

0/14.3 5780

a Campos

44396

611

II

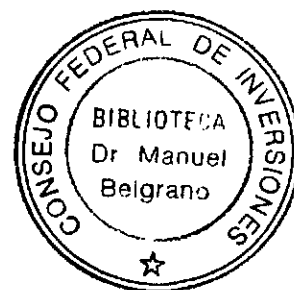
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**INCIDENCIA DE LOS PLANES
JEFES DE HOGAR
DESOCUPADOS EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

INFORME FINAL

(TOMO II)



MAYO DE 2004

LIC. JORGE ALBERTO GARAY MONGAN

Incidencia de los Planes Jefes de Hogar Desocupados en la provincia de Buenos Aires

Tomo I

Introducción.....	5
1. Aspectos teóricos para la construcción y evaluación de un programa de asistencia social	11
2. La política social focalizada y el Programa Jefes de Hogar	33
3. Análisis del diseño del Programa Jefes de Hogar.....	84
Anexo I: Definición, cuantificación y evaluación de la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo	124

Tomo II

4. Evaluación de la incidencia del Programa Jefes de Hogar.....	152
5. Análisis de alternativas para el Programa Jefes de Hogar	235
6. Conclusiones finales y algunos comentarios	282
Anexo II: Experiencia internacional en la aplicación de programas focalizados	293
Bibliografía general.....	317

4. Evaluación de la incidencia del Programa Jefes de Hogar

Índice de la sección

4. Evaluación de la incidencia del Programa Jefes de Hogar.....	152
4.1. La metodología de Evaluación de Impacto: Propensity Score Matching	160
4.2. Construcción de la base y grupo de control	170
4.2.1 Los beneficiarios y el grupo de control.....	172
4.3. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre los ingresos individuales	179
4.4. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la distribución del ingreso	183
4.4.1 Breve repaso de las características de los indicadores de desigualdad.....	184
4.4.2 Impacto del PJH sobre la Distribución del Ingreso.....	187
4.5. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la pobreza y la indigencia	193
4.5.1 Desagregación de los resultados según algunas características poblacionales	200
4.5.2 La Pobreza según los diversos aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares	200
4.5.3 La Pobreza según el sexo	208
4.5.4 La Pobreza según la edad.....	210
4.6. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre el empleo y la desocupación.....	221
4.7. Resumen de la sección	231

4. Evaluación de la incidencia del Programa Jefes de Hogar

La presente etapa de este trabajo tiene por objetivo la evaluación del impacto del Programa Jefes de Hogar (PJH) sobre distintos aspectos claves para la vida dentro del territorio bonaerense. En este sentido, se evaluará qué resultados ha provocado el plan sobre aspectos clave del bienestar de la población como son: la pobreza (medido por la línea de pobreza e indigencia), la intensidad de la pobreza (medido por la tasa de la brecha de la pobreza), la distribución de los ingresos y por último sobre el empleo, el desempleo, la actividad y la cantidad de horas efectivamente trabajadas por los beneficiarios.

A diferencia de la etapa anterior, que analizaba si el plan había llegado a las personas para las cuales el mismo había sido diseñado, ésta busca cuantificar el resultado final que ha tenido el PJH en modificar las variables que miden las condiciones de vida enunciadas anteriormente, es decir ver cuan eficaz fue el programa en cumplir los objetivos específicos que se buscaba obtener.

Explícitamente estos objetivos fueron consensuados en forma general a través de los que se dio en llamar "Diálogo Argentino", que fue producto de la discusión entre distintas instituciones y organizaciones políticas, empresariales, sindicales y no gubernamentales. Este llegó a la conclusión de que era necesario que el gobierno encarase uno de los principales problemas que enfrenta el país, es decir el carácter regresivo de la distribución del ingreso. De esta manera, el mismo decreto reglamentario del PJH afirma la necesidad de "promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable".

De esta manera, este trabajo busca realizar el cálculo del impacto de este programa focalizado de ayuda social. Este tipo de análisis puede ser medido

como la variación en las condiciones de vida de los participantes como resultado de la ejecución del programa. El problema fundamental de esta tarea radica en separar claramente cuáles efectos sobre estas variables se corresponden exclusivamente a la ejecución del programa y cuáles están vinculados con otras cuestiones, como por ejemplo, mejoras de las condiciones macroeconómicas de un país.

En este sentido, la fuente de información utilizada en gran parte de este trabajo, es decir la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), presenta información sobre las condiciones de vida, sobre los ingresos y sobre otras características de los individuos encuestados después de la aplicación del plan. Pero, debido a la inexistencia de estadísticas hipotéticas sobre la situación sin la aplicación del programa, se hace menester utilizar algún procedimiento para calcular cuál hubiese sido el ingreso de los participantes del programa si éstos no hubiesen sido perceptores del beneficio. El problema radica entonces, en la disponibilidad de información sobre las condiciones de vida luego de la aplicación del programa pero no se cuenta con información respecto de las hipotéticas condiciones que los individuos hubiesen tenido si el programa no se hubiese aplicado. Así, la forma en que deben calcularse estas condiciones de vida hipotéticas de los individuos tendrá implicancias directas sobre las conclusiones a las que se arriben, es decir, sobre la magnitud estimada del impacto que ha presentado el plan.

Internándose ya en la forma en la cual pueden separarse los efectos que provocó el programa sobre los ingresos y otras características de los individuos, pueden desarrollarse, como se mencionó en la parte metodológica de este trabajo, tanto métodos cualitativos y como cuantitativos. En este trabajo se recurrirá a la utilización de un método de evaluación cuantitativo.

Para poder utilizar este tipo de método es necesaria la construcción de un “escenario contrafactual”, que implica determinar qué hubiese sucedido con el grupo objetivo, compuesto por los beneficiarios, si el proyecto nunca se hubiese realizado.

La construcción del escenario contrafactual es un punto clave a la hora de generar un modelo que sirva para la evaluación del plan. A modo de ejemplo para graficar esta situación, se podría estimar mediante la creación de una función de ingreso para los beneficiarios, $F(x)$, previa a la participación en el PJH, creciente por ejemplo respecto al nivel de educación, la experiencia y otras variables relacionadas con el ingreso. Luego, las ganancias de participación vendrían dadas por

$$G = Y - F(x)$$

donde Y representa el ingreso luego de la aplicación del programa. Así, $G=0$ para aquellos que no reciben el beneficio.

En este simple modelo de subestimar los ingresos de los beneficiarios si el programa no se hubiese ejecutado llevaría a sobrestimar el impacto del programa. Por ejemplo, si hubiésemos estimado una función de ingresos sesgada $H(x)$ para la cual $H(x) < F(x)$ para todo x se sobreestimarían las ganancias de ingreso para todos los participantes del Programa.

En pos de estimar una $F(x)$ que no se aleje de la realidad, una alternativa posible para contemplar el impacto del plan consiste en restar del ingreso personal declarado por los beneficiarios luego de la aplicación del programa el monto correspondiente al beneficio. Sin embargo, se estaría asumiendo el supuesto implícito que implica que de no haber mediado el plan, el beneficiario no hubiese podido incrementar su nivel de ingresos dejando fuera de consideración otro tipo de cuestiones, como por ejemplo las mejoras macroeconómicas de un país o región que pueden transformar un desocupado en una persona con empleo²⁸.

Por estas razones, a partir de la población que potencialmente podría obtener un plan se conforma un "grupo de control", el cual debe tener características

²⁸ El INDEC presenta resultados de este tipo para establecer la magnitud del programa, los resultados llegados utilizando esta aproximación serán comparados con otros más precisos en algunas secciones de este trabajo.

socioeconómicas similares a las que poseen los beneficiarios efectivos del programa a analizar, en este caso el PJH. Lo ideal es que la única diferencia entre el grupo objetivo y el de control sea su participación en el programa, de modo tal que la evolución diferencial de los indicadores socioeconómicos de ambos grupos de individuos responda exclusivamente al impacto del plan que se está evaluando. Este es un punto crucial a la hora de evaluar los programas de este tipo, debido a que una mala elección del grupo de control puede llevar a conclusiones que se alejen mucho de la realidad. La construcción de este grupo de control será explicada posteriormente.

Así, una cuestión de gran importancia a la hora de considerar el impacto de un programa, está relacionado con la metodología utilizada para seleccionar el grupo de control a utilizar para realizar el análisis. En este caso existen básicamente dos métodos, la evaluación experimental y evaluación cuasi-experimental.

Los métodos experimentales tiene como base un grupo similar de personas eligiéndose aleatoriamente quienes participan del plan para luego poder compararse ambos grupos. Sin embargo esto no es el caso del PJH en donde la participación es masiva y todo quién reclame el plan y cumpla con los requisitos puede adquirir el beneficio. Por esta razón debe utilizarse un método cuasi-experimental. Este tipo de métodos permite generar un grupo de control en forma directa cuando no es posible conformar un grupo de tratamiento y otro de comparación a través de los métodos de evaluación experimental. De esta forma, mediante la utilización de técnicas econométricas se conforman grupos de control similares a los grupos de tratamiento. Dentro de los métodos cuasi-experimentales las técnicas que frecuentemente se utilizan son el matching y las comparaciones reflexivas.

Recordando lo que se había expuesto en la parte teórica de este trabajo, en las comparaciones reflexivas el “escenario contrafactual” se construye sobre la base de la situación de los participantes del programa antes de su implementación. El objetivo es compararlos consigo mismo antes y después de la intervención, de forma tal que los mismos individuos constituyen a la

vez el grupo objetivo y el de control. De esta manera, se requiere de información sobre los beneficiarios antes y después de la aplicación del programa, para luego realizar la evaluación comparando los indicadores que surgen en cada caso. En el caso del PJH, la utilización de este método no es recomendable debido a que esta técnica resulta subóptima en cuanto a su capacidad para separar el efecto del programa de otros factores que también afectan a la pobreza y los ingresos y la distribución de los mismos, y en un periodo de cambios muy turbulentos como los acontecidos durante la implementación del PJH, los resultados obtenidos serían muy discutibles debido a que estos resultados seguramente presentarán un sesgo cuya dirección es difícil de establecer. Por estas razones el trabajo utilizará un método de matching que será analizado posteriormente más detenidamente, en donde se buscará un grupo de personas con características muy similares a los beneficiarios, pero que por razones no analizadas no gozará del beneficio que el programa reparte.

En síntesis, esta etapa del trabajo busca realizar un análisis del impacto que ha tenido el Programa Jefes de Hogar (PJH) sobre diversas variables relevantes para medir el bienestar de la sociedad, utilizando como campo de estudio a las personas que habitan en los aglomerados urbanos más importantes de la provincia de Buenos Aires. Para ello se utilizará un método ampliamente aceptado en la evaluación de este tipo de programas sociales denominado **Propensity Score Matching**. Este es método cuantitativo de evaluación cuasi-experimental que realiza un matching para encontrar el grupo de control más idóneo. En síntesis este método se basa en encontrar las características de las personas que tienen un plan, obteniendo la probabilidad de participar de un programa en base a esas características. Así se realiza un matcheo entre grupos de personas con probabilidades similares de participar del programa, pero con la diferencia de que algunas han participado del mismo y otras no, para luego compararlos y así establecer cuál es la diferencia en promedio para estas personas, esta diferencia estaría explicada de esta forma por el hecho de que unos reciben un mayor ingreso

producto del programa social en cuestión. A continuación se desarrollará una especificación más precisa del método utilizado.

4.1. La metodología de Evaluación de Impacto: Propensity Score Matching

4.1 La metodología de Evaluación de Impacto: Propensity Score Matching

Para una más clara comprensión del procedimiento utilizado para la evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar (PJH) que se anticipó anteriormente, este punto busca precisamente detallar el método.

La metodología de evaluación de impacto busca evaluar el efecto que un determinado programa tiene sobre la población beneficiaria. De esta manera, es necesario primero definir algunos conceptos.

Se denomina **tratamiento** a la política o plan que se llevará a cabo, y que busca repercutir sobre las condiciones de determinado grupo de personas. El **resultado** es el estado en el cuál se encuentra determinada característica de una persona, por ejemplo un **resultado** posible puede llegar a ser el ingreso de las personas, así se puede separar entre el **resultado** antes y después de la implementación de un **tratamiento** determinado.

De esta manera, se supone que:

Y_{1i} : es un resultado para el individuo i luego de que el tratamiento haya sido implementado, haya o no participado de tal tratamiento la persona en cuestión

Y_{0i} : Es el resultado para el individuo i antes de la realización del tratamiento mencionado.

$D_i \in \{0,1\}$: indica el tratamiento recibido por el individuo i ; 1 si recibió el tratamiento en cuestión y 0 si no fue así.

X : es un conjunto de características del individuo pre-tratamiento, estas características son las que diferencian a los individuos entre sí, tales como condición de educación, edad, sexo, estado civil, condiciones de vida, cantidad de miembros en el hogar, y cualquier otra característica que puede ser relevante a la hora de analizar la probabilidad de obtener determinado tratamiento.

De esta manera, el efecto de un tratamiento sobre el individuo i en términos de la variable de resultados Y , sería:

$$\Delta Y_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

El problema radica entonces en que no es posible observar Y_{1i} e Y_{0i} para el mismo individuo i , debido a que los datos estadísticos sólo muestran información del individuo luego de que el tratamiento ha sido desarrollado. Por este motivo, el problema fundamental en la evaluación de impacto de programas sociales radica en que no es posible observar el efecto del tratamiento a nivel individual.

Como consecuencia de lo anterior, lo que se suele realizar es estimar cuál es el impacto promedio del tratamiento sobre los individuos tratados. Es decir:

$$\Delta(x) = E(\Delta | X, D=1) = E(Y_1 | X, D=1) - E(Y_0 | X, D=1)$$

Donde $E(Y_1 | X, D=1)$ es la esperanza de los resultados que tienen los individuos que participan del tratamiento luego de que este se ha implementado, y $E(Y_0 | X, D=1)$ es la esperanza de los resultados de los individuos que participan del tratamiento pero antes de que el mismo se lleve a cabo.

De esta manera se busca encontrar el impacto que en promedio tiene determinado programa, o tratamiento, sobre la variable de resultado de los individuos participantes.

Normalmente, no es un problema mayor obtener información relacionada con los datos que permiten obtener la estimación de la esperanza de los resultados luego de la realización del tratamiento, es decir $E(Y_1 | X, D=1)$, pero surgen inconvenientes a la hora de estimar los resultados de los individuos

antes de que el tratamiento se haya efectivamente implementado, es decir el término $E(Y_0 | X, D=1)$ ²⁹.

De esta manera, se pretende encontrar una aproximación a $E(Y_0 | X, D=1)$ utilizando la información que se puede extraer de los grupos de personas sin tratamiento, estas se denominan técnicas de formación de grupos de comparación. Las mismas asumen que condicional en el vector de características individuales X , los resultados de los no participantes se aproximan a lo que los participantes hubieran obtenido de no haber participado del programa ($\{Y_{1i}, Y_{0i} \perp D_i\} | X_i$). Esto permite estimar la esperanza $E(Y_0 | X, D=1)$ usando datos de individuos no participantes.

El supuesto anteriormente mencionado recibe el nombre de *selección en observables* (Rubin, 1974, 1977), e implica que:

$$E(Y_0 | X, D=0) = E(Y_0 | X, D=1)$$

Entonces, se puede obtener $\Delta(X)$. Este supuesto puede garantizarse por definición por medio de la realización de un experimento social³⁰, donde la admisión al programa se realice por medio de determinadas variables de certificación (X 's) y posteriormente la asignación al tratamiento sea aleatoria.

Sin embargo, los métodos de *matcheo* permiten generar grupos de comparación similares al grupo de control de un experimento, utilizando datos observables en la realidad. De esta forma también se cumpliría la implicancia de la ecuación anteriormente expuesta. Los principales problemas econométricos que pueden surgir están relacionados con la correcta elección de las variables X 's y las formas funcionales necesarias para estimar las variables Y_1 , Y_0 y X .

²⁹ Teóricamente este problema es equivalente al de observaciones perdidas: no se posee las observaciones de Y_{0i} (es decir el resultado antes del tratamiento) para los participantes del programa.

³⁰ Ver Heckman, Ichimura, Smith y Todd (1998).

Para la construcción del grupo de control se deben encontrar individuos no tratados que sean similares a los individuos tratados, en términos de las variables X 's. Si el vector X está compuesto por muchas variables, resulta difícil definir en la práctica el grado de cercanía entre dos valores de X .

El uso de Propensity Scores (probabilidad de haber sido sujeto al tratamiento) permite reducir la complejidad del condicionamiento por las variables X 's. En este sentido, Rosembaum y Rubin (1983) plantearon el siguiente teorema:

Sea $p(x_i)$ la probabilidad de que el individuo i haya sido sujeto a un tratamiento, definida como $p(x_i) \equiv \text{Prob}(D_i = 1 | X_i) = E(D_i | X_i)$, donde $0 < p(x_i) < 1$. Entonces:

$$\{Y_{1i}, Y_{0i} \perp D_i\} | X_i \Rightarrow \{Y_{1i}, Y_{0i} \perp D_i\} | p(X_i)$$

Esto significa que se obtienen los mismos resultados condicionando las distribuciones de las variables por el vector de características X o controlando por la probabilidad de haber sido tratado dado el valor de este vector. La ventaja de la técnica Propensity Scores reside en su sencilla aplicación práctica. Si se aplicaran todas las variables X para realizar el matcheo el trabajo para encontrar grupos de individuos similares sería muy arduo sino imposible, mientras que de esta manera el problema se resume a una sola variable que engloba a todas las demás.

El efecto de tratamiento sobre los tratados puede ser estimado de la siguiente manera:

$$\Delta(X) = E(Y_1 - Y_0 | p(x), D = 1) = E(Y_1 | p(X), D = 1) - E(Y_0 | p(X), D = 0)$$

En la práctica, $p(X)$ puede ser estimado para cada uno de los individuos pertenecientes tanto al grupo de tratados como al grupo de potenciales controles. El objetivo es encontrar individuos del último grupo mencionado con Propensity Scores lo más cercanos posibles a los de los individuos del grupo de tratados.

Los Propensity Scores se obtienen estimando Modelos de Elección Binaria. Se toma como variable dependiente a la participación en el programa y como variables explicativas un vector de características individuales. En caso en que la forma funcional del modelo se suponga normal, se utilizan Modelos PROBIT, mientras que si se supone logística, se utilizan Modelos LOGIT³¹.

Dado que la probabilidad de observar dos individuos con el mismo valor de propensity score es en principio cero debido a que $p(X)$ es una variable continua, la estimación del propensity score no es suficiente para poder estimar el impacto promedio de tratamiento sobre los individuos. Es por esta razón que la literatura ha desarrollado varios métodos para solucionar este problema, entre los cuales se destacan los siguientes cuatro: Stratification Matching, Nearest Neighbor Matching, Radius Matching y Kernel Matching, que son métodos para encontrar a las personas que tienen propensity scores similares.

Método de matcheo por estratificación (Stratification Mathching) (SM)

Consiste en dividir el rango de variación del propensity score en intervalos, de forma tal que en cada intervalo los individuos tratados y los individuos de control tengan en promedio el mismo propensity score. Luego, se computa la diferencia entre los resultados promedios de los tratados y los de control en cada bloque en el que se encuentren individuos de ambos grupos. El impacto promedio de tratamiento sobre los tratados finalmente se obtiene como un promedio del impacto promedio sobre los tratados de cada bloque. Los pesos corresponden a la distribución de individuos tratados a lo largo de los bloques.

Siendo q el número de bloques definidos sobre el intervalo de propensity scores, en cada bloque se tiene:

³¹ Ver Sosa Escudero (1999).

$$\tau_q^S = \frac{\sum_{i \in I(q)} Y_j^T}{N_q^T} - \frac{\sum_{j \in I(q)} Y_j^C}{N_q^C}$$

donde $I(q)$ es el número de individuos en el bloque q , mientras que N_q^T y N_q^C son el número de individuos tratados y de control en el bloque q respectivamente.

El estimador del impacto promedio sobre los tratados es el siguiente:

$$\tau^S = \sum_{q=1}^Q \tau_q^S \frac{\sum_{i \in I(q)} D_i}{\sum_{\forall i} D_i}$$

donde el peso para cada bloque está dado por la correspondiente fracción de individuos tratados y Q es el número de bloques.

Método de matcheo del vecino más cercano (Nearest Neighbor Matching) (NNMD y NNMW)

Consiste en tomar cada individuo tratado y buscar el individuo de control con el propensity score más cercano. El método es usualmente aplicado con reemplazo, de esta forma un individuo de control puede ser el vecino más cercano de más de un individuo tratado. Una vez que cada individuo tratado es pareado con un individuo de control, la diferencia entre el resultado de los individuos tratados y el resultado de los individuos de control pareados es computada y el impacto promedio sobre los tratados se obtiene promediando estas diferencias.

Supongamos que T es el set de individuos tratados, C el set de individuos de control y Y_i^T y Y_j^C los resultados observados de los individuos de tratamiento y de control respectivamente. Denotemos con $C(i)$ el set de individuos de control pareados con la unidad i con un valor estimado del propensity score de p_i .

$$C(i) = \min_i \|p_i - p_j\|$$

Mientras que en el método anterior algunas de las observaciones de individuos tratados eran descartadas debido a que no tenían un individuo de control disponible en su bloque, en el caso de Nearest Neighbor todas las unidades de tratamiento reciben una unidad de control. Sin embargo, es obvio que algunos de estos pareos son muy pobres ya que para alguno de los individuos tratados su vecino más próximo puede tener un propensity score muy diferente y de ninguna manera podría contribuir a la estimación del efecto del tratamiento.

Método de matcheo por radios (Radius Matching) (RM)

Con este método, cada individuo tratado es pareado solamente con los individuos de control cuyos propensity scores caen dentro de una vecindad predefinida sobre el propensity score del individuo tratado.

Se tiene que,

$$C(i) = \{p_i \mid \|p_i - p_j\| < r\}$$

Tanto en Nearest Neighbor como en Radius Matching se denota con N_i^C al número de individuos de control pareados con la observación $i \in T$ y se define a los pesos $w_{ij} = 1/N_i^C$ si $j \in C(i)$ y $w_{ij} = 0$ en otro caso. De esta forma, la fórmula para ambos estimadores puede ser escrita de la siguiente manera:

$$\tau^M = \frac{1}{N^T} \sum_{i \in T} \left[Y_i^T - \sum_{j \in C(i)} w_{ij} Y_j^C \right]$$

donde M corresponde a Nearest Neighbor Matching o Radius Matching y N^T denota el número de unidades en el grupo de tratamiento.

Si la dimensión del radio definida en el Método de Radius Matching es pequeña, es posible que algunos individuos tratados no sean pareados

debido a que el *vecindario* no contiene individuos de control. Por otro lado, cuanto más acotado es el tamaño del *vecindario*, mejor es la calidad de los pareos.

Método de matcheo de Kernel (Kernel Matching) (KM)

El último de los métodos de matcheo a desarrollar es el de Kernel. En este caso, todos los individuos de tratamiento son pareados con un promedio ponderado de todos los controles. Los pesos son inversamente proporcionales a la distancia que se verifica entre los valores de los propensity scores de los individuos tratados y los valores de los propensity scores de los individuos de control.

De esta manera el estimador que se desprende de la utilización del método de Kernel está dado por la siguiente ecuación:

$$\tau^K = \frac{1}{N^T} \sum_{i \in T} \left\{ Y_i^T - \frac{\sum_{j \in C} Y_j^C G\left(\frac{p_j - p_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{p_k - p_i}{h_n}\right)} \right\}$$

donde $G(.)$ es una función de Kernel y h_n es un parámetro que denota el ancho de una banda definida dentro de la función de Kernel (*bandwidth parameter*). Bajo ciertas condiciones,

$$\frac{\sum_{j \in C} Y_j^C G\left(\frac{p_j - p_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{p_k - p_i}{h_n}\right)}$$

es un estimador consistente de Y_{0i} .

En síntesis, se puede decir que estos cuatro métodos alcanzan distintos grados de confianza en lo que hace a la calidad y la cantidad de los pareos, siendo algunos superiores en algunos puntos y otros en otros. No se puede decir de esta forma que ninguno de ellos sea superior al otro. Por el contrario, su consideración conjunta permite obtener una estimación más robusta y es lo que se realizará en el presente trabajo.

4.2. Construcción de la base y grupo de control

4.2 Construcción de la base y grupo de control

Incursionando ya en análisis de impacto propiamente dicho, se pasará a describir la fuente de información utilizada y los procedimientos llevados a cabo para ver cuáles han sido los resultados alcanzados por el Programa Jefes de Hogar (PJH).

Nuevamente se utilizará los datos oficiales que brida la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires. Como se mencionó en la primera sección³² la EPH es representativa sólo de las áreas urbanas de mayor población, en el caso de la provincia de Buenos Aires quedan comprendidos los partidos del Conurbano Bonaerense, el Gran La Plata³³, Bahía Blanca y Cerri, Mar del Plata y Batán y San Nicolás. Nuevamente se utiliza el módulo de personas, el módulo de hogares y el módulo especial realizado para ver el desempeño del PJH.

A diferencia del punto anterior, por conveniencia se utilizará la onda correspondiente al mes de octubre de 2002, que realiza preguntas sobre los ingresos obtenidos durante el mes de septiembre, en lugar de las más reciente de mayo de 2003. El motivo por el cuál se utiliza dicha onda está relacionado con la ventaja de que en ésta, el PJH, aún no estaba funcionando plenamente, y por esta razón hay un grupo considerable de personas que a pesar de haber solicitado el beneficio aún no se les había otorgado por diversas razones.

³² La primera sección se corresponde con la primera y segunda entrega de este trabajo.

³³ Que incluye a todo el partido de la Plata además de el de Berisso y Ensenada.

4.2.1 *Los beneficiarios y el grupo de control*

Como ya se ha mencionado es muy importante a la hora de construir la base a utilizar elegir cuidadosamente cuál será el grupo de control utilizado para realizar el matcheo que se mencionó en el punto anterior.

Luego de experimentar con numerosos grupos, se llegó a la conclusión de que el más indicado era, siguiendo a Galasso y Ravallion (2003), utilizar al grupo de personas que respondían en el módulo especial haber solicitado el beneficio, pero que por alguna razón, que no será analizada en este trabajo, no les había sido otorgado aún.

De esta manera se separó del total de la EPH para el mes de octubre de 2002 a todas las personas que: el trabajo que realizaban era producto de un plan jefes de hogar³⁴, tenían un plan jefes de hogar pero no era su ocupación principal o no realizaban tareas derivadas del mismo³⁵, o por último que habían solicitado el plan jefes de hogar pero no se les había entregado aún.

Así, se construyó una variable **plan** que toma valores 1 cuando el individuo es sujeto al tratamiento, es decir que está recibiendo el beneficio del PJH, y valores 0 cuando no está sujeto al mismo, esta variable será utilizada para realizar las estimaciones econométricas necesarias para realizar la comparación mencionada.

Luego se aplicó un modelo PROBIT para establecer los determinantes de participación al plan. Así la variable explicada es plan, y las explicativas se resumen en el cuadro siguiente con sus respectivos coeficientes y grados de significación.

Como se puede observar se utilizaron diversas variables relacionadas con las características socioeconómicas, aunque se presentó especial cuidado en utilizar aquellas que no estén relacionadas directamente con los ingresos

³⁴ Es decir aquellas personas que respondían a la pregunta P18a que el trabajo que realizaban era producto del PJH.

obtenidos, debido a que éstos fueron modificados por la aplicación del PJH, y de esta manera la utilización de esas variables estaría provocando que se utilice un grupo sesgado para la determinación de los Propensity Scores. Es decir que los beneficiarios tiene un mayor ingreso por el hecho de haber recibido el plan, y por ende lo correcto sería utilizar los valores que hubiesen tenido sin el mismo. Sin embargo este dato no es observable, pues precisamente es la información que se está buscando estimar mediante la utilización de esta metodología.

El cuadro que sigue muestra los resultados de la regresión del Modelo PROBIT. Se puede observa en el mismo que no existe una gran cantidad de variables que sean individualmente significativas, sólo el hecho de ser casado o separado, vivir en el aglomerado del Gran La Plata, vivir en una vivienda precaria³⁶, cantidad de miembros en el hogar, poseer electricidad en el hogar y la capacidad económica de la familia³⁷ parecen cumplir este requisito.

