

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**Seminario de Monografías de Alumnos de
Economía**

**Programas de Transferencias
Condicionadas**

**Julian Amendolaggine, Nicolás Badaracco, David Herbotte y
Sebastián Palacio**

Política Económica I

7 de Septiembre de 2012

Programas de Transferencias Condicionadas

Política Económica I

Amendolaggine, Julian

Badaracco, Nicolás

Herbotte, David

Palacio, Sebastián

RESUMEN EJECUTIVO

Los programas de transferencias condicionadas (**PTC**) surgen como necesidad de paliar ciertas inconsistencias que el mercado no ha podido resolver. Entre las áreas principales que abarca se encuentran la distribución del ingreso, la educación, la salud y la nutrición. Las condicionalidades impuestas en este tipo de programas son su característica distintiva y apuntan a argumentos tanto de tipo político como de tipo asignativo, en pos de generar un uso socialmente eficiente de las transferencias.

Los programas de transferencias condicionadas se concentran más en evitar errores de inclusión o filtraciones, permitiendo que el presupuesto dedicado al programa se dedique mayoritariamente a la población objetivo. A pesar de las desventajas de la focalización- tales como los costos administrativos, la modificación de los precios implícitos (aunque en ocasiones este sea el objetivo), problemas de corrupción o captura clientelar- los PTC en Latinoamérica han adoptado tales criterios de acuerdo a sus diferentes mecanismos de focalización. En cuanto a los diferentes criterios de focalización estos deben ser aplicados acorde a las características económicas, sociales y culturales de cada país, para el caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social(**AUH**) el mecanismo de focalización categórica por nivel educativo justifica la elección de familias con niños en edad escolar como un buen criterio de focalización. Otra alternativa utilizada son aquellos PTC con autoselección (mecanismo implícito de focalización), estos tienen como objetivo hacer que los beneficiarios se auto-seleccionen con respecto a aquellos que no son la población objetivo, pero se debe tener en cuenta que el mecanismo de acceso al programa puede ser tan costoso que incluso la población objetivo podría auto-excluirse. La focalización también puede ser útil para perseguir objetivos tanto de corto como de largo plazo en la relación pobreza y capital humano mediante la implementación de condicionalidades, aunque en algunos casos las condicionalidades pueden no compatibilizar ambos objetivos, en este caso se pueden encontrar trade-off entre los mismos.

Las principales críticas que pueden hacerse sobre la generación de ingresos y empleo se basan principalmente en los incentivos a reducir las horas trabajadas, a la informalidad laboral, a los incentivos empresarios en la contratación de trabajadores subsidiados, a las deficiencias en la

generación de empleo sustentable y la poca efectividad de las políticas de intermediación y microcréditos. En cambio, como factor positivo, se halla un fuerte impacto en la reducción del empleo infantil. El impacto ambiguo sobre el empleo y los ingresos generados se debe a diversos factores, de índole coyuntural así como socioeconómica que los programas no han podido adaptar. En cuanto a la informalidad, existen fallas de coordinación entre las familias, empresas y estado, que no permite que la demanda absorba a la nueva oferta laboral que se busca generar. Deberían existir mecanismos que permitan un mayor acercamiento entre los sectores. En lo referido a la sustitución de empleo por trabajadores subsidiados se plantea la importancia del diseño adecuado en la focalización de trabajadores o sectores económicos. Los microcréditos deberían apuntar a proyectos previamente instalados, donde la evidencia revela que el impacto es mucho más relevante. La intermediación laboral requeriría que se pasara de la simple intermediación a un apoyo sistemático de tal manera que el individuo logre integrarse definitivamente. Respecto a la generación de ingresos, debe diversificarse el empleo, mediante capacitación y formación profesional, distinguiendo entre aquellos con mayor capacidad de inserción laboral de aquellos totalmente excluidos, entre aquellos que ya han sido empleados de aquellos que ingresan por primera vez.

En cuanto al programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, fue puesto en marcha en octubre del 2009 mediante un decreto que modificó el régimen de asignaciones familiares, extendiendo los beneficios a hijos de desocupados y trabajadores informales cuyo salario fuese inferior al mínimo vital y móvil. Éste es un programa de transferencias monetarias condicionadas, que consiste en 220\$ al mes por hijo, con un límite máximo de 5 hijos, recibiendo la familia el 80% cada mes y 20% una vez entregada la acreditación de asistencia a la escuela durante el año escolar, y la documentación de vacunación y otros controles sanitarios. Adicionalmente se estipuló un monto de 880\$ para niños con discapacidad.

Según algunos estudios, el programa tuvo resultados positivos sobre los niveles de pobreza, particularmente alto sobre la tasa de indigencia. Por otra parte, tuvo un efecto positivo sobre la tasa de asistencia escolar, pero no consiguió generar un buen desempeño escolar de los beneficiarios. Aunque la AUH representa un progreso en la forma de pensar la política social y una mejora en las condiciones de vida de una proporción significativa de la población, todavía existen algunos aspectos que podrían mejorarse.

La fuente de financiamiento de la AUH es uno de sus puntos débiles más preocupantes. Los recursos para financiar el programa, que surgen de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que maneja el ANSES, son inciertos y variables por naturaleza. Se debería aprobar una partida presupuestaria por el Congreso Nacional, o definir una fuente específica de financiamiento estable. La administración del programa podría seguir a cargo de la ANSES, dada la buena capacidad operativa y cobertura territorial del organismo. Otra propuesta tiene que ver con unificar el sistema de asignaciones familiares, las deducciones por hijos a cargo en el impuesto a las ganancias y la AUH, generando un programa de transferencias totalmente universal. Esto podría mejorar la imagen del programa ante la opinión pública.

