

INT-1594

~~CEPAL (A/39/4)~~

Borrador para discusión  
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal  
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"LÍNEA DE POBREZA Y GASTOS PÚBLICOS SOCIALES"\*/***

Cristina Flood  
Marcela Harriague  
Diego Petrécola

---

***\*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.***

2  
3

CENTRO DE ESTUDIOS PARA AMÉRICA LATINA  
VIII SEMINARIO REGIONAL SOBRE POLÍTICA FISCAL

LÍNEA DE POBREZA Y GASTOS PÚBLICOS SOCIALES

Secretaría de Programación Económica  
Argentina

Cristina Flood  
Marcela Harriague  
Diego Petrecolla

Santiago de Chile,  
Enero 22-24, 1996



## LÍNEA DE POBREZA Y GASTOS PÚBLICOS SOCIALES

### 1. Introducción

El propósito de este trabajo es promover una discusión sobre la forma de medir los subsidios en especie, generados por las políticas sociales, sobre los ingresos de la población de menores recursos, basado en una revisión bibliográfica y metodológica del tema.

El interés de estudiar esta cuestión radica en poder llegar a contar con un método que permita medir los efectos de las transferencias en especie, valorizadas en dinero, sobre la población ubicada bajo y sobre la línea de pobreza (LP). Las políticas sociales se llevan a cabo mediante subsidios en bienes y servicios o por medio de subsidios monetarios. Estos últimos forman parte de los ingresos que se usan para ubicar los hogares respecto a la LP y, por lo tanto, no son tomados en consideración. En otras palabras, los beneficios en especie provistos públicamente tienen efectos sobre los ingresos de los hogares y son importantes de estudiar y cuantificar porque pueden modificar la dimensión, intensidad y localización de la pobreza.

Nuestro propósito es continuar avanzando en extensión y profundidad en los estudios vinculados con los gastos sociales y la pobreza. Después de haber trabajado en temas de incidencia de los gastos sociales sobre la población clasificada por estratos socioeconómicos, queremos incorporar la medición de los efectos de la intervención pública sobre la LP y de esta manera unificar temáticas que hasta el presente estaban siendo analizadas separadamente.

Las valoraciones de los subsidios en especie constituyen un aspecto clave para calcular los ingresos de los hogares ubicados debajo de la LP, por lo que se estudian alternativas como costo de gobierno, precio de mercado, valor equivalente en dinero (obtenido de la preferencia de las familias) y participación del bien en el presupuesto de los pobres. Si consiguiéramos efectuar valoraciones que tuvieran en cuenta las preferencias de los beneficiarios, lograríamos un avance importante que permitiría aumentar la eficiencia de los programas sociales, reenfozándolos desde la demanda y no desde la oferta, como es habitual. El logro de este tipo de mediciones permitirá mejorar el diseño de políticas en base a su impacto sobre el ingreso de la población y tener una visión integral de la pobreza.

### 2. Los indicadores de pobreza en Argentina

Las mediciones se realizan fundamentalmente a través de dos métodos: el de las

necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de la línea de pobreza (LP). El primer enfoque evalúa la dimensión más estructural del fenómeno, identificando directamente las carencias relativas de la población de un conjunto de bienes y servicios, cuyo acceso depende de procesos de acumulación de las familias y de la acción del Estado. El desarrollo de este método estuvo ligado a la información censal y sujeto a los límites que la misma plantea. Sin embargo, con el objetivo de obtener información de manera regular se han comenzado a construir indicadores similares utilizando para esto la encuesta permanente de hogares (EPH).

El método consiste en definir, en principio, las necesidades básicas y sus componentes y, luego seleccionar las variables e indicadores que señalen la satisfacción de cada necesidad. A partir de allí, se fija un umbral mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar - o la persona - no cubre la necesidad. Por último se clasifican como pobres a los hogares con una o más necesidades insatisfechas. Los indicadores de privación utilizados se refieren a: a) condición de hacinamiento, b) tipo de vivienda, c) dimensión sanitaria, d) dimensión educacional y e) capacidad de subsistencia. La intensidad de la pobreza se mide de acuerdo con el número de indicadores por los que los hogares son considerados con NBI.

En los Cuadros I y II se presenta la variación relativa y absoluta de los hogares y de la población NBI para el total del país entre los censos de 1980 y 1991 y la variación de los hogares con NBI, según división político territorial.

El segundo enfoque de medición es el de la LP y surge de la relación entre la valoración monetaria de un conjunto de bienes y servicios - que permiten satisfacer un umbral mínimo de necesidades básicas - y los ingresos de los hogares. La línea de indigencia (LI), primer paso para el cálculo de la LP, se establece a partir de una canasta básica de alimentos valorizada a precios de mercado, necesaria para alcanzar un cierto nivel nutricional adecuado según las normas internacionales. De acuerdo con esta definición, son indigentes quienes pertenecen a los hogares cuyo ingreso per capita no alcanza para comprar una canasta de alimentos capaz de satisfacer sus necesidades energéticas. Debido a que los requerimientos nutricionales son distintos según edad, sexo e intensidad de actividad, se efectúan correcciones en base a tablas de diferenciales de necesidades energéticas, expresados como fracción de una unidad de referencia: "coeficientes de adulto equivalente". Para pasar de la canasta básica de alimentos al conjunto de bienes y servicios que cubren las necesidades esenciales, se aplica el "coeficiente de expansión" (Engel) que implica considerar la relación entre los gastos en alimentos y los gastos totales, de acuerdo a los patrones de consumo de los sectores de menores ingresos. Aplicando dicho coeficiente de expansión se llega a la línea LP.

En el Cuadro III y en el Gráfico I se muestra la evolución del porcentaje de hogares pobres, de la brecha de la pobreza y del índice FGT para el Aglomerado del Gran Buenos Aires (GBA), desde 1980 hasta 1994<sup>1</sup>. Debe señalarse que, debido a la ausencia de canastas especialmente diseñadas para cada uno de los centros urbanos y a la falta de datos acerca de la evolución de los precios de los bienes que podrían incluirse en ellas, no se pueden realizar estimaciones similares para otros centros urbanos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para las definiciones de brecha de pobreza y del índice FGT puede consultarse Foster, Greer y Thorbecke (1984).

<sup>2</sup> Se han realizado algunos ejercicios en Salta y Tucuman. Se efectuaron estudios sobre la evolución de la pobreza en Rosario y Paraná (SPE).

Dado que nuestro propósito es vincular una medición de pobreza con las transferencias en especie provistas públicamente, debemos seleccionar cuál de los dos métodos es el más adecuado. La medición por NBI nos ofrece información importante para el diseño de políticas de vivienda, saneamiento y educación porque surge directamente de ella la dimensión de la necesidad y la ubicación geográfica de las familias a quienes se debe asistir.<sup>3</sup> Nos da noción de la situación estructural social de la población y permite establecer intensidades en los niveles de pobreza de la población mediante la utilización de uno o varios indicadores de carencias. Esta medición se presenta en términos de porcentajes de la población total y, por lo tanto, es imposible vincularla con variables en términos monetarios como son los gastos. Aunque podría ser usada para correlacionar las dos variables (NBI y gastos sociales), no serviría para cuantificar los efectos de las políticas sociales sobre los ingresos de la población.

En cambio, la medición a través de LP, al estar expresada en términos monetarios, permite su utilización para nuestro propósito. Así como dijimos que la medición por NBI se refería a carencias en determinados aspectos y con distintas intensidades, la realizada a través de LP nos permite inferir situaciones más generales que hacen al buen vivir de la población. En este sentido, es altamente probable que, en un hogar con ingresos insuficientes para sus consumos imprescindibles, alguno de sus miembros presente cuadros que requieran atención especial (desnutrición). También podríamos decir que una situación permanente de pobreza por LP llevaría a posteriores aumentos de NBI, ya que la carencia de ingresos podría afectar el mantenimiento de las viviendas, forzar a las familias a mudarse a otras viviendas en peores condiciones, obligar a que alguno de los niños o jóvenes abandone la escuela, etc.

Por otra parte, al calcularse la LP en base a la encuesta de hogares (EPH), tenemos la posibilidad de realizar un tratamiento micro de acceso de cada uno de los hogares a los programas sociales. La consideración de los ingresos de cada hogar en lugar de los "promedio" del quintil, otorgaría mayor precisión y sería una innovación en los estudios argentinos.

Por último, podemos considerar que por los conceptos, supuestos y formas de medición de la pobreza a través de la LP, resulta el medio más apropiado para el estudio que nos estamos proponiendo.

