



***Ciclo de Jornadas 2010 sobre el programa  
“Asignación Universal por Hijo”***

***AAPS-REDAIC***

---

Reflexiones sobre los Programas de transferencia  
condicionada de ingresos.

Lic. Irene Novacovsky  
Abril 2010



---

# **Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en América Latina.**



# Programas de Transferencias Condicionadas (CCT) en América Latina

---

➤ En América Latina, a fines de los '90s surge una nueva generación de Políticas sociales denominadas "programas de transferencias condicionadas". 18 Países de América Latina cuentan con CCT, se destacan por su desarrollo por su cobertura Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil.

## Sus **objetivos:**

1. Crear un instrumento de **redistribución de ingreso y el combate a la pobreza.**
2. **La interrupción del circuito de trasmisión intergeneracional de la pobreza, invirtiendo en educación y salud de niños y adolescentes.**

Su **estrategia:** **transferencia directa de ingreso a los hogares en situación de pobreza, con el compromisos de los hogares de escolaridad y los controles de salud.**



# A cerca de los CCT en América Latina

---

- Se establecen como Programas de gran escala con coberturas con coberturas de la **demandad potencial, superando** una tradición de las política social latinoamericana de pequeños **programas fragmentados**. Asimismo rompen con la tradición de los subsidios en especies.
- Funciona como un **sistema de protección social** que **no condicionan la prestación a la inserción presente pasada o futura al mercado de trabajo**.
- Adoptan la *Perspectiva de Derechos Sociales*, garantizando un ingreso a los hogares y el derecho de los niños, niñas y adolescentes de concurrir a la escuela.
- Para ello, establecen **compromisos o acuerdos** con los beneficiarios, a fin de mejorar los niveles educacionales, prevenir la deserción escolar y el trabajo infantil, apoyar la nutrición mediante el mayor consumo de alimentos e incrementar la utilización de los servicios de atención primaria de la salud.



# A cerca de los CCT América Latina

---

## Características comunes:

- Se centra en las Familias/hogares pobres, prioritariamente con niños y adolescentes.
- Cuentan con criterios y mecanismos de identificación y selección de beneficiarios (ej., aplicación de índices de vulnerabilidad).
- Principio de compromisos establecidos, fundamentalmente en salud y educación;
- Privilegian a la Mujer como titular del beneficio.
- Sistemas rigurosos de Monitoreo y Evaluación.
- Generación de bases de datos públicas.
- Sistema de pago bancario a beneficiarios.



## ¿Constituyen los CCTs una herramienta eficaz para la lucha contra la pobreza?

---

- Distintas evaluaciones de CCT en América Latina demuestran impactos positivos en la disminución de la pobreza y la indigencia, ya sea tanto en su incidencia como en su intensidad. En todos los casos el impacto se encuentra relacionado con el monto del beneficio y la cobertura del programa.
- Por ejemplo en la evaluación del Programa Ciudadanía Porteña (PCP) muestra que:
  1. La incidencia de la indigencia en los hogares de la ciudad sería siete veces mayor
  2. Habría casi el doble de hogares en situación de pobreza.



# ¿Cuáles son los principales impactos de los CCT en Am. Lat.?

---

- Las evaluaciones de los CCT muestran una amplia evidencia sobre el alto **impacto positivo** en la reducción de la pobreza, la desigualdad, así como en la mejora del acceso a la educación y la salud y en la nutrición y disminución del trabajo infantil
- **Clara mejora en indicadores educativos** como la asistencia, repitencia, rezago y la cantidad de años completados. En el caso de la educación las evaluaciones indican que **el beneficio es incremental**, es decir, año a año muestran una **mejoría sostenida**.
- Contribuyen en la **disminución del trabajo infantil**.
- **Cobertura total en el control de la salud**. Han logrado alcanzar el óptimo de las normas establecidas para el control de salud.
- Mayor **uso preventivo de los servicios de salud**. Ej: aumento de los índices de vacunación.
- Contribuyeron a **aumentar la ingesta calórica** de los hogares más pobres.
- Fortalece el rol de la mujer en el hogar, mayor autonomía al disponer de un ingreso.