Algunas sugerencias relacionadas con el diseño institucional y administrativo del programa tienen que ver con la generación de mecanismos de información y seguimiento que permitan disponer de un registro unificado de beneficiarios actuales y potenciales, y con la obtención de información sobre las condiciones en que se implementa el programa. Estas medidas se justifican por el potencial de articular de forma consistente el conjunto de las políticas sociales que tiene la AUH y por la utilidad que tendría esa información a la hora de ampliar el programa ante crisis económicas. También se debería generar un mecanismo centralizado de recepción de reclamos para que el sistema genere responsabilidad y credibilidad.

Una alternativa que se podría tener en cuenta como incentivo a la finalización en término de los niveles superiores de educación es la implementación de estampillas con un determinado valor nominal en dinero como premio a la finalización de los diferentes niveles educativos. La provincia de San Luis ha sido la innovadora en este tipo de recompensa, pero la implementación de este tipo de sistemas a nivel nacional debería contemplar ciertas diferencias con respecto al utilizado en la provincia. Una propuesta es que el valor de las estampillas esté expresado de acuerdo a un múltiplo del monto de la AUH y no en dólares como es el caso de San Luis, esto viene dado no sólo por el motivo de evitar dar una señal negativa de confianza hacia el valor del peso, sino que esta designación en dólares por parte del gobierno nacional podría resultar incompatible con el tipo de política monetaria seguida. El derecho a recibir las estampillas se obtiene si se completa el nivel educativo al finalizar el año escolar y el retiro parcial o total de los fondos ahorrados podrían retirarse recién en el último año del nivel secundario con la condición extra de que no se adeuden materias de años anteriores. Además el valor de las estampillas sería creciente conforme se avance en los niveles educativos.

INTRODUCCIÓN

La justificación de la implementación de transferencias de ingresos condicionadas presentada por la teoría económica parte de la existencia de fallas de mercado. Una de ellas es la presencia de una distribución del ingreso desigual, de esta manera las transferencias buscan solucionar este problema con la intención de incrementar el bienestar social. Otras fallas de mercado que se presentan son las externalidades, particularmente en relación a la educación y salud. En este sentido, los individuos tienen en cuenta únicamente los beneficios y costos privados de aumentar su capital humano al elegir la asignación de su tiempo, llevando a una asignación sub-óptima del mismo, por ignorar los efectos sociales de sus comportamientos. Las condicionalidades establecidas en estos programas generalmente buscan generar incentivos para lograr una asignación eficiente desde el punto de vista social. Por ejemplo, incentivar la asistencia escolar o los chequeos médicos de los niños con la intención de modificar la tasa de acumulación de capital humano.

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos surgieron a mediados de la década del 90, y desde ese momento se generalizaron por toda América Latina. En algunos países, la implementación del programa de transferencias significó un cambio radical en la forma de hacer política social. Argentina no estuvo exenta de esa tendencia y, con el antecedente de algunos programas de transferencias que surgieron a partir de la crisis de 2001, implementó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en octubre del 2009.

CONDICIONALIDADES

Las condicionalidades son restricciones al comportamiento individual de los beneficiarios del programa que, sin una justificación adicional (por ejemplo, una falla de mercado), representan una situación inferior a la entrega de dinero no condicional. Hay dos grupos de argumentos que justifican la generalización de este tipo de medidas, el primero basado en fallas microeconómicas y el segundo en cuestiones de economía política.

Los argumentos microeconómicos para justificar las condicionalidades se basan en la noción de que la inversión en capital humano (básicamente, educación y salud) es inferior a la óptima, tanto privada como social. Para entender por qué puede ser subóptima en términos privados, se suele pensar en fallas informativas o problemas de agencia. La decisión de educación de los niños suele ser responsabilidad de los padres, y éstos pueden tener diferentes prioridades que sus hijos (mayor tasa de descuento intertemporal, por ejemplo) o percepciones equivocadas sobre los retornos al capital humano (Fiszbein y Schady; 2009). Por ejemplo, algunos autores plantean que los objetivos de las madres parecen estar más alineados con los de sus hijos que los objetivos de los padres, y por ello se las suele hacer receptoras de la transferencia (Marchionni y Conconi; 2008). La sub-optimalidad en términos sociales se basa en el argumento clásico de externalidades positivas con el que se suelen justificar las intervenciones públicas en salud y educación (por ejemplo, vacunación gratuita y obligatoria).

En cuanto a los argumentos de economía política para imponer condicionalidades, debemos entenderlos en conjunto con los posibles efectos políticos de la focalización. Desde el punto de vista político, las condicionalidades aparecen como una contraprestación de los beneficiarios, o un “compromiso” de los mismos con la mejora de su situación familiar adversa, y pueden mejorar la imagen del programa de transferencias frente a la opinión pública. Incluso cuando no se encuentren justificadas por fallas microeconómicas, las condicionalidades pueden servir para asegurar la viabilidad política del programa. Por ejemplo, en Cruces et al. (2008), donde se detallan e interpretan los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción de Planes Sociales en la Argentina, hay alguna evidencia de que los programas sociales con contraprestaciones, y particularmente los relacionados con cuestiones laborales tienen mayor legitimidad en la opinión pública.

FOCALIZACIÓN

La focalización implica ciertos costos y beneficios, en los que una buena aplicación conlleva a que cada beneficiario reciba una mayor transferencia a igual presupuesto; sin embargo, focalizar no es una tarea fácil dado que implica poder definir la población objetivo, identificarla y generar mecanismos que dirijan la transferencia solo a esa población.