Sin tomar en cuenta la significatividad individual, el análisis de los signos de los coeficientes hallados indican que la edad repercute negativamente sobre la probabilidad de obtener un plan, lo mismo para quienes sean varones, o sean considerados hijos o yerno en el hogar encuestado. Además las probabilidades de tener un plan disminuyen si se es propietario o si se cumple la condición de tener capacidad económica, según la definición incluida en la estimación de NBI. Por el contrario, si es jefe de hogar o cónyuge, la probabilidad de tener un plan se amplia, entre otras características.

³⁵ Esta información se desprende del módulo especial "Jefes de Hogar".

³⁶ Según se desprende de la definición de vivienda precaria incluida en la metodología de medición de las Necesidades de Vida Insatisfechas realizada por el INDEC.

³⁷ Según se desprende de la definición de vivienda precaria incluida en la metodología de medición de las Necesidades de Vida Insatisfechas realizada por el INDEC.

CUADRO 4.1
Probit para la determinación de los propensity scores

	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Edad	-0.014	0.024	-0.57	0.566
Edad ²	-0.002	0.004	-0.38	0.703
Varón	-0.264	0.181	-1.46	0.146
Jefe	0.364	0.407	0.90	0.370
Cónyuge	0.176	0.444	0.40	0.692
Hijo	-0.090	0.420	-0.21	0.831
Yerno	-0.577	0.571	-1.01	0.312
Soltero	0.479	0.380	1.26	0.208
Unido	0.538	0.375	1.44	0.151
Casado	0.615	0.373	1.65	0.100
Separado	0.699	0.366	1.91	0.056
La Plata	0.581	0.243	2.39	0.017
Partidos del Conurbano	0.151	0.205	0.73	0.464
Mar del Plata	0.007	0.231	0.03	0.977
San Nicolás	-0.017	0.215	-0.08	0.938
Vivienda precaria	0.905	0.448	2.02	0.043
Casa	0.223	0.161	1.39	0.165
Cuartos en el hogar	-0.001	0.072	-0.02	0.984
Miembros en el hogar	0.149	0.041	3.65	0.000
Hacinamiento	-0.124	0.199	-0.62	0.533
Agua	-1.457	0.819	-1.78	0.075
Electricidad	1.212	0.770	1.57	0.116
Baño	-0.027	0.321	-0.09	0.932
Cloaca	-0.139	0.135	-1.03	0.304
Mampostería	0.199	0.381	0.52	0.601
Propietario	-0.136	0.146	-0.93	0.351
Capacidad económica	-0.655	0.118	-5.53	0.000
_constante	0.205	1.079	0.19	0.850

Probit estimates

Número de observaciones	617
LR chi2(29)	98.47
Pseudo R2	0.130
Prob > chi2	0.000

Fuente: Elaboración propia.

Es de gran relevancia aclarar que el bajo poder explicativo del modelo especificado (Pseudo R^2 de 13%) radica en el hecho de que el grupo de control (individuos que solicitaron un plan y están a la espera del mismo) poseen características observables muy similares a la de los beneficiarios. Por esto las diferencias entre los grupos de control y el de tratados deben ser explicadas básicamente por variables no observables. En este sentido, esto es una medida indirecta del grado de efectividad del grupo de control conformado.

De esta manera quedan conformado las observaciones que serán comparadas con los beneficiarios del plan. El cuadro siguiente muestra la dispersión de los **Propensity Scores** de las distintas personas, según si poseen un plan o si solicitaron uno y están a la espera de que el mismo les sea entregado.

Del cuadro se desprende que el 81% de los individuos con plan presentan un propensity score que oscila entre 0.6 y 1, mientras que sólo el 48% de los individuos sin plan considerados se ubican en este rango. A su vez, el 17% de los individuos no beneficiarios y el 2% de los beneficiarios tienen una propensión a participar en el plan que se ubica en el intervalo 0-40%.

Estos resultados son razonables ya que es de esperar que en promedio los individuos con plan presenten un mayor propensity score que los no tratados.

CUADRO 4.2
Ordenamiento de los resultados de los Propensity Scores
según percepción de un Plan Jefes de Hogar
 (Según se desprende de la realización de un modelo probit)

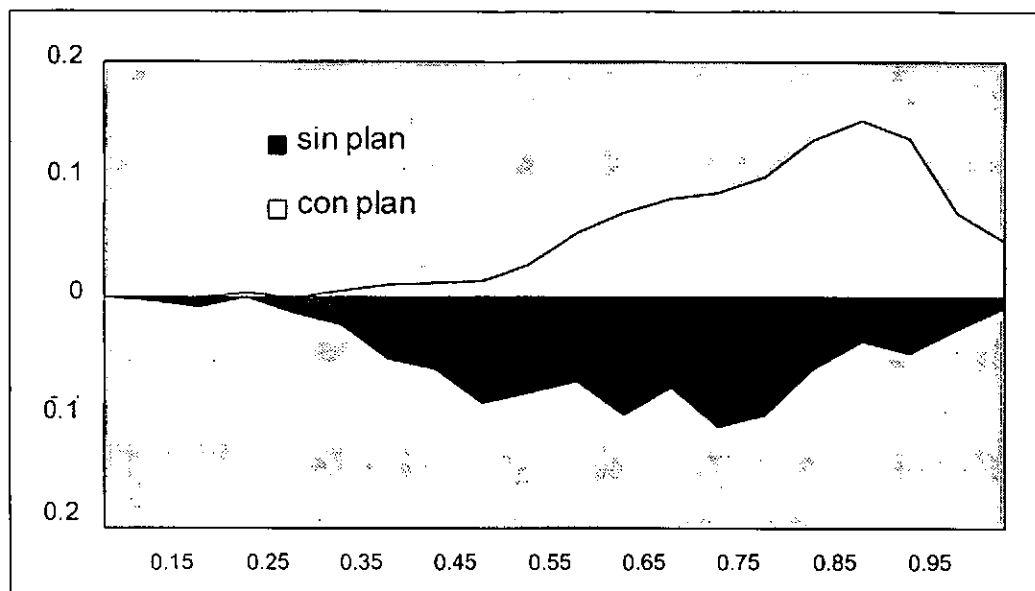
	Sin Plan	Con Plan	Total
0-20%	3	1	4
20-40%	32	11	43
40-50%	36	18	54
50-60%	36	58	94
60-80%	73	187	260
80-100%	26	186	212
Total	206	461	667

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, a continuación se expone un gráfico que muestra la distribución de los propensity score. En la parte superior se muestra la de los que tienen plan, y en la inferior la de los que aplicaron para obtener el beneficio pero aún no les ha sido entregado.

Este gráfico confirma lo mencionado anteriormente. En el mismo se puede observar que los beneficiarios se concentran básicamente en la parte de la distribución con mayor propensión a participar en el plan. Por su parte, en el caso de los no beneficiarios, la distribución tiende a concentrarse en valores medios de propensity scores, es decir que la probabilidad de que el plan les sea entregado según las características de los mismos es mayor para las personas que efectivamente han recibido uno que para las que están a la espera de les sea entregado el beneficio.

GRÁFICO 4.1
Función de distribución de los Propensity Scores
según percepción de un Plan Jefes de Hogar
 (Según se desprende de la realización de un modelo probit)



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido antes de comenzar a realizar el análisis de impacto propiamente dicho, y luego de que se haya realizado el modelo PROBIT, se testea la *hipótesis de Balanceo*³⁸ que plantean Rosembaum y Rubin (1983) conforme al siguiente algoritmo: se divide la muestra en K ³⁹ intervalos iguales, o bloques, de Propensity Scores y se verifica que el promedio de los mismos para cada intervalo no difiera entre los tratados y los no tratados. Si no se cumple lo anterior en algún intervalo, se debe dividir el intervalo en mitades y volver a verificar. Se continúa con este procedimiento hasta que el

³⁸ Hipótesis de Balanceo: $D \perp X | p(X)$. Esta hipótesis es utilizada en el teorema planteado por Rosembaum y Rubin (1983) el cual establece que se obtienen los mismos resultados si en lugar de condicionar las distribuciones de las variables de resultados por el vector de características x , se controla únicamente por la probabilidad de haber sido tratado dado el vector de características.

³⁹ La cantidad de bloques que se desprenden de la utilización de este procedimiento fue de seis para este caso en particular, para más información acerca de este procedimiento consultar Rosembaum y Rubin, 1983.

promedio de Propensity Score para los tratados y no tratados no difiera. Finalmente, se testea que para cada intervalo la media de cada característica individual no difiera entre las unidades de control y las unidades tratadas, lo cual es una condición necesaria para la *hipótesis de Balanceo*.

Una vez obtenidos los Propensity Scores de los beneficiarios y de los no beneficiarios, y de asegurarse de que los diversos grupos de comparación sean efectivamente similares, es decir que no sólo tengan un Propensity Score similar, sino que a su vez no existan grandes controversias en cuanto a cada una de las características individuales utilizadas para crear estos Propensity Scores; se procede a realizar el *matcheo* propiamente dicho entre los individuos y comparar cómo se ha modificado cada una de las variables que se busca evaluar como producto del programa.

Para llevar a cabo el *matcheo* se utilizaron todos los procedimientos analizados en el inciso anterior y se computó como resultado de la política al promedio simple derivado de todos los impactos registrados utilizando cada uno de los métodos. A su vez se repitió cada *matcheo* en cien oportunidades para poder obtener un intervalo de confianza relevante para cada uno de los métodos en cuestión.

La principal variable a analizar fue cómo se modificó el ingreso individual de las personas, debido a que con este luego es posible calcular nuevos ingresos familiares y estimar nuevas tasas de pobreza e indigencia y distribución del ingreso. Específicamente el procedimiento se basa en encontrar la variación promedio en los ingresos derivada de la aplicación del programa, para luego aplicar esta variación a todos los beneficiarios del plan. De esta forma se obtiene una distribución de ingresos antes de la implementación del PJH, que luego será comparada con la distribución de ingresos original.

A su vez, también se utilizó este procedimiento de Propensity Score Matching para estimar el resultado del Programa Jefes de Hogar sobre otras variables como son el empleo, la desocupación, la actividad y la cantidad de horas trabajadas.

4.3. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre los ingresos individuales

4.3 Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre los ingresos individuales

Incursionando en la evaluación de impacto propiamente dicha, se utilizó entonces el método de Propensity Score Matching y se procedió a calcular la variación promedio de los ingresos como producto de la aplicación del Programa Jefes de Hogar (PJH). Como se hizo mención, mediante la aplicación de este método es posible estimar los ingresos antes de la aplicación del programa filtrando los resultados de cualquier otra cuestión que haya tenido influencia en la modificación del ingreso de las personas.

Los resultados obtenidos para la provincia de Buenos Aires utilizando los diversos métodos de matcheo descriptos, dieron en promedio como resultado una variación de los ingresos individuales recibidos por las personas que poseen un plan del Programa Jefes de Hogar (PJH) durante octubre de 2002 de \$91,40; es decir que en lugar de ganar los \$150 extra que el plan le entrega, el aumento en los ingresos hubiera sido tan sólo de esa suma.

La razón por la cual el impacto del plan en el aumento de los ingresos es menor que la cantidad de dinero que efectivamente reparte el programa se debe a que las personas que son receptoras de un plan podrían haber tenido otro ingreso de no haber participado en el mismo. Es bastante razonable esta posibilidad si se tiene en cuenta que el programa le genera una carga horaria al beneficiario, que podría estar utilizando en realización de algún tipo de trabajo o "changa" que le genere ingresos extras a la familia.

De esta manera, el ingreso promedio, que se desprende de la EPH, es de \$179,92 para los receptores de un plan jefes de hogar en los principales cinco aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires, que hubiera sido tan sólo de \$88,52 de no haberse implementado la política social focalizada que se está examinando en este trabajo.

CUADRO 4.3
***Variación del ingreso individual de los receptores de un plan
jefes como producto de la implementación del programa
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Ingreso individual
Antes del plan	88,52
Después del plan	179,92
Diferencia	91,40

Fuente: Elaboración propia.

Para tener una idea más acabada acerca de cuáles han sido los resultados obtenidos en el impacto del PJH, el cuadro que sigue muestra las diferentes variaciones en los ingresos que se desprenden mediante la reiteración de cada una de las metodologías de matcheo analizadas, que como se mencionó se reiteraron en cien oportunidades para así obtener un intervalo de confianza para el mismo.

En el mismo se puede verificar fácilmente que el método de matcheo de Kernel (KM) es el que indica una mejora en los ingresos menor, siendo de tan sólo \$82,44; con un intervalo de confianza del 95% comprendido entre \$55,34 y \$109,54. Por su parte, el método que arrojó el impacto más importante fue el por estratificación (SM), al indicar una mejora en el ingreso individual de \$97,17; con un intervalo de confianza del 95% comprendido entre \$73,92 y \$120,42. Además, se puede corroborar mediante la visualización del estadístico “t”, que todos los métodos de matcheo son significativos.

Una vez analizado la variación en los ingresos individuales de las personas que reciben el beneficio, se pasa a analizar cómo se modificó la distribución de los ingresos para toda la población.

CUADRO 4.4

***Variación del ingreso individual de los receptores de un plan
jefes como producto de la implementación del programa
utilizando diversas metodologías de matcheo
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires***

Metodo- logía	Tratamien- tos	Contro- les	Coefi- ciente	Error estándar	t	Intervalo de confianza	
NNMD	461	131	95,29	14,843	6,42	65,46	125,11
NNMW	461	131	95,29	14,305	6,662	66,54	124,03
RM	461	205	86,80	11,77	7,375	63,15	110,45
KM	461	206	82,44	13,484	6,114	55,34	109,54
SM	461	206	97,17	11,56	8,4	73,92	120,42

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la distribución del ingreso

4.4 Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la distribución del ingreso

En esta sección del trabajo se presentan estimaciones del impacto que ha tenido la aplicación del Programa Jefes de hogar (PJH) sobre la distribución del ingreso. Para ello primero se hará un breve repaso de los indicadores de ingreso que se exponen con mayor profundidad en el anexo metodológico⁴⁰, para luego pasar al análisis en sí del impacto del programa sobre los mismos.

4.4.1 Breve repaso de las características de los indicadores de desigualdad

Al hacer una evaluación de la desigualdad en la distribución del ingreso, uno de los problemas más comunes radica en que ésta no puede hacerse de manera objetiva debido a que cada indicador de desigualdad utilizado en la literatura lleva implícita o explícitamente un juicio de valor. En este sentido, Atkinson fue uno de los primeros en recalcar que la medición de cada tipo de índice refleja una serie de aspectos vinculados a la forma de bienestar social implícita en él.

Así, a los fines de ser lo más objetivo posible en nuestro análisis, se ha tomado la decisión de presentar varios indicadores de desigualdad, de manera tal que sea finalmente el lector quien elija el indicador que más se adecue a sus propios juicios de valor, además de poder ver si los mismos van todos en la misma dirección.

Con la motivación explicitada más arriba, este trabajo utiliza 7 indicadores de desigualdad: Coeficiente de Gini, Curva de Lorenz, el índice de Theil, el de Atkinson con tres valores diferentes del parámetro de aversión a la desigualdad y el cociente interdecil (D10/D1). Si bien estos indicadores están

⁴⁰ Esta anexo se presentó en la primer y segunda entrega al CFI, noviembre y diciembre de 2003.

ampliamente difundidos en la literatura, se repasan a continuación algunas de sus características:

El Coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini tiene la particularidad de que pondera al ingreso de cada individuo de acuerdo al rango o posición del mismo en la escala de ingresos y de esta manera es más sensible a cambios en el centro de la distribución en comparación a cambios en una de sus puntas.

En forma geométrica, el Gini puede interpretarse como el cociente entre dos áreas: el numerador es el área delimitada entre la diagonal y la curva de Lorenz; en tanto que el denominador es el área que se encuentra por debajo de la diagonal en un cuadrado de dimensiones 1x1.

La Curva de Lorenz

La distribución del ingreso en una población puede mostrarse en forma gráfica a través de la curva de Lorenz. En el eje de abscisas se representa la población ordenada de forma que los percentiles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta quedan a la derecha. En el eje de ordenadas se representan las rentas de la población. La relación de los porcentajes acumulados de población con los porcentajes acumulados de la renta que esta población recibe conforma la Curva de Lorenz. El inconveniente de esta representación gráfica es que no permite extraer conclusiones absolutas sobre la mejora en la distribución del ingreso si las curvas de dos distribuciones diferentes se cortan en algún punto.

El cociente D10/D1

Este indicador muestra cuál es la proporción que existe entre lo que se lleva del ingreso total el 10% de la población más rica sobre el 10% de la población más pobre, es decir, cuántas veces más rico es el décimo decil que el primer decil. A medida que este indicador disminuye, la distribución del ingreso se vuelve más igualitaria. El problema es que sólo considera los extremos de la distribución sin importar lo que suceda en los otros deciles del ingreso.

Índice de entropía⁴¹ de Theil

Este indicador pondera en mayor medida las transferencias realizadas en la cola de la distribución. Otorga una mayor ponderación a las transferencias realizadas a bajos niveles de ingresos en comparación con los de altos. Es decir, que el hecho de que una transferencia se realice a un decil bajo en lugar de hacerlo a uno medio, tomará más relevancia para la disminución de la desigualdad.

El índice de desigualdad de Atkinson

El indicador de Atkinson hace explícito a través de un parámetro llamado ε el juicio de valor que de manera implícita se presenta en el resto de los indicadores. Este parámetro representa el grado de aversión a la desigualdad adoptado en la función de bienestar. Cuánto más cercano a cero es ε , la función de bienestar es más utilitarista, y la desigualdad se vuelve irrelevante, entonces, sólo importa qué nivel de ingresos se incremente. En cambio cuando ε tiende a infinito, sólo interesa el ingreso del individuo menos favorecido, es decir, la función converge a una del tipo de Rawls.

⁴¹ La entropía es el grado de información esperada de una distribución. Estadísticamente la entropía de una distribución es una medida de la dispersión de la misma: mientras más dispersa, menos información puede obtenerse de la misma dado que, a mayor desorden, todos los eventos tienen la misma probabilidad de ocurrencia.

CUADRO 4.5
Características de los Indicadores de Distribución del Ingreso

Indicador	Característica
GINI	Es más sensible a cambios en el centro de la distribución respecto a sus puntas
Curva de Lorenz	No pueden obtenerse conclusiones si las curvas de dos distribuciones se cortan
Cociente D10/D1	No toma en cuenta lo que sucede en los estratos intermedios
Theil	Lo otorga más importancia a las transferencias de los más ricos a los más pobres que aquellas de los mas ricos a los de nivel medio
Atkinson ($\epsilon \rightarrow \text{cero}$)	Solo importa que el ingreso se incremente independientemente de la distribución
Atkinson ($\epsilon \rightarrow \text{infinito}$)	Sólo importa que se incremente el ingreso de los más pobres independientemente de lo que ocurra con el resto de los estratos

Fuente: Elaboración propia.

4.4.2 *Impacto del PJH sobre la Distribución del Ingreso*

Para realizar el análisis del impacto en la distribución del ingreso que ha provocado el Programa Jefes de Hogar (PJH) se utilizaron los valores encontrados en el inciso anterior referidos a las modificaciones en los ingresos individuales de las personas que recibieron el beneficio del programa. El procedimiento consistió en calcular una nueva distribución de ingresos restándole a los ingresos individuales de los beneficiarios la reducción promedio obtenida anteriormente. De esta manera se contruye una nueva distribución de ingresos y en base a estos se calculan nuevos ingresos familiares. Así se comparan los ingresos totales familiares originales de los modificados mediante el procedimiento descrito, para así obtener el impacto del plan.

De esta manera, para introducirse en el análisis de impacto propiamente dicho, se puede observar el Cuadro siguiente, donde se muestra la distribución decíllica del ingreso personal de los individuos antes y después

del otorgamiento del plan y se proporcionan los datos para la conformación de la curva de Lorenz que se presenta en el Gráfico posterior.

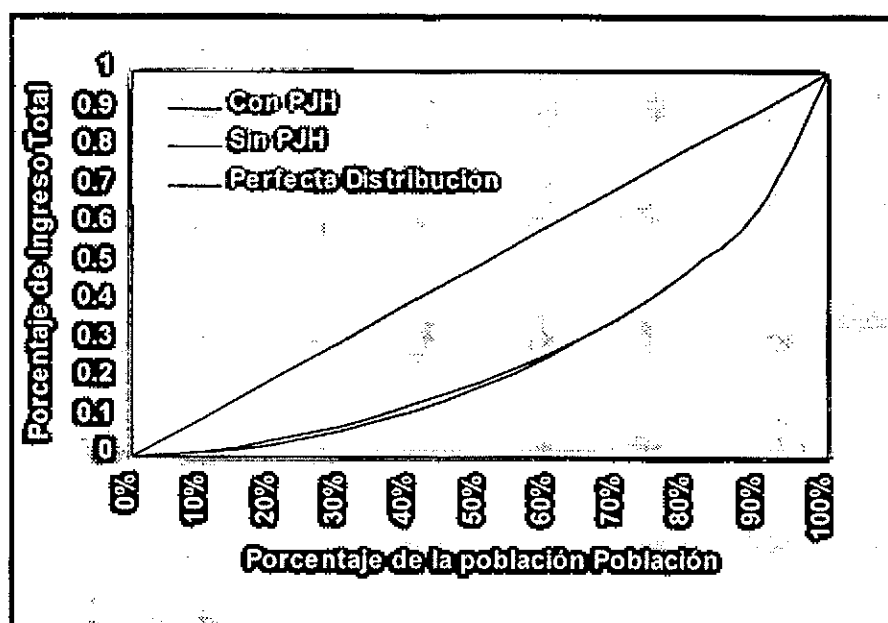
CUADRO 4.6
Distribución del ingreso y Curva de Lorenz por deciles de ingreso personal

Decil	Distribución del ingreso		Curva de Lorenz	
	Antes del PJH	Después del PJH	Antes del PJH	Después del PJH
1	1.1%	1.5%	1.1%	1.5%
2	2.0%	2.9%	3.1%	4.4%
3	3.8%	3.7%	6.9%	8.1%
4	4.9%	5.0%	11.8%	13.0%
5	6.4%	6.1%	18.2%	19.2%
6	8.1%	7.6%	26.3%	26.7%
7	9.7%	9.1%	35.9%	35.9%
8	12.2%	12.1%	48.1%	48.0%
9	16.1%	16.2%	64.3%	64.2%
10	35.7%	35.8%	100.0%	100.0%
Total	100%	100%		

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

El Cuadro 4.6 señala que la participación del 10% de la población más pobre (decil 1) pasa de percibir el 1.1% del ingreso personal de la población total al 1.5%. Mientras que si analizamos el último decil observamos que prácticamente no se producen cambios en la participación del ingreso personal antes y después del plan. Esto nos estaría indicando que se incrementó la participación en el ingreso del 10% más pobre sin perjuicio de la población más rica, por lo cual se podría señalar una mejora en la distribución del ingreso a raíz de la ejecución del PJH. Sin embargo, si bien es posible obtener indicios sobre el efecto del plan en términos de la distribución global a partir de la observación de los deciles extremos, es necesario analizar los cambios generados en toda la distribución y no sólo en las puntas. Con este propósito es útil la utilización de la curva de Lorenz.

GRÁFICO 4.2
Curva de Lorenz del Ingreso Personal
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

Observando la curva de Lorenz vemos que las mismas se cortan aproximadamente en el sexto decil: la participación en el ingreso total del 60% de la población más pobre mejora con la ejecución del plan mientras que la participación en el ingreso total del 40% de la población más rica disminuye. Esto es importante dado que Atkinson probó que si las curvas de Lorenz no se cortan, los indicadores de desigualdad mencionados anteriormente y analizados en este trabajo coincidirán en cuanto al reflejo de cambios en la desigualdad de la distribución. En cambio, si las curvas de Lorenz se cortan algunos indicadores pueden señalar un aumento en la desigualdad y otros una caída. Siendo así, es que resulta particularmente relevante tener en mente cuales son los juicios de valor presentes en la conformación de cada indicador y justifica la presentación del conjunto de indicadores en este trabajo.

Por otro lado, debe considerarse que el agrupamiento de los datos en estratos (por ejemplo, deciles) reduce la dispersión dentro de cada grupo al considerar uniformes a todos los individuos que componen un estrato determinado. Esta situación puede tener efectos no deseados toda vez que

podría generar una reducción en la desigualdad e incluso, podría llevar a ignorar fenómenos de interés del analista que pueden tener lugar dentro de cada estrato. Podría suceder, por ejemplo, que se produzca el aumento de la participación en el ingreso del 5% de la población a costa del 5% de la población más pobre siguiente sin que esta situación de cambios en la distribución del ingreso sea captada por el observador por tomar la población en estratos del 10%. Por lo expuesto, es que este trabajo presenta los índices de desigualdad calculados en base a observaciones individuales y no en base a deciles o estratos como suele hacerse en la literatura.

Así y calculados de la manera antes expuesta, en el Cuadro 4.7 se presenta el coeficiente de Gini, el índice de Theil y el de Atkinson para tres parámetros de aversión a la desigualdad alternativos. Todas estas medidas son calculadas sobre el ingreso personal total de los individuos antes y después de la aplicación del Plan en concordancia con la técnica de matcheo antes comentada. Independientemente del indicador de desigualdad que se utilice, puede observarse como la desigualdad cae con la aplicación del Plan aunque resulta diferente la magnitud del cambio que refleja cada uno de ellos.

CUADRO 4.7
Indices de Desigualdad del Ingreso Total Personal

Indicador	Antes del Plan	Después del Plan	Var %
Gini	0,4820	0,4616	-4%
D10/D1	32,45	23,86	-26%
Theil	0,4430	0,4109	-7%
Atkinson ($\epsilon=0.5$)	0,1976	0,1796	-9%
Atkinson ($\epsilon=1$)	0,3628	0,3252	-10%
Atkinson ($\epsilon=2$)	0,6255	0,5758	-8%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

La diferencia respecto a la variación porcentual de cada uno de los indicadores radica en los juicios de valor considerados en cada uno de los mismos para su formación.

Así, se observa una mejora en la distribución del ingreso del orden del 4% si se toma en consideración el Gini que pone mayor énfasis en las transferencias entre los sectores medios. Al considerar el cociente entre el decil más rico y el más pobre, se observa una mejora en la distribución del orden del 26% claro que dejando fuera de consideración lo que ocurre en el centro de la distribución. Si se toma en cuenta el indicador de Theil, se observa una mejora en la distribución del orden del 7% que supera la mejora señalada a través del indicador de Gini reflejando la mayor relevancia otorgada por este indicador a los niveles más pobres de la población hacia donde está focalizado el Programa. Respecto al índice de Atkinson, las tres alternativas utilizadas respecto al parámetro de aversión a la desigualdad de la función de bienestar implícita muestran una mejora en la distribución del ingreso que supera al resto de los indicadores. Lo curioso resulta el comportamiento no uniforme de la intensidad de las variaciones de la desigualdad a medida que crece el parámetro de aversión a la desigualdad. Este hecho podría estar reflejando que si bien el programa se encuentra focalizado en los más pobres, la población extremadamente pobre, el primer decil de ingreso, no percibe el beneficio en forma mayoritaria.

Finalmente, se repite el análisis anterior en el Cuadro 4.8 pero, utilizando en esta oportunidad como variable de ingreso el ingreso total familiar ajustado por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar.

La justificación para la presentación de esta alternativa está relacionada con la percepción de que existen diferencias demográficas de acuerdo al nivel de ingreso de cada familia que podría afectar los resultados de los PJH. En este sentido, se suele considerar que la composición de las familias de menores recursos usualmente resultan ser más numerosas en comparación con las de mayores ingresos y esta situación podría afectar la distribución del ingreso, dado que la percepción del beneficio del Plan se diluiría en un mayor número de componentes familiares.

Sin embargo, no se observan grandes modificaciones respecto a los efectos del plan dado que, en casi todos los casos, se observa una mejora en la distribución del ingreso.

CUADRO 4.8
Indices de Desigualdad por IPCFAE

Indicador	Antes del Plan	Después del Plan	Var %
Gini	0.4844	0.4650	-4%
D10/D1	39,55	24,85	-59%
Theil	0.4293	0.3971	-8%
Atkinson ($\epsilon=0.5$)	0.1975	0.1788	-9%
Atkinson ($\epsilon=1$)	0.3688	0.3266	-11%
Atkinson ($\epsilon=2$)	0.6391	0.5561	-13%

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC.

4.5. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la pobreza y la indigencia

4.5 Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre la pobreza y la indigencia

Para analizar el impacto que ha tenido el Programa Jefes de Hogar (PJH) sobre la pobreza y otras medidas de las condiciones de vida de la población, se desarrollará una metodología similar a la utilizada en el punto anterior referido a la distribución del ingreso.