### **3. Algunos problemas en las mediciones de la LP**

El enfoque de la LP permite monitorear la situación social a corto plazo con indicadores sintéticos pero no deja de presentar algunas limitaciones relevantes. La primera de ellas, se refieren a la cobertura de las encuestas de hogares y a la calidad de la información: En Argentina, en el aglomerado del Gran Buenos Aires, un cuarto de los hogares entrevistados no

---

<sup>3</sup> Permite la construcción de mapas de pobreza, de utilidad para el diseño de políticas sociales. Ver CEPA (1994).

responde a las preguntas de ingreso o lo hace de manera incompleta, lo que puede afectar seriamente a los resultados. Los sesgos dependen de la ubicación de los no respondientes: arriba o abajo de la LP. Otra de las dificultades es la subdeclaración de los ingresos de los respondientes. Un estudio de la oficina de Buenos Aires de la CEPAL (1993) sugiere que la subdeclaración de ingresos es de más del 39 %, proporción sin duda muy elevada. La importancia de este problema no radica tanto en su magnitud - mucho mayor en los quintiles superiores - sino en la sensibilidad de la medida de la pobreza a variaciones de baja intensidad en el nivel de los ingresos del hogar. Dado que es probable que muchas familias se encuentren alrededor de la LP, una diferencia menor en la subdeclaración puede determinar un cambio en su ubicación. La subdeclaración de los ingresos produce una sobrestimación de la medición, en tanto que los cambios de magnitud entre ondas dificultan la comparabilidad.

Pero el problema conceptual más importante que se encuentra al trabajar con el método de la LP es que se omiten las transferencias en especie que perciben los hogares. La literatura económica otorga especial atención a su incorporación en los ingresos de los pobres<sup>4</sup>. La consideración de dichos subsidios nos permite, entonces, conocer la situación resultante de las familias después de la intervención pública.

Para explicarlo sencillamente podemos comparar dos áreas, donde la proporción de la población bajo la LP es la misma y las transferencias en especie recibidas son superiores en el primer caso. En consecuencia, los hogares que padecen restricciones serán mayores en el último caso. Una segunda comparación la podríamos hacer en dos momentos distintos en la misma área: si en el segundo momento, por ejemplo, baja el porcentaje de la población bajo LP (antes de recibir transferencias) respecto al primero, y suponiendo que el gobierno como respuesta a esta mejoría reduce sus gastos sociales, podría aumentar la población pobre después de asignar dichas transferencias al ingreso. Finalmente, podría presentarse el caso en el que hogares pobres, que perciben gran cantidad de subsidios, estén, luego de incorporar el valor de las transferencias a sus ingresos, mejor que aquellos "no pobres" con ingresos solo ligeramente superiores a los de LP y que no reciben ningún subsidio. Por lo tanto, la medición de los efectos de los subsidios públicos sobre la pobreza, permite contar con mayores elementos para la toma de decisiones.

Un aspecto que nos sigue preocupando es que no se resuelve el problema de la calidad de las prestaciones subsidiadas, aunque, al hacer la medición se pone de relieve que la valoración de las familias difiere sustantivamente del costo del gobierno. Parte de este diferencial puede explicarse porque las familias perciben que están recibiendo un bien de calidad inferior o no reciben lo que necesitan. Además, aunque las transferencias reducen la pobreza todavía existen pobres que no las reciben y no pobres que sí las perciben.

Algunas mediciones realizadas en los EE.UU. concluyen que, cuando se computaron estos ingresos en especie, la incidencia de la pobreza fue menor a la sugerida por las estadísticas oficiales y mostraron un nuevo perfil de pobres. De todas maneras, no es lo mismo dejar de ser pobre por la percepción de subsidios que por la generación de ingresos genuinos. Estos hogares, que ya no son considerados pobres, siguen teniendo privaciones, tienen un alto grado de dependencia con el sector público y, en caso de que estos subsidios sean eliminados,

---

<sup>4</sup> Entre otros ver Sawhill (1988) y Smeeding (1982).



probablemente vuelvan a la situación anterior<sup>5</sup>. Este tipo de problema se presenta comúnmente en países cuyo gasto social es procíclico. Además, es importante tener en cuenta que los subsidios no atacan los factores causantes de la pobreza y, que para que dicha población salga de esa situación, es necesario que se superen problemas culturales, nutricionales, educacionales y sociales.

Es importante tener en cuenta estas consideraciones, ya que en algunos casos la incorporación de los subsidios en especie en la LP fueron utilizados como argumento para justificar una reducción de los gastos sociales. Un trabajo de Smeeding (1982), que lleva el sugestivo título "The anti-poverty effect of in-kind transfers: a good idea gone to far" nos llama a reflexionar sobre este punto.

#### **4. Elementos destacables en las metodologías internacionales.**

##### **4.1. Qué tipos de transferencias se incorporan**

La población de menores recursos se beneficia tanto de las acciones provenientes de programas universales como de programas focalizados. Los primeros son de carácter permanente y, en general, resuelven fallas del mercado como externalidades (educación) o asimetrías en la información. Los segundos son transitorios y destinados a resolver problemas coyunturales, y su objetivo es corregir situaciones de inequidad de algunas poblaciones muy específicas

Existen diferentes enfoques respecto a qué tipo de transferencias en especie deben considerarse como un ingreso adicional de la población pobre (financiamiento público-financiamiento privado; distribución universal-distribución focalizada; bienes públicos-bienes privados). Se plantea alternativas, entonces, sobre si la medición abarcaría a todos los programas o se realizaría alguna selección incluyendo sólo aquellos que están destinados a superar las carencias que genera la pobreza, o bien, seleccionar los que proveen bienes privados y excluir a los bienes públicos.

En EEUU, Manser (1987), el U.S Bureau of the Census (1982,1987), Smeeding and Moon (1980), Smeeding (1977,1981) y Plotnick & Smeeding (1979) consideran exclusivamente las transferencias con financiamiento público que proveen bienes privados y que están especialmente dirigidas a los pobres (programas focalizados).

En el Reino Unido, el Office of Population Census and Surveys (1994), incorpora tanto las transferencias de programas universales como las de los focalizados, sin distinguir entre bienes públicos o privados.

---

<sup>5</sup> Este punto nos permite resaltar la importancia de vincular acciones promocionales junto a las políticas de carácter asistencial para lograr, así, políticas más efectivas en el largo plazo.

En Chile, los estudios de MIDEPLAN abarcan a los programas universales y focalizados y distinguen entre los subsidios monetarios y en especie. En este sentido consideran tres tipos de gastos: la red asistencial que agrupa a los programas que se orientan prioritariamente a los grupos de pobreza extrema (subsidios focalizados monetarios), los subsidios laborales (subsidios monetarios) y la red social, que incluye los gastos realizados en salud y educación (subsidios en especie).

Los estudios realizados en Argentina por Petrei, H. (1988); Dieguez H., Llach, J.J., Petrecolla A. (1990), Vargas de Flood, C. et al (1994) incluyen tanto los programas universales como los focalizados<sup>6</sup>.

#### 4.2. Cómo se valorizan las transferencias

La literatura económica presenta diferentes metodologías que permiten estimar el valor que las transferencias en especie tienen para las familias y fueron expuestas en Office of Population Census and Surveys, U.K. (1994), Manser (1987), U.S Bureau of the Census (1982, 1987), Smeeding and Moon (1980), Smeeding (1977, 1981), y Plotnick & Smeeding (1979). Entre estas metodologías se destacan:

- a. El costo del gobierno.
- b. El valor de mercado.
- c. El valor equivalente en dinero.
- d. La valoración según la participación en el presupuesto de los pobres.

a. El método del **costo del gobierno** incluye todos los gastos asociados a la producción y administración de los programas. Es, por otro lado, el más usualmente utilizado en los estudios de distribución del gasto social. Asimismo, permite algunas aproximaciones a los montos percibidos por la población objetivo, descontando los costos administrativos y computando sólo aquellos dirigidos a los sectores de menores ingresos (gasto social directo efectivo)<sup>7</sup>.

Valuar las transferencias en especie con este método implica sobrestimar su efecto en el ingreso del hogar. Se podrían estar computando filtraciones de todo tipo, ineficiencias, etc., características de este tipo de organizaciones.

Este método es el utilizado por el Office of Population Censuses & Surveys de la Central Statistical Office de Inglaterra (1994). Para este país, el 55 % de los gastos del gobierno en 1993 pueden asignarse a las familias<sup>8</sup>. La imputación de las transferencias en especie se basa en los costos estimados para proveerlas. Los dos rubros más importantes son

<sup>6</sup> Este tema será ampliado en punto 5.

<sup>7</sup> Ver Haindl, R.; Budinich, B. E. e Irarrazaval LL, I. (1989).

<sup>8</sup> Por ejemplo, no se imputan los gastos en defensa.

educación y salud que, tomados en conjunto, fueron un 24.2 % de los gastos del gobierno en 1993. Otros rubros que se asignan son comidas en los colegios y subsidios a las viviendas.

Los beneficios en educación pública son estimados por el Departamento de Educación y Ciencias calculando el costo por estudiante en colegios públicos primarios, secundarios, universidades y otros establecimientos educativos. Luego se asignan a las familias de acuerdo al uso que hagan de ellos.

El valor de las comidas en los colegios son imputadas de acuerdo al costo en el que incurre el gobierno al ofrecerlas. Cualquier pago que realice algún miembro de la familia en este sentido se deduce del beneficio para obtener así un valor neto.

