

Políticas de protección social y programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe



Claudia Robles

División de Desarrollo Social

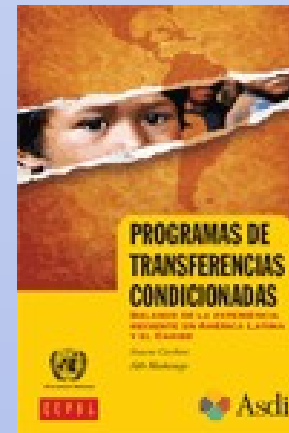
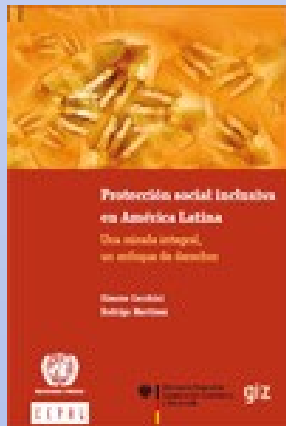
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

SEMINARIO “GLOBALIZACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y COHESIÓN SOCIAL”

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 10-11 de noviembre, 2011

Índice

1. Protección social y programas de transferencias condicionadas (PTC)
2. Panorama de los PTC en América Latina y el Caribe
3. Impactos de los PTC
4. Tipología de PTC
5. Principales desafíos de los PTC



1. Protección social y PTC



Los PTC forman parte de la protección social no contributiva

- **Protección social no contributiva:** conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad
- **No se relaciona con la existencia de contribuciones previas**
- **Dirigida generalmente a quienes viven en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad.** Puede ser también de corte universal
- Su objetivo es **cubrir las necesidades básicas**, proveyendo ingresos mínimos o deteniendo la caída de ingresos

2. Panorama de los programas de transferencias condicionadas (PTC)



Los programas de transferencias condicionadas (PTC) en América Latina

- **Objetivos de los PTC: reducir la pobreza y aumentar el capital humano**
- **Nacen a fines de los años noventa (Brasil, México) y se difunden en la presente década**
- **Diseño básico común**
 - Transferencia de ingreso a familias pobres con niños, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición (ej. asistencia a la escuela y centros de salud)
 - Papel central de las mujeres
 - Focalización geográfica y comprobación de medios

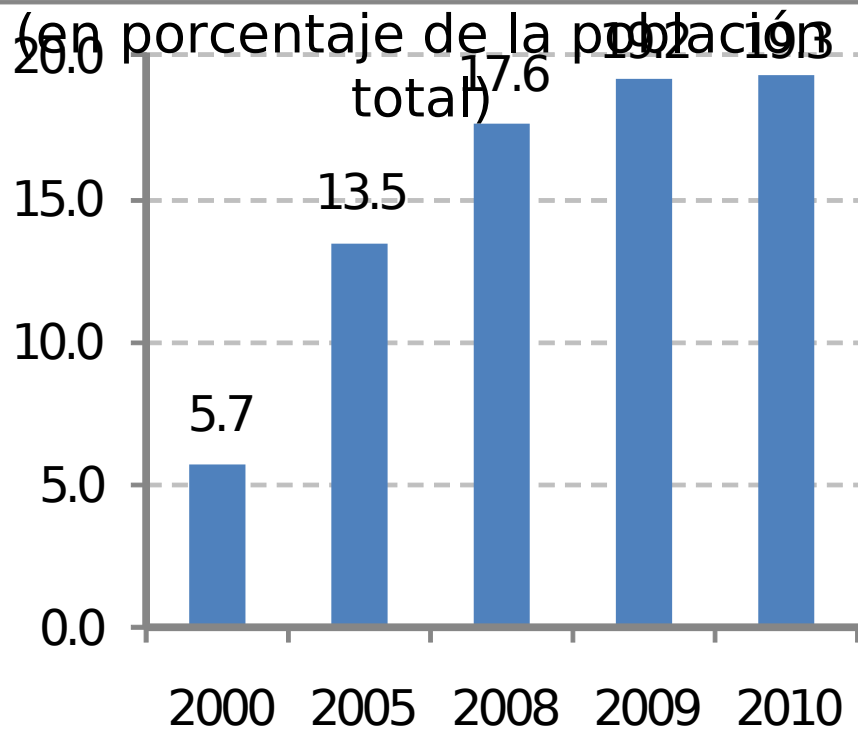
Los actuales programas de transferencias condicionadas (PTC) en América Latina y el Caribe

País	Programa	Año inicio
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto / Bono Juana Azurduy de Padilla	2006- / 2009-
Brasil	Bolsa Familia (incorpora Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y otros)	2001-
Chile	Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar	2002- / 2011-
Colombia	Familias en Acción / Red Unidos	2001- / 2007-
Costa Rica	Avancemos	2006-
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1998-
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	2005-
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008-
Honduras	Bono 10.000	2010-
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)	2002-
México	Oportunidades (ex Progresá)	1997-
Panamá	Red de Oportunidades	2006-
Paraguay	Tekoporã / Abrazo	2005-
Perú	Juntos	2005-
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005-
Trinidad y Tobago	Conditional Cash Transfer Programme (CCTP)	2006-
Uruguay	Asignaciones familiares / Tarjeta alimentaria	2008- / 2006-

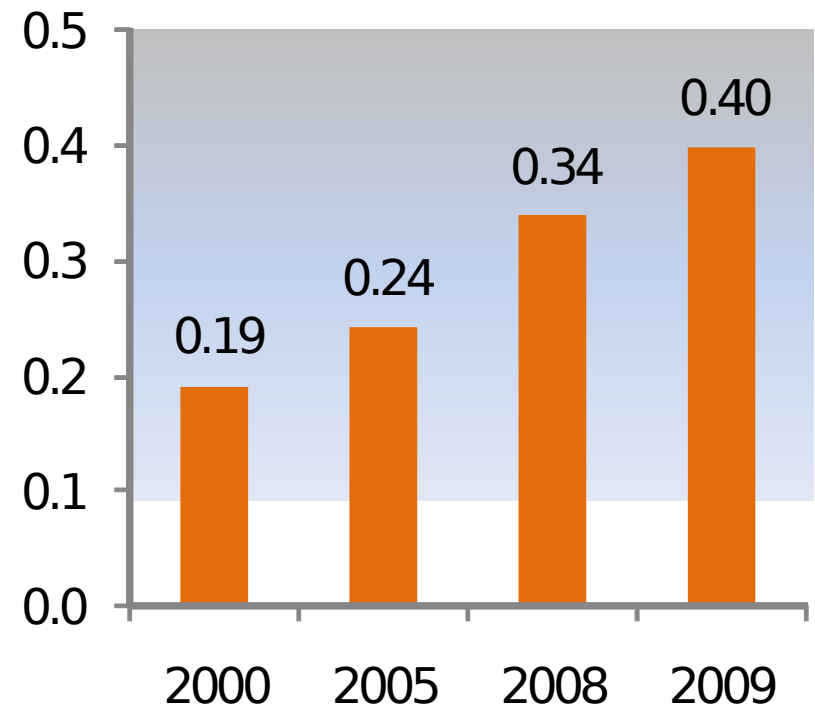
El crecimiento de los PTC ha sido continuo

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES)

