

NIÑOS DE LA CALLE: ANALISIS PROBABILISTICO SOBRE UNA POLÍTICA VIGENTE

Lic. Mónica CALDERÓN
Lic. Raúl MERCAU
Lic. Mauricio TORO

A. Introducción

Desde hace años, los niños que deambulan por la calle de nuestras ciudades nos confrontan con una serie de cuestionamientos e interpelaciones. No sólo nos llevan a preguntarnos sobre el orden social en que estamos inmersos sino que nos enfrentan a dilemas de orden ético que nos atañen directamente como individuos. ¿Qué hacer frente a esta realidad acuciante, que suscita a menudo reacciones cargadas de sentimientos contradictorios? Porque si por un lado se desea salvarlos, por el otro se les teme, se los señala y condena. En cualquier caso, lo que no resulta posible es pasar por alto que ellos existen y que, en la medida que no despleguemos las políticas y estrategias pertinentes, serán muchos más. Ellos son un recordatorio incómodo, un síntoma claro de las dificultades que padecemos, y constituyen un reflejo de lo que somos capaces de crear como sociedad.

Lo que también se sabe es que no basta con la buena voluntad. Es menester conocer a fondo la realidad y el contexto de vida de estos niños y niñas que transcurren gran parte de su vida en la calle. Este trabajo presenta datos de chicos que pertenecen a un Programa actualmente en vigencia que se encarga de otorgarles una ayuda económica para escolarizarlos y lograr que estos niños no vuelvan a la calle. Conjuga observaciones surgidas tanto de la investigación científica como de la intervención directa, porque los autores sostienen un principio fundamental: que la acción comprometida debe ir siempre de la mano de la reflexión. No se trata que la segunda sustituya a la primera, sino de que sea su compañera indispensable. Sólo en este marco será posible arribar a propuestas sistematizadas que resultarán de gran utilidad para comprender las vidas de algunos de estos chicos y chicas, y que actuarán como referente a la hora de guiar procesos de intervención¹.

El objetivo de este *paper* es analizar cuantitativamente el éxito de un Programa en vigencia, en cuanto que ha logrado “escolarizar” y “sacar de la calle” a los niños. No se discute el éxito alcanzado, sino más bien el grado del mismo. Trata de estimar una medida de la eficacia del mismo y verificar la equidad intrínseca en la propuesta. Para ello, se utiliza un modelo de elección binaria, PROBIT, a efectos de estimar la probabilidad de éxito, en relación a una serie de variables que se espera estén ligadas a lograr la escolarización o evitar la supervivencia en la calle de los niños.

La primera sección se dedica a reconocer la importancia de la infancia como constructora de Derechos de la Humanidad. La segunda sección presenta un Programa que trabaja en la Restitución, Protección y Promoción de los derechos de aquellos niños y adolescentes que realizan estrategias de supervivencia en calle. La tercera y cuarta sección tratan sobre algunas de las cuestiones y preguntas relacionadas con el Gasto Público Social, esto es, definiciones importantes en cuanto a gasto, eficiencia, equidad. La quinta se dedica a las consecuencias de aplicar el Gasto Público Social. La sección sexta se centra en los objetivos de la presente investigación en cuanto al proceso de recuperación de los niños con experiencia de vida en la calle por parte del Servicio de Protección de Derechos. La séptima sección se dedica a la aplicación empírica del modelo PROBIT, para estimar las

¹ La realización de un trabajo es siempre una tarea colectiva. Participan de él todas aquellas personas que nos enseñaron a través de clases y de libros, que nos dejaron un modelo de cómo hacer. Por lo cual agradecemos a Ricardo Rojas que aportó los datos sin los cuales no se hubiera podido realizar análisis alguno.

probabilidades de éxito del Programa, ya trabajado en la sección C. Finalmente, se presentan “el mejor y el peor de los mundos” para luego, abordar algunas conclusiones respecto al grado eficacia y equidad de la política analizada.

B. Infancia como construcción social plena de derechos

Desde el punto de vista biológico y social, en la más temprana edad se plasman muchas de las deficiencias que se verificarán en la vida adulta. Un ambiente hostil, violento, una alimentación deficiente, la ausencia de protección y de afecto, limitan la capacidad de desarrollo. Niños que crecen en este ambiente es probable que reproduzcan estas pautas, tanto familiares como comunitarias; por lo tanto la infancia desde la concepción del Desarrollo Humano, resulta primordial.

Un desarrollo integral que tiene relación con la calidad de vida de la gente, con sus derechos y posibilidades, exige que se desarrollen seres humanos que respeten la premisa fundamental de que “el Desarrollo Humano comienza en la infancia”. La infancia está llamada a contribuir en los aspectos relacionados con el desarrollo económico, tanto desde un punto de vista social como individual. No hay posibilidades de acceder a la competitividad internacional si no se logran adecuados niveles educacionales y de salud para la niñez. De la misma forma, no hay posibilidades de ascenso social si se sufren deficiencias estructurales como consecuencia de una infancia con privaciones.

El conocimiento es una necesidad básica para el desarrollo de las oportunidades vitales. Se asocia aprendizaje a escolaridad; pero cada vez hay mayor distancia entre la escolarización y el efectivo desarrollo del conocimiento apto para constituir sujetos capaces de producir, tanto material como simbólicamente, y de ser ciudadanos participativos activos.

El hecho de que niñas y niños dependan para la defensa de sus intereses del criterio de determinados adultos es el indicador de que el espacio generacional marca la brecha que coloca a la niñez en situación de desigualdad y dependencia.

Los derechos de los niños constituyen un tema íntimamente relacionado con el Desarrollo Humano. La única manera de garantizar el desarrollo de las personas es trabajar desde los derechos, si no, no hay Desarrollo Humano.

Los derechos del niño son violados sin distinción de estratos sociales, pero los más vulnerables son los niños pobres porque quedan expuestos a estas situaciones por ser niños y pobres. Los estudios actuales señalan la infantilización de la pobreza como un nuevo fenómeno social. Con respecto al sexo, la problemática no es homogénea, sufriendo las niñas riesgos adicionales.

Hay poca conciencia social sobre el tema de los derechos: hay más condena social a las “disfunciones” de la infancia y adolescencia. La sociedad ejerce compasión frente a la problemática sin comprender que los niños y adolescentes son sujetos de derecho. La relación con esta problemática se aborda desde la compasión o desde la represión.

Una idea estática de la situación de la niñez, una idea estática parcializada con énfasis sobre algunos aspectos del grupo etario que preocupan o que, en realidad molestan, como el tema de la delincuencia juvenil, convierten al niño en enemigo público. Resulta evidente que la idea de Desarrollo Humano es incompatible con esta visión que intenta subsumir los problemas de la juventud en el derecho penal o en represión penal.

El concepto de persona desde el Desarrollo Humano en materia de niñez, tiende a evitar respuestas agresivas o de exclusión. La preocupación por el pleno desarrollo de los

más jóvenes implica una actitud positiva de incorporación del niño al mundo de los adultos. La actitud de exclusión, por el contrario, advierte en el niño un peligro: la transgresión debe ser castigada como si fuera conducta de un adulto y la pena es la exclusión de la sociedad de los adultos.

Todo niño tiene derecho a transcurrir por su niñez: lo que implica “respetar sus tiempos”. Por lo tanto, resulta necesario vencer los factores que desde los sectores pauperizados obligan a apurar el ingreso del niño al mundo laboral y que desde los sectores más acomodados imponen la aspiración de que el niño alcance rápidamente la mayor cantidad y diversidad de conocimientos para lograr acceder exitosamente al mundo de la competitividad. Modificar las pautas que inducen a los niños y adolescentes a convertirse en consumistas, no sólo de productos y servicios, sino también de modelos de belleza, tiende a evitar que la disputa entre estética y salud, resulta generalmente a favor de la primera, continúe cobrándose jóvenes víctimas. Considerar a los niños como personas y ciudadanos, exige transformar el esquema comunicacional que los convierte en espectadores pasivos, impidiéndoles expresar, con sus propias modalidades, su manera de pensar y mostrar su creatividad.

En nuestro país, el Congreso sancionó en setiembre de 1990 la ley 23849, a través de ella se transformó en Ley Nacional la Convención de los Derechos del Niño. En este sentido nosotros somos un caso extremo porque no sólo la ratificó y la promulgó sino que, es el único país que la ha incorporado explícitamente en la Constitución Nacional (artículo75).

También nuestra provincia se ha preocupado del tema, ya que en 1995 sancionó la Ley del niño y el adolescente, siendo pionera tanto en lo legislativo como en la formulación de políticas sociales de un nuevo tipo. Esto se manifiesta en que es la única que ha hecho una adecuación sustancial de su legislación a la Convención de los Derechos del Niño.

En la Argentina viven 14 millones de niños y adolescentes y la tercera parte de ellos, sufren condiciones de pobreza y la mitad del total de la población con necesidades básicas insatisfechas está constituida por niños y adolescentes. La calificación que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo otorga a la Argentina, en la medición de “desarrollo humano”, ubica al país en el lugar número 30, pero baja al puesto número 60 cuando califica el índice de desarrollo infantil. Los niños están mucho más necesitados que la media de la población.

Estas estadísticas son una advertencia acerca de la gravedad de la situación de la población infanto-juvenil, en especial de la sumergida en la pobreza, cuyas condiciones de vida no son exactamente las que muestran las medias estadísticas, sino infinitamente peor. Como muestra, baste decir que los niños con NBI están reduciendo su talla y su peso y padecen mayor grado de retraso y abandono escolar. Parecen estar condenados a engrosar el ejército de desocupados sin instrucción ni capacitación. Además, se agrega una carga negativa: las representaciones sociales, en donde son considerados una amenaza para el orden social.