Los beneficios en salud se estiman según la edad y el sexo de los miembros del hogar. A cada individuo se le asignan beneficios del Servicio Nacional de Salud de acuerdo al uso estimado promedio que realizan personas de la misma edad y sexo, y al costo en el que incurre el gobierno al ofrecer este tipo de servicios. Los beneficios de maternidad se computan de forma separada en aquellas familias con niños menores de 12 meses.

b. El **valor de mercado** de una transferencia en especie es igual al valor que tiene, dicho bien o servicio en el mercado privado. Pese a que, *a priori*, parece el método más accesible su implementación es particularmente compleja para valuar los servicios de salud y educación, a causa de las distorsiones que generan en los mercados la introducción de subsidios. No así en el caso de las transferencias en forma de bienes que fácilmente pueden ser identificadas en el mercado de bienes privados. El U.S. Bureau of the Census (1982) señala que Paglin (1980) y Browning (1979) prefieren utilizar el valor de mercado. Debe señalarse que, cualquiera fuera el método a utilizarse, es necesario el calcular el valor de mercado de las transferencias en especie para utilizarlo como referente.

c. El método del **valor equivalente en dinero** computa como valor de las transferencias la cantidad de dinero que quien las recibe estaría dispuesto a pagar por ellas. Este valor refleja la valuación que hace el beneficiario de la transferencia<sup>9</sup>. Algunos economistas coinciden en que el valor equivalente es la medida más apropiada, si el objetivo es estimar como contribuyen dichas transferencias al bienestar. Existe evidencia de que las transferencias en especie, especialmente en salud, valen menos que su valor de mercado<sup>10</sup>. Teóricamente, el valor que las familias les asignan debiera estimarse teniendo en cuenta las preferencias de todos los individuos.

Idealmente, las preferencias debieran obtenerse estimando las funciones de utilidad de los consumidores, pero, como es sabido, son difíciles de obtener. La experiencia de los EE.UU. muestra tanto estimaciones de las funciones de utilidad como diseños alternativos para obtener proxies de las preferencias de los consumidores.

---

<sup>9</sup> Este concepto es conocido en la teoría económica como la "Variación equivalente de Hicks".

<sup>10</sup> Manser (1987), Smeeding & Moon (1980), Smolensky et al (1977), Smeeding (1975).

Para estimar funciones de utilidad, Manser (1987) utiliza datos del CEX (Consumer Expenditure Survey) y construye un sistema de ecuaciones de demanda de los consumidores que utiliza para calcular el valor equivalente de los beneficios de cupones de comida y de los programas de asistencia médica en USA en 1980-81. La forma funcional utilizada para representar las preferencias de los consumidores se basa en las funciones de utilidad de Klein-Rubin (1947)<sup>11</sup>. Esta autora descarta las funciones de utilidad como las Cobb-Douglas o las de elasticidad de sustitución constante porque imponen restricciones sobre las elasticidades ingresos de la demanda. Debe destacarse que, de los resultados obtenidos por esta autora, las transferencias en forma de servicios médicos son valorizadas por aquéllos que las reciben en un valor menor que el costo del gobierno.

Respecto a los métodos alternativos, que sustituyen a las estimaciones de funciones de utilidad, el U.S Bureau of the Census (1982, 1987) y Smeeding & Moon (1980) desarrollan una medida simplificada: el enfoque del *gasto normal*. El mismo, sugerido por Smeeding & Moon (1980), consiste en formar una matriz de celdas para combinar datos de la encuesta de gastos CEX (Consumer Expenditure Survey) con la encuesta CPS (Consumer Population Survey) que provee datos de beneficios en especie. La encuesta CEX de 1972-73 fue seleccionada debido a que en esos años las transferencias en especie eran mínimas. De esta manera, esta encuesta sirvió para obtener el *gasto normal* de una familia en bienes y servicios, que años después fueron entregados por el gobierno en forma de transferencias. La CPS, por otra parte, permite identificar la cantidad y el tipo de transferencias en especie que recibe cada familia.

La CEX es utilizada para generar niveles de consumo promedio para ciertos bienes. Estos niveles de consumo ( $C_{ij}$ ) para el grupo familiar ( $i$ ) y el consumo del bien ( $j$ ) se tabulan de acuerdo al nivel de ingresos familiar antes de impuestos, según las características demográficas (tamaño de la familia y edad) y a la localización (lo que permite ajustar por diferenciales de precios regionales).

Para estimar el valor equivalente en dinero, primero se identifica una familia hipotética en la CEX, comparable con la que recibe la transferencia (en la CPS), en términos de estructura de edad y tamaño. Para hacer equivalentes los ingresos de la familia hipotética y los de la que efectivamente recibe la transferencia, se supone que la familia que será estudiada (la de la CPS) recibe una transferencia en dinero igual al valor de mercado de la transferencia en especie<sup>12</sup>. De esta manera  $Y_{i,CEX} = Y_{i,CPS} + PM_t * Q_t$ . Donde  $Y_{i,CEX}$  es el ingreso de la familia perteneciente a la encuesta CEX,  $Y_{i,CPS}$  es el ingreso perteneciente a la familia de la encuesta CPS,  $PM_t$  es el precio de mercado de la transferencia y  $Q_t$  es la cantidad de transferencia recibida. Luego, se estima la proporción que la familia hipotética le destina a la transferencia en especie ( $C_{it}$ ). La parte del ingreso que esta familia hipotética gasta en la transferencia en especie sirve como estimador del valor monetario de la transferencia para la familia que efectivamente la recibe. Finalmente, los valores obtenidos son comparados con el valor de mercado. Si la cantidad gastada en el bien subsidiado por la familia hipotética fuese

<sup>11</sup> Cuya forma funcional es:  $\ln U = \sum \beta_i \ln (X_i - \gamma_i)$ .

<sup>12</sup> De esta manera las familias son consideradas iguales en términos de ingresos cuando la familia hipotética de la CEX tiene un ingreso de \$100 y la familia (CPS) que efectivamente recibe la transferencia tiene un ingreso de \$80 y recibe transferencias valuadas a precio de mercado por \$20.

superior al valor de mercado, el valor equivalente en dinero es igual al valor de mercado. Es decir que, si el ingreso de la familia de la CPS fuera \$80, el valor de mercado de la transferencia fuera \$20 y la familia hipotética de la CEX gastará \$25 en el bien o servicio, el ingreso que se agregaría a los ingresos de la familia de la CPS sería \$20. En cambio, si el valor de mercado excede el valor que la familia hipotética hubiera gastado voluntariamente en el bien subsidiado, se computa como valor equivalente el valor gastado por dicha familia. Por ejemplo, si al igual que antes el ingreso de la familia CPS fuera \$80, el valor de mercado de la transferencia \$20 y la familia hipotética de la CEX gastara \$15 en el bien o servicio, el ingreso que se adicionaría a la familia de la CPS sería \$15. En definitiva, siempre se considera el valor menor.

Cuando Manser (1987) compara sus resultados con los obtenidos por el método del gasto normal (U.S Bureau of the Census (1982, 1987) y Smeeding & Moon (1980)) concluye que, para la mayoría de los grupos demográficos y de los niveles de ingresos, las valoraciones de las transferencias, medidas mediante funciones de utilidad, son mayores que las obtenidas por el método del gasto normal.

d. El método de la **valoración según la participación del bien o servicio en el presupuesto de los pobres** limita el valor de las transferencias en especie a la proporción gastada en dicho bien o servicio por familias que tienen ingresos equivalentes al valor de la línea de pobreza. Las transferencias que superen el monto que gastan estas familias no son, entonces, relevantes para determinar si una familia es pobre o no ya que un bien o servicio que se encuentre en exceso no compensa la deficiencia de otro. La asignación del valor de las transferencias en especie según la participación del bien o servicio en el gasto de los pobres (Poverty Budget Share, PBS) es realizada por el U.S Bureau of the Census (1982) y Smeeding & Moon (1980).

La participación de los bienes y servicios en los gastos de las familias que están sobre la línea de pobreza se calculó utilizando la encuesta de consumo CEX. En el caso particular de los servicios de salud, los autores se basaron en un promedio entre el consumo y el ingreso de las familias antes de impuestos. La participación basada en los ingresos es en general mayor que la participación basada en el consumo ya que, en general, para los pobres el ingreso es menor que el consumo y los gastos en salud crecen más rápido con los ingresos que con el consumo.

La determinación del enfoque PBS también requiere información acerca del valor de mercado. Si este último fuera menor que el PBS, se computaría el valor de mercado.

Una vez que calculan el PBS utilizan dos métodos equivalentes para integrarlo a la medida de pobreza. En el primero suman el valor del PBS a los ingresos monetarios y luego comparan los nuevos ingresos con la LP. En el segundo restan el valor PBS de la LP y comparan la nueva LP con los ingresos originales. Por ambos métodos obtienen el mismo resultado.

Los tres últimos métodos son los utilizados por el U.S Bureau of the Census (1982, 1987) y Smeeding and Moon (1980). El método del valor de mercado proporciona una

estimación que asigna la máxima valoración posible (dentro de estas tres metodologías), el método del valor equivalente provee una valoración intermedia y la participación en el presupuesto de los pobres asigna la mínima valoración posible, entre ellas.