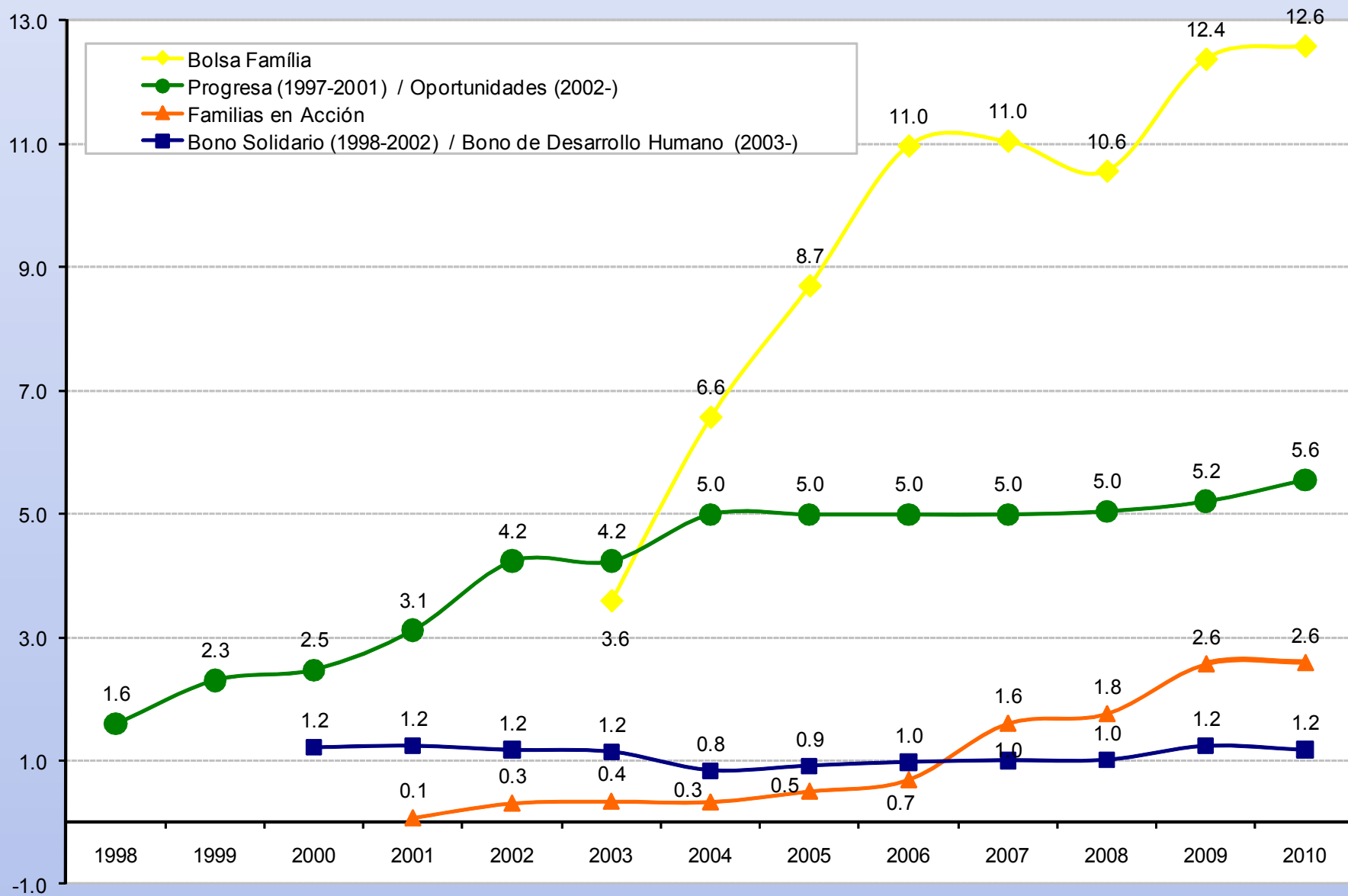
Cobertura de los PTC, 2000-2010



Inversión en los PTC, 2000-2009



Cobertura de los principales PTC (1998-2010)

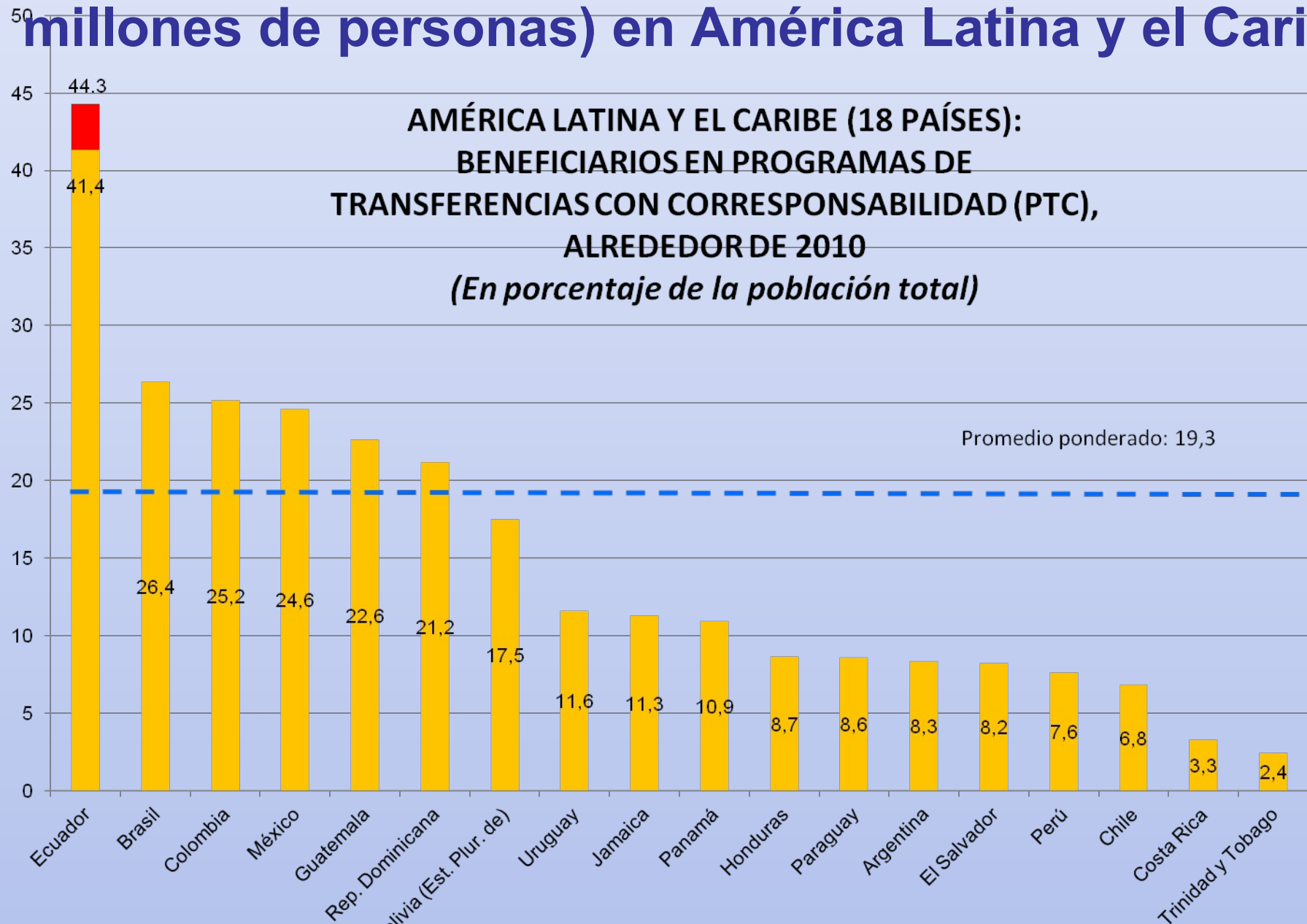


El crecimiento de los PTC se ha dado en un marco de aumento de la inversión pública social

AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PIB Y DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA

(En porcentaje del PIB)

Los PTC cubren 25 millones de familias (cerca de 113 millones de personas) en América Latina y el Caribe

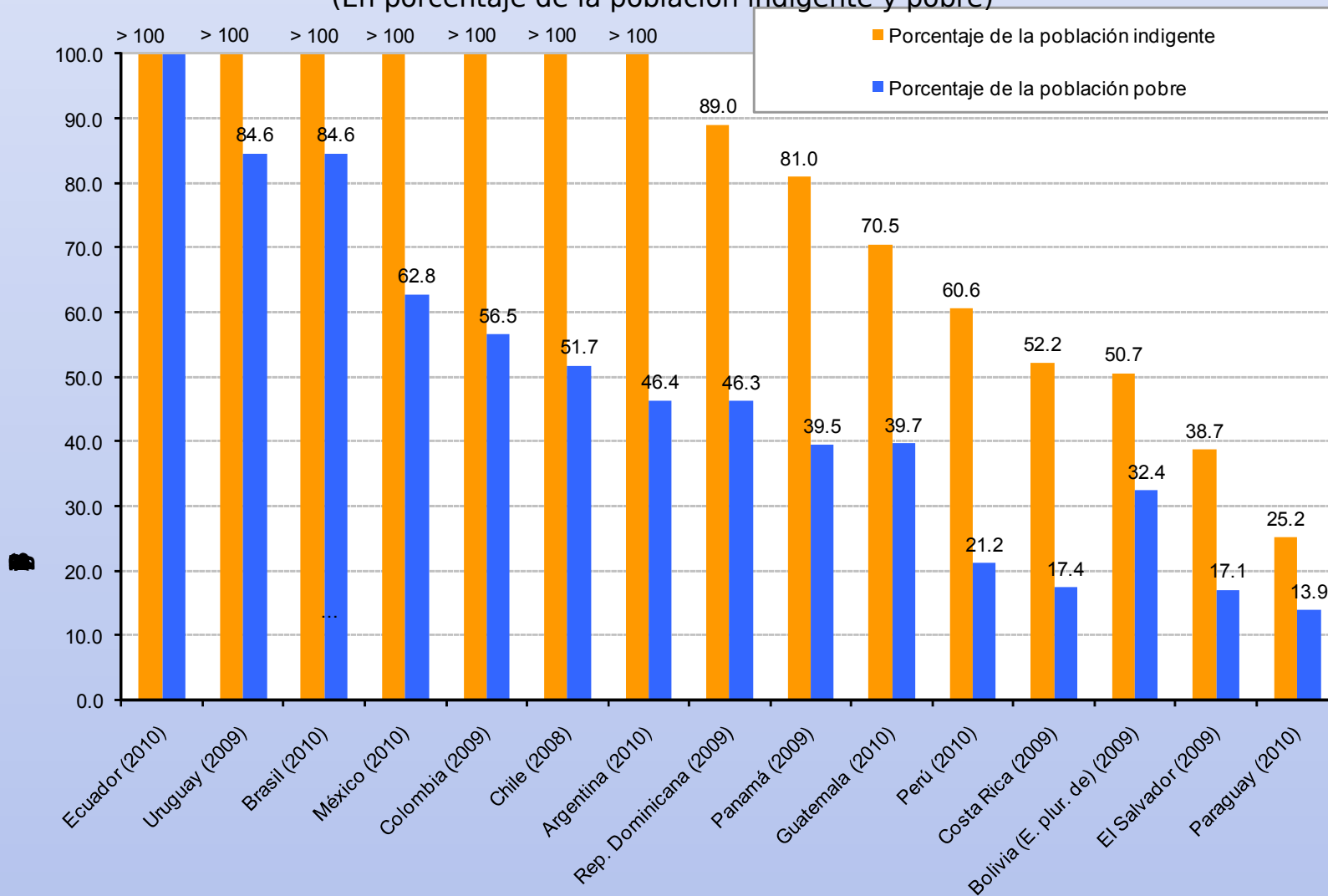


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de transferencias condicionadas.

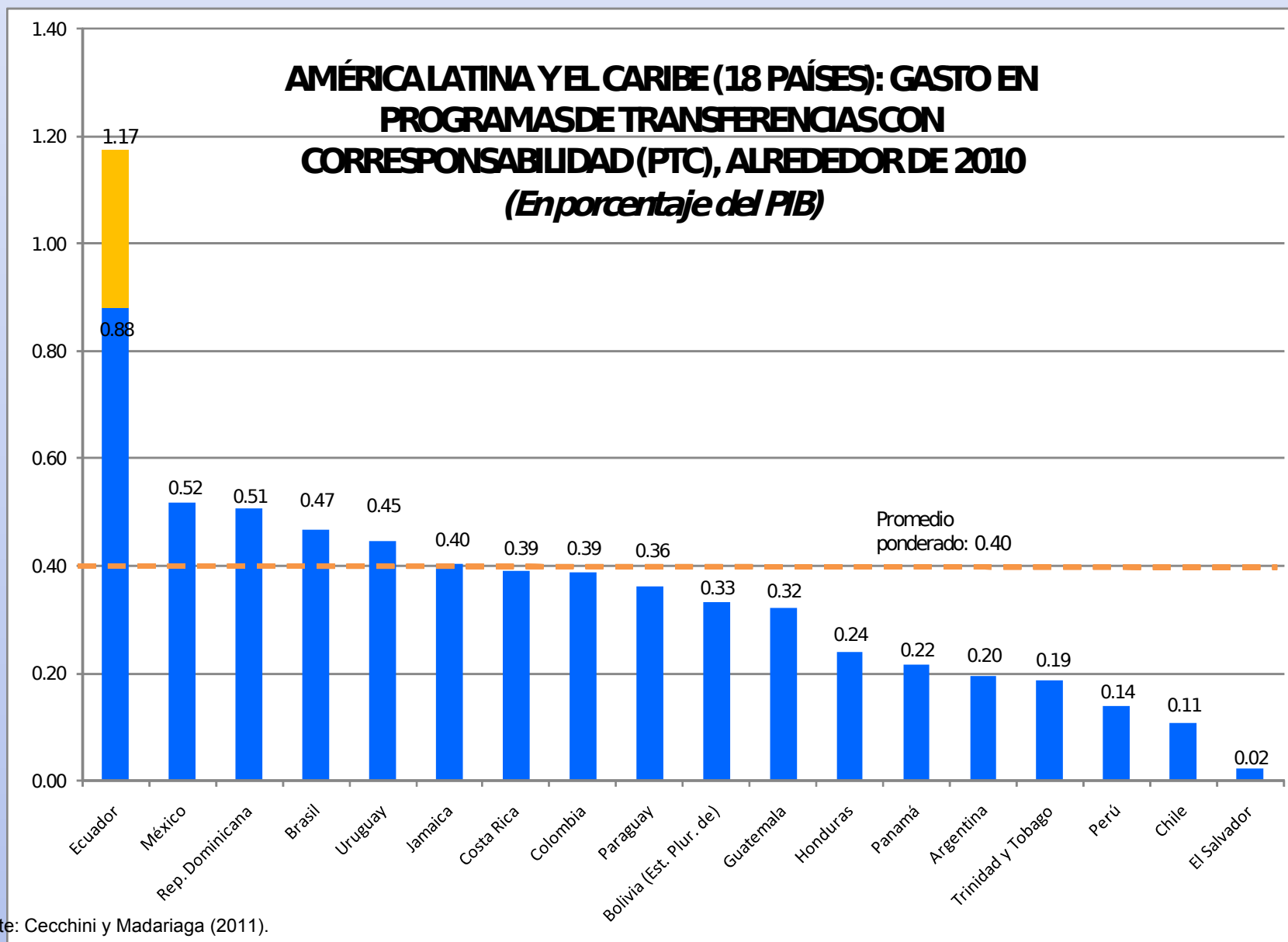
En varios países el número de beneficiarios de los PTC supera al número de personas indigentes