La misma consiste en estimar los ingresos que hubieran tenido los receptores si no se hubiera implementado el plan, realizado en el punto 1.3; luego se pasa a calcular en base a estos nuevos ingresos individuales nuevos ingresos familiares totales, para así poder calcular en base a esta nueva distribución de ingreso tasas de pobreza, indigencia y otras medidas referidas a la pobreza.

Esta metodología tiene la ventaja de que permite construir una nueva distribución de ingresos, que en promedio es similar a la que hubiera existido si el plan no se hubiera realizado.

Por su lado, el INDEC en su informe referido a la pobreza de la onda de octubre de 2002⁴², realizó una estimación de cuánto hubiera sido la pobreza sin la implementación del PJH. Para realizar este cálculo restó los ingresos percibidos por el programa a cada beneficiario, de manera que se pueden realizar un procedimiento similar al anteriormente descripto. Este método sirve como aproximación, aunque ineficiente, de cuáles hubieran sido los efectos de los planes sobre la pobreza. El problema de este método radica en que no toma en cuenta los ingresos que podrían haber obtenido los beneficiarios si no estuvieran realizando actividades relacionadas con el programa. Así, los resultados a los que se llegó realizando el matcheo, que sí

⁴² "Incidencia de la pobreza en los aglomerados urbanos. Octubre de 2002". INDEC, enero de 2003.

toma en cuenta los ingresos mencionados, muestran un impacto menor al que aparece en el informe de INDEC.

De esta manera, mientras que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indicó que en los aglomerados de la provincia de Buenos Aires el 61,8% de las personas se encontraban bajo la línea de pobreza⁴³, según los resultados que se desprenden de la estimación contrafactual de la tasa de pobreza, utilizando el método que se describió anteriormente, si no hubiera existido el PJH la tasa de pobreza habría trepado 3 décimas, y no 4 como salió publicado en INDEC. Es decir que la tasa se habría ubicado en el orden del 62,1% en los aglomerados bonaerenses.

CUADRO 4.9
Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre pobreza
Personas pobres según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Efectiva	Sin Planes	
		INDEC*	PSM*
Tasas generales	61.8%	62.2%	62.1%
Personas en donde hay un plan en el hogar	96.5%	98.8%	98.1%
Personas en donde no hay un plan en el hogar	52.7%	52.7%	52.7%

(*) Se corresponden con las estimaciones realizadas por el INDEC por un lado y este trabajo utilizando el método de explicado anteriormente.

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por su parte, la tasa específica para las personas en donde existe un plan jefes de hogar habría alcanzado un 98,1% de no existir el PJH, y no el 98,8 como indica INDEC, es decir que la pobreza para este grupo de la población habría registrado 1,6 puntos porcentuales más de lo que en realidad se desprende del procesamiento de los datos.

⁴³ Calculada tal cual se describe en el anexo metodológico.

A su vez, como era de esperar, bajo cualquier metodología la pobreza no se ve alterada para el grupo de personas que no recibe ningún tipo de ayuda económica, pues sus ingresos no se ven alterados por la implementación del mismo, y el método de la línea de pobreza es un método absoluto para medir la pobreza⁴⁴, en donde la variación en las características de otro individuo no influyen en las de uno que no sufre variaciones.

Además de los indicadores de línea de pobreza, se utilizaron otros que sirven para dar una idea más acabada de los efectos que tenido el plan sobre las condiciones de vida.

Por un lado, la tasa de indigencia, que se relaciona con la pobreza extrema⁴⁵, tuvo una mejora mucho más significativa como resultado del programa de la que tuvo la tasa de pobreza. En este sentido, mientras que la tasa de pobreza hubiera sido tres décimas más grande de no haber existido el plan, la tasa de indigencia hubiera sido 2,2 puntos porcentuales mayor.

A su vez, la pobreza pero utilizando economías de escala, es decir que se toma en cuenta que las familias necesitarán una proporción menor de recursos si son numerosas por poder aprovechar estas economías, tuvo una mejora también más importante como resultado de la implementación del PJH. En este sentido, la misma habría sido de 1,2 puntos porcentuales, lo que estaría indicando que las familias más numerosas fueron más beneficiadas por esta política. Este punto se relaciona con dos razones, por un lado indica que el plan llega a las personas más necesitadas, pues las familias más numerosas suelen ser las que se encuentran en peores condiciones, y por otro lado está el hecho de que el plan no llega a personas que no tienen hijos, y que por lo tanto sus familias son más reducidas.

⁴⁴ Para obtener una ampliación del tema ver el anexo referido a las formas de medición de las condiciones de vida (Primer entrega al CFI, octubre de 2003).

⁴⁵ Representa a la población que no tiene ingresos suficientes para adquirir una Canasta Básica de Alimentos.

La última tasa tomada en cuenta es la brecha de pobreza que además de indicar si una persona es pobre, toma en cuenta cuán lejos está de los límites de pobreza. En este sentido la mejora también fue mejor que la experimentada para la tasa de pobreza, al reducirse la misma en 2,1 puntos porcentuales. De esta manera este indicador sostendría la afirmación realizada en el párrafo anterior respecto de que el programa no sólo beneficia a una proporción importante de pobres, sino que además tiene un mayor efecto sobre las personas que se encuentran en peor situación económica con respecto al resto.

En este sentido todos los indicadores mencionados registran variaciones considerables en las tasas, salvo la tasa de pobreza.

CUADRO 4.10
Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	61,8%	62.1%
Indigencia	29,2%	31.4%
Pobreza con economías de escala	49,6%	50.8%
Brecha de la pobreza	31,4%	33.5%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	96,5%	98.1%
Indigencia	63,6%	74.0%
Pobreza con economías de escala	86,4%	92.3%
Brecha de la pobreza	58,2%	68.2%
<u>Personas en donde no hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	52,7%	
Indigencia	20,3%	
Pobreza con economías de escala	40,0%	
Brecha de la pobreza	24,4%	

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

A su vez, más allá de la mejora en las condiciones de vida de la población en general, la inclusión en el plan no provoca que todas las personas salgan de la pobreza, e incluso es suficiente sólo para sacar de esa condición a una proporción reducida del total.

En este sentido, mientras que según la EPH la tasa de pobreza específica para los beneficiarios del plan (tanto los receptores como sus familiares) en los aglomerados bonaerenses era del 96,5%, de no haber existido el programa esa cifra se habría incrementado en 1,6 puntos porcentuales

alcanzando al 98,1% de las personas en donde hay un plan, es decir casi la totalidad de los mismos.

Por su parte, al igual que como sucedía para las tasas generales, la utilización de otras formas de medición para las condiciones de vida indican que la población con menores ingresos estuvo más beneficiada por el PJH. En este sentido la tasa de indigencia hubiera sido 10,4 puntos porcentuales mayor de no haber existido el programa.

Por otro lado, la implementación del plan representa un alivio de 5,9 puntos porcentuales en la tasa de pobreza con economías de escala para la población bonaerense en donde existe un plan jefes de hogar. Es decir que la tasa hubiera sido de 92,3% en lugar de 86,4% si el plan no se hubiera concretado.

En lo que hace a la brecha de pobreza, la mejora fue de 10 puntos porcentuales, pasando de 68,2% a 58,2% de no haberse realizado la política social focalizada en cuestión.

Para las personas que no tienen un plan, no se puede hablar de tasa antes y después de la implementación del plan debido a que como se dijo con anterioridad, las tasas utilizadas son absolutas en el sentido de que no importa cómo se modifique la condición del resto de las personas para calcular la situación individual de la familia. Así las tasas para quienes no reciben plan no se ven modificadas.

De esta manera se puede ver que el programa ha tenido una gran repercusión sobre la población que se encuentra inmersa en un estado altamente crítico, hecho que se ve demostrado a partir de la gran disminución sufrida por la tasa de indigencia. A su vez, muestra que también presenta una mejora considerable la tasa de brecha de la pobreza, es decir que los márgenes entre los más pobres y los que no lo son se habrían acortado.

4.5.1 *Desagregación de los resultados según algunas características poblacionales*

Dada la metodología utilizada para calcular las nuevas tasas de pobreza, es posible, gracias a que existe una nueva distribución de ingresos, desagregar las tasas para componentes de la población. En este sentido se aprovechará esta posibilidad para ver cuál ha sido el resultado que ha tenido el plan teniendo en cuenta una discriminación geográfica, de sexo y generacional.

Así, a continuación se verá qué impacto ha tenido el plan sobre los diversos aglomerados bonaerenses. Luego se verá cuál ha sido el resultado del plan discriminando entre mujeres y varones; para finalizar haciendo una detallada desagregación del impacto sobre diversos tramos de edad de la población.

4.5.2 *La Pobreza según los diversos aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares*

En esta etapa se analizará el impacto del plan sobre cada uno de los cinco aglomerados de la provincia de Buenos Aires, es decir, el Gran La Plata, Bahía Blanca y Cerri, el Conurbano Bonaerense, Mar del Plata y Batán y San Nicolás⁴⁶.

La Plata

Según las estimaciones realizadas, la tasa de pobreza hubiera sido un punto porcentual mayor si el PJH no hubiera existido, esto quiere decir que 4,7% de las personas que actualmente reciben un beneficio no habrían podido superar la línea de pobreza al no tener el complemento de ingresos que le representa el programa a la familia. Así, la tasa en lugar de indicar que el 43,7% de las personas se encuentra bajo la línea de pobreza hubiera informado que 44,7% de la población no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios.

⁴⁶ El siguiente aglomerado incluye a la localidad santafesina de Villa Constitución, aunque se incorpora a todo el aglomerado debido a que San Nicolás tiene es mucho más populosa que la localidad ubicada en la provincia de Santa Fe.

Por su parte, la tasa de indigencia en este aglomerado habría tenido una mejora de 4,4 puntos porcentuales por el mismo motivo, mientras que eso significa que el programa sacó de la línea de indigencia al 21,4% de la población que recibe un plan en La Plata y alrededores. De esta forma la tasa fue de 17,3% en lugar de 21,7%.

Además las tasas de pobreza con economías de escala y la brecha de la pobreza presentaron una mejora de 2 puntos y 2,4 puntos porcentuales respectivamente, representando una mejora de las tasas específicas para los receptores de 9,6 y 11,8 puntos porcentuales respectivamente.

Producto de estos resultados La Plata sería el aglomerado en donde el programa tuvo el mejor desempeño en lo que se refiere al impacto sobre las variables de pobreza, al disminuir en mayor proporción tanto a la tasa de pobreza como la tasa de indigencia.

CUADRO 4.11
La Plata: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	43.7%	44.7%
Indigencia	17.3%	21.7%
Pobreza con economías de escala	35.1%	37.1%
Brecha de la pobreza	20.8%	23.2%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	85.2%	89.9%
Indigencia	41.3%	62.7%
Pobreza con economías de escala	73.1%	82.7%
Brecha de la pobreza	45.3%	57.1%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Bahía Blanca

En Bahía Blanca, la mejora en la tasa de pobreza por la aplicación del programa fue de dos décimas. De esta manera, el 2,1% de todos los beneficiarios de la región alcanzaron a comprar una Canasta Básica Total gracias a los mayores ingresos que le significó el plan. De esta manera la tasa de pobreza para el aglomerado urbano fue de 45,7%, mientras que la tasa específica de pobreza para las personas que son beneficiarias del plan directa o indirectamente alcanzó un 95,7%.

A su vez, la indigencia presentó un registro de 20,3% que habría sido de 20,9 de no haber existido el programa, es decir una mejora de 6 décimas porcentuales.

CUADRO 4.12
Bahía blanca: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	45.7%	45.9%
Indigencia	20.3%	20.9%
Pobreza con economías de escala	36.8%	37.8%
Brecha de la pobreza	22.4%	23.5%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	95.7%	97.8%
Indigencia	65.3%	71.0%
Pobreza con economías de escala	78.8%	88.5%
Brecha de la pobreza	56.5%	67.6%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por último, en Bahía Blanca la tasa de pobreza con economías de escala presentó una mejora de un punto porcentual, mientras que la mejora para la tasa de brecha de la pobreza fue de 1,1 puntos porcentuales. Esto representa una mejora de las tasas específicas de pobreza con economías de escala y de brecha de pobreza para los receptores de 5,6 y 9,8 puntos porcentuales respectivamente.

Con estos resultados Bahía Blanca sería el aglomerado en donde el impacto del programa se vio con menor intensidad, tanto en lo que se refiere a la tasa de pobreza como a la de indigencia.

Partidos del Conurbano

En lo que se refiere a los partidos del Conurbano Bonaerense, el aglomerado más castigado por la pobreza y la indigencia, el impacto del PJH sobre la tasa de pobreza fue de 0,3 puntos porcentuales, la más baja luego de Bahía Blanca. Así, la tasa registró un 64,3%, mientras que si el programa no hubiera existido la tasa habría sido de 64,6%. En este sentido, la mejora en

la tasa específica para los receptores de plan en la región mencionada sería de 1,2 puntos porcentuales, dado que de no haber existido el plan la tasa habría indicado que el 64,6% de la población en donde hay un plan de este tipo está por debajo de la línea de pobreza.

CUADRO 4.13
Partidos del conurbano: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	64.3%	64.6%
Indigencia	30.7%	32.8%
Pobreza con economías de escala	51.6%	52.8%
Brecha de la pobreza	32.9%	35.0%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	97.6%	98.8%
Indigencia	65.1%	75.0%
Pobreza con economías de escala	87.6%	93.2%
Brecha de la pobreza	59.3%	69.1%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Según se desprende del procesamiento de los resultados, la mejora en la tasa de indigencia como resultado de la implementación del programa no habría tenido un desempeño tan inferior al promedio en este aglomerado como registró la mejora en la tasa de pobreza. En este sentido, esta 2,1% de la población del Conurbano Bonaerense estaría por encima de la línea de indigencia gracias a la aplicación del programa. Esta mejora de 2,1 puntos porcentuales representa una mejora en la tasa específica de indigencia de los beneficiarios del plan en el Conurbano del orden de los 9,9 puntos porcentuales.

Por otro lado, la mejora en la tasa de pobreza tomando en cuenta economías de escala fue de 1,2 puntos porcentuales, debido a que hubiera registrado un

52,8% si el Programa Jefes de Hogar (PJH) no se hubiera implementado. Mientras que la mejora en la tasa de brecha de la pobreza fue de 2,1 puntos porcentuales, es decir que la misma habría sido de 35% de no haber existido el programa.

De esta manera, los resultados para el aglomerado indicarían que el desempeño del plan para reducir la tasa de pobreza fue uno de los más pobres, al superar tan sólo a Bahía Blanca, aunque en lo que se refiere a la tasa de indigencia la performance habría sido muy superior.

Mar del Plata

Continuando con el análisis que se ha venido desarrollando, en el aglomerado urbano de Mar del Plata y Batán la mejora en la tasa de pobreza fue de 0,6% al registrar un 46,8% mientras que de no haberse realizado el plan la misma habría sido de 46,2%. Estas cifras representan una mejora en la tasa específica para las personas beneficiarias del PJH de 5,1%; que es la más importante dentro del territorio bonaerense. Así la tasa de pobreza para este grupo de personas hubiera sido de 63,5% de no haberse implementado el programa.

En lo que se refiere a la tasa de indigencia; 1,2% es el porcentaje de la población que superó esta línea en el aglomerado de Mar del Plata gracias al aumento de los ingresos derivados del plan. Esta cifra significa que dentro de los beneficiarios, directos e indirectos, el 10,1% fue capaz de superar los ingresos necesarios para adquirir una Canasta Básica de Alimentos.

En lo que se refiere a la tasa de pobreza con economías de escala, la misma hubiera sido de 37,6% en lugar de 37,1%; mientras que la misma tasa para los receptores hubieran pasado de 82,2% a 86,4% de no haber existido este programa de ayuda.

CUADRO 4.14
Mar del Plata: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	46.2%	46.8%
Indigencia	21.0%	22.3%
Pobreza con economías de escala	37.1%	37.6%
Brecha de la pobreza	21.9%	23.4%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	89.3%	94.4%
Indigencia	57.6%	67.7%
Pobreza con economías de escala	82.2%	86.4%
Brecha de la pobreza	50.0%	62.6%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

De esta manera, el desempeño del programa en Mar del Plata y Batán fue intermedio, debido a que se ubicó por encima del promedio en lo que se refiere a la tasa de pobreza, pero la mejora en la tasa de indigencia estuvo por debajo del promedio, siendo la peor luego de Bahía Blanca.

San Nicolás

Para finalizar en el análisis regional, el impacto del plan en el aglomerado de San Nicolás sobre la tasa de pobreza fue de 0,8 puntos porcentuales; mientras que el impacto sobre la tasa específica para los beneficiarios fue de 3,7 puntos porcentuales. Así estas tasas de pobreza de no haberse implementado el PJH hubieran sido de 63,5% y 93,8% respectivamente.

CUADRO 4.15
San Nicolás: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	62.7%	63.5%
Indigencia	33.0%	35.5%
Pobreza con economías de escala	53.7%	55.4%
Brecha de la pobreza	32.5%	35.0%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	90.1%	93.8%
Indigencia	61.8%	74.0%
Pobreza con economías de escala	81.9%	90.1%
Brecha de la pobreza	56.2%	68.1%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por otro lado, el impacto sobre la tasa de indigencia para este aglomerado fue de 2,5 puntos porcentuales, mientras que sobre la tasa específica para los beneficiarios del plan fue de 12,1 puntos porcentuales. Así la tasa de indigencia para toda la población hubiera sido de 35,5% de no existir el plan, mientras que la tasa específica hubiera sido de 67,7%.

En lo que se refiere a la pobreza con economías de escala, por efecto del plan esta tasa registró 1,7 puntos porcentuales más de lo que hubiera registrado. Además, la brecha de la pobreza tuvo una mejora de 2,4 puntos porcentuales por el mismo motivo. Esto significa una mejora en las mismas tasas pero tomando en cuenta sólo a la población beneficiaria de 8,2% y 11,9%. Así las tasas de pobreza con economías y de brecha de pobreza hubieran registrado 55,4% y 35% respectivamente.

De esta manera este se fue el aglomerado en cual el efecto del programa se sintió con mayor intensidad luego del aglomerado del Gran La Plata, tanto en lo que hace a la mejora en la tasa de pobreza como en la tasa de indigencia.

4.5.3 *La Pobreza según el sexo*

El presente inciso de esta sección tiene el fin de analizar el impacto que ha tenido el plan teniendo en cuenta el sexo de las personas que reciben el plan, ya sea directa o indirectamente.

En este punto es preciso hacer la salvedad de que de la forma por la cual la pobreza es calculada, los ingresos se modifican en la misma proporción para todos los integrantes de la familia, por lo que las variaciones que se puedan registrar entre sexos se dan por el hecho de que los hogares beneficiados tienen mayor o menor cantidad de cada sexo.

De esta manera, los datos indican que la tasa de pobreza se redujo como resultado de la implementación del plan en tres décimas para los hombres, mientras que para las mujeres dicha reducción fue de cuatro décimas. Estas reducciones en las tasas se dan como resultado de una reducción en la tasa específica de la tasa de pobreza para cada sexo de 1,4 y 1,7 puntos porcentuales respectivamente. Es decir que las tasas generales hubieran registrado 63,3% para los hombres y 60,9% para las mujeres, mientras que las tasas específicas de pobreza para los beneficiarios hubieran sido de 98,1% para ambos sexos.

En lo que se refiere a la tasa de indigencia, la reducción lograda en la tasa para los hombres fue 1,9 puntos porcentuales, mientras que en la tasa específica para el sexo femenino este resultado fue una reducción de 2,4 puntos porcentuales. Esto implica una reducción en las tasas específicas para los receptores del plan de 9 puntos porcentuales y de 11,7 puntos porcentuales para los varones y mujeres respectivamente.

CUADRO 4.16
Varones: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	63.0%	63.3%
Indigencia	30.4%	32.3%
Pobreza con economías de escala	50.5%	51.8%
Brecha de la pobreza	32.2%	34.3%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	96.6%	98.1%
Indigencia	65.1%	74.2%
Pobreza con economías de escala	85.8%	91.8%
Brecha de la pobreza	58.6%	68.5%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por su parte, si se considera la tasa de pobreza teniendo en cuenta economías de escala en el hogar, el impacto del plan sobre ésta habría sido de 1,2 puntos porcentuales tanto para los varones como para las mujeres. Esto implica una mejora del impacto sobre las tasas específicas para hombres y mujeres de 6 y 5,8 puntos porcentuales respectivamente. De esta manera, la tasa de pobreza con economías de escala habría sido de 51,8 para hombres y de 50 para mujeres sin tomar en cuenta los mayores recursos por el plan. Mientras que la tasa de brecha de la pobreza habría registrado tasas de 34,3% y 32,7% para varones y mujeres respectivamente.

CUADRO 4.17
Mujeres: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	60.6%	60.9%
Indigencia	28.2%	30.6%
Pobreza con economías de escala	48.8%	50.0%
Brecha de la pobreza	30.6%	32.7%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	96.4%	98.1%
Indigencia	62.2%	73.9%
Pobreza con economías de escala	87.0%	92.8%
Brecha de la pobreza	57.8%	68.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

En síntesis, el efecto de los planes sociales en cuestión fue más importante sobre las mujeres. Este fenómeno radica en el hecho de que una mayor proporción de mujeres es la titular del plan, y por ende los hogares tienen en promedio una menor proporción de varones. Este tiene como resultado que las tasas específicas de pobreza por sexo, que sin la aplicación del plan deberían ser de la misma magnitud, arrojan una diferencia de dos décimas a favor de las mujeres que están en hogares en donde se entrega un plan social.

4.5.4 La Pobreza según la edad

Para finalizar con este tipo de análisis, se verá el impacto del Programa Jefes de Hogar (PJH) sobre los diversos segmentos de edad. Para esto se dividirá a la población bonaerense en seis grupos. El primero está comprendido por los niños menores de 12 años, es decir los que aún se encuentran en la escuela básica o que aún no han comenzado el proceso educativo. El segundo es para los que están comprendidos entre 12 y 18 años, edad en la

cuál aún no deberían pertenecer al mercado laboral, aunque por la fuerte crisis que ha azotado a la población durante los últimos años, muchos niños de esta edad han contribuido con el ingreso laboral realizando trabajos precarios. Un tercer segmento está comprendido por los jóvenes de entre 18 y 25 años, periodo en cuál las personas comienzan a incorporarse a pleno en el mercado laboral; en este grupo comienzan a haber jefes de hogar. El cuarto grupo es ya el de adultos, comprendido entre los 25 y 40 años. El quinto es para las personas que aún se encuentran en el mercado laboral, pero que de quedarse sin empleo les es muy dificultoso reincorporarse, este grupo está comprendido por las personas de entre 40 y 60 años. Y por último están los mayores de 60, que ya comienzan a pasar a formar parte de la clase pasiva, en este último grupo prácticamente no hay jefes de hogar.

En este punto vale la pena resaltar lo destacado al comienzo del inciso anterior, en cuanto a que la forma por la cual la pobreza es calculada los ingresos de los hogares se modifican en la misma proporción para todos los integrantes de la misma, y, por tal motivo, las variaciones que se puedan registrar entre los distintos grupos de edades se relaciona con la composición de las familias. Sin embargo este punto es muy importante debido a que se puede detectar en cierta medida si el PJH recae sobre hogares más numerosos o con mayor cantidad de niños.

Menores de 12 años

Para comenzar el análisis sobre los grupos de edad se puede observar en el cuadro siguiente que los niños más pequeños registraron una mejora en la tasa de pobreza como producto de la implementación del PJH de 0,7 puntos porcentuales, es decir que el 2,1 de los niños que pertenecen a un hogar beneficiado por el programa pudieron salir de la pobreza. De esta manera, la tasa de pobreza para toda la población menor de 12 años hubiera sido de 76,9%, mientras que en realidad presentó un registro de 76,2%. Por su parte, la tasa específica para los receptores del plan de esta edad hubiera sido de 98,4%.

CUADRO 4.18
Menores de 12 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	76.2%	76.9%
Indigencia	41.8%	45.1%
Pobreza con economías de escala	63.5%	65.4%
Brecha de la pobreza	42.4%	45.4%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	96.3%	98.4%
Indigencia	67.7%	78.1%
Pobreza con economías de escala	87.4%	93.2%
Brecha de la pobreza	60.6%	70.3%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

La tasa de indigencia para este segmento de población bonaerense hubiera sido de 45,1% de no haberse implementado el plan, en lugar de 41,8; es decir que gracias al mismo se produjo una mejora de 3,3 puntos porcentuales. Estos datos implican una mejora en la tasa para el mismo segmento pero que además reciben el beneficio de 10,3 puntos porcentuales, es decir que hubiera registrado una tasa de 78,1% en lugar de 67,7%.

En lo que se refiere a la tasa de pobreza con economías de escala, la misma presentó una mejora de 1,9 puntos porcentuales, mientras que para los beneficiarios la misma alcanzó 5,9 puntos. Además, la tasa de la brecha de la pobreza presentó una reducción en la tasa de 3,1 puntos, es decir 9,7 puntos para la tasa específica de los niños menores de 12 años que están en un hogar receptor de un plan jefes de hogar.

En síntesis, los niños menores de 12 años fueron los más beneficiados por la implementación del plan en lo que se refiere a la mejora producida sobre la tasa de pobreza. El desempeño del programa para este sector sobre la tasa

de pobreza también fue muy superior al promedio, aunque no fue el que más se benefició.

Niños de entre 12 y 18 años

Entrando en el segmento de edad de los niños de entre 12 y 18 años, el programa no tuvo un impacto significativo sobre este grupo. La misma no presentó mejoras considerables, tanto para las tasas generales como para las específicas para el grupo de edad.

Por el contrario si hubo una mejora considerable de 2,5 puntos porcentuales sobre la tasa general de indigencia, que hubiera sido de 48,3% de no existir el plan pero que presentó un registro de 45,7%. Además la mejora en la tasa específica para los receptores fue de 7,8 puntos porcentuales, debido a que hubiera indicado que el 79% de los bonaerenses receptores de un plan de entre 12 y 18 años estarían por debajo de la línea de indigencia, pero en realidad tal cifra alcanzó sólo el 71,2%.

Por el lado de las pobreza tomando en cuenta economías de escala en el hogar, la mejora en esta tasa fue de 8 décimas, y registró una tasa de 91,8%. La variación en la brecha de la pobreza fue de 2,8 puntos porcentuales, por lo que la mejora en esta tasa para los receptores alcanzaría los 8,6 puntos porcentuales.

De esta forma, este segmento de edad fue el que menos se vio beneficiado si se toma en cuenta la tasa de la pobreza, la misma no presentó ningún tipo de mejora, por lo que es el grupo de edad de menor rendimiento. Aunque en lo que se refiere a las personas con menores ingresos la mejora fue bastante considerable.

La razón por la cuál el impacto del PJH de este segmento fue peor tanto para la tasa de pobreza como para tasa de indigencia si se lo compara con el segmento de los niños menores de 12 años, se debe a que existe un porcentaje elevado de familias que no envían a los niños de esta edad al colegio, y por ende no están habilitados para percibir un plan jefes de hogar. Por el contrario, los menores de 12 años o bien no están obligados a

concurrir a clase o bien se encuentran en la escuela primaria que tiene un grado de deserción muy reducido.

CUADRO 4.19
De 12 a 18 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	78.6%	78.6%
Indigencia	45.7%	48.3%
Pobreza con economías de escala	66.1%	66.9%
Brecha de la pobreza	44.9%	47.6%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	97.7%	97.7%
Indigencia	71.2%	79.0%
Pobreza con economías de escala	91.8%	94.4%
Brecha de la pobreza	63.6%	72.2%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Jóvenes de entre 18 y 25 años

Analizando la tasa de pobreza para el grupo de bonaerenses comprendido entre los 18 y los 25 años, se puede decir que la misma hubiera registrado una tasa una décima superior de no haberse implementado el programa, ubicándose en 65,4%. Estos datos se corresponden con una mejora específica de la tasa de pobreza para los beneficiarios de 7 décimas, lo que provocaría que esta tasa hubiera indicado que el 99,1% de las personas de entre 18 y 25 años que están en un hogar con plan estuvieran por debajo de la línea de pobreza, en lugar del 98,4% que registró esta tasa.

