



MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA

Tesis

# Capital humano como factor de desarrollo

---

Autor: Mario Emmanuel Iparraguirre

Tutor: Martín Santamaría

Buenos Aires, Junio 2015

## Contenido

Contenido .....	1
Índice de cuadros .....	2
Índice de gráficos.....	2
Resumen .....	3
Abstract.....	3
1 Introducción.....	4
2 Capital humano y desarrollo.....	6
2.1 La teoría del capital humano .....	6
2.1.1 Generalidades .....	6
2.1.2 El capital humano en la historia del pensamiento económico.....	9
2.1.3 El valor de las personas .....	14
2.2 Tópicos de Desarrollo Económico .....	17
2.2.1 Naturaleza de la problemática .....	17
2.2.2 Evolución y Teorías del Desarrollo Económico.....	20
2.3 Áreas de acción para políticas de desarrollo .....	25
2.3.1 Emprendimiento productivo.....	25
2.3.2 Desarrollo local y regional .....	28
2.3.3 Finanzas públicas.....	30
2.3.4 Infraestructura.....	33
2.3.5 Seguridad.....	35
3 Evidencia empírica .....	38
3.1 El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.....	38
3.1.1 Efectos sobre pobreza e indigencia .....	40
3.1.2 Efectos sobre salud y educación.....	45
3.1.3 AUH: una evaluación cuasi experimental .....	54
4 Conclusión.....	58
Anexos.....	60
I Valorización del capital humano más allá del Estado.....	60
II Escuelas del desarrollo económico .....	63
III AUH: Indicadores de pobreza e indigencia.....	66
IV AUH: Evaluación cuasi experimental .....	69
Referencias bibliográficas .....	70

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Personas en situación de pobreza .....	17
Cuadro 2: Tipos de gasto público con impacto redistributivo.....	32
Cuadro 3: Costos contables de la delincuencia .....	36
Cuadro 4: Intervenciones para prevenir el crimen a tiempo, por etapas de vida.....	37
Cuadro 5: Impacto de la AUH sobre la pobreza, total país .....	43
Cuadro 6: Impacto de la AUH sobre la indigencia, total país .....	44
Cuadro 7: Hogares con niños y adolescentes con riesgo alimentario .....	46
Cuadro 8: Evolución de indicadores sobre educación en Argentina (2006-2012).....	49
Cuadro A.1: Pruebas T de diferencias de proporciones de los factores considerados en el modelo logit para el cálculo del índice de propensión entre el grupo de tratamiento (AUH) y el grupo de control.....	69

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Comparación histórica de indicadores socio-laborales clave (1974 vs 2009) ....	40
Gráfico 2: Impacto de la AUH sobre la pobreza, total país.....	43
Gráfico 3: Impacto de la AUH sobre la indigencia, total país.....	44
Gráfico 4: Hogares con niños y adolescentes con riesgo alimentario .....	47
Gráfico 5: Evolución de indicadores sobre educación en Argentina (2006-2012).....	50
Gráfico 6: Tasas de promoción, repitencia y abandono: evolución durante 2006-2012 .....	52
Gráfico 7: Reducción del riesgo de estar por debajo de una/dos CBA per cápita y de sufrir inseguridad alimentaria por grupos, en porcentaje de niños de 0 a 17 años.....	56
Gráfico 8: No asistencia a la escuela y realización de trabajo económico por grupo de estudio e impacto de la AUH, en porcentaje de niños de 5 a 17 años .....	57

## Resumen

*Se define al capital humano como el conjunto del conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo desarrollada a través de su experiencia con el paso del tiempo. Se refiere a aquellos componentes que aumentan la eficacia del factor humano dentro de la producción.*

*La inversión en capital humano es esencial para el crecimiento y el desarrollo económico de un país. Esta tesis tiene como objetivo analizar tal contribución y su repercusión en el bienestar de las sociedades. La hipótesis de la investigación es que el perfeccionamiento del capital humano conduce a un mayor desarrollo de las economías en el tiempo. Se deja en evidencia que los factores “estrictamente económicos” no son los únicos que intervienen en el proceso de desarrollo, pues el concepto trasciende el ámbito de la economía y tiene claras connotaciones sociales y políticas. Finalmente, se concluye que el desarrollo es un proceso que abarca crecimiento económico y una modernización económico-social, consistente en el cambio estructural de la economía y de las instituciones vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano.*

## Abstract

*Human capital is defined as the set of people’s knowledge and skills, their health and the quality of their job’s habits, developed through their experience along time. It is referred to those components which improve the human factor effectiveness in the production process.*

*Investment in human capital is essential for the economic growth and development of a country. The aim of this thesis is to analyze that contribution and its effects on social welfare. The hypothesis of this investigation states that progress in human capital leads to a better development of the economies along time. Evidence indicates that “strictly economic” factors are not the only ones involved in the development process, as the concept goes beyond the field of economics, having clear social and political connotations. Finally, the conclusion argues that development is a process which involves economic growth and socio-economic modernization consisting of structural change in economy and in the existing institutions in a society, whose last result is a higher human development.*

# 1 Introducción

¿Por qué las economías crecen y se desarrollan? Los economistas clásicos, influenciados por Adam Smith, creían que la respuesta descansaba en la “mano invisible”, pues en un mercado libre, los individuos actuando en pos de su propio interés utilizaban factores productivos, bienes y servicios de tal manera que les proporcionaran la mejor rentabilidad posible, llevándolos a su uso más productivo. Pero, a partir de la década de 1950, economistas como Robert Solow aparecieron con soluciones más refinadas respecto de la cuestión del crecimiento, explicando relaciones entre factores que lo estimulan (por ejemplo, trabajo y capital físico) a través de modelos, los cuales desde la década de 1960 comienzan a incorporar un elemento clave de todo el rompecabezas de crecimiento: el capital humano (Solow, 1956; 1957; 1962; 1963). Uno de los principales exponentes de la idea del capital humano fue Theodore Schultz, quien en un trabajo del año 1961<sup>1</sup> observó que los individuos constituyen una parte importante de la riqueza de las naciones, señalando en particular que ellos invierten en sí mismos para perfeccionarse y mejorar sus ingresos personales. Más específicamente, luego, Gary Becker (1964)<sup>2</sup> sostuvo que el capital humano juega un papel importante en el estudio del desarrollo, de la distribución del ingreso y de la rotación laboral, entre otros, al considerar que la inversión en las personas promete un mejor futuro y es una de las maneras de disminuir la pobreza. En conclusión, la calidad del capital humano (fundamentalmente en función de niveles de educación, valoración de la experiencia y estándares de salud, entre otros) está íntimamente relacionada con el crecimiento y el desarrollo económicos. Una economía moderna no puede crecer y desarrollarse sin una fuerza de trabajo educada y cuidada (Keeley, 2007)<sup>3</sup>.

El objetivo de esta investigación es analizar la conexión existente entre el capital humano de las sociedades y su desarrollo económico. Como hipótesis de la misma se postula que el perfeccionamiento del capital humano conduce a un mayor desarrollo en el tiempo, lo cual depende en cierta medida del grado de innovación que se logre desplegar en

---

<sup>1</sup> Schultz, T. (1961). *Investment in Human Capital*.

<sup>2</sup> Becker, G. (1964). *Human Capital*.

<sup>3</sup> Keeley, B. (2007). *Human Capital. How what you know shapes your life*.

el país y de la calidad de los trabajadores, con todo lo que ello implica (educación, cultura, asimilación de los avances tecnológicos, experiencia, salud, calificación, etc.).

Se contrastará la hipótesis de este trabajo en base a información recopilada de la implementación de un programa de protección social dirigido a la población infantil en situación de vulnerabilidad en Argentina (la Asignación Universal por Hijo), con el objetivo de promover la salud y la educación de esos niños y adolescentes. En este sentido, se espera que la política ejecutada reduzca la indigencia y la pobreza, a la vez que logre mayor seguridad alimentaria y niveles educativos, teniendo un efecto de inclusión. Previamente, se introducirán algunos conceptos que giran en torno al capital humano y el desarrollo económico, a modo de marco teórico.

El esquema de exposición de la tesis es el siguiente. Luego de esta introducción, se presentará un marco conceptual acerca de las principales cuestiones de la teoría del capital humano (definiciones y componentes, teóricos representativos, “valor económico” de las personas, entre otros) y acerca de algunos tópicos de desarrollo económico (problemática, evolución de las teorías y una visión moderna que da relevancia a la institucionalidad). También se propondrán ciertas áreas de acción para la aplicación de políticas de desarrollo económico, focalizadas en la promoción del capital humano (estímulo a emprendedores productivos, desarrollo local en función de migraciones de capital humano y de la institucionalidad, tamaño del presupuesto y gasto social, mejoras en la cantidad y calidad de la infraestructura, prevención del crimen). En la tercer parte se presentará el análisis empírico, donde se evaluará el impacto de la Asignación Universal por Hijo implementada en Argentina, respecto de los niveles de pobreza, indigencia, educación y salud. Finalmente, en la cuarta parte, se expondrán las conclusiones de este trabajo de investigación en función de la hipótesis planteada.

## 2 Capital humano y desarrollo

### 2.1 La teoría del capital humano

#### 2.1.1 Generalidades

El desarrollo de la teoría del capital humano se inicia reconociendo que, para la explicación de ciertos fenómenos (como por ejemplo, el crecimiento del ingreso nacional), es necesario incluir, más allá de los factores trabajo y capital, uno tercero que considera el conjunto de habilidades y capacidades de los trabajadores (Ramírez Ospina, 2007)<sup>4</sup>.

El capital humano ha sido definido como el conjunto del conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo desarrollada a través de su experiencia con el paso del tiempo (Becker, 1992)<sup>5</sup>; es el aprovechamiento al máximo del aporte humano, que como activo intangible se le asigna un valor y se considera como parte del capital. Pero el progreso tecnológico sostenido y la necesidad de potenciar la innovación, han resaltado la necesaria inversión en dar conocimientos, formación e información a las personas para que esto se devuelva a su vez en más innovación. Autores como S. Fischer, R. Dornbusch, y R. Schmalensee, señalan que el capital humano se desarrolla para explicar la relación de la educación y experiencia con la remuneración, y sostienen que se trata del valor de la renta potencial que poseen los individuos, que incluye la capacidad y el talento innatos, así como la educación y las calificaciones adquiridas (Alhama Belamaric, 2001)<sup>6</sup>.

Según Amartya Sen (1998)<sup>7</sup>, *“la significativa transformación que ha ocurrido en los últimos años de dar un mayor reconocimiento al papel del capital humano, ayuda a entender la pertinencia de la perspectiva de las capacidades”*. Si una persona llega a ser más productiva mediante una mejor educación, una mejor salud, un mejor entorno, etc., no

---

<sup>4</sup> Ramírez Ospina, D. E. (2007). *Capital humano como factor de crecimiento económico*.

<sup>5</sup> Becker, G. (1992). *Gobierno, capital humano y crecimiento económico*.

<sup>6</sup> Alhama Belamaric, R. (2001). *Capital humano. Concepto e instrumentación*.

<sup>7</sup> Sen, A. (1998). *Capital humano y capacidad humana*, pág. 70.

es absurdo esperar que también pueda dirigir mejor su propia vida y hacerlo con más libertad. La introducción de la idea de capacidades humanas estrechamente ligada al concepto de capital humano abre la ventana de manera más clara a la necesidad de un desarrollo económico sostenido para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Cada persona cuenta con una dotación inicial de capital humano compuesto por aquellas capacidades productivas que no pueden ser adquiridas (habilidades naturales), pero que puede ir perfeccionándolas gracias a la inversión en capital humano (como por ejemplo, la educación o la experiencia laboral), cuyo efecto deriva en un flujo que incrementa la dotación inicial (Pons Blasco, 2004)<sup>8</sup>. Theodore Schultz, en su citada obra de 1961, explica que el proceso de adquisición de habilidades y conocimientos por medio de la educación debe verse como una forma de inversión la cual no sólo incrementa la productividad individual, sino que, al hacerlo, sienta la base técnica del tipo de fuerza necesaria para un rápido crecimiento económico. La expansión del sistema educativo y el contenido de la enseñanza son de indiscutible utilidad para crear valores y capacidades indispensables en las funciones modernas. Pero también es de suma importancia el capital humano adquirido a través de la experiencia, el cual se aprende en el lugar de trabajo y en el día a día, diferenciándose del desarrollado en el sistema educativo mediante niveles de escolaridad. Ambas contribuciones (educación y experiencia) son importantes, sin embargo la experiencia es una característica con la cual se eleva el desempeño laboral y la probabilidad de conseguir empleos (EAFIT, 2007)<sup>9</sup>.

***Capital humano desde la educación.*** La teoría del capital humano basó en la educación uno de los puntos importantes que explican el crecimiento y desarrollo de las personas a medida que aumentan los salarios y la calidad de vida de los países, siendo promotora del desarrollo tecnológico, de la productividad y de la disminución de la pobreza. La educación es una inversión que da cuenta de gran parte de las mejoras en la calidad de la población (Schultz, 1985)<sup>10</sup>; en este sentido, las personas necesitan capacitarse para mejorar su entorno productivo.

---

<sup>8</sup> Pons Blasco, M. A. (2004). *Determinación salarial: educación y habilidad.*

<sup>9</sup> Universidad EAFIT (2007). *Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral.*

<sup>10</sup> Schultz, T. (1985). *Investing in People: The Economics of Populations Quality.*



Según un informe elaborado por el Banco Mundial, en la mayoría de los países, quienes tienen mejor educación y conocimientos especializados ganan más en términos de ingresos. La gente educada y especializada suele estar en condiciones de producir más o de generar una producción más valiosa en el mercado; los empleadores generalmente lo reconocen así al pagarles salarios más altos. La riqueza del capital humano y su ritmo de aumento son cruciales para el nivel y la velocidad del desarrollo económico de un país, fundamentalmente porque es el principal factor determinante de la capacidad de una economía para producir y adoptar innovaciones tecnológicas (World Bank, 2000)<sup>11</sup>.

**Capital humano desde la experiencia.** Las habilidades específicas del trabajo conducen a los empleados a una productividad más elevada, constituyendo parte del capital humano del hombre (EAFIT, 2007)<sup>12</sup>. El conocimiento adquirido empíricamente a lo largo de los años proporciona mayor seguridad en la realización del trabajo, logrando mayor productividad. En general, el factor experiencia es importante por dos motivos: 1) dentro del marco empresarial, es muy valorada la “carrera técnica”, lo cual permite abrir puertas más allá a los individuos, independientemente de la formación que tengan; 2) a nivel productivo, los empleados que tienen mejor uso de las distintas herramientas (ya sean maquinarias o software, por ejemplo) y produzcan más bienes/servicios en menos tiempo, son decisivos para el desarrollo de una firma, de una industria y de una economía.

Theodore Schultz (1985)<sup>13</sup> ha señalado cinco factores que contribuyen a mejorar el capital humano. Ellos son: 1) equipos y servicios de salud, para mejorar la expectativa de vida, la fuerza, la resistencia, el vigor y la vitalidad de una sociedad; 2) educación formal organizada en el nivel elemental, secundario y superior; 3) formación en el puesto de trabajo; 4) programas de estudio para adultos no organizados por empresas; y 5) emigración de individuos y familias por cambios en las oportunidades laborales.

Para Schultz, la adquisición de los elementos educativos que permiten, luego, el aprendizaje complejo en grados crecientes es el punto de partida de un proceso de

---

<sup>11</sup> World Bank (2000). *Más allá del crecimiento económico*.

<sup>12</sup> Op. Cit.

<sup>13</sup> Op. Cit.

acumulación de capital humano, donde la sofisticación de los conocimientos y destrezas necesarios evolucionan de acuerdo con los progresos tecnológicos. En este sentido, la política económica debe concebir al capital humano como un activo que contribuye al crecimiento y perfecciona la mano de obra, creando las condiciones necesarias para que las personas lleven a cabo su capacidad de emprender (Ramírez Ospina, 2007)<sup>14</sup>.

En resumen, el capital humano es un recurso estratégico para los procesos de productividad empresarial, ya que crea capital económico en las firmas y, a la vez, favorece la dinámica de desarrollo integral de una economía. Esto pone en evidencia la necesidad del Estado de diseñar políticas educativas, formativas y preventivas que potencien el conocimiento y la integridad de los ciudadanos para lograr cohesión social y desarrollo económico sostenible, y así, una inserción ventajosa en la economía nacional y mundial.

## 2.1.2 El capital humano en la historia del pensamiento económico

Diferentes referentes teóricos han dado relevancia a la educación de las personas para el desarrollo individual y social. Desde Adam Smith hasta la actualidad, la inversión en educación ha sido considerada un componente fundamental para desplegar habilidades y capacidades de los individuos, contribuyendo al desarrollo económico de un país.

En su libro “*Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*” del año 1776, Adam Smith resalta la importancia de la calificación del factor trabajo para la economía ilustrándola con algunos ejemplos: en un momento se refiere a la disparidad de caracteres entre un filósofo y un mozo de cuerda debido a las diferencias en sus hábitos, costumbres y educación; también compara a un hombre educado a expensas de mucho trabajo y tiempo con una costosa máquina, elevando la educación y la formación para el trabajo a la categoría de capital, el cual debe recibir una renta mayor en la medida que las capacidades superiores contribuyan a un mejor producto (Smith, 1776)<sup>15</sup>. La productividad del trabajo es efecto, en primer lugar, de la división del trabajo. Y los

---

<sup>14</sup> Op. Cit.

<sup>15</sup> Smith, A. (1776). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

efectos de ésta sobre el aumento de la producción se deben, a su vez, a tres circunstancias: la mayor destreza de los trabajadores, el ahorro de tiempo y la invención de nuevas máquinas. Es decir, la división del trabajo tiene dos efectos sobre la “formación” de los trabajadores: una mayor destreza y una mejora de la técnica.

Robert Malthus hace énfasis en la importancia de la educación como elemento esencial en la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida:

*“Hemos prodigado enormes sumas de dinero en socorrer a los pobres, los cuales [...] han tendido siempre a agravar su miseria. Pero [...] no nos hemos ocupado de educarlos y de inculcarles aquellas importantes verdades políticas que les tocan más de cerca, que forman quizá el único medio de que disponemos para elevar su situación y para hacer de ellos hombres más felices...”*. (Malthus, 1806)<sup>16</sup>.

Nassau William Senior fue un economista clásico que demostró gran preocupación por la educación. Percibe claramente su influencia en las motivaciones económicas, como por ejemplo, en el ahorro y en la acumulación de capital:

*“Los pueblos salvajes no son capaces de preparar su futuro lejano. Son como los niños, imprevisores. El ahorro implica un claro sentido de previsión. La percepción del valor de los bienes y de las necesidades futuras es débil cuando falta la educación. La fuerza del principio de acumulación y la formación del capital está en proporción a la difusión de los hábitos de reflexión y autocontrol”*<sup>17</sup>.

A su vez, Senior sostenía que la educación podía constituir también una barrera al aumento de población, pues *“la ignorancia de los padres permite el trabajo de niños pequeños, lo que contribuye al aumento de población... La falta de educación contrapone los intereses de los padres y de los hijos”*<sup>18</sup>. Además, sostenía que la educación aumenta conjuntamente las necesidades y la productividad, colaborando también a la disminución de la población. Por todo ello, Senior defendía la educación obligatoria.

---

<sup>16</sup> Malthus, R. (1798). *Ensayo sobre el principio de la población*.

<sup>17</sup> Senior, W. Citado en García de Diego, L. (1969). *El papel de la educación como factor del desarrollo en el pensamiento económico*.

<sup>18</sup> Op. Cit.

Al estudiar la influencia de los distintos factores productivos en sus *“Principios de economía política”*, John Stuart Mill (1848) resalta la importancia de la cultura y la educación, y cómo la productividad del trabajo depende de la habilidad y el conocimiento:

*“La productividad del trabajo de un pueblo está limitada por su conocimiento de las artes de la vida. [...] Cualquier mejora en la aplicación de los objetos o poderes de la naturaleza a los usos industriales permite aumentar la producción con la misma cantidad e intensidad de trabajo”*<sup>19</sup>.

En sus *“Principios de economía”* (1890), Alfred Marshall estudia la importancia de la educación, destacando sus efectos indirectos:

*“Es verdad que muchas clases de trabajo pueden hacerse tan eficientemente por un trabajador con educación que por otro no educado [...] Pero una buena educación proporciona grandes beneficios indirectos incluso al trabajador ordinario. Estimula su actividad mental y el hábito de saber; le hace más inteligente, más rápido, más digno de confianza en el trabajo; eleva el tono de su vida tanto en el trabajo como fuera de él; constituye, así, un medio importante en la producción de la riqueza material...”*<sup>20</sup>.