C. Niños de la calle: “salvaguardarlos” es una Política de Estado

Hacer “bien las cosas” consiste, en garantizar la no-vulnerabilidad de los derechos esenciales del niño y así, determinar la intervención legítima del Estado en procura de una adecuada educación ya sea, fortificando el ejercicio de los deberes y derechos paternos o bien, sustituyéndolos cuando se carezca de estos.

Es en este contexto, donde surge el **Servicio de Protección de Derechos**. Este Programa es un espacio institucional perteneciente a la DI.N.A.A.D.yF. (Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia), que trabaja en la Restitución, Protección y Promoción de los derechos de aquellos Niños y Adolescentes que realizan estrategias de supervivencia en calle.

Se trabaja poniendo un énfasis especial con niños de la primera y segunda infancia, es decir niños de 0 a 5 años y de 6 a 14 años. Cuenta para ello con 20 Promotores, divididos en cuatro turnos (dos de mañana y dos de tarde/noche) y con un grupo de Promotores de refuerzo en ocasiones especiales, tales como vacaciones de invierno, verano y fines de semana "largos". Dichos Operadores/Promotores de Derechos son personas con formación en la problemática de niñez y adolescencia y formación específica en lo social.

El Promotor realiza el abordaje con el niño a partir de un acercamiento espontáneo y en el que prima la voluntad de relación del niño o adolescente, quien es respetado en su deseo de no dialogar con el promotor, ya que en ningún caso éste tiene poder de policía. Por este motivo la tarea del Promotor es siempre una tarea "artesanal", debiendo encontrar la manera de producir el diálogo con el niño o adolescente a partir del cual, en el mejor de los casos, se puede ir construyendo un vínculo de confianza.

De esta manera, el niño que se encuentra en situación de riesgo es trasladado hacia su domicilio, donde se dialoga con los padres o tutores del mismo. Frecuentemente encontramos familias con características de altísima vulnerabilidad, con quienes se trata de encontrar la mejor solución a sus problemas, que pueden ser de diversa índole, pero que terminan por poner a sus niños en una situación de muchísimo riesgo, comprometiendo su sano desarrollo y crecimiento.

En la mayoría de los casos, el factor económico se halla muy presente, y para ello existe un programa denominado "Medidas Alternativas para la Restitución de Derechos" mediante el cual se le brinda un apoyo económico a la familia del niño que ha debido realizar estrategias de supervivencia en calle. A cambio de esta "beca", se le pide a la familia los controles sanitarios del/los niños del grupo familiar, la puesta al día de su documentación, que el niño no vuelva a la calle y la escolarización de los mismos.

Para la realización de este trabajo, el Servicio de Protección de Derechos coordina su labor con los Municipios de los Departamentos, que son los encargados del seguimiento mensual del grupo familiar, como así también de ofrecer talleres y programas de desarrollo, capacitación y/o recreación a los niños, adolescentes y a sus padres.

Los siguientes datos están realizados en base a los registros que se realizan diariamente en el Servicio de Protección de Derechos. Comparando los años 2004 y 2005, observamos que en el mes de junio de 2004 se registraros un total de 257 niños realizando estrategias de supervivencia en calle, con un promedio de 21 niños por día; mientras que en junio de 2005 el número total de niños fue de 137 con un promedio de 9 niños por día.

Es interesante diferenciar entre aquellos niños que poseen una larga tradición realizando estrategias de supervivencia en calle, de aquellos niños que recurren a dichas estrategias sólo ocasionalmente, por cuanto que estos últimos no han internalizado aún estas conductas. En este sentido en junio de 2004, de un total de 257, sólo 48 recurrieron a estrategias de supervivencia en calle con una frecuencia mayor a tres días en el mes, mientras que los 209 niños restantes lo hicieron en forma ocasional. Para el mes de junio de 2005, de un total de 137 niños, sólo 11 se los vio en calle más de tres veces en el mes, mientras que los 126 restantes los hicieron en forma ocasional.

Otro dato a destacar, es que a partir del trabajo del Servicio de Protección de Derechos, se ha llegado a documentar a 300 personas aproximadamente, entre niños, adolescentes y sus padres, restituyendo de esta manera el derecho fundamental a la identidad.

D. Aspectos conceptuales sobre el Gasto Público Social

El gasto público social está constituido por las erogaciones del Estado en los sectores sociales. Si bien la definición de tales sectores no es del todo precisa, existe consenso en incluir en ellos a los gastos en educación, salud, agua y servicios sanitarios, y a los relativos a programas nutricionales, de vivienda y promoción social. Generalmente también se incluyen los seguros sociales y las erogaciones en los sectores trabajo, cultura, deportes, recreación, turismo social, ciencia y técnica y servicios urbanos. Así, más que una definición precisa del concepto de Gasto Público Social, tenemos una enumeración de los sectores que abarca.

En la valorización del gasto pueden surgir tres tipos de problemas. En primer término y por el lado de la oferta, en la imputación del gasto no se considera la “calidad” de los bienes y servicios prestados por el Estado, aspecto de importancia para la evaluación de los gastos sociales. La segunda cuestión es que el costo de producción puede ocultar una subvaloración del valor real cuando el Estado genera economías de escala en su producción, o a la inversa, una sobre valoración cuando se generan ineficiencias. En este último caso, el valor de producción de las prestaciones del Estado no guarda relación con los bienes y servicios percibidos realmente por los beneficiarios. En tercer término, y por el lado de la demanda, los usuarios pueden considerar el bien o servicio recibido como poco útil, aunque el costo sea elevado y/o represente un alto valor en el ingreso familiar por ese concepto. A su vez, los gastos sociales están conformados por dos tipos de erogaciones: por un lado, aquellas que constituyen el costo de producción de bienes y servicios provistos públicamente (educación, salud) y, por otro, las transferencias monetarias (jubilaciones, subsidio por desempleo).

El Gasto Público Social no constituye un concepto simple de analizar ya que engloba diversos tipos de programas (universales, especiales y seguros sociales), su ejecución está a cargo de distintos niveles de gobierno (Nación, Provincias, Municipios y Entes Descentralizados) y responde a variados objetivos (eficiencia, equidad, etc). Muchas de sus funciones son obligaciones constitucionales mientras que otras han sido incorporadas a la órbita natural de la acción estatal.

Es importante destacar que históricamente, la decisión sobre la magnitud del Gasto Público Social se tomó en gran parte fuera del ámbito de los sectores sociales. Esto es así debido a que se determina conjuntamente con el resto de los gastos, en correspondencia con la disponibilidad de ingresos fiscales y según el déficit o superávit presupuestario que adopte la política fiscal.

D.1 Objetivos del Gasto Público Social

La cuestión de los objetivos que persigue el Estado al gastar en sectores sociales está íntimamente relacionada con la discusión sobre el rol que a éste le cabe en las actividades socio-económicas. Así, las prescripciones sobre el gasto social diferirán completamente entre quienes sustenten una posición proclive a un simple “Estado gendarme” y los que tengan una visión socialista; entre quienes sustenten posiciones paternalistas, o entre quienes prioricen la cuestión de la eficiencia por sobre la equidad y viceversa.

Básicamente distinguimos dos grandes objetivos económicos que el Estado persigue al gastar en sectores sociales: la eficiencia y la equidad. La primera se refiere a una asignación (socialmente) “correcta” de los recursos productivos entre los distintos bienes y la segunda a una asignación (desde un punto de vista social) “correcta” del ingreso y la riqueza existente entre las personas que componen una sociedad.

D.2 Eficiencia

Una política de gasto es eficiente cuando los recursos escasos con los que cuenta una economía están asignados de modo de maximizar el bienestar social. Desde ciertas posiciones se plantea que en relación a la mayoría de los bienes y servicios, el libre juego de oferta y demanda conduce a una asignación eficiente de los mismos. Si este fuera el caso, la intervención estatal solo tendría fundamento para remediar las “fallas de mercado”, es decir, situaciones en las que el mercado no condujera a una correcta asignación de los factores productivos entre los bienes.

A continuación presentamos las fallas de mercado más típicas que se presentan a la hora de justificar el Gasto Público Social.

- Bienes públicos puros: son bienes o servicios que cumplen dos propiedades básicas: no hay rivalidad en el consumo y no es posible la exclusión. Es una proposición conocida de la teoría económica que no existen mecanismos de mercado que aseguren la provisión de este tipo de bienes. Es entonces tarea del Estado remediar ese “fracaso” y proveerlos. Sin embargo, se plantea el problema de encontrar la cantidad socialmente óptima de producción de estos bienes, en tanto y en cuanto no existen mecanismos que revelen las preferencias de la población hacia ellos. Los ejemplos clásicos de bienes públicos puros son la Defensa Nacional, la Administración Central y las Relaciones Exteriores.
- Bienes públicos locales: son aquellos cuyo consumo se limita a los habitantes de una determinada región geográfica y no a toda la población. También en estos casos, la provisión pública surge para remediar el fracaso del mercado, en ausencia de intervención estatal, nadie proveería estos bienes. Dentro del Gasto Público Social los servicios urbanos entran dentro de esta categoría.
- Bienes con externalidades (bienes mixtos): son bienes para los que si bien existen mercados privados, la cantidad consumida que surge de la libre elección de las personas es socialmente subóptima. Puede mencionarse al gasto en salud referido a enfermedades infectocontagiosas. En este caso, es evidente que el gasto resultante de las decisiones individuales no tienen en cuenta el efecto positivo que el mejor estado de salud tiene sobre el resto de la población, por lo que el gasto será menor al socialmente deseado. Otro ejemplo que usualmente se propone para ilustrar el problema de las externalidades es el de la Educación. El Estado, a través de subsidios, puede aliviar este problema de asignación.
- Mercados con problemas de información: los problemas de información imperfecta también generan fallas de mercado, siendo las más típicas la inexistencia de mercados perfectos de capitales y de seguros. La falta de tales mercados lleva a una asignación ineficiente que en ciertos casos puede ser corregida por la intervención estatal. El gasto en los Seguros Sociales (Seguridad Social, Obras Sociales y Seguro de Desempleo) es justificado, entre otros, con estos argumentos. Otro de los sectores en donde el problema informativo es serio es la Salud. La información sobre este servicio es claramente asimétrica, lo cual abre la posibilidad de algún mecanismo de intervención pública que intente aliviar este problema. El problema con la educación es que un mercado libre dejaría fuera a los niños de las familias más pobres.