CUADRO 4.20
Entre 18 y 25 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	65.2%	65.4%
Indigencia	29.0%	32.5%
Pobreza con economías de escala	49.3%	50.9%
Brecha de la pobreza	31.9%	34.0%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	98.4%	99.1%
Indigencia	51.3%	69.4%
Pobreza con economías de escala	82.8%	91.3%
Brecha de la pobreza	52.7%	63.7%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por el lado de la tasa de indigencia, el resultado fue mucho más positivo, debido a que de no haberse producido el plan esta hubiera registrado un 32,5% en lugar del 29% que efectivamente registró, es decir una mejora de 3,5 puntos porcentuales. O lo que es lo mismo pero visto desde otra perspectiva, una mejora de la tasa específica para los benefactores de 18,2 puntos porcentuales, por lo que hubiera registrado un 69,4% en lugar del 51,3%.

Por otro lado, la tasa de pobreza tomando en cuenta economías de escala en el hogar tuvo un registro de 49,3; mientras que de no haber existido el plan el mismo habría sido de 50,8; es decir una mejora de 1,6 puntos porcentuales. Similarmente la tasa de brecha de pobreza que fue de 31,9 hubiera sido de 34%, es decir que esta tasa hubiera registrado 2,1 puntos porcentuales más.

En síntesis, No hubo muchos jóvenes de entre 18 y 25 años que salieron de la pobreza gracias a la aplicación del programa. Sin embargo, el mismo tuvo

un impacto importante sobre la pobreza extrema para este mismo grupo. Así, el mismo fue el segmento de la población que mejor resultado tuvo en cuanto a la reducción de este último indicador.

Adultos de entre 25 y 40 años

Ya entrando al segmento de la población bonaerense adulta, la proporción de personas que tienen más de 25 años pero menos de 40 que pudo salir de la pobreza en la provincia de Buenos Aires gracias al PJH fue de 0,5. Esto quiere decir que el 57,6% hubiera sido pobre si el programa no se hubiera concretado. En este sentido, esto significa que para este mismo sector pero sólo tomando en cuenta a las personas que viven en hogares beneficiados por un plan jefes de hogar la mejora en la tasa específica de pobreza fue de 2,5 puntos porcentuales, por lo que la misma hubiera alcanzado un 96,7% en lugar del 94,2% que efectivamente registró.

En el mismo sentido, la mejora en la tasa de indigencia como producto del plan para el mismo segmento de edad fue de 1,7 puntos porcentuales, es decir que la tasa específica para este sector fue de 9 puntos porcentuales. De esta manera las tasas de indigencia general y específica para los receptores hubieran sido de 26,1% y 67,6% respectivamente de no haberse implementado el PJH.

Además, la tasa de pobreza teniendo en cuenta economías de escala registró una mejora de 1,5 puntos, mientras que la mejora en la tasa de la brecha de la pobreza fue de 2 puntos porcentuales. De esta manera, la mejora en las tasas específicas para los beneficiarios fue de 7,6 y 10,1 puntos porcentuales respectivamente.

En resumen, se puede decir que el desempeño del plan para la población bonaerense de este segmento fue muy bueno tomado en cuenta la tasa de pobreza, al ser la que más se redujo luego de los niños menores de 12 años. Por su parte, la variación en la tasa de indigencia estuvo cerca del promedio.

CUADRO 4.21
entre 25 y 40 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	57.1%	57.6%
Indigencia	24.4%	26.1%
Pobreza con economías de escala	44.3%	45.8%
Brecha de la pobreza	27.2%	29.1%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	94.2%	96.7%
Indigencia	58.6%	67.6%
Pobreza con economías de escala	81.7%	89.3%
Brecha de la pobreza	54.2%	64.3%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Adultos de entre 40 y 60 años

La población bonaerense de adultos que se encuentran comprendidos en el segmento de edad de entre 40 y 60 años no registró una variación considerable de su tasa de pobreza como producto del programa, aunque la tasa específica para los receptores del programa de esta edad fue de 1,4%. En este sentido la tasa general de pobreza hubiera sido de 56,4 en lugar de 56,2 de no haberse realizado el PJH, mientras que la tasa específica para los receptores hubiera sido del 99% en lugar de 97,6%.

Además, la tasa de indigencia para la población bonaerense comprendida en este segmento sufrió una caída de 1,5 puntos porcentuales, por lo que esta tasa hubiera indicado que la población de esta edad que no podía adquirir una canasta básica hubiera sido de 26,1% en lugar del 24,4 que registró. De esta forma la mejora en la tasa específica para las personas receptoras fue de 9 puntos porcentuales.

CUADRO 4.22
Entre 40 y 60 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	56.2%	56.4%
Indigencia	24.3%	25.9%
Pobreza con economías de escala	43.0%	43.8%
Brecha de la pobreza	27.2%	28.7%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	97.6%	99.0%
Indigencia	63.8%	74.0%
Pobreza con economías de escala	87.2%	92.6%
Brecha de la pobreza	58.1%	68.7%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por su parte; 0,8 y 1,6 puntos porcentuales fueron las mejoras que registraron las tasas de pobreza con economías de escala y de brecha de pobreza respectivamente como consecuencia de la aplicación del PJH. Esto quiere decir que estas tasas hubieran registrado valores de 45,8% y 29,1% respectivamente si el programa en cuestión no se hubiera llevado a cabo por algún motivo.

De esta manera, el desempeño que registraron las tasas de indigencia y pobreza para el sector de la población bonaerense que se encuentra entre los 40 y 60 años estuvo cerca del promedio registrado para todo el país.

Adultos mayores de 60 años

Para finalizar el análisis de las tasas de pobreza tomando en cuenta los distintos grupos de edades, el segmento de la población de mayor edad presentó una tasa de pobreza de 35,5%, que hubiera sido de 35,7% de no haber existido el Programa Jefes de Hogar (PJH), es decir una mejora de dos

décimas en dicha tasa. Por su parte, la tasa específica para las personas de esta edad que viven en hogares en donde se entrega un plan de estas características habría si 97% de no haber existido el mismo, por lo que la mejora por la aplicación del mismo fue de 3,9 puntos porcentuales.

En lo que se refiere al impacto que tuvo el PJH sobre la tasa de pobreza para este segmento, la misma habría tenido una mejora de medio punto, lo que significaría una reducción en la tasa de indigencia específica para los receptores de 9,3 puntos porcentuales. De esta forma, la tasa general hubiera sido de 9,4%; mientras que la específica para los receptores hubiera sido de 57,3%.

CUADRO 4.23
Mayores de 60 años: Incidencia del Programa Jefes de Hogar
Tasas de pobreza e indigencia según ingreso equivalente
Octubre de 2002 – Aglomerados de Buenos Aires

	Tasas según la EPH	Tasas sin aplicación del Programa Jefes de Hogar
<u>Tasas generales</u>		
Pobreza	35.5%	35.7%
Indigencia	9.0%	9.4%
Pobreza con economías de escala	30.7%	31.1%
Brecha de la pobreza	13.8%	14.6%
<u>Personas en donde hay un plan en la familia</u>		
Pobreza	93.1%	97.0%
Indigencia	48.1%	57.3%
Pobreza con economías de escala	82.2%	89.9%
Brecha de la pobreza	45.7%	60.7%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por último, la tasa de pobreza con economías de escala hubiera sido 4 décimas más grande de no haber existido el plan. Además el crecimiento en la brecha de la pobreza hubiera sido de 8 décimas en el mismo caso. Así, estas mejoras en las tasas para la población receptora fueron de 7,7 y 15 puntos porcentuales respectivamente.

En suma, el mejoramiento de la tasa de pobreza específica para los receptores de este segmento de población habría sido la que más se vio beneficiada por la implementación del programa, mientras que la tasa de indigencia tuvo un comportamiento similar al promedio.

4.6. Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre el empleo y la desocupación.

4.6 Evaluación de impacto del Programa Jefes de Hogar sobre el empleo y la desocupación.

Como se ha mencionado en etapas anteriores de este trabajo, el Programa Jefes de Hogar (PJH) es un plan de empleo que significó de cierta manera la continuación y masificación de los antiguos planes trabajar. De esta forma el mismo no es un mero subsidio a los desocupados, si no que brinda una ocupación a un porcentaje elevado de la población, aunque ciertamente de manera precaria y temporal.

El fin de este punto entonces es analizar cuál ha sido el impacto que este programa ha tenido sobre las tasas de empleo y desocupación, teniendo en cuenta además los efectos secundarios sobre otras cuestiones, tales como las horas trabajadas y población económicamente activa (PEA).

De esta manera, utilizando la misma técnica que se explico en los primeros puntos de esta sección, es decir la realización de una comparación de un grupo seleccionado utilizando diversas formas de matcheo, se simuló cuáles hubieran sido estas tasas si el PJH no hubiera existido. Como grupo de referencia se utilizó también a las personas que a pesar de solicitar un plan no les había sido otorgado aún y por ende también se debió hacer en base a la segunda onda de 2002 de la EPH, es decir la correspondiente al mes de octubre.

Primero cabe aclarar que los beneficiarios a pesar de contar con un plan, no necesariamente tienen que ser empleados. Se considera empleados sólo a las personas que efectivamente trabajan por lo que las personas que no realizan ningún tipo de contraprestación o que están desarrollando alguna actividad educativa, o bien son desocupados, si es que buscan activamente trabajo, o bien son inactivos.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, tan sólo el 85,7% de los beneficiarios de un plan Jefes de Hogar que habitan en los aglomerados bonaerenses de la provincia de Buenos Aires puede ser considerado como

empleados según las definiciones que existían en octubre de 2002⁴⁷, mientras que el 6,9% era considerado desocupado y el 7,4% inactivo; también cabe aclarar que dentro de los ocupados existen personas que realizan otro tipo de empleo y que el PJH es una ocupación secundaria.

CUADRO 4.24
Beneficiarios del Programa Jefes de Hogar
según condición de actividad
Buenos Aires, Octubre de 2002

	Beneficiarios
Empleados	85,7%
Desocupados	6,9%
Inactivos	7,4%
Total	100%
Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.	

Los resultados que se desprenden de la realización de la utilización de los propensity scores y el posterior matcheo utilizando el grupo de control, indica como resultado que el programa fue eficaz a la hora de mejorar la situación laboral de los beneficiarios. Si se observa el cuadro que sigue, se ve que de los beneficiarios del plan sólo el 36,6% hubiera tenido algún tipo de empleo si el programa no hubiera existido. Vale la pena mencionar que dentro de este porcentaje de personas se encuentran tanto las que actualmente tienen un plan pero no como actividad laboral principal como personas que hubieran obtenido un empleo precario en forma de "changa" o contratación temporal si el programa en cuestión no se hubiera realizado.

A su vez, las personas desocupadas bonaerenses, es decir quienes no trabajan pero buscan activamente un plan, representaban para octubre de

⁴⁷ En octubre de 2003 se realizó una modificación metodológica, por lo que las definiciones actuales pueden tener algunas variaciones con las usadas en esta oportunidad. Para obtener una ampliación al respecto se recomienda visitar la página en Internet del INDEC (<http://www.indec.gov.ar>).

2002 sólo el 6,9% de los beneficiarios, mientras que de no haber existido el PJH los mismos habrían alcanzado el 31,2%, es decir que el 24,2% de las personas que actualmente tienen un plan hubieran estado desocupadas de no existir el programa.

Es importante detenerse en esta cifra, la razón por la cuál tan sólo el 31,2% de los beneficiarios efectivos del plan hubiera sido desocupado se debe a que un grupo muy importante de los beneficiarios del plan o bien no pertenecía a la Población Económica Activa, o bien estaba desempeñando sus actividades en el sector informal de la economía.

CUADRO 4.25
Efecto del Programa Jefes de Hogar
sobre la condición de actividad de los Beneficiarios
Buenos Aires, Octubre de 2002

	Actividad	Empleados	Desocupa- dos	Total
Condición de actividad sin incluir el efecto del plan.	67.8%	36.6%	31.2%	100%
Condición de actividad en octubre de 2002	92.6%	85.7%	6.9%	100%
Diferencia	24.9%	49.1%	-24.2%	100%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

De esta manera, si no hubiera existido el PJH tan sólo el 67,8% de los actuales beneficiarios estaría incorporado a la oferta de trabajo. Este fenómeno se da porque un grupo importante de los receptores de estos planes se ve incentivado a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente amas de casa, con el fin de aumentar los ingresos familiares. Es posible especular, de esta manera, que esto suceda debido a que los verdaderos jefes de la familia, que son quienes sostienen económicamente el hogar, no son detectados por la autoridad competente como empleados, debido a que se desempeñan en el sector informal y por lo tanto los cónyuges pueden reclamar el beneficio. Este tema ya ha sido

tratado con mayor profundidad en la sección anterior correspondiente a la evaluación del diseño del PJH. De esta forma la cantidad de personas activa aumenta considerablemente llegando a ser del 90,9% del total de beneficiarios, el resto sigue sin realizar ninguna tarea ni buscar empleo.

Lo dicho en los párrafos anteriores provocaría que las mejoras en las tasas específicas para los beneficiarios sean de 24,9; 49,1 y 39,7 puntos porcentuales para la actividad, el empleo y la desocupación respectivamente. De esta manera, de no haber existido el plan, la tasa de desocupación específica para este grupo habría alcanzado el 47,8%, mientras que actualmente es de tan sólo el 8,1%.

CUADRO 4.26
Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre las tasas de
empleo de los beneficiarios
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires

	Actividad	Empleo	Desocupa ción
Antes del plan	66.1%	34.5%	47.8%
Después del plan	90.9%	83.5%	8.1%
Diferencia	24.9%	49.1%	-39.7%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por las razones enunciadas, la tasa general de desocupación abierta para los aglomerados bonaerenses habría sido disminuida en un 2,6 por ciento, sólo por el efecto del plan. Es decir que de no haber existido esta política asistencial la tasa desocupación habría alcanzado un 22,9% para la provincia de Buenos Aires, en lugar del 20,3% que se verifica al procesar la EPH.

Esta merma en la tasa de desocupación está explicada por el aumento en el empleo de 1,9%, producto de los nuevos planes; aunque registró una magnitud inferior a la que hubiera existido si el plan no hubiera tenido el efecto no deseado de incrementar la tasa de actividad en nueve décimas. Así la tasa de actividad bonaerense habría sido de 42,5% en lugar de 43,4% si el programa no se hubiera implementado.

CUADRO 4.27
***Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre las tasas de
empleo para toda la población
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires***

Tasas generales	Actividad	Empleo	Desocupa ción
Antes del plan	42.5%	32.7%	22.9%
Después del plan	43.4%	34.6%	20.3%
Diferencia	0.9%	1.9%	-2.6%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Resultados obtenidos utilizando diversos métodos de matching

Los datos descriptos anteriormente surgen de la utilización de diversos métodos de matcheo para calcular cada una de las variables. Las distintas metodologías utilizadas son las que han sido descriptos en la primera parte de esta sección, es decir, el Método de matcheo de Kernel (Kernel matching method, KM), el Método de matcheo por radios (Radius Matching, RM), el Método de matcheo del vecino más cercano (Nearest Neighbor Matching, NNMD y NNMW) y por último el Método de matcheo por estratificación (Stratification method, SM).

Todos los resultados obtenido mediante la utilización de los diversos métodos de matcheo registraron un desempeño similar a la hora de analizar el impacto sobre la actividad. En este sentido, el que arrojó una variación mayor fue el método de estratificación con un aumento en la cantidad de personas activas de 27,1 puntos porcentuales. Por su parte, el que menor variación presentó fue el método de matcheo de Kernel con una suba de 24 puntos porcentuales. Si se toman en cuenta los resultados para una probabilidad de éxito del 95%, el mayor resultado posible lo arrojó el método de Kernel con 32,9 puntos porcentuales, mientras que el menor apareció en el de Estratificación con un 19 puntos porcentuales.

En la primera etapa de este trabajo se utilizó como resultado el promedio simple de todos los métodos de matcheo, que arrojan una caída para la cantidad de personas inactivas de 24,9 puntos porcentuales.

CUADRO 4.28
***Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre la inactividad
según distintas metodologías de matcheo
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires***

Metodo- logía	Tratamien- tos	Contro- les	Coefi- ciente	Error estándar	t	Intervalo de confianza	
NNMD	461	131	0,241	0,058	4,144	0,124	0,358
NNMW	461	131	0,241	0,052	4,590	0,135	0,346
RM	461	205	0,250	0,040	6,304	0,170	0,330
KM	461	206	0,240	0,044	5,425	0,151	0,329
SM	461	206	0,271	0,041	6,688	0,190	0,352

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por su parte, la cantidad de personas desocupadas tuvo una caída de 24,2 puntos porcentuales si se realiza un promedio simple de las cinco técnicas de matcheo utilizadas por este trabajo. Los métodos que arrojaron una reducción superior de la desocupación fueron los métodos NNMD, NNMW y SM, siendo este último el menor con una reducción de la desocupación de 26,1 puntos porcentuales.

CUADRO 4.29
***Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre la Desocupación
según distintas metodologías de matcheo
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires***

Metodo- logía	Tratamien- tos	Contro- les	Coefi- ciente	Error estándar	t	Intervalo de confianza	
NNMD	461	131	-0,247	0,051	-4,804	-0,351	-0,144
NNMW	461	131	-0,247	0,049	-5,055	-0,346	-0,149
RM	461	205	-0,239	0,035	-6,816	-0,309	-0,168
KM	461	206	-0,217	0,044	-4,904	-0,306	-0,128
SM	461	206	-0,261	0,036	-7,298	-0,332	-0,189

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

A su vez, los métodos de RM y KM indicaron que la reducción había sido inferior al promedio con resultados de 23,9 y 21,7 puntos porcentuales respectivamente.

Además, el que menor límite inferior presentó fue el método NNMD con una reducción de 35,1 puntos porcentuales; mientras que la que mayor límite superior presentó fue el método de matcheo de Kernel con una variación de - 12,8 puntos porcentuales.

Por último, en lo que respecta al aumento en el empleo, que en promedio mediante los diversos métodos fue de 49,1 puntos porcentuales, el SM indicó que el aumento del empleo fue de 53,2 puntos, siendo el mayor; mientras que el método de Kernel fue el menor, indicando una suba de 45,6 puntos porcentuales.

CUADRO 4.30
Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre la Empleo
según distintas metodologías de matcheo
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires

Metodo- logía	Tratamien- tos	Contro- les	Coefi- ciente	Error estándar	t	Intervalo de confianza	
NNMD	461	131	0,488	0,054	9,043	0,380	0,597
NNMW	461	131	0,488	0,068	7,202	0,352	0,624
RM	461	205	0,489	0,037	13,225	0,414	0,563
KM	461	206	0,457	0,049	9,306	0,358	0,556
SM	461	206	0,532	0,039	13,649	0,453	0,610

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

Por su parte, se puede destacar que los valores t para todos los indicadores arrojan valores elevados, por lo que todos serían individualmente significativos.

Incidencia del sobre la horas trabajadas

Al realizar el análisis sobre la cantidad de horas trabajadas se puede verificar que el programa tuvo una repercusión positiva sobre las mismas de 10,5 horas por hombre a la semana. De esta manera, las personas que recibieron el beneficio dentro del territorio bonaerense pasaron de trabajar en promedio 12,5 horas semanales a hacerlo 23 horas, incluyendo tanto las cantidad de horas del mismo programa como cualquier actividad adicional que puedan desarrollar para obtener algún beneficio adicional.

CUADRO 4.31
Incidencia del Programa Jefes de Hogar
sobre las horas trabajadas
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires

Si no hubiera existido el plan	12,5
Horas efectivas trabajadas	23,0
Diferencia	10,5

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

El cálculo de la cantidad de horas trabajadas se desprende de la utilización de los métodos de matcheo mencionados. En este sentido, el SM fue el método que indicó que la cantidad de horas trabajadas había subido menos, con 9,9 horas semanales; mientras los métodos NNMD, NNMW, y RM coincidieron al indicar que la cantidad de horas trabajadas hubiera sido de 10 horas y media menos si el programa no se hubiera desarrollado en el territorio bonaerense.

CUADRO 4.32
Incidencia del Programa Jefes de Hogar sobre la horas
trabajadas según distintas metodologías de matcheo
Octubre de 2002 – Provincia de Buenos Aires

Metodo- logía	Tratamien- tos	Contro- les	Coefi- ciente	Error estándar	t	Intervalo de confianza	
NNMD	461	131	10,5	3,352	3,138	5,8	15,3
NNMW	461	131	10,5	2,357	4,462	3,6	17,4
RM	461	131	10,5	3,448	3,05	5,4	16,7
KM	461	205	11,0	2,815	3,922	4,6	15,3
SM	461	206	9,9	2,652	3,743	5,8	17,8

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, IDEC.

En este sentido, el límite inferior del intervalo de confianza que registró un menor valor fue el del método NNMW, mientras que el límite superior que arrojó el mayor resultado fue el del modelo SM.

Sin embargo, cabe destacar que los 5 modelos de matcheo utilizados son estadísticamente relevantes, al presentar estadísticos t elevados.

Así, se concluye con el presente trabajo, a continuación se presenta un breve resumen de la sección, en donde se describen brevemente los principales resultados encontrados por el trabajo.

4.7. Resumen de la sección

4.7 Resumen de la sección

Para concluir el análisis de impacto del Programa Jefes de Hogar, uno de los más importantes planes sociales de este tipo en el ámbito internacional, puede decirse que el mismo ha tenido fuertes implicancias en la modificación de las condiciones de vida de la población bonaerense. En este sentido, ha sido útil para brindar una mínima capacidad de compra a las familias más perjudicadas por la fuerte crisis económica que ha azotado a todo el país durante los últimos años, aunque está claro que el programa está lejos de alcanzar para cubrir las necesidades que se consideran mínimas en una sociedad.

Además, el impacto del plan recayó casi exclusivamente sobre los deciles menores de ingreso. Así, todos los indicadores que la literatura suele presentar referidos a la distribución del ingreso indicaron que el programa ha sido una herramienta eficaz a la hora de acortar las brechas entre la población más pudiente y la de menores recursos.

Por su parte, se ha visto que el programa no presentó un impacto muy importante sobre la pobreza general de la población. Por el contrario el desempeño que el PJH tuvo en cuanto a la reducción de pobreza extrema, medida por la tasa de indigencia, fue mucho más auspicioso, al permitir que una proporción considerable de familias haya podido salir de esta situación. Este buen rendimiento que el PJH ha mostrado en llegar a la población más desfavorecida también quedó verificado a través del drástico acortamiento de las tasas de brecha de la pobreza, es decir que la población bonaerense pasó a ser menos pobre de lo que era antes de la implementación del programa, a pesar de que una proporción considerable de personas no haya podido salir definitivamente de esa condición.

Las implicancias del programa sobre el campo laboral también mostraron resultados positivos, aunque es de esperar por las características del mismo. En este sentido el mismo sirvió para dar empleo a los jefes de hogares de

una proporción importante de familias, aunque también se pudo comprobar que los resultados no fueron tan importantes como la cantidad de planes entregados. Este fenómeno se dijo estaba relacionado con la gran cantidad de personas que se desempeñaban en el sector informal de la economía antes de recibir el plan, así el programa fue útil en cierta medida en blanquear la situación irregular de una proporción considerable de la población. A su vez, también pudo observarse que el programa tuvo el efecto no esperado de fomentar el ingreso al mercado laboral, debido a que muchas personas que antes eran inactivas pasaron a cobrar el beneficio. Cabe destacar que dentro de este grupo había una proporción de personas que eran inactivas por el hecho de encontrarse “desalentadas” y haber desistido de la búsqueda activa de empleo.

Para concluir, puede decirse que el programa ha significado un importante aporte para apaciguar la complicada situación en que se encontraba el país, provocando un efecto de magnitud en la mejora de las condiciones de vida de la población, sobre todo de los más necesitados, reduciendo la brecha entre los más ricos y los que se encuentran en condiciones de vida críticas y permitiendo que una porción considerable de personas pueda realizar algún tipo de trabajo.

A pesar de los buenos resultados mencionados, la situación de la población sigue siendo crítica. Por esta razón es necesario buscar alternativas para ir mejorando el PJH, o incluso encontrar algún mecanismo por el cuál sea reemplazado progresivamente por trabajos de calidad, en donde los trabajadores no reciban una ayuda asistencialista sino que más bien su esfuerzo sea útil no sólo para mejorar su situación personal y la de su familia, sino también contribuir productivamente a la economía de la provincia de Buenos Aires y de la Argentina.

De esta manera la próxima sección de este trabajo ensayará diversas alternativas al programa que sirvan para mejorar los resultados del mismo, como así también buscará alternativas más idóneas que las establecidas por

el programa para insertar a los beneficiarios de los programas en el sector formal de la economía.

5. Análisis de alternativas para el Programa Jefes de Hogar

Incidencia de los Planes Jefes de Hogar Desocupados

4.2.1	Los beneficiarios y el grupo de control.....	172
4.4.1	Breve repaso de las características de los indicadores de desigualdad.....	184
4.4.2	Impacto del PJH sobre la Distribución del Ingreso.....	187
4.5.1	Desagregación de los resultados según algunas características poblacionales	200
4.5.2	La Pobreza según los diversos aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares	200
4.5.3	La Pobreza según el sexo	208
4.5.4	La Pobreza según la edad.....	210
5.1.1	Efectos sobre los ingresos familiares.....	242
5.1.2	Efectos sobre la pobreza y la indigencia	244
5.1.3	Efectos sobre la distribución del ingreso	248
5.1.4	Algunas consideraciones sobre las implicancias sobre el mercado laboral	252
5.2.1	Efectos sobre los ingresos familiares.....	261
5.2.2	Efectos sobre la pobreza y la indigencia	264
5.2.3	Efectos sobre la distribución del ingreso	271
5.2.4	Implicancias sobre el mercado laboral	276

5. Análisis de alternativas para el Programa Jefes de Hogar

El objetivo buscado en la presente parte de este trabajo es realizar, en forma análoga a la etapa anterior, una simulación de impacto sobre los niveles de ingresos, la distribución del ingreso, las condición de vida de la población y la situación laboral ante distintas alternativas de modificación del diseño del Programa Jefes de Hogar (PJH).

Para ello se evaluarán tanto modificación en el criterio de asignación del Programa Jefes de Hogar (PJH) como así también en los montos que el plan distribuye entre los beneficiarios actuales. De esta manera, se busca identificar cuáles son algunas de las virtudes y defectos que el diseño actual del programa presenta, además de analizar posibles soluciones para algunos de los problemas encontrados en etapas previas de este trabajo de investigación.

De esta manera, la sección se puede dividir en dos partes, por un lado se analiza una duplicación en el monto del subsidio, que evidentemente implica la casi duplicación del presupuesto utilizado para los planes sociales; y por otro se plantea la modificación del programa de manera tal que se realice una distribución de los beneficios por la cantidad de hijos y la edad de los mismos, separando la condición de desempleado de los requisitos para poder acceder al beneficio que el programa actual entrega. Éste es un punto de mucha importancia, debido a que es una de las críticas que más relevancia ha presentado en los distintos medios de comunicación.

En este caso la fuente de información utilizada para realizar las estimaciones mencionadas ha sido, como se ha venido utilizando en todo el trabajo, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), utilizando sólo los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires incluidos en ella. A su vez, a diferencia de la sección anterior, se utilizará la onda correspondiente al mes de mayo de 2003. Se utiliza esta onda en particular debido a que para realizar este tipo de estimaciones no es posible aprovechar las ventajas que se mencionaron en la sección anterior sobre la utilización de la onda de

octubre de 2002. Estas ventajas se referían a que en la misma era posible encontrar un grupo de personas que solicitaron el programa pero que aún no les había sido entregado, y así, basándose en este grupo de personas, era posible aplicar el método de Propensity Scores Matching. Sin embargo, no es posible utilizar este método debido a que en este caso en particular no sólo no se cuenta con el estado de las variables limpias de los programas actuales, sino que tampoco se cuenta con los resultados que se hubiesen producido de aplicar los programas hipotéticos que este trabajo pretende analizar.

De esa forma, la metodología difiere a la de la sección anterior, y a pesar de necesitar realizar supuestos más fuertes y obtener datos menos precisos, los mismos son del mismo modo valiosos para calcular el impacto hipotético de diversos programas.

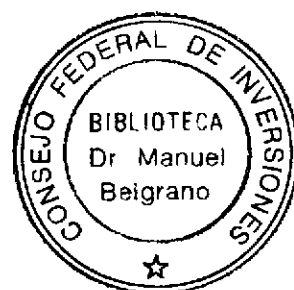
De esta forma, la metodología utilizada en esta sección será la adición o resta directa de los montos que se pretende otorgar sobre las personas que se encuentran en la EPH. La utilización de este tipo de metodología ya fue criticada anteriormente, y se recomienda repasar la sección anterior para ver las deficiencias de la misma. No obstante como se ha mencionado, la metodología es útil al efecto comparativo entre las distintas modificaciones al PJH que el trabajo plantea.