La principal ventaja de la focalización tiene que ver con la reducción de los llamados “errores de inclusión” o filtraciones –dar beneficios a quienes no entran en la población objetivo- más que con la reducción de los “errores de exclusión” –población en condición de cobrar la transferencia que no la recibe-; si bien generalmente los autores destacan lo relevante de evitar errores de exclusión (Sepúlveda; 2009). Un ejemplo fue el Oportunidades y Bolsa Familia cuyos errores de exclusión eran mayores a los de inclusión (Veras Soares, Ribas y Osorio; 2007). Pero no se puede obviar un tema directamente relacionado con el debate “exclusión-inclusión”, es por esto que la capacidad administrativa se hace importante, dado que países pobres y con instituciones débiles registran mayores problemas en focalización. Siguiendo este argumento algunos autores afirman que los recursos destinados a focalización pudieran tener un impacto mayor si son repartidos de manera universal (Mkandawire; 2005). Sin embargo los PTC utilizan recursos destinados a la focalización, los cuales pueden concebirse como un instrumento de política social para “hacer más con menos” y aumentar la progresividad del gasto social orientando los recursos a quienes más lo necesitan (CEPAL; 2010a).

Dado que la focalización requiere clasificar a las personas entre elegibles y no elegibles en función a que cumplan o no los criterios establecidos, es necesario contar con cierta capacidad administrativa para identificar a los individuos elegibles dentro del total de población. En muchas experiencias latinoamericanas, los PTC sirvieron como motor para desarrollar ese “capital institucional”, que luego se pudo explotar en otros programas públicos (Fiszbein y Schady; 2009). El desarrollo de la capacidad pública se puede interpretar como una ventaja indirecta de la focalización.

Como desventaja más leve, aparecen los costos administrativos que están asociados a un programa focalizado. Cuanto más sofisticado sea el mecanismo de focalización y por lo tanto más exacta sea la identificación del grupo de individuos elegibles, mayores serán los costos. Los

mecanismos sofisticados (y el costo que implican) se justifican más cuando el monto de la transferencia es significativo y las filtraciones son una preocupación (Grosh; 1994). Si uno de los objetivos indirectos del programa es obtener esa “capacidad administrativa” que se acaba de mencionar, se debe relativizar esta desventaja.

La segunda desventaja de los programas focalizados, se relaciona con las distorsiones que los criterios de focalización generan en los comportamientos económicos al modificar los precios implícitos y las recompensas que enfrentan los hogares. Por ejemplo, si el criterio fuera la pobreza o el nivel de ingreso de los hogares, puede haber un desincentivo al esfuerzo (además de la posible reducción en las horas trabajadas producto del efecto ingreso que genera la transferencia). Por otra parte, puede haber distorsiones más generales en la asignación del tiempo y los recursos, como personas mudándose de barrio para recibir un beneficio focalizado en algunas regiones geográficas. Corresponde destacar que, en algunos casos, las supuestas distorsiones son parte del objetivo del programa, como en el caso de los programas focalizados en niños que asisten a la escuela (Fiszbein y Schady; 2009).

Otra desventaja de la focalización tiene que ver con la economía política de los PTC, especialmente en cuanto al presupuesto que se destina a los mismos. Varios trabajos destacan que la intención de favorecer a los pobres “repartiendo mejor la torta” detrás de la focalización, implícitamente asume que el presupuesto total a distribuir en los beneficiario no cambia en el tiempo (es decir, que el tamaño de la torta se mantiene constante). Hay argumentos para pensar que los programas menos focalizados tienen mayor apoyo político dado que incluyen a una parte de la “clase media”, y por eso disponen de más fondos para distribuir. Con relación a este punto, Amartya Sen (1995) afirma que: “*more for the poor is less for the poor*”.

Por último, dado que la focalización implica que algún funcionario público verifique el cumplimiento de ese “requisito”, las posibilidades de que exista corrupción o captura clientelar en la asignación de los beneficios y en la administración del programa son significativas, especialmente si se compara con la alternativa de universalizar los programas. Según cuál sea el criterio que se utilice para focalizar, los riesgos de captura pueden ser diferentes.

En cuanto a los mecanismos o criterios alternativos, se puede focalizar basándose en una dimensión geográfica, mediante algún otro criterio categórico, con algún proceso de asignación de beneficios de base comunitaria, o mediante la comprobación directa o indirecta de medios de vida. A continuación se describe la noción básica detrás de cada uno de ellos.

Uno de los métodos para focalizar es la comprobación directa de medios de vida (mean test), la cual es particularmente difícil de implementar, puesto que requiere información que no suele estar disponible o que no se puede obtener sin distorsiones. Por ejemplo, si se quisiera conocer el ingreso familiar mediante encuestas, los individuos tendrían fuertes incentivos a subdeclarar, y así poder participar del programa (Ravallion; 2003). Incluso suponiendo que esta información se pudiera obtener de alguna manera, focalizar en base a los ingresos familiares puede generar fuertes distorsiones en la elección del nivel de esfuerzo.

Una alternativa al mecanismo directo es aquel que utiliza la comprobación indirecta de medios (proxy mean test). La diferencia con el método directo es que este es mucho más viable, y es lo que generalmente se suele aplicar en muchos países (Marchionni y Conconi; 2008). Se tiende a construir indicadores multidimensionales, que incluyen factores más fáciles de verificar que el ingreso y que no afectan tanto los incentivos individuales. Que los hogares habiten viviendas precarias, tengan niños desnutridos, pueden ser algunos ejemplos usuales. Todos los mecanismos que implican comprobación de medios de vida conllevan un alto costo administrativo.

Los criterios categóricos, incluido el geográfico, son menos costosos que los basados en la comprobación de medios, pero pueden generar mayores errores de inclusión y exclusión (que resulta más preocupante) si la población a la que se pretende llegar con las transferencias no se encuentran concentrados en alguna de las regiones o dimensiones que se utiliza para focalizar. Gasparini y Cruces (2009) muestran que varios criterios de focalización categóricos (localización geográfica y nivel educativo, entre otros) serían inadecuados si la población objetivo fueran los pobres de Argentina, y justifican la elección de familias con niños en edad escolar como un buen criterio de focalización para la AUH.