Marshall también distingue el efecto alentador de la educación en la lucha contra la pobreza. Se da cuenta de que es probable que el porcentaje de niños de la clase trabajadora (quienes frecuentemente abandonan la escuela) no sea tan grande como el de quienes han alcanzado una mayor posición social, y que por eso más de la mitad de los mejores genios naturales pertenecen al alto estrato. Además, sostiene que los rendimientos de los gastos educativos no pueden medirse sólo por sus frutos directos: *“El valor económico de un gran genio industrial es suficiente para cubrir gastos de la educación de toda una ciudad”*<sup>21</sup>.

Con la caída de la bolsa de New York en 1930, John M. Keynes cuestionó la corriente clásica, y con sus pensamientos influyó en las economías y decisiones de los gobiernos. Por ese entonces, el concepto de capital humano se fue constituyendo en la teoría económica, particularmente en la keynesiana, ya que en Estados Unidos y en muchos

<sup>19</sup> Mill, J. S. citado en García de Diego, L. (1969).

<sup>20</sup> Marshall, A. citado en García de Diego, L. (1969).

<sup>21</sup> Marshall, A. citado en García de Diego, L. (1969).

países europeos las repercusiones de la crisis del '29 y los efectos de las Guerras Mundiales pusieron en primer plano al factor humano. Este interés desembocó en el surgimiento y desarrollo de la teoría del capital humano (EAFIT, 2007)<sup>22</sup>.

En 1956, Robert Solow comienza a considerar formas de inversión diferentes al crecimiento del capital físico y del trabajo, que trataban de revelar el crecimiento de la producción de los países. Determinó un componente "A" de progreso técnico que recogía todo aquello que explicara el crecimiento más allá de los factores de producción (capital físico y trabajo), donde el progreso de los conocimientos era su fuente principal. Así, se inicia la estructura teórica que da relevancia al ser humano como elemento fundamental en el desarrollo productivo de la industria y en el crecimiento económico (Solow, 1956)<sup>23</sup>.

Siguiendo la misma línea de Solow, Edward Denison estudió el crecimiento económico de Estados Unidos en el período 1929-1957 concluyendo que el aumento de la educación elevó la calidad de la fuerza de trabajo (Denison, 1962)<sup>24</sup>. Señala que el crecimiento económico proviene principalmente de un incremento de la fuerza de trabajo, de más educación, de más capital y del avance de los conocimientos.

Si bien la educación ha sido mencionada a lo largo de la historia, sólo se conformó dentro del análisis económico con los teóricos del capital humano en la década de 1960. A partir de esa fecha se han desarrollado estudios empíricos acerca de la tasa de retorno de la educación, el análisis de gasto en educación, el financiamiento y la vinculación de la educación con el sector productivo, entre otros factores que generan impacto en el crecimiento económico y en el bienestar.

Theodore Schultz desarrolló en 1961 la Teoría del Capital Humano e hizo énfasis en la educación como una inversión, donde el acceso a la instrucción y a la salud era determinado por los diferentes ingresos. Según él, los adelantos en conocimientos y el mejoramiento de la calidad de la población son factores determinantes para su bienestar. Es por esto que se deben buscar la adquisición de habilidades por medio de la escolarización e inversión sanitaria, en especial de las personas con bajos ingresos. En su

---

<sup>22</sup> Op. Cit.

<sup>23</sup> Solow, R. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*.

<sup>24</sup> Denison, E. (1962). *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*

libro *“Investing in people: The economics of population quality”*, Schultz hace énfasis en la economía de la pobreza, donde la clave para contribuir al bienestar humano es invertir en la calidad de la población, ya que determina, en gran parte, las perspectivas futuras de la humanidad. Ante la realidad de la pobreza del mundo, donde los necesitados ganan mal por su trabajo y gastan gran parte de sus magros ingresos en comida, plantea que los factores decisivos para el bienestar son el mejoramiento de la calidad de la población y los adelantos en el conocimiento (Schultz, 1985)<sup>25</sup>.

Gary Becker define el capital humano como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos (Becker, 1964)<sup>26</sup>. Sostiene que el individuo incurre en gastos de educación al mismo tiempo que en un costo de oportunidad por permanecer fuera de la población económicamente activa y no recibir una renta. Sin embargo, en el futuro su formación le otorgará la posibilidad de obtener unos salarios más elevados.

Para Becker, el capital humano juega un papel importante en el estudio del desarrollo, de la distribución de la renta y de la rotación del trabajo. Considera que en las economías avanzadas, los sueldos y salarios que se pagan por los trabajos que requieren el uso de la fuerza bruta son muy pequeños en proporción a los que se pagan por aquellos que requieren de inversión en seres humanos para poder ser desarrollados (Ramírez Ospina, 2007)<sup>27</sup>. A diferencia de Solow y Denison, que sólo veían la educación como una explicación posible del crecimiento económico, Schultz y Becker consolidan la Teoría del Capital Humano, y ven en la inversión en las personas un mejor futuro y una de las formas de disminuir la pobreza.

Desde sus inicios en la investigación de capital humano en 1958, Jacob Mincer manifestó un marcado interés por el efecto que ejerce la capacitación o el aprendizaje en el trabajo en el aumento de los ingresos. Analiza los determinantes salariales desde el comportamiento de los individuos en sus decisiones de educación y considerando los riesgos asociados a las oportunidades que en cada caso se plantean (Iglesias Garrido,

---

<sup>25</sup> Op. Cit.

<sup>26</sup> Op. Cit.

<sup>27</sup> Op. Cit.

2005)<sup>28</sup>. Mincer realizó un modelo basado en la racionalidad económica del sujeto en el mercado laboral, que proveía un análisis de cómo la capacitación en el trabajo es causa de un aumento de los salarios y en qué medida contribuye a agrandar la brecha de desigualdad en los ingresos. Encontró que existe una diferencia importante en el aumento de ingresos según la edad y la experiencia laboral de las personas, y demostró una correlación positiva entre los niveles de escolaridad más altos y los mayores ingresos (EAFIT, 2007)<sup>29</sup>.

Por último, en la década de 1990 Robert Lucas y Paul Romer enriquecen la Teoría del Capital Humano. Según Lucas, la acumulación de capital humano refuerza la productividad del capital físico y conduce la economía a un crecimiento sostenido. El conocimiento es un recurso que se derrama al interior y al exterior de las organizaciones, potenciando la acumulación de capital y la producción. Romer, por su parte, sostiene que el crecimiento no sólo depende de la tecnología, sino también de las preferencias del consumidor. Esto deriva en la asignación de capital humano a la investigación y desarrollo (I+D). Un incremento permanente en las existencias de capital humano en la población conduce a la creación de nuevos diseños y un aumento de I+D, por lo que vuelve a generar un círculo virtuoso que impulsa la tasa de innovación. A raíz de estas contribuciones, la teoría del crecimiento económico se focaliza en modelos donde el crecimiento surge de forma endógena. Se trata de la incorporación explícita del capital humano o la generación de nuevas tecnologías al modelo, de manera que la economía pueda experimentar crecimiento sin acudir a un factor exógeno (Conesa y Garriaga, 2005)<sup>30</sup>.

### 2.1.3 El valor de las personas

El valor del conocimiento ha ido creciendo cada vez más y es fundamentalmente diferente de otras formas que toma el capital. A medida que va abundando, se expande más fácilmente y con menos costo, creando rendimientos lucrativos. Las actividades intensivas en información son cada vez más importantes para las economías nacionales y para los

---

<sup>28</sup> Iglesias Garrido, J. (2005). *Capital humano y señalización*.

<sup>29</sup> Op. Cit.

<sup>30</sup> Conesa, J. C. y Garriaga, C. (2005). *Teoría Económica del Capital y la Renta*.

negocios individuales. La “economía de la información” cambia actividades existentes y crea otras nuevas, derivando en la compra o el intercambio de conocimiento e información. Para que ello suceda, se necesita no sólo de modernas computadoras o conexiones, sino también de personas cuyas habilidades y conocimientos las hagan trabajar y transformen todo eso en crecimiento económico y desarrollo sostenido (Keeley, 2007)<sup>31</sup>.

Para entender por qué las economías crecen y se desarrollan, antes hay que analizar por qué la actividad económica sucede primero. Tradicionalmente, la mayoría de los economistas creían que se necesitaban tres factores productivos: tierra, trabajo y capital. Pero también se agrega un cuarto factor: la empresa o los “*animal spirits*” como lo denominó J. M. Keynes; es decir, la iniciativa o capacidad emprendedora.

Haciendo foco en el factor trabajo, originalmente los economistas tendían a ver a los trabajadores como una gran masa, la cual estaba dispuesta y era capaz de hacer trabajo físico, independientemente de lo que supieran o de las habilidades que tenían. Una excepción fue Adam Smith, como ya se mencionó anteriormente, y que luego, su pensamiento influenció al mundo entero. Él creía que las habilidades individuales de los trabajadores constituía una especie de “capital”, pero no fue hasta la década de 1960 que se comenzó a incorporar tales ideas entre los economistas.

El capital humano es la calidad de la fuerza de trabajo y un factor determinante en el crecimiento económico. Los países pueden tener niveles similares de educación pero mostrar grandes variaciones en sus sendas de crecimiento. También se pueden incluir otros factores como la demografía, la innovación tecnológica, la apertura al comercio y los sistemas político y legal de una nación (Keeley, 2007)<sup>32</sup>, pero es fundamental el nivel del capital humano, y que en última instancia se relaciona e influye en los demás elementos.

La educación crea una fuerza laboral capaz de tomar trabajos más complejos y mejor pagos. Al mismo tiempo, la existencia de tales empleos hace que valga la pena a los estudiantes permanecer en la escuela y formarse, pues las horas que no se están pagando por estar en el salón de clases serán trasladadas a un trabajo que los compense por ello. Los países con mayores niveles de educación son más ricos y, por lo tanto, poseen más dinero

---

<sup>31</sup> Op. Cit.

<sup>32</sup> Op. Cit.



para invertir en más y mejor educación. La evidencia histórica de sociedades como Alemania o Estados Unidos indica que el advenimiento de la educación en masa hacia fines del siglo XIX precedió el gran crecimiento económico de escala. Y más recientemente, los “tigres asiáticos” (Singapur y Corea, sobre todo) habían elevado los niveles de alfabetismo antes de embarcarse en el crecimiento furioso de los años 1980’s y 1990’s (Keeley, 2007)<sup>33</sup>.

¿Cuáles son los beneficios económicos del capital humano? Desde el punto de vista individual, tal recompensa tiene que medirse contra el costo de adquisición del capital humano (costo de oportunidad por formarse y no trabajar, costo de tarifas escolares y universitarias, costo de materiales, etc.). A mayor nivel de educación, mejor desempeño laboral y remuneraciones más altas. Y esa recompensa representa la productividad, el valor económico de lo producido por un trabajador. Una mayor productividad funciona como combustible para el crecimiento económico, del cual se derivan los beneficios de incrementar el capital humano.

También existen otros beneficios que surgen de una mejor educación. Por ejemplo, quienes están más educados son más propensos a realizar tareas comunitarias o de voluntariado (colaborando a fomentar el capital humano en personas más necesitadas)<sup>34</sup>; también suelen ser más saludables (mejorando sus hábitos alimentarios, reduciendo vicios, practicando ejercicio físico, etc.). Estos rendimientos no económicos de la educación constituyen efectos tan importantes como el impacto en las ganancias del mercado y en el crecimiento económico.

En definitiva, existe un rol mayúsculo para la política social en dar las oportunidades de extender educación, cultura y cuidados de la salud a niños sumidos en la pobreza o poco instruidos. Pero no es un problema sencillo pues detrás yace la estructura familiar, con la cual también se debe trabajar para que este tipo de intervenciones sean efectivas. Esto implica que los gobiernos deben estar dispuestos a gastar más dinero pero de mejor manera. En la Sección 2.3 se aborda este tema en profundidad.

---

<sup>33</sup> Op. Cit.

<sup>34</sup> En el Anexo I se profundiza sobre la importancia de este tema.

## 2.2 Tópicos de Desarrollo Económico

### 2.2.1 Naturaleza de la problemática

Básicamente, los problemas del subdesarrollo se identifican con la pobreza y sus efectos. Alrededor del 15% de la población mundial (1,01 billón de personas) vive en condiciones de extrema pobreza, es decir, con menos de U\$S 1,25 por día de acuerdo al criterio establecido por el Banco Mundial (2015)<sup>35</sup> y según se detalla en el Cuadro 1.

CUADRO 1  
Personas en situación de pobreza  
Datos al año 2011, considerando U\$S 1,25 por día PPP 2005.

Región	Porcentaje Head Count	Cantidad de pobres (millones)
África Subsahariana	46,8%	415,4
Sudeste Asiático	24,5%	399,0
Este Asiático y Pacífico	7,9%	160,8
América Latina y el Caribe	4,6%	27,6
Medio Oriente y Norte de África	1,7%	5,6
Europa y Asia Central	0,5%	2,3
Mundo en Desarrollo	17,0%	1.010,7
<b>Total Mundo</b>	<b>14,5%</b>	<b>1.010,7</b>

Fuente: elaboración propia en base a World Bank (2015).

Muchas de las diferencias entre países ricos y pobres están determinadas por cuestiones económicas; las grandes diferencias de salud y educación entre el hemisferio Norte y el hemisferio Sur pueden explicarse por la falta de recursos de los países pobres para financiar sus sistemas sanitarios y educativos, pero hasta cierto punto. Se observa dentro de los mismos países pobres y a igualdad de ingresos per cápita, que se dan grandes diferencias en las variables educativas y sanitarias, en la extensión de la pobreza y en la desigualdad de la distribución de la renta (disparidades locales y regionales).

<sup>35</sup> World Bank (2015). *Policy Research Report 2014...*

Autores como A. Banerjee y E. Duflo (2005)<sup>36</sup>, R. Lucas (1999)<sup>37</sup>, P. Klenow y A. Rodríguez-Clare (1997)<sup>38</sup>, entre otros, atacan la predicción neoclásica estándar sobre la distribución óptima de recursos a nivel mundial de acuerdo a la ley de los rendimientos decrecientes, y demuestran que en la realidad existe heterogeneidad en las tasas de retorno a un mismo factor en una economía. En el caso de los países pobres, coexisten tasas muy altas de retorno al capital físico con otras muy bajas, dentro de una misma economía. Respecto del capital humano, el retorno por un año más de educación en este tipo de países no es relevante y, además, existe heterogeneidad en intervenciones de salud que repercuten en la capacidad laboral. El producto del capital físico tanto como el del capital humano puede ser muy alto en algunas situaciones pero, definitivamente, no es uniforme. Finalmente, la evidencia que estos autores analizan sugiere que las tasas de inversión en capital físico y capital humano son bajas en las economías poco productivas o pobres.

El interés por los países en vías de desarrollo surge tras la Segunda Guerra Mundial, condicionado por el nuevo entorno geopolítico (descolonización) y las experiencias económicas de ese momento (planificación centralizada, Plan Marshall, planificación económica del Reino Unido durante la Guerra). Por entonces, el énfasis se ponía sobre el crecimiento económico creyendo que podía resolver todos los problemas de la pobreza y, a su vez, se lo entendía como la mera acumulación de trabajo y capital. El instrumento para promover el desarrollo económico consistía, básicamente, en la cooperación al desarrollo, cuyos ejes eran la cooperación técnica y las transferencias de capital, a imagen de lo ocurrido con el Plan Marshall en Europa. Pronto se comprobó que el crecimiento no bastaba y que otros elementos importantes se estaban omitiendo del análisis, como la equidad en la distribución de la renta, los factores institucionales y políticos o la necesidad de un cambio en las estructuras de las economías atrasadas (Escribano, 2004)<sup>39</sup>.

El siguiente paso fue considerar el proceso de desarrollo económico como un asunto de crecimiento y cambio estructural de las economías; es decir, la transición de una actividad económica basada en las actividades primarias a otras más productivas, como la

---

<sup>36</sup> Banerjee, A. y Duflo, E. (2005). *Growth theory through the lens of the development economics*.

<sup>37</sup> Lucas, R. (1999). *Why doesn't capital flow from rich to poor countries?*

<sup>38</sup> Klenow, P. y Rodríguez-Clare, A. (1997). *"The Neoclassical Revival in Growth Economies..."*

<sup>39</sup> Escribano, G. (2004). *Teorías del Desarrollo Económico*.

industria y los servicios. Pero se demostró que crecimiento e industrialización no eran incompatibles con grandes zonas de pobreza, y fue recién en las décadas de 1970 y 1980 que se comenzaron a incorporar en la idea de desarrollo económico la distribución de la renta y la satisfacción de necesidades básicas (con mayor fuerza hacia fines de los '80 debido a los malos resultados sociales de los procesos de estabilización macroeconómica y ajuste estructural emprendidos como respuesta a la crisis de la deuda externa padecida por varios países en desarrollo). Es así como se fue formando, poco a poco, la idea de desarrollo económico con desarrollo humano, fundamentalmente basada en la educación y la capitalización de la experiencia.

Los factores económicos no son los únicos que intervienen en el proceso de desarrollo, pues se trata de un fenómeno con claras connotaciones políticas y sociales. Robert Hall y Charles Jones (1999)<sup>40</sup> se preguntan por qué algunos países producen mucho más *output* por trabajador que otros, y plantean la hipótesis de que las diferencias en la acumulación de capital humano, productividad y producto por trabajador están fundamentalmente relacionadas con las diferencias en lo que denominan “infraestructura social” a lo largo de los países. Esta infraestructura social está compuesta por instituciones y políticas de gobierno que determinan el entorno económico en el que los individuos acumulan habilidades y las firmas acumulan capital para poder producir. Esto pone en evidencia la importancia de las instituciones, pues una infraestructura social favorable permite que los individuos capturen los beneficios sociales que se generan, suprimiendo las desviaciones de los agentes económicos en pos de la eficiencia y alentando la adopción de nuevas ideas y tecnologías. En este sentido, los autores señalan que los países más influenciados por los europeos (principalmente, los occidentales), tienen infraestructuras sociales que conducen a mayores niveles de producto por trabajador.

En los últimos años, el propio concepto de desarrollo se ha ampliado hasta introducir la dimensión individual, humana, trascendiendo incluso el concepto de desarrollo humano. El énfasis se desplaza hacia las personas teniendo en cuenta las capacidades del ser humano para decidir su propio destino, más allá de los indicadores de salud y educación de una economía. Las políticas asociadas son la participación, el *empowerment*

---

<sup>40</sup> Hall, R. y Jones, C. (1999). *Why do some countries produce so much more output per worker than others?*

(potenciamiento de las capacidades de decisión de las personas) y todo lo relacionado con una mayor libertad personal para elegir. También, el ámbito del desarrollo se desplaza de lo nacional a lo regional y lo local, considerando así como agentes del progreso a los miembros de la sociedad civil más que a los gobiernos u organismos. Igualmente, ganan impulso nuevos enfoques asociados con el medio ambiente, la generación de capacidades endógenas, la adaptación local a modelos extranjeros y las redes de relaciones sociales generadoras de confianza a nivel comunitario (Escribano, 2004)<sup>41</sup>.

En definitiva, el desarrollo es un proceso que abarca crecimiento económico pero también modernización económica y social, consistente en el cambio estructural de la economía y las instituciones vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y un incremento de la capacidad y la libertad de las personas. Estos temas se amplían en la sección 2.3 del presente trabajo.

## 2.2.2 Evolución y Teorías del Desarrollo Económico

Para los economistas clásicos, el desarrollo de la economía era consecuencia de la co-evolución de fuerzas económicas, tecnológicas e institucionales que se retroalimentan mutuamente en el tiempo dando por resultado aumentos en el tamaño del mercado, nuevas formas de división del trabajo, la creación de nuevas capacidades sociales de organización de la producción, la invención de nueva maquinaria y la acumulación de capital (Katz, 2008)<sup>42</sup>. Adam Smith resaltó el papel de la extensión del mercado para posibilitar la división del trabajo, que a su vez permite la especialización y el incremento de la productividad, luchando contra el proteccionismo y la excesiva reglamentación de la actividad económica que interfería en esa lógica. Con su concepto de la “mano invisible” explicaba que cada agente económico, al perseguir su propio interés, contribuía al interés general. Pero Smith también argumentó a favor de la cooperación social, la educación, la justicia, la paz, la autoestima y la libertad para las colonias, entre otros temas pocos reconocidos y continuados por sus sucesores (Libro V de “*La Riqueza de las Naciones*”).

---

<sup>41</sup> Op. Cit.

<sup>42</sup> Katz, J. (2008). *Una nueva visita a las teorías del desarrollo económico*.

