



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 20 · Marzo 2011**

**Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso  
en América Latina**

*Nicolás Garcette*

## Introducción

Los Programas de Transferencia Condicionada del ingreso (PTC) han sido propuestos por primera vez por dos economistas brasileros en el año 1993<sup>1</sup>. Su primera implementación se hizo en el Distrito Federal de Brasil y en la Ciudad de Campinas en el año 1995 a través del programa *Bolsa Escola*. En 1997 se puso en marcha en México lo que iba a ser uno de los PTCs más emblemáticos de América Latina, el programa *PROGRESA* (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Diez años después, estos programas se han multiplicado en toda la región: 18 países latinoamericanos han implementado un PTC según el Banco Mundial (Véase la Figura 1 y la Tabla 1). En el año 2010, 22 millones de hogares –es decir, el 16 por ciento de la población de la región- se beneficiaban de este tipo de programas<sup>2</sup>. Los programas *PROGRESA* (rebautizado *Oportunidades* en el año 2001) y *Bolsa Família* en Brasil, los dos PTC más importantes en tamaño, abarcaban este mismo año respectivamente a 5.8 millones y 11 millones de hogares<sup>3</sup>.

Este informe presenta las principales características de los PTCs en América Latina, los impactos que tuvieron en los países donde se implementaron y las lecciones que podríamos sacar para mejorar el diseño y la implementación de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina.

---

<sup>1</sup> Camargo, J.M (1993), “Os Miseráveis”, Folha de SãoPaulo, 27/03/93 y Almeida, Heitor and José Márcio Camargo (1994), “Human Capital Investment and Poverty”, Department of Economics PUC-RIO, Working Paper #319.

<sup>2</sup> Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino (2010), “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”, Policy Research Working Paper 5305, Washington, DC: The World Bank.

<sup>3</sup> Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, World Bank Policy Research Report Washington, DC: The World Bank.

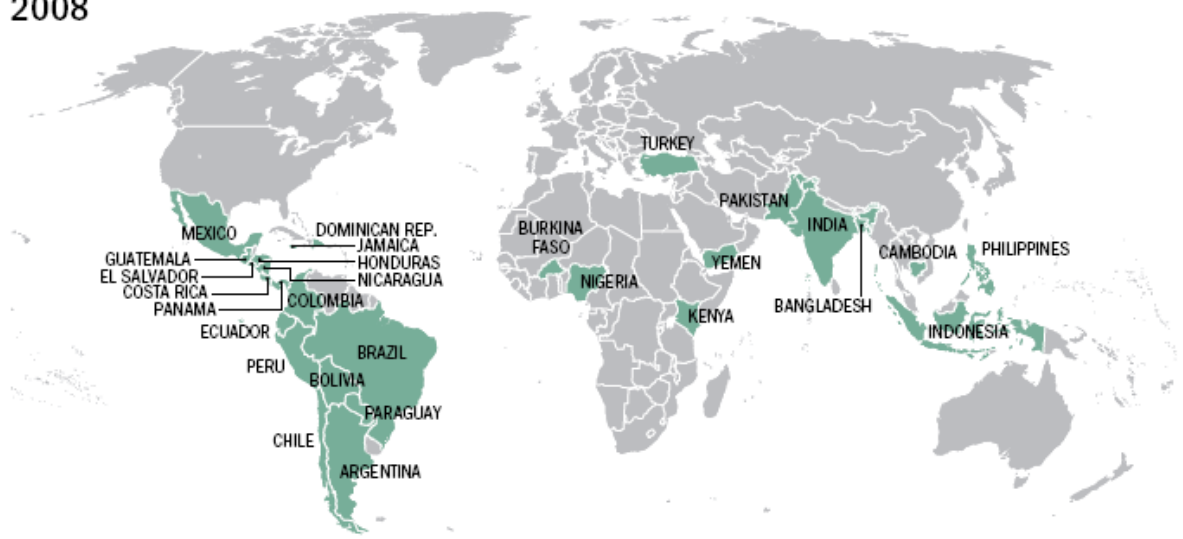
**Figura 1. Evolución de los PTCs en América Latina (1997-2008)**

Fuente: Fizbein y Schady (2009), Banco Mundial.