Detrás de este tipo de simulaciones aparece un supuesto crucial, y es que los montos derivados de la entrega de planes sociales no provocan ningún tipo de efecto sobre el mercado laboral. Los resultados de dejar libre este supuesto serán tratados con más profundidad posteriormente, cuando se discutan los efectos del aumento en los beneficios otorgados por el programa sobre el mercado laboral.

Así, la sección trata en una primera etapa el impacto de una ampliación en los montos de los subsidios que el plan reparte, para posteriormente ver qué sucedería si se modificaran tanto los requisitos para solicitar el plan como los mecanismos de distribución de los beneficios del mismo. La sección culmina

con algunas consideraciones finales además de un resumen de los principales resultados hallados en los diversos incisos que la componen.

5.1. Simulación de una modificación presupuestaria en el Programa actual



5.1 Simulación de una modificación presupuestaria en el Programa actual

Como se ha mencionado, este primer punto de esta sección del trabajo busca analizar cuál sería el impacto del programa cambiando los montos que los beneficiarios perciben a cambio de la contraprestación. En particular se analizará cuál sería el impacto del mismo si el gasto presupuestario, sólo en concepto de los beneficios, se duplicara, pasando de entregar una remuneración de \$150, en concepto del beneficio, a una de \$300.

Antes que nada es preciso aclarar que esta cifra no fue elegida arbitrariamente sino que el gasto presupuestario resultante de doblar los beneficios es muy similar al gasto que se produciría utilizando otra modalidad de reparto que será vista posteriormente. La cantidad del monto que se busca repartir es indiferente, debido a que lo que se busca es justamente ver cuál es el efecto de la ampliación de los beneficios.

Cabe destacar también que, como se mencionó, para llevar a cabo el presente análisis fue preciso realizar algunos supuestos fundamentales. En este sentido se supuso que el incremento en los montos percibidos como beneficios, no generan ningún tipo de impacto sobre la oferta laboral, ni sobre los incentivos a reclamar un beneficio por otros interesados. Este punto parece a primera vista ser poco realista, aunque no genera grandes cambios para el fin del estudio, de todas maneras el mismo será tratado con mayor profundidad sobre el final de la presente sección de este trabajo. Por ahora se analizarán los datos que proceden de la realización de este supuesto, que por cierto, a pesar de no ser del todo realista, si sirven para sacar valiosas conclusiones y dan mucha información, que puede llegar a ser útil para la toma de decisiones en materia social. Además, si se toma en cuenta que actualmente una proporción muy considerable de la población con problemas críticos de subsistencia recibe el beneficio que el PJH reparte, es poco probable que un cambio en la cantidad de los montos atraiga a una porción considerable que aún no había solicitado el beneficio, pues la gran mayoría

5.1 Simulación de una modificación presupuestaria en el Programa actual

Como se ha mencionado, este primer punto de esta sección del trabajo busca analizar cuál sería el impacto del programa cambiando los montos que los beneficiarios perciben a cambio de la contraprestación. En particular se analizará cuál sería el impacto del mismo si el gasto presupuestario, sólo en concepto de los beneficios, se duplicara, pasando de entregar una remuneración de \$150, en concepto del beneficio, a una de \$300.

Antes que nada es preciso aclarar que esta cifra no fue elegida arbitrariamente sino que el gasto presupuestario resultante de doblar los beneficios es muy similar al gasto que se produciría utilizando otra modalidad de reparto que será vista posteriormente. La cantidad del monto que se busca repartir es indiferente, debido a que lo que se busca es justamente ver cuál es el efecto de la ampliación de los beneficios.

Cabe destacar también que, como se mencionó, para llevar a cabo el presente análisis fue preciso realizar algunos supuestos fundamentales. En este sentido se supuso que el incremento en los montos percibidos como beneficios, no generan ningún tipo de impacto sobre la oferta laboral, ni sobre los incentivos a reclamar un beneficio por otros interesados. Este punto parece a primera vista ser poco realista, aunque no genera grandes cambios para el fin del estudio, de todas maneras el mismo será tratado con mayor profundidad sobre el final de la presente sección de este trabajo. Por ahora se analizarán los datos que proceden de la realización de este supuesto, que por cierto, a pesar de no ser del todo realista, si sirven para sacar valiosas conclusiones y dan mucha información, que puede llegar a ser útil para la toma de decisiones en materia social. Además, si se toma en cuenta que actualmente una proporción muy considerable de la población con problemas críticos de subsistencia recibe el beneficio que el PJH reparte, es poco probable que un cambio en la cantidad de los montos atraiga a una porción considerable que aún no había solicitado el beneficio, pues la gran mayoría

de las personas que necesita una ayuda ya la ha solicitado. Para una ampliación de este tema se recomienda consultar secciones anteriores de este trabajo, sobre todo la que analiza los problemas de eficiencia y filtraciones en el PJH.

Así, lo que se hizo en el presente trabajo fue tomar la EPH correspondiente a mayo de 2003 y sumarle, o restarle, a todos los beneficiarios del PJH los \$150 correspondientes al plan, o en su defecto correspondientes a la duplicación del mismo. De esta forma se consiguieron tres distribuciones de ingresos, una sin plan, una con plan, y una tercera con un plan en el cuál el beneficio es el doble que el que se da realmente. Las deficiencias de utilizar esta metodología fueron discutidas en la sección anterior, pero como se ha dicho es útil en este caso por no contar con un mecanismo más apropiado para realizar estos cálculos y porque se busca encontrar parámetros de comparación y no un resultado final para el impacto de los programas planteados.

De esta forma, el trabajo continúa exponiendo los resultados a los que se ha llegado, dividiéndolo este inciso en cuatro secciones. Una primera en donde se ven los efectos sobre los ingresos, en una segunda se analiza el impacto sobre las tasas de pobreza, en un tercer inciso se ve el impacto redistributivo y en una cuarta se analizan cualitativamente los efectos sobre el mercado laboral.

5.1.1 Efectos sobre los ingresos familiares

Para empezar el análisis se verá cuál fue el impacto que la duplicación de los beneficios hubiera ocasionado sobre los ingresos, tomando en cuenta el supuesto del que se ha hablado anteriormente, es decir, que no se producen cambios relevantes en el mercado laboral como consecuencia de la ampliación de los beneficios derivados del programa.

De esta manera, al ver el impacto sobre el ingreso familiar per capita de las personas que viven en aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires,

puede notarse que si no se hubiera entregado ningún tipo de beneficio el mismo hubiera sido de casi \$188, sin embargo la incorporación del programa produjo que este ingreso se incrementó en \$5,10 por persona. Cabe destacar que en este punto el ingreso sin tomar en cuenta el plan, fue calculado simplemente restándole la cantidad que el beneficio reparte, es decir \$150. Para un cálculo más preciso de este impacto se recomienda ver la sección anterior de este trabajo, en donde se utilizó el procedimiento denominado Propensity Score Matching para realizar estos cálculos. Por otra parte, la incorporación de un beneficio que duplique el que efectivamente se repartió hubiera provocado que el ingreso per capita familiar de las personas se incrementó en \$10,21; es decir que el ingreso familiar per cápita habría alcanzado \$198,14 por persona. De esta manera el Programa Jefes de Hogar logra incrementar el ingreso per capita familiar de las personas en un 2,7%; mientras que si se duplicaran los ingresos que el programa reparte evidentemente los ingresos se incrementarían en el doble, es decir el 5,4%.

CUADRO 5.1
Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del
beneficio. Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de las
personas
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Ingreso	Variación
Sin Plan	187.93	
Con PJH	193.03	2.7%
Con PJH x2	198.14	5.4%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

Además, las cifras descriptas anteriormente se refieren a cómo cambia el ingreso para el total de la población. De esta manera, el ingreso per capita de las personas que reciben un plan directa o indirectamente, por pertenecer a una familia en donde hay un receptor del plan, se hubiera incrementado en un 66,8%; mientras que de duplicar el beneficio el aumento hubiera sido del

doble⁴⁸. Estos datos llevan a que si el ingreso per capita de las personas beneficiadas era de \$72,47; duplicando el beneficio que cada persona recibe por el programa esa cifra alcanzaría \$101,58; es decir que sus ingresos se incrementarían un 40,2% más de lo que recibían en mayo de 2003.

CUADRO 5.2
Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del beneficio. Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de los beneficiarios
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Ingreso	Variación
Sin Plan	43.43	
Con PJH	72.47	66,9%
Con PJH x2	101.58	40,2%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta forma en este punto se ha analizado cuánto se incrementarían el ingreso per capita de las personas si se duplicara el monto del beneficio del programa. Estos datos no dan demasiada idea de las condiciones de vida de la población, y por esta razón a continuación se estimarán los efectos que esta modificación de ingresos provoca sobre la pobreza, la indigencia, la pobreza con economías de escala, la brecha de la pobreza, y la distribución del ingreso.

5.1.2 *Efectos sobre la pobreza y la indigencia*

Antes de comenzar el análisis sobre el impacto de introducir un aumento en el monto que se recibe por el PJH, se recuerda que el análisis sólo toma en cuenta una duplicación del ingreso, suponiendo la inexistencia de efectos

⁴⁸ Se recuerda nuevamente que estos datos se desprenden de hacer el descuento simple del monto total que se percibe en concepto del beneficio. Es decir se resta \$150 para calcular el ingreso sin plan, y se suma \$150 para calcular el ingreso de duplicar el plan. Para una estimación más precisa del impacto de la implementación del PJH se recomienda ver la sección anterior de este trabajo.

secundarios sobre el mercado de trabajo y por consiguientemente sobre la cantidad de planes de ayuda social otorgados por el gobierno.

Si se realizan los cálculos mencionados utilizando como fuente de información las estructuras de ingreso que se han construido, se obtiene que el índice de pobreza para todos los aglomerados bonaerenses durante mayo de 2003 según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) era de 58,6%. Si se le resta el beneficio recibido por el plan la pobreza se incrementa en 6 décimas porcentuales, mientras que si el monto del subsidio se duplica la tasa de pobreza se reduce en 1,2 puntos porcentuales. Esto muestra que a medida que el monto del subsidio se amplía, la cantidad de personas que empiezan a salir de la pobreza se incrementa más que proporcionalmente.

Por su parte, la tasa de pobreza pero tomando en cuenta consideraciones de escala en el consumo familiar fue de 48,5% en el aglomerado bonaerense para el mismo periodo según la EPH. Si no se toma en cuenta el monto del subsidio dicha tasa se incrementa en 1,3 puntos porcentuales, llegando a 49,8%. Es decir que la reducción en esta tasa es muy superior a la experimentada por la tasa de pobreza. Por su parte, si se duplica el monto del subsidio entregado a los jefes de hogar la tasa de pobreza con economías de escala es de 46,8%; es decir que se reduce en 1,7 puntos porcentuales.

CUADRO 5.3
Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del beneficio. Incidencia sobre la pobreza y la indigencia
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	Con PJH	Con PJH x2
Pobreza	59.2%	58.6%	57.4%
Pobreza con EE (0,8)	49.8%	48.5%	46.8%
Indigencia	32.2%	28.5%	22.7%
Brecha	32.6%	29.3%	26.3%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

A su vez, la tasa de indigencia que se desprende del procesamiento de la EPH en mayo de 2003 para los aglomerados del territorio bonaerense es de 28,5%. Si se toma en cuenta la tasa de indigencia de la población descontándole el monto del beneficio social la misma se incrementa en 3,7 puntos porcentuales; mientras que por el contrario si se duplica el monto del subsidio la tasa de indigencia se reduce hasta alcanzar al 22,7% de la población, es decir una reducción de 5,8 puntos porcentuales. De esta manera el incremento del monto del subsidio también provoca una reducción más que proporcional en la tasa de indigencia registrada por la población bonaerense.

Por último, la brecha de la pobreza fue en mayo de 2003 de 29,3%; incrementándose en 3,3 puntos porcentuales si no se toman en cuenta los planes sociales. Si se duplica el subsidio esta tasa se reduce en 3 puntos porcentuales, alcanzando un 26,3%.

Estos fueron las repercusiones que ha tenido el programa y la duplicación del mismo sobre el conjunto de la población. A continuación se muestra el impacto sobre la población que ha sido elegida por la autoridad competente para recibir el beneficio.

En lo que se refiere a la tasa de pobreza para los beneficiarios bonaerenses, la EPH de mayo de 2003 indicó que la misma había sido de 94,8%; mientras que si se descuenta el beneficio que se le entrega por el PJH la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza habría ascendido a 97,6%, es decir 2,8 puntos porcentuales más. Por su parte, si se simula que los receptores del plan recibieran \$300 en lugar de \$150, la tasa de pobreza habría alcanzado un 89,2%, reduciéndose la tasa en 5,6 puntos porcentuales. De esta manera, puede decirse que si se amplía el beneficio del programa la reducción en la tasa de pobreza es más que proporcional a la cantidad de dinero en la que se incrementa el gasto, aunque tampoco es suficiente para producir un impacto muy significativo sobre la población benefactora.

CUADRO 5.4

**Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del
beneficio. Incidencia sobre la pobreza y la indigencia
Tasas específicas para los beneficiarios
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires**

	Sin Plan	Con PJH	Con PJH x2
Pobreza	97.6%	94.8%	89.2%
Pobreza con EE (0,8)	95.2%	89.3%	81.3%
Indigencia	85.8%	68.2%	40.6%
Brecha	77.1%	61.8%	47.6%

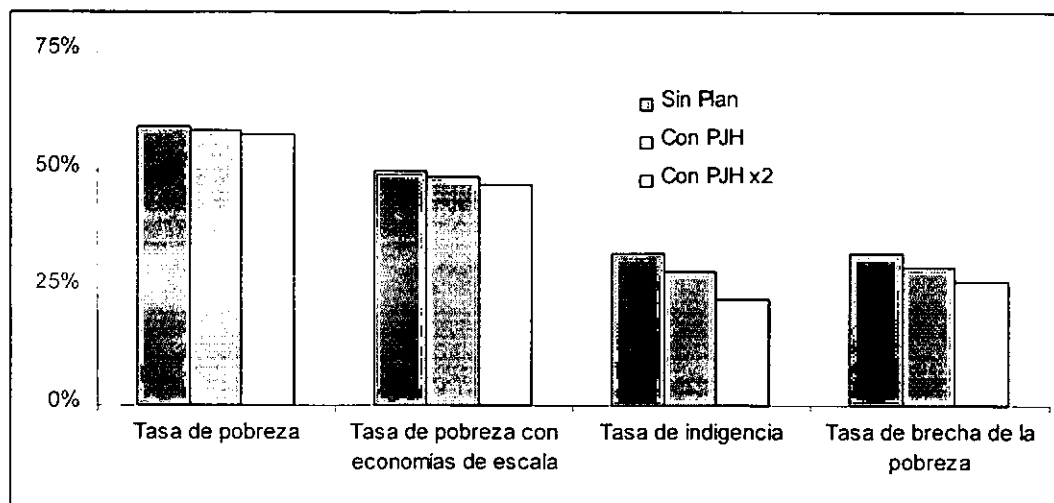
Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

En lo que se refiere a la pobreza pero tomando en cuenta economías de escala en el gasto de las familias, la tasa específica para los receptores que la EPH indica para los aglomerados de la provincia de Buenos Aires en mayo de 2003 fue de 89,3%. Por su parte si se resta \$150 a los receptores del programa, la tasa de pobreza con economías de escala específica se incrementa en 5,9 puntos porcentuales, y si se le suman \$150, de manera de duplicar la cantidad de dinero que el programa otorga, la tasa de pobreza con economías se incrementa en 8 puntos porcentuales, alcanzando un 81,3%.

A su vez, la tasa de indigencia para los beneficiarios bonaerenses fue en mayo de 2003 de 68,2 según la EPH. Si se le resta la suma del beneficio esta cifra llega a 85,8%, es decir un aumento de 17,6 puntos porcentuales, mientras que si se duplica la cantidad del beneficio la EPH indica que la tasa de indigencia específica para los bonaerenses sería de 40,6%, es decir 27,6 puntos porcentuales menor. De esta forma, la implementación de un subsidio de \$300 en lugar de uno de \$150 hubiera reducido las tasas de indigencia más que proporcionalmente.

Por otro lado, la tasa de brecha de la pobreza para los aglomerados bonaerenses en el periodo en cuestión era según la EPH de 61,8%. Esta cifra se reduce en 15,3 puntos porcentuales si se restan los \$150 del programa a los beneficiarios, mientras que si se le incrementa el subsidio en otros \$150 la tasa disminuye 14,2 puntos porcentuales, alcanzando un 47,6%.

GRÁFICO 5.1
Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del
beneficio. Incidencia sobre la pobreza y la indigencia
Tasas específicas para los beneficiarios
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

5.1.3 Efectos sobre la distribución del ingreso

Como se vio en etapas previas de este trabajo, el efecto sobre la distribución del ingreso que el Programa Jefes de Hogar (PJH) tuvo sobre la población bonaerense fue muy considerable. Sin embargo, si se toma en cuenta la duplicación del programa, tal cual se planteó en el inciso anterior, no tiene una repercusión tan significativa, sobre todo sobre los sectores más bajos de ingresos. A pesar de que se produce cierta redistribución aumentando los beneficios, los mismos no llegan a la proporción lograda por las primeras sumas de dinero entregadas.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente para los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires, si se le saca el ingreso que los beneficiarios del programa obtienen, la proporción de recursos que presenta el primer decil es de tan sólo el 0,3%, en lugar del 1,2% que registraron en mayo de 2003. A su vez, si se duplica el monto del subsidio la proporción de ingreso que este decil obtendría es del 1,4%. Nuevamente vale la pena hacer

la aclaración que se hizo con anterioridad para ver un análisis más preciso del impacto del PJH por sí sólo se recomienda consultar la sección anterior de este trabajo.

Por su parte, el décimo decil obtiene una mejora de un punto porcentual si no se toman en cuenta los ingresos del PJH, llegando a acaparar el 38,1% de los ingresos; mientras que si se duplican los ingresos de el mismo pierde su participación en el ingreso también en un punto porcentual, alcanzando el 36,1%. Cabe aclarar que este grupo de la población no está realmente viendo modificada su recepción absoluta de ingresos, debido a que cuando se quita o agrega estas sumas monetarias no se está tomando en cuenta de dónde se obtienen los recursos. Sin embargo, al verse modificada la cantidad de dinero de los beneficiarios del programa, la cantidad relativa de ingreso de los deciles más ricos si se ve modificada.

A continuación, puede verse cómo la manera en la cual fue afectado cada uno de los deciles de ingresos que componían la población de los aglomerados bonaerenses durante mayo de 2003. Puede notarse que los primeros 5 deciles de ingreso se ven beneficiados en cuanto a la mejora en la participación en el ingreso como consecuencia de la implementación del PJH, mientras que sólo el 6to decil no sufre cambio alguno.

CUADRO 5.5
***Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del
beneficio. Incidencia sobre la distribución del ingreso
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Sin Plan	Con PJH	Con PJH x2
1	0.3%	1.2%	1.4%
2	1.8%	2.3%	2.7%
3	2.8%	3.2%	3.8%
4	4.2%	4.4%	4.6%
5	5.7%	5.8%	5.9%
6	7.4%	7.4%	7.4%
7	9.4%	9.2%	9.0%
8	12.5%	12.2%	12.0%
9	17.9%	17.5%	17.0%
10	38.1%	37.1%	36.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

A su vez, el coeficiente interdecil, que es de cierta forma una formalización de los resultados de las puntas enunciados anteriormente, indica que la población más pobre obtuvo una mejora muy significativa en la participación en el ingreso, al pasar el décimo decil de ser más de 120 veces más rico a serlo 31,8. Por su parte, la duplicación de los beneficios provocó que esta medida se reduzca para llegar a 24,9 veces. De esta manera este indicador muestra que a medida que los beneficios de los programas sociales se van incrementando, la ganancia del decil más perjudicado de la sociedad se va reduciendo en cuanto a participación en el ingreso.

Hasta aquí se ha hecho un análisis discreto de los cambios en la distribución del ingreso. Para obtener una mejor cuantificación de las ganancias o pérdidas de duplicar el programa se recomienda hacer un análisis tomando en cuenta los indicadores de distribución utilizados en etapas previas de este

trabajo. En ese sentido se ha utilizado el coeficiente de Gini, el de Theil, y el de Atkinson con un e igual 0.5 y otro igual a 2⁴⁹.

CUADRO 5.6
Programa Jefes de Hogar y ensayo de ampliación del beneficio. Indicadores de distribución del ingreso
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	Con PJH		Con PJH x2	
		Abs.	Var.	Abs.	Var.
Cociente interdecil	120.8	31.8	-74%	24.9	-79%
Atkinson e=0.5	0.378	0.341	-10%	0.326	-14%
Atkinson e=2	0.608	0.515	-15%	0.495	-18%
Gini	0.610	0.586	-4%	0.567	-7%
Theil	0.697	0.641	-8%	0.634	-10%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De este modo puede verse que el patrón de ganancia derivado de duplicar la ayuda social no se ve alterado. El coeficiente de Atkinson con un e igual a 2 es el que mayores redistribuciones indica, seguido por el atkinson con un e igual a 0,5; luego vienen el coeficiente de Theil y por último el coeficiente de Gini. Esto quiere decir que duplicar el beneficio para los jefes de hogar desocupados repercute en mayor medida sobre los sectores de más bajos ingresos de la población. Esta conclusión se puede sacar debido a que el coeficiente de Atkinson justamente le da una ponderación mucho más importante a la redistribución a favor de estos deciles de ingresos. Por el contrario, el coeficiente de Gini, que es el que peor resultado obtiene, le da una mayor importancia a los sectores medios de la distribución de ingresos.

Para concluir este inciso, se puede decir que el impacto del PJH ha tenido una mayor repercusión sobre los sectores más desfavorecidos de la

⁴⁹ Para una mejor comprensión de cada uno de estos indicadores se recomienda consultar la etapa anterior de este trabajo, correspondiente a la tercer entrega ante el Consejo Federal de Inversiones.

sociedad, tal cual se visto en la sección anterior de este trabajo. A su vez, a medida que el beneficio se va incrementando, las ganancias redistributivas empiezan a tener un impacto menor, aunque en el caso de la duplicación del beneficio actual, las mismas siguen siendo considerables.

5.1.4 Algunas consideraciones sobre las implicancias sobre el mercado laboral

Como se ha aclarado en varias oportunidades para realizar las estimaciones precedentes se ha supuesto que los cambios en los montos de los subsidios no tenían repercusión alguna sobre la oferta laboral. Evidentemente este no es un supuesto realista, pero como se aclaró sirve para conseguir información valiosa. En la sección anterior se hizo un completo y minucioso análisis sobre el impacto del programa teniendo en cuenta estas modificaciones en la oferta de trabajo y en otras condiciones macroeconómicas que pueden llegar a variar los resultados hallados.

El fin de este inciso es pues traer a la luz cuáles podrían ser los posibles efectos que una ampliación del monto del subsidio provocaría sobre la oferta laboral. En este sentido, como se mencionó con anterioridad el hecho de dar un beneficio de estas características provoca que la oferta laboral se expanda en el sentido de que una proporción de personas que anteriormente no se encontraba en el mercado laboral, ya sea porque no lo necesitaba o porque no buscaba trabajo porque pensaba que le era imposible obtenerlo, se vuelque al mercado de trabajo en busca de los planes entregados por el gobierno.

De este modo, es de esperar que si el beneficio que el programa reparte es mayor el incentivo a ir por la ayuda crezca, y por esta razón la oferta de trabajo se vería ampliada, aumentando la tasa de actividad de la población. Por esta razón, esto llevaría a que la cantidad de planes que el gobierno reparta también fuese mayor, teniendo más impacto sobre la tasa de empleo y la tasa de desocupación. Sin embargo, en contraposición, el esfuerzo presupuestario se vería ampliado más que proporcionalmente, debido a que

por un lado se incrementa el beneficio, y por otro también se incrementan la cantidad de planes a repartir.

Cabe aclarar también que el programa genera cierto desincentivo a buscar un trabajo formal por parte de los beneficiarios. Este desincentivo se da debido a que de conseguir un empleo formal los beneficiarios no podrían seguir gozando del programa, al dejar de ser jefes de hogares desocupados, o en este caso al ser posible su captación como ocupados. Cabe aclarar que si trabajan en el sector informal de la economía el gobierno no tiene ningún mecanismo a mano para detectarlos. De esta manera ampliar el beneficio aumenta estos incentivos a no buscar trabajo formal, debido a que la pérdida por pertenecer al mismo se incrementa.

5.2. Cambios en los criterios de asignación del plan

5.2 Cambios en los criterios de asignación del plan

Como se vio al final del inciso anterior, uno de los problemas que genera el actual Programa Jefes de Hogar es el desincentivo que genera a las personas a la búsqueda de un empleo formal, debido a que de conseguir un trabajo estarían perdiendo el beneficio. Esta etapa del trabajo, a través de búsqueda de alternativas al programa, busca por un lado romper este problema, y por otro encontrar un método más justo de reparto de los beneficios. Así, lo primero es determinar a quién se busca beneficiar, en el PJH era el jefe desocupado; y lo segundo es ver cuál es el mecanismo de asignación, el sistema anterior tenía la ventaja de que era de fácil determinación, es decir una suma fija para cada uno.

De esta forma, el mecanismo hallado consiste en modificar la asignación del PJH por un beneficio que sea para los jefes de familia que tengan hijos en edad escolar y que se encuentren en condiciones críticas de subsistencia. Los beneficios se asignarán de acuerdo al grado que estén cursando los hijos y la idea es que sea creciente con el curso al que esté asistiendo el hijo de cada jefe de hogar.

Con esto se logra desconectar el incentivo que tienen los perceptores del beneficio a no ingresar al mercado laboral formal dado que el beneficio sería independiente de la condición de desocupado del beneficiario, y por tanto, si consigue un empleo sigue percibiendo el beneficio. El único requisito es que sus hijos sigan estudiando y que su condición sea en estado de "vulnerabilidad social".

El hecho de que los montos de los beneficios sean crecientes con el nivel de educación intenta incentivar a los hijos a seguir estudiando y de alguna manera, cubre el mayor costo de oportunidad que implica que a medida que los chicos crecen tienen más posibilidades de conseguir alguna fuente alternativa de dinero, que es creciente con la edad. Finalmente esta modificación incrementa el nivel educativo de los más pobres y reconoce a la

educación como posibilidad de ascenso social entre las diferentes clases sociales, rompiendo con el círculo vicioso que sostiene la idea de que los hijos de los poco calificados siguen siendo poco calificados porque no tienen incentivos a estudiar⁵⁰.

De esta manera, la alternativa planteada para realizar una distribución más equitativa de los beneficios es realizar una asignación que no se corresponda con el jefe de hogar, sino que reparta una suma determinada por hijo en edad escolar. Sin embargo, a pesar de las virtudes que pueda llegar a tener esta alternativa se plantea un problema con respecto a la realización de las contraprestaciones, debido a que como todos los jefes beneficiarios estarían recibiendo remuneraciones distintas por el plan se podrían estar violando un derecho básico de la Constitución Nacional como el derecho a igual remuneración por igual tarea, amparados en el artículo 14bis de la misma.

Por consiguiente, es posible lograr combinaciones de ambas políticas en el sentido de realizar un pago fijo por el desarrollo de una tarea y luego una retribución por hijo que cumpla con las normas que las reglamentaciones establezcan. Este mecanismo, sin embargo, sigue manteniendo el desincentivo a buscar un trabajo formal, debido a que mantiene como sería requisito no tener empleo (formal), y segundo porque las horas de trabajo le quitan tiempo que puede llevar a cabo realizando una labor más productiva.

Otra alternativa posible es erradicar cualquier tipo de contraprestación, ésta tiene la ventaja de que puede explotarse al máximo la entrega de dinero por hijo, pudiéndose desvincular completamente el estado del jefe como motivo para la entrega del plan. En este sentido es posible darle el beneficio a familias que se encuentren en condiciones de vida críticas, y no desincentivar la búsqueda de trabajo formal por parte del jefe. En este punto el problema que surge es que el mecanismo de las contraprestaciones imponía una forma de autofocalización de los participantes, y al necesitar

⁵⁰ Para una ampliación de este tema ver Sarghini y otros (2001).

otro mecanismo de focalización la tarea se hace un poco más complicada, y posiblemente con mayores problemas para erradicar posibles fallas en la selección.