La revolución marginalista y la lógica de la teoría neoclásica de los precios indujeron a los economistas a concentrarse en el desarrollo de un modelo estático de utilización óptima de recursos que trate a las instituciones de la sociedad, al cambio tecnológico y al crecimiento de la población como factores exógenos al sistema. La asignación de recursos se transformó en la preocupación principal por mucho tiempo. Así, la cuestión del crecimiento se ausentó de la agenda, retomándose con los trabajos de Solow y Swan en 1956, en el marco de una dinámica de equilibrio en la cual el proceso se describe a través de una ecuación diferencial que no deja margen para cambios de la estructura, fallas de mercado, incertidumbre o fallas de coordinación. La excepción fue Joseph Schumpeter (1883-1950), quien había insistido en el hecho de que la innovación constituye el motor del capitalismo y no la competencia de precios como la ve el modelo neoclásico, y de que el desarrollo es una cuestión de nuevas empresas, nuevos productos, nuevas formas de organización de los procesos productivos, y no de equilibrio competitivo. Schumpeter instala la idea de que existen fases de “creación” y de “destrucción” de capacidades sociales, instituciones y formas de organización de los procesos productivos, a la vez que la competencia actúa como “filtro” selectivo. No es la competencia neoclásica de precios, sino la innovación, lo que “destruye” el escenario de mercado preexistente.

La economía neoclásica y la economía marxista no utilizan teorías diferenciadas para explicar los problemas de los países subdesarrollados, sino que los analizan con las mismas herramientas que para los países industrializados. La economía del desarrollo, el estructuralismo y la teoría de la dependencia, en cambio, sostienen que las particularidades de los países pobres precisan de teorías diferenciadas. Sin embargo, estas últimas se alimentan de los conceptos neoclásicos y marxistas<sup>43</sup>.

La economía neoclásica y la economía del desarrollo se diferencian en su visión sobre el funcionamiento de los mercados: para los neoclásicos, los mercados en los países en desarrollo se desempeñan correctamente, mientras que para la economía del desarrollo, los mercados en los países pobres funcionan peor que en los países ricos. Pero por otro lado, estas dos corrientes consideran que el comercio y los flujos de capital y trabajo generan un beneficio mutuo para países ricos y países en desarrollo (total o condicionado),

---

<sup>43</sup> Los aspectos esenciales de cada una de estas tres corrientes se detallan en el Anexo II.

mientras que para el estructuralismo y la teoría de la dependencia los países ricos explotan a los pobres, perjudicándolos a través de las relaciones económicas internacionales.

La economía neoclásica, la economía del desarrollo y el estructuralismo se basan en una concepción similar del desarrollo, ya que para ellas este fenómeno significaba básicamente tres cosas: crecimiento económico, modernización económica (cambio estructural del aparato productivo) y modernización socio-política e institucional. Se diferencian en la concepción de la manera en que los recursos pueden reasignarse para generar crecimiento. La escuela neoclásica no consideraba la existencia de obstáculos tecnológicos ni institucionales, por lo que la reasignación de recursos estaba asegurada por el buen funcionamiento del mercado, dando lugar a un crecimiento económico sin mayores complicaciones. Del otro lado, la economía del desarrollo acepta la existencia de fallas del mercado que obstaculizaban dicha reasignación, por lo que el crecimiento económico precisaba de impulsos. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial y la postguerra, impregnado de ideas keynesianas, tales incentivos debían proceder del Estado. En el caso de la planificación centralizada, no quedaban dudas porque no existía un sector privado significativo. En el marco del estructuralismo, la intervención estatal tenía fuerte contenido proteccionista, necesario para impedir la explotación por parte de los países industrializados mediante el comercio. Finalmente, la teoría de la dependencia proponía en el extremo la desconexión total de los mercados internacionales.

La economía del desarrollo y el estructuralismo veían necesaria la construcción de una industria nacional que constituyera un sector moderno y productivo para sacar a los países pobres del subdesarrollo, tarea que debía estar en manos del Estado. Pero la realidad indicaba que era demasiada responsabilidad para las administraciones débiles, poco preparadas y poco controladas de esos países. También se hacía necesario cierto grado de proteccionismo, que terminó derivando en una estrategia sustitutiva de importaciones. Esa protección a la industria debía ser temporaria y adaptable a las circunstancias de cada economía, pero al momento de implementar este tipo de medidas, los países en desarrollo no las cumplieron. Ello trajo como resultado una obsesión industrialista que acabó con las actividades primarias y que desató una crisis agrícola. Sólo pudo resistir el sector agrario moderno dedicado a la exportación de productos competitivos. Al ser la industria pesada

intensiva en capital, y los sectores agricultor y de industria liviana intensivos en trabajo, se agravó el problema del desempleo. La única excepción a este desenlace la protagonizaron los países del Sudeste Asiático, los cuales aplicaron una política de sustitución de importaciones temporal y sujeta a estrictas condiciones, dando como resultado el denominado “milagro asiático”.

Durante las décadas de 1960 y 1970 tuvo lugar una importante expansión impulsada principalmente por los países occidentales y por Japón, generando un entorno positivo a los países en desarrollo. En el primer lustro de los '70, los precios de los *commodities* se dispararon, ilusionando a los países subdesarrollados con un incremento sostenido de sus ingresos a futuro. En tal contexto, estos países aceleraron el proceso de industrialización, perjudicando todavía más a la agricultura. Luego, los precios de las materias primas comenzaron a caer a la vez que se extendía la crisis del petróleo. Entonces, los países en desarrollo, con la mirada puesta aún en la industrialización, recurrieron al endeudamiento externo para financiar sus planes que derivó en la crisis de la deuda externa con la suba de tasas hacia finales de los '70 y el peso insostenible de la acumulación de obligaciones. Por consiguiente, también entraron en crisis la economía del desarrollo y el estructuralismo.

En la década de 1980 se impuso como paradigma la economía neoclásica, y con ella se instalaron los objetivos de estabilización y ajuste estructural. La estabilización consiste en mantener los equilibrios macroeconómicos, mientras que el ajuste estructural busca reducir las distorsiones de incentivos introducidas por la intervención estatal<sup>44</sup>. El decenio de los ochenta se considera perdido para el crecimiento y el desarrollo en el sentido de que la atención se concentró en el arreglo de la deuda, la estabilización, el ajuste, el cambio estructural, la liberalización, etc., a costa de todo lo que hasta entonces se había entendido como desarrollo. Este viraje se vinculó con el ascenso de la doctrina neoliberal, la cual defendía la posibilidad de deflacionar temporalmente, detener el crecimiento, disminuir el gasto público, reducir las inversiones en capital físico y humano, etc., al mismo tiempo que se acumulan fuerzas para un nuevo período de crecimiento y desarrollo que, se suponía,

---

<sup>44</sup> Las políticas de ajuste estructural, diseñadas para incrementar la competitividad y estimular la inversión mediante la reestructuración y apertura expeditada de las economías nacionales, tenían el propósito de reducir la pobreza mediante el fomento del crecimiento y desarrollo. Sin embargo, estas medidas han significado altos costos sociales, entre ellos, la destrucción de la capacidad productiva nacional (SAPRIN, 2002).



sería sostenible. Desde esta postura, el ajuste estructural constituía una necesidad ineludible, dada la naturaleza de las cosas (Singer, 1989)<sup>45</sup>.

En la década de los '90, el crecimiento anual medio por habitante apenas superó el del decenio de 1980, pero se mantuvo muy por debajo del de los años setenta. El crecimiento global también fue variable y en la mayoría de las regiones se produjeron ciclos de expansión y contracción. Excepto Asia Oriental, en la década de 1990 aumentó la cantidad de pobres, respecto de la de 1980. Por lo tanto, a pesar de la nueva desaceleración que se produjo en los países adelantados en el decenio de 1990, las diferencias de ingresos siguieron aumentando. Hubo una tendencia persistente a sobreestimar las perspectivas de crecimiento en las regiones que aplicaban los programas de ajuste y a subestimar los resultados en materia de crecimiento en las que no lo hacían. A las regiones en las que se aplicó el ajuste en la década de 1980 les resultó difícil revertir la drástica caída resultante de inversiones, que en algunos países había descendido por debajo de los niveles necesarios para reemplazar el capital depreciado. Esta situación se reprodujo en gran parte de América Latina y en África subsahariana. En cambio, los países de Asia oriental y meridional que se opusieron a esa tendencia en la década de 1980 pudieron mantener un ritmo rápido y razonablemente estable de acumulación de capital durante la mayor parte del decenio de 1990 (UNCTAD, 2005)<sup>46</sup>.

Las consecuencias sociales de los procesos de estabilización y ajuste fueron adversas: caída de la renta per cápita, empeoramiento de la distribución de la renta, descenso del gasto en servicios sociales per cápita, descenso de las tasas de escolarización y aumento de la pobreza. En algunos países africanos, la malnutrición estaba creciendo y la esperanza de vida disminuía; en América Latina, el ajuste tuvo efectos sociales igualmente perniciosos. Por ende, se deterioró el capital humano.

Ya a finales de los años 70, economistas como Hollis Chenery (1918-1994) empezaron a destacar la importancia de los aspectos humanos del desarrollo. Este primer enfoque "humanista" entendía que un aspecto fundamental del desarrollo era la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos: erradicar la pobreza, extender la educación y

---

<sup>45</sup> Singer, H. (1998). *¿Es aún relevante la teoría del desarrollo económico?*

<sup>46</sup> UNCTAD (2005). *Crecimiento y desarrollo en los años noventa: las enseñanzas de un decenio enigmático*

asegurar una nutrición y unos niveles sanitarios adecuados. Los malos resultados en términos sociales de los programas de ajuste hicieron que a finales de los años '80 UNICEF y otras instituciones reclamasen un “ajuste con rostro humano” (Escribano, 2004)<sup>47</sup>.

En los últimos años se han materializado cambios significativos en el análisis del crecimiento y el desarrollo económico, que se traducen en la nueva relevancia que se atribuye al capital humano. El énfasis asignado al capital humano ha contribuido a suavizar y a humanizar la concepción del crecimiento y del desarrollo. Según A. Sen, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo y contribuir a controlar el cambio demográfico. Directamente, mejora las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida. Una mayor educación que favorezca a la formación de capital humano tiene que ser considerado como un avance social que forma parte del proceso de crecimiento y del desarrollo de una sociedad (Sen, 1998)<sup>48</sup>.

## 2.3 Áreas de acción para políticas de desarrollo

### 2.3.1 Emprendimiento productivo

Un síntoma del nivel de productividad de la economía es la distribución de las empresas según su tamaño. En los países en desarrollo, las empresas son más pequeñas o se crean pocas con alto potencial de progreso, traduciéndose en una débil dinámica de crecimiento general. La mayoría de ellas no tiene perspectiva de crecer, generan bajos y volátiles ingresos (empresas de subsistencia). Esto significa que si el trabajo y el capital se reasignaran hacia empresas más grandes, podrían existir ganancias de productividad.

---

<sup>47</sup> Op. Cit.

<sup>48</sup> Op. Cit.

Los países subdesarrollados tienen un problema de productividad. El capital físico y el capital humano de las economías no están siendo utilizados para maximizar la producción de bienes y servicios. Este problema se refleja en una multiplicidad de fenómenos: empresarios con buenas ideas que no consiguen capital para desarrollar nuevos productos; empresas ya establecidas que quieren expandir su producción pero que no encuentran la mano de obra con las capacidades requeridas; trabajadores por cuenta propia con negocios muy pequeños cuyos ingresos son menores de lo que conseguirían en un empleo asalariado formal, pero que a pesar de ello, no cambian su actividad por ausencia de oportunidades de empleo; microempresarios que tienen la voluntad y la capacidad de expandir sus negocios pero la falta de capacitación y de contactos en el mundo empresarial les impide avanzar (CAF, 2013)<sup>49</sup>.

En uno de sus trabajos, Markus Poschke (2012)<sup>50</sup> analiza la elección ocupacional entre trabajo asalariado y por cuenta propia, cuando las personas son heterogéneas en sus habilidades y los proyectos difieren en productividad. De acuerdo a su investigación, las tasas de autoempleo son mayores para los individuos con alto o con bajo nivel de educación (ambos extremos), y menores para personas con nivel educativo intermedio. Gran parte de los emprendedores elige el autoempleo por necesidad y no por perseguir un objetivo “rentable”, lo cual deriva en la proliferación de empresas pequeñas que permanecen estancadas, sin crecimiento ni innovación, pero reacias a salir del mercado. Como consecuencia, la variabilidad en los retornos de emprendedores es mucho mayor que la variabilidad en los retornos de los asalariados. En parte esto se explica porque las personas con pocas habilidades enfrentan pobres salarios y su costo de oportunidad de comenzar un proyecto propio es bajo. De lo contrario, quienes cuentan con muchas habilidades tienen altos beneficios potenciales. Las personas con habilidades emprendedoras intermedias no suelen ver óptimo arrancar una firma. Finalmente, Poschke señala que las fracciones más altas de emprendedores por necesidad se encuentran en América Latina, Sur de África y en algunas economías de Europa Oriental, debido a la influencia de la informalidad laboral.

La capacidad de emprender, de tomar iniciativas empresariales o de proponer mejoras en los procesos de trabajo, se relaciona con la habilidad y destreza para detectar

---

<sup>49</sup> CAF (2013). *Emprendimientos en América Latina...*

<sup>50</sup> Poschke, M. (2012). *Who becomes an entrepreneur? Labor market prospects and occupational choice.*

con antelación por dónde va a ir en el futuro inmediato y el cambio técnico que promoverá el crecimiento de la economía. El acierto en la dirección hacia donde se orienta la innovación, debería permitir a los emprendedores obtener una mejora de sus rentas, desde el momento en que consiguen que sus novedades tengan aceptación en el mercado.

En los países subdesarrollados existe un amplio espacio y la necesidad de una intervención pública significativa y eficaz dirigida a la promoción del emprendimiento, que permita no solamente mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía a corto plazo, sino también potenciar las posibilidades de crecimiento de largo plazo y, de ese modo, el desarrollo económico y social (CAF, 2013)<sup>51</sup>. Se deben lograr “ecosistemas de emprendimiento” dinámicos y potentes; es decir, sistemas que promuevan la creación de más y mejores empresas, facilitando el tránsito de trabajadores hacia el sector formal.

Las políticas públicas deben tener un enfoque integral, básicamente en cuatro dimensiones que resultan fundamentales:

- Talento emprendedor: impulsar mercados locales para la confluencia de distintos talentos que beneficie a los emprendedores natos y deriven en nuevos emprendimientos altamente productivos.
- Innovación: reducir los costos de innovar a través de programas de transferencia de tecnología, desarrollo de laboratorios, apoyo a universidades, estímulo a través de incubadoras y aceleradoras. Fomentar la instalación de empresas de sectores relacionados en lugares cercanos para mantener un círculo de aprendizaje y colaboración común (*clusters*).
- Capacidades laborales: promover la empleabilidad de quienes trabajan en el sector informal y evitar el tránsito de los jóvenes desde el sistema educativo hacia la informalidad. Complementar con la calidad de la educación y otros servicios sociales.
- Financiamiento: corregir fallas en el mercado financiero a través de la creación de bureaus, incubadoras, aceleradoras, implementación de factoring, etc., y crear esquemas que permitan compartir y reducir riesgos.

---

<sup>51</sup> Op. Cit.

Finalmente, la creación de direcciones, unidades o ministerios para temas de emprendimiento sería una buena señal, pero debe estar acompañada de un elevado nivel de profesionalismo y un diseño institucional integral que permita incorporar la experiencia y los conocimientos del sector privado, evitando intereses distintos al aumento de la productividad agregada y el bienestar de largo plazo de la sociedad (CAF, 2013)<sup>52</sup>.

### 2.3.2 Desarrollo local y regional

Tal como lo plantean D. Acemoglu y M. Dell (2009)<sup>53</sup>, el modelo neoclásico de Solow explica los niveles de crecimiento y de ingreso por el capital humano, el capital físico y la tecnología, pero no es útil para explicar las diferencias de eficiencia dentro de los países, dada la movilidad de factores que se da en el interior de las economías. Es por ello que estos autores se enfocan en tres aspectos que consideran determinantes del ingreso per cápita en las economías regionales y locales: 1) el *know-how* tecnológico, 2) la eficiencia productiva condicionada por las instituciones y los resultados de las políticas de ingresos, y 3) el capital humano de los trabajadores.

Un país en el que las instituciones locales generan ineficiencias exhibirá diferencias dentro del país e ingresos nacionales más bajos. La producción total se reduce directamente debido a la presencia de regiones de menores ingresos, e indirectamente porque la reducida demanda de esas zonas empobrecidas conduce a un tamaño de mercado más pequeño para las nuevas tecnologías, desalentando su adopción a nivel nacional. Además, Acemoglu y Dell encuentran que el capital humano puede explicar significativamente las disparidades de ingresos entre países y dentro de los mismos (alrededor de un 50%). Desde el punto de vista institucional, observan que los organismos locales afectan las inversiones en bienes públicos, influyendo en los incentivos de los funcionarios del gobierno para promoverlos, en la capacidad del gobierno local para recaudar ingresos destinados a financiar la inversión pública, y en los incentivos y oportunidades de los ciudadanos para exigir esos bienes públicos a los políticos locales.

---

<sup>52</sup> Op. Cit.

<sup>53</sup> Acemoglu, D. y Dell, M. (2009). *Productivity differences between and within countries*.

De acuerdo a las teorías de crecimiento, es fundamental la acumulación de conocimiento que permite que otros factores de la producción sean cada vez más productivos. El capital humano puede acumularse gracias a políticas educativas, programas de entrenamiento de la mano de obra, y también a través de los flujos migratorios al interior de los países o entre localidades. La acumulación de capital humano podría estar sujeta a ganancias por efectos externos dado que el conocimiento se puede recombinar y reutilizar de maneras distintas, obteniéndose un impacto positivo en la productividad. Según un informe de CAF (2010)<sup>54</sup>, la gente altamente calificada suele concentrarse en regiones para estar cerca de otra gente igualmente calificada, porque ello incrementa la productividad.

El capital humano es uno de los pilares para el surgimiento de aglomeraciones productivas así como para los procesos de construcción de la institucionalidad formal e informal<sup>55</sup>. El capital humano existente en un lugar determinado es el resultado tanto de la acumulación de destrezas y conocimientos a nivel local como de los flujos de personas desde y hacia ese lugar. Así, el nivel y la composición del capital humano adecuado para una localidad guardan mucha relación con los incentivos existentes para las personas con destrezas diferentes que deciden radicarse o mudarse. Por lo tanto, el análisis está relacionado con las migraciones ya que, en última instancia, lo que determina el desarrollo local es el hecho de si las personas con las destrezas necesarias para el desarrollo tienen voluntad de participar en el mercado de trabajo local o no (CAF, 2010)<sup>56</sup>.

La distribución espacial del recurso humano tiene una relación directa con la distribución de la actividad económica porque los incentivos para establecerse dependen de las oportunidades laborales locales y porque las condiciones de los mercados locales se ven afectadas por la mayor o menor disponibilidad de distintos tipos de capital humano. La desigualdad entre personas está condicionada, principalmente, por las diferencias en la cantidad y calidad de educación que reciben. Las diferencias de ingresos entre territorios

---

<sup>54</sup> CAF (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*.

<sup>55</sup> Se entiende por instituciones a los elementos que abarcan mecanismos formales e informales mediante los cuales los gobiernos y el sector privado obran para moldear las reglas y los recursos de la economía. En este contexto, al mencionar “institucionalidad formal” se hace referencia a regulaciones, impuestos, provisión de bienes públicos e infraestructura, etc., mientras que por “institucionalidad informal” se entiende la participación de la sociedad en las decisiones públicas, la cooperación público-privada, la confianza y el liderazgo local, entre otros.

<sup>56</sup> Op. Cit.

están relacionadas con la productividad de la economía en su conjunto, mientras que las diferencias de ingreso entre personas tienen más conexión con las distintas condiciones de acceso a bienes y servicios básicos. Por ello, el objetivo de reducir las disparidades territoriales en el bienestar guarda una estrecha correspondencia con el objetivo de mejorar la igualdad de oportunidades para toda la población (CAF, 2010)<sup>57</sup>.