1997



2008



**Tabla 1. Principales Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso en Latinoamérica**

Tamaño del Programa / Población Objetivo	Condiciones	
Nacional	Educación y Salud	Educación
	Bolsa Familia (Brasil)	Bolsa Escola (Brasil)
	Oportunidades (México)	
	Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)	
Regional o población objetivo focalizada	Familias en Acción (Colombia)	
	Program of Advancement through Health and Education (Jamaica)	
	Chile Solidario	
Pequeña escala / Piloto	Asignación Universal por Hijo (Argentina)	
	Programa de Asignación Familiar (Honduras)	Subsidio Condicionado a la Asistencia
	Atención a Crisis (Nicaragua)	Escolar (Colombia)
	Red de Protección Social (Nicaragua)	

Fuente: Fiszbein y Schady (2009)

## Principales Características de los PTCs

El objetivo de este tipo de programas es doble. Por un lado, se trata de reducir los niveles presentes de pobreza a través de una transferencia de dinero en efectivo. Por otro lado, se intenta quebrar los mecanismos de transmisión de la pobreza entre generaciones fomentando la inversión en capital humano de los niños y adolescentes pobres. Es la parte condicional de estos programas. En general, los programas cubren a los chicos desde el nacimiento hasta la adolescencia. En cambio, se pide que las familias satisfagan algunas condiciones con respecto al uso de los servicios de salud y educación.

Sin embargo, existen grandes diferencias entre los distintos programas. En términos de cobertura absoluta y relativa, el programa *Bolsa Familia* es uno de los más grandes: beneficia a 11 millones de hogares, lo que representa 46 millones de personas, es decir, el 20 por ciento de la población total brasileña. El programa mexicano *Oportunidades* cubre casi 6 millones de hogares, lo que representa también alrededor del 20 por ciento de la población total de este país. El programa *Chile Solidario* abarca a 215.000 hogares, mientras algunos programas pilotos como en Nicaragua benefician solamente a unos miles de hogares. Los beneficios transferidos varían también significativamente de un programa a otro: representan el 20 por ciento del consumo promedio por hogar en México, pero solo el 4 por ciento en el caso de Honduras. Estas diferencias se reflejan en los presupuestos que van del 0.1 por ciento del producto bruto doméstico en Chile, al 0.4 por ciento en Brasil y México, y al 0.6 por ciento en Ecuador<sup>4</sup>.

Los dos PTCs más emblemáticos implementados en la región son el programa *Oportunidades* de México y el programa *Bolsa Familia* de Brasil. Estos dos programas son muy similares en términos de cobertura (extensa) y de importancia (masiva). Los dos tienen un grado muy alto de focalización: apuntan a los hogares más pobres. Los dos consisten en una transferencia monetaria de un monto variable de acuerdo al número de hijos. Los dos imponen condicionalidades similares relacionadas con la educación y la salud (presentación de certificados de asistencia escolar, de vacunación, entre otros). En síntesis, los dos priorizan a la mujer como receptora directa del beneficio dentro del grupo familiar. Las características de estos dos programas han sido reproducidas en muchos otros, en Colombia, El Salvador, Panamá, Jamaica, entre otros.

Algunos programas se alejan en parte de estos paradigmas. Por ejemplo, el programa *Chile Solidario* apunta solo a la población extremadamente pobre, que representa el 5 por ciento de la población chilena. En una primera etapa, las familias reflexionan con trabajadores sociales para determinar qué tipo de acciones podrían tomar para salir de la pobreza extrema.

---

<sup>4</sup> Véase Lomelí Enrique (2008) Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations; Annual Review of Sociology Vol. 34: 475-499.

En una segunda etapa, se comprometen a un plan de acción. Estas acciones terminan siendo las condiciones que cada familia tiene que satisfacer para poder recibir alguna transferencia. De hecho, esta transferencia sirve como incentivo para que las familias utilicen los servicios sociales.

