesoramiento y los recursos financieros de la comunidad internacional en el logro de metas para la reducción de la pobreza. Por lo que se verá a continuación, sería muy saludable realizar esta tarea luego de la redacción de los DELP, los que deberían incluir una evaluación de la manera en que los frutos de la apertura comercial y del crecimiento económico serán apropiados por la comunidad en su conjunto y no por sectores específicos y poderosos de los países.

LAS EVALUACIONES

Los DELP prevén una etapa de evaluación de resultados. Las metodologías utilizadas para este objetivo deben ser contempladas y descritas en los mismos DELP. En un documento crítico de la situación (Stein, 2004) se plantea que los DELP de África Subsahariana proporcionan evidencia de la caída absoluta y los niveles relativos de empleo manufacturero en una selección de firmas durante la década del noventa. Habida cuenta de la falta total de cualquier estrategia de acumulación y generación de empleo en los DELP, hay poco o ningún apoyo a la idea de que los DELP hayan contribuido de alguna manera a reducir los crecientes niveles de pobreza en el África Subsahariana.

Los DELP plantean el monitoreo y la evaluación sobre cuatro niveles o etapas de las ERP: la organización para la ejecución de la ERP, con aspectos referidos al financiamiento, y conformación de la estructura organizativa y mecanismos de coordinación; los avances físico-financieros relacionados con la ejecución de medidas, programas y proyectos; la calidad e impacto de los programas y proyectos de la ERP, su uso, sostenibilidad e impacto sobre las condiciones de vida de la población;

y los indicadores de pobreza, referida a las condiciones de vida prevalentes al inicio de la ejecución de la ERP y sus tendencias.

Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre este tema está relacionada con evaluaciones de los DELP y no de las ERP. Se tienen en cuenta en esas evaluaciones el rol de los OMC en el aspecto siguiente: ¿Están los objetivos de las iniciativas de los PPAE adecuadamente definidos y son compatibles con el logro de un progreso sostenible y eficaz relativamente a los costos? ¿Está cumpliendo el FMI los compromisos incluidos en los DELP y con qué resultados? ¿Cuáles han sido las deficiencias señaladas (incluidas las limitaciones sistémicas) y qué sugerencias se desprenden de la evaluación con respecto a la forma en que podrían subsanarse, en lo que atañe al FMI? (FMI, 2003).

Si bien en esos documentos generales aparecen sugerencias y criterios de seguimiento de los objetivos y de las metas de los programas, hay escasez de evaluaciones, la que proviene quizá de la falta de información confiable de los países que implementaron las ERP. Nótese que el mismo BM, en el sitio web diseñado para el cálculo de medidas de pobreza y desigualdad²², tiene información actualizada solamente de Bolivia, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, no pudiéndose ver qué pasó en Haití y en Guyana, por ejemplo. En la mayoría de estos países, la pobreza cayó (excepto en Honduras, como se verá a continuación en este mismo apartado) pero en ninguno cedió la desigualdad de ingresos, lo que hace peligrar seriamente el objetivo central de la ERP plasmado en lo que Ruano (2008) llama Eje 1 de las ERP: “acelerar el crecimiento económico equitativo y sustentable”.

En su detallado análisis de la ERP hondureña, esta autora considera que la misma ha otorgado prioridad a la formación del capital humano y, en mucha menor medida, al crecimiento económico, lo que conduce a la autora a afirmar que una de las limitaciones de dicha ERP es que no cuenta con una hoja de ruta, especialmente en el ámbito de las políticas macroeconómicas y las estructuras conexas. A su criterio, no se dio la importancia que merece el Eje 1, en especial en lo atinente a medidas orientadas a la creación de infraestructura generadora de empleo. La misma autora presenta los resultados de la evaluación de impacto de la ERP hondureña.

Por otro lado, si se toma en cuenta la tasa de incidencia de la pobreza entre 2000 y 2005 se observa que la pobreza por ingresos ha crecido, aunque si se tiene en cuenta la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, puede constatar que se ha reducido. Este resultado que en principio podría parecer ambiguo está en consonancia con la ejecución de la estrategia

22 PovcalNet <<http://iresearch.worldbank.org/povcalnet/>>.

en la que se ha dado mucho más peso a la satisfacción de las necesidades básicas de la población que a las transferencias monetarias.

Según datos del BM, la pobreza en Honduras pasó del 14% en 1999 al 22% en 2005 y el coeficiente de Gini, como indicador de desigualdad económica, de 0,51 a 0,57 entre los mismos años²³. En la misma dirección, Ruano (2008) sostiene que el porcentaje de indigentes aumentó en 3,6 puntos porcentuales entre 2000 y 2005, situándose siempre por encima del promedio de la región centroamericana. De modo más concreto, en 2005, el 32,7% de la población hondureña no disponía de 2 dólares diarios PPA para poder subsistir. Además, este empobrecimiento ha ido acompañado de un proceso de desigualdad económica, medida en términos del ingreso por habitante, por lo que puede afirmarse que el ingreso de la población hondureña no sólo es bajo, sino también extremadamente desigual, y con tendencia al alza.

LAS ERP VIGENTES Y LAS REFORMULACIONES

Bolivia es uno de los países que presentó el DELP en 2001 y que tiene documentado el proceso de redacción de lo que se dio en llamar la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP). El Diálogo Nacional se realizó durante nueve semanas entre julio y agosto de 2000, e incluyó a delegados de las mesas redondas municipales, el Foro Jubileo 2000, el gobierno central y la sociedad civil. Las reuniones departamentales se centraron en las medidas prioritarias a nivel regional para la lucha contra la pobreza, en la participación ciudadana en el seguimiento de los recursos para inversión pública, en el contenido y marco institucional de las políticas públicas, y en el seguimiento del Diálogo Nacional. El DELP boliviano reconoce la escasa representación a nivel nacional de los partidos políticos y de la legislatura, como así también la ausencia de los representantes del sector empresarial, que no asistieron a las mesas redondas municipales y participaron tan sólo en parte en las mesas redondas departamentales (Gobierno de Bolivia, 2001).

Si bien de la lectura del DELP boliviano surge una interesante aproximación a los determinantes de la pobreza, no aparecen explicitados los mecanismos que conectan las políticas macroeconómicas de ajuste y las de crecimiento de largo plazo con los determinantes de base de la pobreza según el propio informe. No obstante, y como el mismo documento lo plantea, los revisores del DELP (técnicos del BM y del FMI) consideran que la EBRP representa una estrategia creíble para la lucha contra la pobreza y proporciona una base sólida para la asistencia concesional del BM y el FMI.

23 Los datos provienen directamente del sitio web PovcalNet.

Algo similar ocurre con los DELP de Honduras y Nicaragua. En el primero, son listados como determinantes de la pobreza, la escasez de crecimiento económico, el empleo, las políticas macroeconómicas, tanto de ajuste como de estabilización, y algunos factores institucionales tales como la gobernabilidad y la participación democrática (Gobierno de Honduras, 2001). Uno de los elementos que el DELP de Honduras tiene en cuenta para la implementación de la estrategia es la orientación de las políticas macroeconómicas hacia las zonas y grupos más postergados, como una estrategia peculiar de focalización. No obstante, el diagnóstico trabaja sobre grupos más bien difusos clasificados según agregados, tales como zonas urbanas y rurales.

El perfil de la pobreza en el DELP de Nicaragua incorpora elementos dinámicos de la pobreza, tales como la vulnerabilidad y la marginalidad social. También aparecen aciertos en el sentido de diagnosticar la pobreza con consultas a los mismos pobres acerca de sus opiniones sobre su propia situación. No obstante, al diseñar los dispositivos de acción sobre la pobreza aparecen nuevamente mencionados como prioritarios el crecimiento económico, las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización, la gobernanza y el desarrollo institucional. Es preciso destacar que la inclusión de temas como la vulnerabilidad y la marginalidad conduce a este DELP a plantear otros pilares del desarrollo social y del combate contra la pobreza: la protección de los grupos vulnerables. Pero están claramente presentes en el DELP de Nicaragua, los pilares requeridos por el FMI y el BM: crecimiento, reformas estructurales e inversión en capital humano.

Lo comentado en los párrafos precedentes son sólo ejemplos que se repiten en los DELP de los demás países que implementaron las ERP. Es más, las evaluaciones de los programas mencionan estos ejes como los centrales de toda la discusión en relación con la eficacia de estos programas para alcanzar sus objetivos.

LAS CRÍTICAS A LOS SUPUESTOS CRUCIALES DE LAS ERP

Como se vio en los apartados anteriores, los supuestos cruciales de las ERP se relacionan con el impacto que el comercio internacional, por un lado, y el crecimiento económico, por otro, provocan sobre los niveles de pobreza de los países. Se sostuvo ya que dichos impactos están mediados por la distribución del ingreso al interior de los países y que la desigualdad es altamente dispar en los países de la región, como podrá constatarse en el Capítulo V de este libro. No obstante, se procederá a revisar la evidencia y los considerandos teóricos que refuerzan esta y otras críticas al supuesto, como así también la necesidad de pensar estos aspectos en los rediseños de las políticas actuales y en los esquemas de otro tipo de política que considere las especificidades de cada país.

COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA

Uno de los ejes alrededor del cual se construyen las ERP es el nexo entre el comercio internacional y la pobreza. Tanto el BM como el FMI han producido un importante material bibliográfico orientado a dar contenido empírico a la hipótesis que establece una relación directa entre el grado de apertura de las economías y sus niveles de pobreza²⁴. La mecánica supuesta en estos estudios es la siguiente:

- El comercio facilita la importación de ideas y maneras más eficaces de hacer las cosas. La integración comercial es, por lo tanto, vital para el crecimiento económico sostenido. Se considera que muchos países en desarrollo enfrentan restricciones (especialmente instituciones poco sólidas y deficiencias de infraestructura y logística) que impiden su incorporación en la economía mundial.
- Es por ello que la estrategia del BM en esta materia apunta a promover un sistema de comercio internacional que sea más propicio para el desarrollo, hacer que el comercio y la competitividad sean una pieza central en los planes de crecimiento de los países, y apoyar las reformas comerciales y de competitividad por medio de eficaces programas de ayuda para el comercio²⁵.
- Es por este motivo que durante muchos años la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha ayudado a los países en desarrollo a obtener acceso a los mercados mundiales de bienes y servicios mediante servicios de asesoría y subvenciones²⁶.

No obstante, en todos estos puntos se da por supuesto que la apertura comercial, cualquiera sea el país en el que se aplique, generará de manera casi mecánica mejoras en el bienestar de la población y reducción de los niveles de pobreza²⁷. A pesar de ello, puede constatarse con relativa facilidad que la relación entre el comercio y la pobreza genera un área propia de investigación, la cual recién está comenzando a producir sus primeros resultados.

Dentro de este amplio y ambicioso programa de investigación se inscribe el proyecto de Comercio y Pobreza en Latinoamérica (COPLA). El mismo está pensado para dos años de ejecución y está financiado

24 En los DELP de los países –por ejemplo Gobierno de Bolivia (2001), Gobierno de Honduras (2001), etc.– hay una abundante literatura relacionada con este tema.

25 Ver <<http://web.worldbank.org>>.

26 Esto está establecido en los ODM: Objetivo N° 8.

27 Aquí se estaría en presencia del proceso de “objetivización” o “fetichización” propuesto en el documento de Feliz (2005) para el crecimiento, dado que no hay nada que lleve a suponer este efecto mecánico previsto.

por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido. Este proyecto explora el vínculo entre comercio, pobreza y exclusión social. A pesar de que en la región hay un debate activo sobre la relación entre la liberalización del comercio y la pobreza, se ha prestado poca atención al impacto que ha generado en los grupos marginados, como mujeres, juventud, minorías indígenas y pobres rurales. Como ya se sabe y se indagará con detalle más adelante en este texto, son específicamente en estos tópicos donde se encuentran las diferencias mayores entre los países de la región, a pesar de lo cual, las ERP siguen trabajando con el supuesto de relación mecánica y causal de mayor apertura-menor pobreza²⁸.

Por su parte, la CEPAL ha comenzado también a generar estudios en esta prometedora área de la investigación social²⁹. Si bien esta institución reconoce que el comercio brinda oportunidades para incrementar los ingresos de los pobres, el aprovechamiento de estas oportunidades depende de una serie de factores internos de los países que son igual de importantes para la generación de crecimiento y la reducción de la desigualdad. El punto clave es que estos factores son complementarios a la política comercial. La CEPAL afirma que el comercio internacional y la apertura externa son tan sólo uno de los pilares de un proceso dinámico y multifacético orientado a la reducción de la pobreza. Advierte además que la apertura comercial puede generar resultados perjudiciales para el bienestar de los más pobres, sin el apoyo de inversiones y políticas nacionales de soporte y que reconozcan la heterogeneidad de las estructuras económicas y sociales de los países que componen la región.

Queda claro así en los informes de la CEPAL que el logro de resultados de las reformas comerciales que beneficien a los pobres no depende únicamente de la habilidad de los países de expandir sus mercados y de obtener insumos más baratos, sino también de: las medidas que faciliten que productores o exportadores de menores ingresos se puedan incorporar eficazmente a los flujos generados por la exportación; y las medidas que se implementen para mitigar los eventuales impactos negativos de las reformas sobre aquellos grupos más vulnerables. La reciente evidencia empírica muestra que los efectos distributivos de la apertura comercial, sin que sean adecuadamente acompañados de otras políticas dirigidas a una distribución equilibrada de los beneficios, pueden llegar a ser perjudiciales para el bienestar de los pobres.

28 El texto de Azar et al. (2008) es un compilado de estudios que abordan esta temática en un conjunto de países de la región. Es muy interesante observar cómo el comercio internacional impacta sobre la igualdad de género en empleo y remuneración.

29 Ver <www.eclac.org/comercio/comercio_pobreza>.

Entre los factores a tener en cuenta para discutir la traducción de la apertura comercial en menores tasas de pobreza cabe mencionar como muy importantes los subsidios al comercio internacional de productos agrícolas otorgados por los gobiernos de los países desarrollados de América del Norte y Europa. Como lo muestra Nogués (2007), la reticencia de varios países industrializados para efectuar recortes en los aranceles agrícolas parece estar vinculada de alguna manera a la ayuda que el gobierno proporciona a las granjas agrícolas con mayor protección. Esta ayuda a la vez genera una concentración de poder político de tales grupos impidiendo las reformas que puedan favorecer el comercio internacional agrícola pero desde una perspectiva más global y que incluya la situación de los países menos desarrollados. A pesar de la importancia de los subsidios a la producción agrícola de los países más desarrollados, este tema no es tratado en la agenda de la discusión de la relación entre apertura comercial y pobreza.

En suma, la evidencia empírica acumulada hasta el momento muestra que si bien el comercio tendría un alto potencial para contribuir a la reducción de la pobreza, el vínculo no es automático, sino que opera mediante la apertura de nuevos mercados, la creación de fuentes de trabajo, el fomento de la competencia, el aumento de la productividad y el desarrollo de nuevas ideas y tecnologías. Según se ha observado en varios países, la liberalización del comercio, por sí sola, no reduce la pobreza; incluso, puede generar mayor desigualdad (FAO, 2006). Los estudios sobre el tema advierten que para que la apertura tenga un impacto positivo sobre el bienestar tendría que estar acompañada de medidas que permitan mejorar las condiciones de los pobres, especialmente en las áreas de salud y educación, y por medidas de política que mejoren el clima para la inversión, la infraestructura y el funcionamiento eficiente de los mercados locales. Estas son algunas de las condiciones que se deben cubrir para que los potenciales exportadores puedan aprovechar las oportunidades que abre la integración comercial (FAO, 2006)³⁰.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

Otro tópico con un énfasis quizá mayor que el anterior ha sido la relación existente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Es que se trata de una relación fundada en una verdad estadística: el desplazamiento del valor medio de una distribución puede significar el desplazamiento de toda la distribución y con ello el alejamiento de los

30 Una revisión amplia sobre la relación entre el comercio internacional y la pobreza puede encontrarse en Reina y Zuluaga (2008), especialmente en lo referido a la situación de la región.

valores extremos. Si el desplazamiento es hacia la derecha, todo proceso de crecimiento puede producir un desplazamiento de la distribución y con ello la erradicación de la pobreza.

Si bien resulta probable que un proceso de crecimiento sostenido y duradero puede desembocar en el largo plazo en el abatimiento de la pobreza, el vínculo no es automático ni uncausal. Ranis et al. (2000) han mostrado que la pobreza tiende a disminuir con el crecimiento económico (CE), pero que la magnitud de la reducción varía con la distribución del ingreso y con sus cambios a lo largo del tiempo. El modo en que el CE se transforma en reducción de la pobreza y en desarrollo humano (DH), dependerá de la naturaleza del proceso de crecimiento. Si este está basado en la generación de empleo, la reducción de la pobreza será mayor a que si el CE está sesgado a los sectores urbanos y al capital intensivo.

Si bien puede cuestionarse el concepto de DH para el análisis de la pobreza, los trabajos de Ranis et al. (2000) ponen en evidencia la naturaleza del vínculo entre el crecimiento y las posibles mejoras en el bienestar de la población. Además, este esquema tiene la gran virtud de resaltar el carácter asincrónico del proceso y otorga herramientas para plantear interrogantes basados más en la dispersión alrededor de los valores promedios (heterogeneidad) que en los valores medios en sí mismos.

Según estos estudios, el gasto en componentes del DH está fuertemente afectado por la tasa de reducción de la pobreza. Los ingresos extra que reciben los hogares pobres hacen aumentar el gasto en alimentos y calorías significativamente. La evidencia empírica muestra el efecto positivo del ingreso familiar sobre la escolaridad de los niños. En cuanto a lo que hace a la acción del gobierno, la asignación de los recursos en pro del DH es una función tanto de la magnitud del gasto como del modo en que el mismo es asignado dentro de los sectores sociales. Esto puede ser expresado en las siguientes tasas de gasto público: la razón gasto público/PIB; gasto social/gasto público; gasto en prioridades sociales/gasto social. La primera da una idea de la importancia del Estado en la economía; la segunda, de la importancia dada por el propio Estado a los sectores sociales; y la tercera, la importancia dada a los sectores sociales críticos, como pueden ser la educación primaria y la atención primaria de la salud.

Los determinantes de estos tres ratios incluyen: la capacidad de recaudación del sistema; el poder de la demanda para gastos militares y otros gastos no prioritarios para el DH; y el interjuego entre las fuerzas burocráticas y los intereses de los grupos de presión. Ranis et al. (2000) muestran que los tres ratios están afectados por la descentralización del gobierno. La mayor descentralización tiende a aumentar los ratios en un sentido favorable al DH.

Finalmente, el rol que juegan las ONG es muy importante. Sus recursos provienen de donaciones privadas y gubernamentales, tanto internas como extranjeras, y contribuyen de manera directa a potenciar el efecto que el crecimiento provoca sobre el desarrollo.

Los gastos en insumos de DH no son un objetivo en sí mismos, constituyen instrumentos para lograr avances en varias dimensiones de bienestar básico. Un aspecto muy importante a tener en cuenta es la efectividad de los gastos para lograr mejoras en el DH y cómo se combinan los insumos y el cambio que provocan en el DH. Esa *función de mejora del DH* (FMDH) es similar a una función de producción en la que se relacionan los insumos con el DH, tales como el gasto público y los servicios de agua potable para mejorar la salud de la gente. Juegan en esta función los conocimientos de la comunidad acerca de las tecnologías relevantes. Los argumentos de la FMDH difieren según los diferentes estadios de desarrollo de las comunidades.

Algunos aspectos de esta FMDH fueron ilustrados con el trabajo empírico: el impacto de la educación de la mujer para mejorar la nutrición y la supervivencia infantil; y el incremento en el ingreso no laboral de las mujeres aumenta 20 veces más que la probabilidad de supervivencia de los niños ante un aumento idéntico en el ingreso no laboral de los varones.

Las condiciones para mejorar la eficiencia de la FMDH incluyen mejor información acerca de las tecnologías disponibles y de la combinación apropiada de los insumos; la generación de nuevas y más efectivas tecnologías; y el aumento de la motivación para hacer uso de las opciones disponibles, tales como enviar los niños a la escuela y al hospital (capacidad de alarma). Tales motivaciones están influenciadas por el nivel educativo, por la estructura de poder dentro de las familias y por los incentivos y la magnitud de los costos de oportunidad.

En suma, la conexión entre CE y DH será mayor:

- Cuanto menor es la proporción de población por debajo de la LP, para un nivel dado de producto por habitante. Esto significa un ingreso más igualmente distribuido.
- Cuanto mayor sea el ingreso que los hogares asignan a gastos relevantes para su bienestar, para un nivel dado de ingreso. Esto está relacionado con el nivel educativo de la mujer y con el control femenino de los ingresos dentro del hogar.
- Cuanto más alta sea la proporción del gasto público destinada a gastos de prioridad social por el gobierno.
- Cuanto más efectiva sea la contribución del capital social, incluyendo organizaciones comunitarias y ONG.

- Cuanto mayor eficiencia tenga la FMDH.

Ninguno de estos aspectos está contemplado en la formulación (ni en la evaluación) de los DELP, a pesar de que ellos capturan diferencias cruciales observadas en los países de la región.

Si bien esta consideración que conduce a la idea de procesos de crecimiento de calidad diferente parece ser más razonable que aquella que plantea la desnacionalización del CE y la transformación inmediata de crecimiento en bienestar, hay algunos autores que, como Ravallion (1997), interpretan que si bien hay casos en los que el crecimiento ha fallado en su tarea de generar ganancias de ingreso para los pobres, o en promover las dimensiones no monetarias del bienestar, tales casos no son las típicas experiencias del crecimiento. Según Ravallion (1997), los datos indican que el crecimiento provocó en muchos países reducción de la pobreza y mejoras en el nivel de salud y educación de la población. Entre los países en desarrollo se aprecia que la desigualdad se ha reducido en los episodios de crecimiento. Las medidas de la incidencia y de la severidad de la pobreza tendieron a caer con el incremento del producto. En promedio, una tasa del 5% de incremento en el ingreso de los hogares provoca una caída del 10% en la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza en un país de ingresos bajos.

En todo caso, el debate en torno a la relación entre el crecimiento económico y la pobreza no está cerrado y hay un acuerdo en que es necesario hablar de una elasticidad de crecimiento-pobreza (Bourguignon, 2003), elemento empírico que surge del reconocimiento teórico del impacto desigual que el crecimiento va a tener en la reducción de la pobreza en los países de la región. Los países difieren mucho en sus niveles de desigualdad y en el nivel y composición del gasto público (ver Capítulo VI) y esto hace esperar resultados diferentes en cuanto a la aplicación de las ERP en cada uno de ellos.

Capítulo IV

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

EN ESTE CAPÍTULO se describen las características fundamentales de los PDP englobados bajo la denominación común de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). Estos programas son los PDP más difundidos (especialmente en ALC) y sus primeros antecedentes se remontan, por lo general, a mediados de la década del noventa³¹. Los PTC son programas focalizados cuya población blanco está formada por grupos vulnerables, ya sea por problemas de ingresos, empleo, edad, o similares. Así es que una de las dificultades que suelen manifestarse en su aplicación se debe principalmente a la precisión de la focalización. Además, los PTC son programas que llegan a un número muy elevado de personas/hogares y complementan o suplen en muchos casos el papel de una protección social muy relacionada a los empleos de la economía formal.