# ¿Cuáles son los principales impactos de los CCT en América Latina?

---

**En las evaluaciones del PCP se observan** entre el inicio del programa y el año 2008

- Aumento notable, en la condición de asistencia al sistema educativo formal.
- Se insertaron en el sistema educativo formal 1.637 niños beneficiarios de 3 a 5 años.
- Entre los niños beneficiarios de 5 años la tasa de asistencia alcanzó el 100% de asistencia vs el 94% del grupo control.
- Entre los niños de 6 a 14 años beneficiarios también se alcanza la universalización de la educación.
- Entre los adolescentes beneficiarios de 15 a 17 años, la deserción disminuyó un 38% con respecto al inicio del programa.

## **Componente Estudiar es Trabajar (2008)**

- Brinda un ingreso monetario adicional al monto que reciben sus hogares beneficiarios del programa para que los jóvenes de 18 a 25 años vuelvan a estudiar o continúen sus estudios.
- Los datos muestran un impacto importante del programa en los jóvenes de 18 a 25 años. En 2006, el 21,6% de los jóvenes beneficiarios asistían al sistema educativo formal, proporción que aumenta al 35,4% en 2008.





# Reducción del trabajo infantil y adolescente

---

- Uno de los objetivos declarados de los CCT es la erradicación del trabajo infantil ya que la eliminación de este tipo de situaciones es de vital importancia a fines de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- La experiencia latinoamericana muestra que los CCT han sido un instrumento fundamental para la disminución de trabajo infantil y adolescente.

En el PCP se observa que:

- El porcentaje de niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabaja disminuyó entre 2006 y 2008 un 20%.
- En ese período, dejaron de trabajar 2.886 niños y adolescentes, observándose un mayor descenso del trabajo infantil en los adolescentes de 14 a 17 años (30%).



# ¿Pueden los CCT mejorar las relaciones de género?

---

- Uno de los cuestionamientos habituales a los CCT hace referencia a que las mujeres son las que llevan la carga de la implementación de los programas con el cumplimiento de las condicionalidades.
- Para los casos argentinos las condicionalidades en educación suponen la entrega de certificados escolares que son solicitados anualmente o cada 6 meses.
- Por otra parte, lo que se observa en las evaluaciones es que los CCT refuerzan el rol de la mujer en el hogar ya que ahora puede manejar el dinero de forma independiente.



# ¿Las transferencias de dinero desalientan el trabajo?

---

- Al momento ninguna evaluación ha podido demostrar que los CCT desalienten el trabajo, ni siquiera incrementos del empleo informal.
- En la implementación del Plan Jefes se pudo observar que el programa generó una presión en los trabajos de baja calidad que obligó a mejorar salarios.
- Evidencia del Programa Oportunidades (Mx) muestra que las transferencias de ingreso no desalientan el trabajo. Los hallazgos del Oportunidades señalan que:
  1. El Programa no tiene un efecto significativo en las opciones de los adultos con respecto al trabajo.
  2. Las transferencias les permiten a los beneficiarios salir a buscar trabajo.

En el PCP se observa que entre los beneficiarios creció un 30% la inserción en empleos formales.



# ¿Los CCTs deben ser universales o deben generar criterios de selección?

---

- La universalización de los CCT podría neutralizar el impacto redistributivo de los programas, ya que implicaría reproducir la matriz inequitativa de la sociedad.
- La selección de beneficiarios busca generar una mayor participación de aquellos que en la sociedad cuentan con menores oportunidades y capacidades. Amplía su carácter redistributivo.
- Si bien se supone que la universalización de los CCT eliminaría los problemas de acceso de los beneficios, las evaluaciones de los criterios de selectividad de los CCT muestran que las exclusiones son poco significativas.
- Uno de los principales problemas de acceso suele ser la documentación de los Beneficiarios. En el caso de PCP, la implementación forzó al GCBA a convertirse en el máximo ejecutor del Programa del gobierno nacional, Patria Grande para facilitar la inclusión de beneficiarios.
- Para el caso de la Asignaciones Universal por hijo se han generado problemas de acceso probablemente se deban a la falta de documentación , la exclusión de monotributistas de baja categoría.



