

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Un análisis de los planes sociales y su impacto en los potenciales beneficiarios en Argentina 2014

Autor: Marcos Hilding Ohlsson

Libertad y Progreso.

Asistente en investigación Felipe Braun

Agradecimientos

Queremos agradecer el apoyo de la Fundación Atlas, sin el cual no hubiésemos podido realizar esta investigación.

A la consultora Pensamiento Lateral (Angeles Calandri y Alejandrina Chichizola) por su gran aporte en el trabajo de campo, a través de las encuestas realizadas y el análisis de esa información.

Al equipo de Libertad y Progreso: a Iván Carrino, Iván Cachanosky y Agustín Etchebarne, por revisar y comentar el trabajo, además de brindar ayuda técnica en los números macroeconómicos. A Aldo Abram y Manuel Solanet, por sus lecturas críticas y sus correcciones. A Candelaria de Elizalde, por su incansable trabajo de coordinar y apoyarnos a todos.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Introducción

En Argentina se han multiplicado los planes sociales de transferencias monetarias hacia la población más vulnerable, pero no han logrado reducir la pobreza. Por eso, en los años 2012 y 2013 investigamos las transferencias monetarias que otorga el Gobierno Nacional y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Logramos armar un mapa de todos los subsidios, becas, pensiones, asignaciones y bienes que otorgan, sin contraprestación. El resultado muestra que a nivel nacional hay 60 programas distintos que otorgan \$ 120 MM en el 2014. La falta de transparencia, control, evaluación y articulación entre los programas pone en duda su capacidad para reducir la pobreza.

En este estudio queremos profundizar la investigación sobre el impacto de los planes sociales enfocándonos particularmente en los planes sociales con transferencias condicionadas y en la percepción de los beneficiarios. Éstos se diferencian de otros planes sociales en que el percibir ayuda del Estado requiere ciertos compromisos y requisitos a cumplir por parte del beneficiario. En Argentina, muchos políticos y analistas tomaron como ejemplo el éxito del programa “bolsa familia” en Brasil, implementado por Lula, ya que se considera que no sólo logró generar ingresos para las familias más pobres, sino que condicionó la transferencia a la asistencia escolar y la vacunación de los hijos, mejorando la inserción en la sociedad. Ha tenido una aceptación intelectual y popular casi unánime, porque al ser políticas que buscan ser universales, se supone que reducen los niveles de clientelismo y encima buscan generar hábitos positivos en las familias más necesitadas.

En Argentina, se han implementado algunos de estos nuevos planes. El principal es la Asignación Universal por Hijo (AUH) implementado en el 2009, que le entrega un monto mensual por cada hijo menor de 18 años, a los padres que no trabajan en el mercado formal. También existe el plan Argentina trabaja y el nuevo programa PROGRESAR, que describimos más adelante.

Hay varios estudios muy interesantes, especialmente sobre la AUH. Sin embargo, consideramos que falta hacer una crítica fundada a este sistema, tanto teórica como práctica. Además vemos que es muy difícil analizar el impacto de estos programas aislándolos de todos el sistema de planes sociales que hay tanto a nivel nacional, provincial y municipal.

Por eso, decidimos investigar en profundidad la implementación de estos programas, sus principios teóricos y el impacto que tienen en los beneficiarios. Miramos los números Macro, pero también bajamos a los barrios más humildes para ver cómo impactan realmente en los beneficiarios y qué opinan ellos.

El trabajo empieza con una presentación teórica de las transferencias condicionadas en general. Aquí incluimos tanto los beneficios y las críticas que pueden tener estos programas. También exponemos los distintos programas de transferencias

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

condicionadas que hay en la Argentina y lo incluimos en el marco de todos los planes sociales que hay tanto a nivel provincial como Nacional.

En la segunda parte hacemos un análisis general del impacto de los programas, midiendo el éxito de estos con las variables que tenemos. Además, analizamos su implementación.

En la tercera parte del trabajo nos concentramos en la percepción de los potenciales beneficiarios. Esto se basa en las encuestas realizadas en 2 barrios del conurbano bonaerense, La Cava y Villa 22 de Enero. Incluimos también las reuniones de focus grupos y recorridas en los barrios.

Por último, tenemos nuestras conclusiones y propuestas para mejorar estos programas.

Transferencias Condicionadas

El transferir recursos de las personas mejor posicionadas económicamente a los más necesitados en una sociedad es algo recurrente a lo largo de la historia. Las razones, los fundamentos y las formas han variado considerablemente, pasando de aportes voluntarios y aportes específicos a casos puntuales, a cada vez mayores cantidades de beneficiarios impulsados por los Estados. Para profundizar en el tema recomendamos leer “En defensa de los más necesitados” de Alberto Benegas Lynch y Martin Krause (1998).¹

Hay un debate en torno a los beneficios y los riesgos de las transferencias monetarias, lo cual desarrollamos en mayor profundidad en el trabajo “El fracaso de las políticas asistenciales para reducir la pobreza en Argentina” (Hilding Ohlsson 2014)². Una de las mayores críticas a los planes asistenciales es que solo transfieren dinero y no generan los incentivos para que las personas busquen desarrollarse y salir de la situación de pobreza; es decir, alivia la pobreza pero no la reduce.

Para intentar modificar los incentivos y mejorar estos problemas nacen los programas de transferencias condicionadas (PTC). Estos surgen en América Latina y el Caribe (ACL) después de la crisis económica de los ochenta.³ Con el objetivo de terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza, hacia mediados de la década de los 90’ comienza a expandirse un nuevo mecanismo para combatir la pobreza: los PTCs. Los primeros programas fueron el *Bolsa Familia* en Brasil y el *Progresas* en México, implementados en 1997. Su estructura básica es la de proporcionar una transferencia, que puede ser monetaria o no, a familias viviendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza a cambio de una contraprestación, es decir, compromisos por parte de los beneficiarios. Al buscar desarrollar el capital humano de los beneficiarios, estas obligaciones están relacionadas a la educación, a la salud y a la nutrición.

¹ También “Historia del trabajo social en la Argentina” de Norberto Ayalón (1980), y “La política social argentina en perspectiva” de Ernesto Aldo Isuani (2008)

² Hilding Ohlsson (2014) págs. 13 a 22

³ Paz, J.A. (2010) “Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe”

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Una de las críticas a los planes sociales asistencialistas es que entregan subsidios sin ninguna contraprestación, estimulando la generación de incentivos negativos como la dependencia⁴. Los PTCs surgen con el objetivo de remediar estas problemáticas ya que estas traen consigo condiciones que buscan generar capital humano en materia de educación, salud y trabajo, apuntando a resolver los problemas estructurales de la pobreza. De esta manera no solo se busca reducir la pobreza inmediata en relación al déficit de ingreso de las familias, sino que se busca formar a los individuos promoviendo el desarrollo de sus capacidades humanas para terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para que las familias puedan pensar a largo plazo y empiecen a desarrollarse profesionalmente e invertir en el capital humano de sus hijos, necesitan lograr resolver sus problemas inmediatos. Es por esto que los PTCs también vienen acompañados de una transferencia monetaria, que representa un ingreso adicional para cubrir los gastos inmediatos de las familias.

Estos programas suelen ser entregados a las madres de las familias. Esto se debe a que si los recursos entregados pretenden llegar a la estructura familiar, esto se hará en mayor proporción a través de las madres que de los padres ya que estas, en su mayoría, privilegian el bienestar de sus hijos y de la casa antes que el suyo⁵. Aunque en general estos programas buscan dirigirse a familias con uno o más hijos menores, también hay planes que apuntan a entregar beneficios a otras categorías de personas, como desempleados, discapacitados, adultos mayores y jóvenes.

En cuanto a las transferencias, aunque suelen ser monetarias, algunos planes suministran transferencias no monetarias. Estas pueden ser en especie, como alimentos, viviendas, vestimenta y útiles escolares, o determinados servicios relacionados a la educación, la salud y el trabajo, como la orientación y capacitación profesional o charlas informativas y educativas.