Este apartado está estructurado según el siguiente plan: luego de examinar los antecedentes de los PTC, se analizan los inconvenientes de focalización registrados en algunas experiencias nacionales. A continuación, se comentan los resultados salientes de las evaluaciones hechas a estos programas por instituciones y autores diversos. En estas

31 Sin embargo, existen algunas excepciones: México comenzó a aplicar sus PTC unos años antes que el resto de los países.

evaluaciones aparecen muchas de las debilidades y fortalezas de estos programas. Luego, se examinan algunos programas vigentes a la fecha de redacción del presente texto, teniendo en cuenta las variables principales que lo definen y enfatizando las similitudes, como una manera de contraponer las mismas a la gran diversidad de países en los que se aplican. Asimismo, se presentan las principales críticas al marco lógico implícito en el diseño de los PTC y, finalmente, se listan las principales conclusiones del capítulo.

ANTECEDENTES

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a determinados comportamientos de las personas u hogares pueden ser precisados como acciones desplegadas por los Estados consistentes en transferir dinero a determinados sectores de la población definidos por algún criterio, y sujetar esa transferencia a que los individuos beneficiarios (personas u hogares) hagan algo a cambio. Es muy importante tener en cuenta que si bien los PTC son, en términos generales, programas de protección social, apuntan al doble objetivo de reducir los niveles actuales de pobreza y disminuir la incidencia de la pobreza en el largo plazo. Para algunos autores muy influyentes en la temática, estos programas deben ser entendidos como representantes de un nuevo enfoque de la protección social, centrada no ya en la reducción de la pobreza en el corto plazo, sino en un enfoque de manejo de riesgos, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo (Villatoro, 2007).

Los PTC parten de suponer que las transferencias monetarias disminuyen el costo de oportunidad de la escolarización, lo que tiende a reforzar el efecto ingreso³² de la transferencia (Skoufias y Parker, 2001). Como, por lo general, los beneficiarios son padres de menores en edad escolar, esto promueve mediante un mecanismo de incentivos una mayor asistencia a la escuela generando, por esta vía, una más intensa acumulación de capital humano en las familias beneficiarias. En algunos casos, se ha intentado calcular el monto de la transferencia de manera tal de lograr que el mismo sustituya los ingresos que podría generar el trabajo infantil en el mercado, para que los padres no encuentren beneficioso el trabajo infantil y envíen sus hijos a la escuela. Algunos programas, como por ejemplo Familias en Acción (en Colombia), han definido el monto de la transferencia de manera tal que no solamente sustituya el ingreso del menor en el hogar sino que cubra todos los

32 El "efecto ingreso" en teoría económica es el cambio en el consumo de un bien debido al aumento en el ingreso monetario de los consumidores. En este caso, el bien en cuestión es el tiempo de ocio.

gastos que implica la escolarización. Otros, como por ejemplo Red Solidaria (en El Salvador), establecen como objetivos explícitos de corto o mediano plazo (y no basados en nexos de dudosa validez empírica) combatir la deserción escolar, la baja asistencia a la escuela y el trabajo infantil (Feitosa de Brito, 2008)³³; aunque no se deja de mencionar el objetivo de reducir la transmisión de la pobreza entre generaciones y su vinculación a los ODM.

Las corresponsabilidades de los PTC incluyen, por lo general, inscripción y asistencia escolar de los niños en edad de asistir a la escuela; registración en los programas de salud y asistencia a los controles de salud infantil y materna, de manera de asegurar el cumplimiento de los protocolos básicos de salud y de inmunización (vacunación) materno e infantil; y asistir a las capacitaciones para las familias.

Uno de los problemas que suelen mencionarse de los PTC es el relativo a la oferta de servicios. Cuando existen problemas de oferta en los servicios de educación y salud, los PTC pueden constituirse en un castigo a los más pobres: si no hay oferta de servicios en salud y educación, no se hace el programa en el área, lo que implica que los pobres no cuentan con servicios públicos (una obligación del Estado) y no tienen acceso al programa por no cumplir con las condicionalidades. Es por ello que algunos investigadores hablan de “doble penalización”. Además, si el aumento de la demanda por estos servicios no va de la mano del aumento en la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención.

En caso de que no se cumpla la corresponsabilidad, los PTC prevén la suspensión del beneficio. En el caso de la ayuda escolar, la suspensión se produce si cualquier niño, hijo del beneficiario del PTC, tiene un número determinado de faltas de asistencia al colegio sin justificación. En el caso de la ayuda sanitaria, la suspensión se produce si la familia no acude en una ocasión a las prestaciones pactadas y/o a las capacitaciones programadas por estas intervenciones.

Los inicios de puesta en marcha de este tipo de intervenciones datan de principios de la década del noventa (por ejemplo, con el programa PRAF de Honduras), pero es recién entre mediados y fines de esa década donde se consolidan aquellos que algunos autores denominan “Programas de primera generación” (Sauma, 2007). Ejemplo de estos son Bolsa Escola (Brasil) que comienza en 1995 y Progresá (México)

33 El objetivo de este programa consiste en asistir a familias en extrema pobreza por medio de mejoras a corto plazo en materia de nutrición y salud materno-infantil; enseñanza básica; y agua potable, servicios de saneamiento, electricidad y carreteras para las comunidades rurales más pobres del país. Los componentes del programa se describen como herramientas destinadas a ampliar las oportunidades de la población desfavorecida para mejorar su condición económica y social (Feitosa de Brito, 2008).

iniciado en 1997. Hacia la fecha de redacción del presente texto se pudieron identificar 14 vigentes, lo que habla a las claras de la importancia que estos programas tienen en la región.

PROBLEMAS DE FOCALIZACIÓN

La política social que se propone actuar sobre hogares e individuos pobres debe, primero, identificar a los potenciales beneficiarios de la acción. Esa tarea es muy importante para evitar que el programa llegue a beneficiarios que no cumplen con los requerimientos de elegibilidad (error de inclusión) y que no lo haga a quienes efectivamente debería llegar (error de exclusión). Dentro de este último tipo de problema habría que distinguir dos situaciones posibles: si el programa no llega por problemas administrativos (o de identificación de los grupos focales), o por propia voluntad de los individuos u hogares que prefieren no participar.

Para evitar los problemas de focalización se suelen usar dos grandes métodos de recolección de datos: el de encuesta cuasi cabal, que implica reunir datos a nivel de hogar dentro de una zona geográfica previamente especificada; y el método de postulaciones por demanda, basado en solicitudes de los beneficiarios. Este último aventaja al primero en lo que refiere a actualización de datos, pero es posible que incurra en errores de exclusión debido a la menor información o conexión política de las familias de menores recursos.

En función de la densidad que presenta la pobreza en zonas específicas, una combinación de ambos métodos de recopilación de datos puede ser un medio efectivo para equilibrar los objetivos de aumentar al máximo la llegada a los pobres y, al mismo tiempo, reducir al mínimo los costos de entrevistar a grandes cantidades de hogares no pobres que probablemente no cumplan los requisitos exigidos. Al entregar información localizada sobre frecuencia y densidad de la pobreza, los mapas de pobreza de micro zonas pueden ayudar a orientar las alternativas de diseño.

Todos los PTC han desarrollado sus propios mecanismos de focalización. En Argentina, por ejemplo, se empleó el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM)³⁴; en Chile, la ficha CAS³⁵; en Colombia, el Sistema de

34 El SISFAM depende del programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y tiene por objetivo la identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. Para ello se basa en una metodología de relevamiento censal, orientada a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Ver <www.siempro.gov.ar>.

35 La ficha CAS se viene usando en Chile desde mucho antes de implementar los programas sociales focalizados. Como otros de su tipo, la función primordial del instrumento es detectar a las familias con mayores necesidades, ordenarlas de mayor a menor necesi-

Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); o el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en la República Dominicana. En algunos casos, las experiencias piloto no incluyeron sistemas de este tipo. El Programa Jefes de Hogar (PJH) en Argentina se lanzó poco tiempo antes de la primera experiencia del SISFAM y con mecanismos poco ortodoxos para la selección de beneficiarios, los que derivaron a la postre en graves problemas de focalización (López Zadicoff y Paz, 2003).

El problema de la focalización no es menor. Un estudio de la experiencia internacional (Coady et al., 2004) constata que un programa focalizado promedio entrega aproximadamente un 25% más de recursos a los pobres que las asignaciones de tipo aleatorias. Sin embargo, esta investigación determina que los distintos tipos de instrumentos utilizados para focalizar generan grandes diferencias en los resultados, pero que los detalles de su implementación también inciden fuertemente en los resultados distributivos.

LAS EVALUACIONES

El propósito de este apartado es examinar, no muy profundamente, las evaluaciones hechas sobre algunos de los PTC vigentes en la región. Las evaluaciones son muchas y con grado de rigor dispar. Algunas fueron encargadas por los propios organismos proveedores de financiamiento, mientras que otras fueron realizadas por investigadores de manera independiente. Es necesario aclarar que estas últimas, por lo general, carecen de la información con que cuentan las primeras, que corren con la enorme ventaja de disponer de datos precisos que los Estados deben proveer a los evaluadores por estar de por medio las instituciones que financian la continuidad del proyecto.

Los programas sobre los que se realizan comentarios fueron seleccionados debido a la disponibilidad de información pública; esto es, son los programas que más difunden los resultados de la evaluación. Quizás esto contenga un sesgo. No obstante, como el objetivo de la sección en general y del apartado en particular no es la evaluación propiamente dicha sino algunos rasgos muy particulares de las mismas, se consideró que las evaluaciones disponibles en documentos publicados en la web eran más que suficientes.

El criterio empleado para comentar los resultados de las evaluaciones es el programa propiamente dicho. Se aclara esto porque podría haberse seleccionado otro criterio, como por ejemplo examinar los resultados del logro de objetivos y clasificar a los programas en función

dad y, entonces, canalizar los subsidios y programas sociales del Estado a estas familias, focalizando la acción social en aquellos que presentan un menor nivel de recursos en el momento de la medición.

de este criterio. Nuevamente, se consideró que los comentarios por PTC permitían rescatar los elementos centrales de la evaluación que interesan a los fines del presente trabajo.

Oportunidades es uno de los PTC más antiguos y el que probablemente cuente con la mejor focalización de ALC. La identificación del programa se hace mediante una encuesta socioeconómica y demográfica, lo que permite también realizar un seguimiento y evaluar impactos. Varios organismos realizaron evaluaciones de impacto de este PTC: el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias, el Instituto Nacional de Salud Pública, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México, El Centro de Investigación y Docencia Económica, la Universidad Iberoamericana, El Colegio de Sonora, la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la Universidad de California, en Berkeley, y la Universidad de Pensilvania.

Todas las evaluaciones de Oportunidades coinciden en que el programa mejoró la asistencia escolar y la nutrición de los niños de las familias beneficiarias, a la vez que la atención médica fue (significativamente) más frecuente. Los impactos en educación se miden entonces por el aumento en la inscripción, la expansión de la matrícula escolar y la reducción de la deserción, logros particularmente notables en la población rural. En el plano de la nutrición se aprecian el aumento en la talla de los niños, mejoras en la ingestión de nutrientes básicos y, en términos de salud, un incremento en las consultas o reducción de la mortalidad infantil y de los niveles de anemia. También se apreciaron reducciones en las brechas entre géneros y por lugar de residencia (rural/urbano) del grupo familiar en lo referente a educación y salud.

Por su parte, Attanasio et al. (2005) se dedican a evaluar el impacto de Familias en Acción (FA), programa implementado en Colombia, y encuentran que el programa impactó positivamente, aumentando el consumo de los hogares en alimentos ricos en proteínas. Se observan también aumentos del gasto en vestimenta y calzado para niños. Desde la perspectiva de la acumulación de capital humano, la evaluación hecha por estos autores muestra que ha aumentado sustancialmente también la asistencia escolar de niños de entre 12 y 17 años de edad. Sin embargo, no ha habido efecto alguno sobre la asistencia de los niños de 8 a 11 años. Esto se debe probablemente al hecho de que la asistencia escolar de este grupo era muy alta, incluso antes de que el programa entrara en vigencia, por lo que el margen para incrementarla además fue más limitado. Nótese que esto es lo que puede ocurrir en países que, como en Argentina o Uruguay, tienen una tasa de matriculación muy elevada, de donde deviene la necesidad de revisar los objetivos de los PTC para tener en cuenta las diferencias nacionales. Attanasio et al. (2005) muestran también que el programa FA ha mejorado el

estado nutricional de los niños más pequeños pero no la de los niños mayores. En estos casos, el estado nutricional fue abordado por medio de la altura. Esto puede haber ocurrido por la presencia de programas alternativos de nutrición o porque al momento de realizar la evaluación había transcurrido poco tiempo entre el momento de lanzamiento del programa y el de la evaluación realizada por estos autores.

Complementario con lo anterior, García y Hill (2009) sostienen que si bien el programa FA ha ejercido un impacto positivo en la matrícula escolar y la asistencia, poco se sabe sobre su impacto en el rendimiento escolar. Estos autores encontraron que el programa tiene un efecto positivo en el rendimiento escolar de los niños de 7 a 12 años que viven en zonas rurales, pero prácticamente ningún efecto para igual población que vive en las zonas urbanas. En la investigación se discuten con cierto detalle los posibles mecanismos de estos efectos.

Preocupados más por el trabajo infantil, Cardoso y Portela (2004) encuentran que los PTC cambian la asignación de tiempo del niño entre la escuela y el trabajo, reduciendo sólo la incidencia del trabajo infantil, pero no afectando la proporción de niños que estudian y trabajan. Es decir, estos autores hallan que algunos de esos niños que no están en la escuela (independiente de si están trabajando o no) comienzan a asistir. Sin embargo, su estudio no encuentra impacto de los PTC en la reducción del trabajo infantil como efecto neto y ofrecen como una posible explicación el que las transferencias de efectivo sean demasiado pequeñas para crear los incentivos para que las familias renuncien a los ingresos del trabajo infantil. Similares hallazgos pueden encontrarse en García y Hill (2009) para los programas en Colombia.

Las evaluaciones realizadas sobre el programa PANES de Uruguay arrojó resultados satisfactorios, aunque los autores de estas evaluaciones advierten la magnitud de los desafíos que todavía debe enfrentar este PTC, referido muy especialmente al tema de cobertura (BM, 2007). El problema más serio en cuanto a la cobertura que afecta a los adultos jóvenes con problemas de inserción en el mercado laboral es el que se manifiesta en desempleo persistente y en una muy elevada tasa de informalidad laboral. Los niños y la mayoría de los adultos mayores estarían cubiertos de manera razonable mediante la combinación de las asignaciones familiares y el Programa de Emergencia Social (PES), y las pensiones contributivas y no contributivas (para los adultos mayores). Este efecto es grave por cuanto la situación que enfrentan los adultos jóvenes puede llegar a afectar a los que hoy son niños cuando deban ingresar al mercado laboral, debilitando la tasa de retorno del capital humano acumulado.

El monumental trabajo de Lindert et al. (2006) muestra que si bien los PTC pueden ser instrumentos eficaces para redistribuir el ingreso a

los más pobres, no han logrado hacerlo en la realidad, principalmente debido a que la redistribución de la seguridad social es limitada y en muchos casos regresiva. Ellos sostienen que la regresividad deriva de dos factores principales de diseño: baja cobertura por los requisitos de elegibilidad muy ligado al trabajo formal que excluyen a la mayoría de los pobres, y la generosidad de los beneficios para los estratos de ingresos superiores. La aparición más reciente de la asistencia social sólo se compensa en parte este histórico llamado por los autores “truncamiento” de las transferencias públicas en América Latina.

ALGUNOS DE LOS PTC VIGENTES

Actualmente, se encuentran en marcha los PTC que figuran en el Cuadro 1 del Apéndice 2 (al final de este capítulo), varios de los cuales fueron modificados en algunos aspectos menores ligados básicamente a actualización de los beneficios y redefinición de la población objetivo. A continuación, se resumen los contenidos de algunos de dichos programas con el propósito de resaltar la similitud de los diseños, a pesar de estar orientados a poblaciones tan diversas como las que componen la región de ALC. A su vez, conviene utilizar estas similitudes para situar las diferencias que son puestas en cifras en los capítulos V y VI del presente libro.

ARGENTINA: PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (PFIS)

El objetivo del PFIS es promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Para ello, establece un mecanismo de transferencia de ingresos a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, ampliando las oportunidades y las capacidades de mujeres, niños, adolescentes y jóvenes; esto es, la población considerada vulnerable. El PFIS es una reformulación del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano, que fuera creado en el año 2003. En la primera fase de implementación, el PFIS incluyó a algunos beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH) que cumplían con las condiciones de elegibilidad y permanencia.

El PFIS cuenta con los siguientes componentes:

- Ingresos no remunerativos que otorga beneficios a familias con hijos o menores de 19 años de edad y que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Dicho beneficio, que aumenta a medida que aumenta el número de niños a cargo, busca disminuir la vulnerabilidad social del hogar y potenciar la acumulación de capital humano.
- Promoción familiar y comunitaria. El objetivo de este componente es reforzar la acumulación de capital humano y promover

la inserción social de las familias mediante el acceso a la oferta de servicios sociales para fortalecer el pleno ejercicio de sus derechos. Se incluyen dentro de este componente líneas de trabajo orientadas al apoyo escolar, a la realización de talleres para fortalecer el desarrollo familiar y comunitario, y la capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa.

- Comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional. Este componente está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios, y cumplir con sus requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.

Cabe agregar que este programa fue estructurado originalmente como un auténtico PTC, en la medida en que está orientado a reducir la pobreza de cortísimo plazo con la transferencia monetaria y contribuir a la acumulación de capital humano de los menores en un plazo más extenso, mediante los condicionantes. Se intentó lograr así desmembrar el PJH, fuertemente criticado por ser un híbrido entre un programa de protección al desempleo y un PTC (Bertranou y Paz, 2007), en un componente de protección social (PFIS) y un componente de reinserción laboral: el Seguro de Capacitación y Empleo. Se pensó que el grueso de mujeres con hijos (jefas de hogar), antiguas beneficiarias del PJH, pasaran al PFIS, mientras que los hombres con familiares a cargo (jefes de hogar) lo hicieran al Seguro. Además, se fijó una transferencia monetaria más elevada a la provista por el PJH y congelar las transferencias de este último programa con el fin de incentivar el traspaso de beneficiarios de un programa a otro.

MÉXICO: PROGRAMA OPORTUNIDADES (PO)

Este programa es muy parecido al PFIS de Argentina, pero tiene un aspecto muy singular ya que cuenta con una definición de pobreza establecida por ley. Según la Ley General de Desarrollo Social se le otorga al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la facultad de establecer los lineamientos para la definición de la pobreza en México. El CONEVAL define a la pobreza usando el criterio de multidimensionalidad, lo que logra planteando tres umbrales de ingreso/consumo: la pobreza alimentaria, consistente en el ingreso insuficiente para cubrir necesidades de alimentación; la pobreza de capacidades, que suma al anterior las necesidades de salud y educación; y la pobreza patrimonial, que agrega a la anterior las necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

El marco lógico que sirve como base del accionar de la política social parte de suponer que los integrantes de las familias pobres padecen mayor deserción escolar, mayores enfermedades y desnutrición y menores oportunidades de encontrar empleos productivos y adecuadamente remunerados, lo que conduce a que la pobreza se transmita de una generación a otra (Gobierno de México, 2001). Los indicadores que se emplean para el seguimiento son: ingreso per cápita del hogar, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a la calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y escasa o nula cohesión social.

El PO entrega dinero en efectivo a las madres de familia, becas educativas a niños y jóvenes en edad de escolaridad primaria y media y apoyo económico a los jóvenes que concluyen su educación media antes de cumplir los 22 años, apoyo para la compra de útiles escolares, paquete básico de salud y capacitación orientada al autocuidado de la salud para los miembros de las familias, complementos alimentarios para niños y mujeres embarazadas, apoyo para los adultos mayores, apoyo económico para el consumo de energía y, desde 2008, apoyo alimentario para proteger a las familia del aumento de los precios internacionales de los alimentos.

Es decir que, si bien hay aspectos diferenciales muy fuertes e importantes entre el PFIS y el PO, ambos programas desembocan en la misma población blanco y en las mismas variables para evaluar eficacia e impactos. Existen diferencias menores en la definición de los beneficiarios y en los aspectos operativos del programa, como así también en los mecanismos de evaluación, pero la esencia es exactamente la misma pese a la enorme disparidad institucional, cultural, social y económica entre México y Argentina.

EL SALVADOR: RED SOLIDARIA (RS)

Es interesante observar que este programa se ha preocupado por coordinar las acciones del PTC con otras dimensiones de la RS, tales como proyectos productivos (Feitosa de Brito, 2008). En este sentido, el programa de El Salvador se ha alejado de la ortodoxia y ha incorporado la consideración teórica ya mencionada: la utilización plena del capital humano acumulado como consecuencia del programa requiere de una base económica capaz de absorber el potencial productivo creado. Así, se fortalece también el objetivo de largo plazo de cortar el círculo vicioso de la pobreza y la transmisión intergeneracional.

Esta incorporación de los aspectos relacionados con la estructura productiva resulta evidente en los dos componentes del programa aparte de la transferencia condicionada en sí: la mejora de provisión de servicios sociales e infraestructura (y el consecuente aumento de

la productividad) y la diversificación de las fuentes de ingresos de las familias pobres con el objeto de reducir la vulnerabilidad.

Si bien es un programa muy nuevo, ya se han realizado algunas evaluaciones sobre su funcionamiento. Por ejemplo, al comparar los registros del primer trimestre de 2005 con los del mismo período de 2006 en las primeras 15 municipalidades establecidas por el programa, se aprecia que la matrícula escolar aumentó en un 23% en parvulario, un 6% en los grados 1° a 3° y un 9% en los grados 3° a 6°. Los controles de salud infantil han experimentado un aumento del 47% y los controles maternos del 42% (Gobierno de El Salvador, 2007).

En realidad, la metodología y los resultados de la evaluación no difieren en absoluto de los provenientes del PO. Por su parte, las variables utilizadas para medir impactos son las mismas que las utilizadas por el PO y por el PFIS. Nuevamente, nótese que si existen disparidades estructurales importantes entre México y Argentina, cuánto más existirán entre esos países y El Salvador, aspecto que parece no ser considerado por la RS. En realidad, desde esa perspectiva, la RS es un PTC ortodoxo.

URUGUAY: PLAN DE ASISTENCIA NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL (PANES)

El PANES fue creado a inicio de 2005 para atender el impacto social de la crisis financiera uruguaya. Consiste en un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajos ingresos y constituye uno de los únicos ejemplos a nivel mundial de un plan de asistencia social que incorpora desde su diseño un programa de rutas de salida de la pobreza por medio de capacitación, educación y experiencias de participación social, laboral y económica.

Los objetivos originales del PANES fueron: proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica; e implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia, con lo cual se consideraba la dinámica de la pobreza y sus condiciones de escape. La población objetivo del plan estuvo constituida por los hogares en situación de pobreza extrema y aquellos vulnerables a ella. Esto abarcó a los individuos bajo la línea de indigencia además de los que se consideran pobres bajo otro concepto de pobreza. El programa fue concebido desde el principio como un programa temporal de dos años de duración.

Desde la perspectiva del diseño, el PANES puede ser asimilado al PJH de Argentina, aunque en este la consecución de un empleo productivo no era contemplada como una ruta de salida de la pobreza. Tal es precisamente el rumbo que quiso darse al desdoblar el PJH en el PFIS

y en el Seguro de Capacitación y Empleo. Cabe destacar que el empleo como un mecanismo de salida de la pobreza no está contemplado ni en el PO ni en la RS, que pueden considerarse (desde esta perspectiva) como auténticos programas de protección social.