D.3 Equidad

Uno de los objetivos centrales del accionar del Estado y de la política económica en particular es la equidad. La orientación del Gasto Público Social hacia determinados sectores es uno de los instrumentos con que cuentan los gobiernos para el cumplimiento de tal fin.

La equidad es de por sí un concepto vago; de ahí la necesidad de complementarlo con diferentes enfoques que le dan un contenido más preciso y que no necesariamente se contraponen entre sí.

Comencemos por analizar un *enfoque distributivo puro*: de acuerdo con este enfoque, el Gasto Público Social es un instrumento que debe dirigirse a mejorar la distribución del ingreso. Desde esta visión el gasto estatal funciona como un mecanismo de redistribución: el gobierno obliga a las familias a aportar recursos en forma de impuestos y los devuelve en forma de transferencias en dinero (Subsidios por Desempleo) y en bienes y servicios (Educación, Salud). Si lo que recibe una persona es distinto a lo que aportó en concepto de impuestos, la intervención estatal habrá modificado su ingreso. El Gasto Público Social cumple su objetivo de equidad si la distribución del ingreso posterior a la intervención estatal es “mejor” que la previa.

Luego, el *enfoque de las necesidades básicas*: según este criterio el gasto público debe destinarse a la provisión de bienes y servicios esenciales a aquellos sectores que no son capaces de acceder a su consumo sin intervención estatal. Las “necesidades básicas” comprenden una canasta de alimentos, vestimenta, etc., que es considerada esencial para la subsistencia. Generalmente también se incluyen otros servicios como salud, educación y vivienda. El objetivo equidad implícito en este criterio se cumple cuando toda la población logra cubrir esas necesidades básicas, ya sea a través del mercado o con ayuda estatal.

Por último el *enfoque de la igualdad de oportunidades*: este criterio promueve el accionar del gobierno para asegurar que todo individuo posea el mismo conjunto de oportunidades para acceder a un determinado nivel socio-económico. Así, por ejemplo, el gobierno debería tender a que toda la población tuviese acceso a una educación de calidad similar, para asegurar una base de igualdad en las futuras oportunidades laborales. Este enfoque tiene una visión de largo plazo, en la medida que la igualdad de oportunidades por lo general están referidas a las generaciones más jóvenes.

Estos tres criterios, como se mencionó, no son excluyentes. Desde cualquiera de ellos se puede justificar en una u otra medida el hecho que el Estado gaste en sectores sociales. El gasto en educación primaria, por ejemplo, puede justificarse a partir de los tres criterios. Sin embargo, el tamaño y las características que cada alternativa prescribe puede ser bien diferente.

Independientemente de los tres enfoques analizados, existen dos conceptos de equidad que es importante diferenciar. La **equidad horizontal** se refiere a un trato igualitario a personas que se encuentran en condiciones similares, mientras que la **equidad vertical** exige un trato diferenciado para individuos en condiciones económicas distintas. Este trato diferenciado implicaría una redistribución hacia las familias de menores ingresos.

La equidad debe estar referida a todas las dimensiones de la prestación de un servicio, y específicamente debe incluir la variable calidad. El acceso universal a un servicio no garantiza un trato igualitario si la calidad del servicio es distinta entre grupos de individuos.

D.4 Los costos del gasto público social

Si bien existen sobrados argumentos que justifican el Gasto Público Social, debe tenerse en cuenta que ello implica costos que deben ser considerados a la hora de decidir su composición y magnitud, Costos macroeconómicos: el Gasto Público Social es un componente importante del gasto público que a su vez constituye una variable clave de la política macroeconómica. Un aumento del Gasto Público Social sin una correspondiente caída en el resto de los gastos, o sin un aumento de la presión tributaria, puede llevar a un déficit presupuestario que provoque inflación. De esta forma, muchas veces la magnitud del Gasto Público Social está condicionada por la coyuntura macroeconómica, más que por un análisis costo-beneficio típicamente microeconómico.

El Gasto Público Social puede generar ineficiencias por varias vías. Si lo que prima para decidir el gasto es la equidad, es probable que se asignen recursos a actividades de baja productividad, y en consecuencia se resten recursos a otras actividades más productivas. Debe notarse que no necesariamente toda medida de política implica un sacrificio en términos de eficiencia o equidad; hay situaciones en las que el mencionado "trade off" no existe por lo que es posible pensar en instrumentos que impliquen una mejora en ambas dimensiones.

La producción de bienes y servicios en el ámbito estatal es señalada a veces de ineficiente frente a la producción privada de los mismos bienes. Si esto fuera así, se agregaría una tercera fuente de ineficiencia producto del Gasto Público Social (cuando éste implica producción además de provisión pública).

D.5 El rol del estado en la política social, formas de provisión

El gobierno puede proveer asistencia a la población en dinero o en especie. Cuando la provisión es en especie, los responsables de proveer el beneficio social pueden producirlo o comprarlo a un productor privado. Por su parte, las familias pueden comprar el bien o servicio por su cuenta y recibir un reembolso del gobierno. Si bien no existe una definición universalmente aceptada sobre el alcance de los beneficios sociales, en el *Government Finance Statistics Manual* del FMI (2001), se presentan algunos ejemplos típicos para cada forma de provisión:

- Los beneficios usualmente provistos en especie incluyen servicios de salud – tratamientos médicos y dentales, internación, cuidados de largo plazo por diversas razones-, servicios educativos –escuelas públicas- y servicios de vivienda.
- Entre los beneficios generalmente otorgados en efectivo se incluyen programas de empleo –Plan Trabajar, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)- becas escolares y otros programas, como Ingreso para el Desarrollo Humano.

Existe abundante literatura en la que se discuten las ventajas y desventajas de dar dinero *versus* dar bienes o servicios. La elección está directamente relacionada con la función de bienestar social, es decir, con las preferencias de la sociedad. Sin embargo, estas pueden diferir con respecto a los objetivos individuales de las personas que conforman el Gobierno.

E. Algunas preguntas asociadas al Gasto Público Social

En los siguientes puntos se tratan diversos temas correspondientes al Gasto Público Social. Vale aclarar que estos no son excluyentes ya que se pueden complementar según los objetivos que se persigan con un conjunto de políticas.

E.1 ¿Debe el Gasto Público Social estar focalizado hacia determinados grupos objetivo o su provisión debe dirigirse sin distinciones a toda la población?

Esta es una de las grandes preguntas sobre el Gasto Público Social cuya respuesta depende esencialmente del objetivo prioritario que se le asigne. Así, para quienes sostienen el paradigma de las necesidades básicas es mejor focalizar el gasto sólo en las familias carenciadas; en cambio quienes defienden un criterio basado en la igualdad de oportunidades preferirán una provisión de tipo universal. Muchas veces las metas universalistas han sido meramente declaratorias ya que en la práctica no toda la población aprovecha un determinado servicio público, pese a estar disponible para todas las personas. Un caso típico es el de la educación universitaria: si bien actualmente el acceso es libre y gratuito, las familias pobres, en su gran mayoría, no pueden aprovechar este servicio. De esta forma la educación universitaria, si bien universal en teoría, actúa como un programa focalizado en la práctica. Un caso opuesto ocurre con ciertos servicios públicos de baja calidad relativa del que se autoexcluyen las familias de mayores ingresos, produciéndose también una focalización de hecho.

E.2 ¿Políticas sociales asistencialistas o productivas?

Por lo general, las políticas sociales han tenido un sentido asistencialista, alejado de las realidades productivas de los problemas que atienden. En este sentido, se han preocupado por mitigar o contener sus efectos y no por atacar sus causas. Es por ello que creemos que una política social efectiva debe tener un alto contenido productivo, de modo de actuar preventivamente sobre sus causas.

El estudio de la desigualdad de ingresos es fundamental para la formulación e implementación de políticas socioeconómicas, ya que una mala distribución no solo eleva los niveles de pobreza y empeora el bienestar de la comunidad, sino que provoca serias tensiones sociales. Cuando solo un segmento reducido de la población puede gozar de mejores condiciones de vida y disfrutar del progreso económico del país, se puede llegar a una crisis social que debilita el apoyo a las políticas y reformas económicas que se implementan para mantener la estabilidad macroeconómica y lograr el desarrollo económico. Por lo tanto, si no se llevan a cabo medidas para hacer la distribución de los ingresos más equitativa y que de esta forma todos compartan los beneficios del crecimiento del país, no será posible lograr un desarrollo sostenible a largo plazo². Citando a Raúl E. Cuello (1998)³ “Para que el juego sea divertido, debe existir una adecuada distribución de las bolitas entre todos los participantes. Si esto no es así y el grado de concentración en la propiedad de las mismas es tal, que algunos jugadores se pueden convertir en espectadores forzosos, llegará el momento en que, cansados de no poder jugar, patearán el hoyo y nadie podrá seguir jugando.”

Cuando se elaboran políticas para paliar situaciones de pobreza, es muy importante identificar la población objetivo. Por lo tanto, las características asociadas a la condición de pobre o no pobre son un dato relevante para quien toma las decisiones. Pero para ser eficaz en la política de gasto social se requiere algo más que contar el número de pobres. De esta forma se debe conocer la intensidad y la distribución de la población pobre, así como los factores determinantes de las variaciones en las características cuantitativas y cualitativas de la pobreza.