Como mencionamos anteriormente, en Brasil se encuentra el programa Bolsa Familia. En el año 2003 el presidente Lula da Silva decidió agrupar los programas existentes bajo un único plan creando así el mayor programa de transferencia de ingresos condicionados de Brasil y del mundo, tanto por la cantidad de familias beneficiadas, unas 3,6 millones, como por su presupuesto anual, de US\$1,5 billones (R\$4,3) aquel año.⁶ En el 2013, este programa constituyó la mayor transferencia de ingresos del mundo utilizando solo el 0,5% de su PBI, con un presupuesto estimado de US\$10.7 billones. La cantidad de familias beneficiadas para ese año aumentó a 13.8 millones, es decir unas 50 millones de personas, una población mayor a la de la Argentina. Varios autores afirman que este programa tuvo un gran impacto en la disminución de la extrema pobreza y la desigualdad en Brasil, así como en el cuidado de los niños con

⁴ Libertad y Desarrollo (2012) "El Costo en Incentivos de los Programas Sociales". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social N°135. Santiago, Chile.

⁵ Leer discusión respecto a este punto en Parker et al. (2008)

⁶ Ávila, M.P (2013) "El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar". Pág. 7

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

respecto a la salud y a la educación.⁷ Estos indicadores positivos se dieron en un contexto de crecimiento y estabilidad económica.

Los programas de transferencias condicionadas se esparcieron rápidamente a lo largo del resto de los países de Latinoamérica y el Caribe, y en los últimos 15 años fueron adoptadas como una de las principales herramientas políticas para reducir la pobreza. Para el año 2010 todos los países Latinoamericanos a excepción de Cuba y Venezuela, y 15 países de África y Asia han implementado algún tipo de PTC⁸. Igualmente, a pesar de compartir un diseño general común, estos programas son instrumentos flexibles que se adaptan a las distintas realidades socioeconómicas, políticas e institucionales, y que van variando de acuerdo a su fin y al determinado espacio y tiempo en el que se lo aplica. "Más que modelos definidos de manera rígida, son herramientas versátiles que se pueden aplicar desde distintas concepciones ideológicas y de las que es posible apropiarse de diferentes formas." (Reinecke, 2014)

Es interesante destacar que incluso Milton Friedman, un economista de la escuela de Chicago conocido por querer reducir el tamaño del Estado y privatizar, proponía lo que él llamaba el impuesto a la renta negativo⁹. Es decir, propuso que a las personas que ganan menos de cierto monto, no se lo cobren impuestos e incluso se les otorgue un monto de dinero mensual. El autor destacaba que las personas con menos recursos serían más eficientes gastando los recursos, que las oficinas estatales, así que proponía desarmar todos los programas de bienestar, al transferirle recursos a los que menos tienen. Si esto, es acompañado por algún incentivo, sería alguna forma de transferencia condicionada.

Como evaluar el impacto de una política pública y de un programa social

A lo largo de los años se le empezó a prestar más atención a estas transferencias, a su concepción y a su diseño, así como a sus objetivos y resultados, para luego analizar y comparar estos y ver si se logró el impacto esperado. Se recomienda leer el trabajo realizado por Cecchini y Madariaga (2010-2011), donde analiza la implementación de programas distintos en países de Latinoamérica y el Caribe, comentando sus ventajas y desventajas. En este trabajo se plantea la necesidad de hacer un estudio previo a la implementación del programa, recolectar datos y plantear objetivos concretos cuantificables. Luego medir el impacto y evaluar si fue exitoso o no de acuerdo a lo previamente planteado y si es necesario, mejorarlo.

A medida que la cantidad de programas de transferencias condicionadas fueron aumentando surgieron algunas dudas sobre las mismas. Aunque algunos afirman que estos programas lograron reducir la pobreza y aumentar el capital humano de la clase más vulnerable, hay muchos asuntos que todavía quedan inconclusos. Muchos de aquellos que afirman que los planes fueron exitosos¹⁰ buscan comprobarlo mediante

⁷ Ozanira (2008); Castiñeira, Nunes, Rungo (2009); Ministerio de Desarrollo Social (2010)

⁸ Lavín et al "Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza" p. 116

⁹ Milton Friedman, 1962, "Capitalismo y Libertad"

¹⁰ Ávila,P (2012) "On the Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs" págs. 8/11-16

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

métodos cuantitativos poco confiables, presentando evidencia de poco valor empírico. Esto se debe principalmente a su metodología de estudio o, la falta de esta, así como a sus enfoques evaluativos, que muchas veces no presenta una relación válida entre los datos para demostrar si verdaderamente se logró reducir la pobreza. Y en el caso en que si se haya reducido, que haya sido causado por la implementación del programa. Además, ha surgido la problemática de la falta de información, evaluación y transparencia sobre las transferencias condicionadas, como también la falta de coordinación de los distintos encargados de entregar los planes. Estas problemáticas tornan dificultoso evaluar los programas a lo largo del tiempo para identificar su impacto y analizar si fueron exitosos o no.

Las dificultades de medición y corrección se acentúan porque estas transferencias se las utiliza como instrumento político ¹¹. Al ser el gobierno el que entrega el dinero a los beneficiarios, y está en su manejo verificar si se están cumpliendo o no las condiciones establecidas, esto puede generar un uso clientelar y discrecional de los programas. Hay varios estudios que evidencian como los programas fueron utilizados clientelariamente, como el de Baez et al. (2012) para Colombia, así como el de Camacho y Conover (2011), donde se detectó comportamiento estratégico y la manipulación del sistema de selección que determina la elegibilidad para los programas sociales. También se puede ver el estudio de Manacorda et al. (2011) en Uruguay. Aquí se buscó mostrar como las políticas económicas públicas del gobierno pueden tener grandes y persistentes repercusiones en las actitudes políticas de los beneficiarios, generándoles un sentimiento de reciprocidad a la hora de votar.

Transferencias Condicionadas, ¿Solución o asistencialismo disfrazado?

Existe un amplio debate político y filosófico sobre la ayuda social en general y los subsidios asistenciales en particular. Aparte del debate intelectual, hay una tensión entre las ventajas y beneficios de dar una mano a los que menos tienen y los costos y los riesgos que pueden tener en su implementación. Para una mayor comprensión es recomendable la lectura del trabajo de David Schmitz y Robert E. Goodwin¹², ya que hacen un honesto debate intelectual sobre el impacto real de los planes asistenciales en Estados Unidos.

En el Trabajo, “El fracaso del asistencialismo para reducir la pobreza” de Hilding Ohlsson 2014, en las páginas 12 a 20, analizamos algunos de los argumentos a favor y en contra del asistencialismo. Hay varios enfoques al analizar la asistencia, en primer lugar es pensar en darle una mano a una persona en una situación de crisis, pero que esa

¹¹ Rodrigo Zarazaga, (PhD, University of California, Berkeley) es Director del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), Realizó su Doctorado estudiando cual es el rol que cumplen los punteros en los barrios de emergencia en el conurbano de Buenos aires. Realizamos una entrevista con él el 17 de mayo del 2012. (esto lo saque de tu trabajo del 2013, de la pagina 12)

¹² Schmitz, David y Goodwin, Robert E. “Social Welfare and Individual Responsibility” (Cambridge University Press) 1998

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

ayuda no genere incentivos para que la persona no busque otras alternativas para salir delante de la situación. Ahí se puede cuestionar quienes deberían recibir ayuda y por cuánto tiempo. Además, pensar quién y cómo se administra esa ayuda. Por otro lado, es analizar el uso político de la asistencia, generando clientelismo, y cómo los planes sociales pueden generar desincentivos para buscar empleo en blanco. Parte de la esencia de las transferencias condicionadas, es tomar algunas de estas tensiones y tratar de resolverlas al generar incentivos positivos en los programas asistenciales.

La pregunta teórica que nos podemos hacer, es si las condicionalidades de estas transferencias realmente generan incentivos positivos y si pueden lograr sus objetivos. Entre los defensores de las transferencias condicionadas, podemos encontrar una alianza poca esperada entre algunos sectores liberales y otros más intervencionistas. Entre los liberales, el argumento viene del lado de que las personas saben mejor que el gobierno cuáles son sus necesidades y son más eficientes gastando sus ingresos, por lo tanto es mejor darle dinero que generar servicios públicos. Por el lado más intervencionista, se asegura que hay que redistribuir el ingreso, sacándoles a unos para darles a otros, y con las condicionalidad se logra mejorar los incentivos.

Los que defienden las transferencias condicionadas, argumentan que es poco el gasto burocrático y los fondos llegan directo a las personas más necesitadas, en comparación con otros gastos sociales. Además, varios programas de transferencias condicionadas apuntan a ser universales, por lo tanto generan reglas parejas y reducen el clientelismo o el uso discrecional.