El movimiento de las personas desde y hacia ciertas localidades es reflejo de los factores que las hacen más o menos atractivas, e impacta directamente sobre las posibilidades que cada una tiene de convertirse en polo de desarrollo. En consecuencia, las localidades se ven en la necesidad de considerar un portafolio de políticas que incluya acciones dirigidas a hacer más atractiva la vida cotidiana de los migrantes que pueden hacer un aporte valioso a la comunidad, a apoyar iniciativas que favorezcan el desarrollo de actividades económicas que le permitan retener al talento propio y atraer talento de otras partes, y a fomentar la capacitación del recurso humano local para adecuarse a las necesidades de los sectores productivos locales. Asimismo, con estas acciones se deben implementar sistemas básicos de planificación y regulación urbana que permitan el crecimiento ordenado de las ciudades, ofreciendo las condiciones materiales de acceso a servicios, seguridad personal y calidad de las viviendas adecuadas para el desarrollo de una vida ciudadana digna y con oportunidades para todos (CAF, 2010)<sup>58</sup>.

### 2.3.3 Finanzas públicas

El Estado es un actor clave del desarrollo. Mediante el cobro de impuestos puede proveer servicios básicos y bienes públicos, complementados con transferencias focalizadas en necesidades de empleo y subsistencia, para lograr una mayor equidad.

El porcentaje de impuestos y de gastos tiene mayor participación en el PBI de un país cuanto más se desarrollan las economías. En línea con la Ley de Wagner<sup>59</sup>, a medida

---

<sup>57</sup> Op. Cit.

<sup>58</sup> Op. Cit.

<sup>59</sup> La tesis principal de Wagner es que, cuanto mayor sea la renta nacional de un país, mayor será el tamaño del sector público de ese territorio.

que las economías crecen y diversifican su estructura productiva, requieren mayores servicios por parte del Estado para proteger los derechos de propiedad, arbitrar disputas comerciales, reducir costos de transacción y resolver problemas de acción colectiva (por ejemplo, la provisión de infraestructura económica). Ello implica establecer regulaciones, servicios de seguridad ciudadana, justicia y obras públicas. La provisión exitosa de estos servicios estimula, a su vez, la actividad productiva y el crecimiento económico, lo que produce mayores necesidades de proveer estos servicios, generándose un círculo virtuoso entre los niveles de ingreso y el tamaño del sector público (CAF, 2012)<sup>60</sup>.

Peter Lindert (2004)<sup>61</sup> construye una gran defensa a favor del gasto social, a partir de un análisis histórico que hace del mismo. Plantea que los países desarrollados se caracterizan por un elevado gasto social en relación al resto. Históricamente, el aumento del gasto social, la democratización y el desarrollo económico en sentido global han ido de la mano. Además, sostiene que el incremento del gasto social no tiene por sí mismo costos en términos de potencial crecimiento económico, siempre y cuando se combine con una estructura impositiva que no castigue a la inversión ni al trabajo productivo, y que se acompañe de políticas económicas adecuadas. Crecimiento económico, gasto social elevado y democracia han interactuado de forma compleja reforzándose unos a otros, lo cual supone un reto para las visiones acerca del desarrollo que no contemplan una inversión pública creciente en educación y salud, y transferencias de renta. La afirmación de que el gasto social no perjudica el aumento de la productividad cuestiona la visión ortodoxa que contrapone políticas sociales y fomento del crecimiento económico.

La equidad es un objetivo central de las políticas públicas. La intervención estatal tiene la capacidad de modificar la distribución primaria del ingreso para lograr una redistribución efectiva y sostenible a través de la provisión de servicios públicos, transferencias y subsidios específicos. La recaudación es capaz de reducir la desigualdad no sólo a través de un diseño tributario progresivo que afecte significativamente el ingreso de los más ricos, sino también financiando tanto las transferencias monetarias (contributivas y no contributivas), como la provisión de bienes y servicios públicos

---

<sup>60</sup> CAF (2012). *Finanzas Públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*.

<sup>61</sup> Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*.



universales que aseguren un acceso igualitario y de calidad para la generación de oportunidades (CAF, 2012)<sup>62</sup>. Estos tipos de gastos se detallan en el Cuadro 2.

CUADRO 2  
Tipos de gasto público con impacto redistributivo

Transferencias monetarias	Seguridad social contributiva	La principal cobertura es la de los riesgos de longevidad bajo la forma de pensiones, concebidas como ahorros forzados por parte del Estado para evitar situaciones de pobreza en la vejez. Esto trae mejoras de eficiencia al permitir transacciones intergeneracionales, corrigiendo fallas del mercado privado de seguros y la posible miopía en los patrones de ahorro-consumo de la población a lo largo del tiempo.
	Pensiones no contributivas	Se trata de la introducción o ampliación de esquemas de protección social de base no contributiva para subsanar las fallas de los sistemas de seguridad social. Están pensadas para adultos mayores pobres. Pueden tener el efecto contraproducente de estimular la participación en la informalidad.
	Transferencias de ingresos condicionadas	Son programas que incluyen corresponsabilidad en su diseño. Generalmente, se implementan para atender necesidades de la niñez y tienen el doble objetivo de aliviar situaciones de pobreza en el corto plazo y de romper la transmisión intergeneracional de la misma a través de inversiones que incrementen el stock de capital humano en los niños.
Provisión de bienes y servicios públicos	Salud	Resulta necesario proveer una red de contención que impida que los habitantes sufran un shock de salud que los inhabiliten para generar ingresos o que caigan en la pobreza por enfrentar altos costos de tratamientos de salud.
	Educación	Es de suma importancia la cantidad de años invertidos en educación formal y su calidad para lograr aumentos efectivos y perdurables en los retornos laborales y para propiciar la movilidad social. Generalmente, se trata de asegurar una provisión de educación básica a todos los habitantes (primaria y secundaria), pero el acceso al nivel superior difiere según los distintos países.
	Infraestructura	Se trata de un componente importante del gasto que condiciona las posibilidades productivas de una economía y la calidad de vida de la población. Es esencial en el tramado productivo y social por su complementariedad con otros bienes y servicios, potenciando la producción privada y el bienestar social.
Subsidios específicos	Se trata de subsidios a la demanda de ciertos bienes y servicios para inducir mejoras distributivas. Habitualmente, toman la forma de tarifa social y alcanzan a la población más necesitada.	

Fuente: elaboración propia en base a CAF (2012): *Finanzas Públicas para el desarrollo...*

<sup>62</sup> CAF (2012). *Finanzas Públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos.*

### 2.3.4 Infraestructura

Se denomina infraestructura a una variedad de bienes durables que requieren una inversión inicial significativa de recursos para lograr su operatividad, cuyo consumo es no excluyente, y que a medida que más individuos participan de ese consumo, sus costos disminuyen. El mejoramiento de la calidad y de la cantidad de la infraestructura de una sociedad es fundamental para la prosperidad y el bienestar, y constituye un reto significativo de política pública (CAF, 2009)<sup>63</sup>.

La conexión entre infraestructura y desarrollo es claramente bidireccional. Por un lado, la infraestructura reduce los costos de transacción, fomentando la producción y el comercio, y con ello el ingreso per cápita de los países. Sin embargo, a medida que crecen producción e ingreso, sube también la demanda por distintos tipos de servicios, incluidos aquellos referidos a la infraestructura. La inversión en infraestructura brinda oportunidades de generación de riqueza, o si no se lleva a cabo, puede disminuir la productividad de otros factores considerablemente. La importancia de la infraestructura radica, en parte, en las complementariedades de sus servicios cuya calidad y cantidad influyen en el desarrollo productivo y el crecimiento económico de los países (CAF, 2009)<sup>64</sup>.

Un mayor acceso a los servicios básicos de infraestructura provee mayor movilidad social, evitando así la precariedad urbana, que consiste en el déficit del hábitat de las familias respecto a la tenencia de vivienda y sus características. Esta cuestión es fundamental para la gobernabilidad, pues al existir asimetrías hacia el interior de los países, se pone en evidencia la falta de conectividad y la provisión deficiente de servicios públicos que incrementa el aislamiento de zonas geográficas, lo cual arrastra cierta conflictividad y atenta contra la cohesión social. En relación con el desarrollo regional mencionado previamente (sección 2.3.2), las desigualdades pueden estimular flujos migratorios hacia áreas de mayor desarrollo con consecuentes problemas de falta de infraestructura adecuadas, servicios y empleos (yendo más lejos, se podrían terminar formando bolsones de pobreza dentro o alrededor de las ciudades donde se asientan los nuevos inmigrantes).

---

<sup>63</sup> CAF (2009). *Caminos para el futuro: gestión de la infraestructura en América Latina*.

<sup>64</sup> Op. Cit.

Las mejoras en la cantidad y calidad de la infraestructura cobran relevancia en un contexto de subdesarrollo porque están asociadas a la reducción de la desigualdad del ingreso. El surgimiento de comunidades y su desarrollo económico y social está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura necesaria para ello. El impacto de la calidad (mejora y mantenimiento de infraestructura existente) es mayor en países desarrollados, mientras que el impacto de la cantidad (provisión de nueva infraestructura) es mayor en los países en desarrollo.

La infraestructura tiene un impacto positivo sobre el bienestar de los hogares pues es parte consustancial del proceso de desarrollo económico y social de los países (CAF, 2009)<sup>65</sup>. El bienestar de los hogares depende, en parte, de la facilidad con la que sus miembros pueden acceder a diferentes bienes y servicios, permitiéndoles lograr con menores dificultades algunos de los objetivos intermedios que forman parte del proceso de mejora de su bienestar general (por ejemplo, una persona puede tener acceso al consumo de agua mediante un pozo en el fondo de su vivienda, o mediante un sistema de provisión de agua potable). También, la infraestructura reduce el costo de utilizar otros bienes y servicios en pos del mejoramiento de su calidad de vida (por ejemplo, un alumno de escuela rural disminuye el tiempo de traslado hacia el colegio y sus inasistencias en días lluviosos si cuenta con un camino pavimentado).

Las razones por las que los hogares pueden no tener acceso de calidad a ciertos servicios suelen ser de dos tipos: 1) restricciones externas, las cuales están más allá del control de las familias, como la falta de instalaciones troncales; y 2) restricciones internas, que tienen que ver con las condiciones socioeconómicas del hogar. En cuanto a las primeras, el objetivo de la política pública debe ser la eliminación de esa barrera (es decir, políticas de oferta, vinculadas a la cobertura y calidad de la infraestructura). Respecto de las restricciones internas, se deben implementar políticas dirigidas a subsidiar la conexión a las redes o el consumo de los hogares ya conectados (es decir, políticas de demanda que provean incentivos a los hogares al uso de la infraestructura disponible).

Debe considerarse también que los hogares no cuentan con la información o con los recursos suficientes como para decidir consumir el mínimo socialmente aceptable, por lo

---

<sup>65</sup> Op. Cit.

que, ante esta situación, la política a implementar debiera alterar la restricción interna para que esos hogares cambien su decisión. También habrá hogares para los que la política no tendrá un efecto de la magnitud deseada; en ese caso, se podrían alterar los precios para inducir el consumo mínimo (subsidio) o se podría aumentar el ingreso disponible del hogar para usar en el consumo del servicio (transferencia).

A raíz de lo expuesto, se observa que el acceso a la infraestructura tiene dos componentes: el alcance de redes troncales a la puerta de la vivienda, y la conexión por parte de la familia a la red. En cuanto al primer punto, el aislamiento de los hogares de la vida moderna está relacionado con su lejanía respecto de los servicios básicos; es decir, el desarrollo humano está vinculado a la planificación urbana. Respecto del segundo punto, la conexión es un complemento de la cercanía, y es lo que permite que el acceso se materialice (CAF, 2009)<sup>66</sup>. Por lo tanto, los programas para mejorar el acceso deben contemplar ambos aspectos, ya sea para poder implementar políticas de oferta o de demanda que logren erradicar los problemas.

### 2.3.5 Seguridad

La inseguridad tiene múltiples impactos negativos en el desarrollo humano: afecta profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera como construyen la vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. Además, deteriora el espacio público, acentúa la desigualdad y la exclusión, erosiona la confianza de las personas, estimula el apoyo a medidas represivas que vulneran los derechos democráticos y tiene altos costos en términos del PBI, del gasto público y de la esperanza de vida.

La inseguridad y la violencia generan importantes costos, desde el gasto público de las instituciones y los gastos privados de los ciudadanos para procurarse seguridad, hasta los costos irreparables en la vida y en la integridad física de las personas (PNUD, 2013)<sup>67</sup>. Se pueden distinguir tres tipos de costos: 1) los costos anticipados, que son aquellos en los

---

<sup>66</sup> Op. Cit.

<sup>67</sup> PNUD (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.

que incurren tanto el Estado como los actores privados para reducir el riesgo de victimización; 2) los costos que se producen como consecuencia del delito; 3) los costos en los que incurre el Estado para identificar, perseguir y castigar a los responsables, así como los gastos de reinserción social. La tipificación de los distintos costos puede ayudar a definir políticas públicas más efectivas para reducir la inseguridad (ver Cuadro 3).

CUADRO 3  
Costos contables de la delincuencia

Costos anticipados	Consecuencias directas	Costos para el Estado
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Gastos en seguridad</li> <li>•Gastos en seguros</li> <li>•Gastos en prevención de la delincuencia</li> <li>•Gastos en seguridad privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Propiedad robada o dañada</li> <li>•Impacto emocional y psicológico</li> <li>•Servicios de salud</li> <li>•Gastos de apoyo a víctimas</li> <li>•Deterioro de la acumulación de capital humano, capital físico y capital social</li> <li>•Deterioro de infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Policías</li> <li>•Fiscalías</li> <li>•Prisiones</li> <li>•Magistraturas y Cortes</li> <li>•Costos de defensa legal</li> <li>•Costos de investigación</li> <li>•Costos de rehabilitación y reinserción</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2013): *Seguridad ciudadana con rostro humano...*

La pérdida de una persona económicamente activa en un hogar de medianos ingresos puede llevar a la familia a una situación de pobreza (OCDE 2011)<sup>68</sup>. Ser víctima de un acto delictivo puede cambiar la vida de un individuo para siempre y afectar su círculo cercano de manera permanente. Más allá del deterioro o de la pérdida económica de un determinado bien, una consecuencia de la inseguridad puede ser el deterioro o la pérdida de capital humano, ya sea por daños físicos y/o psíquicos (temporales o permanentes) o por pérdida de la vida. Esto conlleva una merma también de ingresos para la economía. Asimismo, el crimen y la alta percepción del mismo influyen negativamente en las decisiones de acumulación de capital físico y humano, comprometiendo las posibilidades de desarrollo en el largo plazo. Se termina afectando negativamente el capital social de las comunidades, fomentando la desconfianza entre ciudadanos y con el gobierno. Por lo

<sup>68</sup> OCDE (2010). *Perspectivas Económicas de América Latina 2011...*

tanto, se debilitan las instituciones y las capacidades de los sistemas políticos para atender problemas de desarrollo (CAF, 2014)<sup>69</sup>.

Finalmente, es imprescindible tener en cuenta que hay etapas de la vida que son más importantes para la formación de la propensión criminógena, y otras donde la influencia de la exposición criminógena es mayor<sup>70</sup>. Las inversiones más rentables para reducir la propensión son las que se focalizan en las primeras fases de la vida, mientras que las que buscan reducir la exposición tienen efectos más importantes a partir de la adolescencia temprana. Por lo tanto, es fundamental que se piensen medidas de intervención consistentes con el proceso de formación de habilidades a lo largo de la vida; es decir, lograr una visión integral del delito considerando el ciclo de vida completo de las personas llegando con intervenciones oportunas y de calidad a cada etapa (ver Cuadro 4).

CUADRO 4  
Intervenciones para prevenir el crimen a tiempo, por etapas de vida

Etapa	Intervención
Gestación y primeros años de vida	En esta etapa comienza a formarse la propensión criminógena, por lo que las intervenciones serán preventivas en la medida en que logren reducir su influencia. La falta de nutrición y de estimulación temprana adecuadas, el estrés tóxico en edad temprana o la crianza hostil pueden incrementar la propensión. Y a menor nivel socioeconómico, mayor es la presencia de estos factores de riesgo, aumentando la vulnerabilidad. En esta etapa el foco debe estar puesto sobre los niños (nutrición y estimulación temprana), sobre los padres (mejora en la crianza de sus hijos) y sobre ambos a la vez (intervenciones generales para el desarrollo integral, físico y socioemocional de los niños).
Infancia y adolescencia	Esta etapa es fundamental en el desarrollo socioemocional, en la que los niños y jóvenes se relacionan con el mundo a través de la familia, la escuela y la comunidad. Menores niveles socioemocionales y alta exposición a situaciones de conflicto podrían explicar por qué muchos jóvenes recurren a la violencia o a conductas evasivas. En esta etapa los focos deben estar puestos sobre la familia (evitando violencia doméstica), la escuela (incapacitando criminales) y el barrio (luchando contra la pobreza que genera mayor delincuencia).
Adulthood	En esta etapa, se debe apuntar a generar más o mejores oportunidades de empleo, y un encarcelamiento efectivo. La posibilidad de contar con un empleo bien remunerado reduce el atractivo de las actividades criminales, ya que aumenta el costo de oportunidad de cometer delitos, lo cual trae como consecuencia un mayor costo de oportunidad futuro por la acumulación de actividades. También una mejor empleabilidad tiene efecto de incapacitación al impedir el uso negativo del tiempo libre con fines delictivos. Por el otro lado, la evidencia señala que la exposición a criminales más experimentados durante el período de encarcelamiento puede tener efecto criminógeno.

Fuente: elaboración propia en base a CAF (2014): *Por una América Latina más segura...*

<sup>69</sup> CAF (2014). *Por una América Latina más segura...*

<sup>70</sup> Se denomina “propensión criminógena” a la tendencia a reconocer la posibilidad de romper una regla y, efectivamente, hacerlo. “Exposición criminógena” es la frecuencia con la cual las personas se ven rodeadas de entornos criminógenos.

## 3 Evidencia empírica

El objetivo de esta parte del trabajo es ilustrar con datos de la realidad los efectos de una política apuntada a la protección del capital humano y contrastar la hipótesis planteada al comienzo. Se toma el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, esquema social de transferencia de recursos focalizado en sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad, implementado en la República Argentina en el año 2009.

En primer lugar, se presentan las características generales del programa. Luego, se analizan sus efectos sobre la pobreza, la indigencia, la seguridad alimentaria y la educación. Por último, se hace referencia a una evaluación de impacto cuasi experimental con una muestra de niños/as y adolescentes beneficiarios de AUH y otra de no participantes de ningún programa de transferencia de ingresos.

### 3.1 El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

En noviembre de 2009, en un contexto recesivo e inflacionario, el Estado de la República Argentina amplió el régimen de protección social dirigido a la población infantil en situación de vulnerabilidad a través del programa denominado “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), promulgado por medio del decreto de necesidad y urgencia 1602/2009. Esta política de transferencia de ingresos se sumó a otras líneas de asistencia económica directa y/o indirecta preexistentes: créditos fiscales, pensiones no contributivas y/o seguridad social contributiva.

La creación de la AUH estuvo acompañada por la inmediata incorporación de los hijos menores de 18 años de hogares que, hasta ese momento, recibían beneficios de otros programas de lucha contra la pobreza. Se concibe la estrategia de intervención como una extensión del sistema de asignaciones familiares al que ya tenían acceso otros sectores de la sociedad. Según información oficial, en noviembre-diciembre de 2009 (primer período de pago de la AUH), la AUH asistía económicamente a 3,3 millones de niños y adolescentes; a

finales de 2010 alcanzó los 3,5 millones de niños (ANSES, 2012)<sup>71</sup>. En abril de 2015, la cifra llegó a 3,6 millones de beneficiarios (ANSES, 2015)<sup>72</sup>. Casi el 40% son niños menores de 5 años, edad en la que resultan cruciales los controles de salud y el cumplimiento del plan de vacunación (Página 12, 2015)<sup>73</sup>.

Para acceder al beneficio de la AUH<sup>74</sup>, el adulto responsable (padre, madre o tutor) y el niño/a deben tener Documento Nacional de Identidad y, además, cumplir con un mínimo de 3 años de residencia en el país si fueran extranjeros. Asimismo, no deben recibir otros programas de asistencia no contributiva o asignaciones familiares contributivas. La transferencia está dirigida a hijos menores de 18 años o discapacitados de padres desocupados, monotributistas sociales, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superen el salario mínimo vital y móvil (ANSES, 2012)<sup>75</sup>.

La AUH consiste en una prestación familiar no contributiva, que combina una transferencia de ingresos en efectivo con condicionalidades orientadas a promover la documentación, la salud y la educación de los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, cabe esperar que la AUH, entre otras consecuencias, no sólo reduzca el riesgo de indigencia incrementando los ingresos familiares de los hogares beneficiarios, sino que a partir de ello estos hogares logren una mayor seguridad alimentaria. Asimismo, dada la exigencia de asistencia regular a la escuela de los niños y adolescentes entre los 5 y 17 años, cabe también esperar que la AUH tenga un efecto de inclusión, incentivado el retorno al sistema educativo de aquellos niños que se encuentran fuera del mismo, o, también, favoreciendo a una mayor permanencia/retención de aquellos que se encuentran en riesgo de abandono escolar (M. Jaramillo, Musante y Salvia, 2013)<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> ANSES (2012). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Perspectiva*.