Lo anterior no significa validar una proposición que está en el plano de las hipótesis: que el empleo constituye una salida de la pobreza³⁶, sino simplemente rescatar que esta proposición está claramente planteada en el PANES (a diferencia del PFIS, del PO y de la RS), constituyéndose en el aspecto diferenciador más importante.

MARCO LÓGICO Y CRÍTICAS DESDE LA TEORÍA

En suma, como se planteó en el Capítulo II y como pudo observarse en los ejemplos rescatados en el apartado anterior, los PTC se basan en el siguiente supuesto: *la acumulación en capital humano, al aumentar la productividad de los individuos, se constituyen en un elemento clave para la superación de la pobreza por medio de los ingresos más elevados que implica la ampliación de la productividad.*

Sin embargo, la relación entre educación e ingresos está altamente cuestionada en la literatura, no contándose hasta la fecha con una proporción única que dé cuenta de la gran variedad de hallazgos que propone la evidencia empírica. El desafío de este apartado consiste en desentrañar el sustento de las relaciones que se podrían titular “benignas” entre educación y economía.

Las preguntas que permiten ordenar la discusión son las siguientes: ¿Por qué la educación y los ingresos (o remuneraciones) se correlacionan positivamente? ¿Por qué la educación aumenta la participación de la población en la actividad económica? ¿Por qué la educación aumenta las chances de conseguir empleo? ¿Por qué la educación aumenta las chances de conseguir empleos mejores? ¿Por qué la educación disminuye la sensibilidad del empleo y de las remuneraciones ante fluctuaciones de la demanda agregada? ¿Por qué la educación promueve un crecimiento económico más vigoroso?

La literatura económica que trata estos temas y que ha propuesto respuestas a por lo menos algunas de las preguntas planteadas tiene más de 40 años y comienza a desarrollarse con cierta sistematicidad a partir de las investigaciones de Schultz (1961) y Becker (1975). Estos trabajos fueron los primeros de una serie de estudios que alimentaron ramas diversas del análisis económico: economía de la educación, economía laboral, demografía económica, crecimiento económico, entre

36 Es más, existe una amplísima literatura (por ejemplo Lohmann, 2006; Peña-Casas y Latta, 2004) que muestra en algunos contextos la escasa capacidad del trabajo para escapar de la pobreza.

otras un poco menos importantes a juzgar por la cantidad de material publicado. La reacción teórica provocada por *Human capital* de Gary Becker (1975) poco tiempo después, tuvo importantes repercusiones en otras áreas del análisis económico, fundamentalmente en economía de la información y teoría de juegos.

Con el fin de respaldar lo dicho en el párrafo anterior, el Gráfico 1 (ver Apéndice 2) muestra la evolución temporal a lo largo de un poco más de un siglo de un indicador de la producción en economía de la educación en los principales *journals* económicos profesionales: la tasa anual de artículos publicados³⁷. Los hechos que se destacan son la caída en el interés por la temática desde 1900 y hasta finalizada la década de 1940; una recuperación tímida durante los cincuenta; la explosión observada en las décadas de 1960 y 1970; la recaída del interés por estos temas durante los ochenta; y la recuperación posterior durante los noventa y la primera mitad de la presente década. También puede apreciarse que las cuestiones educativas que aborda la literatura económica moderna comienzan a insinuarse ya al principio de la década de 1960 con los trabajos pioneros de Becker (1960) y Schultz (1960), aunque aparecen aportes de otros autores en temáticas similares, tal es el caso de Eurich (1960), Houthakker (1959) y Solow (1960), para mencionar sólo algunos.

La hipótesis original debida a estos autores, llamada aquí hipótesis de capital humano (HCH), relaciona positivamente educación y productividad. Al aceptar la teoría neoclásica (o marginalista) de la distribución de los ingresos y plantear que en condiciones de competencia perfecta cada factor es retribuido de acuerdo a su contribución marginal al producto total de la sociedad, la mayor productividad proveniente de la educación se traduce en remuneraciones más elevadas. Dentro de este marco conceptual, los ingresos monetarios más elevados de los más educados no son sino la manifestación en dinero de su productividad más alta.

Este planteo tuvo importantes consecuencias en la política pública. Si los recursos dedicados a producir educación no son un gasto de las naciones sino una inversión, quedará por computar la rentabilidad de la misma y por compararla con la de otros activos. Así, la tarea

37 La tasa anual es calculada como el cociente entre los artículos en cuyo título figura la palabra educación y el total de artículos publicados en el año, y está expresada por mil. Se examinaron 46.049 artículos, de los cuales 294 (6,4 por mil) cumplía con el requerimiento exigido. Los *journals* consultados fueron: *Econometrica*, *The Journal of Political Economy*, *Publications of the American Economic Association*, *The American Economic Review*, *The Economic Journal*, *The Quarterly Journal of Economics*, *The Review of Economics and Statistics*, *The Review of Economics Studies*, *Journal of Money, Credit and Banking*, *The Journal of Industrial Economics*, *The Journal of Economic Perspectives*, *Journal of Economic Abstracts* *Journal of Economic Literature*, *The Journal of Economic History*, *Journal of Applied Econometrics* y *American Economic Association Quarterly*.

habrá de consistir en recopilar información relevante y en asistir a los individuos (o a sus padres) y a las instituciones educativas para llevar adelante la acumulación de esta “nueva” forma de capital. Como puede fácilmente inferirse de lo anterior, los PTC tienen como misión principal participar activamente en ese proceso de acumulación.

Pero, al menos al parecer, los PTC no tuvieron en cuenta en su diseño lo que vino después. Transcurrido un tiempo de la publicación de estas ideas, un conjunto numeroso de autores (especialmente de la Universidad de Harvard) cuestionaron los principios fundantes de la HCH. Un pelotón formado, entre otros, por economistas como Arrow (1973), Spence (1973) y Stiglitz (1973) saldrán a cuestionar la completitud y/o problemas de información en algunos mercados. Quizá, la afirmación que mejor expresa el punto de partida de los primeros críticos sea la siguiente: para que se verifique la asociación positiva entre educación y remuneraciones no es condición de que la productividad aumente con la mayor educación. En mercados con problemas de información es posible que la educación cumpla otro rol y que las firmas busquen en ella señales acerca de la productividad de los individuos y que estén dispuestas a pagar la información que les proporciona el sistema educativo por intermedio de los títulos y las credenciales.

Otro grupo (Bowles y Gintis, 1975) centrará su crítica en la epistemología del enfoque del capital humano en tanto conocimiento producido sobre los principios neoclásicos centrados más en la superficie de los problemas económicos (la oferta y la demanda) que en la profundidad de las relaciones sociales que los sustentan. Según este enfoque, la HCH esconde las relaciones de clase y de dominación que sostiene el sistema capitalista y que requiere de un sistema educativo asentado en la superestructura ideológica-política, que no cumple más funciones que la de dotar de conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de los individuos en el mercado de trabajo.

Casi de manera simultánea que los críticos de los supuestos de la competencia perfecta, aparecerán los autores preocupados más por el puesto laboral que por las personas que los ocupan, y propondrán pensar los problemas del mercado laboral mirando el papel que juegan las instituciones en la asignación de las personas a esos puestos. Las posiciones laborales (o puestos) traen consigo remuneraciones y requisitos de acceso, entre los que figura la educación formal adquirida en el sistema educativo. Estos autores –apoyados claro está por estudios datados mucho antes– plantearán la necesidad de discutir acerca de los “mercados de trabajo”, más que del “mercado de trabajo”, en singular, y de los canales de comunicación entre los mismos, que no siempre son lo fluido que plantea el supuesto de competencia perfecta al suponer la perfecta movilidad de factores sin costo.

Posteriormente, Knight (1979), preocupado por las consecuencias de la expansión educativa, tratará de dar lugar a enfoques provenientes de marcos teóricos en principios contrapuestos. Asimismo, Card (1994) y otros en la misma dirección examinarán la posibilidad de que exista en el vínculo educación-trabajo algún tipo de relación espuria; esto es, explorarán la posibilidad de la existencia de variables relacionadas con ambas (lo que ellos mismos llaman “habilidades innatas”) que estén provocando una especie de “ilusión óptica” y haciendo que se le otorgue a la educación un poder que en verdad no tiene.

Un tanto más recientemente, y en parte como consecuencia del propio proceso de construcción del conocimiento científico que alterna problemas conceptuales con aspectos de medición y contrastación empírica, se ha reavivado el interés por las habilidades innatas como un determinante de los ingresos. Esto ha llevado a los investigadores a computar tasas de retornos a la educación entre gemelos, individuos con estructura genética similar y con historiales educativos y laborales diferentes.

Otra línea actual de investigación está explorando el tema de la calidad educativa y sus efectos sobre los rendimientos en el trabajo. Entran en consideración así aspectos tales como la base familiar, el grupo de amigos, la cantidad de alumnos por aula, las características de la escuela y del grupo de compañeros de la persona. En estas interpretaciones, la educación sería el resultado de una serie de insumos que intervienen en su producción.

No es intención de este trabajo profundizar en cada una de estas temáticas sino solamente mostrar que se trata de un campo de investigación en franco desarrollo y que, por ende, lejos está aún de tener un listado de verdades convalidadas por la acumulación de evidencias que avalen sus principales hallazgos.

APÉNDICE 2

Cuadro 1

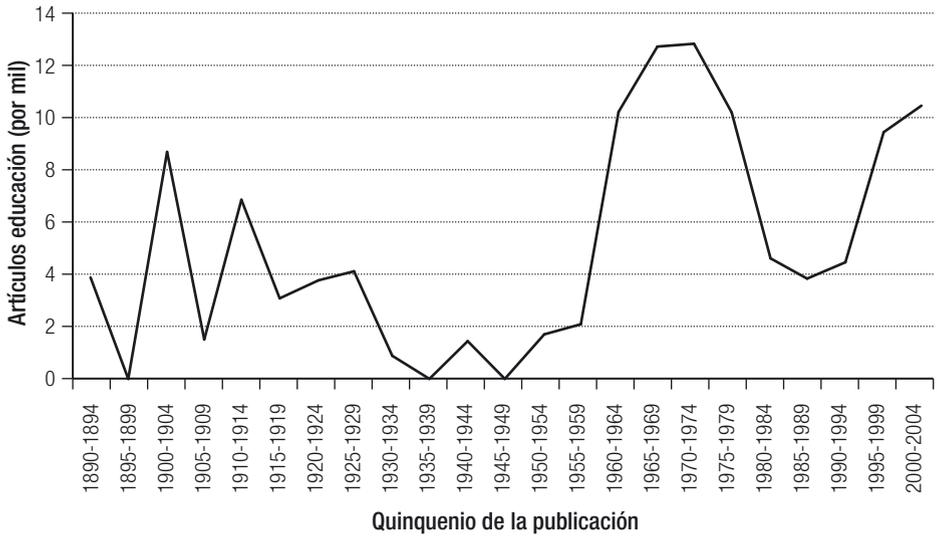
Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina

Programa	País	Año de inicio	Presupuesto anual (en millones de US\$)	Cobertura
Avancemos	Costa Rica	2006	28	70.000 jóvenes
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	2003	360	--
Bolsa Escola	Brasil	1995	--	--
Bolsa Familia	Brasil	2003	4.100	11.100.000 familias
Bono Solidario	Ecuador	1997	--	--
Chile Solidario	Chile	2002	650	259.000 familias
Familias en Acción	Colombia	1998	85	518.000 familias
Familias por la Inclusión Social	Argentina	2006	400	454.000 familias
Juntos	Perú	2005	100	160.000 familias
Oportunidades	México	2002	3.620 por año	5 millones de familias
Plan de Equidad Social	Uruguay	2008	--	--
Programme of Advancement Trogh Health and Education	Jamaica	2001	--	171.000 personas
Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social	Uruguay	2005	--	71.231 hogares
Programa de Asignación Familiar	Honduras	1998	--	629.000 personas
Programa Jefes de Hogar	Argentina	2002	En transición	--
Progresa	México	1997	No vigente	--
Red de Oportunidades	Panamá	2006	--	34.000 familias
Red de Protección Social	Nicaragua	2000	--	36.000 familias
Red Solidaria	El Salvador	2005	50 por año	--
Red de Protección y Promoción Social	Paraguay	2005	--	9.000 niños
Red Solidaria	República Dominicana	2005	57	230.000 familias

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1

Artículos en cuyo título aparece la palabra "educación" publicados en los principales *journals* económicos profesionales, 1890-2004



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de JSTORE.

Capítulo V

ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EN ESTE CAPÍTULO se analiza evidencia empírica de la gran diversidad de situaciones que se aprecia en la región poniendo énfasis en la estructura productiva, el empleo y la pobreza por ingresos. Esto es lo que se podría denominar la dimensión económica del bienestar.

INTRODUCCIÓN

La región de ALC es fuertemente heterogénea. Para examinar esa heterogeneidad, debería compararse su situación con la de otros continentes o regiones del mundo, pero a falta de información compatible para llevar a cabo esta tarea se apela al análisis distribucional con el propósito de poner de manifiesto cuáles son los países que dentro de la región llevan la delantera y cuáles los siguen en diversas dimensiones económicas.

EL PRODUCTO Y SU CRECIMIENTO

Si bien con muchos cuestionamientos por detrás, el PIB por habitante sigue siendo uno de los indicadores más utilizados para evaluar el bienestar, o al menos su dimensión material o económica. En los dos primeros gráficos del Apéndice 3 (al final de este capítulo) se presentan datos del PIB por habitante del período 1990-1999 (Gráfico 1a) y 2000-2006 (Gráfico 1b), para los 20 países con datos en la base de la

CEPAL, 17 de los cuales implementaron algún tipo de PDP, ya sea una ERP o un PTC.

Un primer aspecto que vale la pena resaltar es la gran diversidad observada dentro de la región. Un indicador comúnmente utilizado para apreciar esta disparidad es la diferencia entre el PIB del país ubicado en el extremo más bajo de la escala y el PIB por habitante del país ubicado en el extremo superior. Para 2000-2006, dichos países eran Haití y Argentina y el indicador de diferencia permitía afirmar que el producto per cápita del último era 19 veces más elevado que el del primero. Además, puede verse que la diferencia entre el mínimo (Haití) y el máximo (Argentina) PIB per cápita de la región fue aumentando durante el último decenio, lo que puede interpretarse como un incremento en la heterogeneidad de los países debido al crecimiento desigual acaecido entre los noventa y la década de 2000. Así, el indicador que muestra la diferencia entre mínimo y máximo pasó de 14 a 19 en el período examinado.

Estos datos sugieren la ausencia de correlación entre la asignación de PDP y el bienestar, al menos la dimensión del bienestar capturada por este indicador. Lo antedicho se cumple tanto antes como durante la entrada en vigencia de algún PDP (Gráfico 1a), o ya con el PDP en marcha (Gráfico 1b). Ejemplos de países con PDP en extremos de la distribución son: Nicaragua, con un PIB de 806 dólares anuales per cápita, y Argentina, con un PIB de 7.549 dólares anuales; o de países sin PDP en extremos: Guatemala, con 1.402 dólares, y Venezuela, con 4.731 dólares por habitante. En un caso, Nicaragua-Argentina la diferencia es de 9 a 1; en el otro, Haití-Venezuela, de 3 a 1; es decir, los países con PDP arrojan diferencias mayores.

Otra diferencia importante es la que se puede constatar con los dos gráficos siguientes del Apéndice 3. Se muestran allí las tasas anuales de crecimiento del PIB por habitante para el período 1990-1999 (Gráfico 2a) y para el período 2000-2006 (Gráfico 2b). Más allá de la desaceleración promedio del crecimiento de los que crecieron más en la década anterior, la región en su conjunto creció más entre 2000-2006, debido al comportamiento de las naciones de más bajo crecimiento histórico que aumentaron su producto en mayor medida en ese período. Pueden apreciarse también situaciones altamente disímiles: países que crecieron a tasas muy elevadas y otros que disminuyeron su nivel de PIB per cápita durante el período. Para el período 2000-2006, puede verse en un extremo a Perú con un crecimiento anual del 3,5% y en el otro extremo a Haití con un crecimiento negativo del 1,7% anual promedio. Tampoco pueden apreciarse en este caso concordancias con la puesta en marcha de PDP. Los mismos se encuentran en naciones como El Salvador con tasas de crecimiento verdaderamente exiguas (0,7% anual promedio) y en Perú con tasas del 3,5% anual medio. El problema

también puede ser analizado desde la otra perspectiva: la ausencia de PDP en naciones con tan escaso crecimiento como Guatemala (0,8%), en contraste con Cuba, cuyas tasas de crecimiento mostraron ser más que respetables (2,7% promedio del período).

A pesar de esta gran heterogeneidad entre los niveles de producto por habitante, el orden de los países entre la década comprendida entre 1990 y 1999 y los siete años cubiertos por el período 2000-2006 no se vio alterado. Los países más pobres, intermedios y más ricos siguen ocupando sus posiciones relativas. Esto puede observarse claramente en el Gráfico 3a (Apéndice 3), donde cada punto representa a una nación en el par cartesiano definido por el PIB por habitante 1990-1999 y 2000-2006 y donde la línea de regresión ajusta casi a la perfección los datos allí volcados.

No ocurre lo mismo con el panorama que arrojan las tasas de crecimiento del producto entre esas fechas. En el Gráfico 3b (Apéndice 3) se aprecia que los países que actualmente crecen más no son los que lo hacían en el pasado, como así también que el crecimiento durante la última parte, 2000-2006, es más bajo que durante la primera, 1990-1999.

En la búsqueda de patrones que aglutinen países en torno a los PDP que se aplican en cada uno de ellos y sus niveles de PIB y de tasas de crecimiento, se encuentran algunos patrones con cierta coherencia sutilmente lógica (ver Cuadro I a continuación).

Cuadro I

Países clasificados por tipo de PDP, según PIB por habitante y tasas de crecimiento, 1990-1999 y 2000-2006

Programa (cantidad de países)	PIB por habitante (en dólares comparables)		Tasa anual de crecimiento (en %)	
	1990-1999	2000-2006	1990-1999	2000-2006
ERP (2)	703	706	-0,2	-0,3
ERP-PTC (3)	1.010	1.072	2,0	2,3
PTC (12)	3.334	3.812	1,7	1,8
Sin PDP (3)	2.972	2.983	-0,4	1,8
Total (20)	2.717	3.062	1,5	1,9

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Para resumir, se puede concluir del Cuadro I:

- Bolivia y Haití son los países con más bajo ingreso por habitante y que reciben solamente ayuda por ERP. Si bien el rendimiento de este país durante los noventa no había sido del todo satisfactorio, se aproximaba a la media de la región, pero en la década de 2000 su nivel quedó claramente por debajo del registrado para ALC.

- Los países que reciben ayuda por ERP, y que además implementaron su PTC, tienen un bajo producto por habitante, y su tasa de crecimiento fue muy baja en los períodos cubiertos por este estudio.
- Los países que tienen implementados sólo PTC cuentan con niveles relativamente elevados de bienestar material (medido por el ingreso por habitante) y su tasa de crecimiento fue moderada en ambos períodos.
- Los países que no reciben PDP tienen un PIB per cápita intermedio y registran tasas de crecimiento por debajo del promedio de la región, aunque mejoraron el rendimiento en los últimos tiempos.

Si bien entonces pareciera haber una relación entre las tasas de crecimiento y la existencia de un PDP en el país, no se puede explicar por qué países que podrían estar asistidos con un PDP, no lo tienen, y por qué naciones solamente con ERP, como Bolivia, registran tasas de crecimiento tan modestas, a juzgar por el comportamiento del resto de los países de la región. Debería indagarse la clara mejoría en el rendimiento económico en el período examinado de los países que no tienen PDP en marcha.

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

La pobreza por ingreso es una de las principales preocupaciones de los PDP. También la tasa de pobreza por ingreso, tanto en su versión hogares como personas, es mencionada en casi todos los programas como el indicador principal para monitorear los avances en la ejecución de los programas. Además, este indicador figura con un valor preciso en los ODM, lo que la ubica en el centro de las discusiones sobre el bienestar general de las poblaciones de todo el mundo.

En este estudio se ha tomado como indicador principal de la diversidad de la situación de pobreza por ingresos en ALC a la tasa de pobreza definida de la manera siguiente: porcentaje de población que vive con menos de 2 dólares por día. Los datos para evaluar la situación de la región fueron tomados del BM, organismo que, por otra parte, es uno de los principales financiadores de gran parte de los PDP que se aplican en la región.

En los gráficos 4a y 4b del Apéndice 3 se presenta la ordenación de países que surge de computar la pobreza usando la línea de 2 dólares por día en algunos países de ALC³⁸. Estas figuras difieren entre sí por

38 Los países incluidos en los gráficos son aquellos para los que se tienen datos. Las bases de datos sobre pobreza requiere por lo general la aplicación de una encuesta de hogares, lo que no se lleva a cabo en todos los países, o al menos en todos los países en el mismo momento.

la fecha de captación del dato: 1990-1999 en el Gráfico 4a y 2000-2007 en el Gráfico 4b. Para observar lo ocurrido en términos numéricos y agregar una década más al análisis (1980-1989) puede consultarse el Cuadro 1 del Apéndice 3.

Hay varios aspectos que merecen ser destacados en el análisis de la evolución y estructura actual (o más reciente) de la pobreza en la región. En primer lugar, parece ser que el nivel de pobreza se mantuvo sin cambios a lo largo del período comprendido entre los años 1980 y 2007, lo que significa que la cantidad de personas (en términos absolutos) que vive con menos de 2 dólares por día vino aumentando *vis-à-vis* con el crecimiento de la población. También se mantuvo en ese período el grado de heterogeneidad, ya sea medido por el desvío estándar, como el que surge de mirar la diferencia entre los valores máximos y mínimos de la distribución. No obstante, resulta inquietante constatar que la pobreza mínima aumentó 3 veces entre 1980 y 2007. Mientras que en 1980-1989 Argentina aparecía con una tasa del 2,2% de la población, el menor valor de 2000-2007 correspondía a Uruguay, con una tasa del 6,6%. Si se sigue la evolución de Argentina, esta pasó del 2,2% al 20,5%, un aumento de casi 10 veces de su valor original.

En lo que refiere al contexto de surgimiento de los PDP, puede observarse en el Gráfico 4a la situación imperante en términos de pobreza durante los años 1990 y 1999, dentro de cuyo período comenzaron a entrar en vigencia todos los PDP vigentes en la actualidad. Puede verse en ese gráfico que los programas se aplicaron a países completamente disímiles, a juzgar por el valor de sus tasas de pobreza: se aplicaron en Uruguay, Argentina y Chile, con tasas de pobreza del 4,9%, 10,4% y 15,2% respectivamente, y en Ecuador, Honduras y Nicaragua con tasas de pobreza mucho más elevadas: 35,7%, 51,1% y 52,9% respectivamente, pero igualmente dispersos. Otra manera de mirar un problema similar consiste en resaltar que países muy pobres como Surinam, Guatemala o Santa Lucía, con tasas de pobreza entre 34% y 53% no cuentan con PDP. A juzgar por sus tasas de pobreza, estos países son mucho más parecidos a Ecuador, Honduras o Nicaragua, que estos a Uruguay, Argentina y Chile.