Algunos programas, especialmente aquellos con un alto componente rural o que incluye una proporción significativa de poblaciones aborígenes, utilizan mecanismos de focalización de base comunitaria. Detrás de esto, se supone que la comunidad tiene mayor información que el organismo administrador, y por lo tanto tiene sentido que se le otorgue a una asamblea (o alguna autoridad local) la responsabilidad de designar el grupo de beneficiarios entre los que se distribuye el presupuesto asignado a esa comunidad. Este tipo de mecanismos puede servir para que el programa tenga mayor legitimidad al interior de las comunidades, pero resulta particularmente proclive a la captura clientelar o la corrupción por parte de las elites locales (Pritchett; 2005).

Los diseños que fomentan la autoselección tienen un mecanismo implícito de focalización, incluso para los programas de transferencias universales. Lo que se pretende es lograr que cierto grupo no esté interesado en acceder al programa por los costos asociados a obtener el beneficio, o porque éste no resulta suficientemente atractivo. Hacer pública la lista de beneficiarios es un ejemplo en este sentido. En relación a los delineamientos que recurren intensivamente a la autoselección, corresponde tener cuidado de que los auto-excluidos no sean parte de la población objetivo, por ejemplo, haciendo que los costos de acceder al programa sean demasiado altos incluso para los pobres.

Un último punto relevante tiene que ver con la relación entre focalización e importancia relativa de los objetivos de corto y largo plazo de los PTC. Dado que se pretende tanto aliviar la pobreza a corto plazo como favorecer la acumulación de capital humano mediante las condicionalidades, es importante que la dimensión que se utilice para focalizar sea compatible con las prioridades de los programas. Básicamente, se debe decidir si se quiere focalizar mediante una dimensión asociada a la pobreza o a la baja acumulación de capital humano. Cuando el conjunto de personas pobres no incluye a todos aquellos con carencias en términos de capital humano, o viceversa, los criterios son potencialmente contradictorios.

IMPACTOS EN CONSUMO Y POBREZA

Los estudios sobre los PTC muestran en general un buen desempeño en focalizar las transferencias en los hogares que presentan mayores niveles de pobreza (Fiszbein y Schady; 2009). Sin embargo, esta característica no necesariamente implica que los programas han tenido un gran impacto sobre los niveles de pobreza, dado que los beneficiarios pueden realizar ajustes en su comportamiento, y a su vez se debe tener en cuenta la respuesta de la política económica al programa.

Una cuestión importante en la evaluación del impacto de los PTC, es que estos tienen en general objetivos de alivio de la pobreza de corto plazo, y a su vez, las condicionalidades impuestas, suelen estar vinculadas a la acumulación de capital humano de los niños de los hogares beneficiarios como también a requisitos de controles de salud. Este último punto tiene una gran relevancia, estas condicionalidades están basadas en la teoría del capital humano, según la cual

una mayor acumulación de capital humano mediante educación e individuos más saludables resulta, muy probablemente, en una mayor tasa de salarios para estos individuos (Becker; 1993). Esto puede interpretarse como una menor pobreza futura y una distribución del ingreso más equitativa. Si bien los resultados de los trabajos que intentan evaluar el impacto en la pobreza en el corto plazo muestran resultados positivos, es todavía muy pronto para determinar si el efecto de los programas sobre la acumulación de capital humano es suficiente para evitar la reproducción de la pobreza.

Del último argumento parte una cuestión relevante, el diseño de los programas pueden presentar trade-offs entre la reducción de la pobreza en corto y mediano plazo, y la acumulación de capital humano en el largo plazo. Si el programa tiene por beneficiarios segmentos de la población con bajas tasas de asistencia escolar, el efecto sobre esta acumulación será potencialmente mayor que si el programa tiene como destino hogares pobres en general. Por otra parte, el impacto sobre la pobreza será menor, dado que muchos hogares pobres no obtendrían el beneficio; además, es posible que el programa se destine a niños que inicialmente asistían a la escuela, lo cual no sería eficiente en términos de la acumulación de capital humano (Villatoro; 2008).

El trabajo previamente citado de Fiszbein y Schady(2009), presenta estimaciones de los efectos del programa sobre distintos indicadores de pobreza (Tasa de Pobreza, Brecha de la Pobreza y la Brecha de la pobreza al Cuadrado)¹ para cuatro programas diseñados en cuatro países de Latinoamérica: Colombia, Honduras, México y Nicaragua. Puede observarse que en estos cuatro países los programas tuvieron un fuerte impacto sobre el consumo y de esta forma en los niveles de pobreza. En Nicaragua el efecto del programa Red de Protección Social (**RPS**), tuvo una reducción aproximadamente 5-7 puntos de la tasa de pobreza, 9-13 puntos en la brecha de pobreza y 9-12 en el cuadrado de la brecha de la pobreza. Por otro parte el programa Familias en Acción de Colombia también presentó buenos resultados en la reducción de la pobreza. En la tasa de incidencia, el trabajo muestra una reducción de 3 puntos, 2 en el cuadrado de la brecha de la pobreza y el mayor efecto lo presenta la Brecha de la Pobreza con una caída de 7 puntos.

Finalmente en el programa mexicano Oportunidades y en el Programa de Asignación Familiar (**PRAF**) en Honduras tuvieron un menor resultado respecto a los anteriores.

¹ Medidas de Pobreza Foster-Greer-Thorbecke.