## Impactos de los PTCs

La multiplicación de evaluaciones del impacto de estos programas sobre distintas variables socio-económicas ha sido otra de sus características más valiosas<sup>5</sup>. Estas evaluaciones han sido realizadas por varios actores, tanto por administradores de los PTCs, como por donantes internacionales y investigadores académicos independientes. De hecho, la producción de datos confiables por parte de los administradores y su fácil acceso para el resto de la comunidad investigadora han permitido la producción de una gran cantidad de estudios empíricos muy rigurosos sobre los efectos socioeconómicos, en general positivos, de los PTCs. A su vez, estos resultados han permitido no solamente justificar a nivel político la existencia de este tipo de programas y promover su implementación en otros países de la región, sino también mejorar sus diseños para que fuesen aún más eficientes y exitosos.

Primero, los PTCs han tenido efectos positivos sobre el consumo de los hogares y la pobreza. Los impactos más amplios sobre el consumo se consiguen cuando las transferencias son generosas, como en el caso del programa nicaragüense *Red de Protección Social*. Estos programas no solamente mejoran el nivel del consumo, sino que además modifican su composición. Los hogares que se benefician de las transferencias, gastan más en comida y -dentro de la canasta básica de alimentos- en alimentos de mejor calidad nutritiva; en comparación con hogares no beneficiarios, pero con niveles de ingreso o consumo idénticos. Se estima que los PTCs han reducido el índice de la cantidad de pobres a nivel del país en un

---

<sup>5</sup> Este análisis se basa fundamentalmente en el informe sobre los PTCs publicado por el Banco Mundial en el año 2009. Véase Fiszbein y Schady (2009), op. Cit.

8 por ciento en Ecuador, en un 7.5 en México, en un 4.5 por ciento en Jamaica, y en un 2 por ciento en Brasil<sup>6</sup>. Esta disminución significativa de los niveles de pobreza se debe principalmente al hecho de que la población beneficiaria ha sido bien definida y alcanzada por los programas.

Por otro lado, el argumento según el cual estos programas iban a desalentar la participación en el mercado laboral por parte de sus beneficiarios, reduciendo sus efectos positivos sobre el consumo y la pobreza, ha sido desmentido por los resultados empíricos. Los PTCs han tenido, en el peor de los casos, un efecto modesto sobre el trabajo adulto. Las investigaciones sobre los PTCs de Ecuador y México no han evidenciado ningún efecto negativo de las transferencias sobre la participación laboral<sup>7</sup>. Sin embargo, los PTCs han producido disminuciones substanciales del trabajo infantil. Tal efecto ha sido encontrado en Brasil, Ecuador, México y Nicaragua<sup>8</sup>. De manera más general, todos los efectos producidos por los PTCs que podían compensar su impacto inicial positivo sobre el consumo y la pobreza han sido pequeños. Las transferencias no han generado una disminución de las remesas. Han producido solamente pequeños impactos sobre la tasa de fertilidad, por lo menos a corto plazo. Tampoco han provocado significativos aumentos de los precios o de los salarios a nivel local.

Segundo, los PTCs han producido significativos aumentos en el uso de los servicios de educación y salud. Por un lado, las tasas de matriculación y asistencia en las escuelas han registrado un fuerte aumento entre los beneficiarios de estos programas en Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México y Nicaragua. Por otro lado, el uso de servicios de salud preventivos ha aumentado significativamente en Perú, México, Colombia, Honduras y

---

<sup>6</sup> Véase el Capítulo 4 de Fiszbein y Schady (2009), *op. Cit.*

<sup>7</sup> Véase en el caso del programa mexicano PROGRESA: Skoufias, Emmanuel y Vincenzo di Maro (2006), "Conditional Cash Transfers, Work Incentives, and Poverty", World Bank Policy Research Working Paper # 3973.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo en el caso de Ecuador: Edmonds, Eric V. y Norbert Schady (2008), "Poverty Alleviation and Child Labor." Policy Research Working Paper 4702, Banco Mundial, Washington, DC.

Nicaragua<sup>9</sup>. Además, como estos aumentos están concentrados entre los hogares que tienen menor probabilidad de utilizar estos servicios en ausencia del programa, queda claro que los PTCs han permitido reducir de manera substancial las desigualdades en términos de acceso a la educación y la salud.