Debe destacarse que, detrás de estas valuaciones, subyace un modelo de equilibrio parcial y, por lo tanto, no se computan todos los efectos que genera la intervención estatal. Algunos merecen una consideración especial como, por ejemplo, el cómputo de la externalidad negativa provocada por la superposición de subsidios que alienta a las personas a tener más horas de ocio que sin ellos<sup>13</sup>. Cuando el esfuerzo laboral disminuye, pueden caer los ingresos laborales y algunas personas se convertirían en pobres (antes de contabilizar las transferencias). Asimismo, las transferencias pueden influir en las decisiones de las personas. En el caso de un anciano pobre al que se le asigna una vivienda podría no ser medido como pobre si viviera con su familia, en el supuesto que ésta no lo fuera<sup>14</sup>. De todas maneras, hay formas de gestión de la política social que resuelven parcialmente estos problemas, introduciendo mecanismos de control social y estrategias participativas<sup>15</sup>.

Respecto a los efectos de las transferencias sobre la LP, Orshansky (1981) sostiene que, si se cambia la definición de ingreso utilizada para determinar la pobreza sumando el valor de las transferencias en especie debe cambiarse también la línea de la pobreza para que refleje este cambio. Para realizar esto debería recalcularse el coeficiente de Engel que establece la relación entre ingresos y el consumo de bienes medidos en términos monetarios.

## 5. Antecedentes

Los estudios realizados en los EE.UU. son los únicos encontrados, hasta el momento, que miden las transferencias en especie sobre la LP. Estiman diez indicadores para medir la pobreza: el porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza (que es el indicador oficial) y nueve alternativos, que dependen de los beneficios en especie que se incluyen en los ingresos de las personas pobres y de cómo se los valúe. Cuando se incorporaron los subsidios a valor de mercado de alimentación, vivienda, y servicios médicos en el ingreso de los pobres, la medida de pobreza en 1986 se redujo de 13.6% a 9%. En cambio, cuando los beneficios se contabilizaron según la valoración que tienen para quienes los reciben la medida de pobreza se redujo en menor proporción: de 13.6% al 11.6%.

La gran mayoría de los países han realizado trabajos con enfoque macroeconómico, sobre incidencia del gasto público, en los que calcularon los subsidios -percibidos por los

<sup>13</sup> Ver Gahvari (1994) y Leonesio (1988).

<sup>14</sup> Plotnick & Smeeding (1979) señalan que, por la presencia de algunos de estos factores, las transferencias en especie, en lugar de disminuir la pobreza, en algunos casos la generan.

<sup>15</sup> La evaluación de programas mediante estrategias participativas nos permite conocer la apreciación de los beneficiarios acerca de los bienes recibidos y de su distribución. Con este procedimiento se obtienen indicadores de valuación.

hogares ubicados en cada quintil - como porcentaje de su ingreso, mostrando cómo la intervención estatal modifica la distribución del ingreso. En cambio, el estudio aquí propuesto es claramente microeconómico porque compara el subsidio percibido por cada hogar con sus ingresos y luego este ingreso corregido es comparado con la LP.

En el Reino Unido y Chile, el enfoque microeconómico es utilizado para medir el impacto redistributivo del gasto público y los impuestos sobre los hogares pero no para medir el impacto sobre la pobreza. Sin embargo, puede inferirse, aunque sea parcialmente, de su análisis sobre el quintil más pobre. En el Reino Unido, la participación de este quintil pasó del 2.3% al 6.6%, después de deducir de los ingresos de los hogares tanto impuestos directos como indirectos e incorporar el valor de las transferencias en especie valuadas al costo del gobierno. En Chile (MIDEPLAN (1994)), se puede constatar que, por la entrega de subsidios monetarios, el 20% más pobre aumentó su participación en el ingreso total de 4.1% a 4.6% en el período 1990-1992. Los programas sociales mejoraron la equidad aun más ya que permitieron que el primer quintil aumentara su participación en el ingreso a un 6.4%. En este caso, se observó un alto grado de focalización del gasto social ya que el 56% de los subsidios monetarios y el 67% del gasto en educación y salud se concentraron en el primer y segundo quintiles.

Los estudios de incidencia de los gastos públicos en Argentina reconocen tres antecedentes principales que tienen como denominador común su medición respecto a la población clasificada por quintiles de ingreso y la realización en base a la encuesta permanente de hogares. El primero de ellos fue dirigido por Petrei, H. (1988), dentro del marco de ECIEL. Dicha investigación tuvo la ventaja de haberse realizado simultáneamente en cinco países latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay) y de presentar un análisis comparativo entre ellos. El trabajo relevó el impacto de los gastos públicos en educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y alcantarillado. El segundo fue realizado exclusivamente para Argentina, dentro del marco del PNUD, en el Instituto Torcuato Di Tella y dirigido por Dieguez, H., Llach, J.J. y Petrecolla, A (1990). Dicho estudio fue el primero en considerar la distribución de los gastos junto a su financiamiento bruto y midió el impacto neto del gasto público social para 1986. A los sectores considerados por Petrei se agregaron los de nutrición, promoción social, cultura, deportes, recreación y turismo social, obras sociales y sistema de asignaciones familiares. El tercero, realizado en la Secretaría de Programación Económica (SPE), por Flood C. et al (1994), realizó algunos avances sobre los anteriores, que van más allá de la actualización. Ellos son: a) la definición más amplia de los gastos que incluyeron las transferencias en especie y los subsidios monetarios; los programas universales y los focalizados, b) la medición de la incidencia en base al gasto por persona y por adulto equivalente y c) la realización de un análisis del efecto del GPS y su financiamiento con índices de igualdad (Gini y Atkinson). Independientemente de estos trabajos globales, existieron estudios de tratamiento sectorial de estas cuestiones (Beccaria, L. y Riquelme, G. 1985, Dieguez, H. y Petrecolla, A. 1974).<sup>16</sup>

Como ejemplo de los estudios sobre incidencia realizados en la SPE, se presenta un conjunto de cuadros en el anexo estadístico. El Cuadro IV muestra la incidencia de los gastos sociales (1992) por quintiles de ingreso, medidos a costo del gobierno, en términos absolutos,

---

<sup>16</sup> Una reseña de estudios de incidencia del gasto en varios países se encuentra en Di Gropello E (1993)

per capita y en porcentaje del ingreso de cada estrato. Dichos gastos están clasificados, para vincularlos con este trabajo, en subsidios en especie y en efectivo.

El Cuadro V muestra los programas universales y focalizados, clasificados por sectores y tipo de financiamiento, mientras que el Cuadro VI presenta las matrices de fuentes y usos de fondos para el 'gasto público consolidado y para los sectores sociales, excluyendo a los seguros. Por último en el Cuadro VII se listan los programas sociales pertenecientes a la Nación, por organismo responsable y crédito vigente para el ejercicio presupuestario 1995.

Paralelamente, con otro tipo de metodología, pero refiriéndose a similar temática A. Marshall (1985), introduce el concepto de "salario social". El mismo es definido como la "provisión colectiva, a través de la provisión del estado, de transferencias (sistemas de mantención del ingreso, pensiones, jubilaciones, asignaciones familiares, becas de estudio), de bienes y servicios corrientes (servicios sociales como educación y atención médica), de bienes de capital (viviendas, escuelas, hospitales) y subsidios (para la alimentación o la vivienda). En suma el **salario social** designa al conjunto de las prestaciones sociales del estado en dinero y en especie a las que acceden los asalariados (y otros sectores de la población) en virtud de su condición de **ciudadanos**". Esta autora sostiene que "...el peso del salario social en el consumo total de los trabajadores asalariados puede llegar a adquirir significación...donde los niveles de salario son reducidos". Los asalariados de más bajos ingresos, concluye, son los que más utilizan los servicios públicos sociales y al mismo tiempo contribuyen relativamente menos a su financiamiento.

## **6. Hacia una estimación de la LP que incorpore las transferencias en especie**

Nuestro propósito es continuar avanzando en extensión y profundidad en los estudios vinculados con los gastos sociales y la pobreza. Después de haber trabajado en temas de incidencia de los gastos sociales sobre la población clasificada por estratos socioeconómicos, queremos incorporar la medición de los efectos de la intervención pública sobre la LP y de esta manera unificar temáticas que hasta el presente estaban siendo analizadas separadamente.

A partir de ahora, nos proponemos adaptar las metodologías a nuestros requerimientos y posibilidades para, posteriormente, identificar la cobertura de las transferencias, valorizarlas y obtener la LP expandida a nivel de país.

Las cuestiones que requieren una mayor clarificación son dos: a) la definición de los programas a ser incluidos como transferencias en especie y b) los tipos de valuación que se van a utilizar. Sobre el primer tema, aún está en discusión la elección de incluir programas focalizados (experiencia estadounidense) o bien la totalidad de los programas sociales (experiencia inglesa, chilena) para medir los efectos sobre la pobreza. En los pasos iniciales hemos optado por tomar la totalidad de los programas, como una forma de obtener mayor flexibilidad. Respecto a la segunda cuestión, cabe destacar que la metodología a seguir va a depender, en última instancia, del criterio de valuación que se siga. Así, por ejemplo, si se



eligiera la valuación del costo del gobierno, las fuentes informativas serían por un lado los presupuestos y por el otro una encuesta para imputar los valores de los programas a los hogares. Pero si se seleccionaran los métodos de “valor equivalente en dinero o participación en el presupuesto de los pobres”, habría que usar una encuesta sobre gastos e ingresos de los hogares. De cualquier manera, para utilizar dichas valuaciones, como se dijera en el punto 4.2, es necesario realizar el cálculo a precios de mercado. Se requiere, entonces, contar con precios de bienes y servicios para los que se podría utilizar la encuesta de índice de precios al consumidor y otras fuentes.