En definitiva en este trabajo se analiza la distribución de beneficios como producto del plan únicamente por hijo. El fin de esto es ver cuál sería el efecto sobre la población de esta medida, independientemente de las posibles combinaciones que puedan llegar a hacerse. De esta forma es posible ver el efecto puro de la distribución realizada basándose en los hijos.

Con este fin se plantea realizar una retribución por hijo, menor de 18 años en edad escolar. La retribución sería la cantidad de dinero que cada menor requiere para salir de la indigencia. Para construir esta cantidad de dinero necesario se utilizaron las necesidades energéticas postuladas por INDEC, y se realizó una nueva distribución de las mismas para tomar en cuenta cuál sería la cantidad energética por periodo escolar, en lugar de la edad y el sexo que plantea INDEC. De esta forma se está consiguiendo una aproximación imperfecta, pero se ganan en posibilidad de control e incentivo a la educación. El cuadro con las necesidades calóricas y el valor de esas necesidades se resumen a continuación:

CUADRO 5.7
Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Necesidades energéticas (Kcal)	Unidades consumidas/adulto equivalente	Valor de la canasta
4 años y menores	1.324	0,490	\$52,25
Pre-jardín	1.710	0,633	\$67,48
EGB-1	1.870	0,693	\$73,80
EGB-2	2.053	0,760	\$81,03
EGB-3	2.275	0,843	\$89,78
Polimodal	2.447	0,906	\$96,55
Adulto equivalente	2.700	1,000	\$106,55

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta a la hora de diseñar un programa es ver a quienes va dirigido el mismo, anteriormente era para los jefes de hogar desocupados. Se podría suponer que el mismo estaría destinado a la misma población que recibe el Programa Jefes de Hogar, sin embargo aquí surge el problema que se mencionó anteriormente, es decir que el hecho de ligar al subsidio con la condición de estar desocupado genera grandes trastornos en el mercado laboral. De esta forma la población objetivo elegida para el análisis es un principio la población indigente. En este punto surgen dos problemas, uno está relacionado con el mecanismo de elección y el otro con el presupuesto asignado.

Con respecto al mecanismo de elección, no es recomendable que en un plan se elija a la gente por su nivel de ingreso debido a que el mismo varía con el tiempo y no es fácil determinarlo en la práctica, ya que el interesado tiene muchas posibilidades de ocultar su verdadero ingreso. En este punto la solución debería pasar por elegir sólo a las personas que puedan demostrar su condición de vulnerabilidad social, que es independiente del nivel de ingreso. Un posible método de cálculo para esta "vulnerabilidad social" es a través del Índice de condiciones de vida calculado por Siempro, a través de las fichas Fivaps. Sin embargo, en este trabajo se utilizará la línea de indigencia pues lo que se busca es ver qué resultados tendría dicho programa y no indagar demasiado en cuál es el mecanismo óptimo para elegir a los participantes. En este sentido la EPH muestra a los indigentes que son un grupo con vulnerabilidad social, y como se analiza al grupo en un corte determinado de tiempo los resultados hallados son relevantes. Es posible sin embargo subir o reducir la cantidad de beneficiarios según se requiera.

En cuanto al presupuesto necesario para llevar a cabo la distribución planteada, evidentemente es muy superior al que el PJH dispone por dos razones. La primera es que se amplía el espectro de personas a las que se le

distribuye el programa, abarcando a un porcentaje más elevado de la población, aunque este punto se puede resolver fácilmente imponiendo alguna otra restricción. Segundo la cantidad de dinero necesaria para que un menor salga de la indigencia es similar a la cantidad de dinero que el PJH reparte, por lo que el presupuesto se incrementaría mucho.

En este sentido si se eligiese a todos los indigentes como población objetivo y se les repartiera las sumas de dinero planteadas se tiene como resultado que la cantidad de familias que recibe el beneficio se incrementaría en un 20%, y el monto total presupuestado pasaría a ser más del doble. Para revertir este problema se introdujo una reducción para cada uno de los sectores de manera tal que no alcance para sacar al menor de la indigencia, pero que se realice el mismo gasto que en el PJH, y que se mantengan las proporciones que se utilizaron anteriormente. Los valores necesarios para que esto se cumpla se describen en el siguiente cuadro.

CUADRO 5.8
Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Valor para sacar al menor de la indigencia (IVS)	Valor para igualar el presupuesto con el PJH (IVS 2)
4 años y menores	\$52,25	\$24,29
Pre-jardín	\$67,48	\$31,37
EGB-1	\$73,80	\$34,30
EGB-2	\$81,03	\$37,67
EGB-3	\$89,78	\$41,73
Polimodal	\$96,55	\$44,88

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta manera los cálculos de impacto del programa se hicieron en base a estos dos montos de asignación de los beneficios, pero siguiendo el mismo criterio para la elección de los participantes, que ha sido explicada anteriormente.

Para hacer más sencilla la referencia a estas dos alternativas mencionadas, se abreviarán los mismos con las siglas IVS (o IVS 1) e IVS 2 respectivamente, haciendo referencia al ingreso necesario para reducir la vulnerabilidad social de las familias.

Además del método enunciado anteriormente para elegir a la población objetivo del programa se experimentó otra alternativa aún más amplia, que consiste en que todas las familias pobres en donde hay menores en edad escolar o menores de 4 años. El monto a distribuir entre las familias a tomar en cuenta en el análisis seguirá siendo el necesario para sacar a un menor de la indigencia, IVS 3, mientras que también se computó una asignación necesaria para hacer compatible los gastos con el PJH, denominado IVS 4. A continuación se muestra cuál fueron los montos utilizados.

CUADRO 5.9
Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Valor para sacar al menor de la indigencia (IVS 3)	Valor para igualar el presupuesto con el PJH (IVS 4)
4 años y menores	\$52,25	\$15,36
Pre-jardín	\$67,48	\$19,84
EGB-1	\$73,80	\$21,70
EGB-2	\$81,03	\$23,83
EGB-3	\$89,78	\$26,40
Polimodal	\$96,55	\$28,39

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta forma, el monto utilizado en las estimaciones con el nuevo método de asignación no varía, aunque la cantidad de las personas a las que llega el programa será mucho mayor, y por ende también el gasto presupuestario necesario para hacer frente a esas erogaciones. Por el contrario, el monto necesario para igualar el gasto al del PJH se reducirá considerablemente

debido a que se tiene que repartir lo mismo en un grupo mucho más numeroso de beneficiarios.

5.2.1 *Efectos sobre los ingresos familiares*

Para calcular los efectos sobre el ingreso en este inciso se utilizó una metodología similar a la que se implementó anteriormente. Esto es suponer que no se producen cambios en el mercado laboral al variar las sumas que se reparten por el programa. Al final de este inciso se discuten más en profundidad este tema.

Para comenzar el análisis entonces se utilizan los datos de ingreso restándole los \$150 correspondientes al PJH, y luego se computa los mayores gastos correspondientes a las simulaciones planteadas, para comenzar los programas hipotéticos IVS 1 y IVS 2. Se recuerda que el primero se corresponde con la entrega de la suma de dinero a la familia, que equivale a la cantidad que cada menor requiere para no ser indigente. Mientras que para el segundo se utilizan las mismas proporciones de requerimientos, pero disminuyendo cuánto se entrega por cada menor para hacer que el gasto sea equivalente al que surge del correspondiente al PJH.

Al ver los resultados se puede apreciar, que introducir el subsidio mencionado en primer término produce que el ingreso per capita de las familias pertenecientes a los aglomerados bonaerenses se incremente en un 4,4%. Por su parte, si se quiere mantener el gasto que se había realizado en el PJH, tal cifra desciende a un 2,1%; alcanzando un ingreso per capita familiar de \$191,81.

Si se recuerda los valores alcanzados en el inciso anterior se puede ver que el aumento en el ingreso de la familia era de 2,7% en el caso del PJH (Cuadro 5.1). Esto se debe a que la entrega del plan modifica el ingreso per capita familiar de los hogares en una magnitud diferente, a pesar de repartir la misma cantidad de dinero. En este sentido el ingreso familiar per capita de

todas las personas no se verá modificado. De esta forma, parece que el PJH tiene una mayor repercusión sobre el ingreso que el IVS 2, pero esto sólo responde a la forma de contabilizar los ingresos, las familias más numerosas está recibiendo más dinero en el IVS 2, y por consiguiente cada uno de sus miembros está recibiendo más ingresos que no son computados cuando se calcula el ingreso familiar.

CUADRO 5.10

***Modificaciones en las condiciones para adquirir el programa.
Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de los hogares
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Ingreso	Variación
Sin Plan	187.93	
IVS 1	196.28	4.4%
IVS 2	191.81	2.1%
Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.		

De manera similar, el IVS 3 reparte una mayor cantidad de dinero, y por lo tanto es mayor el aumento en el ingreso familiar per capita. En este sentido el ingreso se incrementa en un 8,1%, alcanzando los \$203,15. El programa IVS 4, que tiene consideraciones de presupuesto, genera un incremento per capita que se encuentra entre el IVS 2 y el PJH debido a que llega a familias más numerosas que el PJH pero menos numerosas que el que toma a la población indigente como objetivo de asignación. De esta forma el aumento en el ingreso logrado es de 2,4%, alcanzando una remuneración per capita familiar de los hogares de \$192,41.

CUADRO 5.11

***Modificaciones en las condiciones para adquirir el programa.
Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de los hogares
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Ingreso	Variación
Sin Plan	187.93	
IVS 3	203.15	8.1%
IVS 4	192.41	2.4%

Fuente: Elaboración propia
basándose en EPH, INDEC.

En lo que se refiere a la variación de ingreso de las familias que reciben los beneficios de los programas mencionados, la implementación de la entrega de los montos en cuestión para la población indigente provocaría que este grupo de personas registre un incremento en sus ingresos del 106,5%; llegando a los \$51,54 promedio por persona. Si se toman las consideraciones presupuestarias mencionadas esta cifra se reduce en más de la mitad, que es lo que se tuvo que reducir la ayuda para mantener el presupuesto, alcanzando los \$37,32; es decir un aumento de 49,5% con respecto a lo que hubieran ganado restándole los \$150 que el actual PJH reparte.

CUADRO 5.12

***Modificaciones en las condiciones para adquirir el programa.
Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de las personas
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Ingreso	Variación
Sin Plan	24.96	
IVS 1	51.54	106.5%
IVS 2	37.32	49.5%
Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.		

De forma similar, el aumento en los ingresos del programa IVS 3, que reparte dinero a todas las familias pobres, no es tan significativo como el IVS 1 debido a que el grupo objetivo del beneficio tiene mayores ingresos. De esta manera este grupo tendría una mejora de 48,3%, alcanzando una remuneración per capita de \$91,50. A su vez, si se toman las consideraciones redistributivas planteadas, el incremento en los ingresos de los beneficiarios sería de 14,2%; alcanzando un ingreso familiar per capita de las personas de \$70.47.

CUADRO 5.13

***Modificaciones en las condiciones para adquirir el programa.
Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de las personas***

Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

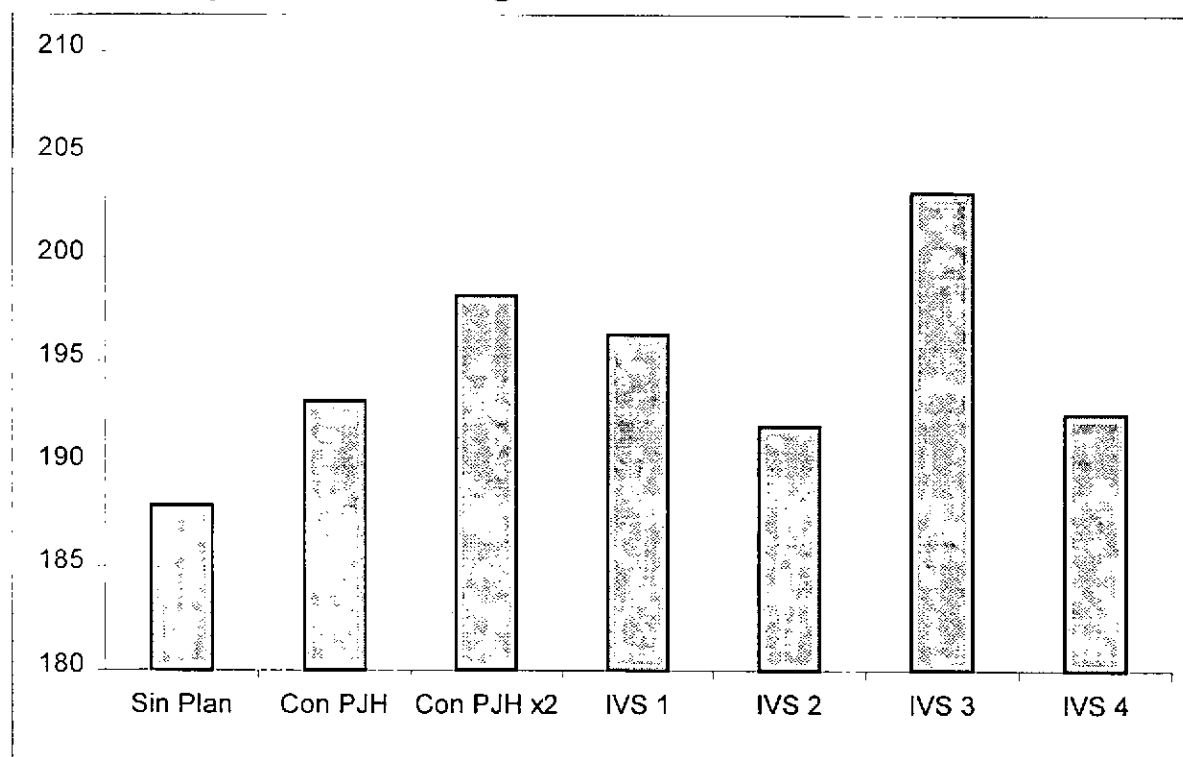
	Ingreso	Variación
Sin Plan	61.71	
IVS 3	91.50	48.3%
IVS 4	70.47	14.2%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta manera, se puede ver que los incrementos logrados por el programa que tiene como población objetivo a las familias indigentes logra producir un incremento mucho mayor sobre los ingresos de la población objetivo, sin embargo, está claro que la menor ganancia de los programas más amplios se debe a que la ayuda está más dispersa.

GRÁFICO 5.2

***Modificaciones en las condiciones para adquirir el programa.
Incidencia sobre el ingreso per capita familiar de los hogares
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***



Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

5.2.2 Efectos sobre la pobreza y la indigencia

De esta manera, una vez que se han computado todas las variaciones de ingresos se puede calcular cuál es el impacto de implementar cada una de estas políticas sobre la tasa de pobreza, pobreza con economías de escala, indigencia y brecha de pobreza.

Como al realizar este tipo de análisis se está suponiendo que la identificación de los indigentes será perfecta, de manera tal que todas las familias que cumplan con los requisitos impuestos recibirán el beneficio y las que no los cumplan no lo recibirán, al elegir a la población indigente como beneficiaria todas caerán bajo la línea de pobreza. Además, dado que las mismas se encuentran lejos de la línea de pobreza, ninguna de estas políticas logra sacarlas de esa condición.

Un impacto similar parece tener el efecto sobre la tasa de pobreza pero con economías de escala, aunque si se toma en cuenta la variación IVS 1 se logra cierto resultado debido a que la magnitud del gasto es muy superior, sacando de la pobreza a las familias con muchos miembros.

Por su parte, la reducción en la tasa de indigencia entregándole precisamente el monto necesario a los menores para salir de la indigencia (IVS 1) se reduce en 11,8 puntos porcentuales. El hecho por el cuál la tasa de indigencia no se reduce más a pesar de que se está entregando justamente la tasa que los menores precisan para salir de la indigencia se debe a que el monto del beneficio se le entrega en conjunto a la familia, y si esa familia tiene ingresos muy bajos el incremento no alcanza para que salga de la pobreza, a pesar de que los ingresos alcancen para comprarle la canasta necesaria a los menores. Esa familia será pues indigente y todos los menores también. Si se toma en cuenta el programa hipotético IVS 2, es decir un programa similar al anterior pero manteniendo el gasto del PJH, la reducción de la pobreza sería de 4,2 puntos porcentuales, es decir medio punto mayor a la reducción obtenida por el PJH, tomando en cuenta los supuestos que se han comentado, para una mejor estimación de los efectos

particulares del programa se recomienda la consulta de la sección anterior de este trabajo.

Por último, la tasa de brecha de la pobreza se reduciría en 2,6 puntos porcentuales como consecuencia de la implementación del programa hipotético IVS 2, mientras que si no se tuviera la limitación presupuestaria mencionado la reducción alcanzaría 5,7 puntos porcentuales, es decir por la implementación de lo que se denominó IVS 1.

CUADRO 5.14
Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la
indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones
para adquirir el beneficio (I)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	IVS 1	IVS 2
Pobreza	59.2%	59.2%	59.2%
Pobreza con EE (0,8)	49.8%	48.8%	49.8%
Indigencia	32.2%	20.4%	28.0%
Brecha	32.6%	27.0%	30.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

En lo que se refiere al impacto sobre la población receptora de estos programas, como se mencionó ninguna persona logró salir de la pobreza, ya sea por efecto del programa hipotético original como el acotado por restricciones presupuestarias al PJH. Así las tasas específicas para la población receptora bonaerense durante mayo de 2003 tampoco hubieran sufrido ningún tipo de modificación.

Un comportamiento similar presentó la tasa de pobreza con economías de escala para el IVS 2, mientras que tomando en cuenta el programa que no tiene restricciones presupuestarias la tasa presentó una leve mejora de 3,8 puntos porcentuales

La tasa de indigencia para la población receptora de los programas que se están analizando en la provincia de Buenos Aires, sí presentó una modificación relevante, al registrar un 53,8% si no se toman en cuenta las

consideraciones presupuestarias planteadas, y del 86% si se toman en cuenta.

En lo que se refiere a la brecha de la pobreza, el comportamiento es similar al descrito anteriormente, registrando tasas de 57,9% y 73,3% según se tomen en cuenta o no consideraciones presupuestarias respectivamente.

CUADRO 5.15
Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la
indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones
para adquirir el beneficio (I)
Tasas específicas para los beneficiarios
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	IVS 1	IVS 2
Pobreza	100.0%	100.0%	100.0%
Pobreza con EE (0,8)	100.0%	96.2%	100.0%
Indigencia	100.0%	53.8%	86.0%
Brecha	79.7%	57.9%	73.3%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

Por otro lado, también se planteo otra elección de los participantes del programa en donde el grupo objetivo era mucho más amplio. En este caso el grupo estaba conformado no sólo por las familias indigentes sino por todas las familias que se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Cabe destacar nuevamente que a los efectos prácticos de diseño del plan es recomendable no usar un patrón de ingresos para definir a los beneficiarios, sin embargo como este trabajo tiene por objetivo sólo ver cuál sería el efecto si se selecciona correctamente a una población definitivamente vulnerable, los resultados obtenidos son válidos y útiles para sacar conclusiones al respecto.

Así, puede notarse que si se parte de una base de pobreza sin plan de 59,2%; la misma utilizada anteriormente, la implementación del programa en donde se le da un beneficio a toda la población bonaerense igual a lo que necesitan cada uno de los hijos del hogar para superar la línea de indigencia,

la tasa general de pobreza para la región se vería reducida en 5,7 puntos porcentuales, para llegar así a registrar un 53,5%. Por su parte, si se restringe el monto de los subsidios de manera tal que el gasto del programa sea igual al que se gasta en el PJH, la pobreza se hubiera visto reducida en tan sólo 1,6 puntos porcentuales, para llegar a 57,6% de la población bonaerense por debajo de la línea de pobreza.

En lo que se refiere a la tasa de pobreza general tomando en cuenta economías de escala para los aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires, la tasa sin tomar en cuenta ningún subsidio por algún plan alcanzaría el 49,8%; mientras que si se le diera el beneficio mencionado a toda la población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza, la tasa de pobreza con economías de escala en el consumo familiar se vería reducido en 9,3%. Por su parte, si se reduce el beneficio para realizar la misma erogación que en el PJH, la reducción en dicha tasa sería de 2,9 puntos porcentuales, estando el 46,9% de la población por debajo de línea de pobreza tomando en cuenta estas economías de escala.

En lo que se refiere a la tasa general de indigencia para la región durante el mes de mayo de 2003, la tasa sin tener en cuenta los gastos por el plan hubiera indicado que el 32,2% de la población no tenía los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.

CUADRO 5.16
Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la
indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones
para adquirir el beneficio (II)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	IVS 3	IVS 4
Pobreza	59.2%	53.5%	57.6%
Pobreza con EE (0,8)	49.8%	40.5%	46.9%
Indigencia	32.2%	17.4%	28.9%
Brecha	32.6%	23.1%	29.6%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

Por su parte, la tasa de brecha de la pobreza muestra que la mejora por la incorporación del IVS 3 hubiera sido de 9,5 puntos porcentuales, mientras que si se imponen restricciones presupuestarias la disminución en la tasa sería de tan sólo 3 puntos porcentuales.

En este último caso analizado, la población objetivo son las familias con hijos menores que no superan la tasa de pobreza, y por lo tanto la tasa de pobreza específica para el grupo es del 100%, es decir que todos son pobres. La implementación del programa sin restricciones presupuestarias llevaría a que las personas pobres se reduzcan al 88,6%; mientras que si hubiera restricciones para gastar lo mismo que gasta el PJH la reducción habría sido mucho menor, registrando una tasa del 96,7%.

Por su parte, la tasa de pobreza específica para el grupo seleccionado, pero tomando en cuenta economías de escala en el consumo, sería de 85,4% si se le resta el ingreso recibido por el PJH a los beneficiarios del mismo. Al darle a las familias pobres el nuevo beneficio planteado, la tasa general de pobreza con economías de escala llegaría a 66,5%; mientras que si se toman en cuenta las restricciones presupuestarias planteadas la reducción hubiera sido de tan sólo 5,9 puntos porcentuales, alcanzando al 79,5% de la población bonaerense.

CUADRO 5.17

Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio (II)

Tasas específicas para los beneficiarios Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

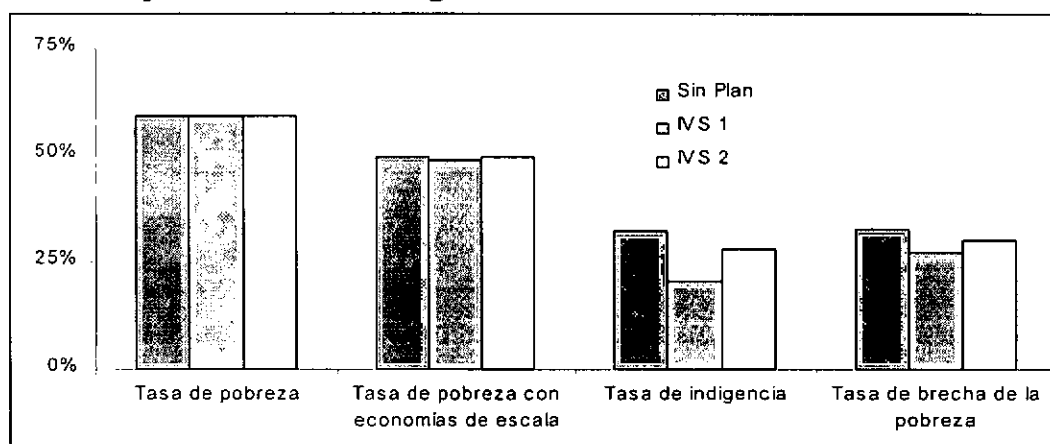
	Sin Plan	IVS 3	IVS 4
Pobreza	100.0%	88.6%	96.7%
Pobreza con EE (0,8)	85.4%	66.5%	79.5%
Indigencia	59.2%	29.1%	52.4%
Brecha	57.9%	38.6%	51.9%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

La tasa de indigencia para el mismo grupo de la población sin tomar en cuenta el ingreso del PJH sería del 59,2; mientras que si se incorpora el programa en cuestión dicha tasa se reduciría a 29,1%. Sin embargo al tener en cuenta las restricciones presupuestarias sujetas a lo que se gasta actualmente en el PJH dicha tasa muestra que el 51,9% de la población bonaerense que reciba este tipo de programa estaría por debajo de la línea de indigencia.

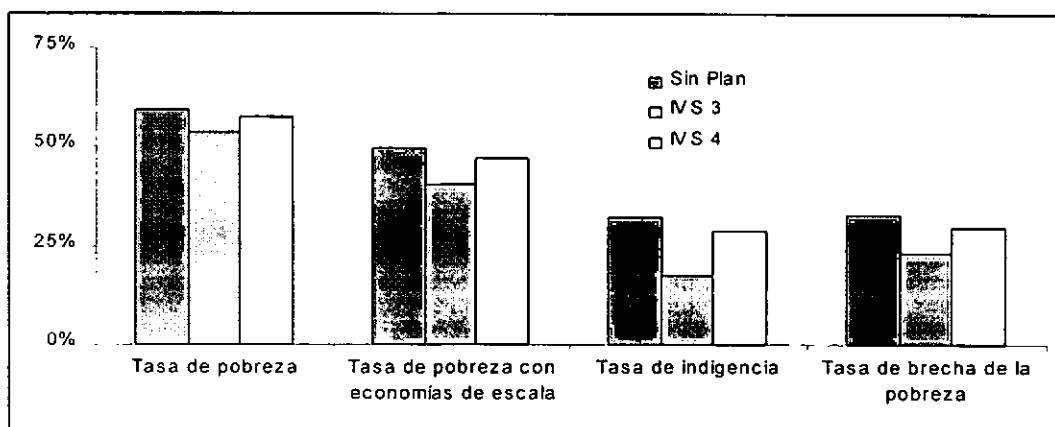
Por último, en lo que se refiere a la brecha de pobreza específica para los beneficiarios bonaerenses, sin plan la misma alcanzaría el 57,9%, mientras que la incorporación del programa que se está analizando la misma reduce a 38,%; y el mismo pero con consideraciones presupuestarias llegaría a 51,9%.

GRÁFICO 5.3
Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio (I)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

GRÁFICO 5.4
Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la pobreza y la indigencia introduciendo modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio (II)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

5.2.3 Efectos sobre la distribución del ingreso

Con respecto a la distribución del ingreso, la incorporación del programa que toma en cuenta a todas las personas indigentes, tal cuál fue planteado originalmente, provocaría que el primer decil pasara de tener una participación en el ingreso de 0,3% a tener una participación de 1,5% sobre el total de ingresos. Por su parte, el decil con ingresos más altos que sin tomar en cuenta los montos por el PJH habría sido de 38,1% pasaría a ser de 36,4% si se toma en cuenta el programa IVS 1. Por su parte, si se toma en cuenta la restricción de tener el mismo gasto que el que se desprende del PJH, el primer decil de ingreso tendría una participación en el mismo del uno por ciento, mientras que el decil más alto se quedaría con el 37,3% de los mismos.

CUADRO 5.18

Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la distribución del ingreso per capita familiar introduciendo modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio (I)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	Con Plan	IVS 1	IVS 2
1	0.3%	1.2%	1.5%	1.0%
2	1.8%	2.3%	2.9%	2.4%
3	2.8%	3.2%	3.8%	3.3%
4	4.2%	4.4%	4.5%	4.3%
5	5.7%	5.8%	5.6%	5.6%
6	7.4%	7.4%	7.1%	7.3%
7	9.4%	9.2%	9.0%	9.2%
8	12.5%	12.2%	12.0%	12.3%
9	17.9%	17.5%	17.1%	17.5%
10	38.1%	37.1%	36.4%	37.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta manera, la incorporación del programa en cuestión provoca que el 10% de la población bonaerense de mayores recursos tenga 24 veces más ingreso que el 10% más pobre. Mientras que si toman en cuenta las restricciones que se han mencionado con respecto a gastar lo mismo que el PJH, dicha cifra pasaría a ser de 38,8 veces.

CUADRO 5.19
modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio
Indicadores de distribución del ingreso (I)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	IVS		IVS 2	
		Abs.	Var.	Abs.	Var.
Cociente interdecil	120.8	24.0	-80%	38.8	-68%
Atkinson e=0.5	0.378	0.327	-14%	0.345	-9%
Atkinson e=2	0.608	0.464	-24%	0.574	-6%
Gini	0.610	0.568	-7%	0.589	-3%
Theil	0.697	0.609	-13%	0.649	-7%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De la misma forma que se calculó anteriormente, la incorporación de coeficientes de distribución provoca que el análisis sea más completo, y no se tome en cuenta una medida global para el efecto redistributivo del plan sobre todos los niveles de ingreso.