² BAKER, J. L. (2000), “Evaluación de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales.” Banco Mundial.

³ CUELLO, Raúl, “Política económica y exclusión social.” Ediciones Macchi, Primera Ed., 1998.

E.3 ¿Esto es pobreza como la de antes o es otra cosa?

En la vieja sociedad, el contingente de los pobres, estructuralmente reducido en su dimensión, se componía de personas que, carentes de lazos o relaciones familiares, eran una referencia precisa: el loco o el linyera del barrio o, a veces, el viejito solo, con rasgos de pobreza extrema, aunque sin el peso relativo que tiene actualmente. Por ello, se atendió con acciones puntuales de instituciones especiales, y con la ayuda vecinal y comunitaria. No es así ahora, su origen y su peso simbólico en la nueva sociedad; es mucho más que eso, a tal punto que, originada por un nuevo país, retroalimenta en un círculo vicioso la consolidación del mismo. Para dar sintéticamente un sentido de su tendencia, diremos que de la transición democrática a la fecha tiene una orientación dramáticamente ascendente, aunque ese crecimiento se caracteriza por dos momentos: la baja producida durante el primer quinquenio y su recuperación en el segundo de manera persistentemente firme.

La obsesión por la evolución de la pobreza esconde una situación preocupante: el hecho de pensar que su mera descripción cuantitativa nos permite entender qué le pasa a la gente, cuando, además de ella, lo que resulta hoy necesario es entender un proceso de reestructuración social que aunque ancla en su evolución cuantitativa va mucho más lejos que ella. Intentamos comprender la sociedad a través de información estadística que, útil en sociedades estables, resulta insuficiente en sociedades que atraviesan un proceso de reconversión social.

En fin, nos encontramos ante un escenario en el cual las expectativas de los sujetos suben por un ascensor y las probabilidades objetivas de satisfacerlas se anclan en una duna en la que los pasos que dan no sólo no garantizan subir sino que apenas permiten consolidarse de manera definitiva en el nuevo nivel alcanzado.

F. Las consecuencias de Gasto Público Social⁴

F.1 Impacto distributivo del gasto público social

En las últimas décadas la Argentina ha experimentado un fuerte retroceso en los aspectos distributivos. Durante los años '50 y '60, la desigualdad y la pobreza se mantuvieron relativamente estables, pero a partir de mediados de los '70 la distribución del ingreso comenzó a concentrarse en los estratos superiores y, hasta la actualidad, dicho proceso no se ha detenido.

Dos de los principales objetivos perseguidos por la política social es reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso. A través del Gasto Público Social y del sistema impositivo el Estado interviene por consideraciones de equidad, tales como garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios básicos a toda la población y contribuir a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la intervención estatal genera cambios en la distribución del ingreso. Esto se observa, por ejemplo, en políticas diseñadas como universales –es decir, para toda la población sin distinción de ingresos- que en la práctica dejan de serlo. En efecto, sus beneficiarios no se distribuyen uniformemente en la escala de ingresos sino que se concentran en alguno de los extremos de la distribución. Para algunos bienes y servicios públicos esto ocurre por problemas de acceso que enfrentan los sectores pobres de la población (v.g. educación universitaria) y, para otros, debido a la autoexclusión de los estratos ricos (v.g. atención médica).

⁴ BERTRANOU, Fabio (2001), "¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza." Mendoza. Argentina.

La progresividad de una política depende de la distribución de sus beneficios y de la carga de su financiamiento en la escala de ingresos, con respecto a la distribución del ingreso antes de la política. El resultado de la política es progresivo –es decir, mejora la distribución del ingreso- si la distribución de beneficios es más igualitaria que la de ingresos y su financiamiento se concentra en los estratos más ricos o se distribuye de la misma manera que el ingreso. A su vez, una política progresiva puede ser pro-pobre o pro-rico. Es pro-pobre si los beneficiarios se concentran en los estratos inferiores. Por el contrario, una política progresiva es pro-rico si los beneficios se destinan a los más ricos pero en menor proporción que el ingreso. En otros términos, el gasto es progresivo si los beneficios como porcentaje del ingreso disminuyen a medida que aumenta el nivel de ingresos y, además, es pro-pobre si los beneficios en términos absolutos disminuyen con el aumento en los ingresos.

F.2 Efectos distributivos del gasto público en la Argentina

Los primeros trabajos sobre la incidencia distributiva del Gasto Público Social en la Argentina corresponden a Petrei (1988), quien estudió el impacto del gasto en Agua Potable y Alcantarillado, Educación, Salud, Seguridad Social y Vivienda en cinco países latinoamericanos, y a Diéguez, Llach y Petrecolla (1991) quienes incluyeron otros sectores y estimaron el subsidio neto asociado a la política social. Posteriormente, Flood et al. (1994) trabajaron con una definición más amplia de Gasto Público Social y estimaron de forma más precisa la utilización de servicios públicos. Recientemente, la DGSC (2002) estimó el subsidio neto que recibe la población de los distintos tramos de la escala de ingresos considerando en forma conjunta el gasto y la recaudación impositiva; Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) estudiaron la incidencia del sistema tributario argentino, a partir de la misma encuesta.

A modo de síntesis se presenta el cuadro siguiente:

Tipos de Gasto Público Social	Efecto Distributivo
Educación Básica	Progresivo (pro-pobre)
Educación Superior	Regresivo (pro-rico)
Salud	Progresivo (pro-pobre)
Obras Sociales	Ambiguos: Proporcional y Regresivo
Agua Potable y Alcantarillado	Proporcional (distribución uniforme)
Vivienda	Ambiguos: Progresivo y Regresivo
Asistencia Social	Progresivo (pro-pobre)
Servicios Urbanos	Proporcional (distribución uniforme)
Seguridad Social	Regresivo (pro-rico)
Empleo y Desempleo	Ambiguos: Progresivo y Regresivo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Literatura Económica.

Cualitativamente los estudios arriban a conclusiones similares. El gasto en Educación siempre es pro-pobre. Esto surge como consecuencia de la distribución de alumnos por niveles de ingreso para cada nivel educativo y de su peso relativo en términos presupuestarios. En particular, el gasto en Educación Básica presenta un fuerte sesgo pro-pobre, seguido por la educación media. En el otro extremo, la educación superior es marcadamente pro-rico. En todos los casos, el gasto en salud se concentra en los quintiles más pobres. Algunos trabajos analizan el gasto en obras sociales y arriban a resultados

disímiles; algunos observan que su distribución es relativamente uniforme entre quintiles y otros que es pro-rico. Por su parte, la provisión de agua potable y alcantarillado se distribuye en forma relativamente uniforme en casi todos los estudios. En el caso de la vivienda los resultados no son coincidentes, probablemente por diferencias metodológicas y por cambios sectoriales a lo largo del tiempo; algunos señalan un importante efecto redistributivo y otros dudan de su carácter pro-pobre. El gasto en asistencia social se considera fuertemente redistributivo en todos los trabajos; en cambio, el gasto en servicios urbanos se distribuye casi uniformemente. En algunos estudios se analiza el gasto en seguridad social, que tiene un sesgo pro-rico, y el gasto en trabajo, que para algunos tiende a ser pro-pobre y para otros pro-rico, según las subfunciones que incluya –programas de empleo, asignaciones familiares y seguro de desempleo.

G. Niños con experiencia de vida en la calle

La identificación de situaciones de vulnerabilidad responde a una nueva mirada sobre los problemas sociales. La interpretación de la pobreza como un problema social significó un punto de inflexión importante respecto a la concepción predominante hasta las primeras década de este siglo, en la cual la pobreza era considerada un problema de índole individual. Así pues, en las primeras fases del desarrollo del Estado moderno, en el siglo pasado, predominó una concepción básicamente moral de la pobreza. Para esta perspectiva el ser pobre dependía de las debilidades individuales de las personas - falta de voluntad, de responsabilidad, etc.-. En consecuencia, las acciones para enfrentar el problema de la pobreza - de carácter voluntaria y discrecional- se orientaban a modificar las mentalidades y conductas de los pobres. Posteriormente, a partir de los años cuarenta, la situación de pobreza pasa a identificarse más fuertemente con situaciones sociales y económicas. El bienestar pasa a ser considerado un derecho social y el Estado se asume como responsable de garantizarlo. Hasta la segunda mitad de los '70, existía en el país la imagen de que la nuestra era una sociedad con movilidad social ascendente y donde la pobreza constituía un fenómeno secundario. Sin embargo, durante los ochenta, la pobreza se convierte en un problema social de primera magnitud. Por un lado, la pobreza tradicional no disminuye, y por otro, se generan nuevas formas de pobreza y de vulnerabilidad social, en donde los primeros perjudicados son los niños.

La presente investigación tiene dos premisas claras. La primera es tratar de captar la probabilidad de éxito en la aplicación de una Política de Estado. La segunda es establecer posibles diferencias entre los chicos de la calle en alto riesgo con el grupo de niños y adolescentes con contención familiar.

Para ello se recopila y analiza indicadores que muestran diversos factores en la aplicación de un Programa vigente: Servicio de Protección de Derechos. El fin último de la investigación, pero no de este trabajo, consiste en determinar si existen evidencias suficientes para suponer que la modificación de alguna de estas variables producirá una mayor eficacia y equidad en el desarrollo del Programa.

Por ello, los resultados de la estimación de un modelo del tipo PROBIT para la participación puede brindarnos información interesante, pues permite hacer un perfil del individuo en cuanto a sus características personales de sexo, hábitat, nivel de educación alcanzado por sus padres/tutores, también la condición laboral de estos. En este trabajo se trata de postular la vulnerabilidad de aquellos niños que tienen custodios con bajos niveles educativos o pertenecen a estratos sociales bajos y que padecen en mayor medida la precariedad laboral. Se tomó una muestra aleatoria de 100 chicos.