Esta situación no se revierte en los ocho años siguientes, tal como permite apreciarlo el Gráfico 4b. Es decir que, independientemente de su estatus de receptor o no de un PDP, los países conservaron su situación durante esos años. Esta afirmación puede ser puesta a prueba con más precisión mirando la relación entre la posición de los países en el ordenamiento según la tasa de pobreza entre 1990-1999 y 2000-2007. Es eso lo que pretende lograr el Gráfico 5 (Apéndice 3), en el que cada punto representa a un país y donde se marcó también el nivel de ajuste de los datos a una regresión de tipo lineal. Puede verse allí que el ordenamiento

es muy parecido y que no aparecen comportamientos atípicos o inducidos por la aplicación de alguna política pública específica.

La regularidad aparece en cierta medida cuando se diferencian por tipo de programas implementados. En el Gráfico 6 (Apéndice 3) se muestra la relación entre la evolución de la pobreza para los países con datos tanto en 1990-1999 como en 2000-2007, clasificados según el tipo de PDP aplicado. Así, puede verse una gran diáspora en torno a los países que tienen algún tipo de PTC: en Argentina, la pobreza aumentó en más de 10 puntos porcentuales (pp) mientras que en Ecuador cayó en más de 10 pp. No obstante, en aquellos países que tienen una ERP y en los que a la vez se aplicó un PTC, la pobreza cayó en todos los casos: Honduras (más de 10 pp), Nicaragua (8,5 pp) y República Dominicana (1,4 pp). Luego se encuentran los casos como Bolivia, con una larga tradición en aplicación de las ERP y con aumentos en la tasa de pobreza, y los dos países en los que no se aplican este tipo de programas y que vieron disminuidos sus niveles de pobreza entre los períodos que se comparan.

Un hecho estrictamente relacionado con los niveles de pobreza por ingresos es su nivel de desigualdad económica. Por tanto, un examen de los niveles de pobreza entre países no es total si no es complementado con un análisis detallado del crecimiento, como el realizado en la primera parte de este capítulo, y con uno de desigualdad como la que se presenta a continuación. En el Apéndice 3 pueden observarse los valores que asume el índice de desigualdad de Gini para un conjunto de países para el período 1990-2007 (Cuadro 2). En la última columna de ese mismo cuadro aparecen los programas vigentes en los países que cuentan con este tipo de información relevante.

El Cuadro 2 permite constatar, primero, que la desigualdad no disminuyó en la región durante la puesta en marcha y ejecución de los PDP; esto es, en el período comprendido entre los años 1990-1999 y 2000-2007. Si bien no se realizó un análisis riguroso de la información pertinente, los datos disponibles sugieren que la media de la distribución no se movió, o aumentó levemente en la parte final del período cubierto por este estudio. Tampoco parece haberse movido la diferencia entre países reflejada en el desvío estándar o en la diferencia entre el valor máximo y el mínimo. Sí parece haber caído levemente el valor máximo, correspondiente a Brasil, en ambas fechas. El valor mínimo, por el contrario, no sólo no cayó sino que aumentó, correspondiendo a Costa Rica, en los primeros años de 1990-1999 y a Uruguay, en el tramo final. Estos tres países pusieron en marcha un PTC durante el período examinado.

En los Gráficos 7a y 7b (ambos en el Apéndice 3) se ha volcado esta información con el objeto de proporcionar al lector un vistazo de la disparidad de situaciones al interior de la región, panorama recurrente en todos los indicadores que se fueron examinando hasta el presente.

El primero cubre la información disponible para el período 1990-1999, mientras que el segundo, para el período 2000-2007. Ninguno de estos dos gráficos sugieren patrones sistemáticos de comportamiento en relación con los PDP. Guatemala es el único representante de la muestra que no tiene un PDP del tipo de los examinados aquí y aparece como un país con una desigualdad moderada-alta. Los demás países están distribuidos de una forma más azarosa que sistemática. Además, si se examinan los cambios ocurridos en el período, no parecen haberse producido grandes modificaciones de los países en ninguno de los sentidos: más o menos igualitario. El único cambio medianamente perceptible es la reducción en la desigualdad de dos de los países que emplean la estrategia conjunta consistente en la aplicación de la ERP con PTC: Nicaragua y Honduras. No obstante, al ser tan exiguas las disminuciones observadas, decir si efectivamente disminuyeron sus niveles de desigualdad o si esa reducción es simplemente producto de un problema muestral se hace sumamente complicado y comprometido.

Por lo demás, en línea con lo ya analizado, los PDP son aplicados a países con diversidad de situaciones, en este caso referidas a niveles de desigualdad de ingresos. Además, en lo concerniente a PTC, se aplican en países altamente desigualitarios como Brasil y Colombia, como en otros con baja desigualdad, como Costa Rica y Uruguay. Es probable que por la cifra de los beneficios que perciben los adjudicatarios, el impacto sea menor y en el caso de países muy poblados como Brasil o México, juegue un papel el tamaño de la población que tienda a disipar el impacto distributivo de esta política. Por lo pronto, todas estas son sólo especulaciones, mientras que la información disponible permite decir solamente que el nivel de desigualdad no parece haber sido uno de los criterios tenidos en cuenta para la puesta en marcha de los PDP y que el impacto distributivo de estos programas no parece haber alterado demasiado la situación de los países. Hay una evidencia muy tenue de caída de la desigualdad en los países que aplicaron ERP y PTC, conjuntamente.

EL MERCADO DE TRABAJO: DESOCUPACIÓN E INFORMALIDAD

El mercado de trabajo puede analizarse con indicadores que proporcionen pistas acerca del comportamiento de sus principales actores: trabajadores, empresas y gobierno. Es posible consultar entonces la tasa de actividad, como un indicador de la oferta de trabajo (comportamiento de los individuos y las familias); la tasa de empleo, como un indicador de la demanda laboral (comportamiento de las empresas); la evolución del salario mínimo, como indicador de las regulaciones (comportamiento del gobierno), etc. Otra alternativa consiste en mirar únicamente indicadores de resultados de la interacción de estos

actores: la tasa de desocupación, como el producto más palpable de la interacción de la oferta y la demanda; las remuneraciones, como un resultado del pago por la productividad y de la intervención del Estado. Queda, no obstante, una dimensión a tener en cuenta: la que alude a la calidad de los empleos, y cuyo indicador más directo y disponible es la informalidad laboral, entendida en este caso como el empleo en el sector de baja productividad y remuneraciones.

En el Gráfico 8 (Apéndice 3) se presenta la evolución del desempleo en la región en un período lo suficientemente extenso como para captar las tendencias de largo plazo. Así, puede constatarse que el desempleo en ALC tiene un nivel promedio histórico que supera el 9% (9,3%) con fluctuaciones coyunturales que lo ubicaron cuatro puntos por debajo (5%) o cuatro puntos por arriba de dicho valor (13%), durante los años cubiertos por los datos (1980-2008). Las tendencias más generales pueden ser resumidas en las líneas siguientes:

- Un importante aumento de la desocupación en la primera mitad de los ochenta –provocado quizá y en buena medida por la desaceleración del crecimiento de la región que tuvo lugar en esta década–.
- Una posterior caída en la segunda mitad de los ochenta.
- Un fuerte y prolongado aumento desde principios de la década del noventa y hasta bien entrada la década de 2000 (2002 aproximadamente) –probablemente coincidente con la ola de privatizaciones y aplicación de los programas de ajuste estructural en la región–.
- Fuerte retracción de la desocupación desde 2002 en adelante –probablemente coincidente con la recuperación de la economía mundial que tuvo lugar en esos años–.

Estas tendencias o hechos estilizados deben complementarse con la visión, también de largo aliento, de las disparidades observadas al interior de ALC. En el Gráfico 8 se muestra también la evolución del desvío estándar de la tasa de desocupación en el período 1980-2008. Nótese que salvo por el pico de principios de la década de 2000, las diferencias internacionales de desempleo vinieron disminuyendo ostensiblemente desde 1993 aproximadamente. Esto significa que la dificultad de inserción en el mercado laboral se fue haciendo cada vez más homogénea en toda la región.

En el Gráfico 9 (Apéndice 3) se reporta este mismo indicador pero clasificando a los países según el tipo de PDP puesto en marcha en cada uno de ellos. Puede observarse, entre tantas otras cosas, que cuando los PDP comenzaron a aplicarse (a mediados de los noventa), las dificultades mayores de inserción en el mercado laboral se registraban en

los países en los que dichos programas nunca llegaron a aplicarse (sin PDP). En orden de importancia le seguían en ese momento: los países en los que se aplicaron ERP (y en los que luego se aplicaron también PTC), todos los otros, cuyo rasgo común es haber aplicado un PTC, y Bolivia (como representante de los países en los que se aplicó solamente una ERP). Puede verse en el gráfico ya aludido que, independientemente del tipo de programa aplicado, las tasas de desocupación descendieron, como se lo había analizado ya para la región en su conjunto.

Es interesante notar que la desocupación cayó más en aquellos países que no aplicaron los PDP, al menos de la manera en que se los consideró en este estudio (ERP+PTC). En las naciones en las que se aplicaron ambos tipos de PDP, la tasa de desocupación cayó de manera monótona y sistemática, aunque aún se sitúa en niveles altos a juzgar por el promedio regional. En la mayoría, esto es, en los que aplicaron PTC, la desocupación comenzó a caer recién en el quinquenio 2000-2004, coincidente con la recuperación económica global del período reciente.

Otro panorama interesante surge al mirar las cifras relacionadas con la extensión del empleo informal en la región. En el Cuadro 3 (Apéndice 3) se reportan los valores ordenados por períodos para el tramo temporal 1990-2007. El cuadro permite apreciar que la informalidad no ha disminuido con el tiempo y que, muy por el contrario, hay evidencias de cierta persistencia en niveles elevados y muy marcada en algunos países. Las tasas de informalidad son muy diversas entre países, no detectándose tampoco algún patrón que permita relacionar este fenómeno con la implementación de PDP. Por ejemplo, hay PTC en países con muy baja informalidad como Chile y en otros con un nivel comparativamente elevado de informalidad como Paraguay. Por su parte, las economías en las que se aplican las ERP tienen niveles igualmente diversos de informalidad y en ninguno de los DELP se menciona esa limitación para la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza.

Bolivia es el país que lidera el *ranking* de las naciones de ALC ordenadas por el nivel de informalidad laboral. Es altamente probable que en ese país, que en la clasificación del BM y del FMI aparece como uno de los PPAAE, la situación de pobreza por ingresos esté vinculada estrechamente con la situación de informalidad laboral. Sin embargo, este aspecto no aparece mencionado en el DELP de ese país ni tampoco se observa que haya mejorado la situación durante los últimos años. Por su parte, todos los PTC postulan la reducción de la pobreza en el largo plazo apostando a la inserción de la población en el mercado laboral en calidad de ocupados. Si hoy se produjera dicha incorporación en más de la mitad de los casos, con PTC en marcha, dicha incorporación se produciría en ocupaciones de baja productividad e ingresos.

APÉNDICE 3

Cuadro 1

Algunos países de ALC. Tasas de pobreza, fechas seleccionadas (en %)

País	1980-1989	1990-1999	2000-2007
Argentina	2,2	10,4	20,5
Bolivia	s/d	34,7	38,8
Brasil	37,3	30,4	25,5
Chile	31,5	15,2	8,5
Colombia	29,4	31,2	35,0
Costa Rica	36,4	21,5	15,1
Ecuador	29,2	35,7	25,3
El Salvador	31,1	33,9	29,2
Guatemala	70,7	38,4	35,5
Guyana	s/d	24,2	s/d
Haití	s/d	s/d	79,1
Honduras	33,6	51,1	40,3
Jamaica	21,1	16,6	13,4
México	30,7	23,4	15,0
Nicaragua	s/d	52,9	44,4
Panamá	24,5	25,9	24,3
Paraguay	s/d	30,5	26,3
Perú	9,5	20,7	27,8
República Dominicana	37,7	22,2	20,8
Santa Lucía	s/d	52,5	s/d
Surinam	s/d	34,3	s/d
Trinidad y Tobago	13,5	20,7	s/d
Uruguay	4,1	4,9	6,6
Venezuela	20,5	28,2	27,5
Promedio	27,2	28,7	27,9
Desvío estándar	15,9	12,5	15,9
Máximo	70,7	52,9	79,1
Mínimo	2,2	4,9	6,6

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial <www.worldbank.org>.

Cuadro 2
Algunos países de ALC. Coeficiente de Gini y PDP aplicado, fechas seleccionadas

País	1990-1999	2000-2007	PDP aplicado
Argentina	0,523	0,539	PTC
Bolivia	0,517	0,526	ERP
Brasil	0,617	0,604	PTC
Chile	0,543	0,539	PTC
Colombia	0,573	0,582	PTC
Costa Rica	0,434	0,467	PTC
Ecuador	0,484	0,510	PTC
El Salvador	0,465	0,466	PTC
Guatemala	0,525	0,535	Sin PDP
Honduras	0,535	0,517	ERP-PTC
México	0,509	0,488	PTC
Nicaragua	0,550	0,530	ERP-PTC
Panamá	0,527	0,494	PTC
Paraguay	0,479	0,498	PTC
Perú	0,485	0,468	PTC
República Dominicana	s/d	0,569	ERP-PTC
Uruguay	0,454	0,457	PTC
Venezuela	0,464	s/d	Sin PDP
Promedio	0,511	0,517	
Desvío estándar	0,047	0,042	
Máximo	0,617	0,604	
Mínimo	0,434	0,457	

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Cuadro 3
Algunos países de ALC. Trabajadores ocupados en empleos de baja productividad, fechas seleccionadas (en %)

País	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2007
Argentina	43,7	41,9	42,0	41,1
Bolivia	64,3	64,9	68,8	62,5
Brasil	47,4	47,1	44,9	42,6
Chile	36,8	34,4	31,8	30,7

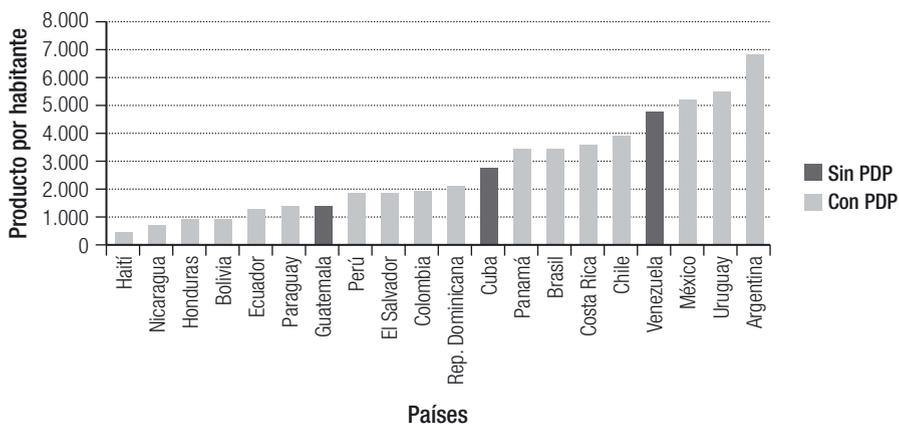
Cuadro 3 - [continuación]

País	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2007
Costa Rica	37,4	40,6	39,6	39,1
Ecuador	55,5	56,5	57,5	57,7
El Salvador	s/d	51,9	54,6	s/d
Guatemala	s/d	64,4	57,7	58,1
Honduras	51,6	54,8	58,1	43,6
México	s/d	43,8	46,4	44,3
Nicaragua	49,3	60,7	59,8	58,4
Panamá	32,2	33,9	38,9	39,0
Paraguay	58,3	61,1	63,6	60,7
Perú	s/d	63,5	64,0	s/d
República Dominicana	s/d		51,2	49,4
Uruguay	38,5	42,0	45,5	44,1
Venezuela	42,4	51,0	55,7	51,2
Promedio	46,2	50,7	51,6	48,2
Desvío estándar	9,4	10,2	10,0	9,5
Máximo	64,3	64,9	68,8	62,5
Mínimo	32,2	33,9	31,8	30,7

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 1a

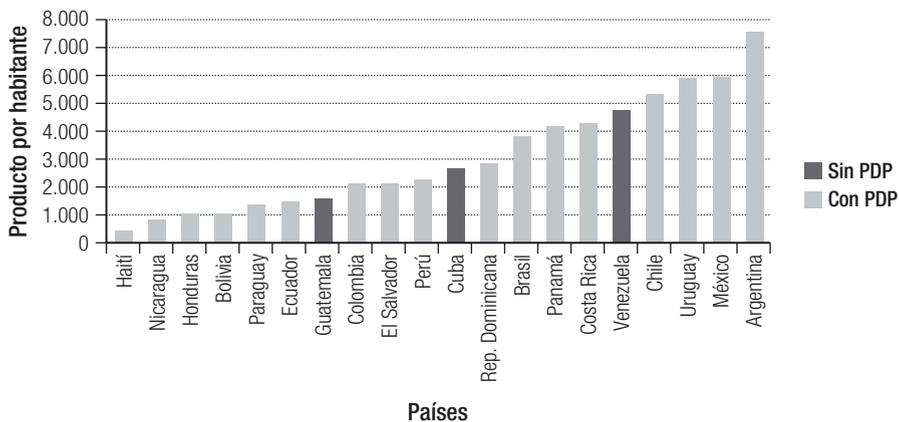
Algunos países de ALC. PIB. Dólares promedio 1990-1999, según se hayan puesto en marcha PDP



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 1b

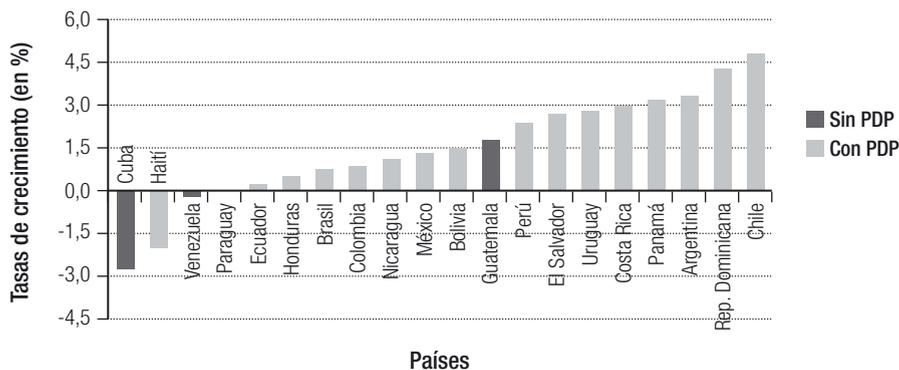
Algunos países de ALC. PIB. Dólares promedio 2000-2006, según se hayan puesto en marcha PDP



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 2a

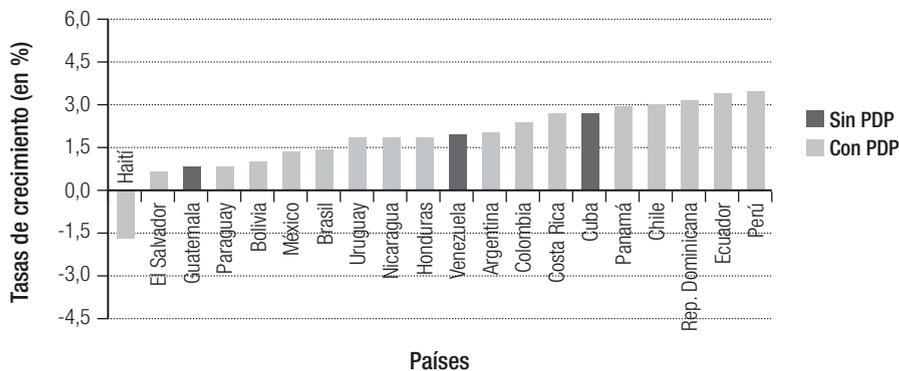
Algunos países de ALC. Tasa anual de crecimiento del PIB por habitante, promedio 1990-1999, según se hayan puesto en marcha PDP



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 2b

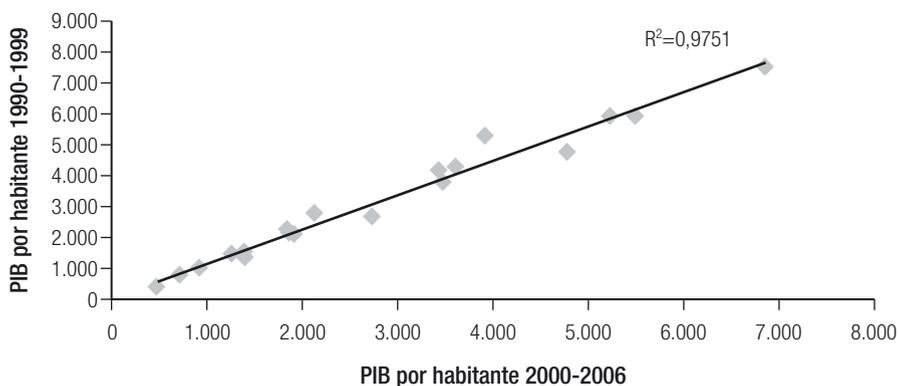
Algunos países de ALC. Tasa anual de crecimiento del PIB por habitante, promedio 2000-2006, según se hayan puesto en marcha PDP



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 3a

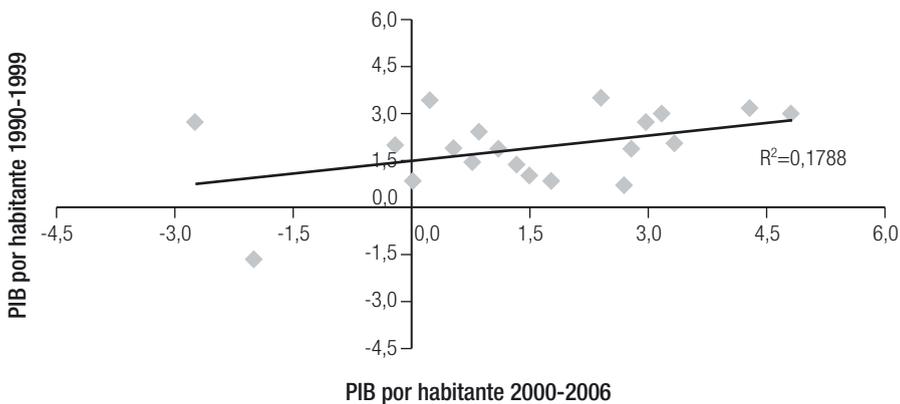
Algunos países de ALC. Relación entre los PIB por habitante, promedios 1990-1999 y 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 3b

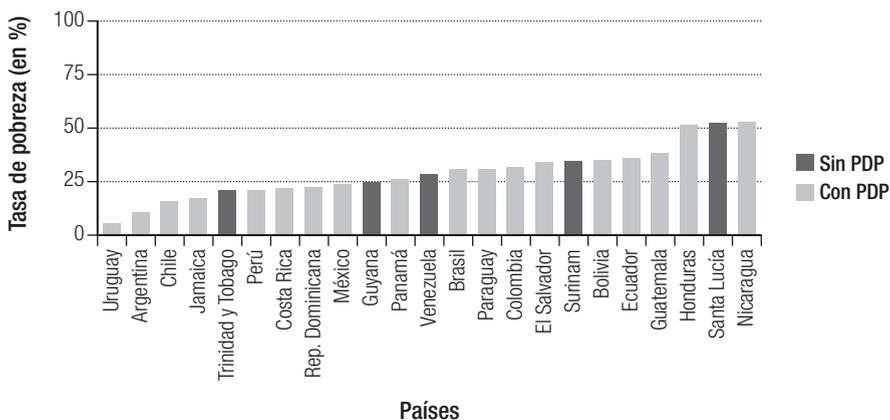
Algunos países de ALC. Relación entre las tasas anuales de crecimiento del PIB por habitante, promedios 1990-1999 y 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 4a

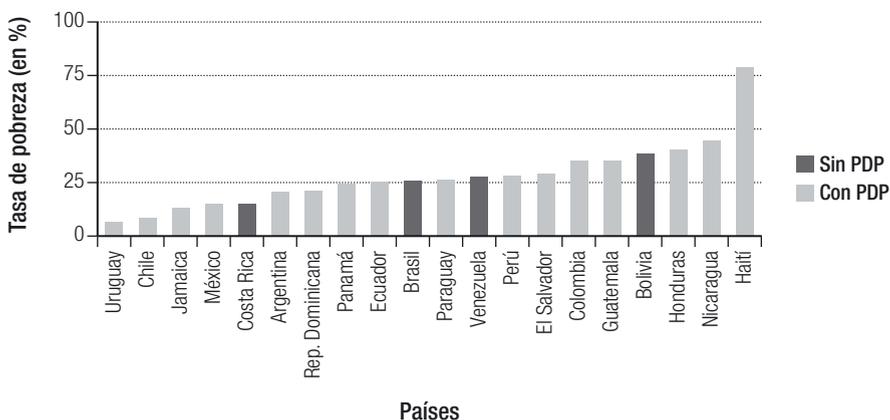
Algunos países de ALC. Porcentaje de población que vive con menos de 2 dólares por día, 1990-1999, según esté en marcha o no un PDP



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 3).