Se pueden cuestionar las transferencias condicionadas tanto desde la implementación, como desde su armado teórico. Desde lo teórico se puede cuestionar en primer lugar, si realmente son tan distintos a otros programas asistenciales o si generan los mismos problemas. Por más que los transferencias condicionadas incentivan a los padres a vacunar a sus hijos, anotarlos en la escuela, a que ellos mismos tengan que hacer alguna capacitación, no son suficientes para atacar el principal problema de romper la dependencia económica del estado. Es positivo el objetivo de vacunar a los hijos, porque mejora la salud e incluso es más barato vacunar y prevenir, que invertir más adelante en curar. No obstante, en muchos países se logró mejoras de salud y en la vacunación, sin necesidad de tener transferencias condicionadas. Más como condición obligatoria y en especial para anotarlos en la escuela.

Por el lado de anotar a los niños en la escuela en teoría es positivo, sin embargo vamos a ver en la implementación que no hay buenos mecanismos de corroborar estos datos y solo se hacen esporádicamente. Además, en países como Argentina se puede ver que la gran mayoría de los niños empiezan primaria. El desafío pasa particularmente que terminen la secundaria y eso se puede lograr con otros incentivos, como mejorar la calidad educativa y mostrar el impacto que tiene en su futuro.

Las transferencias condicionadas siguen con el problema de poner desincentivos al empleo en blanco, siguen sin lograr desarrollar las capacidades y talentos de las personas para conseguir un trabajo. Por más que el sueldo formal sea más alto que los

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

ingresos que se obtienen por planes sociales, el ingreso marginal por trabajar es bajo. Si uno por no trabajar recibe un porcentaje alto de un salario, el costo de trabajar dividido el salario marginal es muy bajo, sobre todo cuando se reduce el costo de transporte hasta el lugar de trabajo. Es decir, si por trabajar recibo 100 pesos mensuales y por no trabajar 60 dado a los planes sociales, entonces el ingreso marginal por trabajar sería de 40 pesos menos el costo de transporte. En este caso, el ingreso marginal dividido por horas y por esfuerzos es muy bajo.

Para los críticos, las transferencias condicionadas por más que sean mejores que otros planes asistenciales, ya que pueden mejorar algunas condiciones básicas de las familias más necesitadas, no logran en su diseño un cambio estructural a las posibilidades de salir de la pobreza. Los planes asistenciales conllevan el riesgo de que el beneficiario desplace la responsabilidad que tiene sobre su propio bienestar y el de su familia, y se acostumbre a depender del Estado.

Los programas que apuntan a que la condicionalidad de recibir una transferencia esté ligado a asistir a una capacitación laboral o hacer algún trabajo, en teoría apunta a suplir este punto; ya que la idea es que con la práctica las personas puedan ganar experiencia y luego sea más fácil para ellos conseguir trabajos productivos. No obstante, en programas masivos es muy difícil de medir y controlar este aspecto. También se puede cuestionar que muchos de estos programas no tienen límites en el tiempo, que pueden ser otorgados discrecionalmente y que pueden ser utilizados políticamente. Tampoco se puede verificar que al ser beneficiario de estos programas aumente las capacidades o las posibilidades de encontrar un empleo.

Otro cuestionamiento que se puede hacer a las transferencias condicionadas, es si son la mejor forma de generar oportunidades para los que menos tienen. En este sentido, se podría cuestionar si esos fondos se podrían destinar para mejorar las escuelas, los sistemas de salud o incluso la infraestructura en los barrios marginales, mejorando las oportunidades. O directamente haciendo descuentos impositivos a las empresas que contraten nuevas personas.

Un tema a analizar es qué otros incentivos generan. Uno podría cuestionar si dar dinero por cada hijo, no puede ser un incentivo para tener más hijos, especialmente en familias de sectores muy vulnerables. En este punto, autores como E. Goodwin, sostienen que en general los embarazos de familias vulnerables se dan más por falta de planificación, que por hacer un análisis de ingresos futuros. No obstante, en el margen, algunas personas pueden minimizar el impacto que implica tener un hijo, si considera que puede tener un ingreso extra por cada hijo. Este mismo análisis marginal se puede aplicar para las personas que tienen un empleo en negro y están dudando si conviene o no pasar a un empleo en blanco, o para los que no terminan de estudiar, porque siguen recibiendo un plan mientras estudien.

Otro punto a tener en cuenta, es cómo se cruzan con otros planes. Esto es particularmente cierto para Argentina, donde se superponen programas nacionales,

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

provinciales y municipales. Así que es difícil, analizar el impacto de los planes de transferencias condicionadas, sin analizar cómo se cruzan con los otros programas.

Parte del objetivo de este trabajo, es analizar distintos datos para evaluar el impacto de las transferencias condicionadas en Argentina, para contestar estas preguntas.

Metodología:

Al analizar el impacto de cualquier política social es muy importante contar con datos precisos y además tener información de variables que pueden afectar la variación de estos datos. En este trabajo tenemos un doble desafío, porque a partir del año 2007 el INDEC (Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de Argentina), ha dejado de ser creíble. Ya que a partir de ese año, hubo presión política para cambiar la medición del índice de precios. Al tocar el índice de precios y mostrar datos muy alejados de la realidad, se afectaron todos los otros datos del Instituto, a tal punto que muchos indicadores dejaron de publicarse.

Al comparar estudios parecidos en otros países, vemos que se toman dos poblaciones con indicadores semejantes y se analiza cómo van cambiando algunas variables al ser receptoras de un programa social. Un ejemplo, es el realizado Indonesia¹³, donde utilizando como variables los bienes y la información demográfica de las familias se determinó cuáles eran elegibles para ingresar al programa. En el trabajo mencionado de Indonesia, así como los estudios realizados en Nicaragua¹⁴ y México¹⁵, se tiene como base de la investigación datos gubernamentales serios, que ayudan a simplificar y a profundizar el trabajo. En cambio, en Argentina no contamos con una base de datos creíble por parte de los organismos estatales. Tampoco disponemos de información desagregada de los planes sociales; y la información disponible se encuentra distribuida incoherentemente en distintos lugares, haciendo imposible recopilar datos que sean realmente consistentes y confiables.

Decidimos recurrir a una encuesta entre los beneficiarios, para evaluar el impacto que ellos mismos percibían de los programas. Además, investigamos otros trabajos realizados e hicimos trabajo de campo, tanto en las dependencias estatales que asignan programas, como en barrios informales donde se reciben los programas.

En primer lugar, empezamos por obtener una base de datos de todos los planes sociales otorgados por el Gobierno Nacional de Argentina y por la Provincia de Buenos Aires. Tomamos como base del estudio nuestras pasadas investigaciones¹⁶ y estudiamos los trabajos e informes realizados por otros centros de estudios, sean públicos, privados o del tercer sector. En este sentido, debemos destacar el trabajo de Leonardo Gasparini sobre *“El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la*

¹³ Alatas, et al. (2014)

¹⁴ Barham; Macours; Maluccio (2013)

¹⁵ Finan et al. (2005)

¹⁶ Hiliding Ohlsson (2013,2014)

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

AUH en Argentina” (2012), el capítulo de Rodrigo Zarazaga “*Política y Necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo en Argentina Trabaja*” del libro “*El Estado en Acción*”.¹⁷

También estudiamos trabajos realizados en otros países, para analizar y aprender cómo se podría evaluar seriamente el impacto de un programa de transferencia condicionada. Nos gustaría resaltar el trabajo realizado por Libertad y Desarrollo en Chile sobre el *Ingreso “Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza”* (2013), a la organización *Abdul Latif Jameel “Poverty Action Lab”*¹⁸, que fue de gran ayuda para aprender de trabajos realizados en todo el mundo. Además, tuvimos el privilegio de reunirnos con distintos expertos en el área¹⁹, quienes nos aconsejaron, recomendaron fuentes de información y desafíos de nuestro trabajo.

Para conseguir la información presupuestaria repetimos el procedimiento de los trabajos anteriores. Analizamos los distintos presupuestos, desglosado por ministerio, secretaria y dirección. Estudiamos los discursos inaugurales, analizamos las páginas de Internet y buscamos toda la información disponible. Comenzamos investigando las páginas de los distintos Ministerios Nacionales que administran algún plan, la Ley de Presupuesto Nacional, presentamos pedidos de informes y también recorrimos distintos distritos del conurbano bonaerense preguntando a potenciales beneficiarios qué programas conocían.