<sup>72</sup> ANSES (2015). *Información de Prensa*. Gacetilla correspondiente al 6 de abril de 2015.

<sup>73</sup> Página 12. *El impacto de la Asignación Universal*. Publicado en versión online, 28/05/2015.

<sup>74</sup> La AUH consiste en el pago de \$270 por mes, por hijo. Este monto se paga 80% en forma directa y el 20% restante podrá ser retirado una vez al año, cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela y que cumplió con los controles de salud a través de la libreta nacional de seguridad social, salud y educación. En el caso de los hijos discapacitados se pagará \$1.080 por mes (Cifras correspondientes a Mayo 2015, según datos obtenidos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES: [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)).

<sup>75</sup> Op. Cit.

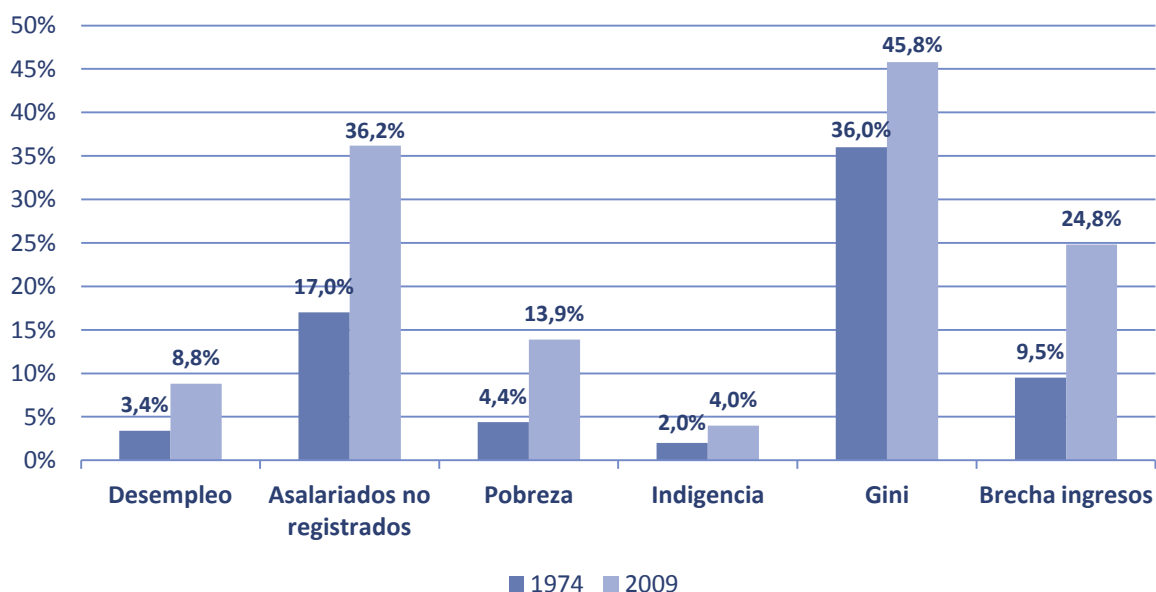
<sup>76</sup> Mendoza Jaramillo, A.; Musante, B.; Salvia, A. (2013). *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*.



### 3.1.1 Efectos sobre pobreza e indigencia

A mediados de 2009 y pese a seis años ininterrumpidos de crecimiento económico, a los más de cinco millones de nuevos puestos generados, a los dos millones de nuevos jubilados y pensionados contenidos gracias al plan de inclusión previsional, y a los distintos programas sociales de alto impacto sobre la pobreza hasta entonces implementados, los diferentes indicadores de bienestar e inclusión social se encontraban todavía bastante alejados de lo que permitiría delinear un verdadero contexto de justicia social, tal como se puede observar en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Comparación histórica de indicadores socio-laborales clave (1974 versus 2009).



**Nota:** La variable Desempleo está expresada en porcentaje de la población económicamente activa y la variable Asalariados no registrados, en proporción del total de asalariados. Las variables Pobreza e Indigencia indican la incidencia de las mismas sobre la población total. La variable Gini se refiere al coeficiente de Gini multiplicado por 100 (para usar la misma escala) y, al igual que la brecha de ingresos entre el decil más rico y el más pobre (Brecha ingresos), ha sido calculado en base al ingreso per cápita familiar (IPCF). En el caso de la Pobreza y la Indigencia se ha utilizado para el cálculo el valor de las líneas respectivas en el GBA.

Fuente: elaboración propia en base a Agis, Cañete, y Panigo (2013): *Impacto de la AUH en Argentina. Resultados previstos en 2010.*

E. Agis, C. Cañete y D. Panigo (2013)<sup>77</sup> realizaron un estudio para analizar el impacto de la AUH sobre indicadores de pobreza e indigencia, basándose en un enfoque de ingresos (en contraposición con el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas) y por medio del enfoque absoluto (en el cual las líneas de pobreza e indigencia se determinan por el método del costo de la canasta básica alimentaria y el coeficiente de Engel). Para la derivación de las líneas de pobreza e indigencia en base a dicho método se tomaron los valores publicados por el INDEC<sup>78</sup> para el Gran Buenos Aires (GBA).

Para evaluar el impacto de la AUH sobre la vulnerabilidad relacionada con la indigencia de ciertos grupos poblacionales, los autores estiman el efecto según la situación de indigencia antes y después de la AUH (la primer liquidación de la AUH fue efectuada en noviembre-diciembre de 2009). Se obtiene el ingreso total post-AUH en sus dos modalidades: a) *inclusiva*, asumiendo que los que tienen planes sociales y califican para la AUH pueden cobrar ambos beneficios; y b) *estricta*, asumiendo que los beneficiarios deben optar entre la AUH y el plan social preexistente, quedándose con el más elevado de los dos. Para la medición de efectos, los autores utilizan cinco indicadores: índice de incidencia o Head Count ( $H$ ), índice de intensidad ( $I$ ), brecha de pobreza ( $B$ ), índice de severidad ( $S$ ) e índice de Sen ( $Sen$ )<sup>79</sup>.

- *Índice de recuento o Head Count Ratio*: representa el porcentaje de personas o familias que se encuentra por debajo de la línea de pobreza o indigencia.
- *Índice de intensidad*: mide la diferencia porcentual de ingresos entre el ingreso medio de los pobres/indigentes y la línea de comparación respectiva.
- *Brecha de pobreza/indigencia*: es el déficit que existe desde la línea de pobreza/indigencia, expresado como un porcentaje de la misma. Esta medida refleja tanto la profundidad del problema como su incidencia.
- *Índice de severidad*: combina en un solo índice la magnitud de la incidencia, la intensidad cuadrática y la desigualdad interna de la pobreza/indigencia.
- *Índice de Sen*: al igual que el índice anterior, presenta una medida de severidad de la pobreza/indigencia que aumenta tanto con la incidencia de la

<sup>77</sup> Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2013). *Impacto de la AUH en Argentina. Resultados previstos en 2010*.

<sup>78</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

<sup>79</sup> Para mayor información acerca de estos índices, ver Anexo III.

misma, como con su intensidad y su desigualdad. La diferencia entre ambos indicadores es que la desigualdad se aproxima a partir del coeficiente de Gini intra pobres/indigentes.

Los resultados del impacto de la AUH sobre la pobreza se resumen en el Cuadro 5 y en el Gráfico 2. Considerando la línea de pobreza (LP) del GBA medida por el INDEC en el segundo semestre de 2009, la incidencia de la pobreza en personas en el total de aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se reduce un 32,6% al asumir que se aplica una AUH inclusiva, y un 27% en el caso de la modalidad estricta, pasando del 14,1% de personas bajo la LP al 9,5% y 10,3% respectivamente. La intensidad de la pobreza, por su parte, cae desde el 39,3% al 29% en la modalidad inclusiva y al 30,5% en la estricta, representando un descenso del indicador del 26,2% y del 22,4% respectivamente. La brecha de la pobreza cae desde el 5,5% ex ante a valores de 2,7% en la modalidad inclusiva y del 3,1% en la modalidad estricta luego de la implementación de la AUH, lo que implica una reducción del 50,9% y del 43,6% en cada caso. Por otra parte, la severidad de la pobreza verifica una disminución desde el 3,2% al 1,3% y al 1,5% en las modalidades inclusiva y estricta, respectivamente, reduciéndose en cada caso en un 59,4% y un 53,1%. Por último, el índice de Sen muestra un descenso desde el 7,7% al 3,9% en el caso de la modalidad inclusiva, y al 4,4% en la modalidad estricta, verificando una reducción del 49,4% y del 42,9% respectivamente.

Con respecto al impacto de la AUH sobre la indigencia, y considerando valores de la línea de indigencia (LI) estimados por el INDEC para el GBA, se verifica que la incidencia de la misma en las personas cae del 3,8% al 1,2% en el caso de la implementación inclusiva de la AUH y al 1,4% para la implementación estricta, verificando descensos del 68,4% y del 63,2% respectivamente. La intensidad de la indigencia, por su parte desciende desde el 47,3% ex ante, al 44,1% luego de la implementación inclusiva de la AUH y al 38,3% bajo la modalidad estricta, exhibiendo un descenso del 6,8% y del 19% respectivamente. En cuanto a la brecha de la indigencia, del 1,8% previa a la implementación de la AUH, desciende al 0,5% en ambas modalidades de implementación, lo cual representa sendos descensos del 72,2%. Por su parte, la severidad de la indigencia, desde un valor del 1,3% previo a la implementación de la AUH, cae al 0,3% bajo ambas

modalidades, inclusiva y estricta, verificando una disminución del 76,9% respectivamente. Por último, el índice de Sen, del 2,5%, retrocede al 0,7% en la modalidad inclusiva y al 0,8% en la estricta, reflejando caídas de este indicador del 72% y del 68% en cada modalidad. Los resultados se muestran en el Cuadro 6 y en el Gráfico 3.

## CUADRO 5

Impacto de la AUH sobre la pobreza, total país

Línea de pobreza (LP) correspondiente al GBA - INDEC, 2° trimestre de 2009 (\$ 325,99)

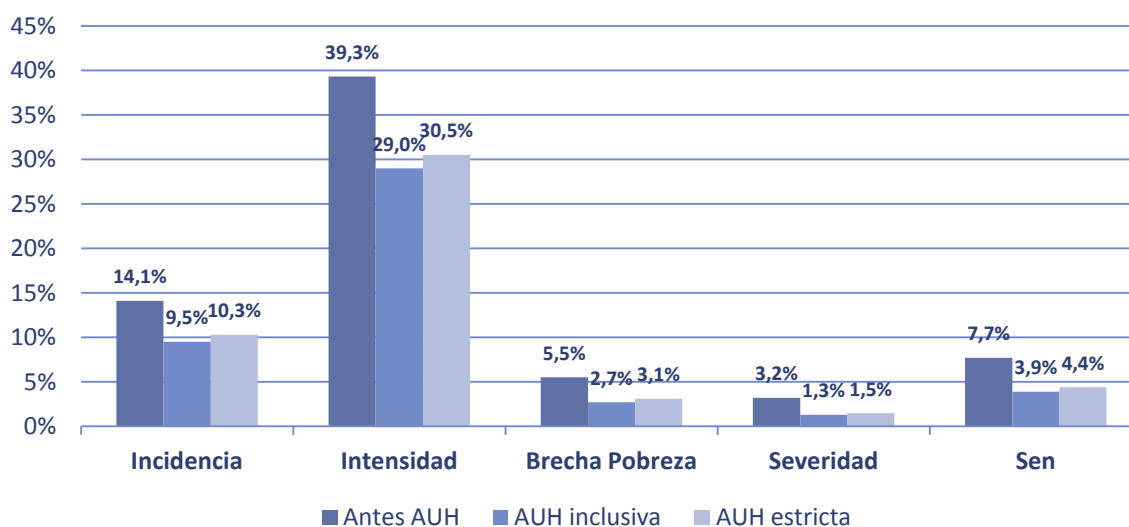
Total País	LP = \$ 325,99			Variación	
	Antes	AUH inclusiva	AUH estricta	AUH inclusiva	AUH estricta
Índice de Incidencia (H)	14,1%	9,5%	10,3%	-32,6%	-27,0%
Índice de Intensidad (I)	39,3%	29,0%	30,5%	-26,2%	-22,4%
Brecha de Pobreza (B)	5,5%	2,7%	3,1%	-50,9%	-43,6%
Índice de Severidad (S)	3,2%	1,3%	1,5%	-59,4%	-53,1%
Índice de Sen (Sen)	7,7%	3,9%	4,4%	-49,4%	-42,9%

Fuente: elaboración propia en base a Agis. Cañete, y Panigo (2013): *Impacto de la AUH en Argentina...*

## GRÁFICO 2

Impacto de la AUH sobre la pobreza, total país

Línea de pobreza (LP) correspondiente al GBA - INDEC, 2° trimestre de 2009 (\$ 325,99)

Fuente: elaboración propia en base a Agis. Cañete, y Panigo (2013): *Impacto de la AUH en Argentina...*

## CUADRO 6

## Impacto de la AUH sobre la indigencia, total país

Línea de indigencia (LI) correspondiente al GBA - INDEC, 2° trimestre de 2009 (\$ 144,16)

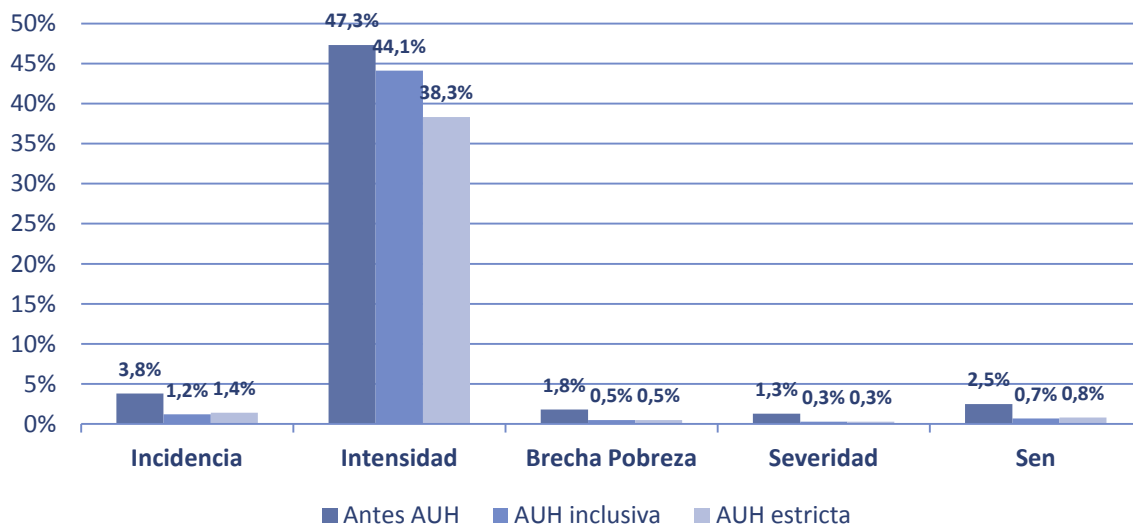
Total País	LI = \$ 144,16			Variación	
	Antes	AUH inclusiva	AUH estricta	AUH inclusiva	AUH estricta
Índice de Incidencia (H)	3,8%	1,2%	1,4%	-68,4%	-63,2%
Índice de Intensidad (I)	47,3%	44,1%	38,3%	-6,8%	-19,0%
Brecha de Indigencia (B)	1,8%	0,5%	0,5%	-72,2%	-72,2%
Índice de Severidad (S)	1,3%	0,3%	0,3%	-76,9%	-76,9%
Índice de Sen (Sen)	2,5%	0,7%	0,8%	-72,0%	-68,0%

Fuente: elaboración propia en base a Agis. Cañete, y Panigo (2013): *Impacto de la AUH en Argentina...*

## GRÁFICO 3

## Impacto de la AUH sobre la indigencia, total país

Línea de indigencia (LI) correspondiente al GBA - INDEC, 2° trimestre de 2009 (\$ 144,16)

Fuente: elaboración propia en base a Agis. Cañete, y Panigo (2013): *Impacto de la AUH en Argentina...*

Los investigadores Irene Novacovsky y Bernardo Kliksberg sostienen que en el 60% de los hogares receptores de la AUH, estos recursos no exceden el 20% de los ingresos totales familiares, y en tres cuartas partes no supera el 30%. Aunque en el otro extremo hay una proporción reducida de hogares para los que es un recurso esencial y en casi el 5% de los casos que han consultado resulta el único ingreso disponible. A los más pobres, la AUH les incrementa el ingreso en más de un tercio, mientras que a los menos

necesitados, en apenas un 4%. Ello obedece a que la prestación es una suma fija y proporcional al número de niños y adolescentes residentes por hogar (Página 12, 2015)<sup>80</sup>.

Como conclusión de estos primeros resultados, se deduce que la implementación de la AUH ha implicado una transformación en la distribución del ingreso, representando un progreso que fortifica el capital humano del país en los sectores más vulnerables (se reducen la pobreza, la desigualdad extrema y la indigencia). Todos los indicadores de bienestar social examinados experimentan una notable mejoría.

### 3.1.2 Efectos sobre salud y educación

Los impactos distributivos presentados previamente muestran un progreso significativo en los ingresos de los hogares, lo que implica una reducción en las tasas de indigencia y pobreza registradas. En una segunda instancia, y luego de haber comprobado que el programa AUH contribuye a dichas mejoras, se procede a analizar el impacto particularmente en salud y educación en los niños y adolescentes vulnerables beneficiarios del esquema. Tomando datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Pontificia Universidad Católica Argentina, se procede a hacer un análisis estadístico en estática comparada de los cambios ocurridos en el tiempo en materia tanto de seguridad alimentaria como de inclusión educativa.

#### *Salud: seguridad alimentaria*

El ODSA ha dedicado esfuerzos para medir la problemática de la inseguridad alimentaria de forma cualitativa y directa a través de una encuesta, a partir de la cual se presentan tres indicadores que permiten evaluar si en los hogares hubo situaciones de riesgo alimentario por problemas económicos durante los 12 meses previos al momento de la investigación<sup>81</sup>. Estos índices miden la frecuencia y la percepción subjetiva de sensación

---

<sup>80</sup> Op. Cit.

<sup>81</sup> Mendoza Jaramillo, A.; Musante, B.; Salvia, A. (2013). *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*.

de hambre por factores económicos en hogares donde residen niños de 0 a 17 años<sup>82</sup>. Así, la inseguridad alimentaria severa refiere a la falta de alimentos, la moderada remite a la reducción de la cantidad o calidad de la dieta y, finalmente, el déficit total da cuenta de la incidencia de cualquiera de las dos situaciones en el conjunto de los hogares<sup>83</sup>.

En el Cuadro 7 y en el Gráfico 4 pueden observarse los datos relativos a la inseguridad alimentaria para el período 2007-2012. En términos de población infantil y adolescente (0 a 17 años), la inseguridad alimentaria alcanzaba el 20,30% en 2007, 19,30% en 2008, 27,10% en 2009, 23,00% en 2010, 18,60% en 2011 y 20,20% en 2012.

#### CUADRO 7

Hogares con niños y adolescentes con riesgo alimentario.  
En porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años.