Gráfico 4b

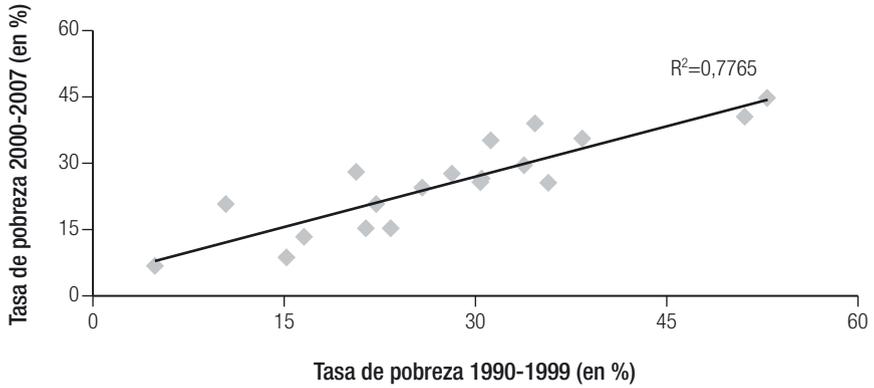
Algunos países de ALC. Porcentaje de población que vive con menos de 2 dólares por día, 2000-2007, según esté en marcha un PDP



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 3).

Gráfico 5

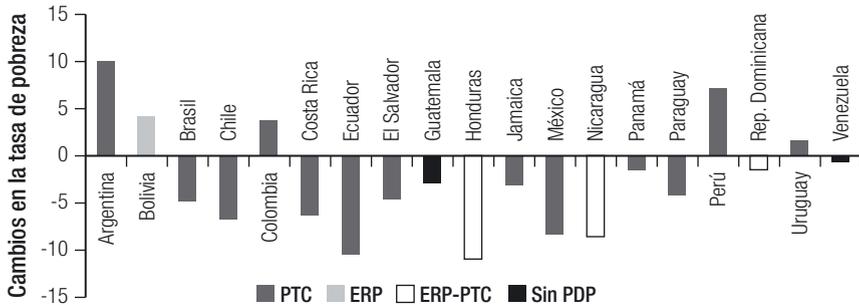
Algunos países de ALC. Relación entre las tasas de pobreza registradas, 1990-1999 y 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 3).

Gráfico 6

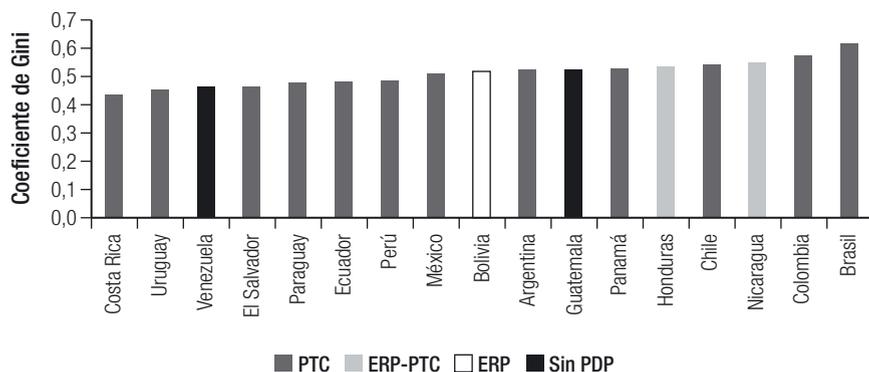
Algunos países de ALC. Cambios en la tasa de pobreza en puntos porcentuales, 1990-1999 y 2000-2007, según el tipo de PDP implementado



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 3).

Gráfico 7a

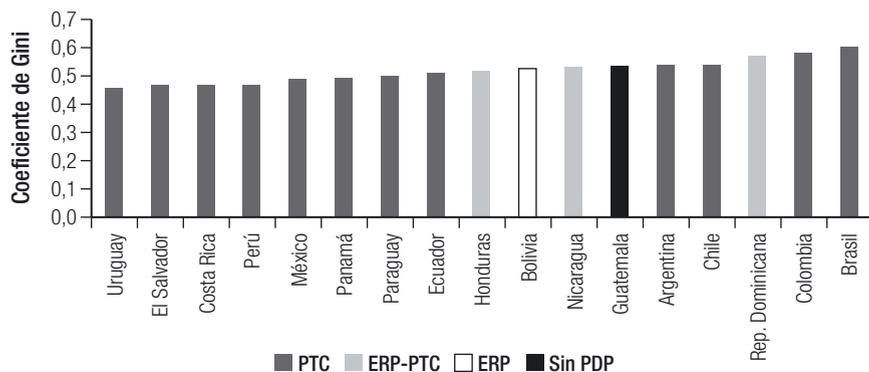
Algunos países de ALC. Coeficiente de Gini, 1990-1999, según tipo de PDP aplicado



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2 (Apéndice 3).

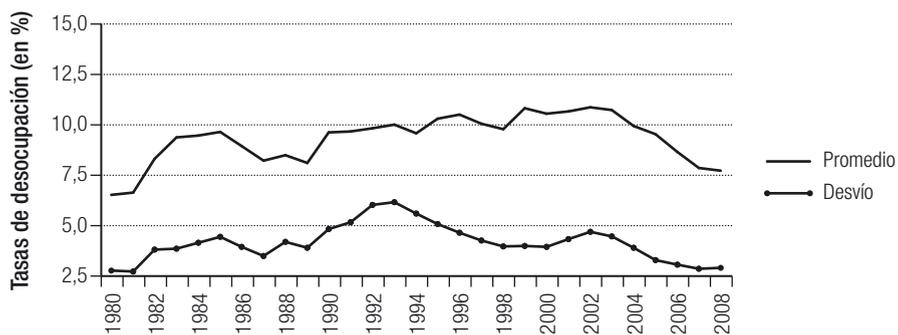
Gráfico 7b

Algunos países de ALC. Coeficiente de Gini, 2000-2007, según tipo de PDP aplicado



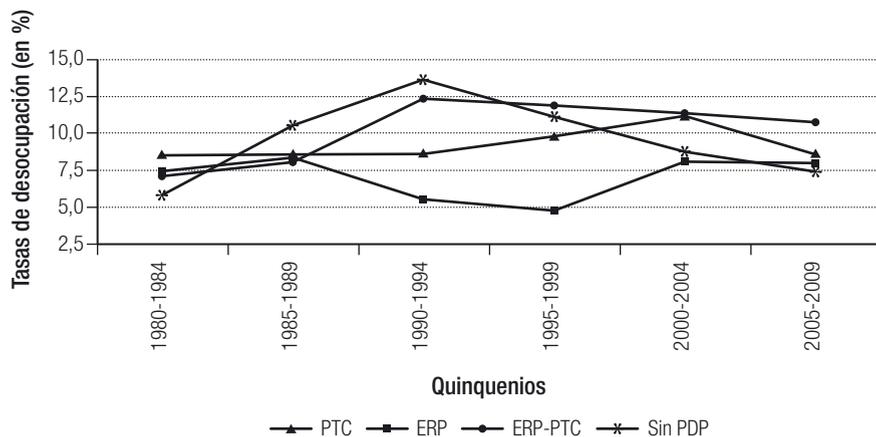
Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2 (Apéndice 3).

Gráfico 8
ALC. Evolución del desempleo, 1980-2008



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

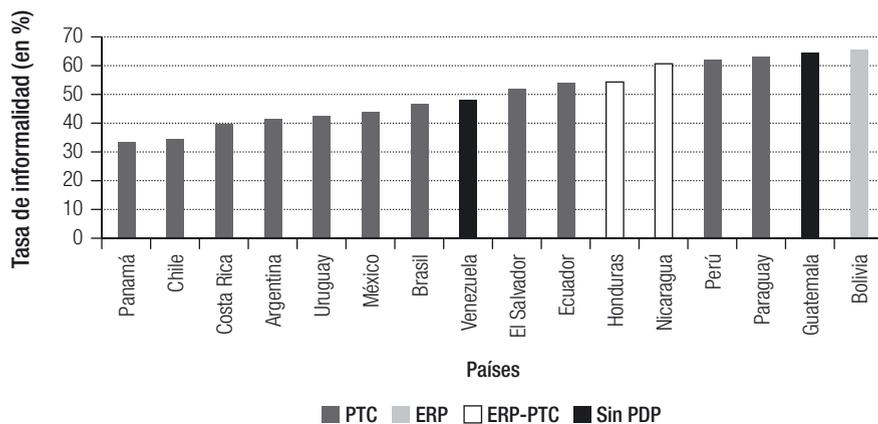
Gráfico 9
Algunos países de ALC. Evolución del desempleo según tipo de PDP puesto en marcha en cada país. Tasas quinquenales de desocupación



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 10a

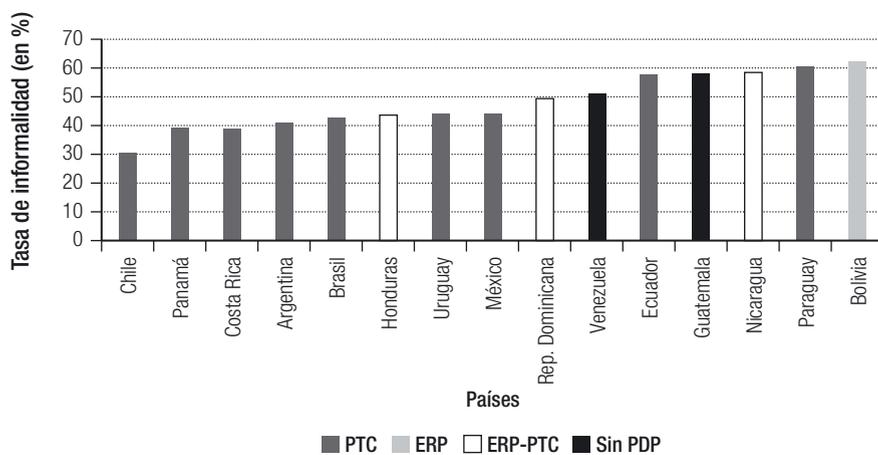
Algunos países de ALC. Tasa de informalidad (trabajadores en empleos de baja productividad) 2000-2004, según tipo de PDP aplicados



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 3 (Apéndice 3).

Gráfico 10b

Algunos países de ALC. Tasa de informalidad (trabajadores en empleos de baja productividad) 2005-2007, según tipo de PDP aplicados



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 3 (Apéndice 3).

Capítulo VI

LOS SECTORES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EN ESTE CAPÍTULO se describen algunas características de los sectores sociales para aquellos países de ALC que cuentan con datos suficientes. La denominación “sectores sociales” incluye las áreas de educación, salud y nutrición, las que son abordadas por prácticamente todos los programas focalizados de combate a la pobreza (PDP). Particularmente, como se vio en los capítulos anteriores, los PTC apuntan a fortalecer la acumulación de capital humano en educación, salud y nutrición, mientras que las ERP apuntan a un conjunto más diverso de cuestiones económicas, sociales y productivas.

El presente capítulo se ha ordenado de manera tal de permitir al lector observar las diferencias entre los países, su relación con la vigencia en el país de uno o más PDP, y localizar los hechos estilizados correspondientes a cada sector. Se han incluido las comparaciones temporales posibles dada la información disponible en las bases de datos analizadas. Así, el primer apartado se ocupa de la educación, y en los siguientes, de la salud y la nutrición. Finalmente, se comentan apretadamente las conclusiones generales que emergen de los análisis realizados para cada sector en particular.

EDUCACIÓN

Para el análisis de este sector se toman en cuenta dos dimensiones básicas y muy comprensivas: la cantidad y la calidad. Diversos indicadores de ambas dimensiones pueden ser consultados. Dentro de los primeros, se examinará con particular detalle la tasa neta de matriculación (TNM) y la asistencia a la escuela. Para abordar la dimensión calidad se usará el indicador “cantidad de alumnos por docente”. Muchos de estos indicadores pueden ser abiertos por categorías diversas (residencia rural/urbana del hogar, género, etcétera), no obstante lo cual se tomará aquí solamente los datos más agregados para mostrar la diversidad regional de situaciones y se referirán sólo al nivel primario de enseñanza que es al que apuntan la mayor parte de los PDP.

LA MATRICULACIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO

En el Gráfico 1 (Apéndice 4) se muestra la TNM primaria para ambos sexos para un conjunto de países de la región para el período cubierto entre los años 2000 y 2007. Puede observarse allí la gran diversidad de situaciones: con un nivel muy bajo de matriculación están Islas Turcos y Caicos; con el nivel más elevado se encuentra Argentina. Así, mientras que en el primer país alrededor de un 20% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria no lo hace, en Argentina dicho porcentaje asciende a 1,4%. En este último país puede decirse que la casi totalidad de los niños asiste a la escuela, dado que este 1,4% puede estar explicado por diversas razones ajenas quizá a la posibilidad de retención del propio sistema educativo.

Entre estos extremos se aprecia una diversidad de situaciones. En el Cuadro II los países fueron agrupados arbitrariamente, en tres niveles de matriculación: bajo, con menos del 90% de niños que asisten; medio, del 90 al 95%; y alto, 95% o más. El primer grupo incluye 8 países de los cuales 5 (un poco más de la mitad) tienen algún PDP: Granada y Dominica sólo con ERP, Colombia sólo con PTC, y Nicaragua y República Dominicana con ERP y PTC. El segundo grupo está conformado por 14 países de los cuales también 5 (un poco más de un tercio) tienen algún PDP: Bolivia sólo con ERP; Brasil, El Salvador y Paraguay sólo con PTC; y Honduras con ambos tipos de programas. Por último, el grupo con matriculación alta está compuesto por 12 países, 6 de los cuales (la mitad) tienen algún PDP: Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay, todos PTC.

Cuadro II
PDP por países según matriculación primaria

Matriculación	Total	ERP	PTC	ERP-PTC	Proporción
Baja	8	2	1	2	$5/8 = 0,625$
Media	14	1	4	1	$6/14 = 0,429$
Alta	12	0	6	0	$6/12 = 0,500$
Total	34	3	11	3	$17/34 = 0,500$

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 4).

Como puede verse en el Cuadro II, de los países analizados una proporción de 0,500 tiene algún PDP. En el primer grupo, de bajo nivel educativo, dicha proporción asciende a 0,625; en el segundo grupos cae a 0,429 y en el tercero, a 0,500. Desde esta perspectiva habría una suave correlación entre la existencia de un PDP y la pobreza, por educación en este caso. No obstante, los programas están distribuidos a lo largo del continuo de países, encontrándose algunos con una matriculación muy baja, como Islas Turcos y Caicos o Granada sin PDP, y países con alta matriculación, como Argentina, con programas verdaderamente importantes, como el PFIS. Además, como pudo observarse, se aplican diseños análogos o idénticos a situaciones completamente dispares, como por ejemplo el PTC de Colombia con una matriculación del 88% y Argentina con una matriculación del 99%; o bien República Dominicana con el 84% y Bolivia con el 95%.

Otra correlación posible pero más de corte cualitativo es la que existe entre los tipos de PDP y el nivel educativo medido por la matriculación neta. Obsérvese que las ERP están presentes en las naciones con menor nivel educativo, mientras que los PTC aparecen en países con niveles educativos medio y alto. Además, es más frecuente encontrar combinaciones ERP-PTC en los países más pobres por educación, que en los menos pobres.

En cuanto a la evolución temporal, puede verse también una fuerte disparidad entre las naciones examinadas. En términos muy generales, puede decirse que todas mejoraron notoriamente desde 1970 en adelante³⁹. En el Cuadro 2 (Apéndice 4) puede observarse cómo fueron evolucionando los países a lo largo de las décadas examinadas. La característica central de este proceso es que la dispersión de las mejoras va siendo cada vez mayor, al menos a juzgar por el desvío de los valores promedio (última fila del cuadro mencionado).

39 No se cuenta con datos anteriores a 1970, al menos para este indicador.

En el Gráfico 2 (Apéndice 4) se muestran los cambios en el rendimiento⁴⁰ de los países entre las dos últimas décadas: 1990-1999 (promedio) y 2000-2007 (promedio). Puede verse allí la gran diversidad de situaciones. Desde países con un rendimiento de tipo negativo, la tasa neta de escolaridad cayó, como por ejemplo Granada y Dominica, a aquellos otros con un rendimiento muy satisfactorio, como por ejemplo El Salvador y Guatemala. El Cuadro III surgió como una necesidad de relacionar estos cambios con la vigencia o puesta en marcha de algún tipo de PDP. Los países fueron agrupados entonces de acuerdo al rendimiento educativo (cambios en la TNM) según el siguiente esquema: rendimiento bajo, cambio negativo de la TNM; rendimiento medio-bajo, entre 0 y 4,99 puntos porcentuales (pp) de mejora; medio-alto, entre 5 y 9,99 pp; y alto, más de 10 pp de aumento en la TNM.

Cuadro III
PDP por países según cambios en el nivel educativo, 1990-2000

Rendimiento	Total	ERP	PTC	ERP-PTC	Proporción
Bajo	10	2	2	0	4/10 = 0,400
Medio-bajo	8	1	3	1	5/8 = 0,625
Medio-alto	9	0	5	2	7/12 = 0,583
Alto	3	0	0	0	0
Total	30	3	10	3	16/30 = 0,533

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2 (Apéndice 4).

En el Cuadro III puede observarse que los países que implementaron PDP tuvieron rendimiento educativo catalogado como bajo o medio-bajo. Es más, como surge de la última columna de este cuadro, de 16 países con PDP, 9 tuvieron rendimiento poco satisfactorio a lo largo de la década, en términos de matriculación. Una mirada un tanto diferente del mismo problema: los países que tuvieron mejor rendimiento en término de progresos de sus tasas de matriculación, no tuvieron PDP. Las preguntas que surgen son muchas: ¿Qué pasó con el funcionamiento de los PDP? ¿Hubo problemas de focalización? ¿Quizá la situación hubiese sido peor de no haberse implementado? ¿Quizá se implementaron en los países que lo necesitaban menos? Pero entre todas esas preguntas se impone la siguiente: ¿Quizá los PDP trataron como iguales a países completamente distintos en lo que refiere al nivel educativo?

40 Se entiende por rendimiento el aumento de la tasa de matriculación.

LA CANTIDAD DE ALUMNOS POR MAESTROS EN EL NIVEL PRIMARIO

Antes del análisis propiamente dicho, conviene realizar algunas advertencias preliminares. El indicador “alumnos por maestro” funciona en el sentido opuesto al del resto de los indicadores examinados hasta aquí en el tema educativo. Es decir, cuanto más bajo sea el valor del indicador, mejor estará el país en términos educativos. Esto puede ser entendido porque los maestros tienen una menor cantidad de niños que atender y, por tanto, puede esperarse que cada niño reciba una atención más personalizada que en los cursos más numerosos. Obviamente, se descartan aquí las economías externas de salas de clase más numerosas. El rendimiento escolar parece tener una forma de “U” más que linealidad en el comportamiento. Por otra parte, si bien la cantidad de niños por maestro es un indicador posible de calidad educativa, puede considerársele también como un indicador de oferta de servicios educativos.

El Cuadro 3 (Apéndice 4) contiene información acerca del indicador mencionado para un conjunto de países de América Latina. Lo que puede verse es que a nivel agregado, la región viene mejorando ostensiblemente desde la década del setenta y hasta la fecha de redacción de este informe. Mientras que en aquella década se registraba casi 32 alumnos por maestro, en lo que va de la presente década (2000-2008), la cifra cayó a 24 alumnos por maestro. También, y esto es muy importante, disminuyó la dispersión entre las naciones incluidas en la comparación. En el Cuadro 3 se muestra el desvío estándar de la distribución como un indicador de dicha dispersión. Este desvío pasó de 8,3 en la década del setenta a 6,5 en la presente década. Pero estas tendencias de largo alcance no deben hacer perder de vista las fuertes disparidades que se observan en la región, con países como Cuba con 10 alumnos por maestro y El Salvador con 43 alumnos por maestro. Las distancias son verdaderamente sorprendentes.

Es necesario entonces preguntarse por qué esta situación no está presente tampoco en los PDP. Como puede observarse en el Gráfico 3 (Apéndice 4), los países que cuentan con algún tipo de PDP están mayoritariamente agrupados en los que tienen a la vez una cantidad de alumnos por maestro superior a la media. Claro que la información que permitió construir el gráfico no puede decir demasiado acerca de la causalidad de la relación. Lo cierto es que existe un amplio rango de países clasificados por este indicador que reciben algún tipo de PDP. Por ejemplo, en un extremo está Argentina con 17 alumnos por maestro y El Salvador con 43 alumnos por maestro. Obviamente, la prioridad para la aplicación del PDP al menos en lo que respecta a la cantidad de servicios educativos por niño es muy diferente entre uno u otro país.

Los cambios ocurridos a lo largo de las décadas están documentados en las cifras que aparecen en el Cuadro 4 (Apéndice 4) y en el

Gráfico 4 (Apéndice 4). Obsérvese que la evolución del indicador examinado parece operar con independencia de la existencia o no de un PDP. Hay países con PDP que evolucionaron muy favorablemente, como por ejemplo República Dominicana, y otros que lo hicieron muy desfavorablemente, como El Salvador. Asimismo, hay países en los que no está vigente ningún PDP y que, sin embargo, tuvieron un comportamiento temporal satisfactorio en este indicador, como por ejemplo, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Sí llama la atención que los países que se encuentran agrupados en el extremo inferior del gráfico cuentan con una ERP, mientras que los que están ubicados en el extremo superior tienen mayoritariamente un PTC. Esto probablemente tenga que ver con el tipo de inversión promovido por uno u otro PDP. Así, las ERP, al plantear inversiones en distintos frentes, quizá generaron inversiones en infraestructura y en formación docente y que eso haya impactado positivamente sobre el número de niños atendido por cada maestro. Por otra parte, los PTC, mucho más centrados en el niño y su familia, es probable que hayan propiciado más la asistencia a la escuela, alterando en un sentido no favorable la relación entre alumnos y maestros. La exploración de estas hipótesis requerirían datos más precisos que no están disponibles a escala internacional. Puede ocurrir que los países cuenten con esa información, resultando muy interesante explorar a fondo estas ideas. Los indicadores mencionados y analizados aquí son una simple guía para desbrozar una realidad social muy compleja.