H. Aplicación empírica del modelo PROBIT

H.1 Marco teórico de los Modelos PROBIT

Para explicar el comportamiento de una variable dependiente dicotómica utilizamos una función de distribución probabilística acumulada; en esta investigación se usa el modelo Probit⁵, el cual, utiliza la función Normal de distribución de probabilidad acumulada:

$$F(Z) = \int_{-\infty}^{Z_0} \frac{1}{\sqrt{2\pi\sigma}} e^{-(z-\mu_z)^2 / 2\sigma^2}$$

Donde Z_0 corresponde a algún valor especificado de Z . Si los datos disponibles están agrupados se puede resolver el Probit con base en la teoría de la utilidad desarrollado por McFadden. Si en cambio se dispone de información a nivel individual o puntual, la estimación de Máxima Verosimilitud se hace necesaria e inevitable, debido a que no hay linealidad en los parámetros, debiendo obtenerlos en forma iterativa.

En el PROBIT la estimación de la probabilidad no corresponde simplemente a los coeficientes de los modelos estimados, sino que además depende de los valores de las variables explicativas. Es decir, la derivada parcial $\delta P_i / \delta X_{ij}$ no resulta ser β_j , sino que es:

$$\delta P_i / \delta X_{ij} = f (X_i' \beta) \beta_j$$

donde $f (...)$ es la función de distribución de probabilidad de una variable con distribución Normal Estándar, de manera que $\delta P_i / \delta X_{ij}$ también depende de los valores que tomen las X 's.

Como una medida de bondad del ajuste para estos modelos, se dispone en el software Eviews del R^2 de McFadden:

$$R^2 = 1 - \frac{LnL_0}{LnL(\beta_{mv})}$$

Donde:

- LnL_0 es el logaritmo de la función de verosimilitud bajo la restricción de que todos los coeficientes excepto la constante son ceros.
- $LNL(\beta_{mv})$ es el logaritmo de la función de máxima verosimilitud sin restricciones.

H.2 Aplicación empírica

En el presente trabajo se realizaron dos estimaciones: en uno la variable dependiente es ESC (abreviatura de Escolaridad) que toma el valor uno (1) si el chico va a la escuela y cero (0) si no lo hace. El segundo es SCALLE (abreviatura para Salida de la Calle) en don la variable toma el valor uno (1) si el chico sale de la supervivencia en calle y cero (0) si no lo hace.

Las variables explicativas o independientes son:

- GEN: - 1 si es masculino.
- 0 si es femenino.

⁵ GUJARATI, Damodar, Econometría, 2ª Edición, (McGraw-Hill, Buenos Aires, 1992).

A priori no existen fundamentos teóricos sobre un diferencial de oportunidades entre el varón y la niña, podría llegar a esperarse una menor probabilidad para esta última. El signo esperado en ese caso es positivo.

- CANT: cantidad de personas que viven bajo el mismo techo.

A mayor número de miembros que tenga la familia -es necesario tener en cuenta que existen familias de hasta 13 miembros- menos cuidado recibe cada niño y consecuentemente menos probabilidad de que asista a la escuela y salga de la calle.

- PAC: capta la condición familiar de las personas de las cuales dependen los niños. Se codifica como:
 - 4 madre y padre
 - 3 madre y concubino
 - 2 madre soltera
 - 1 otros (abuelos, tíos, padrinos, etc.)

Es fundamental en el proceso de socialización del individuo, el papel que cumple la familia, en la satisfacción de las necesidades tanto físicas como sociales de sus miembros. Es a través de ella que el niño logra su equilibrio afectivo, su seguridad, el cumplimiento de sus funciones sociales, constituyendo un verdadero vehículo de socialización. El equilibrio psicológico y social del adulto depende del clima vivido en su familia durante su niñez. Existe una íntima relación entre el aumento de la delincuencia juvenil y la disolución de la vida familiar y la crisis de la autoridad paterna. Por ello, se espera que mientras mayor sea el número de personas a cargo y el niño tenga una figura materna y paterna bien constituida, mayor es la probabilidad de que el niño vaya a la escuela o deje la supervivencia en la calle.

- INST: Nivel de instrucción de los padres:
 - 0 analfabeto.
 - 3 primaria incompleta.
 - 7 primaria completa.
 - 9 secundaria incompleta.
 - 12 secundaria completa.

Se confrontará la idea de que a mayor nivel educativo alcanzado por parte de las personas a cargo de los niños, mayor es la probabilidad de salir de la calle o volver a la Escuela. Entonces deberíamos de esperar que el coeficiente sea positivo.

- COND: Condición familiar:
 - 1 ocupados (trabajando actualmente)
 - 2 desocupados (buscando trabajo y no encuentran)
 - 3 supervivencia en calle (mendicidad, cartoneo, etc)
 - 4 histórico (tres generaciones de supervivencia en calle)
 - 5 histórico más violencia (tres generaciones de supervivencia en calle más violencia intrafamiliar)

Esta variable es quizás la más importante, ya que el niño puede ver como normales cosas que no lo son. Por ejemplo, si hablamos de una familia histórica, esto significa tres generaciones en calle, es muy difícil que el chico vea la calle y el trabajo en la misma como algo peligroso. Si a esto le agregamos la violencia intrafamiliar (históricos más violencia) la familia se torna expulsiva y los chicos pueden ver en la calle un lugar más seguro y una forma de salir de ese clima desfavorable. Se espera que el coeficiente tenga signo negativo, a medida que aumenta la precariedad laboral disminuye la probabilidad de que el niño salga de la calle y regrese a la Escuela.

- DPTO: Departamento: esta numeración responde al siguiente criterio: el número uno (1) es en donde menos éxito tuvo la política, el número cinco (5) donde mayor éxito tuvo.
 - 1 Las Heras
 - 2 Godoy Cruz
 - 3 Capital
 - 4 Guaymallén
 - 5 Otros (Luján, Maipú, entre los principales)
- VILLA: Hábitat en asentamientos inestables o villas:
 - 1 si el grupo familiar vive en asentamientos de emergencia.
 - 0 si no lo hace.

Se espera que este coeficiente tenga el signo negativo. Si el hábitat familiar es una villa o asentamiento de emergencia desfavorece el regreso escolar o la salida de la calle.

- ING: mide el nivel de ingreso de cada familia en pesos de los años 2004.

Se espera un signo positivo, a mayores niveles de ingreso mejoran las posibilidades de los niños de salir de la calle o ir a la Escuela.

Los coeficientes que acompañan a las variables explicativas se interpretan del siguiente modo: un signo positivo sobre el coeficiente de una variable explicativa indica que los valores más altos de la variable incrementan la posibilidad de que el chico vaya a la escuela. Asimismo, un signo negativo de la variable explicativa indica que la relación es inversa, es decir, mientras más alto sea el valor menor será la probabilidad de que el niño concorra al establecimiento educativo.

• ESCOLARIDAD

Tabla 1

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	1.337822	0.970585	1.378366	0.1681
GEN	-0.451556	0.372178	-1.213282	0.2250
CANT	-0.207097	0.082670	-2.505113	0.0122
PAC	0.311064	0.182570	1.703806	0.0884
INST	0.133541	0.070021	1.907152	0.0565
COND	-0.719313	0.184053	-3.908181	0.0001
DPTO	0.329939	0.144533	2.282790	0.0224
VILLA	0.053812	0.383558	0.140297	0.8884
ING	0.002211	0.001320	1.675675	0.0938
Mean dependent var	0.750000	S.D. dependent var		0.435194
S.E. of regresión	0.333188	Akaike info criterion		0.838767
Sum squared resid	10.10227	Schwarz criterion		1.073233
Log likelihood	-32.93837	Hannan-Quinn cráter.		0.933660
Restr. log likelihood	-56.23351	Avg. log likelihood		-0.329384
LR statistic (8 df)	46.59029	McFadden R-squared		0.414257
Probability(LR stat)	1.84E-07			
Obs with Dep=0	25	Total obs		100
Obs with Dep=1	75			

En la tabla 1 se muestran los resultados obtenidos, analizaremos las variables independientes una por una:

- GEN (género): no es significativa, es decir, que sea niño o niña no aumenta ni disminuye la probabilidad de presencia de los niños en los colegios. Esta variable se podría omitir del modelo.
- CANT (cantidad de personas viviendo bajo el mismo techo): es significativa y el signo es negativo, a mayor número de miembros que tenga la familia -es necesario tener en cuenta que existen familias de hasta 13 miembros- menos cuidado recibe cada niño y consecuentemente menos probabilidad de que asista a la escuela.
- PAC (personas a cargo): es significativa y positiva, mientras mayor sea el número de personas a cargo y el niño tenga una figura materna y paterna bien constituida, mayor es la probabilidad de que el niño vaya a la escuela.
- INST (nivel de instrucción de los padres): significativa y de signo esperado, positivo, mientras más instruidos sean los padres o tutores, más atención pondrán en la educación de sus hijos.
- COND (condición familiar): es significativa y negativa, signo esperado. Esta variable es quizás la más importante, ya que el niño puede ver como normales cosas que no lo son. Por ejemplo, si hablamos de una familia histórica, esto significa tres generaciones en calle, es muy difícil que el chico vea la calle y el trabajo en la misma como algo peligroso. Si a esto le agregamos la violencia intrafamiliar (históricos más violencia) la familia se torna expulsiva y los chicos pueden ver en la calle un lugar más seguro y una forma de salir de ese clima desfavorable.
- DPTO (Departamento): coeficiente significativo y positivo. Esta variable puede interpretarse de la siguiente manera, mientras Guaymallén es uno de los Departamentos en donde la beca ha tenido mayor éxito, Las Heras, Godoy Cruz y Capital muestran un menor índice de escolaridad probablemente debido a una mayor oferta de supervivencia en calle. En las localidades más alejadas (Maipú, San Martín, Luján) se observa una mayor asistencia a la Escuela.
- VILLA (Asentamientos de emergencia): no es significativa. Se deduce que la familia viva en uno de los numerosos asentamientos, o lo haga en un barrio de escasos recursos es prácticamente lo mismo.
- ING (Ingreso): es significativa al 91% de confianza, siendo su signo positivo. El análisis de esta variable es bastante lógico, a mayor nivel de ingreso mayor la probabilidad de asistencia escolar.