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD (PTC), 2006/2009

(En porcentaje de la población indigente y pobre)^a



La inversión en PTC promedia el 0,40% del PIB

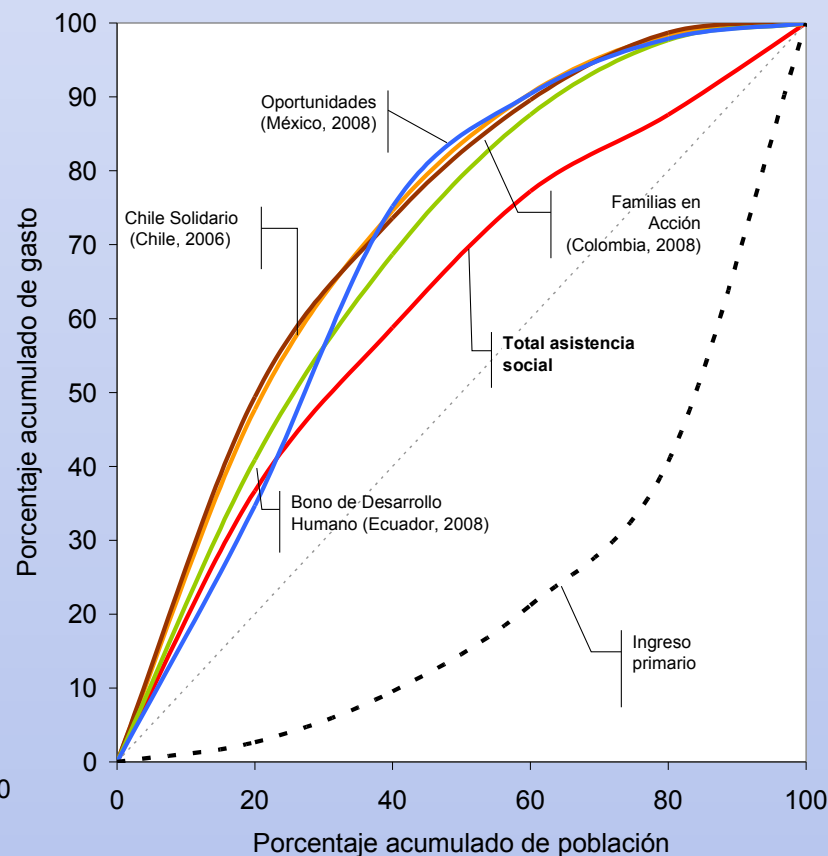
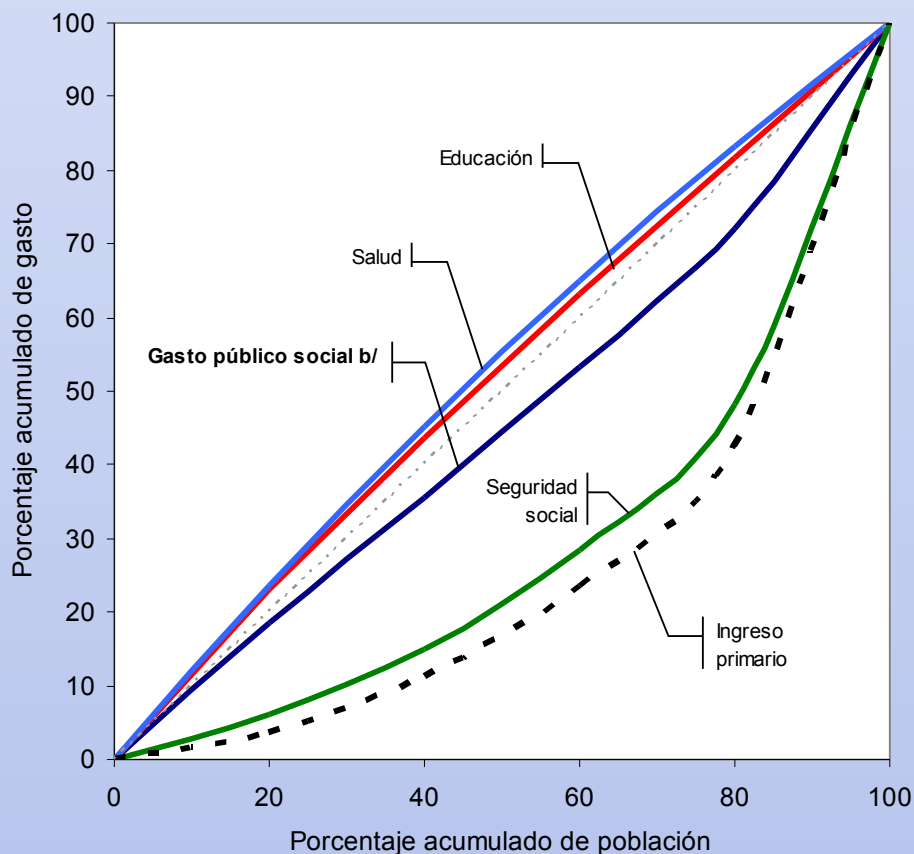


3. Impactos de los PTC



Los PTC constituyen una de las inversiones sociales con mayor efecto redistributivo

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EJEMPLOS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS DE ALGUNOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2008^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

^a Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país. ^b Incluye educación, salud, seguridad social, asistencia social, vivienda y saneamiento.

El impacto de los PTC (1)

Montos mínimos mensuales per cápita de las transferencias (promedio simple)

Dólares	% línea indigencia		% línea pobreza		% déficit mensual indigentes		% déficit mensual pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
6	11	12	5	7	28	31	14	17