IMPACTOS SOBRE ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Como se discutió previamente, uno de los objetivos de estos programas son generar incentivos a realizar una mayor inversión de capital humano en los niños de los hogares beneficiarios. En una observación general, los programas presentan un impacto positivo sobre los niveles de asistencia escolar, como una disminución en la tasas de deserción.

Para el caso del programa Bolsa Escola, se encuentra que este programa ha tenido efectos positivos sobre la tasa de escolaridad de Brasil, como también una reducción tanto en el trabajo infantil de niños y niñas (Cardoso y Souza; 2003).

Otro programa que muestra resultados favorables en las tasas de asistencia escolar es el programa Chile Solidario. Si bien la transferencia monetaria en este programa no cuenta con requerimientos de comportamiento en relación a la educación, se revela un efecto positivo del programa sobre la probabilidad de que niños de 4-5 años asistan al pre-escolar (Galasso; 2006). Estos resultados son consistentes tanto en áreas urbanas como en rurales. El autor explica que parte de este resultado se debe al intenso trabajo realizado con el trabajador social, el cual durante las sesiones remarca la importancia de que los niños del hogar asistan al pre-escolar, tanto para el desarrollo cognitivo como del comportamiento de los chicos.

Un programa que establece condicionalidades sobre la educación de los menores del hogar, es el antes mencionado programa mexicano Oportunidades. Shultz (2004) realiza estimaciones para medir el impacto del programa sobre la asistencia escolar tanto para niveles primarios como secundarios. El autor determina varias muestras para niños de ambos sexos, una con datos de panel y otros agrupados. Los resultados muestran que el efecto promedio del programa, en los niveles de escuela primaria, incrementa la tasa de asistencia en 0.92 puntos porcentuales de las niñas y 0.8 de los niños, partiendo de la alta tasa de asistencia de 94%. Por otra parte, en la muestra agrupada, la cual tiene una tasa de asistencia inicial menor de 90%, el programa es asociado con un aumento de 1.27 puntos porcentuales en las niñas y 1.18 en niños en las tasas de asistencia escolar.

A nivel de escuela secundaria, en la muestra de datos de panel, el efecto promedio del programa muestra un aumento de 9.2 puntos porcentuales para niñas y 6.2 para los niños, partiendo de un nivel inicial de 67% y 73% respectivamente.

En la muestra agrupada, el efecto promedio de la niñas es de 7.1 puntos porcentuales y 5.2 para los niños.

Sin embargo, en programas de otros países no se da el mismo resultado. Un trabajo de Borraz y González (2009), busca evaluar el impacto del programa uruguayo Ingreso Ciudadano sobre los niveles de asistencia escolar, en este caso los autores no encuentran un efecto significativo sobre las tasas de asistencia, a pesar de esto, encuentran que el programa si tuvo efecto en la reducción del trabajo infantil, particularmente para las niñas.

IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO

El empleo infantil afecta por un lado las condiciones físicas y mentales de los niños, mientras que a su vez perjudica la acumulación de capital humano y por tanto las perspectivas de ingreso futuro. Las transferencias condicionadas, mediante restricciones de enrolamiento y presentismo, permiten reducir el tiempo dedicado al empleo. Pero además, puede incrementar la concientización de la importancia de los hábitos escolares por parte de los padres. Desde un punto de vista monetario, las transferencias permiten que los padres generen menos dependencia del ingreso potencial de sus hijos. Existe evidencia que el programa Oportunidades redujo el empleo infantil así como el empleo doméstico (Skoufas y Parker; 2001). En tanto, otros autores encuentran un enorme impacto de la transición empleo-escolaridad con el programa Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (**BDH**) (Edmonds y Schady; 2008) y similares resultados para el RPS, con mayor énfasis en el aumento de niños que solo estudian (Mauluccio y Flores; 2005). Así mismo, Sedlacek y ORazem (2008) encuentran que el Programa de Erradicaçodo Trabalho Infantil (**PETI**) en Brasil redujo el empleo de los beneficiarios.

Uno de los principales problemas surge en los potenciales desincentivos a la oferta laboral de los adultos de las familias beneficiadas. Existen diversos factores por los cuales puede haber una reducción de la oferta laboral. Por un lado el efecto ingreso surgido del aumento del dinero disponible permite reducir las horas trabajadas y aumentar el consumo de ocio. En tanto que el

efecto precio ocasiona que los beneficiarios limitan su oferta laboral para continuar siendo elegibles. A su vez, al garantizar un cierto ingreso, podría generar incentivos a reducir el afán imperioso en la búsqueda de empleo. Por último, las condicionalidades pueden reducir el empleo, por ejemplo, al requerir tiempo para llevar a los chicos al colegio o a las clínicas. En cuanto al Oportunidades no se encuentra evidencia al desincentivo laboral (Parker y Skoufias, 2000; Skoufias y Di Mario, 2006) ni tampoco en el BDH (Edmonds y Schady; 2008). En cambio, se encuentra un fuerte impacto negativo en el trabajo adulto para el RPS (Maluccio y Flores; 2005).

Otro problema derivado en los PTC es la informalidad laboral. En la mayoría de los casos, los beneficiarios no logran introducirse en el mercado formal de trabajo, optando generalmente por el empleo informal. En Chile Solidario, se incumple en un 83,3 % el egresar con al menos uno de los miembros familiares con un ingreso y trabajo estable (MIDEPLAN; 2009). En el Bolsa Familia aquellos que logran insertarse laboralmente lo hacen por períodos no superiores a los 11 meses (Soares y Leichsenring; 2010). En el Oportunidades, se refleja que gran parte de la ocupación laboral generada en áreas rurales se origina en el sector informal (González de la Rocha; 2008). Estos problemas pueden surgir debido tanto a cuestiones más bien coyunturales que estos programas no han podido alterar como a la complejidad y heterogeneidad de las condiciones a las que se enfrentan. Hay que tener en cuenta que no todas las familias son capaces de adaptarse a las condicionalidades laborales o de generación de ingresos. A su vez, hay que considerar que la demanda laboral no siempre es capaz de absorber la oferta que se intenta generar por lo que también deben existir mecanismos que permitan coordinar a ambos sectores.