Luego, con el listado de los planes sociales en la mano, salimos a recorrer distintos barrios de la provincia de Buenos Aires, para entrevistar a los potenciales beneficiarios. Tuvimos reuniones con personas en 10 villas en distintas localidades, en las cuales entramos con la ayuda de algún pastor evangélico o algún referente social. Esto nos ayuda a comparar la visión de los beneficiarios con la información oficial.

Trámites burocráticos:

Para continuar indagando de fondo nos lanzamos a investigar la tramitación de los planes. Un voluntario de la fundación se acercó a las sucursales del ANSES buscando anotarse en los programas AUH y el Progresar, para así poder plasmar una más nítida imagen de lo que verdaderamente es conseguir la transferencia. En primer lugar pudo notar que a lo largo de la consulta no solo el desinterés se evidenciaba en los que atendían, sino que también había un desconocimiento general por parte de estos, que no respondían a sus preguntas con seriedad ni certeza, limitándose a indicar que se completen los respectivos formularios. Además pudimos ver que el trámite en sí, de los dos programas, es muy complejo y confuso, que obliga a las personas que buscan percibirlos perder horas productivas en laberintos burocráticos. Muchas personas se retiraban insatisfechas y molestas cuando las enviaban de un lugar para otro.

¹⁷ Acuña (2014)

¹⁸ Abduk Latif Jameel <http://www.povertyactionlab.org/es>

¹⁹ Ver agradecimientos, en introducción.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

En cuanto al plan Progresar vimos una gran inconsistencia: en la ANSeS le indicaron que realice la tramitación por internet y en la página se expresa que hay que anotarse en la ANSeS.

Consulta a Beneficiarios:

Por último, con el fin de hacer una investigación profunda sobre la implementación y el impacto de los programas sociales en Argentina llevamos adelante reuniones de focus group y una encuesta en 2 barrios del conurbano bonaerense, “La Cava” en San Isidro y “22 de Enero” en Ciudad Evita, La Matanza. Las encuestas fueron realizadas por la consultora Pensamiento Lateral²⁰ que hicieron un trabajo de relevamiento.

En trabajos anteriores nos concentramos en las encuestas con fines cualitativos, buscando conocer las opiniones de los posibles beneficiarios sobre distintas temáticas. Este año decidimos cambiar el enfoque hacia uno más cuantitativo. Para eso se realizaron 600 casos, 300 en cada barrio, donde indagamos sobre la percepción de los potenciales beneficiarios, para entender con más claridad el impacto real de los programas de transferencia condicionada. La encuesta consistió en una serie de 30 preguntas que daban a conocer un profundo contenido sobre el impacto y la percepción de los principales programas sociales, así como la percepción de aquellos que no reciben ninguna transferencia.

San Isidro y la Matanza: Barrios de emergencias en dos localidades distintas

Decidimos hacer el trabajo de campo en dos villas del conurbano bonaerense, para evaluar cuál es la percepción de potenciales beneficiarios. Como los planes apuntan a los sectores más pobres, fuimos a dos barrios marginales que tienen algunas similitudes y varias diferencias. La Cava, un barrio carenciado de San Isidro, fue nuestro barrio base ya que habíamos hecho varios estudios allí para trabajos anteriores. Ahí pueden ver el trabajo “La provisión de bienes públicos en ausencia del Estado” (Hilding Ohlsson, Krause, 2009) y Hilding Ohlsson (2013) donde pueden ver información sobre los focus groups que hicimos en el barrio otros años.

Imagen de “La Cava”

²⁰ Pensamiento Lateral es una consultora dedicada a la investigación de mercado, opinión pública y asesoramiento estratégico en imagen y posicionamiento. Más información en www.pensamientolateral.com.ar

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

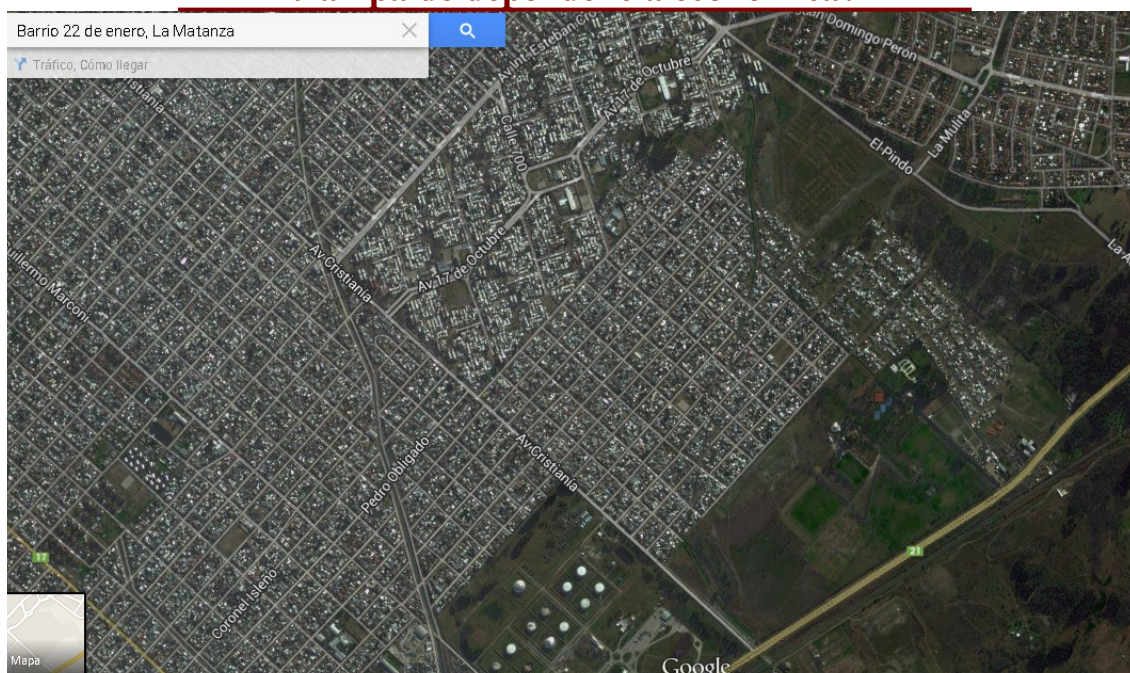


La Cava es un asentamiento informal, creado sobre tierras fiscales y sobre terrenos privados, ubicada a unos 30 kilómetros al norte de la Capital Federal. A partir de la segunda mitad del siglo XIX las grandes quintas de esta zona fueron parceladas y dieron origen al tejido urbano, por un lado, y a un barrio residencial de grandes casas y terrenos, llamado Lomas de San Isidro. En 1946 la empresa estatal de aguas Obras Sanitarias solicitó al gobierno nacional la cesión de esos terrenos para utilizar la tierra colorada para filtrado de agua y para la fabricación de ladrillos, lo que generó una excavación o "cava", de allí su nombre. El proyecto se abandonó al poco tiempo por lo que se rellenó el pozo en forma parcial y comenzó a ser ocupada por viviendas precarias hasta completar las 20 hectáreas de su superficie actual. Distintos censos estiman una cantidad de viviendas entre 1700 y 2100 y de 8 mil a 11 mil habitantes, aunque en ciertos períodos parece haber albergado un número mayor.

Imagen satelital del Barrio “22 de Enero”

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?



En segundo lugar elegimos el barrio 22 de Enero, Ciudad Evita, La Matanza. Buscamos un municipio que al momento de la investigación, el intendente no estuviera alineado con el Gobierno Nacional (como San Isidro²¹) y otro que sí, como La Matanza, para evaluar si había diferencia en el alcance de los programas sociales, que podían ser entregados preferiblemente a los partidarios del Gobierno Nacional.