A continuación, se muestra el análisis del efecto marginal de un cambio en el valor de una variable explicativa manteniendo todas las demás constantes. Para ello, a las variables que no “varíen” les asignamos el valor de su media. Los valores de las probabilidades presentan en las siguientes tablas. Las probabilidades se encuentran entre cero y cien (medida en porcentaje) cuanto más cerca de cien esté el valor más probable es que el evento ocurra, mientras más chico sea (cerca de cero) menos probable será⁶.

La última columna, llamada retorno marginal, nos muestra cuanto aumentan las probabilidades de que el chico vaya a la escuela a medida que las condiciones mejoran ,v.g. cuando los padres son analfabetos la probabilidad es 66%, si ellos han iniciado la primaria ésta sube a un 79%, el retorno marginal es entonces de un 13%. Cuando el nivel educativo de los padres pasa de Primaria incompleta a completa, el retorno marginal aumenta en un 12%. Puede observarse que la contribución marginal es más importante en estos dos primeros tramos, dado que pasar de Primaria Completa a Secundaria Incompleta es de 4%,

⁶ WOOLDRIDGE, J. “Econometric Análisis of Cross Section and Panel Data”, 1ª Edition, (Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2002).

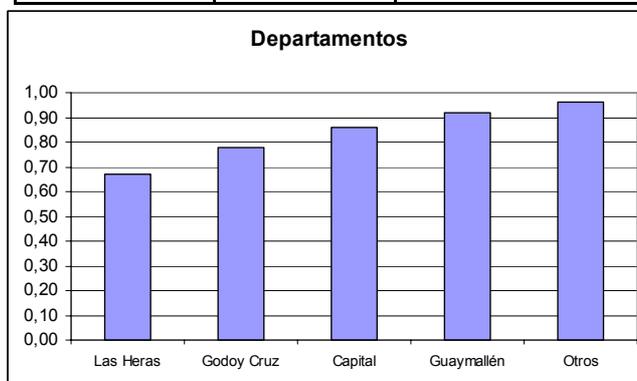
sólo un tercio del retorno anterior. Por último, pasar de Secundaria Incompleta a Secundaria Completa mejora la probabilidad en un 3%.

Nivel de Instrucción	Probabilidad	Retorno Marginal
Analfabeto	66%	-----
Primaria Incompleta	79%	13%
Primaria Completa	91%	12%
Secundaria Incompleta	95%	4%
Secundaria Completa	98%	3%



Existen diferencias en cuanto a la ubicación geográfica de los niños en relación a sus posibilidades de volver a la Escuela. Si un niño vive en Las Heras tiene una probabilidad de 67%, mientras que si vive en Godoy Cruz es de 78%, el retorno marginal es de 11%. Que la vivienda esté radicada en Capital en lugar de Godoy Cruz aumenta la probabilidad de asistir en un 8%. Luego si el domicilio es en Guaymallén mejora la asistencia en un 6%. Alejarse del cono urbano Gran Mendoza, incrementa la posibilidad de escolarizarse en 4%.

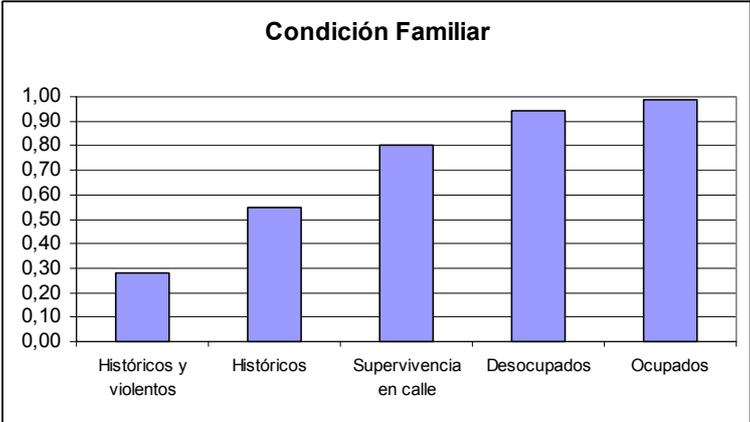
Departamento	Probabilidad	Retorno Marginal
Las Heras	67%	-----
Godoy Cruz	78%	11%
Capital	86%	8%
Guaymallén	92%	6%
Otros	96%	4%



En el caso de la Condición Familiar si los chicos pertenecen a hogares donde sus tutores o padres son históricos con rasgos de violencia familiar la probabilidad de que

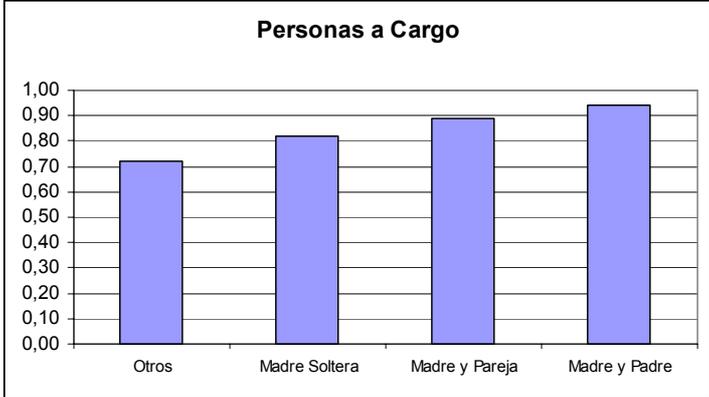
asistan a la escuela es muy baja, 28%, respecto a aquellos niños que pertenecen a familias de tres generaciones en la calle pero no violentos sus posibilidades mejoran en 27%. Si en sus hogares sólo sus padres hacen supervivencia en calle y no sus abuelos, entonces, la probabilidad aumenta en 25%. Aquellos niños cuyos familiares están actualmente desocupados, esto es, aún buscan trabajo, no se encuentran desalentados, lo que permite incrementar el retorno marginal en 14%. Por fin, si están ocupados el éxito es de casi 100, siendo la contribución marginal del 5%.

Condición Familiar	Probabilidad	Retorno Marginal
Históricos y violentos	28%	-----
Históricos	55%	27%
Supervivencia en calle	80%	25%
Desocupados	94%	14%
Ocupados	99%	5%



Cuando los chicos se encuentran bajo la custodia de personas que no son su madre, por ejemplo, abuelos, tíos, etc., la probabilidad de que vuelvan a la Escuela es de 72%, este valor aumenta considerablemente cuando están a cargo de su madre aunque esté sola, 82%, es decir, el retorno marginal es de 10%. Si la madre se encuentra en pareja el incremento marginal es de 7%. Si los niños viven con ambos padres biológicos la probabilidad de asistir es de 94%, con una mejora relativa del 5% respecto al nivel anterior.

Personas a Cargo	Probabilidad	Retorno Marginal
Otros	72%	-----
Madre Soltera	82%	10%
Madre y Pareja	89%	7%
Madre y Padre	94%	5%



- **SALIDA DE LA CALLE**

El segundo modelo sigue la misma metodología de análisis, lo que cambia es la variable dependiente que ahora es SCALLE (salida de la calle), como fue adelantado ésta toma el valor uno (1) si el chico sale de la calle, esto es deja de hacer supervivencia en la calle y cero (0) si no lo hace.

Los coeficientes se leen de la misma forma que en el caso de Escolarización, es decir, un signo positivo sobre el coeficiente de una variable explicativa indica que los valores más altos de la variable incrementan la posibilidad de que el chico salga de la calle. Por el contrario, un signo negativo de la variable explicativa indica que la relación es inversa, mientras más alto sea el valor menor será la probabilidad de que al niño no se lo vea más en la calle.

Las variables independientes o explicativas son las mismas, lo único que varía son los valores que toma cada Departamento.

Estos valores son:

- 1 Las Heras
- 2 Guaymallén
- 3 Godoy Cruz
- 4 Otros
- 5 Capital

Al igual que en el caso de Escolarización, la numeración responde al criterio éxito: el número uno (1) es en donde menos éxito tuvo la política, el número cinco (5) donde mayor éxito tuvo.

La Tabla 2, muestra los resultados obtenidos para la aplicación del modelo probabilístico en relación a la salida de la calle.

Tabla 2

Dependent Variable: SCALLE
 Method: ML - Binary Probit (Quadratic hill climbing)
 Sample: 1 100
 Included observations: 100
 Convergence achieved after 4 iterations
 Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	0.966582	0.873844	1.106127	0.2687
GEN	0.182412	0.287447	0.634594	0.5257
CANT	-0.185771	0.065355	-2.842466	0.0045
PAC	0.003147	0.144032	0.021847	0.9826
INST	0.066051	0.050271	1.313891	0.1889
COND	-0.380514	0.137051	-2.776444	0.0055
DPTO	0.126561	0.115945	1.091562	0.2750
VILLA	-0.206685	0.331515	-0.623455	0.5330
ING	0.001510	0.001031	1.465136	0.1429
Mean dependent var	0.470000	S.D. dependent var	0.501614	
S.E. of regression	0.434526	Akaike info criterion	1.221291	
Sum squared resid	17.18201	Schwarz criterion	1.455756	
Log likelihood	-52.06453	Hannan-Quinn criter.	1.316183	
Restr. Log likelihood	-69.13461	Avg. log likelihood	-0.520645	
LR statistic (8 df)	34.14016	McFadden R-squared	0.246911	
Probability(LR stat)	3.83E-05			
Obs with Dep=0	53	Total obs	100	
Obs with Dep=1	47			

A diferencia del modelo anterior, en éste, la mayoría de las variables independientes resultaron no significativas, por lo cual son eliminadas del modelo. Como puede observarse

en la Tabla 3, resultaron significativas solamente las variables CANT, COND y ING, este último es significativo al 92% de confianza.