Durante este año la Argentina va a realizar una encuesta de gastos e ingresos de los hogares (ENGH) y será la primera vez que se encara un proyecto de esta envergadura con el objetivo de obtener resultados a nivel urbano nacional y regional. La ampliación de la cobertura geográfica permitirá realizar comparaciones entre los niveles y estructuras de gasto y de ingreso de hogares ubicados en distintas regiones del país.<sup>17</sup> Un avance en esta línea, ha consistido en el diseño e incorporación de preguntas específicas en los cuestionarios que, permitirán realizar la medición del impacto de las políticas sociales sobre la LP. Las preguntas incorporadas se refieren a la totalidad de los programas sociales, tanto universales como focalizados. El cuestionario será más amplio que en experiencias anteriores y abarcará tanto temas puntuales referidos a la percepción de algunos subsidios como gastos e ingresos detallados de los hogares. En el Cuadro VIII se presentan por sectores los temas incorporados en la ENGH.

La determinación de la LP es fundamental para la realización de nuestro estudio, independientemente de la valuación que se decida. La EPH es la fuente habitual para la medición de la LP pero dicho cálculo se realiza exclusivamente para el Aglomerado GBA, debido a la carencia de canastas de gastos de otras jurisdicciones. La nueva encuesta (ENGH) permitirá, por su mayor cobertura, realizar el cálculo de la LP para otras jurisdicciones y así estimar la pobreza nacional urbana. Al mismo tiempo, la ENGH proveerá información sobre los ingresos de los hogares y sus endeudamientos los que permitirán corregir los desvíos observados por la subdeclaración de ingresos.

Con respecto a la elección de los métodos de valuación, se habrá de tener especial cuidado en no sobrestimar el impacto de los subsidios sobre el ingreso de los hogares pobres. La experiencia internacional señala que debemos utilizar siempre la valuación menor de las transferencias para evitar así errores en la medición de pobreza y sus consecuencias, como podrían ser los inadecuados diseños y asignaciones en las políticas sociales.

La alternativa más simple sería la utilización del **costo del gobierno** pero, aún así, habría que superar algunas limitaciones. No todas las provincias realizan sus registros presupuestarios en base a programas. En muchas de ellas es común encontrar que las partidas de personal se incluyen globalmente. En esos casos es imposible identificar sus montos y adjudicarlos a un determinado programa. En la jurisdicción nacional, se ha hecho un

---

<sup>17</sup> El tamaño de la muestra será de 38.568 viviendas, de las cuales corresponderán: Área Metropolitana 8.640 viviendas, Región Pampeana 11.424 (provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe), Noroeste 5.952 (provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), Noreste 4.008 (provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), Cuyo 3816 (provincias de Mendoza, San Juan y San Luis) y Patagonia 4.728 (provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

considerable esfuerzo en la programación y, aunque con algunas restricciones, se podría computar el costo del gobierno. Además, vamos a identificar los gastos administrativos de los programas para otorgarles un tratamiento diferencial. La asignación de los programas a cada hogar se haría mediante la ENGH. Este método nos llevaría a sobrestimar los subsidios recibidos porque se podrían computar filtraciones de todo tipo, ineficiencias, etc., características de este tipo de organizaciones.

Para la valuación a **precios de mercado**, referente de cualquier otro método, debería decidirse si se van a usar precios promedios o mínimos, como pueden ser los computados para el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) o buscarlos entre los correspondientes a los bienes consumidos por la población pobre. En el caso de salud existen precios de referencia (nomencladores) para las distintas prácticas que también podrían utilizarse.

Para valorizar los subsidios según: **a) valor equivalente y b) participación en el presupuesto de los pobres** podremos contar con los resultados de la ENGH. En el primer caso, abandonamos la alternativa de construir **funciones de utilidad** por su complejidad y optamos por seguir el procedimiento del **gasto normal**. Para su implementación utilizaremos sólo la ENGH, discriminando los hogares que perciben (efectivos) o no (hipotéticos) subsidios en especie. En este paso nos diferenciaremos del método seguido en EE.UU. Dada la cobertura, en Argentina, de los programas nutricionales, es más probable que encontremos hogares sin subsidio que en los casos de salud y educación. Por lo tanto, la construcción de los hogares hipotéticos será una tarea más difícil. Para simplificar este procedimiento primero excluirémos aquellos hogares con ingresos aproximadamente superiores a un 60% por encima del valor de la LP, para luego estratificar por tamaño y composición familiar. A partir de allí podremos construir las celdas de consumos de las familias hipotéticas y las efectivas. El método de **participación en el presupuesto de los pobres (PBS)** nos atrajo por su mayor simplicidad respecto al anterior, pero sus resultados son más apropiados cuando hay una alta concentración de hogares alrededor de la LP. En caso contrario, se podría utilizar el **gasto normal** para los hogares más alejados de la línea. Las limitaciones que encontramos para la aplicación de PBS son: a) no estratifica los hogares sobre la línea según número de miembros y estructura de edades de la familia; b) no distingue si los hogares que se toman como referentes reciben o no subsidios. En Argentina no parece razonable aplicar estos métodos bajando la LP ya que ello implicaría computar a las familias que no reciben transferencias como si las recibieran, corriendo el riesgo de subestimar la pobreza.

Presentamos a continuación un cuadro en el que se comparan las ventajas y desventajas de los distintos métodos de valuación estudiados y las posibles fuentes de información que permitirían estimarlos en Argentina.

Métodos	Ventajas	Desventajas	Fuentes
Costo del gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fácil determinación vía el presupuesto.</li> <li>2. Método utilizado en los estudios de incidencia.</li> <li>3. Antecedentes en literatura nacional e internacional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sobrevalua los efectos en el bienestar de los beneficiarios.</li> <li>2. Independiente de las preferencias de la población.</li> <li>3. Problemas de registros de montos y en el número de beneficiarios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presupuesto</li> <li>2. Programas Sociales</li> <li>3. ENGH</li> </ol>
Precios de mercado (PM)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Segundo en ranking de facilidad.</li> <li>2. Flexible (pueden utilizarse distintos tipos de precios).</li> <li>3. No sobrestima tanto los efectos sobre el bienestar como el costo del gobierno.</li> <li>4. Referente obligado para cualquier otro método.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Independiente de las preferencias de la población</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ENGH</li> <li>2. Encuestas de precios.</li> </ol>
Valor equivalente en dinero (método del gasto normal)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Refleja la valorización de los beneficiarios de acuerdo a familias con similares características demográficas.</li> <li>2. La información disponible permite su realización.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Imposición de las preferencias de familias sin subsidios a los beneficiarios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ENGH</li> <li>2. PM</li> </ol>
Participación en el presupuesto de los pobres	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Refleja las preferencias de los pobres.</li> <li>2. Más sencillo que el método del gasto normal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Imposición a los mas pobres de la estructura de gasto de los menos pobres.</li> <li>2. No considera las características demográficas de hogares comparables.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ENGH</li> <li>2. PM</li> </ol>

Resulta sumamente atractiva la posibilidad de realizar mediciones con estos enfoques, para la incorporación de las transferencias en especie pues nos aproximarán a una evaluación más apropiada de la pobreza. Sin embargo, la incorporación de los subsidios, valorizadas con cualquiera de los métodos señalados, no solucionan los factores causantes de la pobreza. No es lo mismo dejar de ser pobre por la percepción de subsidios que por la generación de ingresos genuinos, ya que los beneficiarios siguen padeciendo privaciones y tienen un alto grado de dependencia con el sector público.

El interés radica en poner en práctica un método que nos permita medir los efectos de las políticas sociales, valorizadas en dinero, sobre la población ubicada bajo y sobre la línea de pobreza (LP). Adicionalmente, la utilización de un tipo de valoración que se obtenga de las preferencias de los beneficiarios, permitiría colaborar en lograr mayor eficiencia en los programas y reenfoarlos desde la demanda. El logro de este objetivo permitirá mejorar el diseño de políticas en base a su impacto sobre el ingreso de la población.