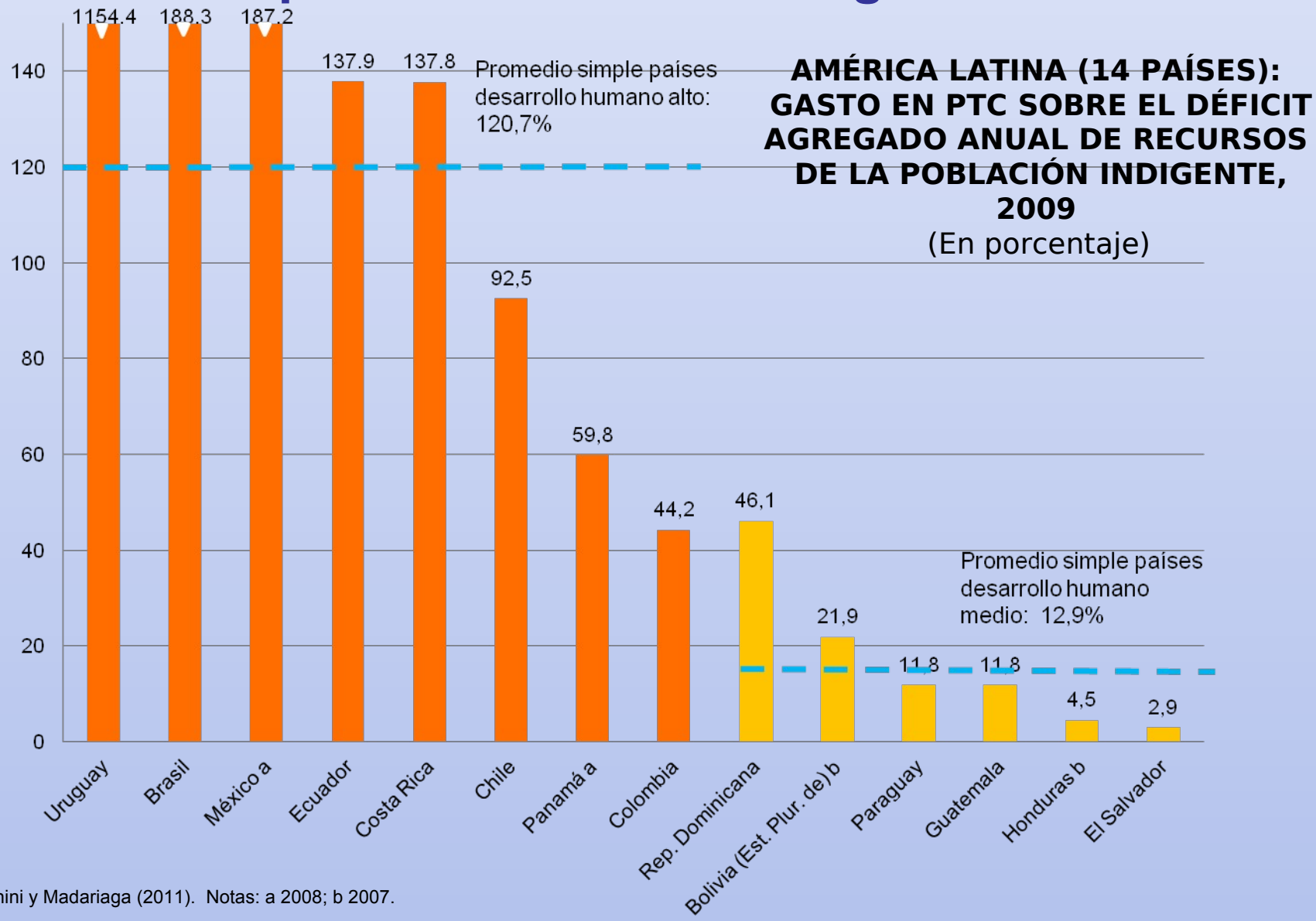
Montos máximos mensuales per cápita de las transferencias (promedio simple)

Dólares	% línea indigencia		% línea pobreza		% déficit mensual indigentes		% déficit mensual pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
16	29	35	15	20	81	98	40	53

- **Alivio más que superación de la pobreza**

- Impacto se concentra en medidas de brecha y severidad (buena focalización)
- Impacto sobre incidencia de la pobreza depende de la cobertura y el monto de la transferencia (ej. Argentina, Brasil, Ecuador, México)

Los PTC cubren en promedio el 30% del déficit agregado anual de recursos de la población indigente respecto a la línea de indigencia



El impacto de los PTC (2)

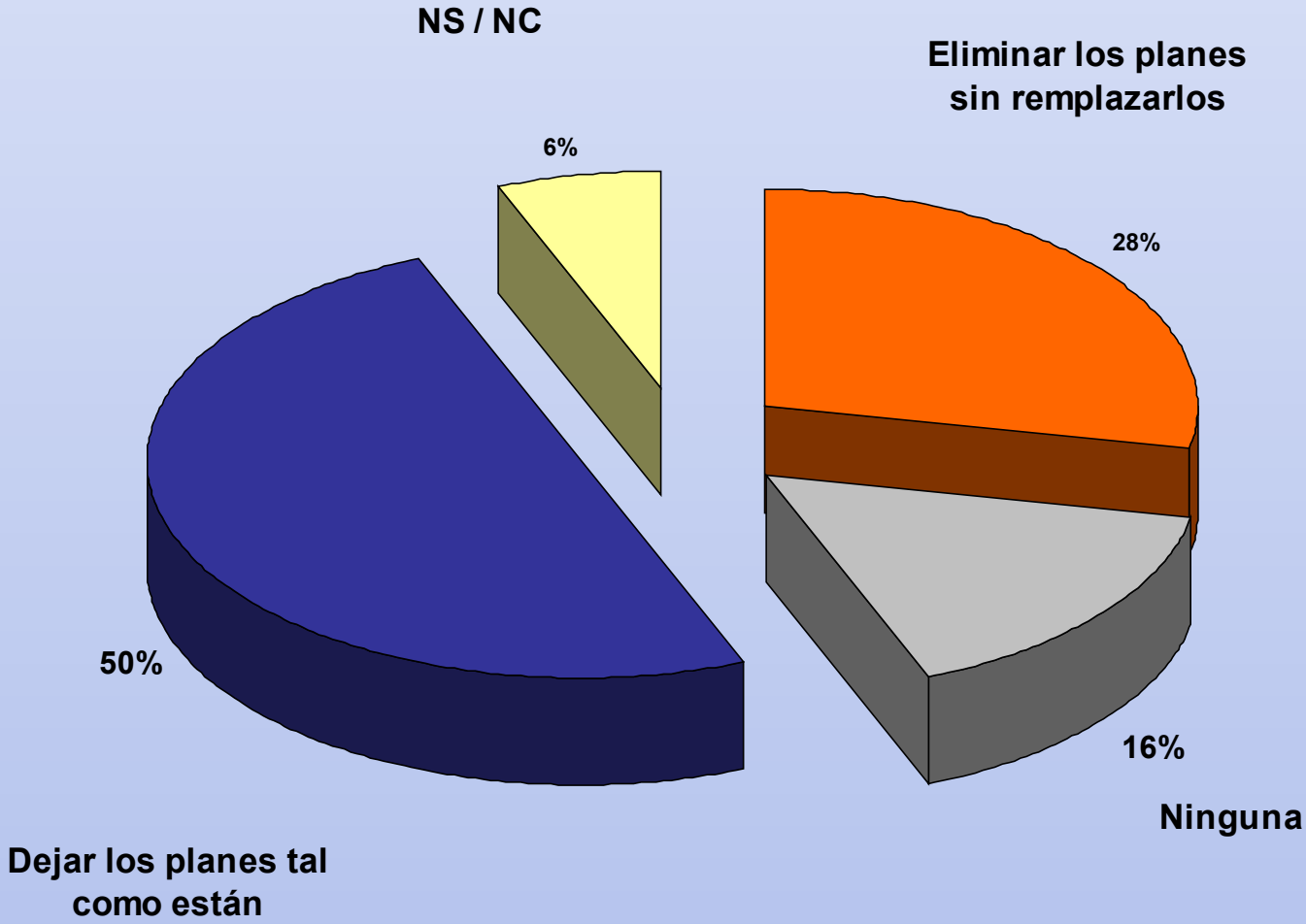
- **Reducción de la desigualdad**
 - Impacto se observa en Brasil y México; muy menor en Chile
- **Aumento consumo** alimentos y compra vestuario
- Literatura muestra **impactos positivos de los PTC sobre indicadores intermedios de capital humano** (matrícula y asistencia escolar, controles médicos)
 - Especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras de acceso son más altas
 - Dudas sobre la calidad de los servicios de educación y salud y sobre impacto en indicadores “finales” de capital humano

El impacto de los PTC (3)

- **Generación de ingresos e inserción laboral**
 - No se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral
 - Existen sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad familias que las reciben: aumentos salariales y mayor proporción personas que buscan empleo
 - Pero empleos informales e inestables siguen siendo los más comunes
- **Trabajo infantil:** tendencia a combinar trabajo y asistencia escolar
- **Empoderamiento de las mujeres:** incremento autoestima y posición mujeres en las comunidades, pero escasa consideración estrategias conciliación

Imagine que tuviera que elegir alguna de estas dos opciones: eliminar los planes sociales sin reemplazarlos por otros planes o dejarlos tal como están ¿qué opción elegiría?