Todos los datos que se desprenden del procesamiento de los coeficientes mencionados en la EPH muestran un que cualquiera de los dos programas, como era de esperar, repercute positivamente en la distribución del ingreso. Dentro de las mejoras que muestran estos indicadores, en lo que hace al programa IVS 1 el coeficiente de Atkinson con un "e" igual a 2 es el de mejor rendimiento seguido por el mismo coeficiente pero con un parámetro igual a 0,5; luego aparece el coeficiente de Theil y por último el de Gini. Por otro lado, al tener en cuenta las restricciones presupuestarias mencionadas, además de disminuir el grado de la redistribución, el orden de importancia de cada indicador se ve modificada, siendo el coeficiente de Atkinson con un "e" igual a 0,5 el de mejor desempeño, seguido por el coeficiente de Theil y el Atkinson con "e" igual a 2, para cerrar la lista con el coeficiente de Gini.

Nuevamente si se comparan estos resultados con los del PJH se puede ver que el programa planteado no consigue tener una repercusión tan importante como el que se desprende del análisis del PJH sobre la distribución del

ingreso de la población que vive en los aglomerados urbanos más importantes de la provincia de Buenos Aires.

Pasando al segundo programa planteado, es decir a aquel que toma a todas las familias pobres como destinatarios del programa social, se nota a simple vista que el mayor gasto presupuestario repercute también en una mejor distribución del ingreso. En este sentido el primer decil de ingreso pasaría de tener un 0,3% del total del ingreso a tener el 1,5% del ingreso total. Por su parte, la participación en el ingreso del décimo decil pasaría de ser del 38,1% del total al 35,2% del ingreso. Cabe aclarar nuevamente que este grupo de personas no recibe un cambio absoluto en sus ingresos, sino que al mejorar los ingresos de las personas con menores recursos su participación relativa disminuye, cabe aclarar también que el trabajo no se plantea analizar la fuente de estos nuevos recursos repartidos entre los más necesitados.

A su vez, si se toman en cuenta restricciones presupuestarias, es decir el plan IVS 4, la mejora conseguida sobre el primer decil se ve afectada en una gran proporción, alcanzando tan sólo el 0,7% del total de ingresos. Cabe aclarar que por otra parte el resto de los deciles de ingreso inferiores no presentan grandes variaciones con respecto al desempeño logrado por el Programa Jefes de Hogar (PJH), incluso el décimo decil de ingreso en donde el la participación en el ingreso es de 37,2% en lugar del 37,1% que la participación en el PJH presenta.

CUADRO 5.20***Programa Jefes de Hogar: Incidencia sobre la distribución del ingreso introduciendo modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio (II)******Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires***

	Sin Plan	Con PJH	IVS 3	IVS 4
1	0.3%	1.2%	1.5%	0.7%
2	1.8%	2.3%	3.0%	2.2%
3	2.8%	3.2%	4.0%	3.2%
4	4.2%	4.4%	5.1%	4.4%
5	5.7%	5.8%	6.4%	5.9%
6	7.4%	7.4%	7.7%	7.5%
7	9.4%	9.2%	8.9%	9.2%
8	12.5%	12.2%	11.6%	12.2%
9	17.9%	17.5%	16.6%	17.5%
10	38.1%	37.1%	35.2%	37.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

De esta forma el 10% de la población bonaerense con más ingresos ganaría 23,2 veces más que el 10% de menores ingresos en el programa que no se toman en cuenta consideraciones presupuestarias, mientras que en el que si las tiene tal diferencia sería de 50,4 veces.

Tal cual se realizó en los anteriores análisis, se procede a estimar las mejoras en la distribución en el ingreso mediante los coeficientes mencionados. En esto sentido, el indicador que mostró el mejor desempeño para el plan IVS 3 fue el de Atkinson con un "e" igual a 2, seguido por el coeficiente de Theil y cerca el de Atkinson con un "e" igual 0,5; el que menor mejora indicó fue el coeficiente de Gini. A su vez, el mismo programa pero con consideraciones presupuestarias tuvo un comportamiento distinto, en este sentido el indicador que mejor redistribución indicó fue el de Atkinson con un "e" igual a 0,5; seguido del de Theil y el de Atkinson con un "e" igual a

2; el coeficiente de Gini nuevamente fue el que peor rendimiento redistributivo indicó.

CUADRO 5.21
modificaciones en las condiciones para adquirir el beneficio
Indicadores de distribución del ingreso (II)
Mayo de 2003 – Aglomerados de Buenos Aires

	Sin Plan	IVS 3		IVS 4	
		Abs.	Var.	Abs.	Var.
Cociente interdecil	120.8	23.2	-81%	50.4	-58%
Atkinson e=0.5	0.378	0.315	-17%	0.349	-8%
Atkinson e=2	0.608	0.449	-26%	0.641	5%
Gini	0.610	0.551	-10%	0.591	-3%
Theil	0.697	0.574	-18%	0.652	-6%

Fuente: Elaboración propia basándose en EPH, INDEC.

5.2.4 *Implicancias sobre el mercado laboral*

En lo que se refiere a los efectos sobre el mercado laboral que este tipo de programa provoca, los mismos difieren bastante del impacto del Programa Jefes de Hogar (PJH).

Por un lado el impacto positivo que el PJH tenía sobre la tasa de actividad no se da en este caso debido a que al no existir una contraprestación no es necesario pasar a formar parte de la oferta laboral, sea cual fuere la cantidad del beneficio que se reparta. Por otro, tampoco provoca un efecto negativo sobre la búsqueda de empleo formal, debido a que el tener o tener trabajo no forma parte de las restricciones para obtener el beneficio en cuestión.

De esta manera, la introducción de estos tipos de programas provoca que todas las distorsiones que los beneficios generan sobre el mercado de trabajo desaparezcan, siendo unos de los puntos fuertes que una modalidad de este tipo presenta.

Sin embargo, la misma presenta un lado negativo que está relacionado con que es posible que gente que no se autoseleccionaba en el PJH debido a que

tenía que realizar una contraprestación, si lo haga en este caso, al no tener que realizar ningún tipo de tarea que le saque tiempo para obtener otro tipo de ingresos. En este sentido, la cantidad de personas que estaría dispuesta a recibir el subsidio crecería en una proporción considerable. Así, el beneficio pasaría a tener todas las características de un subsidio, a diferencia del PJH en donde más que un subsidio el beneficio es una suerte de plan de empleo, aunque por cierto con una modalidad de trabajo bastante precario.

5.3. Resumen y conclusiones de la sección

5.3 Resumen y conclusiones de la sección

De esta manera, para concluir el análisis referido al impacto de posibles alternativas de sustitución o mejoramiento del Programa Jefes de Hogar, es preciso aclarar en primer lugar que el mismo ha sido creado como un plan asistencial, elaborado durante un periodo de emergencia tanto económica como social. Por tal razón, y a pesar de las grandes virtudes que ha tenido, el mismo presenta algunos problemas tanto en el diseño como en su aplicación, y es necesario realizar algunos ajustes para su mejor funcionamiento. Estos ajustes deben estar orientados a convertir el programa en un verdadero plan para erradicación de la pobreza, de manera tal de compensar los problemas que han surgido durante la década pasada en este tema, dejando de ser un programa asistencial para pasar a ser uno que encare el problema en todas sus dimensiones, fomentando la incorporación de la mano de obra en la economía y permitiendo que los menores crezcan en un ambiente propicio para desarrollar plenamente sus capacidades.

De esta manera, introduciéndose en los resultados hallados por esta sección, puede decirse por un lado, que la extensión de los montos del programa tiene un impacto evidentemente positivo sobre las tasas de pobreza e indigencia, aunque sin embargo tal efecto empieza a perder importancia a media que los montos del beneficio se van incrementando. Así, las importantes mejoras en materia asignativa que se vieron en secciones anteriores van decayendo a medida que el Estado va realizando mayores esfuerzos presupuestarios.

El cuanto al análisis del primer programa planteado, es decir la selección de las familias que se encuentran por debajo de la línea de indigencia como beneficiarios del programa, recibiendo una distribución de los beneficios basándose en la cantidad de hijos menores, puede notarse que si se comparan los resultados teniendo en cuenta un gasto similar (IVS 2 versus PJH) el primero tiene un desempeño mejor en mejorar la situación de los más necesitados, pero no de la población pobre. Este fenómeno se debe a que la

mejor selección de quienes son los más necesitados provoca que casi ninguna persona pueda salir de la pobreza, debido a que su situación no ronda el borde de la misma sino que más bien están muy por debajo. Puedo comprobarse además que el programa que toma a los indigentes como objetivo tiene un gran impacto sobre la tasa de brecha de la pobreza, indicando que los pobres son menos pobres.

Así, si se quiere mejorar la condición de los más necesitados es de vital importancia el modo en el cuál los individuos son seleccionados, debido a que una buena selección repercutirá en disminuciones mayores de las tasas más relevantes. Este tema fue tratado en la sección de análisis de diseño del programa. De esta forma el eje fundamental de un programa que intente solucionar la alarmante situación de los más necesitados, sobre todo de los que se encuentran por debajo de la línea de indigencia, debe rondar en base a la selección de los beneficiarios del programa intentando que todas las familias con recursos insuficientes participen del mismo.

En lo que se refiere a los efectos sobre la distribución del ingreso, también se ha visto que el PJH ha tenido un mayor desempeño en todos los sentidos con respecto a los dos programas planteados como alternativa. Sin embargo, estos resultados hay que tomarlos con precaución debido a que este fenómeno se da por la existencia de una proporción considerable de personas que se encuentra en el primer decil de la muestra, pero que en realidad no cumple con las especificaciones que el programa impone. En este sentido muchas personas que se encuentran desocupadas pero que no tienen menores a cargo en el hogar si poseen un PJH, y por tal motivo las mejoras sobre el primer decil repercuten en todos los resultados hallados.

Para finalizar se puede decir que una de las grandes ventajas que presentan las alternativas planteadas es la de poder desvincular la oferta de trabajo con la recepción del plan. En este sentido, el Programa Jefes de Hogar trae aparejado grandes alteraciones en el mercado laboral introducidas por el gobierno, y no se logra una verdadera reincorporación en el mercado laboral

formal de trabajo como enfatiza el decreto reglamentario que creo el programa.

De esta manera se concluye el análisis realizado sobre las alternativas al programa, la siguiente, y última, sección intentará dejar en limpio todos los resultados a los que el trabajo ha llegado, para poder realizar algunas recomendaciones sobre los problemas que el Programa Jefes de Hogar ha provocado, sin olvidarse de todas las virtudes a las que también se ha hecho referencia en diversos pasajes. Cabe mencionar que tales conclusiones no pueden ser ajenas al análisis del contexto en el cual el programa ha sido dado a luz.

6. Conclusiones y algunos comentarios finales

6. Conclusiones finales y algunos comentarios

El Programa Jefes de Hogar⁵¹, el objeto de estudio de este trabajo, ha sido el programa de asistencia social más ambicioso y de mayor dimensión encarado por cualquier gobierno argentino, además de uno de los más importantes que se hayan realizado en el ámbito internacional. Dada la dimensión y el alcance del mismo es de vital importancia realizar un análisis de los resultados a los que ha llegado, viendo la eficacia que ha tenido para aminorar el flagelo de la desigualdad y la exclusión, de manera tal que sirva de lección para futuros programas de este tipo, además de poder rediseñar el mismo para adaptarlo al cambiante contexto en el cual la provincia y el país están inmersos.

El programa nació como respuesta a los reclamos sociales que amenazaban con romper el orden público, dada la crítica problemática económica en la cual una proporción importante de la población había caído. Así, el plan trató de dar una respuesta asistencialista a la problemática mencionada, de manera tal de calmar el creciente descontento social generalizado.

A priori, una de las virtudes más importantes que se le puede atribuir al mismo es la velocidad con la que intentó dar una respuesta a esta difícil situación. Cabe mencionar, sin embargo, que la celeridad en el diseño y puesta en funcionamiento estuvo acompañada de problemas en ambos sentidos. Evidentemente algunos de estos problemas podrían haberse tenido en cuenta, aunque como consecuencia el mismo se hubiera postergado, sin actuar con la rapidez que la grave situación requería. De esta forma, esta celeridad con la que surgió el programa, en enero de 2002 asumió un nuevo presidente y en abril ya estaba todo listo para

⁵¹ También conocido como Plan Jefes y Jefas, o Plan Jefes de Hogar Desocupados, entre otros.

comenzar a repartirse los beneficios, fue más bien una de las grandes virtudes que tuvo, y es necesario tomar en cuenta el contexto de emergencia y la velocidad de implementación del plan a la hora de analizar el diseño del Programa Jefes de Hogar.

Este trabajo en sí comienza en una primera etapa describiendo las diversas metodologías aplicadas para la evaluación de planes sociales en la literatura, remarcando cuáles son los defectos y virtudes de cada una de ellas. Por su parte, el Programa Jefes de Hogar tiene algunas dificultades para obtener un método apropiado de evaluación de impacto, relacionado con la amplitud del mismo, y la dificultad de encontrar un grupo de comparación idóneo para el grupo de personas beneficiadas. Así, este problema fue solucionado mediante la utilización de técnicas econométricas (Propensity Score Matching), que fueron discutidas en la sección relacionada con el análisis de los resultados a los que el plan llegó.

En una segunda etapa del estudio se plantea cuál ha sido la evolución que el gasto social focalizado ha presentado durante los últimos años. En este sentido, el mismo ha comenzado a sustituir la vieja estructura de gasto con un concepto universalista por uno más moderno que intenta llegar directamente a quién necesita la asistencia gubernamental. El programa en cuestión significó en este sentido un crecimiento sin precedentes en el gasto social focalizado argentino, alcanzando una proporción muy importante del gasto social total. En este sentido puede hablarse de un antes y un después en lo que se refiere a política social orientada a reducir las diferencias sociales y de ingresos de la población.

De esta forma, se llega a la tercer parte de este estudio, en donde se observa que el Programa Jefes de Hogar (PJH) ha tenido una fuerte incidencia redistributiva al llegar con mayor intensidad a los sectores más perjudicados de la sociedad, como son el primer, segundo y tercer decil de ingreso familiar per capita. En este sentido, se ve no sólo que el plan tiene una estructura fuertemente progresiva del gasto, sino que además la participación de los deciles de ingreso más bajos es muy superior a la de los mayores, llegando a no distribuir ningún tipo de beneficio al décimo decil de ingreso.

Por otro lado, al realizar un análisis de **“filtraciones y eficiencia”**, se observa que existe tanto una proporción considerable de planes que son entregados sin cumplir con todos los requisitos necesarios, según lo establecen las normas correspondientes, como una proporción también considerable de personas que, a pesar de cumplir todas las condiciones, no cuenta con el beneficio del programa. Se pudo observar además, que las fallas en una proporción considerable de la entrega de planes no podía ser controlado directamente por la autoridad encargada de verificar este cumplimiento, debido a que existen muchas personas que o bien se desempeñan en el sector informal de la economía, o bien su cónyuge no está casado legalmente, por lo que no se puede verificar si el mismo tiene o no empleo (puede ser que la pareja esté conviviendo y uno reclame el beneficio a pesar de que su concubino tenga un trabajo en el sector formal). A pesar de lo resaltado, también se verificó que por un lado las personas que están “filtradas” tienen un nivel de vida muy similar a quienes por el contrario sí cumplen con los requisitos, en el sentido de

que un porcentaje muy elevado de los mismos está por debajo de la línea de pobreza. De esta manera, este problema no representaría una falla demasiado grave debido a que los recursos que serían utilizados por el gobierno estarían siendo utilizados en mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, que es el fin último del programa. Por el contrario, las personas que no cuentan con un plan a pesar de estar en condiciones de recibirlo también están básicamente inmersas en la pobreza, por lo que debe ser revisado el motivo por el cuál estas personas no están recibiendo el beneficio, y de ser posible ampliar el programa para que todas las familias adquieran una ayuda mínima para poder realizar las necesidades básicas e indispensables.

Por otro lado, y a pesar de la creencia generalizada que se evidencia en los medios de comunicación, el grado de cumplimiento de las contraprestaciones resultó ser mucho más elevado de lo que comúnmente se piensa, según se desprende de la Encuesta Permanente de Hogares, y un porcentaje muy importante de la población trabaja la cantidad de horas que la ley establece. Sin embargo, a pesar de que el decreto reglamentario busca insertar a los trabajadores al sector formal y mejorar su capacitación, la proporción de empresas privadas que se han incorporado al programa ha sido mínima.

Una vez realizado el análisis de los problemas de gestión e implementación del programa, el estudio continúa con la realización de un **análisis de impacto** del Programa Jefes de Hogar. En este sentido, es posible afirmar que el mismo ha tenido fuertes implicancias en la modificación de las condiciones de vida de la población bonaerense, por lo

que ha sido útil en brindar una mínima capacidad de compra a las familias más perjudicadas por la fuerte crisis económica que ha azotado a todo el país durante los últimos años. Aunque está claro que el programa está lejos de alcanzar para cubrir las necesidades que se consideran necesarias en una sociedad, como es no sólo la alimentación, sino también una serie de servicios básicos que están incluidos en la Canasta Básica Total.

En lo que respecta a la situación de vida de la población, se ha visto que el programa no presentó un impacto muy significativo sobre la pobreza de la población, es decir que no fue suficiente como para que una proporción considerable de familias logre adquirir una Canasta Básica Total. Por el contrario el desempeño que el programa tuvo en cuanto a la reducción de la pobreza extrema, medida por la tasa de indigencia, fue mucho más auspicioso, al permitir que una proporción considerable de familias haya podido salir de esta situación, pudiendo comprar una Canasta Básica de Alimentos. Este buen rendimiento que el Programa Jefes de Hogar ha mostrado en llegar a la población más desfavorecida también quedo verificado a través del drástico acortamiento de las tasas de brecha de la pobreza, es decir que la población bonaerense pasó a ser menos pobre de lo que era antes de la implementación del programa, a pesar de que una proporción considerable de personas no haya podido salir definitivamente de esa condición.

Por otra parte, como ha sido mencionado, el impacto del plan tuvo una mayor repercusión sobre las personas que tienen menores ingresos, esto quedó evidenciado al recaer casi exclusivamente sobre los deciles de

menores ingresos, tal cual fue expuesto en secciones anteriores de este trabajo. Así, la mayoría de los indicadores que la literatura suele presentar referidos a la distribución del ingreso (coeficiente de Gini, coeficiente de Atkinson y coeficiente de Thail) indicaron que el programa ha sido una herramienta muy eficaz a la hora de acortar las brechas entre la población más pudiente y la de menores recursos. A su vez, un análisis más detenido de estos indicadores revela que la mejora en la distribución de ingresos se dio al disminuir los ingresos del extremo de la distribución que presenta mayores recursos en favor del extremo de ingresos menores, sin verse modificados en una cuantía considerable la proporción de ingresos de los grupos medios de la distribución.

Por su parte, las implicancias del programa sobre el mercado laboral también mostraron resultados positivos. En este sentido el plan sirvió para dar empleo a los jefes de hogares de una proporción importante de familias, aunque también se pudo comprobar que los beneficiados en este sentido no fueron tan numerosos como la cantidad de planes efectivamente entregados. Este fenómeno se dijo estaba relacionado con la gran cantidad de personas que se desempeñaban en el sector informal de la economía antes de recibir el plan, a su vez, también pudo observarse que el programa tuvo el efecto no esperado de fomentar el ingreso al mercado laboral de sectores inactivos, al ser estimulados a incorporarse al mismo en la búsqueda del beneficio que el programa entrega. Cabe destacar que, sin embargo, dentro de este grupo había una proporción de personas que eran inactivas por el hecho de encontrarse “desalentadas” y haber desistido de la búsqueda activa de empleo.

Para concluir con los resultados que se desprenden del **análisis de impacto**, puede decirse que el programa ha significado un importante aporte para apaciguar la complicada situación en que se encontraba el país, provocando un efecto de magnitud en la mejora de las condiciones de vida de la población, sobre todo de los más necesitados, reduciendo la brecha entre los más ricos y los que se encuentran en condiciones de vida críticas, permitiendo que una proporción considerable de personas pueda realizar algún tipo de trabajo. No obstante, la situación de la población siguió siendo crítica a pesar de los buenos resultados que ha tenido el programa. Por esta razón es necesario buscar alternativas para ir mejorándolo, o incluso encontrar algún mecanismo por el cuál sea reemplazado progresivamente por trabajos de calidad, en donde los trabajadores no reciban una ayuda asistencialista sino que más bien su esfuerzo sea útil, no sólo para mejorar su situación personal y la de su familia de manera de mejorar los ingresos y la autoestima personal, sino también contribuir productivamente a la economía tanto de la provincia de Buenos Aires, como de la Argentina, dejando de ser un recurso ocioso para la sociedad.

De esta forma la etapa posterior plantea algunas alternativas que intentan por un lado realizar una mejor distribución de los beneficios, y por otro, intentar que el beneficiario no se vea desincentivado a buscar un empleo en el sector formal de la economía, ante la posibilidad de perder el beneficio que el programa le da. En este sentido es necesario que los requisitos para integrar el programa se modifiquen de manera que el dejar de ser desocupado no tenga una correlación directa con la percepción del

beneficio. Esta medida eliminaría los desincentivos a buscar trabajo por parte de los beneficiarios al no perder la ayuda económica a pesar de obtener un trabajo formalmente reglamentado. Así no sólo se mejoraría la calidad del empleo del trabajador sino que el mismo podría contar con beneficios previsionales que el Programa Jefes de Hogar no da. Por otro lado, se planteó la recomendación de que los montos de los subsidios sean crecientes con el nivel de educación de cada uno de los niños que componen el hogar, de manera tal que se incentive a los hijos a seguir estudiando y de alguna manera, cubrir el mayor costo de oportunidad que implica que a medida que los chicos crecen tienen más posibilidades de conseguir alguna fuente alternativa de dinero, que es creciente con la edad. Esta alternativa pues, busca incrementar el nivel educativo de los más pobres, reconociendo a la educación como posibilidad de ascenso social entre las diferentes clases sociales, rompiendo con el círculo vicioso que sostiene la idea de que los hijos de los poco calificados siguen siendo poco calificados porque no tienen incentivos a estudiar. Esta última medida es esencial a la hora de pensar en un programa de combate contra la pobreza, debido a que una población con una educación deficiente tiende a tener graves consecuencias sobre sus condiciones de vida futuras, al aumentar la probabilidad de en el futuro caer en la pobreza, la informalidad y la exclusión social. De esta manera, si se intenta convertir al Programa Jefes de Hogar en un plan de combate contra la pobreza y la exclusión, es necesario que el mismo ataque a las causas que generan dicha exclusión. Así, es esencial que los programas intenten disminuir la

deserción escolar, fomentar el empleo genuino y formal mediante la capacitación de la población.

Para concluir el análisis planteado, cabe destacar que la mayoría de los planes que existen actualmente en el mundo para combatir el flagelo de la pobreza, surgieron como respuesta a graves crisis económicas, y a situaciones sociales alarmantes. El Programa Jefes de Hogar también puede englobarse en este grupo de programas que intentan dar una solución asistencialista a un problema concreto, al surgir para apaciguar los terribles efectos de la crisis económica. Sin embargo, ahora que la economía comienza a tomar un rumbo más estable, lo peor de la crisis en materia social parece haber pasado, por lo que la pobreza y la indigencia, sumados al empleo, empiezan a dar cifras más alentadoras. Así, es necesario replantear el programa, como se ha comenzado a realizar, de manera tal que el mismo no sea un plan asistencial que intenta aminorar la dramática situación social de un contexto fuera de control y penurias extremas, sino más bien uno que logre una verdadera integración de la población con mayores dificultades.

En la etapa anterior se han mostrado las grandes virtudes que se desprenden de una adecuada focalización de los receptores. De esta manera, queda como tema pendiente, encontrar un mecanismo para detectar con mayor precisión quienes deberían ser los beneficiarios del programa, es decir encontrar un mecanismo de focalización por el cual sea posible detectar cuál es la población con mayores problemas económicos, y que necesita de la ayuda gubernamental para poder salir de esa situación, o por lo menos, no estar totalmente excluida de la sociedad, de

manera tal que todas las personas del hogar no vean mermada la posibilidad de tener una vida plena. En este sentido es deber del Estado que todas las personas tengan las mismas posibilidades no sólo en las normas que regulan los derechos de cada uno, sino de hecho, fomentando la educación de los menores, y la capacitación de la mano de obra que ha quedado excluida por la modernización del sistema económico, de manera de fomentar el empleo formal para todos los ciudadanos y mejorando las perspectivas de vida para las nuevas generaciones.

Anexo II: Experiencia internacional en la aplicación de programas focalizados

Índice de la Sección

Anexo II: Experiencia internacional en la aplicación de programas focalizados 293

 A.II.1. Programa Progresas en México 296

 A.II.2. Programa PRAF de Honduras 302

 A.II.3. Programa Bolsa Escola en Brasil 307

 A.II.4. Plan Trabajar en Argentina 311

Anexo II: Experiencia internacional en la aplicación de programas focalizados

El objetivo de esta sección es analizar algunas experiencias internacionales referidas a la ejecución y evaluación de los resultados de planes focalizados con temáticas diversas. Los mismos tienen como fin mejorar las condiciones de las personas en lo referente a diversos campos sociales como son el combate a la pobreza, la falta de educación y la mejora de la salud en la región.

Para ellos se analizarán aspectos generales de los programas elegidos, haciendo hincapié en los puntos que este trabajo ha destacado, es decir, análisis del diseño y gestión de los programas y análisis de los resultados obtenidos por los mismos.

Para ellos se verán cuatro casos que han tenido gran resonancia en el ámbito internacional como son el programa PROGRESA desarrollado en la nación de Méjico, el programa PRAF con sede en el país centroamericano de Honduras, el programa Bolsa Escola de la vecina nación de Brasil y el proyecto que estaba en vigencia antes de que comience a funcionar el Programa Jefes de Hogar denominado Plan Trabajar.

A.II.1. Programa Progresas en Méjico

A.II.1 Programa Progres a en Méjico

Méjico, ubicado al sur de América del Norte, se encuentra dividido en 31 Estados y un Distrito Federal. Para el año 1997 la población total ascendía a 94,2 millones de habitantes, encontrándose el 26,5% de en zonas rurales.

Este programa está motivado por la gran problemática que sufría el país en tres campos, que son los que están relacionados con la pobreza. Estos campos son la falta de una nutrición adecuada de los niños de manera tal que puedan desarrollar un vida sana y saludable, la falta de empleos de calidad necesarios para obtener los recursos vitales, y la carencia en el ámbito educativo, que repercute en las posibilidades de obtener un empleo digno.

En cuanto a la situación nutricional de los niños, el IFPRI (2000) encuentra que en 1998 un 44% de los niños de 12 a 36 meses de edad de las regiones beneficiadas por PROGRESA, presentaban baja talla para la edad. Por otro lado, la utilización de los servicios de salud en las zonas rurales de Méjico, era extremadamente baja. Así se consideraba que los problemas nutricionales para este país eran realmente preocupantes para algunos sectores menos beneficiados de la población, sobre todo los de los municipios elegidos para llevar a cabo la experiencia del PROGRESA.

La tasa de desempleo abierta no resultaba muy elevada (5,5% en 1996 y 3,7% en 1997, según INEGI, 1998), sin embargo, la mala calidad de los trabajos y la remuneración excesivamente baja provocaba que los niveles de pobreza fueran un problema de gravedad. Para 1995, ésta afectaba a 40 millones de personas (correspondiendo el 64,1% a las localidades rurales, según la Secretaría de Desarrollo Social (1996). Además, existía una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, comparable con las peores distribuciones de ingreso del mundo (en 1994, el 20% de la población más rica tenía un ingreso ocho veces superior al 20% de la población más pobre, según la Organización Panamericana de la Salud,1998).

Finalmente, el sistema educativo presentaba alta heterogeneidad entre Estados en cuanto al analfabetismo y a los años de escolaridad promedio. Además, los pobres que residían en zonas rurales no disponían de oportunidades más allá del acceso a la escuela primaria (INEGI, 1996).

El PROGRESA es un programa multisectorial destinado a combatir la pobreza extrema de la población rural en México, mediante la entrega de un paquete integral de servicios de salud, nutrición y educación a familias pobres, que tuvo sus comienzos en el año 1996.