# Evaluación y Monitoreo en los CCTs

---

- Los CCTs cuentan con rigurosos sistemas de evaluación y monitoreo.
  - Construyen **Líneas de Base**
  - **Evaluaciones periódicas** de resultados e impactos con métodos cuasi experimentales (grupos de control y grupo de tratamiento) y triangulación de información cuantitativa y cualitativa.
  - **Monitoreo mensual o trimestral**
- Publican periódicamente sus resultados
- Como pueden mostrar resultados e impactos **obtienen legitimidad y consenso**



# ¿Por qué evaluar y monitorear estos programas?

---

- Dado a la envergadura y los presupuestos que suponen los CCTs, los Estados están obligados a dar cuenta de resultados e impactos.
- Dar cuenta si efectivamente se alcanza la población objetivo (error de exclusión) y los problemas de acceso.
- Para dimensionar la disminución de la deserción escolar, rezago y repitencia de niños y adolescentes.
- Para comprobar si efectivamente disminuye el trabajo infantil.
- Verificar el aumento de las consultas en el sistema de salud.
- Para evidenciar si impacta positivamente en el embarazo adolescente.
- Identificar si se modifica la ingesta calórica de los hogares beneficiarios.



# Recomendaciones para la evaluación a partir de la experiencia de PCP

---

- **Modelo cuasiexperimental:** Con un grupo de tratamiento (GT) de beneficiarios y un grupo de comparación (GC) construido estadísticamente, cuyos integrantes no están cubiertos por el programa, pero son comparables a los beneficiarios en características observables y consideradas esenciales.
- La Dirección General de Estadística y Censos realizó las encuestas que se utilizaron en la primera evaluación:
- la **Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2005**, a partir de la cual se construyó la línea de base;
- Al momento se han realizado **dos encuestas a Hogares Beneficiarios**, relevada a fines de 2006 y fines de 2008.
- La encuesta fue **específicamente diseñada para conocer las condiciones de vida del GT** (se seleccionó una muestra en base a los registros administrativos del programa).
- El diseño de **esta encuesta admite construir un panel** que permite observar la situación de los mismos hogares beneficiarios en dos momentos diferentes.



# Desafíos futuros

---

- Es necesario “blindar” los programas mediante mecanismos legales, estableciéndolos como un derecho. Ej: El PCP fue aprobado por ley (1878/05) de manera unánime.
- Incluir en la Ley la actualización automática para mantener el nivel de la prestación.
- Mejorar la accesibilidad de los programas, identificando las barreras para el ingreso.
- Las edades que más requieren educación, nutrición y salud deben ser cuidadosamente consideradas cuando se establecen las condiciones, a fines de lograr el uso más efectivo de recursos.
- Adecuación de la oferta de servicios públicos para maximizar el impacto de las condicionalidades.
- Incluir una prestación a los jóvenes de los hogares beneficiarios de 18 a 25 años para que vuelvan a estudiar o sigan estudiando.
- Articulación con otras líneas programáticas y acciones del Estado.





# Con respecto a los problemas de la oferta de servicios sociales

---

***En la experiencia de los CCT (incluido Argentina se eligieron dos caminos:***

1. Diseñar **pruebas piloto** de baja cobertura para evaluar la situación de los servicios y luego diseñar políticas para su mejora. Lo que supone retrasar considerablemente la implementación de CCT.
2. **Implementar los programas** y en la interacción con el resto de los servicios **identificar los distintos problemas** de oferta para el cumplimiento de las condicionalidades.
  - **Los CCT se constituyeron en instrumentos importantes** para “apalancar” la mejora de la oferta de políticas sociales. Funcionan como **catalizador presionando para la mejorar de la demanda**. Por ejemplo: El conflicto con el equipamiento de las escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires una vez establecido el programa.