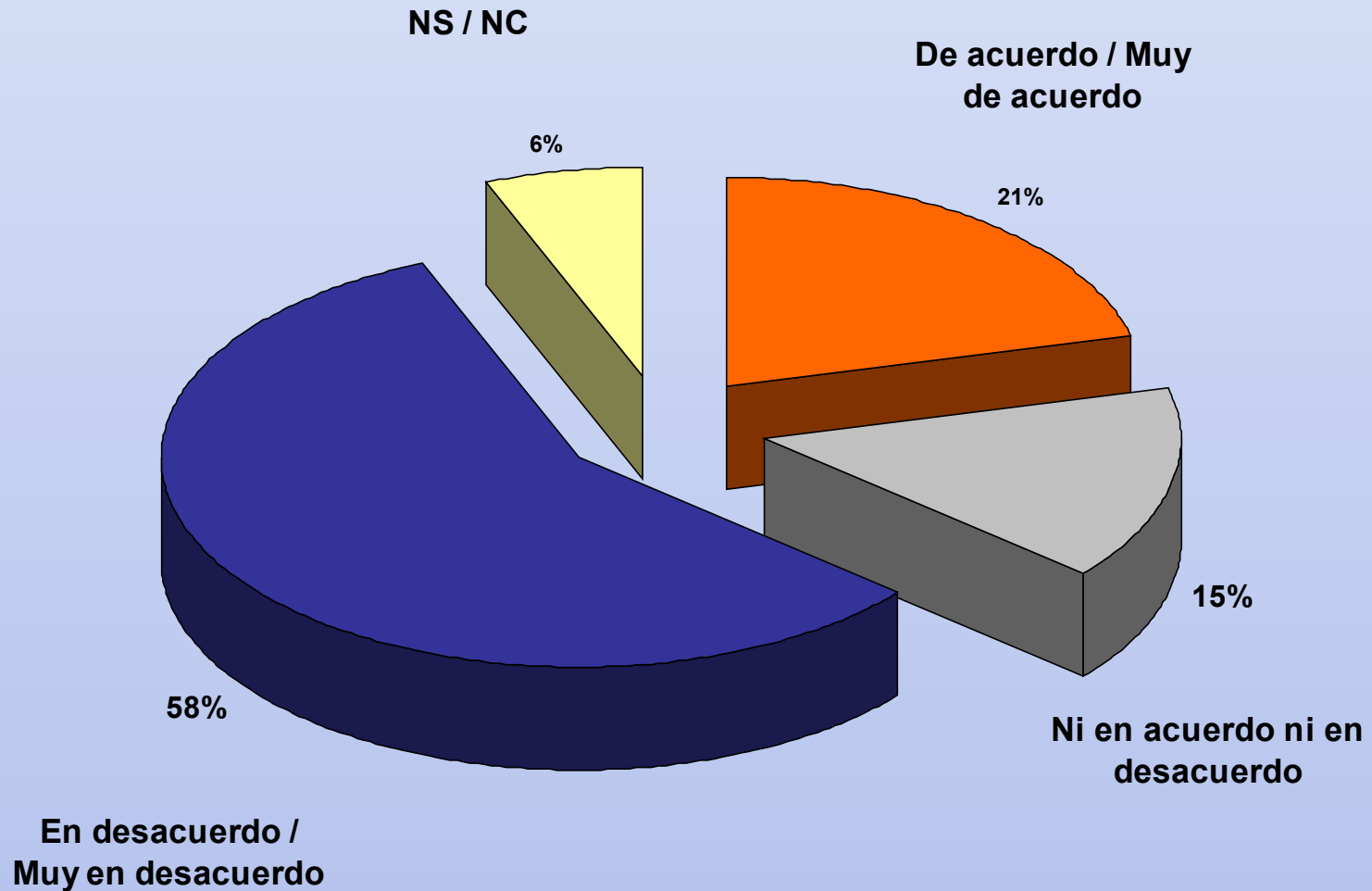
Argentina, 2007



Fuente: Cruces y Rovner (2008), sobre la base de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS).

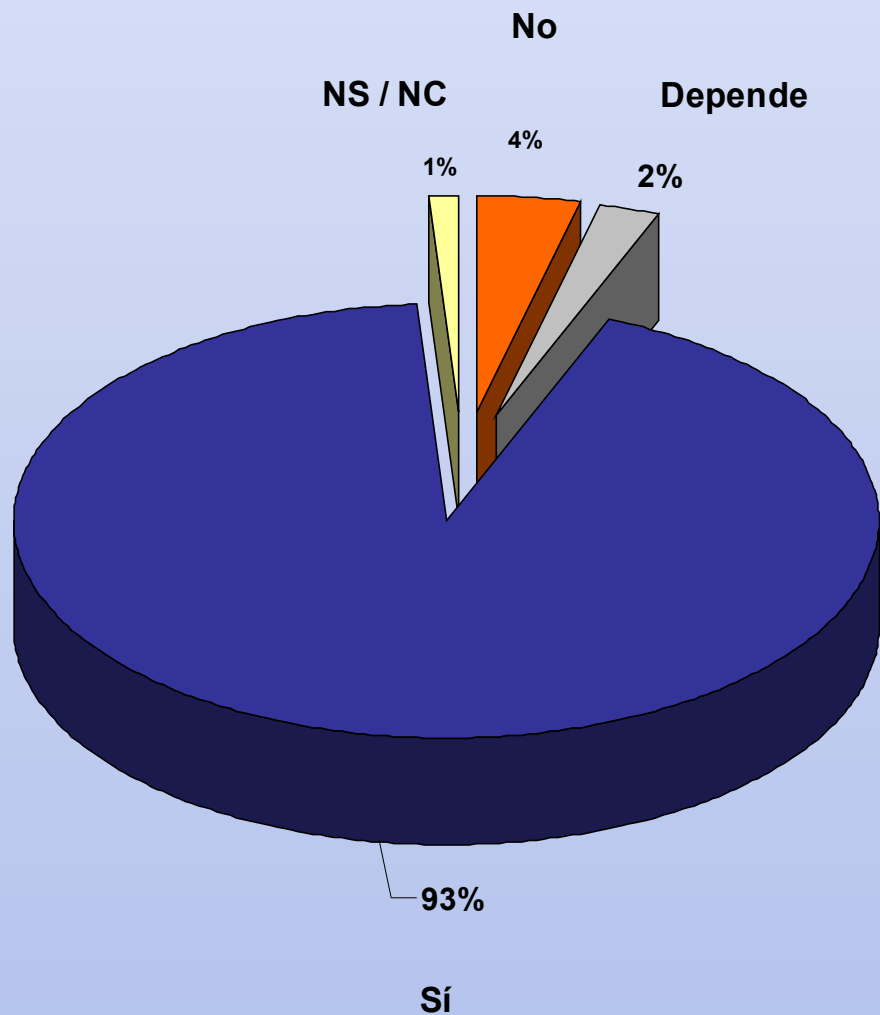
¿Los planes sociales funcionan bien así y deben seguir como están?

Argentina, 2007



¿Cree Ud. que quienes reciben planes deberían hacer algo a cambio?