## Bibliografía

- Beccaria, L. A. (1993), *Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso*, CEPAL, mimeo.
- Beccaria, L. y Riquelme, G. (1985): *El gasto en educación y la distribución del ingreso*, FLACSO, documento de investigación No. 41.
- Browning, E. (1979): *On the Distribution of Net Income: Reply*, **Southern Economic Journal**, Vol. 45, January, pp.945-959.
- Central Statistical Office (1994), *The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1993*, **Economic Trends** No. 494, December.
- COMITE EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (CEPA), (1993): *Necesidades Básicas Insatisfechas, Evolución Intercensal 1980-1991*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires.
- COMITE EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (CEPA), (1993): *Evolución reciente de la pobreza en el Aglomerado del Gran Buenos Aires 1988-1992*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires.
- COMITE EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (CEPA), (1993): *Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1980-1991*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires.
- COMITE EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (CEPA), (1994): *Mapas de la pobreza en la Argentina*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires.
- CEPAL, Oficina de Buenos Aires-Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993): *El ingreso medio según las cuentas nacionales y la Encuesta Permanente de Hogares en 1985, según fuentes de ingreso de cada quintil*, Buenos Aires.
- Dieguez, H., Llach, J.J. y Petrecolla, A. (1991): *El gasto público social*, PRONATASS-ITDT.
- Dieguez, H. y Petrecolla, A. (1974): *La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972*, **Desarrollo Económico**, vol. 14, No.55, oct-dic.
- Di Gropello, E. (1993): *Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos*, V Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, CEPAL/PNUD, Enero.

- Flood, M. C., Harriague, M., Gasparini, L., y Velez, B. (1994): *El gasto público social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, junio.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke. (1984) *A Class of Decomposable Poverty Measures*. *Econometrica*. Vol. 52 No. 3. May.
- Gahvari, F. (1994): *In-kind transfers, cash grants and labor supply*, *Journal of Public Economics* 55, pp. 495-504.
- Haindl, R. E., Budinich, B. E. e Irarrazaval LL, I. (1989) *Gasto social efectivo*, ODEPLAN-Universidad de Chile.
- INDEC (1984): *La pobreza en la Argentina*, Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires.
- Klein, L.R. & Rubin, H. (1947): *A Constant Utility Index of the Cost of Living*, *Review of Economic Studies*, Vol. 15, No. 38, pp.84 - 87.
- Leonesio, M. (1988): *Predicting the Effects of In-kind Transfers on Labor Supply*, *Southern Economic Journal*, 54 (4), pp. 901-12, April.
- Manser, M.(1987): *Cash-Equivalent Values from In-Kind Benefits: Estimates from a Complete Demand System Using-Household Data*, Bureau of Labor Statistics Working Paper 173, December.
- Marshall, A. (1988): *Políticas Sociales: el modelo neoliberal , Argentina 1976-1983*, FLACSO.
- MIDEPLAN (1994): *Integración al desarrollo: balance de la política social: 1990-1993*, Chile.
- Orshansky, M. (1981): *The Elements of Measuring Poverty from Survey Data*, presented at the American Statistical Association Proceedings, August.
- Paglin, M. (1980): *Poverty and transfers in-kind*, Hoover Institution.
- Petrei, H. (1988): *El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de America Latina*. ECIEL.
- Plotnick and Smeeding (1979): *Poverty and Income Transfers: Past Trends and Future Prospects*, *Public Policy*, Vol. 27, No. 3. Summer.
- Sawhill, I. (1988): *Poverty in the U.S.: Why Is It So Persistent?*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVI, September, pp. 1073-1119.
- Smeeding, T. (1982): *The Anti-Poverty Effect of In-Kind Transfers: A Good Idea Gone Too Far*, *Policy Studies Journal*, vol 10, pp. 499-522.

Smeeding, T. and Moon, M. (1980): *Valuing Government Expenditures: The Case of Medical Care Transfers and Poverty*, **Review of Income and Wealth**, September.

Smeeding, T. (1977): *The antipoverty effectiveness of in-kind transfers*, **The Journal of Human Resources** XII, 3.

U.S. Bureau of the Census, Technical Paper no. 57, *Estimates of Poverty Including the Value of Noncash Benefits: 1986*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1987.

U.S. Bureau of the Census, Technical Paper no. 50, *Alternative Methods for Valuing Selected In-Kind Transfer Benefits and Measuring Their Effect on Poverty*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1982.

**CUADRO I**

**Hogares y población NBI, variación relativa y absoluta 1980-1991, total del país**

	Hogares		Población	
	1980	1991	1980	1991
% NBI	22.3	16.5	27.7	19.9
Total	(1586967)	(1410876)	(7603332)	
	(6427257)			
Variación % NBI		-26.0		-28.2
Variación absoluta NBI		-176091		-1176075
Variación absoluta Total				
(en %)		20.6		17.5
Variación absoluta NBI				
(en %)		-11.1		-15.5

Fuente: Dirección estudios sobre pobreza y niveles de vida en base a INDEC (1984). Tabulados inéditos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991



CUADRO II

Hogares con necesidades básicas insatisfechas<sup>(1)</sup> según división político territorial, variación 1980-1991

División político territorial (%)	Total de Hogares y Hogares con necesidades básicas insatisfechas 1980			1991			V.rel.(%)		Var.absoluta	
	Total <sup>(2)</sup>	Hog. con NBI	% <sup>(3)</sup>	Total <sup>(2)</sup>	Hogares con NBI	% <sup>(3)</sup>	Hogares con NBI	Total hog.	Hogares con NBI	
Total del país	7103853	1586967	22.3	8562875	1410876	16.5	-26.24	20.54	-11.10	
Capital Federal	918758	67962	7.4	993223	69784	7.0	-5.02	8.10	2.68	
Buenos Aires	2865982	568925	19.9	3409089	500176	14.7	-26.09	18.95	-12.08	
19 Partidos	1755277	381493	21.7	2088005	345352	16.5	-23.90	18.96	-9.47	
Resto	1110705	187432	16.9	1321084	154824	11.7	-30.55	18.94	-17.40	
Catamarca	42868	16129	37.6	57133	14032	24.6	-34.72	33.28	-13.00	
Córdoba	610111	118315	19.4	737149	94701	12.8	-33.75	20.82	-19.96	
Corrientes	140198	56889	40.6	179041	48159	26.9	-33.71	27.71	-15.35	
Chaco	150616	67410	44.8	189588	62918	33.2	-25.85	25.88	-6.66	
Chubut	62710	18695	29.8	91984	17865	19.4	-34.85	46.68	-4.44	
Entre Ríos	219880	61360	27.9	259730	44698	17.2	-38.33	18.12	-27.15	
Formosa	61373	28732	46.8	88687	30338	34.3	-26.81	44.50	5.76	
Jujuy	86266	38886	45.1	106800	35888	33.6	-25.45	23.80	-7.71	
La Pampa	56705	10679	18.8	74138	8931	12.0	-36.03	30.74	-16.37	
La Rioja	34853	11002	31.6	47788	11295	23.6	-25.13	37.11	2.66	
Mendoza	274527	56061	20.4	338405	51755	15.3	-25.11	23.27	-7.68	
Misiones	129028	50553	39.2	181552	54473	30.0	-23.42	40.71	7.75	
Neuquén	52909	17951	33.9	93207	17849	19.1	-43.56	76.16	-0.57	
Río Negro	92741	30401	32.8	130086	26873	20.7	-36.98	40.27	-11.60	
Salta	137318	58228	42.4	178069	60421	33.9	-19.98	29.68	3.77	
San Juan	99191	25803	26.0	115066	19768	17.2	-33.96	16.00	-23.39	
San Luis	50911	14078	27.7	69852	13084	18.7	-32.26	37.20	-7.06	
Santa Cruz	26449	6009	22.7	40645	6163	15.2	-33.26	53.67	2.56	
Santa Fe	663778	132666	20.0	776997	108959	14.0	-29.84	17.06	-17.87	
Sgo. del Estero	122631	56151	45.8	143654	48261	33.6	-26.63	17.14	-14.05	
T. del Fuego	5761	1474	25.6	18674	4758	25.5	-0.42	224.15	222.80	
Tucumán	198289	72608	36.6	242318	59677	24.6	-32.74	22.20	-17.81	

<sup>(1)</sup> Definidas de acuerdo con la metodología utilizada en INDEC (1984).

<sup>(2)</sup> Para 1980, hogares=viviendas; para 1991, hogares=total viviendas - viviendas casas de inquilinato y hotel o pensión + hogares en casas de inquilinato y en hotel o pensión.

<sup>(3)</sup> Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sobre el total de hogares de cada jurisdicción.

Nota: Se define a los indicadores de la siguiente manera:

Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.

Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).

Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.

Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistía a la escuela.

Capacidad de subsistencia: hogares que tengan 4 o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tenga bajo nivel educativo.