Año	Riesgo moderado	Riesgo severo	Total riesgo
2007	11,60%	8,70%	20,30%
2008	10,20%	9,10%	19,30%
2009	19,70%	7,40%	27,10%
2010	13,90%	9,10%	23,00%
2011	9,50%	9,10%	18,60%
2012	10,40%	9,80%	20,20%

Fuente: elaboración propia en base a Salvia (2011) y Mendoza Jaramillo, Musante y Salvia (2013)

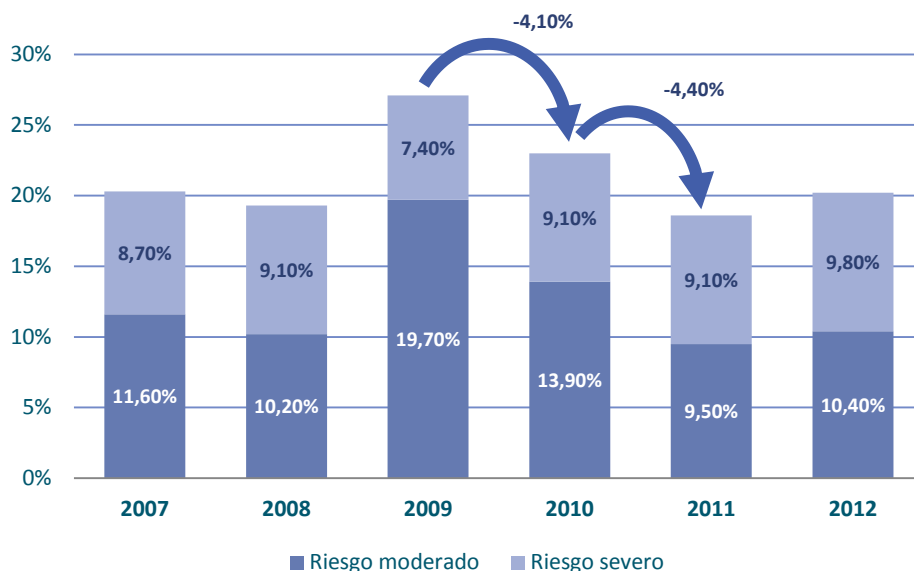
En líneas generales, claramente se hace visible el impacto de la AUH al producirse la baja en el riesgo alimentario total en un 4,10% luego de su implementación, entre 2009 y 2010, y una nueva disminución entre 2010 y 2011 del 4,40%. Los hogares con niños y/o adolescentes menores de 18 años perceptores de asistencia económica por AUH han tendido a reducir el riesgo a padecer eventos de inseguridad alimentaria. Según Novacovsky y Kliksberg, alrededor de una cuarta parte de los hogares declaró haber aumentado la frecuencia de consumo de los productos de la canasta básica, siendo proteínas, lácteos, frutas y verduras la mayor cantidad de alimentos consumidos (Página 12,

<sup>82</sup> Salvia, A. (2011). *Cobertura, alcances e impacto de la AUH/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010*.

<sup>83</sup> Musante, B; Salvia, A.; Tuñón, I. (2012). *Informe sobre la inseguridad alimentaria en la Argentina Hogares Urbanos. Año 2011*.

2015)<sup>84</sup>. Pero si se mira al interior de la distribución de los hogares que sufren esta problemática, es llamativo observar que en realidad las bajas se producen sólo en el segmento de riesgo moderado (2009-2011); por el contrario, el segmento con riesgo severo se incrementa entre 2009 y 2010, y luego permanece sin cambios entre 2010 y 2011. De hecho, en la serie analizada, sólo disminuye entre 2008 y 2009, curiosamente cuando se produce un incremento significativo del total de hogares riesgosos (+7,80%).

GRÁFICO 4  
Hogares con niños y adolescentes con riesgo alimentario.  
En porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años.



Fuente: elaboración propia en base a Salvia (2011) y Mendoza Jaramillo, Musante y Salvia (2013)

En conclusión, la AUH se muestra como fuertemente coadyuvante a la mejoría de la salud infantil y la reducción del riesgo alimentario. Este programa ha generado una protección efectiva, pero no de manera absoluta ni completa, frente a los problemas de desempleo e inflación que tienden a recortar el acceso a una canasta alimentaria básica límite a los hogares en situación de marginalidad económica. Esto significa que las

<sup>84</sup> Op. Cit.



transferencias de ingresos que implican la AUH y las pensiones no contributivas no han logrado resolver por sí el déficit alimentario estructural (Salvia, 2011)<sup>85</sup>.

## Educación

Se entiende por déficit educativo la vulneración de los derechos que los niños y adolescentes tienen de asistir a las escuelas de los niveles primario y secundario, dada la imposibilidad de sobrellevar los gastos que ella implica, por lo que suelen ser excluidos del sistema educativo. En este sentido, se busca examinar el eventual impacto positivo que el régimen de AUH ha tenido sobre el déficit educativo de la población de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años de Argentina.

Se analiza el éxito educativo mediante la observación de la trayectoria de la tasa de promoción efectiva, y el déficit a través de la evolución de las tasas de repitencia, abandono y sobre-edad, en el período comprendido entre los años 2006 y 2012, llevando a cabo un análisis de estática comparada. Cada indicador se muestra diferenciado según corresponda a datos del nivel primario, del primer tramo del nivel secundario y de su segundo tramo<sup>86</sup>. La hipótesis es que la población infantil excluida del sistema educativo, retorna al mismo (o al menos es “retenida”), en virtud de que la asistencia escolar constituye una condición exigida a los hogares beneficiarios para mantener los ingresos por AUH. Es decir, un impacto positivo de la AUH sobre el déficit educativo se reflejaría en un aumento de la promoción efectiva, en una reducción de la repitencia y del abandono escolar, y en un aumento del porcentaje de niños y niñas escolarizados con sobre-edad.

Se define cada una de las tasas de la siguiente manera:

---

<sup>85</sup> Op. Cit.

<sup>86</sup> Hasta el año 2006 inclusive, estaba vigente el sistema EGB-Polimodal de la Ley Federal de Educación N° 24.195 (sancionada en Abril de 1993), la cual fue reemplazada por el sistema de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (sancionada en Diciembre de 2006). El actual Nivel Primario se correspondía con la Educación General Básica 1 y 2 (EGB 1 y EGB 2), el actual Primer tramo del Nivel Secundario se correspondía con la Educación General Básica 3, y el actual Segundo tramo del Nivel Secundario se correspondía con el Polimodal. Para mayor información, ver: <http://secgral.unsl.edu.ar/docs>.

- *Tasa de promoción efectiva*: porcentaje de alumnos que se matriculan en el año de estudio consecutivo al año lectivo siguiente.
- *Tasa de repitencia*: porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente.
- *Tasa de abandono interanual*: porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.
- *Tasa de sobre-edad*: porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados.

Los resultados de los indicadores mencionados para el período considerado se resumen en el Cuadro 8 y pueden observarse en el Gráfico 5.

CUADRO 8  
Evolución de indicadores sobre educación en Argentina (2006-2012).

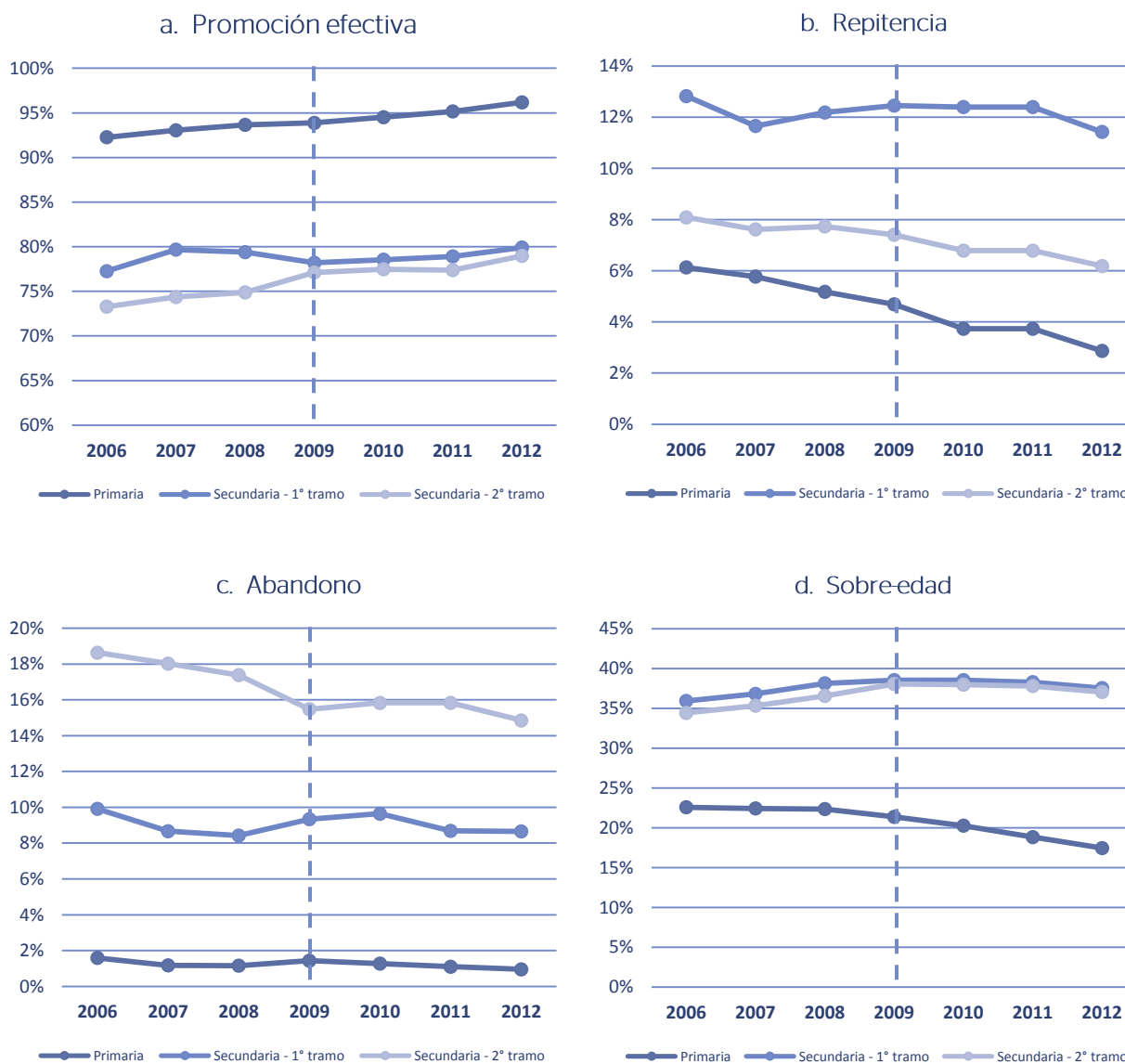
Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>a. Promoción Efectiva</b>							
Primaria	92,27%	93,05%	93,66%	93,87%	94,51%	95,17%	96,18%
Secundaria - 1° tramo	77,26%	79,67%	79,39%	78,20%	78,55%	78,91%	79,91%
Secundaria - 2° tramo	73,28%	74,36%	74,88%	77,11%	77,47%	77,38%	78,97%
<b>b. Repitencia</b>							
Primaria	6,13%	5,77%	5,18%	4,69%	4,21%	3,73%	2,87%
Secundaria - 1° tramo	12,82%	11,66%	12,18%	12,45%	11,81%	12,40%	11,43%
Secundaria - 2° tramo	8,09%	7,62%	7,73%	7,41%	6,70%	6,79%	6,18%
<b>c. Abandono</b>							
Primaria	1,60%	1,18%	1,16%	1,44%	1,28%	1,10%	0,95%
Secundaria - 1° tramo	9,92%	8,67%	8,43%	9,34%	9,64%	8,69%	8,66%
Secundaria - 2° tramo	18,63%	18,02%	17,38%	15,48%	15,83%	15,83%	14,85%
<b>d. Sobre-edad</b>							
Primaria	22,58%	22,43%	22,35%	21,37%	20,27%	18,82%	17,45%
Secundaria - 1° tramo	35,93%	36,82%	38,15%	38,55%	38,55%	38,29%	37,55%
Secundaria - 2° tramo	34,43%	35,34%	36,57%	38,06%	37,98%	37,81%	37,06%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de la República Argentina.

En primer lugar, es necesario recordar que la escolarización primaria es casi completa en Argentina, y de acuerdo a los datos recopilados del Ministerio de Educación, en el período analizado cada año mejora. Si bien este nivel elevado de cobertura escolar

deja poco margen para evidenciar los efectos positivos de la AUH, puede observarse que, a partir del año 2009 hay un leve cambio positivo de pendiente en la curva de evolución de promoción efectiva cuya tendencia venía siendo indiscutiblemente creciente (se nota un sutil aumento en el año en que se implementa la AUH). Entre 2006 y 2009 se da un crecimiento de 1,6 puntos, mientras que entre 2009 y 2012 el incremento es de 2,3 puntos.

GRÁFICO 5  
Evolución de indicadores sobre educación en Argentina (2006-2012).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de la República Argentina.

En el caso de los dos tramos de la escuela secundaria, el comportamiento de las tasas de promoción efectiva es llamativo, en primer lugar, porque se ubican entre el 70% y 80% (más de 10 puntos de diferencia respecto de los niveles de la escuela primaria), y en segundo lugar, porque la tendencia creciente es menos clara que en el caso de la escolarización primaria. Mirando la serie de este indicador para el primer tramo de la escuela secundaria, se ve que de 2006 a 2007 la proporción mejora en 2,42 puntos; luego declina hasta alcanzar el valle de 78,20% en 2009; finalmente, retoma su senda de crecimiento aunque más lentamente (crece 1,71 puntos entre 2009 y 2012). Por otro lado, la trayectoria de la tasa de promoción efectiva para el segundo tramo de la educación secundaria muestra una clara tendencia creciente (excepto en el año 2011 donde se reduce en apenas 0,09 puntos), habiendo un importante salto entre 2008 y 2009 de 2,23 puntos.

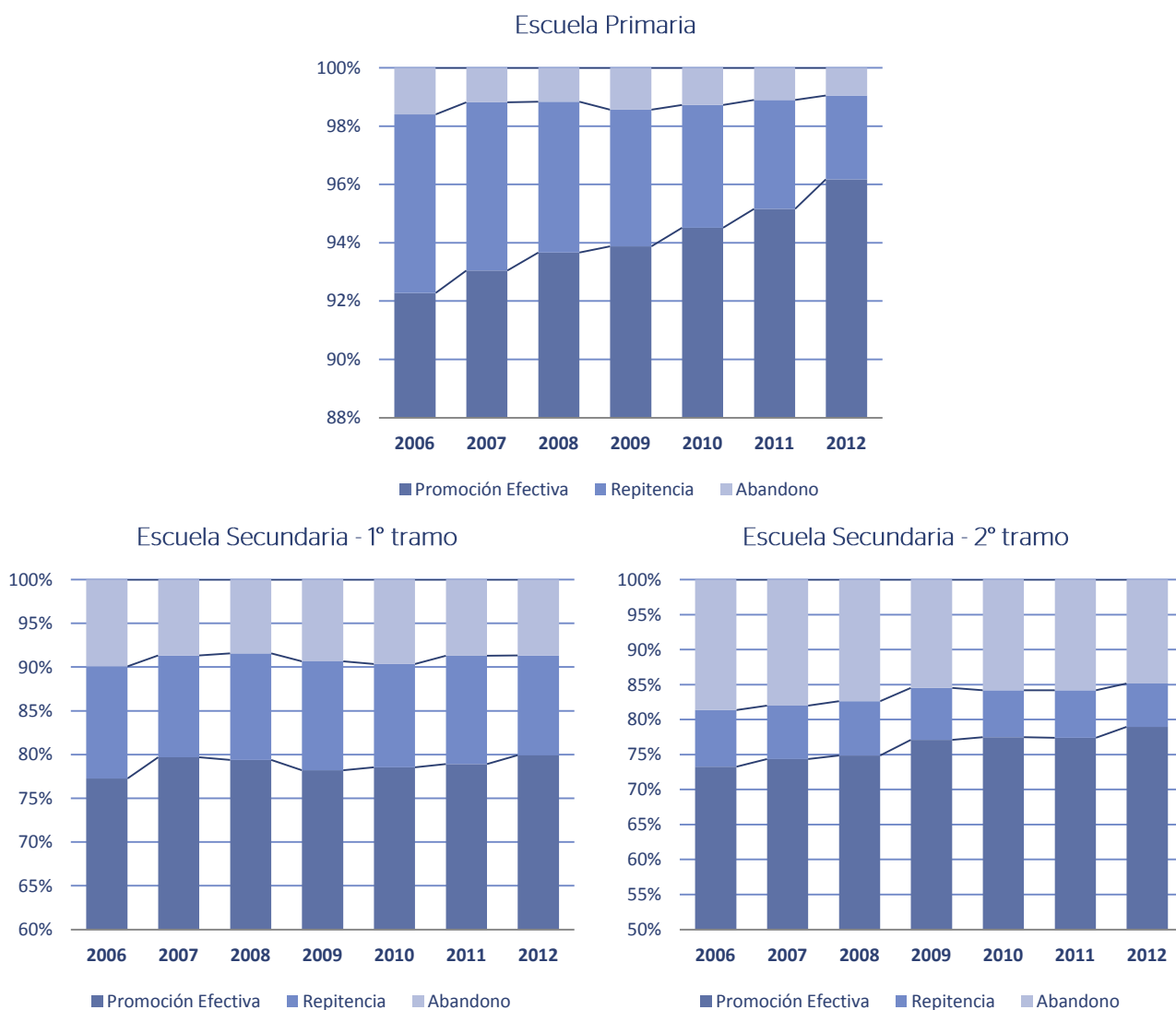
La tasa de repitencia, de alguna manera, es la cara opuesta del indicador de la promoción efectiva. Su comportamiento es el contrario en los tres niveles de escolaridad. Para el caso de la escuela primaria, la tendencia es indudablemente decreciente. En el primer nivel de la escuela secundaria, la tendencia termina siendo decreciente a pesar de presentar picos y valles (oscilaciones) a lo largo del período analizado (-1,4 puntos en total). Para el segundo nivel de la escuela secundaria, la trayectoria es claramente decreciente, excepto por una leve suba entre 2007 y 2008 de 0,12 puntos.

La tasa de abandono complementa junto a la tasa de repitencia la contracara de la tasa de promoción efectiva. En la escuela primaria, este indicador a primera vista permanece relativamente estable, aunque entre los años extremos del análisis se observa una disminución de 0,64 puntos. Para el caso de los dos tramos de la escuela secundaria, y más allá de los valores, la trayectoria de la tasa de abandono es totalmente la opuesta que la tasa de promoción efectiva. Allí donde esta última presentaba picos, la evolución del abandono presenta valles, y viceversa. Cuando un indicador crece, el otro disminuye. De todas maneras, en ambos tramos de la educación secundaria, la tasa de abandono disminuye (es mucho más visible en el caso del segundo tramo).

Los tres indicadores analizados hasta ahora (tasa de promoción efectiva, tasa de repitencia y tasa de abandono) son complementarios; es decir, todos ellos conforman la totalidad de alumnos involucrados, tal como se presenta en el Gráfico 6. Es fácilmente

observable que, en el caso de la escolarización primaria, el incremento de la tasa de promoción efectiva está acompañado de la disminución en la tasa de repitencia; y que en el caso del segundo tramo de la escuela secundaria, la trayectoria creciente de la promoción efectiva se corresponde con la baja de la tasa de abandono. Sin embargo, en el primer tramo del secundario, la relación no es tan directa y no se halla una tendencia tan a simple vista como en los casos anteriores.

GRÁFICO 6  
Tasas de promoción, repitencia y abandono: evolución durante 2006-2012.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de la República Argentina.

Finalmente, la tasa de sobre-edad en la escuela primaria muestra una senda descendente, aunque con distinta intensidad antes y luego de 2009, año a partir del cual la variación comienza a superar un punto en términos absolutos (-0,15 puntos en 2007; -0,08 puntos en 2008; -0,98 puntos en 2009; -1,11 puntos en 2010; -1,44 puntos en 2011; -1,38 puntos en 2012) acentuando la tendencia. Por otro lado, en ambos tramos de la escuela secundaria, este indicador sigue el mismo comportamiento: creciente hasta 2009 y levemente decreciente a partir de allí, pero en ninguno de los dos casos el nivel alcanzado en 2012 es menor al de 2006 (comparando ambos extremos, la tasa de sobre-edad en el primer tramo aumenta 1,62 puntos y en el segundo tramo, 2,63 de la escuela secundaria).

A partir del análisis de los indicadores a los cuales se hizo referencia, se deduce que el problema de exclusión es evidentemente más importante en la educación secundaria. Si bien cabe inferir un efecto positivo de la AUH sobre la escolarización de los adolescentes, se hace plausible la persistencia de un proceso de marginación al interior de los sectores juveniles (principalmente, de los estratos más bajos de la estructura social). Además, el efecto positivo sobre la escolaridad secundaria no parece ser inmediato a la introducción del programa en todos los indicadores (por ejemplo, la tasa de abandono y la de repitencia). Por el contrario, y recordando la casi total cobertura en el segmento, los efectos en la escuela primaria podrían haber sido independientes de los incentivos generados por los ingresos del régimen de AUH, pero tampoco se puede descartar la hipótesis contraria ya que la intervención del programa pudo haber ayudado a mantener el buen comportamiento de los indicadores en esta población.