SALUD

Una posibilidad para el análisis de la salud es examinar un indicador de deficiencia, como puede ser la mortalidad infantil o la mortalidad materna. Otra posibilidad es centrar la atención en algún indicador de inmunización, que es un aspecto central para los PDP, en especial los PTC. Una tercera alternativa es seguir la evolución y examinar la estructura actual de algún indicador de nutrición, como la incidencia del bajo peso al nacer, o el porcentaje de población desnutrida.

En el Gráfico 5 (Apéndice 4) se muestra la tasa de mortalidad infantil de los países de ALC que en 2005 reportaron ese indicador de salud. Surgen del gráfico al menos dos comentarios de suma importancia. Por un lado (y nuevamente), la gran diversidad de situaciones dentro de la región. Aquí se ubican países como Cuba y Chile con tasas muy por debajo del 10 por mil; por otro lado, naciones como Bolivia y Haití con niveles superiores al 50 por mil. Pero lo sustantivo para el asunto del que se ocupa el presente informe está relacionado con la vigencia o no de un PDP en los países y la correlación que puede establecerse, al menos a simple vista, con el nivel de mortalidad infantil observado. El

gráfico permite afirmar que los PDP están dispersos a lo largo de toda la distribución, no habiendo concentración en ninguno de los extremos ni el intermedio de la misma. Así, se encuentran países con muy baja mortalidad infantil como Chile, con un PTC vigente muy importante; por otro lado, países con una muy alta mortalidad infantil, como Haití, sin PDP. También puede apreciarse que países como Dominica y Bolivia son objetos de aplicación de ERP con tasas tan disímiles como del 10 y el 52 por mil, respectivamente; o bien naciones como Chile y República Dominicana, en las que se aplican PTC con idénticos diseños y con tasas del 8 y del 32 por mil, respectivamente.

Claro que, como puede verse tanto en el Cuadro 5 como en el Gráfico 6 (ambos en el Apéndice 4), la heterogeneidad en el terreno de la salud se ha reducido con el paso del tiempo. Mientras que en 1960 la dispersión medida por el desvío estándar ascendía a 36,6, en 2005 había descendido al 12,3. Por otra parte, la brecha de tasas de mortalidad infantil entre el país en peor situación y el mejor situado en la distribución se redujo ostensiblemente, pasando de 117 puntos por mil (ppm) a 57 ppm (Gráfico 6)⁴¹. Cuba era y sigue siendo el país con mortalidad infantil más baja de la región, mientras que en 1960 era Perú el que registraba el nivel más elevado, en 2005 lo detentaba Haití.

Durante la década de 2000, los países que aplicaron algún tipo de PDP vieron reducida su mortalidad infantil en mayor medida (4,2 ppm) que los países en los que no se aplicaron dichos programas (2,7 ppm). No obstante, entre estos últimos, hay una variedad de situaciones: por ejemplo, Uruguay que, a pesar de la vigencia de un PTC, redujo en 2 ppm su tasa, y Guatemala que sin ningún tipo de PTC lo hizo en 7 ppm. El Gráfico 7 (Apéndice 4) indaga sobre la siguiente cuestión: ¿la caída que se observó en la primera mitad de la década de 2000 está relacionada de alguna manera con la caída que venía comportando la tasa antes? Puede observarse que este es precisamente el caso, pero lo que muestra el gráfico es aún más interesante: el ajuste en los países que no aplicaron PDP es mucho más fuerte que el registrado en países en los que sí aplicaron PDP, lo que es una evidencia, si bien muy débil, de que los PDP provocaron mayor diversidad de situaciones hacia mediados de la década de 2000.

En lo atinente a la inmunización, la historia no es muy diferente a la examinada con la mortalidad infantil. En el Cuadro 6 (Apéndice 4) se muestra el porcentaje de niños vacunados contra el sarampión, entre el

⁴¹ Estas cifras surgen de restar el valor máximo del mínimo. Ejemplo: en 1960, la tasa de mortalidad infantil máxima era de 157 defunciones por cada mil nacimientos y la mínima de 40 defunciones por cada mil nacimientos. La diferencia era de 117 puntos por mil.

quinquenio 1990-1994 y 2006, último dato disponible. Como tendencia general de largo plazo puede verse que este indicador fue aumentando su nivel, a juzgar por lo ocurrido en la región en su conjunto. También se aprecia una caída, aunque leve, de la dispersión entre países, debida, principalmente, al aumento del porcentaje de niños inmunizados en los valores más bajos de la distribución. Así es que los que se encontraban antes en una situación desfavorable son los que funcionaron mejor a lo largo de su vida.

Pero al evaluar los cambios ocurridos en el indicador examinado se ha construido el Gráfico 8 (Apéndice 4) en el que se muestra el grado de asociación entre dichos cambios.

NUTRICIÓN

La nutrición es uno de los factores fundamentales determinante de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Un indicador del estado nutricional de la población es el que se muestra en el Gráfico 9 (Apéndice 4): el porcentaje de niños con bajo peso al nacer. Como esta cifra no es fácil de conseguir para todos los países, se han adoptado los datos del PNUD, que abarcan un período muy extenso delimitado por los años 1996 y 2004. Igualmente, por muy escaso y defectuoso, el dato alcanza para abarcar la enorme disimilitud de situaciones en ALC en lo que refiere a nutrición infantil. Se encuentran países con muy baja incidencia de bajo peso como Chile, y países que tienen una proporción muy elevada de niños con bajo peso al nacer, como Haití o Trinidad y Tobago.

También es diversa la manera en que se encuentran distribuidos los PDP a lo largo de la geografía de la región. En un extremo está Chile, con una bajísima incidencia relativa del bajo peso al nacer, y que cuenta con un PDP, y en el otro extremo países con una incidencia muy elevada que no tienen programas de esta naturaleza, como es el caso de Haití y Trinidad y Tobago. Esta distribución de programas sigue el patrón encontrado en los casos de educación y salud, en los que no sólo no se aprecia una correlación entre niveles de déficit en la variable focal (en este caso los niveles de nutrición) e intervenciones de los PDP, sino también idéntico tratamiento para situaciones completamente disímiles, como por ejemplo Argentina, con una incidencia del 7% de bajo peso al nacer, y Ecuador con un 16% de incidencia y con un PTC con iguales objetivos que Argentina.

Consideraciones análogas pueden hacerse de los cambios registrados entre principios de la década de 1990 y principios de la década de 2000 (Gráfico 10, Apéndice 4). Así, el Programa Juntos, en Perú, comienza a funcionar en 2005, en el país que había registrado los mejores progresos en materia de nutrición de la región, al menos a juzgar

por los datos disponibles. Por el contrario, países como Venezuela y Guatemala, que tuvieron el peor rendimiento a lo largo de la década cubierta por los datos, no recibieron programas de este tipo orientados a la mejora en la nutrición de la población.

APÉNDICE 4

Cuadro 1

Tasa neta de matriculación (TNM), 2000-2007 y vigencia de algún PDP (en %)

País	Referencia	TNM	PDP
Islas Turcos y Caicos	ITC	80,0	Sin PDP
Granada	GRA	82,8	ERP
República Dominicana	RDO	83,9	ERP-PTC
Nicaragua	NIC	86,1	ERP-PTC
Dominica	DOM	86,2	ERP
Trinidad y Tobago	TYT	86,4	Sin PDP
Bahamas	BAH	87,6	Sin PDP
Colombia	COL	88,3	PTC
Jamaica	JAM	90,0	Sin PDP
Venezuela	VEN	91,4	Sin PDP
Guatemala	GUA	91,5	Sin PDP
San Vicente y las Granadinas	SVG	91,9	Sin PDP
Anguila	ANG	92,1	Sin PDP
El Salvador	ESA	92,4	PTC
Brasil	BRA	93,1	PTC
Honduras	HON	93,3	ERP-PTC
Islas Vírgenes Británicas	IVB	93,6	Sin PDP
Surinam	SUR	93,7	Sin PDP
Paraguay	PAR	94,1	PTC
Barbados	BAR	94,6	Sin PDP
Saint Kitts y Nevis	SKN	94,7	Sin PDP
Bolivia	BOL	94,9	ERP
Belize	BEL	96,0	Sin PDP
Antillas Neerlandesas	ANT	96,5	Sin PDP
Montserrat	MON	96,6	Sin PDP
Perú	PER	97,0	PTC
Aruba	ARU	97,3	Sin PDP
Ecuador	ECU	97,4	PTC
Cuba	CUB	97,6	Sin PDP
México	MEX	97,6	PTC
Santa Lucía	SLU	97,7	Sin PDP

Cuadro 1 - [continuación]

País	Referencia	TNM	PDP
Panamá	PAN	98,3	PTC
Uruguay	URU	98,6	PTC
Argentina	ARG	98,6	PTC

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Cuadro 2

ALC. Cambios en la TNM (en puntos porcentuales)

País	Referencia	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	ARG	0,4	1,8	0,9
Aruba	ARU	s/d	s/d	-1,0
Bahamas	BAH	s/d	-3,3	-5,7
Barbados	BAR	-8,4	1,9	8,2
Belice	BEL	s/d	8,7	-0,2
Bolivia	BOL	9,6	7,0	2,9
Brasil	BRA	11,3	6,6	5,1
Colombia	COL	s/d	13,8	9,0
Cuba	CUB	s/d	4,0	0,9
Dominica	DOM	s/d	s/d	-7,5
Ecuador	ECU	s/d	s/d	2,8
El Salvador	ESA	3,0	7,1	16,6
Granada	GRA	s/d	s/d	-17,2
Guatemala	GUA	9,3	12,4	18,7
Honduras	HON	s/d	1,5	4,0
Islas Vírgenes Británicas	IVB	s/d	s/d	-2,0
Jamaica	JAM	4,3	-1,8	-3,6
México	MEX	16,6	0,2	-1,8
Nicaragua	NIC	9,2	5,6	9,7
Panamá	PAN	7,0	3,5	5,3
Paraguay	PAR	3,2	2,7	1,5
Perú	PER	13,7	-0,7	6,2
República Dominicana	RDO	s/d	s/d	8,4
Saint Kitts y Nevis	SKN	s/d	s/d	-4,6
San Vicente y las Granadinas	SVG	s/d	s/d	1,2
Santa Lucía	SLU	s/d	s/d	2,0

Cuadro 2 - [continuación]

País	Referencia	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Surinam	SUR	s/d	-7,2	12,6
Trinidad y Tobago	TYT	0,9	-2,9	-2,9
Uruguay	URU	s/d	4,4	6,2
Venezuela	VEN	4,6	1,5	5,5
América Latina y el Caribe	ALC	3,3	4,2	4,3
Desvío estándar		6,4	5,1	7,2

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Cuadro 3

ALC. Cantidad de alumnos por maestro

País	Referencia	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Anguila	ANG	s/d	s/d	20,3	16,4
Antigua y Barbuda	AyB	22,5	s/d	s/d	20,5
Antillas Neerlandesas	ANT	30,0	21,0	20,0	19,0
Argentina	ARG	18,5	19,8	18,3	17,1
Aruba	ARU	s/d	s/d	19,0	18,4
Bahamas	BAH	45,0	25,3	20,2	15,8
Barbados	BAR	s/d	20,1	18,0	16,0
Belice	BEL	27,5	25,4	25,7	22,8
Bolivia	BOL	24,5	24,4	25,1	24,6
Brasil	BRA	25,0	24,2	23,6	22,9
Chile	CHL	37,0	30,0	27,6	29,0
Colombia	COL	35,0	30,1	27,0	27,4
Costa Rica	CRI	29,5	31,7	30,9	22,3
Cuba	CUB	25,0	14,4	12,6	10,9
Dominica	DOM	27,0	26,0	27,5	18,5
Ecuador	ECU	37,5	32,7	29,4	23,4
El Salvador	ESA	40,5	44,1	30,5	43,0
Granada	GRA	38,0	22,8	23,0	18,9
Guatemala	GUA	35,5	35,8	33,9	31,1
Guyana	GUY	30,5	35,3	28,7	26,6
Haití	HAI	44,0	38,5	26,0	s/d

Cuadro 3 - [continuación]

País	Referencia	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Honduras	HON	35,0	37,9	37,0	32,3
Islas Caimán	ISC	s/d	s/d	16,0	13,4
Islas Turcos y Caicos	ITC	s/d	s/d	18,0	16,8
Islas Vírgenes Británicas	IVB	21,0	17,6	17,2	15,4
Islas Vírgenes de los EE.UU.	IVE	20,5	14,0	14,0	s/d
Jamaica	JAM	43,0	35,0	33,1	31,3
México	MEX	45,5	34,5	29,3	27,6
Montserrat	MON	25,0	20,0	19,5	19,1
Nicaragua	NIC	39,5	33,9	36,0	34,5
Panamá	PAN	27,0	24,8	24,5	24,4
Paraguay	PAR	30,5	25,6	23,3	27,7
Perú	PER	37,0	34,1	28,5	24,4
Puerto Rico	PRI	27,5	s/d	s/d	s/d
República Dominicana	RDO	53,0	43,6	39,6	26,0
Saint Kitts y Nevis	SKN	s/d	22,4	22,0	17,7
San Vicente y las Granadinas	SVG	18,5	17,6	20,0	17,9
Santa Lucía	SLU	27,5	30,3	26,7	23,0
Surinam	SUR	34,0	24,3	21,7	18,0
Trinidad y Tobago	TYT	33,0	23,7	25,3	18,7
Uruguay	URU	26,5	22,4	20,9	20,1
Venezuela	VEN	32,5	24,8	23,0	18,3
América Latina y el Caribe	ALC	31,5	29,5	25,9	24,0
Desvío estándar		8,3	7,7	6,3	6,5

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Cuadro 4

ALC. Cambios en la TNM (en puntos porcentuales)

País	Referencia	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Anguila	ANG	s/d	s/d	-3,9
Antigua y Barbuda	AyB	s/d	s/d	s/d
Antillas Neerlandesas	ANT	-9,0	-1,0	-1,0
Argentina	ARG	1,3	-1,5	-1,1

Cuadro 4 - [continuación]

País	Referencia	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Aruba	ARU	s/d	s/d	-0,6
Bahamas	BAH	-19,7	-5,1	-4,5
Barbados	BAR	s/d	-2,1	-2,0
Belize	BEL	-2,1	0,3	-2,9
Bolivia	BOL	-0,1	0,8	-0,5
Brasil	BRA	-0,8	-0,6	-0,8
Chile	CHL	-7,0	-2,4	1,4
Colombia	COL	-4,9	-3,1	0,4
Costa Rica	CRI	2,2	-0,8	-8,6
Cuba	CUB	-10,6	-1,8	-1,7
Dominica	DOM	-1,0	1,5	-9,0
Ecuador	ECU	-4,8	-3,3	-6,0
El Salvador	ESA	3,6	-13,6	12,5
Granada	GRA	-15,3	0,3	-4,1
Guatemala	GUA	0,3	-1,9	-2,7
Guyana	GUY	4,8	-6,6	-2,1
Haití	HAI	-5,5	-12,5	s/d
Honduras	HON	2,9	-0,9	-4,8
Islas Caimán	ISC	s/d	s/d	s/d
Islas Turcos y Caicos	ITC	s/d	s/d	s/d
Islas Vírgenes Británicas	IVB	-3,4	-0,4	-1,8
Islas Vírgenes de los EE.UU.	IVE	-6,5	0,0	s/d
Jamaica	JAM	-8,0	-1,9	-1,8
México	MEX	-11,0	-5,2	-1,7
Montserrat	MON	-5,0	-0,5	-0,4
Nicaragua	NIC	-5,6	2,1	-1,5
Panamá	PAN	-2,2	-0,3	-0,1
Paraguay	PAR	-4,9	-2,3	4,4
Perú	PER	-2,9	-5,6	-4,1
Puerto Rico	PRI	s/d	s/d	s/d
República Dominicana	RDO	-9,4	-4,0	-13,6
Saint Kitts y Nevis	SKN	s/d	-0,4	-4,3

Cuadro 4 - [continuación]

País	Referencia	1970-1980	1980-1990	1990-2000
San Vicente y las Granadinas	SVG	-0,9	2,4	-2,1
Santa Lucía	SLU	2,8	-3,6	-3,7
Surinam	SUR	-9,7	-2,6	-3,7
Trinidad y Tobago	TYT	-9,3	1,6	-6,6
Uruguay	URU	-4,1	-1,5	-0,8
Venezuela	VEN	-7,7	-1,8	-4,7
América Latina y el Caribe	ALC	-2,0	-3,6	-1,9

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 3 (Apéndice 4).

Cuadro 5

ALC. Tasa de mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos), 1960-2005

País	Referencia	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Antigua y Barbuda	AyB	s/d	s/d	s/d	s/d	13	11
Argentina	ARG	56	57	36	25	19	16
Bahamas	BAH	51	38	28	22	15	13
Barbados	BAR	74	40	22	15	12	11
Belice	BEL	s/d	s/d	52	35	24	22
Bolivia	BOL	152	147	115	89	63	52
Brasil	BRA	133	103	72	49	28	22
Chile	CHL	118	78	35	18	10	8
Colombia	COL	77	67	37	28	21	18
Costa Rica	CRI	87	62	26	16	13	11
Cuba	CUB	40	33	19	11	6	5
Dominica	DOM	80	41	10	14	13	10
Ecuador	ECU	107	87	64	43	27	22
El Salvador	ESA	129	111	84	47	29	23
Granada	GRA	s/d	s/d	s/d	30	21	17
Guatemala	GUA	136	115	97	60	39	32
Guyana	GUY	s/d	s/d	77	64	52	47
Haití	HAI	s/d	149	140	105	78	62
Honduras	HON	137	116	73	45	32	23
Islas Turcos y Caicos	ITC	s/d	s/d	s/d	25	23	21
Islas Vírgenes Británicas	IVB	s/d	s/d	s/d	28	20	16

Cuadro 5 - [continuación]

País	Referencia	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Jamaica	JAM	56	48	37	28	27	26
México	MEX	93	79	58	42	32	30
Montserrat	MON	s/d	s/d	s/d	12	10	9
Nicaragua	NIC	130	113	82	52	34	30
Panamá	PAN	58	46	34	27	20	19
Paraguay	PAR	67	56	46	34	28	25
Perú	PER	157	117	85	58	33	21
República Dominicana	RDO	102	92	70	53	34	32
San Vicente y las Granadinas	SVG	s/d	49	28	16	13	14
Santa Lucía	SLU	s/d	51	44	18	21	17
Surinam	SUR	s/d	s/d	51	41	32	29
Trinidad y Tobago	TyT	60	46	36	30	30	31
Uruguay	URU	51	47	37	21	15	13
Venezuela	VEN	s/d	48	37	27	20	18
América Latina y el Caribe	ALC	103	86	63	43	29	23
Desvío estándar		36,6	34,7	30,1	21,4	14,9	12,3

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Cuadro 6

ALC. Niños vacunados contra el sarampión, entre 1990 y 2006 (en %)

Referencia país	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2006
AyB	93,0	96,6	97,4	99,0
ARG	95,0	97,4	94,6	97,0
BAH	89,8	90,6	91,6	88,0
BAR	91,6	93,2	93,2	92,0
BEL	82,0	82,8	93,6	99,0
BOL	57,0	59,8	80,0	81,0
BRA	83,4	92,8	98,6	99,0
CHL	95,0	95,6	95,6	91,0
COL	83,0	83,4	87,4	88,0
CRI	90,8	89,0	87,0	89,0
CUB	97,4	97,8	97,8	96,0
DOM	96,6	98,8	98,8	99,0
ECU	65,6	83,0	92,2	97,0

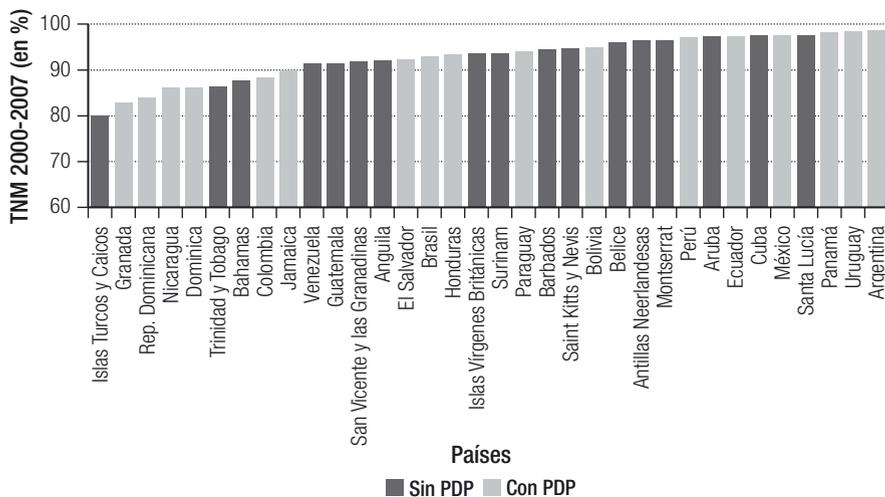
Cuadro 6 - [continuación]

Referencia país	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2006
ESA	74,6	96,8	91,0	98,0
GRA	88,0	91,2	92,0	98,0
GUA	62,6	77,6	92,0	95,0
GUY	79,4	86,0	89,6	90,0
HAI	39,4	51,6	56,0	58,0
HON	90,4	95,0	95,4	91,0
JAM	75,2	88,2	84,8	87,0
MEX	84,2	92,8	95,8	96,0
NIC	77,4	85,6	90,6	99,0
PAN	79,2	90,4	90,6	94,0
PAR	80,4	78,0	89,6	88,0
PER	74,2	92,4	94,6	99,0
RDO	84,4	89,8	81,6	99,0
SKN	99,0	98,6	96,8	99,0
SVG	98,4	96,6	97,2	99,0
SLU	88,0	93,8	92,0	94,0
SUR	73,8	80,4	78,2	83,0
TYT	83,8	87,6	90,2	89,0
URU	93,2	91,4	93,6	94,0
VEN	68,2	71,0	85,6	55,0
ALC	82,2	87,7	90,5	91,5
Desvío estándar	13,1	10,7	8,1	10,4
Máximo	99,0	98,8	98,8	99,0
Mínimo	39,4	51,6	56,0	55,0

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL <www.eclac.cl>.

Gráfico 1

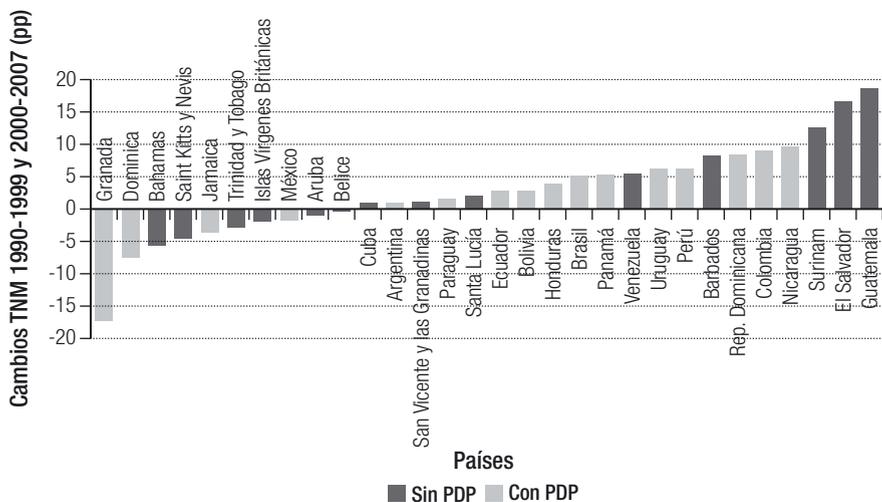
ALC. Tasa neta de matriculación (TNM) primaria (ambos sexos), 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 (Apéndice 4).