Fuente: Dirección estudios sobre pobreza y niveles de vida en base a INDEC (1984). Tabulados inéditos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

CUADRO III

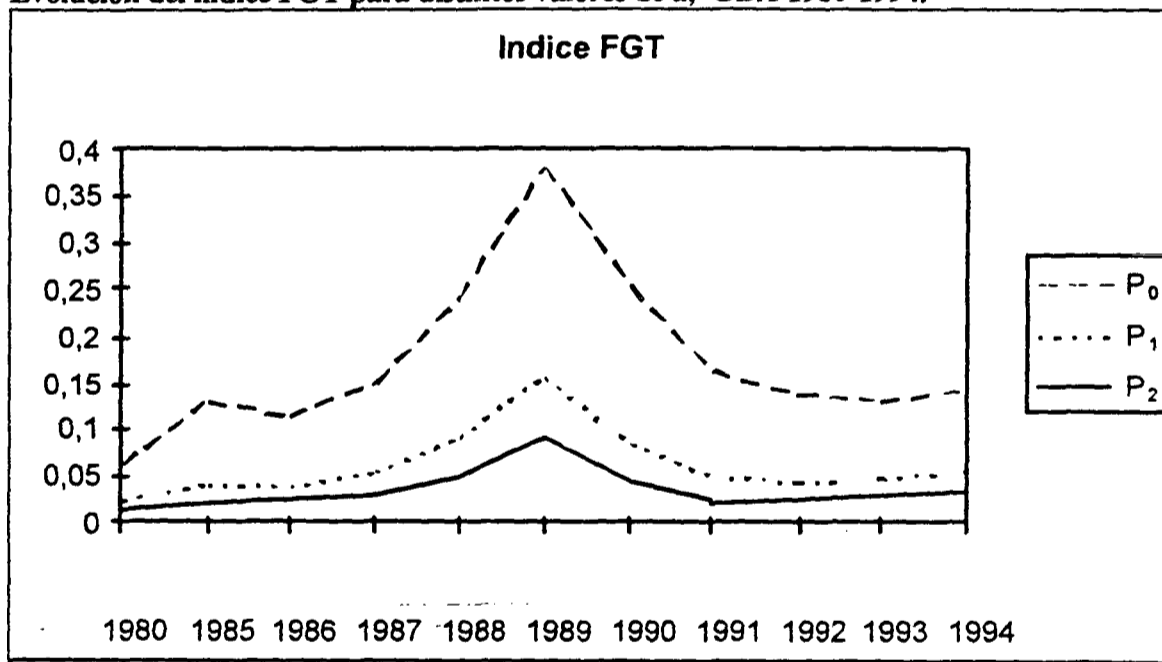
Indicadores de pobreza por ingresos en hogares del Aglomerado del Gran Buenos Aires

Periodo octubres de	Incidencia ( $P_0$ )	Brecha de la pobreza ( $P_1$ )	FGT ( $P_2$ )
1980	0.062	0.02270	0.015397
1985	0.130	0.03952	0.021142
1986	0.114	0.03857	0.023584
1987	0.150	0.05184	0.028275
1988	0.241	0.08950	0.050275
1989	0.383	0.15779	0.089853
1990	0.253	0.08586	0.044312
1991	0.163	0.04856	0.024087
1992	0.137	0.04430	0.025124
1993	0.131	0.04770	0.027956
1994	0.142	0.05408	0.032611

Fuente: Dirección estudios sobre pobreza y niveles de vida en base a datos de la EPH, INDEC.

GRAFICO I

Evolución del índice FGT para distintos valores de  $\alpha$ , GBA 1980-1994.



Fuente: Dirección estudios sobre pobreza y niveles de vida en base a datos de la EPH, INDEC.

Nota: Cuando  $\alpha$  es igual a 0 ( $P_0$ ) este índice muestra la proporción de familias debajo de la LP. Cuando  $\alpha$  es igual a 1, muestra el indicador de la brecha de la pobreza ( $P_1$ ). Cuando  $\alpha$  es igual a 2 muestra el índice FGT ( $P_2$ ).

**CUADRO IV**  
**Impacto distributivo de los gastos sociales. Año 1992**

	QUINTILES					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
<b>GPS TOTAL</b>						
millones \$	8173	7525	8090	7469	6984	38241
en porcentaje	21,37	19,68	21,16	19,53	18,26	100,00
\$ por persona	953	1177	1144	1256	1390	1158
en % de ingreso*	57,88	35,01	26,31	17,10	8,14	19,52
<b>SECTORES SOCIALES</b>						
millones \$	5170	2901	3608	2539	1897	16115
en porcentaje	32,09	18,00	22,39	15,75	11,77	100,00
\$ por persona	603	454	510	427	377	488
en % de ingreso*	36,62	13,50	11,73	5,81	2,21	8,23
<b>SEGUROS SOCIALES</b>						
millones \$	3002	4624	4482	4931	5087	22126
en porcentaje	13,57	20,90	20,26	22,28	22,99	100,00
\$ por persona	350	723	634	829	1012	670
en % de ingreso*	21,26	21,51	14,57	11,29	5,93	11,30
<b>SUBSIDIOS EN ESPECIES</b>						
millones \$	6411	4218	4944	3735	2905	22213
en porcentaje	28,86	18,99	22,26	16,82	13,08	100,00
\$ por persona	747	660	699	628	578	673
en % de ingreso*	45,40	19,63	16,08	8,55	3,38	11,34
<b>SUBSIDIOS EN EFECTIVO</b>						
millones \$	1762	3307	3146	3734	4080	16028
en porcentaje	10,99	20,63	19,63	23,30	25,45	100,00
\$ por persona	205	517	445	628	812	485
en % de ingreso*	12,48	15,38	10,23	8,55	4,75	8,18

Fuente: "El gasto público social y su impacto redistributivo", M.C. Vargas de Flood, M. Harriague, L. Gasparini y B. Vélez, 1994.  
Referencias: (\*) PBI cf con subsidios monetarios

**CUADRO V**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO**  
**En millones de pesos. Año 1995**

	GASTO EJECUTADO POR LA NACION					GASTO EJECUTADO POR LAS PCIAS. Y LOS MUNICIP.		TOTAL CONSOLIDADO
	PROG. UNIV. PLAN SOCIAL	PLAN SOCIAL	UNIV. PLAN SOCIAL	PROG. UNIV. PLAN SOCIAL	TRANSF. DE NACION	RECURSOS PROPIOS	RESTO	
						PROSONU		
<b>1. EDUCACION</b>	1887	61	574	66	0	0	9128	11716
1.1 Elemental	0	61	20	66			5163	5309
1.2 Media	0	0	0	0			3173	3173
1.3 Terciaria y Universitaria	1429	0	251	0			550	2230
1.4 Educación sin discr.	458	0	304	0			242	1003
<b>2. SALUD</b>	832	248	57	7	0	0	4069	5214
2.1 Atención Médica	832	248	57	7			4069	5214
2.2 Salud sin discr.							0	
<b>3. AGUA Y SERV. SANITARIOS</b>	150	0	39	34			691	914
<b>4. NUTRICION</b>	0	166	0	108	197		313	784
<b>5. VIVIENDA</b>	48	165	370	592			132	1307
<b>6. PROMOCION SOCIAL</b>	75	174	77	47			1089	1462
<b>7. TRABAJO</b>	76	515	0	0			0	591
<b>8. CULTURA, DEPORTES Y RECR.</b>	165	0	5	0	0	0	331	501
8.1 Cultura	126	0	0	0			269	395
8.2 Deportes y recreación	39	0	5	0			62	106

CUADRO VI

**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO. SECTORES Y SEGUROS SOCIALES.  
MATRIZ DE FUENTES Y USOS DE PROG. UNIVERSALES Y FOCALIZADOS.  
En millones de pesos. Año 1995**

FUENTES	USOS	EFECTORES		TOTAL
		NACION	PCIAS. Y MUNIC.	
Tesoro Nacional		29438	3010	32447
	Programas Universales	28109	1133	29242
	Programas Focalizados	1328	855	2184
	Fondo del Conurbano		1022	1022
Tesoros Provinciales y Municipales			22927	22927
	<b>TOTAL</b>	<b>29438</b>	<b>25937</b>	<b>55375</b>

**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO. SECTORES Y SEGUROS SOCIALES.  
MATRIZ DE FUENTES Y USOS DE PROG. UNIVERSALES Y FOCALIZADOS.  
En porcentajes. Año 1995**

FUENTES	USOS	EFECTORES		TOTAL
		NACION	PCIAS. Y MUNIC.	
Tesoro Nacional		53.16	5.44	58.60
	Programas Universales	50.76	2.05	52.81
	Programas Focalizados	2.40	1.54	3.94
	Fondo del Conurbano		1.84	1.84
Tesoros Provinciales y Municipales			41.40	41.40
	<b>TOTAL</b>	<b>53.16</b>	<b>46.48</b>	<b>100.00</b>

CUADRO VI - Continuación

**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO. SECTORES SOCIALES.  
MATRIZ DE FUENTES Y USOS DE PROG. UNIVERSALES Y FOCALIZADOS.  
En millones de pesos. Año 1995**

FUENTES	USOS	EFECTORES		TOTAL
		NACION	PCIAS. Y MUNIC.	
Tesoro Nacional		5317	3010	8327
	Programas Universales	3989	1133	5122
	Programas Focalizados	1328	855	2184
	Fondo del Conurbano		1022	1022
Tesoros Provinciales y Municipales			17680	17680
	<b>TOTAL</b>	<b>5317</b>	<b>20690</b>	<b>26007</b>

**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO. SECTORES SOCIALES.  
MATRIZ DE FUENTES Y USOS DE PROG. UNIVERSALES Y FOCALIZADOS.  
En porcentaje. Año 1995**

FUENTES	USOS	EFECTORES		TOTAL
		NACION	PCIAS. Y MUNIC.	
Tesoro Nacional		9.60	5.44	15.04
	Programas Universales	7.20	2.05	9.25
	Programas Focalizados	2.40	1.54	3.94
	Fondo del Conurbano		1.84	1.84
Tesoros Provinciales y Municipales			31.93	31.93
	<b>TOTAL</b>	<b>9.60</b>	<b>37.36</b>	<b>46.96</b>