- CANT (cantidad de personas viviendo bajo el mismo techo): es significativa y el signo es negativo, a mayor número de miembros que tenga la familia -es necesario tener en cuenta que existen familias de hasta 13 miembros- menos cuidado recibe cada niño y consecuentemente menos probabilidad de que salga de la calle.
- COND (condición familiar): es significativa y negativa, signo esperado. Esta variable es quizás la más importante, ya que el niño puede ver como normales cosas que no lo son. Por ejemplo, si hablamos de una familia histórica, esto significa tres generaciones en calle, es muy difícil que el chico vea la calle y el trabajo en la misma como algo peligroso. Si a esto le agregamos la violencia intrafamiliar (históricos más violencia) la familia se torna expulsiva y los chicos pueden ver en la calle un lugar más seguro y una forma de salir de ese clima desfavorable.
- ING (Ingreso): es significativa al 91% de confianza, siendo su signo positivo. El análisis de esta variable es bastante lógico, a mayor nivel de ingreso mayor la probabilidad de asistencia escolar.

Tabla 3

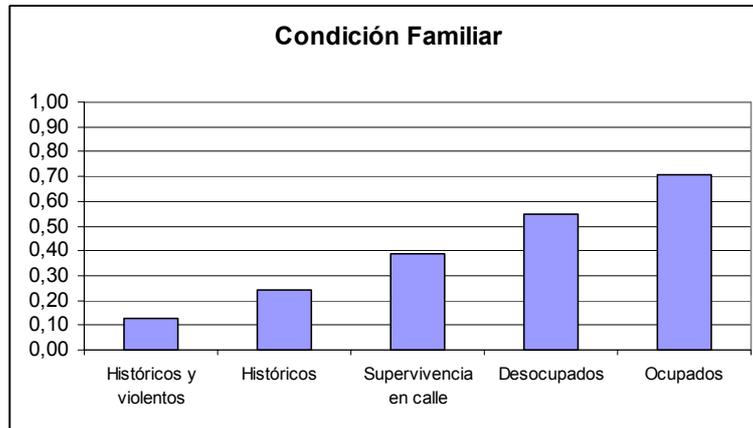
Dependent Variable: SCALLE
Method: ML - Binary Probit (Quadratic hill climbing)
Simple: 1 100
Included observations: 100
Convergence achieved after 4 iterations
Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	1.741160	0.648370	2.685443	0.0072
CANT	-0.181649	0.062495	-2.906615	0.0037
COND	-0.426990	0.132525	-3.221954	0.0013
ING	0.001679	0.000980	1.714300	0.0865
Mean dependent var	0.470000	S.D. dependent var		0.501614
S.E. of regression	0.431852	Akaike info criterion		1.160497
Sum squared resid	17.90367	Schwarz criterion		1.264704
Log likelihood	-54.02485	Hannan-Quinn criter.		1.202671
Restr. Log likelihood	-69.13461	Avg. log likelihood		-0.540249
LR statistic (3 df)	30.21952	McFadden R-squared		0.218556
Probability(LR stat)	1.24E-06			
Obs with Dep=0	53	Total obs		100
Obs with Dep=1	47			

Se analizó el valor de las probabilidades de condición familiar (COND), para lo cual se utilizan las medias de las restantes variables⁷. Los valores de las probabilidades y los retornos marginales se interpretan como en el caso de escolaridad. En el caso de la Condición Familiar si los chicos pertenecen a hogares donde sus abuelos y padres han hecho y hacen supervivencia en calle con rasgos de violencia familiar, la probabilidad de que salgan de la calle es muy baja, 13%, menos de la mitad de la posibilidad de que asistan a la Escuela, 28%. Respecto a aquellos niños que pertenecen a familias de tres generaciones en la calle pero no violentos sus posibilidades pasando a una probabilidad del 24%, valor aún muy bajo. Si en sus hogares sólo sus padres hacen supervivencia en calle y no sus abuelos, entonces, la probabilidad de que dejen de hacer supervivencia en calle es de 39%, es decir, el retorno marginal aumenta en 15%. Aquellos niños cuyos familiares están actualmente desocupados, aún buscan trabajo activamente, tienen una probabilidad de salida de la calle del 55%, lo que incrementa el retorno marginal en 16%. Si están ocupados el éxito es de 71%, siendo la contribución marginal del 16%.

⁷ WOOLDRIDGE, J. (2002) *Ibidem*.

Condición Familiar	Probabilidad	Retorno Marginal
Históricos y violentos	13%	-----
Históricos	24%	11%
Supervivencia en calle	39%	15%
Desocupados	55%	16%
Ocupados	71%	16%



Observemos que en esta situación donde lo que se evalúa es la salida de la calle, los valores de probabilidad son más bajos que los de asistencia a la Escuela. Esto implica que si bien aceptan el proceso de escolarización, no se logra el mismo éxito en cuanto a abandonar la calle como medio de supervivencia.

La tabla 4, presenta los resultados agregando la variable sobre educación de los padres (INST), si bien los coeficientes se aceptan a un 90% de confianza, es interesante ver un espectro más amplio de variables.

Tabla 4

Dependent Variable: SCALLE

Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1 100

Included observations: 100 after adjustments

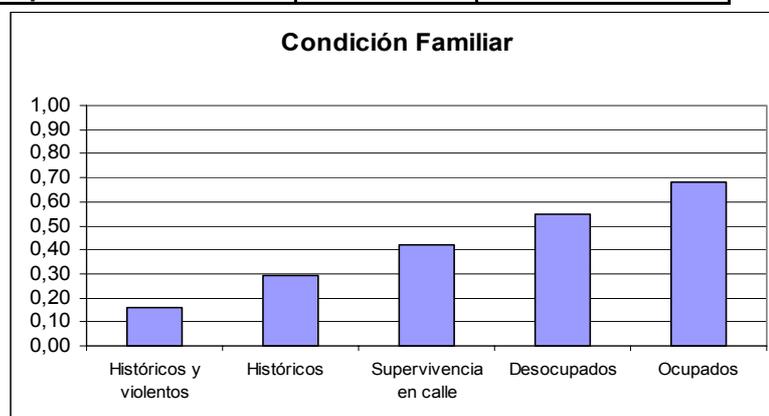
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.904259	0.213365	4.238083	0.0001
CANT	-0.056492	0.018369	-3.075392	0.0027
INST	0.024304	0.014940	1.626794	0.1071
COND	-0.128248	0.039323	-3.261414	0.0015
ING	0.000517	0.000312	1.658661	0.1005
R-squared	0.281997	Mean dependent var		0.470000
Adjusted R-squared	0.251766	S.D. dependent var		0.501614
S.E. of regression	0.433898	Akaike info criterion		1.216694
Sum squared resid	17.88544	Schwarz criterion		1.346953
Log likelihood	-55.83470	F-statistic		9.327876
Durbin-Watson stat	1.887841	Prob(F-statistic)		0.000002

La Tabla 4, presenta los resultados del modelo final para la probabilidad de abandonar la supervivencia en la calle. Como puede observarse resultaron significativas solamente las variables CANT, COND, INST e ING, estos dos últimas son significativas al 90% de confianza.

- CANT (cantidad de personas viviendo bajo el mismo techo): es significativa y el signo es negativo, a mayor número de miembros que tenga la familia -es necesario tener en cuenta que existen familias de hasta 13 miembros- menos cuidado recibe cada niño y consecuentemente menos probabilidad de que salga de la calle.
- COND (condición familiar): es significativa y negativa, signo esperado. Esta variable es quizás la más importante, ya que el niño puede ver como normales cosas que no lo son. Por ejemplo, si hablamos de una familia histórica, esto significa tres generaciones en calle, es muy difícil que el chico vea la calle y el trabajo en la misma como algo peligroso. Si a esto le agregamos la violencia intrafamiliar (históricos más violencia) la familia se torna expulsiva y los chicos pueden ver en la calle un lugar más seguro y una forma de salir de ese clima desfavorable.
- INST (nivel de instrucción de los padres): significativa y de signo esperado, positivo, mientras más instruidos sean los padres o tutores, más atención pondrán en la educación de sus hijos.
- ING (Ingreso): es significativa al 91% de confianza, siendo su signo positivo. El análisis de esta variable es bastante lógico, a mayor nivel de ingreso mayor la probabilidad de asistencia escolar.

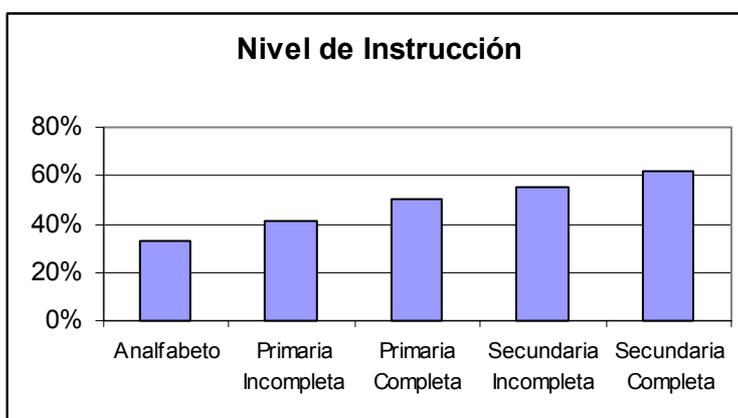
Se analizó el valor de las probabilidades de condición familiar (COND), para lo cual se utilizan las medias de las restantes variables. Los valores de las probabilidades y los retornos marginales se interpretan como en el caso anterior. En el caso de la Condición Familiar si los chicos pertenecen a hogares donde sus tutores o padres son históricos con rasgos de violencia familiar la probabilidad de que salgan de la calle es muy baja, 16%, aquellos niños que pertenecen a familias de tres generaciones en la calle pero no violentos sus posibilidades pasan al 29%, valor aún muy bajo. Si en sus hogares sólo sus padres hacen supervivencia en calle y no sus abuelos, entonces, la probabilidad de que dejen de hacer supervivencia en calle es de 42%. Aquellos niños cuyos familiares están actualmente desocupados, aún buscan trabajo activamente, tienen una probabilidad de salida de la calle del 55%, si están ocupados el éxito es de 68%. En todos los casos el retorno marginal es el mismo, 13%.