En cuanto a la generación de empleo directo, si bien impacta en el ingreso a corto plazo, no se ha hallado fuerte evidencia que respalde una mejora en las condiciones de empleabilidad.

En lo referido a la generación de empleo indirecto, la introducción de subsidios puede alterar los incentivos de contratación de las empresas. Entre ellos se cuentan la sustitución por fuerza de trabajo subsidiada o bien que el subsidio es permanente. Además se genera ineficiencias al existir la posibilidad de contratar gente que de todos modos hubiese sido contratada.

Por otra parte, la evidencia empírica revela que el apoyo al trabajo independiente entre familias muy pobres es poco exitoso en la generación de ingresos sustentables. Generalmente, existen efectos positivos en aquellas personas adultas, motivadas y con un nivel educativo relativamente

alto que tienen un interés genuino en empezar un negocio. Los efectos son mayores cuando se focalizan en acciones de microemprendimiento previamente instaladas. En el programa Bolsa Familia y Crediamigo, el 82% de los casos, el crédito sirvió para ampliar negocios preexistentes (Braga, Leandro y Lyra Júnior; 2008). Chile Solidario y el RPS muestran resultados negativos destacándose problemas de inexperiencia y fracaso, así como de ineficiencias en el uso de los fondos.

Por último, en lo referido a la intermediación laboral, si bien estos servicios son de bajo costo, son poco efectivos en tiempos de recesión siendo que a su vez, por las características culturales de la región, el empleo suele generarse por mecanismos informales.

ANTECEDENTES DE PROGRAMAS DE TRASFERENCIAS DE INGRESOS EN ARGENTINA

Las primeras transferencias de ingreso en Argentina con una cobertura relativamente amplia aparecen en la década del '90. El primer caso fue el Plan Trabajar, el cual tenía como destinatario a jefes de familias con necesidades básicas insatisfechas, brindándoles una ocupación transitoria en el área de la construcción y en el mantenimiento de infraestructura comunitaria. Si bien era un programa con una contraprestación laboral, su objetivo estaba más orientado al combate de la pobreza de corto plazo, considerándose así más cercano a un programa de transferencias monetarias, que una política activa del mercado laboral (Gasparini y Cruces; 2010).

Un estudio de Jalan y Ravallion (2003), realizó estimaciones de las ganancias netas del programa, obteniendo como resultado que las ganancias directas promedio del programa fueron alrededor de la mitad del monto bruto del programa.

En abril del año 2002, se lanzó la segunda experiencia Argentina de esta clase de programas, pretendiendo cierta masividad. El contexto en que se encontraba la Argentina estaba caracterizado por tasas de desempleo y pobreza elevadas, por lo que en respuesta a esta situación se implementó el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (**PJHD**). Éste fue básicamente una expansión del Plan Trabajar. Si bien sus características se fueron acercando al de un programa transferencias condicionadas de ingresos, siguió estando fuertemente relacionado con el fomento de empleo (Marchionni y Conconi; 2008).

Como el PJJHD estaba orientado a los individuos desempleados, la teoría sugiere que se podría haber generado un sesgo al trabajo informal, dada la dificultad de los administradores del programa a verificar la condición de desempleo. Gasparini et al. (2007) realizaron una estimación de este potencial incentivo y encontraron posible evidencia de este sesgo a la informalidad.

Otro estudio en base al PJJHD, fue el de Galasso y Ravallion (2010), estos autores realizaron una evaluación del impacto del programa, siendo los resultados principales que el PJJHD llevó a una reducción en la pobreza extrema como también a una disminución en el desempleo agregado.

Luego de que la economía argentina inicio una etapa de recuperación, el gobierno nacional planteo una estrategia gradual de salida del PJJHD, la misma se ejecutó formando dos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias. Estos programas tenían únicamente como beneficiarios a los individuos que formaban parte del PJJHD.

El SCyE estaba diseñado bajo la forma de oficinas de empleo a cargo de los municipios, teniendo la intención de atraer a los individuos que tenían mayores posibilidades de incorporarse en el mercado de trabajo, brindándoles al mismo tiempo una suma monetaria bajo un período determinado. De esta forma se brindaba capacitación y facilidades para la inserción y la intermediación laboral.

El Plan Familia por otra parte, buscaba proveer cierto piso de protección a aquellos individuos con mayor dificultad para mejorar su condición. El mismo realizaba transferencias monetarias en función del número de hijo a los hogares, y a su vez incluyó ciertas condicionalidades respecto a la educación y a la salud materno-infantil, pero sin establecer una contraprestación laboral.

A pesar de los programas antes descritos, e inclusive con el crecimiento que se dio en Argentina a partir del 2003, las tasas de pobreza mantuvieron una gran persistencia, y es en este marco en el que el gobierno decidió implementar la AUH.

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL (AUH)

El programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, fue puesto en marcha en octubre del 2009 mediante un decreto que modificó el régimen de asignaciones familiares,

extendiendo los beneficios a hijos de desocupados y trabajadores informales cuyo salario fuese inferior al mínimo vital y móvil.² La AUH es un programa de transferencias monetarias condicionadas, que consiste en 220\$ al mes por hijo³, con un límite máximo de 5 hijos, recibiendo la familia el 80% cada mes y 20% una vez entregada la acreditación de asistencia a una escuela pública⁴ durante el año escolar y la documentación de vacunación y otros controles sanitarios. Adicionalmente se estipuló un monto de 880\$ para niños con discapacidad.