Elegimos la Matanza, porque es la localidad más poblada del conurbano y además es emblemática en cuanto a la influencia de los políticos. La Matanza está gobernada por el intendente Fernando Espinoza del partido oficialista Frente para la Victoria. Optamos por realizar la segunda parte de la encuesta en el barrio 22 de enero, de la localidad Ciudad Evita. Según el relevamiento realizado por Techo²² el barrio cuenta con unas 2100 familias y una población promedio de una 10,500 personas, en un territorio de aproximadamente 100 hectáreas es decir, unas 100 manzanas. Este barrio humilde cuenta con casas precarias sobre terrenos informales y calles de tierra que la atraviesan y permiten la circulación por el barrio. Debajo podrán observar como es la estructura del barrio.

Planes Sociales Nacionales en Argentina

En el trabajo “Las fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza”(Hilding Ohlsson, 2014) presentamos un detallado estudio sobre los 60 planes que entrega el gobierno nacional, con un presupuesto de \$ 120 mil millones para el 2014.

²¹ Es Gustavo Posse, que fue kirchnerista en su momento, pero en el 2014 alineado con el opositor Sergio Massa del Frente Renovador.

²² El trabajo de relevamiento se puede encontrar acá:
<http://www.mapasentamientos.com.ar/pages/map.php>

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

En el cuadro 1 se puede observar cuál es el presupuesto destinado efectivamente a las transferencias de fondos a través de los planes sociales (Presupuesto Planes Sociales – PPS) en cada uno de estos ministerios. Del total del presupuesto el porcentaje destinado a planes sociales fue de 13,25% en el 2012, 11,80% en el 2013 y se proyecta a 14,0% para el 2014. Esto muestra que por más que haya una gran diversidad de programas y planes, el impacto total en el Presupuesto es cercano a un séptimo.

Cuadro 1: Presupuesto Planes Sociales (PPS) de Transferencia Monetaria (en millones de \$)

Organismo	2012	2013	2014	Var 2013/12	Var 2014/13
Ministerio de Planificación federal.	5,227	5,750	9,174	10.0%	59.5%
Ministerio de Trabajo	2,554	2,855	3,102	11.8%	8.6%
Ministerio de Educación	447	386	1,027	-13.6%	165.8%
Ministerio de Desarrollo Social	25,343	32,971	45,467	30.1%	37.9%
Ministerio Justicia y DD.HH.	0	0	720		
ANSeS	30,856	32,408	61,084	5.0%	88.5%
Sub Total	64,428	74,370	120,573	15.4%	62.1%
Presupuestos 4 Min + ANSeS	347,630	415,560	567,122	19.5%	36.5%
PPS/ Presupuestos 4 Min + ANSeS	18.5%	17.9%	21.3%		
PPS/ Presupuesto Total	13.25%	11.8%	14.0%		

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012, 2013 y 2014

Para el 2014 se proyectó que el presupuesto sea de **\$120.573.000.000, con 18.025.553 beneficiarios, en 60 programas del Gobierno Nacional**. Muchos de estos programas son entregas de material o dinero por una sola vez, por lo que no podemos decir que cada uno de estos sea dependiente de estos planes. En el cuadro 2 podemos ver cuántos programas se entregan por Ministerio y la cantidad de beneficios entregados.

Cuadro 2: Programas por Organismo 2014

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	\$ Promedio	Var 14/13
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	12	272,547	3,101,722	11,381	23%
Ministerio de Desarrollo Social	13	3,463,114	45,466,607	13,129	34%
Ministerio de Educación	11	113,195	1,027,251	9,075	52%
Min Plan Federal, Inversión Pública y Servicios	5	247,613	9,173,826	37,049	6%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	10,000	720,000	72,000	
ANSeS	18	13,919,084	61,083,880	4,388	74%
Totales	60	18,025,553	120,573,287	6,689	51%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013, los sitios web de los Ministerios.

Transferencias Condicionadas en Argentina

Dentro del listado de todos los planes sociales que se entregan desde el Gobierno Nacional, hay 3 programas que pueden entrar en la categoría de Transferencias Condicionadas y representan el 36% de todos los planes sociales. Por lo menos desde la descripción del programa, porque luego al analizar la implementación podemos cuestionar la condicionalidad.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Cuadro 3: Transferencias Condicionadas en Argentina				
	Beneficios	Monto Mensual	Montos x Beneficio	Presupuesto
ANSeS	3,475,917		37,661,886,576	17,529,881
Asig. Universal por Hijo	3,313,271	644	25,604,958,288	17,529,881
Asignación por embarazo	162,646	644	1,256,928,288	
PROGRESAR	1,500,000	600	10,800,000,000	
DESARROLLO SOCIAL	280,000		6,330,000,000	4,661,598
Argentina Trabaja, Cooperativas	130,000	1,750	2,730,000,000	4,661,598
Argentina Trabaja, ellas hacen	150,000	2,000	3,600,000,000	
Total	3,755,917		43,991,886,576	

Fuente: Libertad y Progreso

El principal es la *Asignación Universal por Hijos (AUH)* implementado en el 2009, donde se unificaron parcialmente las políticas de transferencias condicionadas más relevantes que se implementaban en el país: Programa Familias por la Inclusión Social y Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este programa consiste en una entrega de dinero mensual por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5, mientras que el grupo familiar se encuentre desocupado o trabaje en el sector informal de la economía. La novedad es que los padres cobran el 80% del monto total y en teoría cobran el otro 20% si muestran que cumplen con el calendario de vacunación obligatorio, con los controles sanitarios y acrediten la concurrencia a establecimientos educativos.

Esta es una de las iniciativas más importantes en cuanto a protección social en la Argentina en los últimos años debido a la cantidad de beneficiarios y por el presupuesto asignado. En la actualidad el programa cuenta con un total de 3.313.271 niños, niñas y adolescentes cubiertos y 162.646 mujeres embarazadas.

La asignación fue perdiendo poder de compra con el paso del tiempo a pesar de que sufrió ajustes nominales los años subsiguientes a su implementación. En el momento de su lanzamiento el monto, de \$180, cubría un 40,8% de la Canasta Básica Alimentaria para una familia tipo, mientras que en Abril de 2013 los ingresos de la asignación cubrían tan solo el 33,8% de dicha canasta (Dinatale et al., 2013). El monto a mediados del 2014 es de \$ 644 por mes. Generalmente, apenas después del incremento supera la inflación, pero a medida que pasan los meses se va quedando atrás.

Este programa fue impulsado por varios grupos políticos, pero fue aprobado por decreto de la Presidente Cristina Fernandez de Kirchner. Por lo tanto, tuvo un amplio apoyo en la sociedad y en los distintos partidos políticos. Como veremos más adelante, hay un serio cuestionamiento al control de las condicionalidades, ya que para recibir el 100% del plan solamente se tiene que mostrar que los hijos fueron inscriptos en la escuela, no

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

hay ningún seguimiento si asisten o no. Con los controles sanitarios pasa lo mismo, no hay control si cumplen o no.

El otro gran programa de transferencias condicionadas entregado por parte del Gobierno Nacional y algunos provinciales, es el **PROGRESAR**. Este nuevo programa social de transferencias condicionadas anunciado el 22 de enero del 2014 por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner busca asistir a la población de entre 18 y 24 años que no tiene trabajo formal con \$ 600 por mes, bajo la condición que estudien o se anoten en algún curso de capacitación, y que cumplan con controles de salud periódicos.

Debido a su reciente implementación no se tienen datos concretos sobre su impacto ni su aplicación. El programa pretendía alcanzar al momento de su lanzamiento a 1.500.000 de jóvenes con un presupuesto total de \$10.8 mil millones aproximadamente, alcanzando casi el 1,2% del Presupuesto del Gobierno Nacional y el 10% del presupuesto en subsidios sociales. Para mayo ya había inscriptos 945.922 jóvenes, de los cuales 331.866 ya habían acreditado su condición de estudiantes y habían comenzado a recibir la transferencia a partir de abril²³.

El otro programa de transferencias condicionadas es el programa *Ingreso Social con Trabajo* “**Argentina Trabaja**”, asumido por el Gobierno Nacional en el 2009. Es un programa entregado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y es muy cuestionado. Se paga \$ 1750 por mes, a cambio de que cumplan alguna actividad designada. Puede ser trabajar en una cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura locales o en distintos servicios dentro de los municipios. Aunque tienen como objetivo otorgar y generar empleo digno y genuino a los que se encuentran desocupados o en un trabajo informal, en la práctica muchas veces funciona de forma clientelar, donde un puntero reparte los beneficios a quien le convenga, o no se le exige demasiado y terminan simplemente repartiendo dinero sin ningún control ni criterio.