Condición Familiar	Probabilidad	Retorno Marginal
Históricos y violentos	16%	-----
Históricos	29%	13%
Supervivencia en calle	42%	13%
Desocupados	55%	13%
Ocupados	68%	13%



En el caso de los Niveles de Instrucción de los padres, tenemos que si son analfabetos la probabilidad de que salgan de la calle es de 33%, si ellos han iniciado la primaria ésta aumenta a 41%, el retorno marginal es entonces de un 8%. Cuando el nivel educativo de los padres es Primaria Completa, el retorno marginal aumenta en un 9%. Pasar de Primaria Completa a Secundaria Incompleta es de 5%. Por último, pasar de Secundaria Incompleta a Secundaria Completa mejora la probabilidad de que el niño abandone la supervivencia en la calle en un 7%.

Nivel de Instrucción	Probabilidad	Retorno Marginal
Analfabeto	33%	-----
Primaria Incompleta	41%	8%
Primaria Completa	50%	9%
Secundaria Incompleta	55%	5%
Secundaria Completa	62%	7%



I. El mejor y el peor de los mundos

Las probabilidades de escolarización en situaciones extremas son:

- “*el mejor de los mundos*”: niños viviendo con sus padres biológicos, con un nivel educativo alto, entre secundaria incompleta y completa y estén ocupados, la probabilidad de escolarización es de 100% ($p=0.9996$).
- “*el peor de los mundos*”: si los chicos viven bajo el cuidado de personas que no son sus padres -abuelos, tíos u otros- si a su vez estos tienen un nivel de instrucción muy bajo -entre analfabetos y primaria incompleta- y además violentos con supervivencia en calle, la probabilidad de regresar a la Escuela es de 5% ($p=0.0466$).

Si evaluamos las probabilidades de salir de la calle también, en dos situaciones extremas:

- “*el mejor de los mundos*”: Nivel de instrucción de los padres tutores sea el más alto, entre secundaria incompleta y completa; y que tengan empleo, la probabilidad de abandonar la calle es de 80%.
- “*el peor de los mundos*”: Nivel de instrucción de los padres tutores sea el más bajo, entre analfabetos y primaria incompleta; y que además sean históricos violentos, es decir, tres generaciones de supervivencia en calle con violencia intrafamiliar, la probabilidad de abandonar la calle es de 6%.

Estas polaridades nos llevan a pensar que la política implementada, es acorde con una situación familiar relativamente estable y en un clima armónico, donde los responsables de los niños estén esperanzados de poder conseguir una mejora para sus hijos. Pero si se trata de niños prácticamente abandonados bajo condiciones de violencia, la política es inadecuada o ineficaz en relación al objetivo propuesto.

En relación con la equidad vemos que no se cumple el principio de equidad vertical, en tanto, da trato igualitario a niños con realidades muy distintas, si bien todos son pobres, sus realidades familiares no son totalmente comparables.

J. Conclusión

Una inquietud recorrió desde los inicios esta investigación: ¿cómo superar la posición de víctima o victimario con la que frecuentemente se identifica a los chicos y jóvenes que pertenecen a las franjas de mayor conflictividad social?

Marginados, desescolarizados, sin expectativas de futuro, ni desafíos, con historias de fracaso personal y baja autoestima, los adolescentes tienden a integrarse a patotas que son las únicas que los reconocen. Hay que tener presente que, además, ésta es una problemática netamente social. En este sentido el desempleo, la pobreza, conflictos familiares, la supervivencia y sus códigos culturales (la violencia como signo de masculinidad y el robo como trabajo), el urbanismo, la sociedad consumista, la migración interna y el desarraigo consecuente hacen más vulnerable a un determinado grupo de la sociedad.

Estos “carenciados, violentos, de mal comportamiento, desobedientes, sin límites, dóciles, pobrecitos a la defensiva” ¿Habría otro modo de pensarlos? La representación de las víctimas, armada sobre patrones homogéneos, nos impide interpretar la singularidad de las prácticas del otro y en consecuencia nos resta posibilidades de intervenir, de hacer algo inédito con lo que tenemos ante nosotros, algo que nos aleje de los lugares de pura impotencia o de la mera denuncia.

Como cualquier práctica discursiva más o menos organizada, una investigación produce sus enunciados sometiéndolos a una lógica de construcción: selecciona, clasifica, ordena, interpreta, organiza según algunos principios para otorgarles una coherencia adecuada. Sin embargo, en el transcurso de nuestra investigación han sucedido cosas. Ha habido encuentros, desencuentros, borradores, apuntes, errores, entusiasmos, desilusiones, desorientaciones, descubrimientos, desvíos. En primer lugar, la dificultad de conseguir datos y una vez logrados, sistematizarlos para poder así modelizarlos y observar si se verificaban o no los conceptos previos. En segundo lugar, con los resultados del modelo, analizar los significados de cada una de las variables relevantes.

En síntesis, la política “Servicio de Protección de Derechos” es buena y bien intencionada, pero sirve para un cierto nivel de pobreza. Es decir, para aquellos que siendo pobres, tienen un nivel cultural que les permite valorar la educación y reconocer los riesgos que afectan al niño con supervivencia en calle. En cambio, las familias históricas (tres generaciones en calle), familias expulsivas o violentas, necesitan un cambio cultural, porque el incentivo de \$100 no es suficiente para modificar su esquema mental, su estado de agresión y sus conductas de maltrato.

La situación actual acerca del sufrimiento que padecen esos sujetos por la imposibilidad de quebrar la sentencia de un destino inmutable, y por su dificultad de acceder a una diferente dimensión temporal, espacial y afectiva que les permita liberarse del mecanismo de compulsión a la repetición de perpetuar ese círculo vicioso.

En cuanto a la equidad, el programa aplica equidad horizontal, en tanto dio trato igualitario a personas en condiciones similares. Como sugerencia de política debería continuarse con el mismo Plan aplicando un Programa Anexo que sustente la equidad vertical. Una alternativa podría ser una política orientada a mayor contención, que les brinde talleres ocupacionales (tornería, costura, carpintería, mecánica, etc.), para permitir recuperar la dignidad del trabajo, que los haga sentir útiles y capaces de crear y recrear sus propios medios de subsistencia.

K. Bibliografía

- BAKER, J. L. (2000), "Evaluación de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales." Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2000), "Poor People in a Rich Country. A Poverty Report for Argentina." Report N° 19992-AR.
- BERTRANOU, Fabio (2001), "¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza." Mendoza. Argentina.
- BERTRANOU, E. y BONARI B. (2003), "El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas." Fundación Arcor. Argentina.
- BID (1999), Progreso Económico y Social 1998-1999, Washington D.C.
- CALDERÓN, M.;PERLBACH, I y ROURA, E. "Estimación Del Sesgo De Selección para El Mercado Laboral De Córdoba, Mendoza y Rosario" Congreso Latinoamericano de Sociedades de Estadística", Mendoza, Julio de 1999.
- CEPAL (1999), "Panorama Social de América Latina 1998." Santiago de Chile.
- CUELLO, Raúl, "Política económica y exclusión social." Ediciones Macchi, Primera Ed., 1998.
- FEIJOÓ, María del Carmen, "Nuevo país, nueva pobreza." Fondo de Cultura Económica, Segunda Ed., 2003.
- FRANCO, R. (1990), "La Focalización como Criterio para Aumentar la Eficiencia de la Política Social." En: Seminario sobre Descentralización Fiscal y Banco de Proyectos. ILPES. Santiago de Chile.
- GASPARINI, L. y SOSA ESCUDERO, W. (1998), "Bienestar y Distribución del Ingreso en la Argentina," 1980-1998, Mimeo, Universidad Nacional La Plata.
- GASPARINI, L. (1999), "Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y de la Política Tributaria en la Argentina." En: La Distribución del Ingreso en la Argentina. FIEL. Buenos Aires
- GASPARINI, L. (2000), "El Impacto Distributivo del Gasto Público en Sectores Sociales en la Provincia de Buenos Aires." Cuadernos de Economía N° 50. Ministerio de Economía. La Plata.
- GREENE, W., Econometric Analysis, (Macmillan Publishing Company, New York, 1997).
- GUJARATI, Damodar, Econometría, 4ª Edición, (McGraw-Hill, Buenos Aires, 1992).
- GUJARATI, Damodar, Econometría, 2ª Edición, (McGraw-Hill, México, 2003).
- LLORENS, Manuel, "Niños con experiencia de vida en calle." Paidós, Segunda Ed., 2004.
- RUPCIC, A. (1998), "Evolución de la Pobreza, Crecimiento y Distribución del Ingreso." Mendoza 1991-1997, Trabajo de Tesis, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- VARGAS DE FLOOD, María Cristina, "El gasto público social y su impacto redistributivo." 1994.
- WOOLDRIDGE, J. "Econometric Análisis of Cross Section and Panel Data", 1ª Edición, (Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2002).