El financiamiento del programa establecido por el decreto que lo implementó está dado por los retornos de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino, el cual es administrado por la Asociación Nacional de Seguridad Social (ANSES). Debe notarse que estos fondos tienen como finalidad garantizar una jubilación digna y segura de los trabajadores, con lo cual puede resultar difícil concretar este objetivo si los fondos son destinados al programa, o análogamente, puede generar dificultades en la continuidad del programa si se mantiene esta forma de financiamiento.

Según algunos estudios, el programa tuvo en sus inicios resultados positivos sobre los niveles de pobreza, Gasparini y Cruces (2010) comparten el argumento de determinar como beneficiarios a los niños menores de edad debido a su alta participación en las tasas de pobreza. Las estimaciones de los efectos de la pobreza muestran un efecto positivo sobre la misma y particularmente alto sobre la tasa de indigencia.

Respecto al impacto sobre la acumulación de capital humano, un trabajo reciente de D'elia y Navarro (2011), busca determinar el impacto de la AUH sobre el gap escolar, entendido este como la diferencia de los años de educación que un individuo debería tener según su edad y los años de educación efectivos.⁵ Este efecto a priori puede ir en ambos sentidos. Los niños interesados en estudiar pero que contaban con restricciones por sus niveles de ingresos, al recibir la AUH e incorporarse en la escuela posiblemente genere un efecto negativo sobre el gap. Por otra parte, los niños desmotivados que únicamente se incorporan en una unidad escolar para obtener el beneficio es posible que no pasen de año, aumentando el gap. Los resultados que

² Decreto 1602/2009, que modifica la Ley de Asignaciones Familiares N°24.714.

³ El monto original de la AUH fue inicialmente 180\$ por hijo, y fue anunciado oficialmente en Julio de 2010 un aumento de 22,2% en el mismo.

⁴ Se extiende el beneficio también a niños que asisten a escuelas privadas con una cuota mínima.

⁵ En el trabajo suponen todos los individuos empiezan a estudiar a la misma edad.

finalmente encuentran, apuntan a que la AUH tuvo un efecto positivo sobre el gap, sugiriendo que si bien el programa aumentó la tasa de asistencia, no consiguió generar un buen desempeño escolar de los beneficiarios.

RECOMENDACIONES PARA LA AUH

Aunque el programa de transferencias condicionadas que Argentina implementó en 2009 representa un progreso en la forma de pensar la política social y una mejora en las condiciones de vida de una proporción significativa de la población, todavía existen algunos aspectos que podrían mejorarse. A continuación se incorporan algunas recomendaciones que se discuten en la literatura sobre el tema, y se agrega una discusión sobre otra posible modificación relacionada a los incentivos a la acumulación de capital humano. Los temas incluyen desde la modificación de las fuentes de financiamiento, mejoras en el diseño institucional, hasta la inclusión de un premio por completar el nivel educativo, especialmente la escuela secundaria.

Como en el apartado anterior, la fuente de financiamiento de la AUH es uno de sus puntos débiles más preocupantes. Dado que los recursos para financiar el programa surgen de los rendimientos anuales del FGS del Sistema Integrado Previsional Argentino, y que éstos son inciertos y variables por naturaleza, se debería transitar el camino hacia la aprobación como partida presupuestaria por el Congreso Nacional, o hacia la definición de una fuente específica de financiamiento estable. Dentro de ese proceso, se debería someter la medida ante el parlamento, para que sea aprobada como una ley. La administración del programa podría seguir a cargo de la ANSES, dada la buena capacidad operativa que el organismo desarrolló a partir de la experiencia de manejar el programa de asignaciones familiares, y la buena cobertura geográfica que asegura, a partir de su extensa red de delegaciones (Gasparini y Cruces ;2009).

Una segunda recomendación, que no tendría un efecto presupuestario relevante pero podría tener un efecto significativo sobre la imagen que la AUH tiene en la opinión pública, se relaciona con la propuesta de unificar el sistema de asignaciones familiares, las deducciones por hijos a cargo en el impuesto a las ganancias y el programa en sí; y a partir de esto generar un programa de transferencias totalmente universal. Es decir, la creación de un programa horizontal, en el que

cada niño argentino tenga garantizado el derecho a la transferencia, independientemente de su situación familiar. Esto tendría un efecto positivo en términos de apoyo político.

Una sugerencia relacionada con el diseño institucional y administrativo del programa, tiene que ver con la generación de mecanismos de información y seguimiento que permitan disponer de un registro unificado de beneficiarios actuales y potenciales. Estas medidas se justifican en base a dos dimensiones relacionadas. Primero, tienen el potencial de articular de forma consistente el conjunto de las políticas sociales (Repetto; 2009). Entre otras cosas, permitiría verificar que efectivamente se respete la incompatibilidad de la AUH con la percepción de otros planes sociales. En un contexto como el actual, donde se discute la focalización de medidas como los subsidios al consumo de energía o al transporte, serviría además para dirigir los recursos oficiales a quienes más lo necesiten.

La disponibilidad de un registro actualizado de beneficiarios actuales y potenciales tendría una segunda ventaja significativa para un país como Argentina, proclive a las crisis macroeconómicas. Tener “listo” un padrón de potenciales beneficiarios permitiría utilizar los PTC como seguros contra crisis económicas o eventualidades que requieren ampliar rápidamente el padrón de beneficiarios (Veras Soares, Ribas y Osorio; 2007). El Plan Trabajar argentino y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (**PANES**) en Uruguay son ejemplo de programas “de emergencia”, que se generaron a partir de las crisis macroeconómicas que ambos países sufrieron a principios de los años 2000. Al considerar este punto, resalta la relevancia de la cuestión del financiamiento que se mencionó antes, puesto que las necesidades de financiamiento serían mayores en las crisis, y los rendimientos del FGS probablemente tengan un comportamiento pro-cíclico.