Sin embargo, estos efectos positivos de los PTCs sobre el uso de los servicios de educación y salud no han producido de manera mecánica una mejora significativa en el nivel educativo o en el estado de salud logrado por los beneficiarios. Solo algunas evaluaciones reportan que los PTCs se han traducido en mejoras en el peso de los niños y, de manera más general, en el estado de salud de los beneficiarios<sup>10</sup>. De la misma manera, en base a una cantidad significativa de evaluaciones, no se evidencia que mayores niveles de matriculación hayan conducido a mejores resultados en las pruebas educativas. En tal sentido, el potencial de los PTCs en mejorar el aprendizaje podría ser limitado. Una explicación posible sería que la calidad de los servicios públicos de educación y salud, a los cuales los pobres tienen acceso, sería demasiado baja. Ello indicaría que solo aumentar el uso no sería suficiente para generar mejoras significativas.

Las evaluaciones del impacto de los PTCs sobre el desarrollo cognitivo en la niñez temprana serían más alentadoras. En el caso de Nicaragua, el programa de transferencia hubiera tenido, a través de su efecto sobre la composición del consumo, un efecto positivo y significativo sobre variables cognitivas, en particular el lenguaje<sup>11</sup>. Se han encontrado efectos similares en Ecuador<sup>12</sup>. Lo antedicho indica que una intervención muy temprana podría ser mucho más efectiva que lo sugerido por los resultados en referencia a la tasa de matriculación por edad o grado escolar.

---

<sup>9</sup> Véase para más detalle Lomelí Enrique (2008), *Op. Cit.*

<sup>10</sup> El programa mexicano PROGRESA hubiera causado una reducción substancial de las tasas de mortalidad infantil (-17%) en la parte rural de México. Véase Barham, Tania (forthcoming), “A Healthier Start: The Effect of Conditional Cash Transfers on Neonatal and Infant Mortality in rural Mexico.” *Journal of Development Economics*.

<sup>11</sup> Macours, Karen, Norbert Schady, y Renos Vakis (2008), “Cash Transfers, Behavioral Changes, and the Cognitive Development of Young Children: Evidence from a Randomized Experiment”, Policy Research Working Paper 4759, Banco Mundial, Washington, DC.

<sup>12</sup> Paxton, Christina y Norbert Schady (2008), “Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador”, Mimeo, Banco Mundial, Washington, DC.



## La Asignación Universal por Hijo a la luz de los PTCs latinoamericanos

En octubre del año 2009 ha sido introducido en Argentina un programa masivo de transferencia condicionada, la *Asignación Universal por Hijo* (AUH). Este programa muy ambicioso extiende las asignaciones familiares a los hijos de desocupados y trabajadores informales que no perciben ingresos mayores al Salario Mínimo, Vital y Móvil<sup>13</sup>. Se trata de una transferencia monetaria de una suma de \$220 por hijo (hasta cinco) y de \$880 por hijo discapacitado. El 80 por ciento de este monto se percibe inmediatamente mientras que el 20 por ciento se acumula y es puesto a disposición de los interesados una vez al año cuando demuestran que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con el plan de vacunación<sup>14</sup>.

En el caso de que se aplique la Ley de manera estricta, se estima que la AUH beneficiará a un millón de familias y 2.5 millones de niños, lo que haría de este programa uno de los más importantes de la región, al lado de los programas *Bolsa Familia* y *Oportunidades*. Si las asignaciones se universalizan a todos los desocupados y informales<sup>15</sup>, se estima que el programa terminaría beneficiando a 2.4 millones de hogares para un presupuesto cercano al 1% del PIB<sup>16</sup>. En este escenario, la AUH permitiría reducir la pobreza extrema del 6.9 al 2.8 por ciento, y la pobreza moderada del 23.2 al 19 por ciento de la población total<sup>17</sup>. Esto

---

<sup>13</sup> Véase para más detalle el Informe de Coyuntura 15 del Observatorio Social titulado “Evolución Reciente de la Seguridad Social en Argentina”, Junio de 2010.