Argentina, 2007



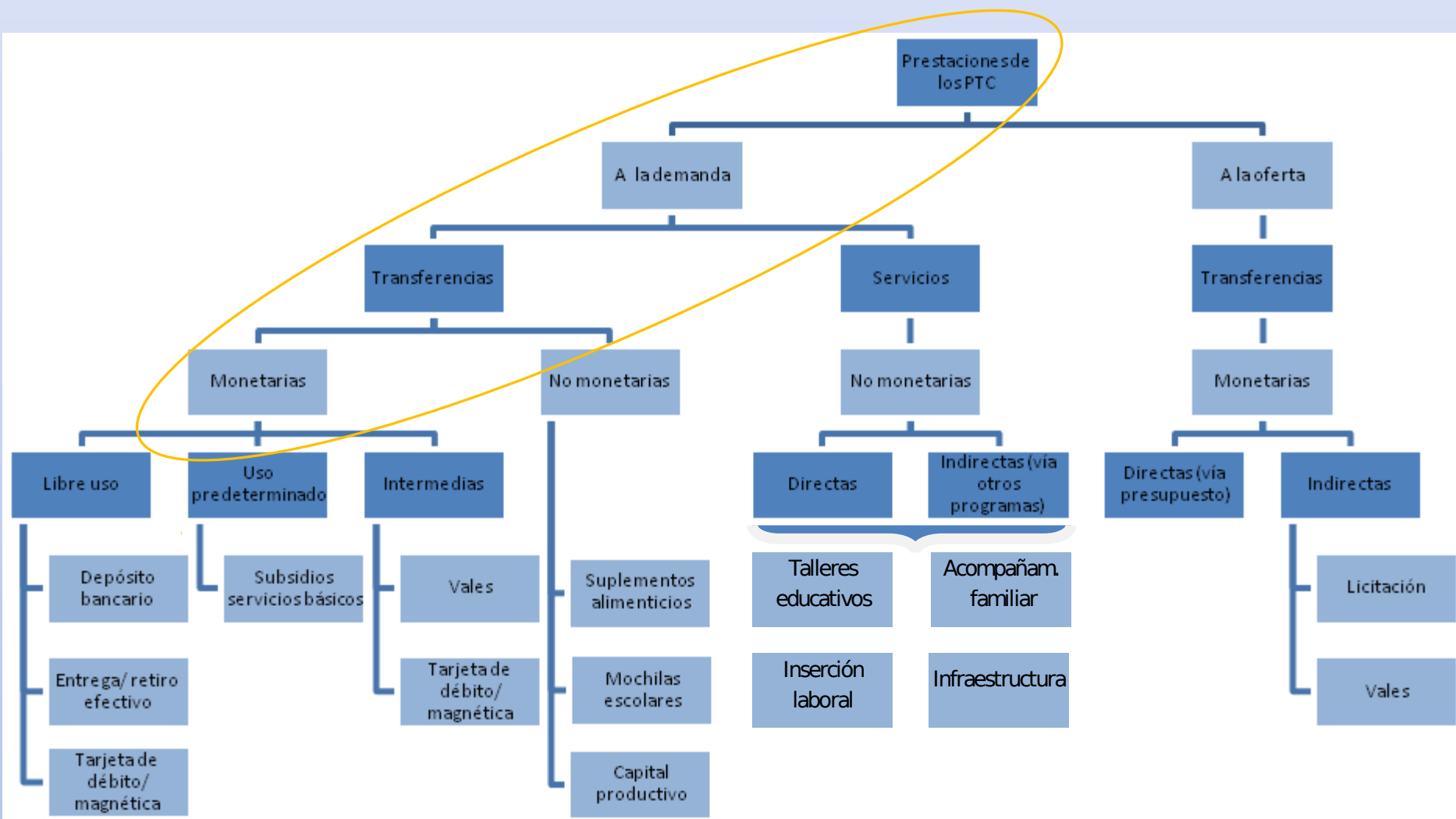
4. Tipología de PTC



Los PTC comparten características comunes, pero no se puede hablar de un modelo único

- **Existen diversos referentes de PTC** (ej. Brasil, México y Chile) **y los programas han sido reapropiados por cada país**
 - Actores políticos y entorno institucional local
- **Surgimiento de diseños alternativos**
 - Condicionalidad fuerte o blanda, transferencias en especie, apoyo psicosocial, capacitación, etc.
- **Heterogeneidad de experiencias**
 - Diversos enfoques y aspectos operacionales

Las prestaciones de los PTC van más allá de las transferencias en efectivo



Diversidad de enfoques de los PTC: tres tipos ideales

- 1. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda**
 - Enfocados en la transferencia de ingreso
- 1. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte**
 - Enfocados en el desarrollo humano
- 1. Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades**
 - Enfocados en la conexión al sistema de protección social

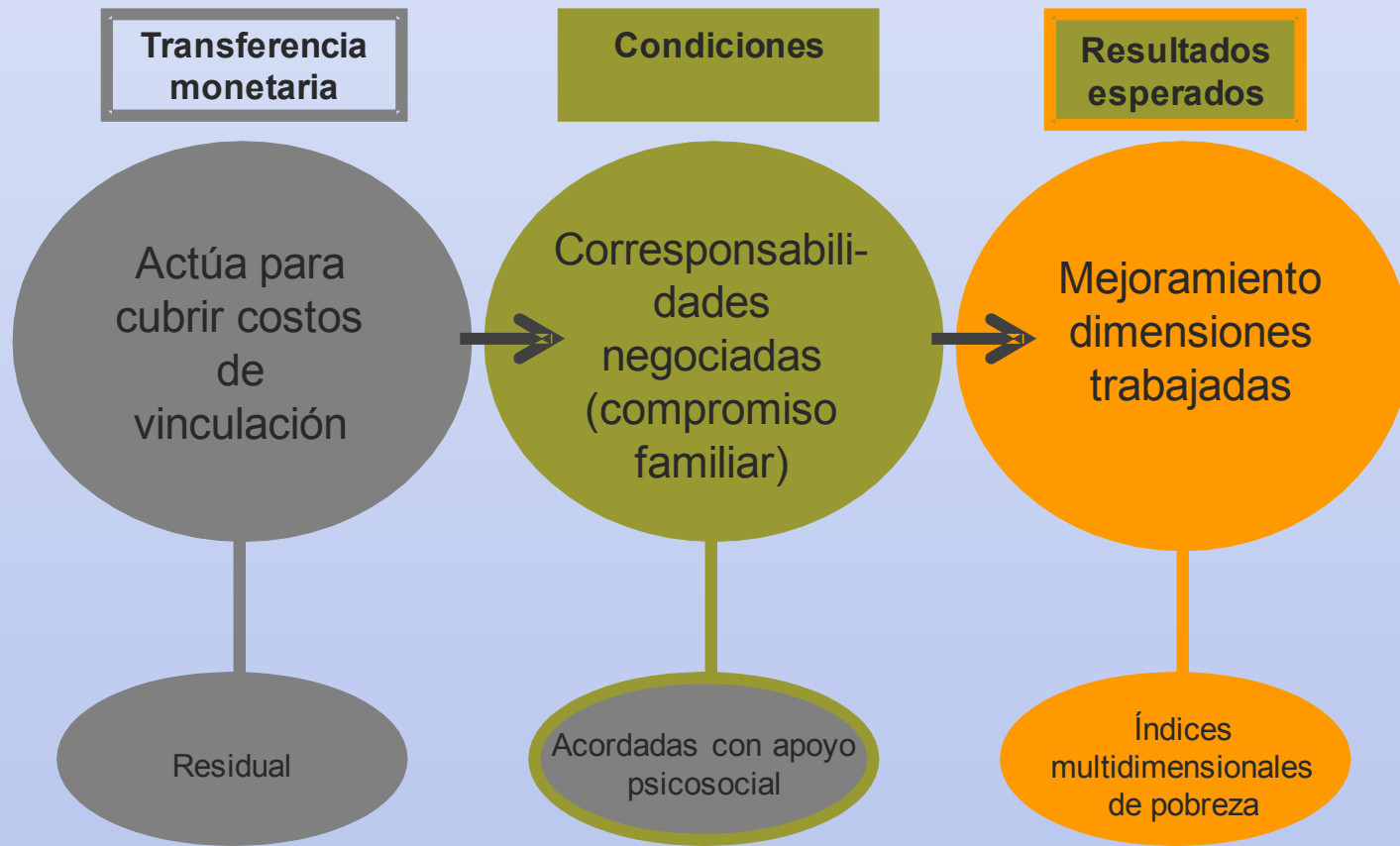
PTC tipo 1. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda



PTC tipo 2. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte



PTC tipo 3. Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades



5. Principales desafíos de los PTC



Desafíos institucionales de los PTC

- **Complejas coordinaciones institucionales**
 - Los PTC dependen de lo que hagan otros sectores sociales, pero hay fragmentación en diversas instituciones; es necesaria coordinación entre sectores y distintos niveles territoriales
- **Disponibilidad de oferta de servicios sociales**
 - PTC son incentivo a la demanda, suponiendo que hay oferta; en pocos casos, hay incentivos a la oferta
- **Riesgos de clientelismo y corrupción**
 - Estudio denuncias en programa Jefes y Jefas de Argentina entre 2002-2007 muestra abusos en inscripción, pago (directo/ tarjeta magnética) y pedido de tareas bajo amenaza de pérdida de beneficio
 - Denunciados: coordinadores del plan, empleados municipales, bancarios pagadores, políticos
 - Trabajo en empresa, trabajo doméstico, acoso sexual, participación en reuniones políticas o manifestaciones (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009, en Franco 2009)

Desafíos operacionales de los PTC

- **Focalización y registro de beneficiarios**
 - Riesgo tensiones en las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios
 - En áreas de elevada pobreza, la focalización geográfica podría ser suficiente
 - Es necesario un registro dinámico porque la pobreza no es estática
 - Considerar limitaciones sistemas estadísticos nacionales
- **Control de corresponsabilidades**
 - Uno de los aspectos más demandantes de los PTC en comparación con otros programas sociales; importante cantidad de recursos para las actividades monitoreo de corresponsabilidades
- **Reglas de egreso**
 - Generalmente, los PTC prevén que salgan del programa los que no están cumpliendo las condiciones y/o los que llegaron al plazo máximo de vinculación establecido; riesgos de que no se logren los objetivos de largo plazo

Desafíos para la participación local

- **Los PTC son centralizados administrativamente y por diseño ofrecen escasas oportunidades de participación** (Adato y Hoddinott, 2007)
- **¿Las comunidades pueden jugar un papel en la selección de los beneficiarios de los PTC?**
 - Esto podría aumentar la aceptación de los programas, ya que frecuentemente los mecanismos de focalización no son transparentes
 - Asambleas en Perú (Juntos) y México (Oportunidades), Consejos sociales en Brasil (*Bolsa Família*)
- **¿Puede la participación comunitaria reducir los errores de inclusión y exclusión de los PTC?**
 - No necesariamente, ya que la participación en las asambleas es voluntaria y no toda la comunidad es representada -> los participantes podrían no saber quién es más necesitado (Cohen y Franco, 2006)

Avanzar hacia una perspectiva de derechos

- **Fortalecer la interculturalidad**
 - Participación y consultas con las comunidades indígenas; información en idiomas nativos; oferta apropiada educación y salud
- **Cambiar los paradigmas de género**
 - No reforzar los tradicionales roles de género según los cuales es la mujer la única persona responsable del cuidado de los niños al interior del hogar
- **Pacto social basados en derechos**
 - Familias pobres: ciudadanos con derechos a un mínimo nivel de bienestar y actores del desarrollo
 - Decidir qué bienes y servicios constituyen umbral mínimo; cuáles grupos de edad son prioritario; qué porcentaje de la población debiera ser prioritaria
 - Garantizar recursos públicos

Factores institucionales que favorecen la sostenibilidad y efectividad de los programas (1)

- **Política de Estado y financiamiento propio**
- **Marcos legales e institucionales claros y específico**
- **Sinergias entre apoyos políticos, capacidades técnicas y disponibilidad de recursos**

Factores institucionales que favorecen la sostenibilidad y efectividad de los programas (2)

- **Mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana**
 - Auditorías, evaluaciones externas, contraloría social, sistemas de quejas y denuncias
- **Transparencia registros beneficiarios**
 - Cautelar datos privados
- **Articulación y colaboración intersectorial**

Claves para que los PTC contribuyan a la reducción de la pobreza

- **Alinear el programa** a los objetivos de política social y condiciones del país
 - Considerar fortalezas y debilidades institucionales, así como nivel y características de la pobreza
- **Políticas sociales:** visión integral, coordinación, gestión basada en los resultados (enfoque en los impactos), énfasis en la oferta de calidad
- **Política:** sólida estabilidad institucional y acuerdos nacionales de largo plazo
- **Economía:** crecimiento y productividad, con generación de empleo
 - En períodos de crisis hay que proteger los programas sociales que demuestren eficiencia e impacto

El desafío es mantener objetivos claros e integrar los PTC en los sistemas de protección social

- **Mantener objetivos y funciones precisas, delimitando competencias y responsabilidades**
 - Evitar transformar los PTC en un “árbol de Navidad”
- **PTC como puerta de entrada al sistema de protección social**
 - Los PTC han llegado a poblaciones tradicionalmente excluidas de la protección social
 - Las personas pueden graduarse de determinados programas pero no se desprenden de su derecho a la protección social

Para profundizar: algunas referencias bibliográficas

- Cohen, E. y R. Franco (2006), Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana, SEDESOL/FLACSO, México D.F.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, The World Bank: Washington D.C.
- International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (varios años): www.ipc-undp.org
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, CEPAL
- Robles, C. (2009), Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico, CEPAL



Base de datos de programas de transferencias condicionadas

<http://dds.cepal.org/bdptc/>

Programas de Transferencias Condicionadas
 Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

UN NACIONES UNIDAS
 CEPAL

PORTADA | GLOSARIO | ACERCA | PENSIONES SOCIALES

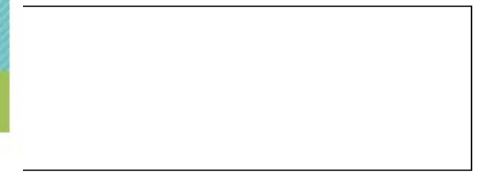
Programas

- 1 Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) - Argentina
- 2 Familias por la Inclusión Social (2005-) - Argentina
- 3 Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) - Argentina

Español | English

Buscar Programas

Programas por país



	2007	2008	2009
...
...
8,965,499,608	10,606,500,193	12,454,702,501	9,...
4,604,638,420	5,948,682,105	6,237,362,217	5,...
11,043,076	10,557,996	12,370,915	...
...

Cobertura personas								
Efectiva		16,200,000	28,916,092	38,281,958	48,249,564	46,380,919	43,287,784	50,720,752
Programada	
Transferencias monetarias (RS)								
Beneficio básico	min	50.0	50.0	50.0	50.0	58.0	62.0	68
	max	--	--	--	--	--	--	--
Beneficio variable	min	15.0	15.0	15.0	15.0	18.0	20.0	22.0
	max	45.0	45.0	45.0	45.0	54.0	60.0	66.0
Beneficio variable adolescente	min						20.0	22.0

¡Muchas gracias!



Claudia Robles
División de Desarrollo Social
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)