Otra sugerencia relacionada con aspectos de diseño tiene que ver con la posibilidad de asegurar la “calidad” de la AUH, y de transmitir a la sociedad la noción de que el programa es un derecho universal. Verificar las condiciones en las que los beneficiarios acceden a la transferencia resulta relevante para corregir posibles errores de implementación. Se debería recabar información (por ejemplo, con muestras geográficamente representativas) sobre las condiciones en que se realizan los trámites en la delegación local de la ANSES, en el banco que entrega la tarjeta y maneja los fondos, etc. Toda esa información debería estar disponible para que el público pueda consultarla (Fiszbein y Schady; 2009). También se debería generar un mecanismo centralizado de recepción

de reclamos (por ejemplo, una línea 0-800). Estas medidas serían útiles para que el sistema sea creíble y que la opinión pública lo considere efectivamente un derecho de todos.

Una propuesta interesante de evaluar es la búsqueda de generación de incentivos adicionales en el diseño de la AUH sobre el desempeño escolar. Este problema parecería ser relevante dado la evidencia empírica presente a la fecha (D'elia y Navarro; 2011).

Una posible solución a este problema fue implementada en la provincia de San Luis en donde se entregan estampillas de ahorro en dinero por completar la escuela. Esta estampilla tiene un valor nominal expresado en dólares que se puede canjear una vez terminada la etapa escolar acumulando un valor de hasta U\$1200. La razón por la cual el valor está expresado en dólares se debe a una cuestión de preservación del valor real, siendo creciente a medida que se completa con éxito los distintos niveles escolares. Ahora bien, la implementación de este tipo de medida a nivel nacional debería tener ciertas modificaciones. Una de ellas puede ser la moneda en la que se expresa las estampillas, para impedir ciertas especulaciones cambiarias con respecto al valor del peso y para evitar dar señales negativas con respecto a la moneda local. Las mismas podrían estar expresadas en moneda local. En este aspecto hay que tener presente que nos es viable políticamente expresar el ahorro de los niños en edad escolar en otra moneda, dado que el programa se maneja al mismo nivel de gobierno en el que se administra la política monetaria.

La forma de expresar los valores nominales de las estampillas puede ser en base a un porcentaje del monto de la asignación o un múltiplo del mismo. Los incentivos a completar los niveles superiores vendrán dados por el incremento del múltiplo del monto de las nuevas estampillas que se entreguen a medida que se avance en el nivel educativo, es decir se podrá reclamar la estampilla al finalizar el año escolar si se ha aprobado el nivel. El monto total de las estampillas expresado en múltiplos de la AUH, podrá retirarse en forma parcial o total cuando el alumno curse el último año del secundario y no adeude materias de años anteriores.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Borráz, F. y González N. (2009). “Impact of the Uruguayan Conditional Cash Transfer Program”. Cuadernos de Economía Vol. 46 (243-271).
- ✓ Becker, G. (1993): “Human Capital: A Theoretical and Empirical Análisis, with Special Reference to Education”. New York: The Univesity of Chicago Press.
- ✓ Besley, T. y Ravi K. (1990): “The Principles of Targeting. Policy, Research, and External Affairs”, Working Papers, The World Bank.
- ✓ Cardoso, E., y A.P. Souza (2003). "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in brazil." São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.
- ✓ Cecchini, S. y Madariaga A. (2011): “La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- ✓ Cruces, G., Moreno J. M., Ringold D. y Rofman R. (2008): “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas”. Banco Mundial, Buenos Aires.
- ✓ Fiszbein, A. y N. Schady con F. Ferreira, M. Grosh, N. Kelleher, P. Olinto y E. Skoufias. (2009): “Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Prosperity”. Washington, D.C.:The World Bank.
- ✓ Galasso, E. (2006). “With Their Effort and One Opportunity: Alleviating Extreme Poverty in Chile.” Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC.
- ✓ Gasparini, L. y Cruces G. (2010): “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas”, Documento de Trabajo Nro. 102, CEDLAS.
- ✓ Gelbach, J. y Pritchett L. (1997): “More for the Poor Is Less for the Poor. The Politics of Targeting”. Policy Research Working Paper 1799. The World Bank
- ✓ Grosh, M. (1994): “Administering Targeted Social Programs in Latin America. From Platitudes to Practice”. The World Bank, Washington, D.C.
- ✓ Jalan, J. y M. Ravallion (2003): “Estimating the Benefit Incidence of an Anti-Poverty Program”. Journal of Business and Economic Statistics, 21(1): 19-30.

- ✓ Marchionni, M. y Conconi A. (2008): “¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos”, Documento de Trabajo Nro. 76, CEDLAS.
- ✓ Navarro, A. I. y D'Elia, V. V. (2011), “The Impact of the Universal Child Allowance on Argentina's Children Schooling Gap”.
- ✓ Pritchett, L. (2005): A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets, Social Protection Discussion Paper Series No. 0501, The World Bank.
- ✓ Ravallion, M. (2003): Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 0314, TheWorld Bank.
- ✓ Repetto, F. (2008) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”. Documento final, préstamo BIRF 7449-AR-II Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina.
- ✓ Schultz, T. P. (2004). “School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program.” *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250.
- ✓ Sen, A. (1995): “The political economy of targeting”. En Walle, Dominique Van de y Neads, Kimberly [eds.] *Public spending and the poor: theory and evidence*. MID, Baltimore.
- ✓ Villatoro, P. S. (2008), “Cash transfers in Africa and Latin America: An overview” en *Poverty in Focus* (15): “CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction”, D. Hailu y F. V. Soares (eds.), Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.