En el libro de Dinatale y Gallo se expresa, “Argentina trabaja beneficiaría a 131,600 personas, lo cual es una fuerte subestimación”²⁴ Pero en verdad nadie sabe a ciencia cierta la cantidad exacta de los beneficiarios. En estricta reserva, algunos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social aseguran que existen unos 300.000 beneficiarios del plan Argentina Trabaja²⁵.

Dentro del Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” se encuentra el subprograma **Ellas Hacen** que da un ingreso mensual de aproximadamente \$2000 a mujeres para que estudien o logren capacitarse en alguna actividad específica. Está destinada a 150 mil mujeres en condiciones de vulnerabilidad con tres o más hijos menores de 18 años, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar para mejorar sus barrios,

²³ *Un salto de siete años en la distribución del ingreso*[en línea]. Página 12, 16 de mayo 2014. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246390-2014-05-16.html>

²⁴ Información extraída del sitio oficial del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticia.aspx?=1933>

²⁵ Dinatal y Gallo (2013), pagina 94.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. Por lo tanto, la condicionalidad está atada a que realicen estudios.

Los programas Argentina Trabaja, son muy cuestionados por su diseño, que da lugar a prácticas clientelares y la utilización con fines electorales por parte del partido oficialista. En ese sentido, recomendamos leer el trabajo realizado por Rodrigo Zarazaga²⁶, donde demuestran con muchos testimonios el uso clientelar que se le da a dicho plan.

Las transferencias, ¿Son realmente condicionadas?

Una de las banderas que se levantan a favor de las transferencias condicionadas, es que generan incentivos positivos. En esta sección vamos a analizar los datos que tenemos al respecto para ver si realmente tuvieron un impacto significativo. En este sentido, hay tres programas a analizar: AUH, PROGRESAR y Argentina Trabaja. El programa PROGRESAR, todavía no tenemos datos porque se implementó en el año que escribimos este trabajo. El programa Argentina Trabaja, apunta a fomentar las capacidades laborales. Para analizar si tuvo éxito, deberíamos tener datos duros de los beneficiarios y compararlos con otras poblaciones similares, para luego evaluar el impacto en cuanto al empleo. Como no tenemos esa información, no podremos evaluarlo en esta sección, si en la siguiente. A pesar de eso, hay innumerables testimonios y estudios que demuestran el uso clientelar de dichos programas y el poco impacto que ha generado en generar capacidades. Otra alternativa sería mirar el número total de empleados o desempleados, pero sabemos que estas variables son muy sensibles a la situación Macroeconómica en general, así que sería prácticamente imposible aislar otras variables para analizar su impacto.

Lo que si podemos analizar, son los efectos que tuvo un programa masivo como la AUH sobre algunas variables. La AUH tiene más de 3 millones de beneficiarios y para cobrar el 100% del programa las madres deben mostrar que han vacunado a sus hijos y que están yendo a la escuela. Por lo tanto, es interesante analizar estas dos variables.

Educación

Uno de los problemas que tenemos al analizar el impacto de la AUH en la educación es nuevamente la falta de datos. Pero con los datos que tenemos no muestran impacto significativo. En primer lugar, es importante destacar que la única exigencia que tiene es que los padres anoten a los chicos una vez por año. No hay un seguimiento a lo largo del año.

En los primeros años, el ministro Sileoni [afirmó](#) que “hay un aumento del 20% de alumnos en las escuelas” gracias a la asignación universal por hijo. Sin embargo los datos muestran algo distinto.²⁷ Como dijo Laies, experto en educación y ex secretario de

²⁶ Zarazaga (2014)

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Educación Básica del Ministerio de Educación de la Nación, "El porcentaje del que hablaba Sileoni (al presentar la AUH) no tiene que ver con la realidad."

Una informe realizado por el Indec²⁸ sobre "Alumnos de educación común por nivel de enseñanza y sector, según provincia. Total del país" entre el 2009 y el 2011, muestra que la matrícula total creció 1,4% en esos 2 años, parecido a lo que venía creciendo años anteriores. El crecimiento de la población Argentina en promedio es de 1% por año, entonces este crecimiento ni siquiera logra suplir el crecimiento poblacional. Desde que se implementó el programa AUH la cantidad de alumnos en escuelas estatales no tuvo un cambio que sea particularmente notorio. Ya que este plan está dirigido a todos los chicos menores de 18 años, nos concentramos en los niveles comprendidos hasta dicha edad. El nivel inicial (desde los 45 días hasta los 5 años) tuvo un aumento del 2,9% mientras que el nivel primario tuvo una disminución del 1,4%, y el secundario (ciclo básico) un aumento del 2,8% en el periodo 2009-2011.

Otra forma de analizarlo es en base a lo que dicen los directores, amplio relevamiento nacional efectuado por el Observatorio de la Educación Básica Argentina, integrado por la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Banco Santander Río, con el apoyo del Ministerio de Educación de la Nación.²⁹ "Se percibe la presencia del programa, es decir, los directores saben cuántos alumnos reciben la asignación, han firmado las libretas para su otorgamiento e identifican algunos casos de reinserción". Para empezar es sorprendente que un 82% y un 71% de los directores de escuelas primarias y secundarias respectivamente respondan que no podían identificar algún caso de reingreso escolar debido a la AUH por parte de alumnos que habían abandonado el colegio.

Otro dato muy significativo a la hora de ver el cumplimiento de estas condicionalidades es que "los directores consultados para el informe del Observatorio admiten fallas en los controles de asistencia en las escuelas. Sólo el 2% de los directores de primaria dijeron conocer algún caso en que se haya interrumpido la asignación por incumplimiento de este requisito." Gustavo Iaies, director del CEPP, previamente mencionado, dice "Los directores no se están animando a hacer pesar la condicionalidad, les está costando mucho no firmar las libretas". Esta es una diferencia muy grande plan Bolsa Familia de Brasil, ya que en el primer año del plan un millón de chicos dejaron de percibir la asignación por no cumplir con las obligaciones.

Sumado a esto, vemos que hay un incentivo por parte de los directivos y maestros por mostrar que hay más alumnos en las escuelas. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, si una escuela tiene más alumnos también reciben más fondos para los alimentos.

²⁷ www.chequeado.com/ultimas-noticias/803-bossio-hubo-un-incremento-en-la-matricula-secundaria-del-20.html

²⁸ Alumnos de educación común por nivel de enseñanza y sector, según provincia. Años 2009-2011 INDEC

²⁹ Observatorio de la Educación Básica en Argentina: "Informe de resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH)." 2012

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Como los fondos que mandan por alumno no alcanzan, incluso las autoridades aceptan que se inflen un poco, para que puedan darle de comer a los chicos. En este sentido, vemos que los profesores no tienen incentivos para mostrar cuantos alumnos van a la escuela.

A pesar de la AUH, siguen habiendo grandes problemas en la educación. Es muy grande el nivel de repitencias, y los resultados de los exámenes PISA del 2012 muestran un marcado deterioro del nivel educativo³⁰. En los exámenes PISA, en las dos semanas que se tomaron, el 60% de los alumnos faltó una vez, siendo de las más altas del mundo. Si sumamos a esto los paros docentes y la cantidad de chicos que abandonan la escuela, vemos que no alcanza con generar una condicionalidad para mejorar las oportunidades para que los jóvenes pueden progresar.

*“Está la asignación universal por hijo (AUH). Sin embargo, esto no lo ha resuelto. Con lo cual queda demostrado que **unos pesos no son suficientes para que estén adentro de la escuela**. A los chicos de esa edad, lo que los convoca es de orden simbólico, de pertenencia, de tener un espacio que los promueva como personas, como grupo social”³¹*, explicó el ministro de Educación de Córdoba, Walter Grahovac.

Acá volvemos a unos de los principales problemas: la falta de buena información y medición de los programas.