<sup>14</sup> Hasta los cuatro años, debe cumplirse el control sanitario y el plan de vacunación obligatoria, y a partir de los 5 años, adicionalmente, debe acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

<sup>15</sup> A primera vista, parece difícil poder controlar el monto del ingreso de los trabajadores informales y por lo tanto discriminar entre los que podrían beneficiarse de la AUH y lo que quedaría excluidos.

<sup>16</sup> Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas”, Documento de Trabajo Nro. 102, CEDLAS, Julio 2010.

<sup>17</sup> Para realizar estas estimaciones se utilizó líneas de pobreza extrema y moderada considerando un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados. Véase Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, Op. Cit.

representaría una caída de la indigencia del 60 por ciento y una disminución de la pobreza moderada del 18 por ciento. Otras simulaciones llevan a resultados similares<sup>18</sup>.

Sin embargo, lo que diferencia hasta el momento de manera significativa a la AUH de los programas brasileño y mexicano es la ausencia de datos confiables que permitirían realizar una evaluación seria de los primeros impactos de este programa. No existe por ahora un sistema de recopilación de los datos que permita identificar a los beneficiarios del programa<sup>19</sup>. A la fecha, en base a las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH), solo se han podido realizar algunas simulaciones como las recién mencionadas. No obstante, como las EPH no contienen información sobre los beneficiarios de la AUH, no es posible ir más allá de estas simulaciones y conocer exactamente su impacto sobre la indigencia, la pobreza y otras variables socio-económicas de interés. Por lo tanto, desconociendo los logros y las falencias del programa, resulta muy difícil saber si habría que mejorarlo y, en tal caso, de qué manera<sup>20</sup>. En particular, como no se conocen exactamente las características de los beneficiarios de la AUH, no se sabe si el programa está correctamente focalizado, es decir, en qué medida la población definida como objetivo se beneficia de dicho programa.

Asimismo, monitorear y evaluar la AUH permitiría consolidar su legitimidad; que “se basará en el futuro en la percepción de transparencia en implementación”<sup>21</sup>. Construir y mantener una base de datos de los beneficiarios, e incorporar a miembros de la sociedad civil y de la comunidad académica en este proceso, sería el primer paso que el gobierno federal

---

<sup>18</sup> Véase Agis Emmanuel, Cañete Carlos y Demina Panigo (2010), “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, Documento de Trabajo CEIL-PIETTE, Argentina. Para estas estimaciones, los autores utilizan líneas de indigencia y de pobreza asociadas a la tasa de inflación oficial y una tasa de inflación alternativa (Canasta 7 provincias). En el primer caso, la indigencia bajaría del 63-68 por ciento y la pobreza del 27-33 por ciento. En el segundo caso, habría una caída respectivamente del 47-55 por ciento y del 10-13 por ciento.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo la intervención de Rafael Rofman (Banco Mundial) en el ciclo de conferencias sobre la Asignación Universal por Hijo organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC y realizado en Abril 2010.

<sup>20</sup> Para una discusión detallada de las principales características de la AUH, véase Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, Op. Cit.

<sup>21</sup> Véase Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, Op. Cit.

tendría que dar. Garantizar un acceso libre a esta base de datos para que se multipliquen y se confronten las evaluaciones de los impactos del programa sería el segundo.

## Conclusión

Los programas de transferencia condicionada del ingreso representan un avance muy significativo en la lucha contra la indigencia y la pobreza en la región. Casi todos los países latinoamericanos cuentan en la actualidad con similares programas. Constituyen una gran mejora en la capacidad de los Estados para transferir recursos de manera efectiva hacia los más pobres. Integrando sistemas de monitoreo y evaluaciones de impacto, contribuyen a racionalizar los programas de asistencia social y a volverlos aún más efectivos y eficientes.

Desde este punto de vista, y tomando en el caso argentino de la Asignación Universal por Hijo, parece imprescindible y urgente desarrollar un sistema de recopilación de datos sobre los beneficiarios del programa y hacerlo público. De esta manera, se podrán evaluar sus verdaderos impactos y realizar las modificaciones que sean necesarias –en caso de hubiere– para optimizar sus logros. Finalmente, profundizar la transparencia del programa permitiría consolidar su legitimidad política y, por lo tanto, transformarlo en uno de los pilares menos cuestionables de la política social en la Argentina.