Fuente: DNP GS (SPE)

CUADRO V - Continuación  
**GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO**  
 En millones de pesos. Año 1995

	GASTO EJECUTADO POR LAS PCIAS. Y LOS MUNICIP.						TOTAL CONSOLIDADO
	LA NACION	TRANSF. DE NACION	RECURSOS PROPIOS	PROG. UNIV. PLAN SOCIAL	UNIV. PLAN SOCIAL	RESTO	
9. CIENCIA Y TECNICA	756	0	11	0	0	21	788
10. OTROS SERVICIOS URBANOS	0	0	0	0	0	2730	2730
<b>TOTAL SECTORES SOCIALES</b>	<b>3989</b>	<b>1328</b>	<b>1133</b>	<b>855</b>	<b>197</b>	<b>18505</b>	<b>26007</b>
11. SEGURIDAD SOCIAL	16127	0	0	0	0	3765	19892
12. OBRAS SOCIALES	6364	0	0	0	0	1482	7846
12.1 Obras Sociales - Salud	5536	0	0	0	0	1260	6796
12.2 Obras Sociales - Otros	827	0	0	0	0	223	1050
13. ASIGNACIONES FAMILIARES	1630	0	0	0	0	0	1630
<b>TOTAL SEGUROS SOCIALES</b>	<b>24121</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5247</b>	<b>29368</b>
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>28109</b>	<b>1328</b>	<b>1133</b>	<b>855</b>	<b>197</b>	<b>23752</b>	<b>55375</b>

Notas: El Fondo del Conurbano (1021 mill. que la Nación le transfiere a las pcias.) están considerados como recursos propios.  
 Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNP GS) en base a SIDIF (SH).

**CUADRO VII**  
**Programas universales y focalizados clasificados por jurisdicción.**  
**Presupuesto de la administración nacional. Año 1995.**

	Crédito Inicial	Crédito Vigente
<b>MINISTERIOS SOCIALES</b>	21.766.547.309	21.263.979.799
<b>Ministerio de Salud y Acción Social</b>	3.874.275.344	3.747.550.250
<b>A) Focalizados</b>	941.615.857	904.852.394
Programa reconversión ctros. de salud y des. infantil (PROMIN)	41.280.000	36.277.000
Atención de la salud materno infantil	51.093.807	31.730.574
Control de patologías crónicas	2.930.421	2.596.684
Normatización, suministros y supervisión de vacunaciones	15.963.406	13.558.131
Coordinación de acciones de salud con pueblos indígenas	479.400	92.865
Lucha contra el retrovirus del humano (SIDA)	21.829.915	19.619.615
Control de enfermedades prevelantes (lucha contra el cólera)	17.615.967	7.563.217
Transferencia (Subsidios institucionales y personales)	11.824.289	10.937.469
Instituto Nac. Serv. Soc. a jubilaciones y pensionados		
Prestaciones sociales	778.598.652	782.476.839
<b>B) Universales</b>	2.932.659.487	2.842.697.856
<b>Ministerio de Cultura y Educación</b>	2.446.952.420	2.215.271.135
<b>A) Focalizados</b>	123.610.211	97.025.661
Mejoramiento de la infraestructura escolar	60.330.230	46.946.930
Mejor educación para todos	63.279.981	50.078.731
<b>B) Universales</b>	2.323.342.209	2.118.245.474
<b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</b>	15.445.319.545	15.301.158.414
<b>A) Focalizados</b>	470.981.222	470.279.122
Administración del seguro social (ANSES)		
Atención del seguro de desempleo	286.477.222	285.775.122
Generación de Empleo	184.504.000	184.504.000
<b>B) Universales</b>	14.974.338.323	14.830.879.292
<b>TOTAL DE MINISTERIOS SOCIALES</b>	21.766.547.309	21.263.979.799
<b>TOTAL DE PROGS. UNIVERSALES EN MINISTERIOS SOCIALES</b>	1.536.207.290	1.472.157.177
<b>TOTAL DE PROGS. FOCALIZADOS EN MINISTERIOS SOCIALES</b>	20.230.340.019	19.791.822.622



CUADRO VII - Continuación  
Programas universales y focalizados clasificados por jurisdicción.  
Presupuesto de la administración nacional. Año 1995.

	Crédito Inicial	Crédito Vigente
<b>RESTO MINISTERIOS</b>	21.213.429.408	20.030.454.914
<b><u>FOCALIZADOS</u></b>	2.367.197.864	2.306.292.895
<b>Presidencia de la Nación</b>		
Legalización y otorgamiento de las tierras fiscales (Plan Arraigo)	944.300	887.440
Secretaría de Desarrollo Social		
Atención de emergencias sociales	12.276.050	8.948.317
Desarrollo de unidades económicas sociales (PROSOL)	76.898.352	51.987.547
Apoyo solidario a mayores (ASOMA)	54.743.170	43.097.490
Transferencias (Subsidios institucionales y personales)	21.880.380	20.239.352
Consejo del Menor y la Familia		
Acciones y protección al menor y la familia	60.345.329	49.690.104
<b>Ministerio de Economía y O. y S. P.</b>		
Estudio, seguimiento y promoción de economía laboral y social	52.256.000	56.365.434
Programa plan nacional de agua potable y desagües. BID	14.600.447	12.502.940
Plan Social Agropecuario	6.000.000	4.509.000
Inst. Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento		
Programa Nacional de Agua Potable y Desagües Cloacales		
Provisión de Agua Potable y Saneamiento cloacal pobl. carenciadas	16.104.836	14.893.521
<b>*/ Obligaciones a Cargo del Tesoro</b>		
Asistencia financiera para gasto social provincial		
Infraestructura básica social y asist. social		
Fondo del conurbano bonaerense	785.825.000	784.563.125
Resto del país	314.330.000	313.825.250
Asistencia financiera para gasto social provincial. FONAVI	926.960.000	926.847.500
<b>Ministerio del Interior</b>		
Asistencia para la reforma económica financiera provincial		
Rehabilitación de zonas afectadaspor inundaciones	24.034.000	17.935.875
<b><u>OTRAS PROGRAMAS NO FOCALIZADOS</u></b>	18.846.231.544	17.724.162.019
<b><u>TOTAL GASTO</u></b>	42.979.976.717	41.294.434.713

Fuente: DNP GS en base a SIDIF (SH)

**CUADRO VIII  
RESULTADOS ESPERABLES DE LA ENCUESTA DE GASTOS E INGRESOS DE LOS HOGARES**

SECTORES	COBERTURA	VARIABLES RELEVADAS	OBSERVACIONES
<b>1.-EDUCACION</b>			
<b>PUBLICA</b>			
Preescolar	miembro	Asistencia por edad y sexo	\$ cooperadora, comedor
Primaria	"	"	
Media	"	"	
Sup. y Univ.	"	"	
<b>PRIVADA</b>			Nombre del establecimiento
Preescolar	miembro	Asistencia por edad y sexo	\$ matricula, cuota, comedor
Primaria	"	"	
Media	"	"	
Sup. y Univ.	"	"	
Otros gastos de la familia	hogar	\$	Guardapolvos y uniformes; útiles y libros abono transporte mensual Discrimina los recibidos gratuitamente Discrimina si tuvo descuentos en abonos
	"	"	
<b>2.-SALUD</b>			
Atención Médica	hogar	Consultas por tipo (1 mes)	Identifica gastos de bolsillo
	"	Estudios por tipo (1 mes)	Dónde se realizaron
	"	Internaciones por tipo (3 meses)	Quién se hizo cargo, sólo si hay un descuento
			Descuentos
	hogar	Salud gratuita, publica y privada.	De quién lo recibió
Obras Sociales	hogar	Afiliación por miembro	Identifica gastos de bolsillo
	"	Consultas por tipo (1 mes)	Dónde se realizaron
	"	Estudios por tipo (1 mes)	Quién se hizo cargo, sólo si hay un descuento
	"	Internaciones por tipo (3 meses)	Descuento
Medicamentos, prótesis, otros	hogar	Adquisición	Lugar de adquisición, descuentos
	hogar	Medicamentos recibidos gratuitamente	Quién se hizo cargo del descuento
Otros gastos de la familia	hogar		Cuotas de pre-pagos y chequeras
<b>3.-AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS</b>			
Agua	hogar	Procedencia del agua (red pública, bomba, etc.)	
Desagües	"	Tipo de descarga del baño	
Otros gastos de la familia	hogar		Gasto de bolsillo por tendido de red Gasto del hogar en el servicio
<b>4.-NUTRICION</b>			
Comedores escolares	miembro	Asistencia a comedores gratuitos	Tipo de servicio y frecuencia
Asistencia alimentaria	hogar	Alimentos recibidos gratuitamente	Tipo y frecuencia
<b>5.-PROMOCION</b>	hogar	Otros bienes recibidos gratuitamente	Tipo
<b>6.-VIVIENDA</b>	hogar	Cuotas mensuales con financiamiento de FONAVI, IPV, Bco oficial	

Fuente: Dirección nacional de programación del gasto social.