Salud: Vacunación

La segunda condición para percibir el 100% de la AUH, es mostrar que los chicos tienen las vacunas al día. Las vacunas que aparecen en el Calendario Nacional de Vacunación³² son obligatorias y gratuitas, y deben aplicarse cuando se indica en el mismo. Algunas se inyectan una vez y otras requieren refuerzos o más de una dosis. Para registrar las vacunaciones está el Carnet de Vacunación, en el que se documentan todas las vacunaciones aplicadas a lo largo de la vida, y resulta indispensable para que estas se hagan en tiempo y no se repitan. Otras son especiales y no aparecen indicadas en el Calendario Nacional de vacunación, y sirven más que nada para aquellos que viajan afuera del país y para los casos particulares por indicación médica a personas en situaciones especiales.³³

Nuevamente el desafío de ver el impacto tanto en la cantidad de chicos vacunados y la salud de los jóvenes es la falta de datos. De la información disponible, se puede ver que en Argentina ya había una cobertura muy alta de las vacunas. Por ejemplo, Argentina tenía una cobertura de prácticamente el 100% contra el sarampión en el 2009. Por otro lado, como la salud es de injerencia Nacional, Provincial e incluso Municipal, en muchos lugares se hacen otras campañas de vacunación gratuita y obligatoria, pero que

³⁰ Ganimian J. (2013)

³¹ “La AUH no retiene chicos en la escuela” La Voz, 21 de febrero 2011.

³² Calendario Nacional de Vacunación Ministerio de Salud.

³³ Vacunas Ministerio de Salud.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

no estén registradas en la AUH. Por lo tanto, es difícil medir el impacto puntual de la AUH.

Si queremos analizar la mortalidad infantil, también es difícil aislar el impacto de la AUH, porque depende de otras variables. Además, no se ve un salto en la tendencia, que viene bajando lentamente por año.

Estos son algunos de los trabajos que analizaron el impacto. Marcela Val, presidenta de la Fundación Che Pibe (Villa Fiorito, Buenos Aires) dice: *“En el tema de salud me parece que el problema no está tanto en la cobertura. Es decir, la vacunación de los chicos en Argentina está bastante extendida, más allá de la AUH. Me parece que el gran tema tiene que ver con la calidad, qué calidad de salud está recibiendo esta población.”*³⁴

Según el propio Ministerio de Salud, en *“En los últimos diez años, el calendario gratuito y obligatorio de inmunización se amplió de 6 a 16 vacunas, en una de las decisiones de salud pública más importantes de los últimos tiempos. Los resultados positivos de esta política del Estado argentino se evidencian en la disminución de casos de graves enfermedades.”*³⁵ Por lo que se ve que hay campañas que van en paralelo, y no están relacionados con la condicionalidad de las transferencias.

Es interesante destacar que en la mayoría de las evaluaciones o trabajos realizados por el gobierno sobre el impacto que tuvo la AUH en la Argentina solo se concentran en el impacto que tuvo en la pobreza y en la desigualdad, y no hay datos sobre el impacto que traen las condicionalidades. Por lo tanto siguen estudiándolas como si fuesen meras transferencias monetarias, a pesar de que la idea de esta nueva concepción de los planes sociales propone enfocarse en las obligaciones que la transferencia trae consigo para poder terminar con la pobreza intergeneracional y generar capital humano. Es extraño que no presenten ningún tipo de datos concretos sobre la educación, la salud y la vacunación.

Embarazos

El tercer punto, es analizar si la AUH tuvo impacto en la cantidad de embarazos. Nuevamente es difícil analizar todas las razones que afectan la cantidad de embarazos y el impacto de la AUH, en los números generales. Con los pocos datos que hay sobre cantidad de embarazos, podemos ver lo siguiente:

³⁴ Bergesio, Golovanevsky, Ramirez. *La Asignación Universal por Hijo y su Impacto Potencial sobre la Pobreza y la Informalidad en Jujuy*

³⁵ *Salud pública en la Argentina: La ampliación del calendario de vacunación* Argentina en Noticias, 4 de febrero 2012.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

En los **Anuarios de Estadísticas Vitales (2004-2012)**³⁶ se puede ver que la natalidad entre estos años comprendidos disminuyó de 18,8 a 17,9.

Cuadro 4: Cantidad de nacimientos por año y edad

Año	Edad de la madre		
	Menor de 15	15 a 19	20 a 24
2004	2,629	103,809	191,218
2005	2,699	104,410	177,813
2006	2,766	103,885	174,342
2007	2,841	106,720	174,679
2008	2,937	112,034	183,265
2009	3,346	113,478	182,747
2010	3,117	114,474	184,399
2011	3,156	115,856	186,004
2012	3,020	111,272	181,198

Fuente: INDEC, elaboración Libertady Progreso

Aunque el número total de embarazos viene disminuyendo, en los años que se instaló la AUH hubo un incremento en los embarazos de Menores de 15 años y en los embarazos de jóvenes entre 15 y 19 años. No obstante, insistimos que una correlación no es suficiente para explicar un resultado. Para hacer esto, deberíamos tener indicadores de los beneficiarios y un estudio profundo realizado entre madres jóvenes para ver si realmente generó un incentivo para quedar embarazadas. Esto puede ser para nuestro próximo estudio.

Qué dicen los Beneficiarios



A continuación analizaremos algunas de las respuestas de la encuesta que realizamos. De la población de 601 casos, distribuidos en 2 barrios podemos ver que el 62 % de los encuestados es jefe de hogar, mientras que un 38% es cónyuge del jefe de hogar. En las próximas dos infografías, incluimos datos generales de las respuestas que tuvimos, viendo las diferencias en la población, en base a si reciben planes sociales o no.

³⁶ *Anuario de Estadísticas Vitales* Argentina Biblioteca Virtual en Salud. Archivos 2004 a 2012. <http://www.bvs.org.ar/php/level.php?lang=es&component=31&item=19>

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

HOGARES DONDE EL JEFE/A DE HOGAR O SU CÓNYUGE NO RECIBEN PLANES SOCIALES

- > El 64% de la jefatura de hogar está en manos de un varón 
- > Promedio de edad del jefe/a de hogar: 43 años
- > Promedio de hijos menores a 24 años: 2,5 hijos 
- > Promedio de cantidad de personas viviendo en el hogar: 4,6 personas
- > El 44% de los jefe/as de hogar alcanzó como máximo nivel educativo el secundario, y el 51% solo alcanzó estudios primarios
- > El 84% de los jefe/as de hogar tiene empleo, de estos el 65% tiene empleo formal
- > El 39% de los JDH o sus cónyuges se consideran pobres
- > El 92% de los JDH o sus cónyuges se consideran felices

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

HOGARES DONDE EL JEFE/A DE HOGAR O SU CÓNYUGE RECIBEN PLANES SOCIALES



El 52% de la jefatura de hogar esta en manos de una mujer <

Promedio de edad del jefe/a de hogar: 38 años <



Promedio de hijos menores a 24 años: 3,2 hijos <

Promedio de cantidad de personas viviendo en el hogar: 5,4 personas <

El 37% de los jefe/as de hogar alcanzó como máximo nivel educativo el < secundario, y el 61% solo alcanzó estudios primarios

El 67% de los jefe/as de hogar tiene empleo, de estos el 15% tiene empleo < formal

El 57% de los JDH o sus cónyuges se consideran pobren <

El 94% de los JDH o sus cónyuges se consideran felices <

De los datos generales, podemos ver que el 55% de los casos el jefe de hogar es hombre y en un 45% es mujer. En las familias que reciben planes sociales, el 51% la mujer es jefa de hogar, y de las que no reciben es el 36%. Es de destacar, que entre los beneficiarios del programa ellas hacen, esto sube a 61,3%.

Aunque la pregunta es bastante abierta, podemos ver que el 57% de los jefes de hogar tienen la primaria completa o incompleta, o sea 6 de cada 10, ni siquiera empezaron la secundaria. Solamente un 2% de los encuestados tienen estudios terciarios. Comparando ambos barrios podemos ver, que en la Cava, la gente tiene mejores niveles de educación que los vecinos de 22 de Enero. También podemos ver, que las personas que no reciben planes sociales tienen niveles más altos de estudios que los que si reciben.