Según Novacovsky y Kliksberg, con la implementación de la AUH, dos terceras partes de los hogares cuentan con el dinero suficiente para la compra de útiles y libros escolares, mientras que la disponibilidad de recursos para la adquisición de ropa y calzado ronda entre el 40% y el 50%. Por otra parte, sostienen que una forma alternativa de medir el impacto de la AUH en la educación es a partir de la cantidad de años de escolaridad que se ganan con los recursos de dicha asignación. De acuerdo a sus observaciones, los receptores de la AUH han ganado casi un año (73%) de escolaridad, lo cual equivale a 132 días de clase adicionales. Esto quiere decir que la asignación ha contribuido a la retención

y reinserción educativas de los beneficiarios, lo que posibilitó un crecimiento de su capital educativo y, por ende, de su capital humano (Página 12, 2015)<sup>87</sup>.

La AUH es un hito en la política social del país y confirma una tendencia hacia políticas de transferencias de ingresos de base más amplias (Lo Vuolo, 2011)<sup>88</sup>. Su impacto distributivo ha sido progresivo, pero al igual que como sucede al analizar los efectos en la seguridad alimentaria, resulta insuficiente para superar la indigencia y la pobreza por ingresos. También el importante papel de protección económica que desempeña el régimen de AUH es una demostración de la persistencia y reproducción de una población excluida sin acceso a un empleo digno y a un sistema de protección más integral, por lo que la recepción de tales programas sociales de transferencia de ingresos no deja de ser también un indicador del déficit en materia de autonomía económica, equidad distributiva e inclusión social que pesa sobre amplios sectores (M. Jaramillo, Musante y Salvia, 2013)<sup>89</sup>.

### 3.1.3 AUH: una evaluación cuasi experimental

El ODSA realizó en 2012 una evaluación cuasi-experimental de diferencias únicas a través del método de apareamiento “*propensity score matching*”<sup>90</sup> entre una muestra de niños y adolescentes participantes/beneficiarios de AUH (grupo de tratamiento) y una muestra de niños y adolescentes no participantes/no beneficiarios de ningún programa de transferencia de ingresos (grupo de control), con el objetivo de medir el impacto de esa

---

<sup>87</sup> Op. Cit.

<sup>88</sup> Lo Vuolo, R. (2011). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social de Argentina*.

<sup>89</sup> Op. Cit.

<sup>90</sup> Se define *propensity score*,  $p(X)$ , a la probabilidad condicional de recibir el tratamiento dadas las características pre-tratamiento:  $p(X) \equiv \Pr(D = 1|X) = E(D|X)$ , donde  $D = \{0; 1\}$  es el indicador de la exposición al tratamiento y  $X$  es el vector de características pre-tratamiento. Dado que la asignación de individuos a los grupos de tratamiento y de control en los diseños cuasi experimentales no es aleatoria, la estimación del efecto del tratamiento probablemente esté sesgada por la existencia de *confounding factors*. El *matching* mediante *propensity score* es una manera de corregir la estimación de los efectos del tratamiento controlando por la existencia de esos factores basado en la idea de que el sesgo es reducido cuando la comparación de resultados está mejorada tomando en cuenta individuos que son lo más similares como sea posible. El *matching* implica identificar individuos no participantes del programa cuyas características sean comparables a las de los participantes, en base a un conjunto de variables observadas en ambos grupos.

política<sup>91</sup>. Para mayor eficiencia en el apareamiento y confianza en los resultados se extremaron los recaudos de selección, recortando ambas muestras a casos “elegibles”, es decir, excluyendo de ambas muestras a los niños/as y adolescentes de hogares en donde el padre o la madre no cumplían con las condiciones de elegibilidad laboral de AUH, más allá de que fuesen reales o potenciales beneficiarios del mismo.

El método se aplicó estimando las probabilidades de participación de cada niño y/o adolescente en el programa AUH (índice de propensión) a través de un modelo de regresión *logit*<sup>92</sup> con predictores independientes a los resultados (variables individuales, familiares y de contexto). A partir de este índice, se apareó a cada caso de la muestra de beneficiarios de AUH con el caso más cercano –según el índice de propensión– de la muestra de no beneficiarios de la AUH, excluyéndose del estudio a los participantes y no participantes no apareados. El método permitió aparear 3.562 casos participantes (de los 5.476 casos originales) con un resultado de igualación óptimo: ninguna de las variables observadas introducidas en el modelo mostró diferencias significativas menores a  $p = 0,10$  entre la población con AUH y el grupo de comparación (ver Cuadro A.1 del Anexo IV).

De acuerdo con el informe de Salvia y Tuñón, dada una Canasta Básica Alimentaria (CBA) per cápita con un valor de \$450 (a pesos de diciembre de 2012), la tasa de niños/as y adolescentes con AUH para el período 2010-2012 con ingreso per cápita familiar (IPCF) ubicados por debajo de ese valor es de 13%; mientras que para el grupo de control es de 19,9%. Es decir, participar del programa AUH redujo en casi 35% (6,9 puntos porcentuales) el riesgo de pobreza extrema en favor de la población beneficiaria (ver Gráfico 7). Pero tomando como parámetro el valor de dos CBA per cápita (\$900 a pesos de diciembre de 2012), la tasa promedio de niños/as y adolescentes con IPCF por debajo de ese valor es de 62,5%; mientras que para el grupo de control es de 65,6%. Es decir, el programa AUH sólo redujo en este caso menos de 5% (3,1 puntos porcentuales) el riesgo de pobreza ampliada en favor de la población beneficiaria. Finalmente, cuando se analiza la inseguridad alimentaria, el grupo de tratamiento llega al 10,9% mientras que en el grupo

---

<sup>91</sup> Salvia, A. y Tuñón, I. (2012): *Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano*.

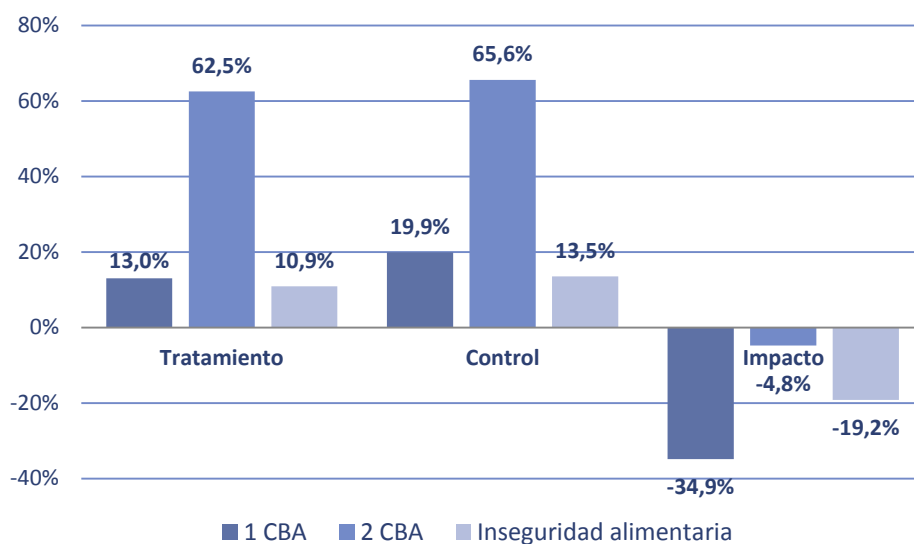
<sup>92</sup> Modelo de probabilidad para una variable de respuesta binaria, basado en función de distribución logística acumulada.



de control la cifra asciende a 13,5%; es decir que la participación en el programa disminuyó en 19,2% el riesgo alimentario (2,6 puntos porcentuales). Estos resultados están plasmados en el Gráfico 7.

GRÁFICO 7

Reducción del riesgo de estar por debajo de una/dos CBA per cápita y de sufrir inseguridad alimentaria por grupos, en porcentaje de niños de 0 a 17 años.

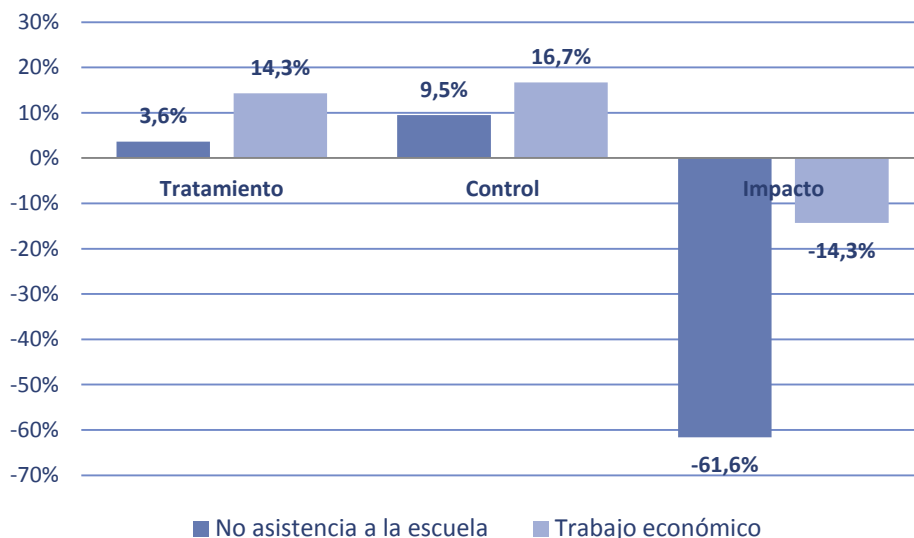


Fuente: elaboración propia en base a Salvia y Tuñón (2014), *Evaluación de impacto de la AUH...*

En cuanto a la escolarización, tomando la no asistencia escolar de niños/as de 5 a 17 años como medida de exclusión educativa, los beneficiarios de AUH registran una tasa de no escolaridad promedio de 3,6% mientras que en el grupo de control, dicha tasa asciende a 9,5%. Es decir, la AUH redujo en más de 60% (5,9 puntos porcentuales) el riesgo de no asistencia escolar en la población con participación en el programa (ver Gráfico 8).

## GRÁFICO 8

No asistencia a la escuela y realización de trabajo económico por grupo de estudio e impacto de la AUH, en porcentaje de niños de 5 a 17 años.



Fuente: elaboración propia en base a Salvia y Tuñón (2014), *Evaluación de impacto de la AUH...*

Tomando como medida de riesgo social la necesidad de que niños/as de 5 a 17 años sean sometidos a un trabajo intensivo en el mercado laboral, los beneficiarios de AUH registran una tasa de trabajo infantil promedio de 14,3% mientras que en el grupo de control dicha tasa asciende a 16,7%. Es decir, la AUH redujo en 14% (2,4 puntos porcentuales) el riesgo de realizar un trabajo por motivos económicos en la población beneficiaria del programa.

Como conclusión, el estudio del ODSA confirma de manera robusta el impacto positivo y progresivo que tuvo el programa AUH durante el período 2010-2012 sobre los ingresos per cápita y la pobreza extrema de los niños/as y adolescentes participantes del mismo. También destaca el resultado igualmente positivo y significativo –aunque menos progresivo– en materia de reducción del riesgo de inseguridad alimentaria y exclusión escolar en la población con participación en el programa<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Salvia, A. y Tuñón, I. (2012), Op. Cit.

## 4 Conclusión

A lo largo de esta tesis se realizó una revisión de la literatura concerniente al capital humano y al desarrollo económico, y se probó la hipótesis de que el perfeccionamiento del capital humano conduce a un mayor desarrollo en el tiempo, para lo cual se acudió al análisis de impacto de un programa de protección social implementado en Argentina (Asignación Universal por Hijo, AUH) en cuanto a pobreza, indigencia, salud y educación.

Ha quedado en evidencia que es factible alcanzar niveles superiores de desarrollo económico gracias a un mayor y más calificado stock de capital humano, cuya formación no depende exclusivamente de la educación que cada individuo haya recibido, o de una política estatal que apunte a ello, o de conocimientos impartidos dentro del ámbito laboral junto con la experiencia adquirida allí, o del cuidado de la salud y la vida, o el acceso a servicios básicos. En realidad, todos estos elementos en su conjunto contribuyen al objetivo y constituyen aspectos interrelacionados. Por tal motivo, la incidencia del capital humano sobre el desarrollo no es una cuestión únicamente económica, dado que también involucra distintas facetas de carácter social, político e institucional, y que vinculados establecen una amalgama sobre la cual una sociedad puede encaminarse en la senda del crecimiento y desarrollo sostenidos.

El desarrollo es un proceso que abarca crecimiento económico y una modernización económico-social consistente en el cambio estructural de la economía y de las instituciones vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano. Ha quedado demostrado el papel crucial de las instituciones en el crecimiento económico y en los procesos de desarrollo, llegando a introducir la dimensión humana e individual, poniendo el énfasis en la persona y sus capacidades. Asimismo, el ámbito del desarrollo económico también comienza a focalizarse a nivel regional y local, y ya no sólo de manera nacional. Más allá de los gobiernos, se consideran como agentes de desarrollo a los miembros de la sociedad civil.

La pobreza, la exclusión y la inequidad constituyen problemas complejos que requieren de políticas integrales de larga duración. El fenómeno excede la mera carencia

de recursos monetarios o su desigual distribución, constituyendo un proceso de causas múltiples que degradan las capacidades para que los hogares y las personas puedan construir y gozar de un proyecto de vida que los integre al desarrollo. Empíricamente, se expuso que la implementación la AUH ha implicado una transformación en la distribución del ingreso, representando un progreso que robustece el capital humano de Argentina en los sectores más vulnerables, reduciendo la pobreza, la desigualdad extrema y la indigencia. A su vez, el programa ha colaborado en la mejora de la salud infantil y la reducción del riesgo alimentario. En cuanto al terreno educativo, la AUH ha contribuido a la retención y reinserción de los beneficiarios, lo que posibilitó un crecimiento de su capital educativo.

La perspectiva expuesta a lo largo de este trabajo ha puesto énfasis en el desarrollo integral de las personas y, como consecuencia, tiene fuertes implicancias en la manera en que se conciben y ejecutan las políticas públicas. Es fundamental que las intervenciones estatales sean producto del estudio y análisis de un diseño acorde a la comunidad objetivo y al entorno territorial hacia donde van dirigidas. Tal como lo sostiene el ODSA, es necesaria la implementación por parte de los países de una lógica de gestión sustentada en un sistema integral de planificación y ejecución de políticas de desarrollo económico fundado en la preservación y el perfeccionamiento del capital humano de las sociedades.

## Anexos

### I Valorización del capital humano más allá del Estado

Uno de los beneficios derivados de los mayores niveles de educación y cultura alcanzados por una sociedad es su propensión a colaborar en el proceso de formación y perfeccionamiento del capital humano de aquellos miembros de la comunidad más vulnerables. Como ejemplos, a continuación se consideran los casos de la organización “Enseñá por Argentina” y de la “Fundación Grupo San Felipe”.

#### *Enseñá por Argentina*

Es una organización independiente, laica y apartidaria, nacida en el año 2009 y que forma parte de la red internacional “*Teach for All*”, que tiene presencia en 35 países. Se trata de un equipo de profesionales que trabaja para beneficiar a estudiantes de contextos desfavorecidos. Tienen como misión crear un movimiento que transforme las aulas y el sistema educativo, logrando que todos los niños y jóvenes de Argentina tengan las mismas oportunidades y desarrollen sus capacidades. Su visión es que, algún día, todos ellos recibirán una educación de calidad.

A raíz del alto nivel de abandono en la escuela secundaria, lo cual reduce enormemente las posibilidades de que un joven consiga un trabajo formal o de desarrollarse profesionalmente y continúe con sus estudios superiores, esta organización se propone ser uno de los caminos para empezar a revertir ése y otros indicadores como la tasa de repitencia, la sobre-edad escolar y los bajos resultados en los exámenes internacionales. La organización busca cambiar la educación desde adentro, directamente desde el aula. Para ello convoca y selecciona a jóvenes profesionales de distintas carreras universitarias con el objetivo de que se conviertan en educadores de manera activa y constante en instituciones educativas que se encuentran en contextos de vulnerabilidad social, generando igualdad de oportunidades para los estudiantes.

Quienes son parte de este proyecto creen que enseñar para transformar la vida de los estudiantes significa liderar. Por lo tanto, ofrecen un programa de formación en liderazgo en el que el profesional voluntario es capacitado para ser motor de cambio dentro del aula y transmitir no sólo contenido académico, sino también confianza y contención a sus estudiantes, para que ellos, a la vez, se desarrollen e influyan positivamente en sus familias y comunidades. Mientras potencian su liderazgo a través de la enseñanza, los profesionales no sólo les otorgan a sus estudiantes la oportunidad de proponerse objetivos a mayor plazo, sino también las herramientas para poder alcanzarlos.

Este Movimiento trabaja junto a 82 comunidades educativas de gestión estatal y privada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y en las ciudades de Córdoba y Salta.

### *Grupo San Felipe*

La Fundación Grupo San Felipe promueve, a partir de la educación superior y la formación en valores, el desarrollo integral de jóvenes provenientes de comunidades de escasos recursos socioeconómicos. El objetivo es que cuenten con herramientas que les permitan contribuir e impulsar una transformación comunitaria y social basada en la igualdad de oportunidades. A través de la participación activa y multiplicadora, la Fundación busca la realización integral de las personas.

El Grupo San Felipe nació en el año 2004 por iniciativa de un conjunto de jóvenes profesionales con el objetivo de nuclear a personas que quisiesen trabajar activamente en proyectos educativos, y en el año 2008 se constituyó formalmente como Fundación. Actualmente, está formado por más de 60 voluntarios –en su mayoría jóvenes profesionales o estudiantes– que se desempeñan en las distintas áreas de la Fundación (Formación, Tutorías, Psicopedagogía, Orientación vocacional, etc.), para que cada vez más jóvenes accedan a una mejor educación. El ámbito de trabajo es Añatuya (Santiago del Estero) y la Villa 31 (Retiro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

La Fundación cuenta con un programa de becas cuyo objetivo consiste en sostener los estudios terciarios y universitarios de jóvenes que terminan el secundario con buen

desempeño académico, pero cuya realidad económica en la que viven les impide poder continuar con sus estudios. Además, ofrece encuentros de orientación vocacional para que esos mismos jóvenes reflexionen sobre sus intereses, preferencias y fortalezas, teniendo un mejor conocimiento de sí mismos, de las alternativas y posibilidades que tienen para poder seguir creciendo. También brinda un programa de formación en técnicas de estudio y pensamiento abstracto, complementado con charlas de formación humano-cristiana. Finalmente, sus voluntarios trabajan en el proyecto “Brecha Cero” que tiene como meta la creación de un Centro Comunitario Digital en Añatuya para mitigar la brecha informática de la ciudad.

Tanto la organización “Enseñá por Argentina” como la “Fundación Grupo San Felipe” están convencidos de la transformación educativa y cultural necesaria a llevar adelante con aquellos jóvenes sumidos en situación de vulnerabilidad social, para que fortalezcan su capital humano y tengan las habilidades y oportunidades de elegir un futuro mejor; es decir, que tengan la oportunidad de progresar personal y económicamente, que sus alternativas vayan más allá de continuar en la pobreza o encarar proyectos de subsistencia poco productivos y sin expectativas de crecimiento. Los voluntarios y líderes sostienen que el lugar y las condiciones de nacimiento de una persona no determinan las oportunidades que vaya a tener en la vida. Para ello, es fundamental trabajar sobre la autopercepción del individuo, pues la imagen que cada uno tiene de sí mismo está en parte formada por la mirada de los demás y por la seguridad y expectativas que pueda transmitirle un adulto como “modelo de referencia”. Por eso es clave el liderazgo positivo de los voluntarios y de los tutores a distancia para estimular el *empowerment* en esos adolescentes y perfeccionen su capital humano. En el caso del Grupo San Felipe, según testimonios de los voluntarios, la transformación es por demás de significativa, pues los participantes presentan inicialmente un nivel educativo exiguo que los “condenaría” a seguir sumidos en la pobreza por falta de oportunidades y sin posibilidades de progreso, pero al final de recorrido, se terminan convirtiendo en profesionales de distintas especialidades que contribuyen a la productividad y a la riqueza de la economía.

## II Escuelas del desarrollo económico

### *Economía del Desarrollo*

El contexto posterior a los años '30 fue muy propicio para el surgimiento de nuevas ópticas en el campo económico. Tras los efectos de la “Gran Depresión”, la economía keynesiana se convirtió en la “nueva economía”, en oposición a lo que el propio Keynes llamaba la economía clásica. Este paso de una economía a dos economías fue un aspecto fundamental para explicar la aparición de nuevas subdisciplinas dentro de la ciencia económica. Esa grieta que se abría en relación a la tesis convencional permitió el surgimiento de las ideas sobre el desarrollo económico, a partir del estudio de las especificidades de los países subdesarrollados y los distintos caminos que se abrían para superar esa condición.