El mismo consta de la entrega de *transferencias monetarias* a los sectores más vulnerables, con el fin mejorar el consumo de alimentos y el estado nutricional de los beneficiarios. Para poder contar con estas transferencias, los individuos deben cumplir con un programa de visitas y sesiones informativas en centros de salud. A su vez, se entregan becas educativas (en efectivo) a las madres de los estudiantes, para que éstas envíen regularmente a sus hijos a la escuela. De esta forma, se busca aumentar la inscripción escolar de los niños y adolescentes.

Por otro lado, se incluye una serie de *transferencias en especies*, entre las que se destacan, servicios de salud (planeamiento familiar, atención médica prenatal, durante el parto, etc.), prevención y atención a la desnutrición en donde se entregan suplementos alimenticios a los niños de cuatro meses a dos años de edad, y a las mujeres embarazadas o en periodos de lactancia. Finalmente, se incluye un programa de sesiones educativas para los titulares de las familias beneficiarias.

PROGRESA apunta no sólo a resolver los problemas de pobreza extrema en el corto plazo, sino también a aumentar el capital humano de la población y así obtener una solución de más largo plazo.

Para la focalización del programa se utiliza el siguiente método: el primer paso es identificar, mediante un índice basado en la Pobreza ("índice de

marginación”⁵²), las localidades dentro de una región que cumplen con los requisitos para recibir el programa (focalización geográfica). En la etapa posterior, se busca identificar la elegibilidad de una familia dentro de la localidad. Se lo hace a través de un método de focalización basado en los métodos de comprobación de medios de vida⁵³. Luego, se seleccionan en forma aleatoria, entre las localidades elegidas en el primer paso, las beneficiarias y las que sirven como grupo de control. Por último, se verifica de la lista de hogares beneficiarios, si existen casos de inclusión o exclusión injustificados, para de esta forma poder corregirlos.

Al evaluar el método de Focalización a través de la eficiencia y las filtraciones del programa se obtienen los siguientes resultados: existe un 10% de los hogares que deberían recibir beneficios del programa por su nivel de pobreza pero no lo hace. Por su parte, se evidencia un problema de filtración, debido a que entre los hogares que reciben ayuda, aquellos no pobres representan el 20% de la población total (Skoufias, Davis y Behrman, 2000). En cuanto a los costos, el 91% correspondió a los beneficios otorgados por el programa durante los años 1998 y 1999. El 9% restante se debieron al diseño, la implementación y el monitoreo de PROGRESA.

⁵² Este índice se construyó sobre la base de siete variables: porcentaje de población de analfabetos mayores de 14 años en la localidad, porcentaje de viviendas sin agua, porcentaje de viviendas sin sistema de drenaje, porcentaje de viviendas sin electricidad (hasta aquí, los datos surgieron del Censo de Población y vivienda de 1995), número promedio de ocupantes por habitación, porcentaje de viviendas con piso de tierra y porcentaje de la población que trabaja en el sector primario (estos tres últimos times se extrajeron del Censo de 1990).

⁵³ Se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares. Esta encuesta contiene información demográfica, educativa, étnica y económica, migratoria y de acceso a programas sociales y servicios de salud.

En cuanto a los resultados que a presentado el plan, varios autores han desarrollado trabajos para analizar el impacto del programa sobre los tres componentes principales: educativo, de salud y alimentario.

Gertler (2000) evalúa el impacto en los componentes de salud del programa mediante el método de la doble diferencia⁵⁴ y encuentra que al mejorar la atención médica preventiva en las zonas en donde opera PROGRESA, se ha logrado que los niños más pequeños sean menos vulnerables a las enfermedades.

Schultz (2000) realiza un estudio comparativo sobre la evolución de algunas variables educativas antes y después de PROGRESA (índice de inscripción a la escuela primaria y secundaria; separando en cada caso la variables para niñas y niños), es decir, mediante el método de comparación reflexiva⁵⁵. En todos los casos, encuentra una mejora en las variables mencionadas.

⁵⁴ El programa seleccionó una población beneficiaria y otra de control. Se recopiló información sobre diversas variables (principalmente referidas a salud y educación) de los hogares correspondientes a estos dos grupos a partir de muestras realizadas antes de la aplicación de PROGRESA y a medida que se fue aplicando el mismo. Esto permitió comparar la diferencia en los indicadores para los dos grupos al final del programa, con relación a la diferencia en los indicadores al comienzo.

⁵⁵ Se comparan las localidades beneficiarias en un momento determinado respecto a su situación inicial antes de la aplicación del programa.

En lo que respecta al impacto del componente alimentario del programa, Behrman y Hoddinott (2000) observan, a través de un análisis de comparación reflexiva, que PROGRESA ha tenido un impacto importante en aumentar el crecimiento de los niños y en reducir la probabilidad de desnutrición infantil en las edades cruciales que van de los 12 a los 36 meses.

Por lo tanto, de lo que se desprende por las distintas evaluaciones del PROGRESA analizadas, puede considerarse que el programa ha tenido cierto éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

A.II.2. Programa PRAF de Honduras

A.II.2 Programa PRAF de Honduras

Por su parte, el territorio hondureño ubicado en el istmo centroamericano, tiene una extensión de 112.492 kilómetros cuadrados y está compuesto por 18 Departamentos y 298 Municipios. La población para el año 1999 superaba los seis millones de habitantes, siendo el 56% población rural.

Al igual que en el caso anterior, Honduras sufre una problemática de gran magnitud en aspectos relacionados con la pobreza. En este sentido, un sector importante de la población presenta problemas graves de nutrición, siendo los niños los más perjudicados, al igual que en México, no existen empleos de calidad necesarios para obtener los recursos vitales para este sector de la población más necesitado, y la educación que reciben estos niños no es suficiente como para que existan perspectivas para el futuro cercano.

La cantidad de hogares en condiciones de indigencia aumentó de 45,1% a 48,6% entre 1993 y 1999. Además, la pobreza se encuentra preponderantemente concentrada en las zonas rurales y en las áreas marginales metropolitanas. Además, existe una considerable desigualdad en la distribución del ingreso, ya que el 20% de la población más rica recibe el 59,3% del ingreso nacional, mientras que el 20% de la población más pobre concentra sólo el 4,3% (Organización Panamericana de la Salud, 2001).

En el campo de la salud, la falta de una alimentación digna provocó que la desnutrición crónica fuera en 1996 al 37,8% de los niños, creciendo mucho más en los sectores rurales; mientras que en las zonas rurales, la tasa de desnutrición⁵⁶ fue de 47,6%, y en las zonas urbanas alcanzó el 28,5% (INFA-UNICEF, 1998).

⁵⁶ Baja talla para la edad.

En lo que se refiere al mercado laboral, el 71% de la población económicamente activa se desenvuelve en el sector informal de la economía (Organización Panamericana de la Salud, 2001), es decir, en un sector en donde los ingresos son menores y las condiciones laborales no son las recomendadas por los organismos internacionales, además de que tienen una desprotección total contra posibles despidos o injusticias laborales. Aunque, cabe destacar que, no existen grandes tasas de desocupación.

En cuanto a la situación educacional, la tasa de analfabetismo de adultos se situaba en 16,8%, siendo del 23,3% en el área rural y la escolaridad promedio era de 4,3 años. Sólo el 38,8% de los niños entre 4 y 6 años recibían educación preescolar, y el 13% de los que estaban en edad escolar (7 a 13 años) no asistían a establecimientos de enseñanza básica (Organización Panamericana de la Salud, 2001).

En este contexto surge el PRAF⁵⁷, que fue implementado en 1990 con el objetivo de disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso de la población hondureña. Para lograr esto, se entregaban bonos en efectivo y se capacitaba a las personas que sufrían de pobreza extrema.

La segunda fase del programa tuvo sus comienzos a fines de los años 90'. Se implementó un programa más ambicioso que buscaba no sólo, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, sino también, aumentar los niveles educativos, nutricionales y de salud de los niños.

El mismo consta de *transferencias monetarias y en especie* tanto a los beneficiarios como a los proveedores de los servicios educativos y de salud. Las familias reciben un Bono Escolar, que es pagado tres veces por año por

⁵⁷ El PRAF junto al Fondo Hondureño de Inversión Social componen el Programa Hondureño de Compensación Social que busca mejorar las condiciones económicas y sociales de quienes viven en condiciones de pobreza.

cada niño mandado a la escuela primaria de primer a cuarto grado⁵⁸. A su vez, se otorgan bonos a las madres para la nutrición de sus hijos (beneficiando a dos niños por familia) con la contraprestación de asistir a los centros de salud materno-infantil.

Por otro lado, las Asociaciones de padres reciben recursos (Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje) para poder capacitar a los maestros y dotar de útiles a las escuelas, de manera tal que no sólo los niños concurren sino que además reciban una educación con la calidad necesaria para poder luego desempeñarse en su vida laboral. Además, se entregan medicamentos, equipos y fondos para los centros de salud y para la formación de su personal (Incentivo a la Calidad en Salud).

Tanto en la primera fase de PRAF como en la segunda, se aplicó el método de focalización geográfica para la determinación de la población objetivo. Se seleccionaron a aquellos municipios con los menores promedios de talla para la edad de todos los niños de primer grado de cada municipio. De estos municipios, el 75%⁵⁹ era beneficia del programa, y el restante 25% actuaba como grupo de control.

En segundo lugar, para elegir a los hogares beneficiarios dentro de cada municipio se recurrió a la Encuesta de Gastos y Medios de Vida⁶⁰(método de comprobación de medios de vida). Dado que la mayoría de los hogares eran extremadamente pobres.

IFPRI (2000) realizó mediciones sobre las filtraciones del programa (que sean beneficiarios hogares no pobres), y encontró un error de inclusión del 2%, una cifra relativamente baja. Por otro lado, si bien no existen estimaciones

⁵⁸ Con un máximo de tres hijos por familia.

⁵⁹ De estos 60 municipios, sólo 50 recibían una evaluación permanente para comparar los resultados con el grupo de control.

⁶⁰ Esta encuesta fue implementada en la segunda fase de PRAF para poder focalizar los beneficios y formó parte de un plan de fortalecimiento institucional del programa.

sobre la eficiencia del programa, se espera que prácticamente no haya ningún hogar excluido debido a la forma en que se otorgaron los beneficios (a todos los hogares de cada municipio).

A.II.3. Programa Bolsa Escola en Brasil

A.II.3 Programa Bolsa Escola en Brasil

El país vecino de Brasil, con una población cercana a los 170 millones de personas para el año 2000, está dividida en 26 Estados, 5.507 Municipios y el Distrito Federal de Brasilia.

Para 1998, existía un porcentaje muy alto (13,8%) de personas mayores de 15 años analfabetas. A su vez, se evidenciaron grandes desigualdades regionales en torno a esta variable (región nordeste 27%). Sin embargo, el porcentaje de niños entre 7 y 14 años que no asisten a la escuela primaria es relativamente bajo (4%), según la Organización Panamericana de la Salud (2000).

La desigualdad en la distribución del ingreso para el año 1999 era un problema de importancia. El 10% más rico de la población tenía un ingreso promedio 53 veces mayor al 10% mas pobre de la población (Organización Panamericana de la Salud, 2000).

La cantidad de personas que viven bajo la línea de pobreza se ha ido reduciendo con el tiempo. Pasó de ser el 40,06% de la población total en 1992, a menos del 33% en 1998. Pero a su vez, existen grandes diferencias, de acuerdo a la región que se considere, en torno a esta variable, siendo las regiones norte y nordeste las que se encuentran en una situación más delicada.

El programa comenzó en el año 1995 en el Distrito Federal de Brasilia. Gracias a sus buenos resultados se extendió hacia otros municipios, y en el año 2001 pasó a ser parte del ámbito nacional⁶¹.

El objetivo de Bolsa Escola es reducir el número de familias afectadas por la pobreza, mejorar los niveles de educación de estas familias marginales,

⁶¹ En el 2001, se creó el Programa Nacional de Renta Mínima. De esta forma, el Estado Nacional pasó a responder por la totalidad de los recursos de Bolsa Escola.

reducir el trabajo infantil y actuar como una forma de seguro contra la pobreza. El programa apunta no sólo a paliar la situación de pobreza, sino también a generar mecanismos para que en el futuro los beneficiarios puedan tener más oportunidades de progreso.

Bolsa Escola se basa en *transferencias monetarias* a los beneficiarios. Otorga a los hogares un monto fijo de efectivo (R\$15) por cada hijo matriculado en la educación básica que tenga entre 6 y 15 años, hasta un máximo de tres niños por hogar.

Los requisitos que un municipio debe reunir para ser parte del programa son los siguientes: debe estar entre los 14 Estados de menor Índice de Desarrollo Humano, tener un IDH menor a 0,5 o debe implementar una metodología de focalización que asegure que los pobres sean los realmente beneficiados.

En la práctica, para el año 2001, casi el 98% de los municipios participaban del programa.

Cada municipio se encarga de determinar cuales son las familias que recibirán las transferencias. En primera instancia, las familias que desean ser beneficiaria deben completar un formulario. Luego, se realizan una serie de visitas a las familias demandantes para verificar la información suministrada. Finalmente, mediante el método de comprobación de medios de vida se determina a las familias beneficiarias⁶².

El programa no tiene un método de evaluación de la focalización. Sin embargo, en un estudio desarrollado por Rocha y Sabodia (1999)⁶³, se demuestra que el programa tuvo resultados positivos, en cuanto a la selección de los beneficiarios, al cubrir al 77% de la población potencial.

⁶² El Gobierno Federal, basado en datos demográficos y socioeconómicos, establece la cantidad máxima de familias que recibirán las transferencias en cada uno de los municipios.

⁶³ Citado en Banco Mundial (2001).

Dado que el programa abarca a casi la totalidad de los municipios, no se cuenta con un grupo de control para poder evaluar los efectos del programa.

Sin embargo, existe la posibilidad de realizar comparaciones reflexivas, es decir, observar el estado de ciertas variables antes del comienzo del programa y luego del mismo.

En una estudio realizado por Otero y otros (2002) se encontró evidencia satisfactoria de ciertas variables relacionadas con la educación. La tasa de promoción⁶⁴ para cada región de Brasil evidenció una mejora entre 1996 y 1999. Para el país en su conjunto la tasa de promoción pasó de 64,5% a 73,6% durante el mismo período. Además, la tasa de escolarización que se ubicó cerca del 94% en 1998, fue de 95,4% en 1999.

⁶⁴ Porcentaje de alumnos que pasa al nivel escolar siguiente respecto del total de alumnos.

A.II.4. Plan Trabajar en Argentina

A.II.4 Plan Trabajar en Argentina

La pobreza urbana en Argentina disminuyó en el periodo 1990 – 1994 gracias al éxito de las políticas que generaron estabilidad y crecimiento económico revirtiendo la dramática tendencia que mostraba este indicador a fines de la década del 80. Sin embargo, la reducción de la pobreza se vio revertida durante la recesión económica de 1995 – 1996 y esto estuvo estrechamente emparentado con el crecimiento del desempleo en el país. Sin embargo, la crisis económica no afectaba por igual a toda la población. A fines del 96, el 40% del decil más pobre de Argentina en términos del ingreso familiar por cápita se encontraba sin trabajo, comparado con una tasa promedio de desempleo para la población total cercana al 17%, con tasas decrecientes de desempleo en función del crecimiento del nivel de ingreso entre deciles.

En un contexto de reformas del mercado de trabajo que perseguían el objeto de disminuir sus rigideces disminuyendo los costos laborales, el Gobierno decidió encarar políticas de corto plazo para resolver el problema del desempleo en forma directa y de pobreza indirectamente. Así, en Marzo de 1996, se puso en marcha el Plan Trabajar, que reemplazaría un programa de empleo previo⁶⁵ cuya performance no había resultado satisfactoria para las autoridades.

¹ El Plan Trabajar contó con tres versiones a los fines de morigerar los efectos de la crisis económica: Trabajar I fue un programa piloto que comenzó en 1996, luego le sucedió el plan Trabajar II que se inició en 1997 como versión ampliada y corregida del programa piloto, en tanto que Trabajar III se inició en 1998 y finalizó con el comienzo del Programa Jefes de Hogar.

El objetivo de este programa consistía en orientar acciones para brindar ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, mediante la ejecución de proyectos de infraestructura

⁶⁵ El Plan Trabajar sucede al Programa Intensivo de Trabajo creado en el año 1993.

económica y social que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren las posibilidades de empleabilidad de la comunidad. De esta manera, se creaba un programa de empleo focalizado en trabajadores desempleados en situación de pobreza a través de la puesta en marcha de proyectos productivos promovidos por las comunidades locales.

Las dos maneras a través de las cuales este Programa planeaba alcanzar el objetivo propuesto eran a través de la creación de puestos de trabajo de corta duración mediante el pago de un salario relativamente bajo, de manera de lograr la autofocalización, a los trabajadores desempleados de las familias pobres y de la compra de la producción y contratación de servicios generada por los proyectos productivos que se creaban bajo la órbita del Programa y que tenían como finalidad incrementar y desarrollar la infraestructura local.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), administraba el Programa en los tres niveles: nacional, provincial y municipal, asignando recursos para la ejecución de los proyectos productivos propuestos por las municipalidades, gobiernos provinciales, organismos nacionales, ONG's u organizaciones privadas, de acuerdo a un indicador de factibilidad que asignaba un gran peso a la distribución de trabajadores desempleados en condiciones de pobreza en cada localidad considerando además, la performance de las comunidades en la administración de fondos sociales en el pasado. Estos proyectos productivos, no podían tener una duración menor a los cuatro meses ni mayor a los seis y no podían tampoco, emplear a más de cien trabajadores bajo las condiciones del Programa. En los proyectos de infraestructura, las localidades debían financiar los costos no laborales que su ejecución significaban. De este modo, el mecanismo de selección de proyectos tenía un componente de focalización geográfica de acuerdo a la cantidad de trabajadores desempleados en condiciones de pobreza que tuviera cada comunidad y otros de viabilidad técnica.

Por otra parte, una vez determinados los proyectos a ejecutar, el programa seleccionaba los trabajadores a través de un criterio de autofocalización

mediante el ofrecimiento de salarios lo suficientemente bajos⁶⁶ como para que la participación de los trabajadores resultara atractiva solamente para aquellos que no tuvieran otras oportunidades en el mercado laboral. Además, el Programa establecía la condición de que los trabajadores beneficiarios del Plan no podían estar recibiendo seguro de desempleo, ni participar en ningún otro programa de empleo.

Sobre la base de un trabajo de evaluación del Plan Trabajar II realizado por el Banco Mundial que utiliza la metodología de matching⁶⁷, es posible afirmar que la distribución de los beneficios del Programa fue favorable a los pobres, ya que el 80% de los participantes se encontraban dentro del 20% de la población más pobre del país. Indicando de este modo que la estrategia de salarios bajos para fomentar la autofocalización habría funcionado en forma adecuada.

Se destaca además que los hombres Jefes de Familia casados son más proclives a participar en el Programa, que además, aquellos que tienen una mayor permanencia dentro de una localidad determinada tienen una mayor participación respecto a los nuevos inmigrantes, mientras que las personas que tienen una activa participación en los partidos políticos y asociaciones vecinales tienen una mayor participación en el programa que aquellos que no lo hacen marcando de alguna manera la existencia de cierto sesgo político en el otorgamiento de los beneficios.

Por otro lado, el Cuadro A.2 muestra que las personas que conforman el primer y segundo decil son quienes más se beneficiaron por la aplicación de

⁶⁶ El salario máximo mensual que se pagaba en el programa era de \$200 y de acuerdo al procesamiento de la EPH en Mayo de 1996, el salario mensual promedio del decil más pobre de la población era de \$263.

⁶⁷ Este estudio se basó en dos fuentes de datos: la Encuesta de Desarrollo Social (una encuesta nacional de niveles de vida) y una encuesta a los participantes de Trabajar realizada específicamente a efectos de la evaluación.

este plan, al recibir un aumento de ingresos proporcional mayor a los del resto de los participantes.

Puede destacarse además, que la mayor cantidad de personas que participa del programa está ubicada en el segundo quintil de ingresos, superando al primer quintil de la población que obtiene el segundo lugar en la obtención de planes trabajar.

CUADRO A.2
Incidencia del Plan Trabajar II de acuerdo al ingreso familiar per cápita

	Distribución porcentual de familias participantes por decil	Ingreso promedio por Plan Trabajar de las familias participantes	Ganancia neta por participar en el Programa	Ganancia neta como % del ingreso previo a la participación
Ventil 1	10.207	299.102	108.543	74.830
Ventil 2	42.284	369.194	83.351	24.746
Decil 2	26.908	548.789	119.044	26.566
Decil 3	10.892	685.413	136.349	23.056
Decil 4	6.307	543.680	82.386	13.483
Decil 5	2.069	749.443	107.125	14.975
Decil 6-9	1.334	379.382	111.229	11.469
Decil 10	No hay participantes en el decil			
Total	100	501.181	102.627	25.926

Fuente: Jalan y Ravallion (1999).

De acuerdo al mencionado estudio, el programa no discrimina a las participantes femeninas, dado que no se observan prácticamente diferencias por género respecto al incremento neto de la renta de los beneficiarios. Sin embargo, si se destaca la poca participación de las mujeres en el programa (15%), este fenómeno tiene un fuerte contraste con el reciente PJH en donde las participantes femeninas superan ampliamente a los hombres.

Respecto a la focalización geográfica, las evaluaciones del Banco Mundial determinaron que el programa había mejorado en la canalización de fondos a las áreas pobres en las sucesivas ediciones del Plan Trabajar; a partir de la inclusión de factores referidos a los niveles de desempleo y pobreza en el indicador de selección, aunque destaca que el desempeño es dispar y en algunas provincias resulta todavía deficiente.

Bibliografía general

Bibliografía general

- Albornoz F. y Petrecolla D.: “Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires 1980-1995”. Económica, N°1-2. La Plata, 1996.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J.: “Lecciones sobre Economía Pública”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- Baker, J.: “Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales”. Banco Mundial, Washington. Mayo de 2000.
- Bamberger, Michael: “Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research”. Banco Mundial. Washington, 2000.
- Beccaria L.: “Enfoque para la medición de la pobreza” 4to Taller Regional del MECOVI. La medición de la pobreza: El Método de la Líneas de Pobreza. Buenos aires, Noviembre de 1999.
- Becker, S.O.; y Ichino, A.: “Estimation of average treatment effects based on propensity scores”
- Behrman J. y Hoddinott J.: “An Evaluating of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height”. International Food Policy Research Institute. Washington DC, Julio de 2000.
- Berner, H.; Hamuy, M. T.; Israel, L. y Guzmán, N.: “Evaluación de Programas: Notas Técnicas”. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Santiago, Diciembre de 2001.
- BID: “Estrategias para Reducir la Pobreza”. Washington, Marzo. 1997.

- Burga, C.: “Pre-evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una Evaluación Paramétrica”. Febrero de 2003.
- CEPAL: “Focalización y Pobreza”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile. 1995.
- Cowell H.: “Measuring inequality”. Ed. Prentice Hall. 1995.
- Faster Y., Greer Y. And Thorbecke E.: “A class of descomposable poverty measures”. *Econometrika* N°52. 1984.
- Galasso, E. y Ravallion, M.: “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”. World Bank Policy Research Working Paper 3165, World Bank. Noviembre de 2003.
- Gasparini, L.: “Incidencia Distributiva del Gasto Público”. Fundación de Investigaciones Económicas (FIEL), Buenos Aires, 1999.
- Gasparini, L.: “Los Programas Sociales Focalizados”. En *Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una Política Económica para la Década. Volumen II*. FIEL, 2001.
- Gasparini, L.; Alaimo, V.; Cuenin, F.; Rabassa, M. y Vúlletin, G.: “El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social”. Cuadernos de Economía N°50, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Julio de 2000.
- Gasparini, L.: “Los Programas Sociales Focalizados”. En *Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una Política Económica para la Década. Volumen II*. FIEL, 2001.
- Gertler P.: “Final Report: An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Health Care Utilization and Health Status”. International Food Policy Research Institute. Washington DC, Julio de 2000.

- Heckman, J.; Ichimura, H.; Smith, J. y Todd, P.: “Characterizing Selection Bias Using Experimental Data”. *Econometrica* (66), Septiembre de 1998.
- Hoddinott, John: “Targeting: Principles and Practice”. International Food Policy Research Institute, Technical Guide Number 9. Marzo de 1999.
- IFPRI: “¿Está dando buenos resultados PROGRESA?. Síntesis de la evaluación de impacto. International Food Policy Research Institute, 2000.
- IHNFA-UNICEF: “Análisis de la Situación de la Infancia, Mujer y Juventud”. Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Honduras, 1998.
- INDEC: “Incidencia de la pobreza y la indigencia en los aglomerados urbanos: Octubre de 2002”. Información de prensa, diciembre de 2002.
- INDEC: “Mercado de Trabajo: principales indicadores de los aglomerados urbanos. Octubre de 2002”, diciembre de 2002.
- INEGI: “Censo de población y vivienda 1995”. INEGI, México DF, 1996.
- Kakwoni N. C.: “On a class of poverty measures”. *Econometría* N°48. 1980.
- NACIONES UNIDAS: “Sistema de cuentas nacionales”. Nueva York, 1993.
- Novacovsky, I. y Martínez, G.: “Estructura y evolución del Gasto Social Focalizado: 1997 – 2002”. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Agosto de 2002.
- OIT: “Resolución de la decimoquinta Conferencia internacional de estadígrafos del trabajo”. OIT. Ginebra, 1993
- OPS: “México: perfil del sistema de servicios de salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de

Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Organización Panamericana de la Salud. Octubre de 1998.

- OPS: “O Perfil do Sistema de Serviços de Saúde do Brasil”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. Organización Panamericana de la Salud. Noviembre de 2001.
- Otero, G.; Cerimedo, F.; Cuenin, F. y Moccerro, D.: “Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación”. Cuadernos de Economía N°65, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Julio de 2002.
- PNUD: “Informe de Desarrollo Humano”. Oxford University Press, Nueva York. 1997.
- PNUD: “Superar la Pobreza Humana”. Informe del PNUD sobre la pobreza. 2000.
- PREALC-OIT. “Planificación del empleo”. Santiago de Chile: PREALC - OIT, 1982.
- Rocha S. y Sabodia J.: “Programa de Renda Mínima Linhas Gerais de uma Metodología de Avaliação a partir da Experiência Pioneira do Paranoá no Distrito Federal”. Instituto de Investigación Económica Aplicada. 1999.
- Rodríguez Larreta (h), H.; Ansolabere, K.; Blanco, F.; Martín, F. y Vidal, M. E.: “Ingreso para el desarrollo humano: Una alternativa posible para la superación de la pobreza en la Argentina.” Fundación Grupo Sphia.
- Rosenbaum, P.R y Rubin, D.B.: “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika*, 70, 1, 41-55. 1983.
- Rubin, D.: “Assignment to a Treatment Group on the Basis of a Covariate,” *Journal of Educational Statistics*, 2, 1-26, 1977.

- Rubin, D.: “Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Non-randomized Studies,” *Journal of Educational Psychology*, 66, 688-701, 1974.
- Sarghini, J.; Busso, M.; Menéndez, L. y Pera. O.: “Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires”. Cuadernos de Economía N°62, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Diciembre de 2001.
- Sarghini, J.; Lódola, A.; Cuenin, F.; Mielniezuk, P; Cerimedo, F.: y Mongan, J. “Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible”. Cuadernos de Economía N°46, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Diciembre de 1999.
- Schultz, T.: “ School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty”. International Food Policy Research Institute. Washington DC, Junio de 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social: “Programa para superar la pobreza, 1995-2000”. México DF. 1996.
- Sen A.: “Poverty an ordinal approach to measurement”. *Econometría* N°46. 1976.
- Skoufias E., Davis B. y Behrman J.: “Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Alimentación”. International Food Policy Research Institute. 2000.
- Sosa Escudero, W.: “Tópicos de Econometría Aplicada”. Universidad Nacional de La Plata, Septiembre 1999.
- Thon D.: “On measuring poverty”. *The Review of income and Wealth*. 1979.
- Van de Walle, Dominique: “Targeting Revisited”. *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, Nro 2, Agosto de 1998.

- Vargas, Juan Fernando, "Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y Desventajas. El Caso del Sisben en Colombia", en Ruido Blanco 1 (enero-junio). Universidad Eafit, Medellín, 2003.
- Vos, R.: "La estructura de la producción, el funcionamiento del mercado de trabajo y las necesidades básicas: revisión de algunos asuntos importantes". PREALC-OIT e Instituto de Estudios Sociales. Santiago de Chile, 1987.