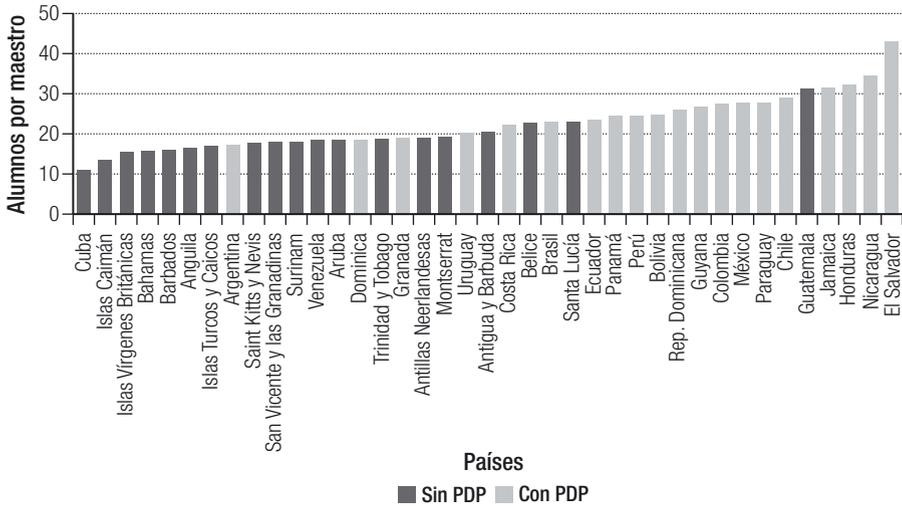
Gráfico 2

ALC. Cambios en la TNM primaria (ambos sexos) en puntos porcentuales, 1990-1999 y 2000-2007



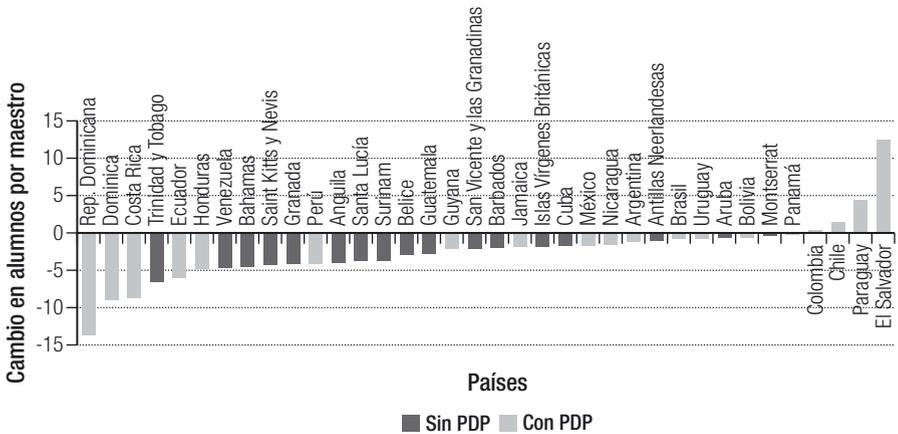
Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2 (Apéndice 4).

Gráfico 3
ALC. Alumnos por maestro, 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 3 (Apéndice 4).

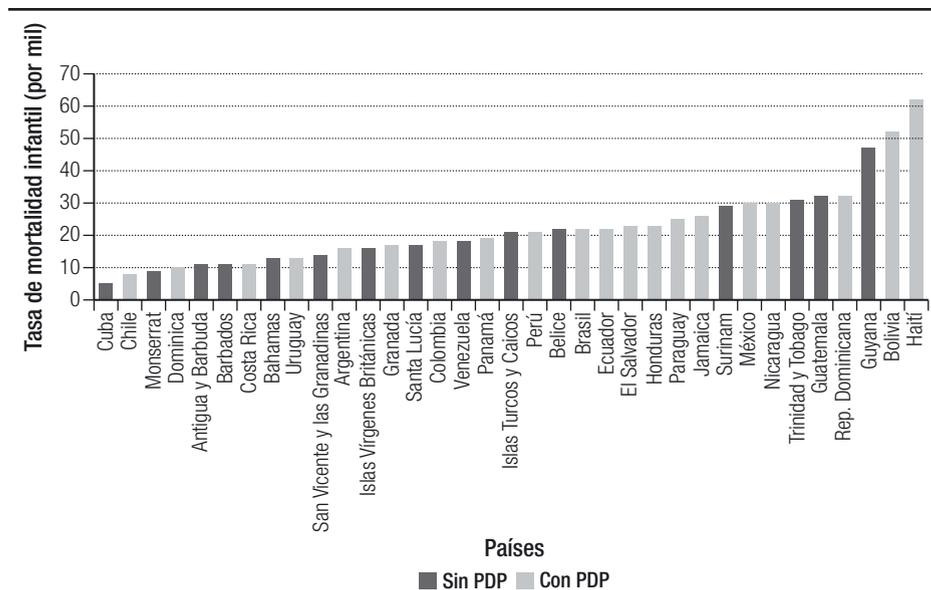
Gráfico 4
ALC. Cambios en la cantidad de alumnos por maestro en el nivel primario, 1990-1999 y 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 4 (Apéndice 4).

Gráfico 5

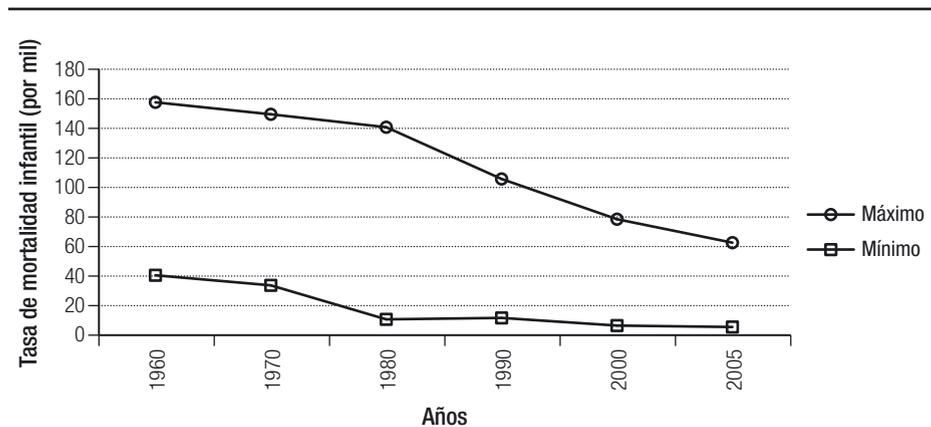
ALC. Tasa de mortalidad infantil, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 5 (Apéndice 4).

Gráfico 6

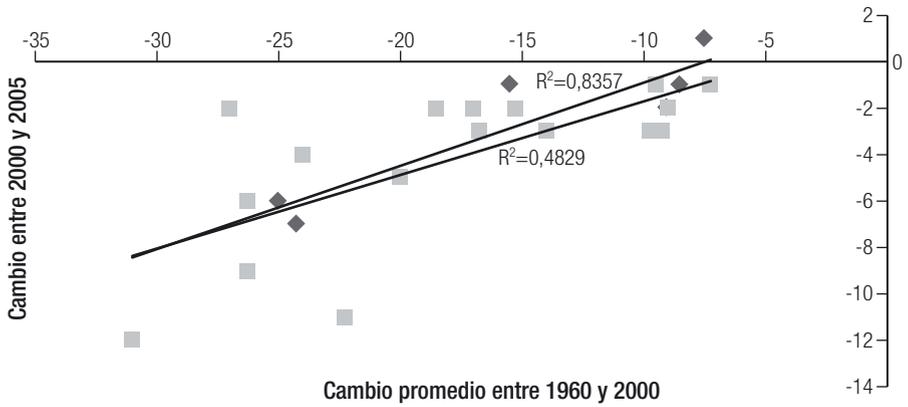
ALC. Tasa de mortalidad infantil máxima y mínima, entre 1960 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 5 (Apéndice 4).

Gráfico 7

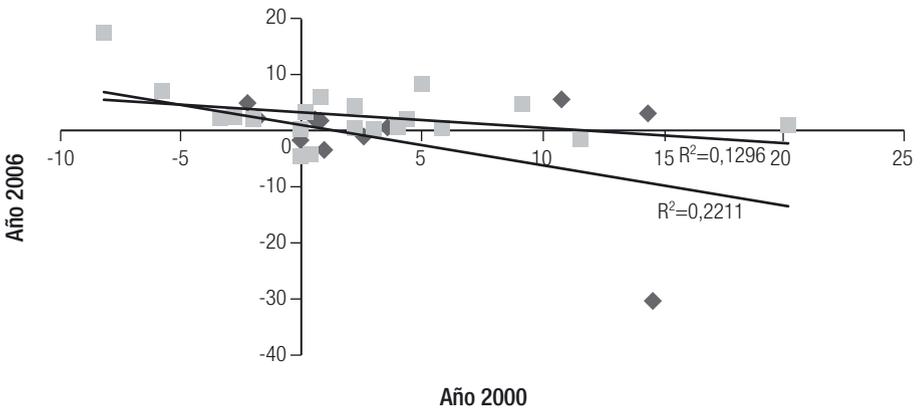
ALC. Cambios en la tasa de mortalidad infantil entre 1960-2000 y 2000-2005



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 5 (Apéndice 4).

Gráfico 8

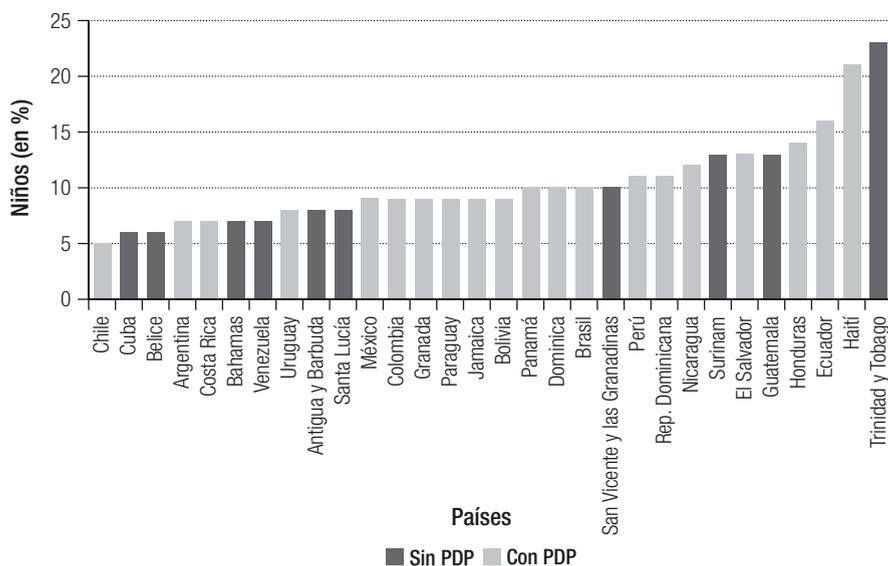
ALC. Cambios en la tasa de vacunación por sarampión entre 2006 y 2000. Países con y sin PDP



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 6 (Apéndice 4).

Gráfico 9

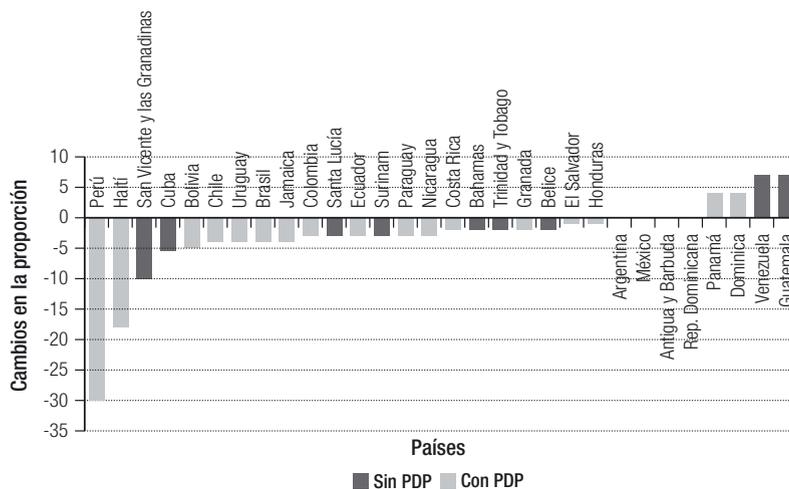
ALC. Niños con bajo peso al nacer, 1996-2004



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD.

Gráfico 10

ALC. Cambios en la proporción de niños con bajo peso al nacer, 1990-1991 y 2001-2003



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD.

CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS DERIVADAS

UNA DE LAS REFLEXIONES superlativa que se deriva del presente estudio es la siguiente. Es tan importante definir correcta y precisamente la pobreza para cuantificarla, como el no olvidarse que los indicadores orientados a medirla son sólo representaciones posibles (por la disponibilidad de información) de un fenómeno complejo, cuya solución estructural difiere ampliamente de las coyunturales, que pueden consistir simplemente en suplementar ingresos para superar un umbral por lo demás no demasiado pretencioso (1 dólar por día, por ejemplo), o enviar un niño a la escuela. En otros términos, restar importancia a la definición de pobreza y ser poco rigurosos en la definición de indicadores para medirla implican al menos deficiencias tan graves como creer que los indicadores seleccionados a partir de la definición son la pobreza misma, y que la variación declinante en su valor es una reducción de la pobreza. Uno de los resultados más destacados de esta investigación es la labilidad del objeto de los PDP, que se enmascara en una definición supuestamente rigurosa y precisa.

No resulta en absoluto trivial para la política pública seleccionar una medida de pobreza. Hacerlo, se vio, implica adoptar un enfoque, una posición sobre el tema; un marco conceptual que incidirá en los instrumentos que se seleccionen para la acción. Así, por ejemplo, si se mide la pobreza por ingresos se da por supuesto que ser pobre es no

tener dinero suficiente (para algo) y se concluye que las acciones políticas consistentes en proporcionar ingresos a la población (o a suplementar los ingresos ya percibidos) serán políticas que tiendan a reducir la pobreza. Si el enfoque dominante de las políticas es el de las capacidades, un programa de política social universal como la educación pública y gratuita puede llegar a erradicar la pobreza de un país, sin tocar el ingreso de la población. Si el enfoque es el de la pobreza subjetiva, habrá que detectar los factores que determinan el “sentirse pobre” que son, por lo pronto, diferentes a los que determinan el “ser pobre” por alguna variable focal (VF). En estos casos, las políticas orientadas a la recuperación de la autoestima y de la dignidad personal pueden tener un efecto mayor sobre la pobreza subjetiva que las políticas de transferencias de ingresos, que en muchos casos se ha mostrado que impacta negativamente en la percepción de las personas.

A pesar de la importancia del concepto de pobreza para la construcción y deconstrucción de las políticas y los programas orientados a disminuirla y erradicarla, muchos de los PDP en ALC muestran deficiencias severas en el momento de generar políticas anti pobreza. Así, por ejemplo, en Argentina se pone en marcha el PFIS, un mega programa con el propósito manifiesto (uno de varios, desde luego) de que los padres envíen sus niños a la escuela. Este objetivo parece ignorar que en ese país la casi total población en edad de asistir a la escuela primaria en realidad lo hace y que el problema de la deserción diferencial por gradientes de pobreza se verifica recién en el nivel medio y superior. No obstante, el objetivo se iguala al perseguido en República Dominicana, donde el 16% de la población infantil está fuera del sistema educativo. Qué más puede decirse de la falta de consideración de las diferencias existentes dentro de un mismo país entre personas de etnias diferentes, entre género o grupos de culturas diferentes.

Si se explora, aunque más no sea someramente, los PDP de ALC, se puede concluir que el enfoque predominante de pobreza es el tradicional: la pobreza por ingresos. Los programas de PTC o las ERP trabajan con la idea de transferencia de dinero a hogares con el propósito de reducir la pobreza de corto plazo y apuntan a la educación y a la salud en términos de capital humano más que de capacidad humana. Las políticas dirigidas a educar a los niños y vacunarlos no están orientadas para fortalecer derechos ni para recuperar derechos vulnerados, sino que están pensadas para corregir una distribución del ingreso futura, situada dentro de 25 años y más.

A lo largo del texto, se ha mostrado que los PDP tienen en común el ser programas de acción cuyo objetivo principal es la reducción/erradicación de la pobreza. Están orientados a individuos y familias y todos se basan de manera más o menos indirecta en el concepto monetario de

pobreza, que, por su parte, tiene la gran ventaja de ser útil para evaluar los impactos de los programas. Sin embargo, en los documentos de creación de los programas se aprecia una adscripción clara al enfoque multidimensional de la pobreza. Entonces, no queda claro cuál es el criterio de los OMC al seleccionar los países en los que se aplicarán los PDP, ni en qué momento y por qué decidieron hacerlo. Este patrón azaroso en la asignación contrasta con la aparente rigurosidad de la definición y de las medidas orientadas a evaluar impactos.

Se pudo observar que los PDP difieren sutilmente en lo que refiere a los determinantes de la pobreza de los hogares y de las personas. Mientras que el marco lógico de las ERP se asienta más en uno de los aspectos de los meso determinantes, esto es, en la relación crecimiento económico-reducción de la pobreza, el marco lógico de los PTC pone más énfasis en algunos micro determinantes, especialmente, los ligados al concepto del capital humano. Pero ambos llegan a un único puerto: adoptar como verdadera una proposición que relaciona variables aleatorias y planear las acciones en torno a la veracidad de estas afirmaciones.

Las ERP adoptan como axiomas las dos afirmaciones siguientes: el crecimiento económico eliminará la pobreza (la pregunta en este caso es ¿cuál pobreza?); y la apertura externa propiciará también la reducción y la eliminación de la pobreza. Los PTC, por su parte, aceptan sin cuestionamiento el supuesto que establece que la mayor educación, la mejor salud y nutrición se traducirán en mayor productividad y mayores ingresos. Es más, el éxito de los programas que impulsan dependen crucialmente del realismo de ese supuesto. Como se vio en el texto, existen fuertes críticas a estos enfoques y a que los determinantes centrales sean los meso y micro determinantes mencionados. Los datos muestran una situación heterogénea de los países en los que se aplican, lo que hace dudar todavía más del impacto probable (deseado) de estas acciones de política pública.

La idea de tratar a todos los países como si enfrentaran realidades idénticas viene de larga data, quizá del momento mismo de las intervenciones de los OMC en la política económica de los países menos desarrollados. Las políticas de asistencia a situaciones de crisis (especialmente financieras), como las hiperinflacionarias tan comunes en los ochenta, o las de empleo/institucionales, tan comunes en los noventa, tienen en común con los actuales PDP que no distinguen la particularidad de los países en los que se aplican. Basta con consultar los diagnósticos y los objetivos de los programas para colegir esta supuesta homogeneidad comportamental. Un ejemplo son los DELP. Todos ellos parten del principio de apropiación nacional (*ownership*) para la diagramación de las ERP, todos convergen en mecanismos comunes de acción,

independientemente de la situación económica, política y social particular de cada uno de ellos. En los DELP de Bolivia, Honduras y Nicaragua, examinados aquí, se observan escasas diferencias tanto en los diagnósticos como en las propuestas orientadas a la superación de la pobreza.

Todos los DELP usan un concepto multidimensional de la pobreza, diferencian la pobreza urbana de la rural y proponen medidas de superación consistentes con los pilares del Consenso de Washington reforzado: apertura externa, crecimiento económico y reformas estructurales, inversiones en capital humano, gobernabilidad y participación. Aparecen diferencias en algunos aspectos, tales como la discusión acerca del diálogo social, mucho más desarrollada en el DELP boliviano; la consideración de la protección social y la incorporación de la vulnerabilidad y la marginalidad, como temas centrales de la pobreza en el DELP hondureño; y la implementación de dispositivos de evaluación de impacto en el DELP nicaragüense. Pero todos estos componentes están presentes en las indicaciones de los OMC acerca de la manera de presentar los DELP para su aprobación y puesta en marcha.

Además, surge de los documentos que la implementación de los pilares podrán reducir las tasas de pobreza por ingreso y aproximar los indicadores nacionales a los valores fijados en las metas establecidas por los ODM. Sin embargo, esto no se hace mención en ninguno de los nexos que existen entre dichos pilares: ¿hasta qué punto el crecimiento económico se traduce en menores niveles de pobreza?; ¿está el comercio internacional ligado a la pobreza?; y, de ser así, ¿de qué manera la apertura económica puede contribuir a la reducción de la pobreza?; ¿las reformas estructurales contribuyen a una mejora en el bienestar de la población?

Algunos de los documentos analizados reconocen esta falta de evidencia empírica y los problemas que ello supone. Por ejemplo, la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP) dice que la limitación principal del análisis de su DELP es la ausencia de un vínculo explícito entre el diagnóstico y el resultado de las intervenciones del pasado, como así también de las implicaciones para la selección de las áreas de política prioritarias para el futuro. Muchos de los problemas de las áreas rurales –tales como el déficit de agua, la infraestructura vial, la inexistencia de derechos de propiedad y la distribución altamente desigual de la tierra– son ampliamente reconocidos como fuertes limitantes del desarrollo boliviano, pero no abordados en el DELP como especificidades a ser tratadas.

Por su parte, el éxito de los PTC requiere no sólo focalizar correctamente, sino que la oferta de servicios acompañe al aumento de la demanda garantizando los servicios correspondientes (escuelas, maestros y establecimientos de salud) en condiciones de suficiente cantidad y calidad. Acerca de los impactos, un resumen de los mismos puede

ser obtenido del estudio de Villatoro (2007), quien los sistematiza en función de los objetivos de estos PTC.

En educación, se encontró que los programas tienen efectos positivos sobre el acceso y la progresión escolar y también en la disminución del trabajo infantil. Los efectos de las intervenciones fueron más fuertes entre los hombres que entre las mujeres, y más potentes en los países donde la cobertura de la educación primaria era más baja con anterioridad a la implementación de los programas. Al mismo tiempo, no se cuenta con evidencia concluyente con respecto al impacto de los programas en los aprendizajes. Esta última dimensión alude principalmente a la calidad y es la discusión que se ha iniciado en los países de ALC que han alcanzado alta matriculación como Argentina, Costa Rica y Uruguay, que tienen PTC con un diseño similar al de Honduras y Ecuador, por ejemplo.

En salud, los PTC han alcanzado efectos positivos en el acceso a los centros de atención sanitaria, en la realización de controles preventivos e inmunizaciones y en la reducción de los episodios y la prevalencia de enfermedades en los niños. En alimentación, los programas han conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida por las familias beneficiarias (alimentos con mayor valor nutricional) y han incrementado el gasto en alimentos de los hogares participantes. Sin embargo, hasta ahora, no se han logrado establecer efectos positivos de las intervenciones en la situación nutricional de los niños y niñas atendidos. No queda claro hasta qué punto la nutrición impacta positivamente en los retornos laborales y en el capital humano acumulado.