La economía del desarrollo surgió y se destacó por el rechazo de la “tesis monoeconómica”<sup>94</sup>, tanto por la universalidad de sus supuestos como por la noción de que todos los países se desarrollan a partir de los mismos patrones estructurales, y por la aceptación condicional del supuesto del beneficio mutuo o, lo que es lo mismo, la afirmación de que sólo sobre determinadas condiciones el intercambio comercial entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas favorece a éstos últimos. De esta manera, abrió un nuevo terreno teórico que justificaba la intervención del Estado en las regiones menos desarrolladas como forma de inducir a la industrialización y a la captación de sus beneficios. Tal impulso teórico creó un marco propicio para que los economistas y pensadores sociales de América Latina abordaran la problemática estructural del subdesarrollo, a partir de sus especificidades políticas, sociales, económicas y culturales que la definían.

---

<sup>94</sup> Idea de que la ciencia económica está integrada por un conjunto de varios teoremas sencillos pero poderosos de validez universal.



## Estructuralismo

El surgimiento del llamado “paradigma desarrollista latinoamericano” se debe, en buena medida, a dos fenómenos complementarios. Por un lado, en el plano económico, la región estaba viviendo el paso de un tipo de desarrollo orientado “hacia fuera”, basado en el modelo primario exportador, a otro, urbano-industrial, orientado “hacia adentro”, a través de la industrialización asociada a la sustitución de importaciones. La región vivía un proceso de cambio estructural como respuesta al nuevo escenario económico de posguerra. Por otro lado, en el plano analítico y a partir de la crisis de las ideas dominantes de la época, se abría un espacio para pensar el estilo de desarrollo de la región y los nuevos desafíos y limitaciones que presentaba tal proceso de industrialización.

En ese contexto, un grupo de economistas latinoamericanos, herederos de la nueva economía del desarrollo, avanzó en la comprensión de cómo tal proceso sería condicionado por la estructura económica subdesarrollada de la región, a partir de la ruptura del supuesto de que las secuencias y resultados serían similares a las que se dieron en los países centrales. La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) nucleó a varios de esos economistas, cuya figura más destacada fue Raúl Prebisch, a partir de su trabajo “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*” (1949).

El aporte de esta corriente se situó no tanto en el plano de la historia del análisis económico, sino más bien en el de los sistemas de economía política, es decir, como un conjunto de políticas económicas sustentadas en determinados principios unificadores. En este caso, el principio normativo unificador era el paradigma desarrollista latinoamericano: la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana.

## *Teoría de la dependencia*

La teoría de la dependencia surgió en América Latina entre los años 1960 y 1970. Sus postulados básicos sostienen que: el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados; desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso; el subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en sí misma; y la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que también crea estructuras internas en las sociedades.

Las teorías del estructuralismo y de la dependencia surgieron a raíz de una crítica a los paradigmas sobre el desarrollo existentes. Aunque el estructuralismo estaba a favor de una política de desarrollo hacia adentro, basada en gran medida en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la teoría de la dependencia propuso un nuevo orden económico internacional, al tiempo que una de sus tendencias planteaba una transición hacia el socialismo como medio para salir del subdesarrollo. Particularmente, el estructuralismo trató de reformar el capitalismo a nivel nacional e internacional, mientras que la teoría de la dependencia luchó por derrocarlo, considerando al socialismo como el único sistema capaz de solucionar los problemas del subdesarrollo.

### III AUH: Indicadores de pobreza e indigencia<sup>95</sup>

#### *Índice de recuento o Head Count Ratio (H)*

Este indicador varía entre 0 y 1, y representa el porcentaje de personas o familias que se encuentra por debajo de la línea de pobreza o indigencia (según la canasta de comparación utilizada). Este estadístico es un caso particular de la familia de índices de Foster, Green y Thorbecke (FGT), definido en términos generales de la siguiente manera:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde  $n$  es el número total de individuos u hogares (según la unidad de análisis seleccionada) en la muestra de la EPH,  $z$  es la línea de pobreza o indigencia (dependiendo del indicador buscado),  $y_i$  es el ingreso por adulto equivalente de la  $i$ -ésima familia de la muestra y  $q$  es el identificador de la última familia cuyo ingreso por adulto equivalente es inferior a  $z$  (con las familias ordenadas jerárquicamente, en orden creciente, según el nivel de ingreso por adulto equivalente). Cuando  $\alpha = 0$ , se obtiene la especificación formal del índice de recuento:

$$P_0 = H = \frac{q}{n}$$

#### *Índice de intensidad (I) y Brecha de Pobreza/Indigencia (B)*

Este indicador mide la diferencia porcentual de ingresos entre el ingreso medio de los pobres/indigentes y la línea de comparación respectiva (pobreza/indigencia). Mientras que  $H$  indica qué proporción de la población se encuentra en estado de pobreza/indigencia,  $I$  indica cuán intensa es esa condición, en promedio, para todos aquellos que la sufren. Formalmente, este indicador se define sencillamente como:

<sup>95</sup> De acuerdo al análisis de Agis, Cañete y Panigo (2013).

$$I = \frac{z - \bar{y}}{z} = 1 - \frac{\bar{y}}{z} = 1 - \frac{1}{qz} \sum_{i=1}^q y_i$$

$I$  también puede representarse en términos de la familia de índices de FGT. En efecto, cuando  $\alpha = 1$  se obtiene la brecha de pobreza/indigencia definida como:

$$P_1 = B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)$$

La expresión anterior puede reformularse como:

$$B = \frac{1}{n} \left[ q - \sum_{i=1}^q \left( \frac{y_i}{z} \right) \right] = \frac{1}{n} \left( q - \frac{q\bar{y}}{z} \right) = \frac{q}{n} \left( 1 - \frac{\bar{y}}{z} \right) = \frac{q}{n} \left( \frac{z - \bar{y}}{z} \right) = H \cdot I \quad \Rightarrow \quad I = \frac{B}{H} = \frac{P_1}{P_0}$$

### Índice de Severidad ( $S$ )

Utilizando la fórmula general de FGT y haciendo  $\alpha = 2$  se puede obtener el indicador de severidad de la pobreza/indigencia, el cual puede interpretarse como un estadístico que combina en un solo índice la magnitud de la incidencia, la intensidad cuadrática y la desigualdad interna de la pobreza o la indigencia. Más específicamente, partiendo de la fórmula general se sabe que:

$$\begin{aligned} P_2 = S &= \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( 1 - \frac{2y_i}{z} + \frac{y_i^2}{z^2} \right) = \frac{1}{n} \left[ q - \frac{2q\bar{y}}{z} + \frac{q(\bar{y}^2 + \sigma_y^2)}{z^2} \right] \\ &= \frac{q}{n} \left[ 1 - \frac{2\bar{y}}{z} + \frac{\bar{y}^2}{z^2} \right] + \frac{q\sigma_y^2}{nz^2} = H \cdot I^2 + H \cdot VAR_N(y) = H[I^2 + VAR_N(y)] \end{aligned}$$

donde  $\sigma_y^2$  es la varianza de los ingresos de las unidades de observación en estado de pobreza/indigencia y  $VAR_N(y)$  es la varianza normalizada por la línea de pobreza/indigencia.

El principal agregado de este indicador al análisis de la pobreza/indigencia es que incorpora la desigualdad entre los pobres al proceso de evaluación (aproximada por  $VAR_N[y]$ ). Esta nueva información puede resultar de crucial importancia para comprender la potencial existencia de un impacto muy heterogéneo para una misma política asistencial en dos regiones que, ex-ante, poseen la misma incidencia e intensidad de la pobreza o la indigencia. En efecto, aunque estas dos regiones compartan el mismo nivel de incidencia e intensidad de la pobreza o la indigencia, en aquella que presente el indicador de severidad más elevado ( $S$ ) la política asistencial desarrollada tendrá una menor efectividad en la consecución del objetivo de reducir la incidencia de la pobreza o la indigencia.

### *Índice de Sen (Sen)*

Este indicador vincula en una sola expresión a las tres dimensiones más importantes de la pobreza/indigencia: incidencia, intensidad y desigualdad interna. Presenta similitudes con el indicador de severidad de la pobreza ( $S$ ). Su expresión formal es la siguiente:

$$Sen = H[I + (1 - I)G_p]$$

$G_p$  es el coeficiente de Gini calculado exclusivamente a partir de los ingresos de los hogares pobres/indigentes.

El índice de Sen, al igual que  $S$ , presenta una medida de severidad de la pobreza/indigencia que aumenta tanto con la incidencia de la misma, como con su intensidad y su desigualdad (ponderada por el complemento de la intensidad). La diferencia entre ambos indicadores es que, mientras que en  $S$  la intensidad influye cuadráticamente y la desigualdad interna se calcula a través de la varianza de los ingresos ponderada por la inversa de la línea de pobreza al cuadrado, en el índice de Sen la intensidad sólo influye linealmente y la desigualdad se aproxima a partir del coeficiente de Gini intra pobres/indigentes, y se pondera por el complemento de la intensidad ( $I$ ).

## IV AUH: Evaluación cuasi experimental

## CUADRO A.1

Pruebas T de diferencias de proporciones de los factores considerados en el modelo logit para el cálculo del índice de propensión entre el grupo de tratamiento (AUH) y el grupo de control

	Grupo tratamiento	Grupo control	Diferencia	Significatividad (prueba t)
Sexo del niño (varón / mujer)	49,2%	49,1%	0,1%	0,962
<b>Grupo de edad del niño</b>				
0-1 año	10,8%	10,9%	-0,1%	0,881
2-4 años	21,9%	23,2%	-1,3%	0,184
5-12 años	43,1%	41,4%	1,7%	0,152
13-17 años	24,3%	24,5%	-0,2%	0,807
<b>Cantidad de niños en el hogar</b>				
1 niño	14,2%	14,7%	-0,5%	0,524
2 ó 3 niños	25,1%	23,5%	1,6%	0,108
4 ó más niños	31,1%	32,7%	-1,6%	0,149
Entorno emocional de crianza (con déficit / sin déficit)	37,7%	39,1%	-1,4%	0,198
Configuración familiar (Hogar parental completo / incompleto)	68,6%	69,8%	-1,2%	0,244
Núcleo familiar (Extendido / No extendido)	34,1%	32,9%	1,2%	0,268
<b>Grupo de edad de la madre</b>				
Hasta 24 años	14,4%	14,1%	0,3%	0,759
Entre 25 y 34 años	41,3%	42,8%	-1,5%	0,227
Entre 35 y 44 años	30,9%	30,8%	0,1%	0,936
45 años y más	13,3%	12,3%	1,0%	0,177
<b>Máximo nivel educativo de la madre</b>				
Hasta Secundario incompleto	70,7%	70,8%	-0,1%	0,893
Secundario completo	23,4%	23,5%	-0,1%	0,914
Terciario o Universitario	5,9%	5,6%	0,3%	0,646
<b>Origen migratorio del padre/madre</b>				
Nativos	76,5%	75,7%	0,8%	0,472
Migrantes limítrofes	3,9%	4,4%	-0,5%	0,287
Otros migrantes	19,6%	19,8%	-0,2%	0,814
<b>Situación laboral padre/madre</b>				
Empleo regular	66,0%	65,5%	0,5%	0,665
Subempleo	19,2%	18,9%	0,3%	0,761
Desocupados e inactivos	14,8%	15,6%	-0,8%	0,366
Cant. ocupados en el hogar (hasta 1 ocupado / más de 1 ocupado)	47,9%	47,2%	0,7%	0,549
NBI Severo (con déficit / sin déficit)	38,4%	38,9%	-0,5%	0,656
Espacio socioresidencial (urbanización informal / formal)	9,2%	9,2%	0,0%	0,998
Régimen de tenencia de vivienda (Propietarios / No propietarios)	59,6%	57,9%	1,7%	0,140
<b>Aglomerado urbano</b>				
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2,4%	3,0%	-0,6%	0,110
Conurbano Bonaerense	28,1%	26,8%	1,3%	0,247
Otras grandes áreas metropolitanas del interior del país	44,8%	44,3%	0,5%	0,699
Resto urbano Interior	24,7%	25,8%	-1,1%	0,302
<b>Año de relevamiento</b>				
2010	34,2%	35,6%	-1,4%	0,230
2011	32,7%	32,7%	0,0%	0,963
2012	33,1%	31,7%	1,4%	0,204

Fuente: elaboración propia en base a Salvia y Tuñón (2014), *Evaluación de impacto de la AUH...*

## Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron y DELL, Melissa (2009): “*Productivity differences between and within countries*”. National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 15155. Recuperado de <http://www.nber.org>.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ANSES (2012): “*La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Perspectiva. La Política Pública como restauradora de derechos*”. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires, abril de 2012. Recuperado de <http://www.anses.gob.ar>.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ANSES (2015): “*Informe de Prensa*”. Dirección de Comunicaciones. Buenos Aires, 6 de abril de 2015. Recuperado de <http://www.anses.gob.ar>.
- AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos y PANIGO, Demian (2010): “*El impacto de la Asignación Universal por hijo en Argentina. Presentación formal de los resultados anticipados en 2010*”. En “Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo”, publicación trimestral del CEIL CONICET, N° 15, tercer trimestre de 2013.
- ALHAMA BELAMARIC, Rafael (2001): “*Capital humano. Concepto e instrumentación*”. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana. Recuperado de <http://www.nodo50.org>.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLO, Esther (2005): “*Growth theory through the lens of the development economics*”. Handbook of Economic Growth, Volume 1A. MIT, Department of Economics.
- BECKER, Gary (1964): “*Human Capital*”. Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org>.
- BECKER, Gary (1992): “*Gobierno, capital humano y crecimiento económico*”. Conferencia Premio Nobel 1992. Recuperado de <http://el-observatorio-politico.blogspot.com.ar>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. (2004): “*Desarrollo productivo en economías abiertas*”. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL. San Juan, Puerto Rico, junio-julio de 2004.

- CONESA, Juan Carlos y GARRIAGA, Carlos (2005): “*Teoría Económica del Capital y la Renta*”. Disponible en <http://pareto.uab.es>.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF, 2010): “*Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*”. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, junio de 2010.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF, 2009): “*Caminos para el futuro: gestión de la infraestructura en América Latina*”. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, enero de 2009.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF, 2012): “*Finanzas Públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*”. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, mayo de 2012.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF, 2013): “*Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva*”. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, junio de 2013.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF, 2014): “*Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*”. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, junio de 2014.
- DENISON, Edward (1962): “*The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*”. Committee for Economic Development, Nueva York. Recuperado de <http://www.jstor.org>.
- DÍAZ FUENTES, Daniel y REVUELTA LÓPEZ, Julio (2009): “*Gasto público y crecimiento en América Latina y España, 1960-2000*”. XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, 2009. Recuperado de <http://www.dialnet.unirioja.es>.
- ESCRIBANO, Gonzalo (2004): “*Teorías del Desarrollo Económico*”. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid, 2004.
- GARCÍA DE DIEGO, Luis (1969): “*El papel de la educación como factor del desarrollo en el pensamiento económico*”. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Revista de Educación, N° 205, pp 22-31. Madrid, 1969. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es>.



- HALL, Robert y JONES, Charles (1999): “*Why do some countries produce so much more output per worker than others?*” National Bureau of Economic Review, Working Paper N° 6564. Recuperado de <http://www.nber.org>.
- IGLESIAS GARRIDO, Jesús (2005): “*Capital humano y señalización*”. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada. Barcelona, 2005. Recuperado de <http://www.uab.cat>.
- KATZ, Jorge (2008): “*Una nueva visita a las teorías del desarrollo económico*”. Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, enero de 2008.
- KEELEY, Brian (2007): “*Human Capital. How what you know shapes your life*”. OECD Insights, 2007.
- KAY, Cristóbal (1998): “*Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Una perspectiva latinoamericana*”. Revista Nueva Sociedad, N°158. Caracas, noviembre-diciembre de 1999. Recuperado de <http://www.nuso.org>.
- KLENOW, Peter y RODRÍGUEZ-CLARE, Andrés (1997): “*The Neoclassical Revival in Growth Economies: Has it gone too far?*” National Bureau of Economic Research. NBER Macroeconomics Annual 1997, Volume 12. MIT Press, enero de 1997.
- LINDERT, Peter (2004): “*Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*”. Cambridge University Press. Cambridge, 2004.
- LO VUOLO, Rubén M. (2011): “*La asignación universal por hijo para protección social de Argentina*”. En Tuñón, Ianina, *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia del Bicentenario. Serie del Bicentenario (2010-2016)*, Año I. Pontificia Universidad Católica de Argentina, Observatorio de la Deuda Social. Buenos Aires, 2012.
- LUCAS, Robert (1999): “*Why doesn't capital flow from rich to poor countries?*” The American Economic Review, Volume 80, N° 2. Recuperado de [www.econ.nyu.edu](http://www.econ.nyu.edu).
- MALTHUS, Robert (1806): “*Ensayo sobre el principio de la población*”. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

- MENDOZA JARAMILLO, Alejandro; MUSANTE, Bianca; SALVIA, Agustín (2013): “*Análisis del impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*”. Pontificia Universidad Católica Argentina, Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires, mayo de 2013. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar>.
- MUSANTE, Bianca; SALVIA, Agustín; TUÑÓN, Ianina (2012): “*Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011*”. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, 2012. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE, 2010): “*Perspectivas Económicas de América Latina 2011: en qué medida es clase media América Latina*”. OECD Publishing. Disponible en <http://www.latameconomy.org>.
- PÁGINA 12 (2015): “*El impacto de la Asignación Universal*”. Publicado en versión online, 28 de mayo de 2015. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar>.
- PHILLIPS, H. M., (1964): “*El capital humano, un nuevo concepto dentro del desarrollo económico*”, publicado en “El Correo: una ventana abierta sobre el mundo”. UNESCO, Año XVII, N° 10, pp 9-11, 28-31. París, 1964.
- PONS BLASCO, María Amparo (2004): “*Determinación salarial: educación y habilidad. Análisis teórico y empírico del caso español*”. Universidad de Valencia. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Análisis Económicos. Valencia, 1999. Recuperado de <http://www.tdx.cat>.
- POSCHKE, Markus (2012): “*Who becomes an entrepreneur? Labor market prospects and occupational choice*”, publicado en “Journal of Economic Dynamics & Control”, N° 37. Recuperado de <http://www.gul.gu.se>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD, 2013): “*Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*”. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org>.

- RAMÍREZ OSPINA, D. Emilio (2007): “*Capital humano como factor de crecimiento económico*”. Edición electrónica (texto completo). Recuperado de <http://www.eumed.net>.
- RED INTERNACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA REVISIÓN PARTICIPATIVA DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (SAPRIN, 2002): “*Las Políticas de Ajuste Estructural en las Raíces de la Crisis Económica y la Pobreza. Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural*”. Washington, abril de 2002. Recuperado de <http://www.saprin.org>.
- SALVIA, Agustín (2011): “*Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010*”. Informe especial. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, abril de 2011. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar>.
- SALVIA, Agustín y TUÑÓN, Ianina (2014): “*Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Encuesta de la Deuda Social Argentina: 2010, 2011 y 2012*”. Pontificia Universidad Católica Argentina, Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires, 2012. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar>.
- SCHULTZ, Theodore (1961): “*Investment in Human Capital*”. The American Economic Review N° 51, pp 1-17.
- SCHULTZ, Theodore (1985): “*Investing in People: The Economics of Populations Quality*”. University of California Press. Los Angeles, California. Recuperado de <http://ucpress.edu>.
- SEN, Amartya (1998): “*Capital humano y capacidad humana*”. En Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, páginas 67-72. Bogotá, 1998.
- SINGER, H. W. (1998): “*¿Es aún relevante la teoría del desarrollo económico?*”, en L. Emmerij, J. Núñez del Arco (comp.): “*El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 1998.

SMITH, Adam (1776): “*Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”. Londres, 1776. Recuperado de <http://www.uv.es>.

SOLOW, Robert (1956): “*A Contribution to the Theory of Economic Growth*”. Quarterly Journal of Economics N° 70, pp 65-94.

SZTULWARK, Sebastián (2005): “*El Estructuralismo Latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, octubre de 2005. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar>.

UNCTAD (2005): “*Crecimiento y desarrollo en los años noventa: las enseñanzas de un decenio enigmático*”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Junta de Comercio y Desarrollo. Secretaría de la UNCTAD. 14 de septiembre de 2005. Ginebra, 2005. Recuperado de <http://www.unctad.org>.

UNIVERSIDAD EAFIT (2007): “*Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*”. Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales. Medellín, abril 2007.

WORLD BANK (2000): “*Más allá del crecimiento económico*”. Informe del Banco Mundial. Washington D. C., octubre de 2000. Recuperado de <http://www.worldbank.org>.

WORLD BANK (2015): “*Policy Research Report 2014: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals*”. Informe del Banco Mundial. Washington D. C., 2015. Recuperado de <http://www.worldbank.org>.