Los PTC tienen efectos positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza en el corto plazo y también han mitigado los efectos de las contracciones económicas. La principal fuente de ingresos de numerosas familias residentes en las zonas muy pobres en algunos países de la región fue la percibida por medio de los PTC.

También existe alguna evidencia (menor) acerca de la contribución de los PTC a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto se verificó en Brasil, México y Chile, pero no en Argentina. No obstante, el peso de las transferencias entregadas por los programas es muy pequeño en relación con los ingresos totales de la población. Quizás, el problema mayor de Argentina fue el desempeño de la focalización de los programas. Para que los PTC tengan efectos de reducción de pobreza en el mediano plazo, se requiere que las familias que ya no reciben las transferencias de los programas incrementen sus capacidades de generación de ingresos autónomos. También se requiere que la población pueda acceder a los mercados de trabajo y recuperar los frutos de la inversión en capital humano. Sobre este tema es numerosa la literatura que muestra las condiciones que deben darse para que esto suceda, condiciones que no suelen verificarse en los países de la región.

La situación del largo plazo es más compleja, dado que no ha transcurrido aún el tiempo necesario para evaluar los resultados de dichos programas. En algunos países se está comenzando a procesar la información pertinente para evaluar el impacto de largo plazo. Tal es el caso de México, con los beneficiarios jóvenes extremadamente pobres del Programa Oportunidades (Yaschine, 2009). Si bien la metodología para este tipo de estudios está bastante avanzada y calibrada, la ausencia de información es todavía una limitante muy fuerte. No obstante, algunos de los resultados que está obteniendo esta autora no son demasiado favorables a los programas, detectándose fuerte dependencia de estado entre hijos y padres.

Como una conclusión muy general se desprende que en los países con niveles más elevados de asistencia escolar es necesario impulsar estudios que pongan en evidencia los problemas de calidad de los servicios. Si bien la segmentación en áreas tales como la educación, la salud, la residencia y la nutrición ha sido abordada en investigaciones particulares, sería óptimo encuadrarla dentro del marco integrador de los PDP. Concretamente, en los países que ya superaron ciertas metas de mínima en capacidades elementales (podría ponerse un límite arbitrario del 95% de la población de niños en edad escolar asistiendo a la escuela; o una mortalidad infantil menor del 10 por mil) deberían comenzar a ocuparse del tipo de servicios que reciben los que están dentro de las estructuras educativas, sanitarias y nutricionales, con el fin de propender a una distribución más igualitarias de las oportunidades.

Surge del análisis realizado que deben incluirse en los PDP (independientemente de qué tipo de PDP se analice) consideraciones acerca de las elasticidades pobreza-crecimiento y pobreza-desigualdad. El énfasis que ha de ponerse en el crecimiento como un factor promotor del bienestar dependerá crucialmente de esos parámetros. En los países con muy baja elasticidad, deberá preocupar más el fortalecimiento de los vínculos entre la protección social y las políticas vinculadas con la calidad de los empleos. Es muy importante incorporar estos meso determinantes aún en los programas que, como los PTC, ponen el acento en los micro determinantes. Las cuestiones institucionales acerca de cómo transformar crecimiento en derechos y de cómo se reparten los frutos del crecimiento son tan importantes para atacar la pobreza, como la necesidad de trazar estrategias para hacerlo.

También deben incluirse en los PDP consideraciones acerca de la elasticidad empleo-producto y precariedad-producto. Los valores de estos parámetros darán una pauta acerca de la necesidad de intervención de los Estados con políticas (activas y pasivas) de empleo. En sociedades donde el empleo precario e informal absorbe más de la mitad de la población ocupada, estos problemas no pueden quedar fuera de

la discusión de la pobreza y de los programas orientados a actuar sobre ella. ¿A qué tipo de empleos se espera que arriben los niños y jóvenes destinatarios de los PDP? ¿Son los atributos personales los que definen su situación en el mercado laboral o tiene que ver también la creación de empleos productivos y de trabajo decente?

En los programas englobados aquí bajo la denominación de ERP pueden formularse las siguientes líneas de política referidas a estos temas.

Es necesario incorporar en los DELP la estimación del impacto de la apertura externa en los mercados de trabajo y en las cuestiones de equidad de género, como así también en el efecto que dicha apertura puede provocar en la pobreza y en la desigualdad de ingresos del país en el que se aplica.

Llenar de contenido el concepto de “apropiación nacional” requerido por los OMC para la redacción de los DELP. La idea de que los DELP se formulen y se evalúen con un amplio proceso participativo que genere la identificación del país con la estrategia y su aplicación, no tiene aplicación práctica. Es precisamente este ítem el que podría utilizarse para trabajar sobre especificidades propias del país en el que se aplica este tipo de PDP.

Especificar la manera de implementar las ERP. Sin duda, los objetivos de las mismas son compartidos por todos los actores. Se diluye el concepto de apropiación nacional y no existe ni una línea de acción que establezca la manera de poner en práctica los objetivos de las estrategias.

Basados en buena medida y retóricamente en el concepto de pobreza multidimensional, los PTC se asientan en la siguiente premisa: las personas pobres no acceden a la educación, la salud y la nutrición debido a factores tales como la ausencia de información sobre su disponibilidad, los elevados costos directos de participación (transporte, uniformes, útiles escolares, etcétera), y los altos costos de oportunidad (por ejemplo, el costo de oportunidad del trabajo infantil que dejan de percibir los hogares por la asistencia a la escuela de los niños y niñas trabajadores).

Es por eso que el éxito de este tipo de intervención requiere una focalización correcta, entendiendo por focalización la acción sobre los grupos identificados por alguna VF predefinida, como se mostró en el Capítulo I. Adicionalmente, si se pretende que el objetivo principal planteado en los considerandos de los PTC se alcancen, los gobiernos de los países deben asegurarse de que la oferta de servicios acompañe al aumento de la demanda, garantizando las prestaciones (con establecimientos escolares, maestros y establecimientos de salud) en condiciones de suficiente cantidad y calidad. Este último aspecto no está

considerado en ninguno de los PTC aquí examinados, mientras que en la literatura se está discutiendo cada vez más acerca de la cantidad de servicios necesarios para satisfacer una demanda creciente.

El tema de la calidad educativa no es menor. Como se vio a lo largo del texto, las investigaciones actuales con relación a los rendimientos económicos de la educación están mostrando que en un mundo con expansión en aumento y con masificación de niveles, el mercado laboral está “premiando” con creciente énfasis la calidad educativa. Es decir, si lo que buscan los PTC es mejorar la competitividad de los niños en el mercado laboral del futuro (y está muy claro que esto es lo que se proponen) deberían preocuparse por incluir objetivos y metas de calidad, en especial en aquellos países en los que la cobertura educativa alcanza a la casi totalidad de la población en edad escolar.

En este caso, los PTC deberían tener en cuenta que no basta con lograr, mediante la condicionalidad, la asistencia a la escuela de los niños en edad de asistir a ella. Yendo al extremo de este razonamiento, muy poco aporta a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza el que el niño asista a la parte inferior de un sistema educativo segmentado. En el plano educativo, sería óptimo que los PTC ayuden a una convergencia en la calidad educativa, lo que exigiría actuar no sólo sobre la cantidad de establecimientos y recursos humanos (maestros) sino también sobre establecimientos más equipados y en un profesorado que prepare maestros involucrados con un sistema educativo inclusivo, “maestros capacitados coherentemente con el modelo escolar. Esto es lo que hace falta. Un buen maestro ha dado siempre una buena escuela, no importa con qué ley. Al contrario, un maestro que no tiene formación, con una buena ley, sigue haciendo una mala escuela” (Tonucci, 2008).

Como se pudo observar en este trabajo, los PTC tienen efectos positivos sobre el acceso y la progresión escolar y también en la disminución del trabajo infantil. El impacto es más potente en los países con menor cobertura de educación primaria. También se ha observado cierto patrón genérico: los efectos de las intervenciones tienden a ser más fuertes entre los hombres que entre las mujeres. Sería muy interesante ahora analizar el segmento del mercado laboral en el que se insertan los niños que lograron progresar en la escuela. Quizás, en este caso sería conveniente complementar la política social con las políticas activas del mercado de trabajo a fin de completar el ciclo previsto por los programas.

Como ya ha sido mencionado, en salud, los PTC han logrado impactos positivos en el acceso a la atención, en la realización de controles e inmunizaciones y en la reducción de la prevalencia de enfermedades en los niños. Por su parte, en lo que refiere a alimentación, los programas han conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida por las

familias beneficiarias y han incrementado el gasto en alimentos de los hogares participantes. Sin embargo, hasta ahora, no se han logrado establecer efectos positivos de las intervenciones en la situación nutricional de los niños/niñas atendidos. Tampoco se sabe demasiado acerca de la medida en que la nutrición se refleja en mejores logros en el plano laboral y en el capital humano acumulado.

Se ha señalado también que los PTC tienen efectos positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza por ingresos en el corto plazo y también que han mitigado los efectos de las contracciones económicas. La principal fuente de ingresos de numerosas familias residentes en las zonas muy pobres en algunos países de la región fue la percibida de los PTC. Dentro de los grupos pobres, los más favorecidos por los PTC son los que registran pobreza extrema. También hay alguna evidencia menor acerca de la contribución de los PTC a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Si bien se considera elogiable el logro de estos objetivos, resultaría ominoso creer que se ha logrado reducir la pobreza sin haber atacado sus causas. Las causas profundas, como se vio en el texto, tienen sus raíces en las relaciones de producción, lo que implica el acceso y control de la población sobre los medios de producción (capital físico, humano y recursos naturales) y en las oportunidades para beneficiarse de los frutos del progreso técnico y económico generalizado.

La consideración de las causas o determinantes profundos de la pobreza y de la desigualdad obliga a implementar medidas para que las familias beneficiarias de los PTC incrementen sus capacidades de generación de ingresos autónomos. Para esto debe conocerse con más detalle las razones que impiden o que obstaculizan la transformación de capacidades en ingresos, y es ahí donde aparece el acceso diferencial a los medios de producción y a las oportunidades de participación en el excedente social. En ese caso, cobra especial importancia el papel que juegan las unidades productivas al absorber la mano de obra provista por los PTC. Por ejemplo, ¿en qué medida un beneficiario de una transferencia monetaria es incorporado por las firmas al sistema productivo y tratado *vis-à-vis* con otro trabajador no financiado por un PTC? Una manera de abordar este problema es incluir en los PTC el concepto de empleo productivo y de trabajo decente, conceptos con una larga tradición en la literatura económica⁴². Existen algunas evidencias muy dispersas aún acerca del denominado *scarring effect* (efecto cicatriz) del

42 El primero fue desarrollado por economistas de la CEPAL (aunque el concepto se remonta a los orígenes de esta institución, puede observarse cómo opera en el plano de la política pública en CEPAL, 2004-2005). El segundo, por la Organización Internacional del Trabajo (una aplicación en Chile puede consultarse en OIT, 2009).

paso por algún PCT, pero la hipótesis no deja de ser intuitivamente muy interesante: en qué medida los trabajadores que provienen de hogares asistidos por un PTC son discriminados en sus empleos e informalizados en su relación laboral. Este punto es sensible en la región, debido a la presencia de grupos culturalmente muy diversos (particularmente etnias), que tampoco están contemplados en los diseños de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Bibliografía

- Acemoglu, D. 2002 “Technical change, inequality, and the labor market” en *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, N° 1.
- Alkire, S. y Foster, J. 2008 “Counting and multidimensional poverty measurement”, OPHI Working Paper N° 7, University of Oxford, Oxford. En <www.ophi.org.uk/pubs/OPHI_WP7.pdf>.
- Alvarez Leguizamón, S. (comp.) 2005 *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arrow, K. 1973 “Higher education as a filter” en *Journal of Public Economics*, Vol. 2, N° 3.
- Attanasio, O.; Battistin, E.; Fitzsimons, E.; Mesnard, A. y Vera-Hernández, M. 2005 *How effective are conditional cash transfers? Evidences from Colombia* (The Institute for Fiscal Studies) N° 54.
- Azar, P.; Espino, A. y Salvador, S. 2008 “Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina”, Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio, en <www.generoycomercio.org>.
- Barro, R. 1991 “Economic growth in a cross section of countries” en *Quarterly Journal of Economics*, N° 106.

- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. 2009 *Crecimiento económico* (Barcelona: Reverté).
- Becker, G. 1960 "Underinvestment in college education?" en *The American Economic Review, Papers and Preceeding*, Vol. 50, N° 2.
- Becker, G. 1975 *El capital humano* (Madrid: Alianza Editorial).
- Becker, G. y Chiswick, B. 1966 "Education and the distribution of earnings" en *The American Economic Review*, Vol. 56, N° 1-2.
- Bertranou, F. y Paz, J. 2007 *Políticas y programas de protección al desempleo* (Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo).
- BM-Banco Mundial 2002 "Mejorar los sistemas de protección social. Fundamental para que la globalización redunde en beneficio de los pobres", Comunicado de prensa N° 2000/194/S.
- BM-Banco Mundial 2005 "Poverty manual", AII, JH Revision, en <www.worldbank.org/poverty>.
- BM-Banco Mundial 2007 *Las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar* (Montevideo: Banco Mundial).
- BM/FMI-Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional 1999 "Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo", Development Committee, Washington DC.
- BM/FMI-Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional 2001 "Guía para la preparación de la evaluación conjunta (JSA) de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza" en <www.worldbank.org/prps/1PRSP_Guidance>.
- Bourguignon, F. 2003 "The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods" en Eicher, Th. y Turnovsky, S. (eds.) *Inequality and growth. Theory and policy implications* (Cambridge: The MIT Press).
- Bourguignon, F. y Chakravarty, L. 2003 "The measurement of multidimensional poverty" en *Journal of Economic Inequality*, Vol. 1, N° 1.
- Bowles, S. y Gintis, H. 1975 "The problem with human capital theory. A marxian critique" en *The American Economic Review*, Vol. 65, N° 2.
- Card, D. 1994 "Earnings, schooling, and ability revisited", National Bureau of Economic Research, Working Papers N° 4832.

- Cardoso, E. y Portela, A. 2004 “The impact of cash transfers on child labor and labor and school attendance in Brazil”, Vanderbilt University, Vanderbils, Nashville, Working Paper N° 04 W07.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina 2003 *Panorama social 2001-2002* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina 2004 *Panorama social 2002-2003* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina 2004-2005 *Problemas y políticas de empleo. Estudio Económico de América Latina* (Santiago: CEPAL).
- Chen, Sh. y Ravallion, M. 2008 “The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty”, The World Bank, Policy Research Working Paper N° 4703.
- Coady, D.; Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004 *Targeting of transfers in developing countries. Review of lessons and experience* (Washington DC: Word Bank, Regional and Sectoral Studies).
- Cohen, E. 2008 *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes* (México DF: Instituto Fernando Henrique Cardoso/CIEPLAN).
- Cohen, E. y Franco, R. (eds.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (México DF: SEDESOL).
- Cohen, E.; Franco, R. y Villatoro, P. 2006 “México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” en Cohen, E. y Franco, R. (eds.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (México DF: SEDESOL).
- CONEVAL-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2009 “Comunicado de Prensa N° 008/09”, México DF. En <www.coneval.gob.mx/contenido/home/6124.pdf>.
- Deaton, A. 1997 *The analysis of household surveys: a microeconometrics approach to development policy* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press).
- Eurich, A. 1960 “Increasing productivity in higher education” en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 42, N° 3.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2006 “Hacia un mercado común agrícola regional: problemas y perspectivas”, 29° Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Caracas.

- Feitosa de Brito, T. 2008 “Los desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador, Red Solidaria”, Centro Internacional de Pobreza, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Brasilia.
- Feliz, M. 2005 “La reforma económica como elemento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en la Argentina de los ‘90” en Alvarez Leguizamón, S. (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- FMI-Fondo Monetario Internacional 2003 “Evaluación de los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza y del servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza”, Oficina de Evaluación Independiente, Washington DC.
- Foster, J; Greer, J. y Thorbecke, E. 1984 “A class of decomposable poverty measures” en *Econometrica*, N° 59.
- García, S. y Hill, J. 2009 *The impact of conditional cash transfer on children's school achievement. Evidence from Colombia* (Bogotá: Documentos CEDE).
- Gobierno de Bolivia 2001 “Poverty reduction strategy paper”, La Paz, marzo.
- Gobierno de El Salvador 2007 *Red Solidaria. Red en Acción* (El Salvador: FISDL) febrero.
- Gobierno de Honduras 2001 “Estrategias para la reducción de la pobreza. Un compromiso de todos por Honduras”, Tegucigalpa, agosto.
- Gobierno de México 2001 “Oportunidades, un programa de resultados” (México DF: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades).
- Gobierno de Nicaragua 2001 “A strengthened growths and poverty reduction strategy”, Managua, julio.
- Houthakker, H. 1959 “Education and income” en *The Review of Economic and Statistic*, Vol. 41, N° 1.
- Jalan, J. y Ravallion, M. 1998 “Transient poverty in post reform in rural China” en *Journal of Comparative Economics*, N° 26.
- Kanbur, R. y Squire, L. 2001 “La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando interacciones” en Meier, G. y Stiglitz, J. (eds.) *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva* (Bogotá: Banco Mundial/Alfaomega).

- Knight, J.B. 1979 "Job competition, occupational production functions, and filtering down" en *Oxford Economics Papers*, Vol. 31, N° 2.
- Levinhson, J. 2003 "The World Bank's poverty reduction strategy paper approach: good marketing or good policy", G-24 Discussion Paper Series, UNCTAD.
- Levy, S. y Rodríguez, E. 2005 *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-a-Oportunidades de México* (México DF: Planeta/BID).
- Lindert, K.; Skoufias, E. y Shapiro, J. 2006 *Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean* (Washington DC: World Bank).
- Lohmann, H. 2006 "Working poor in Western Europe: What is the influence of the welfare state and labour market institutions", The 2006 Conference of the EuroPanel Users Network (EPUNet), Barcelona, mayo.
- López Zadicoff, P. y Paz, J. 2003 "El Programa Jefes de Hogar: elegibilidad, participación y trabajo", CEMA, Documento de Trabajo N° 242, Buenos Aires.
- Lucas, R. 1988 "On the mechanics of economic development" en *Journal of Monetary Economics*, N° 22.
- Mankiw, N; Romer, G. y Weil, D. 1992 "A contribution to the empirics of economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, N° 107.
- Nogués, J. 2007 *Agricultural protectionism and poverty: a perspective from Latin America* (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella) Working Paper N° 45.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo 2009 *Primer informe sobre indicadores de trabajo y excelencia en Chile, 2003-2007* (Santiago: OIT).
- Peña-Casas, R. y Latta, M. 2004 *Working poor in the European Union* (Luxemburg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Pradham, M. y Ravallion, M. 1998 *Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare* (Washington DC: Development Research Group-World Bank) Working Paper N° 2011.
- Ranis, G.; Stewart, F. y Ramírez, A. 2000 "Economic growth and human development" en *World Development*, N° 28.

- Ravallion, M. 1997 "Good and bad growth: the human development reports" en *World Development*, N° 25.
- Ravallion, M. 1999 "Las líneas de pobreza en la teoría y la práctica", Taller Regional Mecovi, Buenos Aires.
- Reina, M. y Zuluaga, S. 2008 *Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina* (Santiago: CEPAL) Serie Comercio Internacional N° 87.
- Romer, P. 1986 "Increasing returns and long-run growth" en *Journal of Political Economy*, N° 96.
- Ruano, M. 2008 "Evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras, 2000-2015", Tesis doctoral, Universidad de Valladolid.
- Sala-i-Martin, X. 1997 "I just ran two million regressions" en *American Economic Review*, N° 87.
- Sala-i-Martin, X. 2003 "Estimating consumption poverty and the world distribution of consumption, 1970-2000", Columbia University, mimeo.
- Sauma, P. 2007 *El trabajo infantil en los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina* (San José de Costa Rica: OIT).
- Schultz, Th. 1960 "Capital formation by education" en *Journal of Political Economy*, Vol. 68, N° 6.
- Schultz, Th. 1961 "Investment in human capital" en *The American Economic Review*, Vol. 51, N° 1.
- Sen, A. 1983 "Poor, relatively speaking" en *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, N° 2.
- Sen, A. 1992 *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza Editorial).
- Sen, A. 1997 "Human capital and human capability" en *World Development*, N° 25.
- Skoufias, E. y Parker, S. 2001 "Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progresá Programa in Mexico", FCND Discussion Paper N° 123, Washington, DC.
- Solow, L. 1960 "The distribution of income related to changes in the distribution of education, age, and occupation" en *The Review of Economic and Statistics*, Vol. 42, N° 4.

- Solow, R. 1956 "A Contribution to the Theory of Economic Growth" en *Quarterly Journal of Economics*, N° 70.
- Spence, M. 1973 "Job market signaling" en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, N° 3.
- Stein, H. 2004 "Fighting poverty in Africa: poverty reduction strategies, employment and accumulation", Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, Copenhagen, septiembre.
- Stiglitz, J. 1973 "The Theory of 'Screening', education, and the distribution of income" en *The American Economic Review*, Vol. 65, N° 3.
- Tonucci, F. 2008 "Hay que involucrar a los alumnos en la gestión de la escuela" en *Informe de Actividades 2008* (Córdoba: Fundación Arcor).
- Valencia Lomeli, E. 2008 "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates" en *Annual Review of Sociology*, N° 34.
- Villatoro, P. 2007 "Las transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Luces y sombras", Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia.
- World Bank 2004a *Board presentations of PRSP documents as at April 30, 2004* en <www.worldbank.org/poverty/strategies/boardlist>.
- World Bank 2004b *Overview of Poverty Reduction Strategies* en <www.worldbank.org/poverty/strategies/overview>.
- Yaschine, I. 2009 "Reflexiones en torno a un análisis de movilidad social centrado en jóvenes rurales en condiciones de pobreza extrema en México. El caso de los beneficiarios del Programa Oportunidades". Documento preparado para el Seminario Social Mobility and Equity in Latin America: Policies, Theory and Methodology International Workshop, Río de Janeiro, 9-10 de junio.

Siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BE	Bolsa Escola
BF	Bolsa Familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Crecimiento económico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHS	Chile Solidario
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLA	Comercio y Pobreza en Latinoamérica
DELP	Documentos de estrategias de lucha contra la pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DH	Desarrollo humano
EBRP	Estrategia boliviana de reducción de la pobreza
ERP	Estrategias para la reducción de la pobreza
FA	Familias en Acción
FMDH	Función de mejora del DH
FMI	Fondo Monetario Internacional

HCH	Hipótesis de capital humano
LI	Línea de indigencia
LP	Línea de pobreza
NTC	Nueva Teoría del Crecimiento
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organismos multilaterales de crédito
ONG	Organismos no gubernamentales
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PATH	Programme of Advancement Trogh Health and Education
PDP	Programas dirigidos a la pobreza
PES	Programa de Emergencia Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFIS	Programa Familias por la Inclusión Social
PIB	Producto Interno Bruto
PJ	Programa Juntos
PJH	Programa Jefes de Hogar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Programa Oportunidades
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPAE	Países pobres altamente endeudados
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PTC	Programas de transferencias monetarias condicionadas
RS	Red Solidaria
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales
SISFAM	Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SUP	Superémonos
TNM	Tasa neta de matriculación
UAR	Unidad de análisis relevante
VF	Variable focal

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2010
en los talleres de Gráfica Laf SRL
Monteagudo 741, Villa Lynch, San Martín
Primera edición, 500 ejemplares

Impreso en Argentina