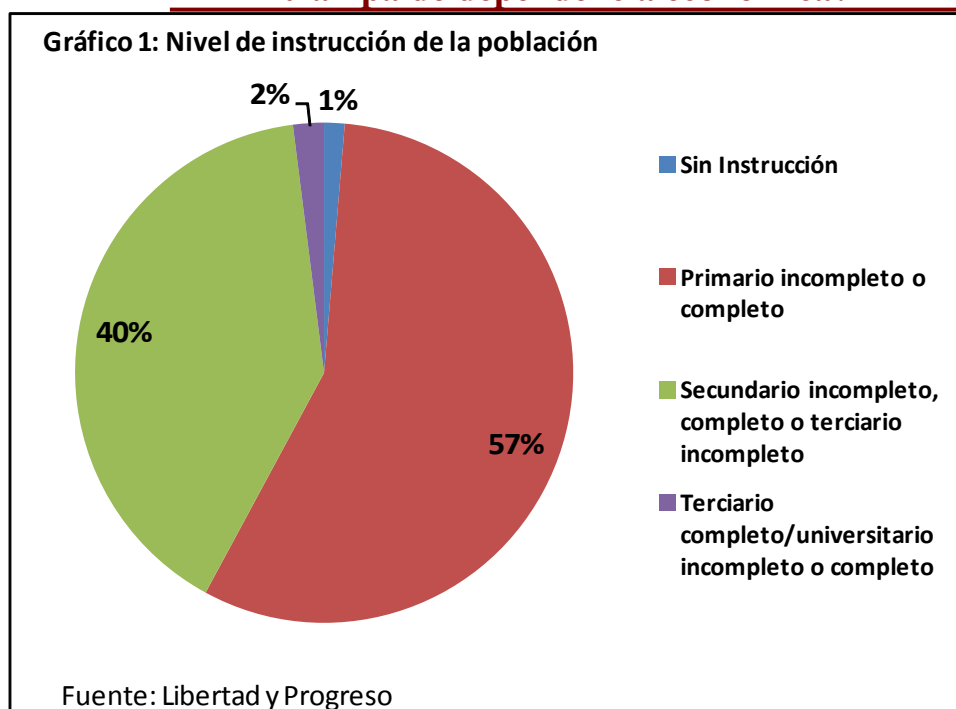
En cuanto a la composición familiar, podemos ver que en promedio las familias tienen 2,92 hijos. Acá vemos una diferencia, ya que entre los que reciben planes el promedio de hijos menores a 24 años es de 3,2, mientras en que los que no reciben planes el promedio es de 2,5. Con este resultado no podemos ver cuál es la correlación, ya que como los planes son otorgados a los que tienen hijos es lógico que los que reciben planes tienen más hijos que los que no. La cantidad de hijos por familia es mayor al promedio del país, que según el Censo 2010 es de 2 hijos.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?



Como podemos observar en el gráfico 2, en estos barrios solamente un 29,8% tiene empleo con aportes. Esto no excluye que estos cobren parte en negro o que tengan otro empleo informal. Así que la informalidad puede ser incluso mayor. Si lo abrimos, **entre los que no reciben planes sociales, el 64,7% de los que tienen empleo, hacen aportes, mientras que entre los que reciben planes sociales solamente el 15,4%**. Ahora, dentro de los que trabajan en La Cava el nivel de los que pagan aportes es de 48,7%, mientras que en 22 de enero, es solamente de 30,5%.

Un dato llamativo es el alto nivel de personas que no trabaja y no busca empleo, siendo el 55% de los desempleados que no buscan empleo. Del 25% que declara no tener empleo, un 37% no tiene un trabajo estable de 6 o más horas por día hace por lo menos 2 años.

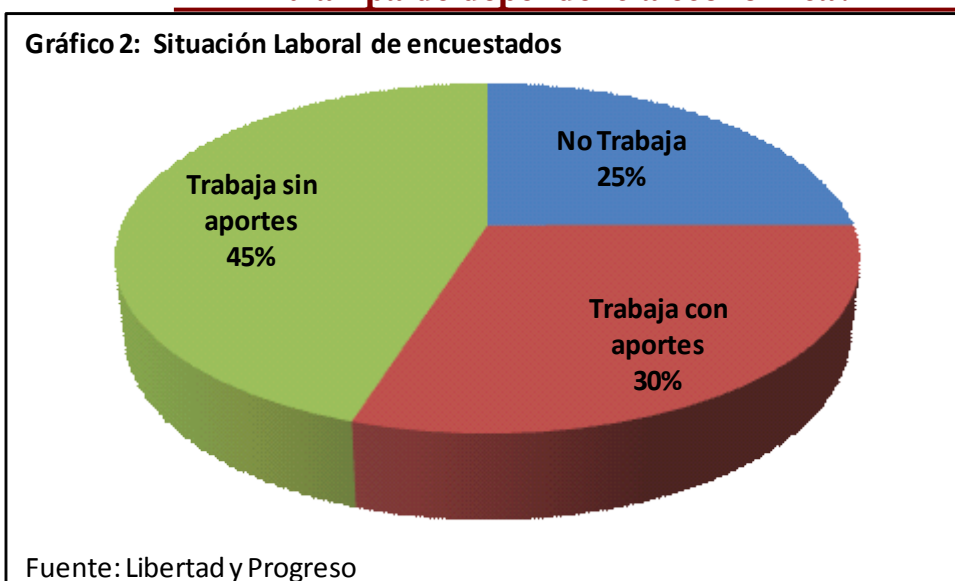
Entre los que no tienen empleo y no reciben planes sociales, un 51% no busca trabajo. Entre lo que si reciben planes sociales, ese número aumenta a 56%. Pero es más notorio entre los beneficiarios del programa "ellas hacen", ahí el 70% no busca empleo. En este caso particular, si consiguen trabajo en blanco, pierden el programa.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

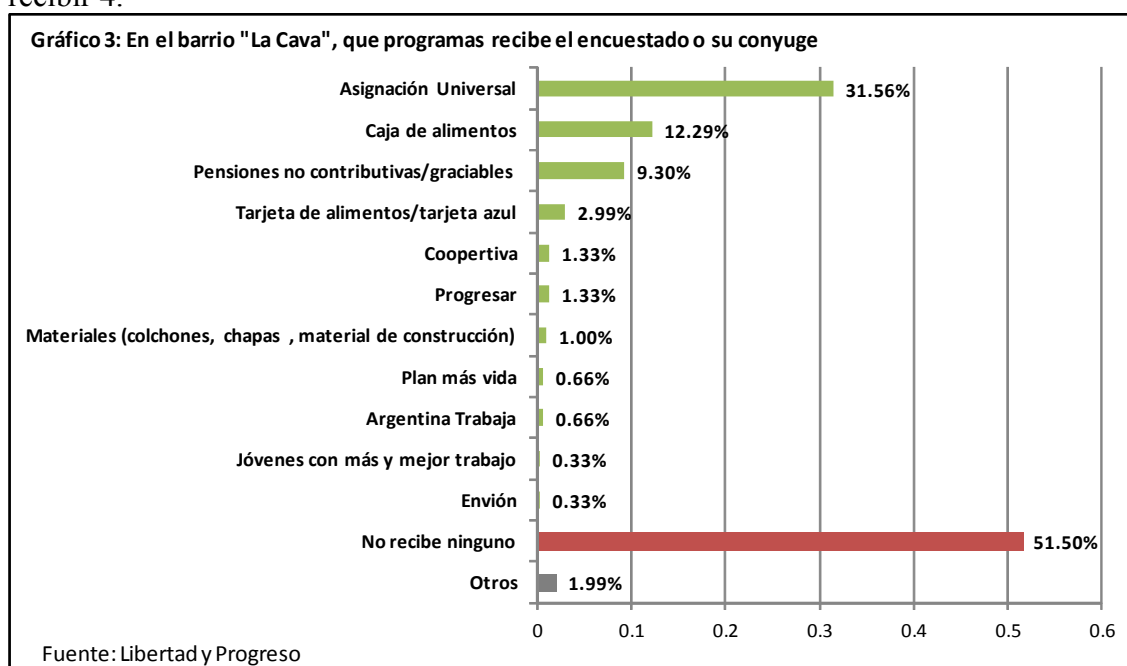
Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?



Planes Sociales

Las encuestas nos muestran que el 57,5% de la población encuestada recibe programas sociales. Es para destacar que entre la gente que tiene empleo ese número cae a 50,7%, mientras que en entre la gente sin empleo es del 73,2%. Esto nos muestra que hay gente con empleo que recibe programas sociales, mientras que hay gente sin empleo que no recibe ni un plan. Es para destacar que mientras hay mucha gente que no recibe planes, hay personas que admiten recibir hasta 4 planes distintos. Dentro de los que reciben planes, el 66,4% dice recibir 1 plan, el 25,7% 2, el 7,4% recibe 3 y menos de 1% dice recibir 4.



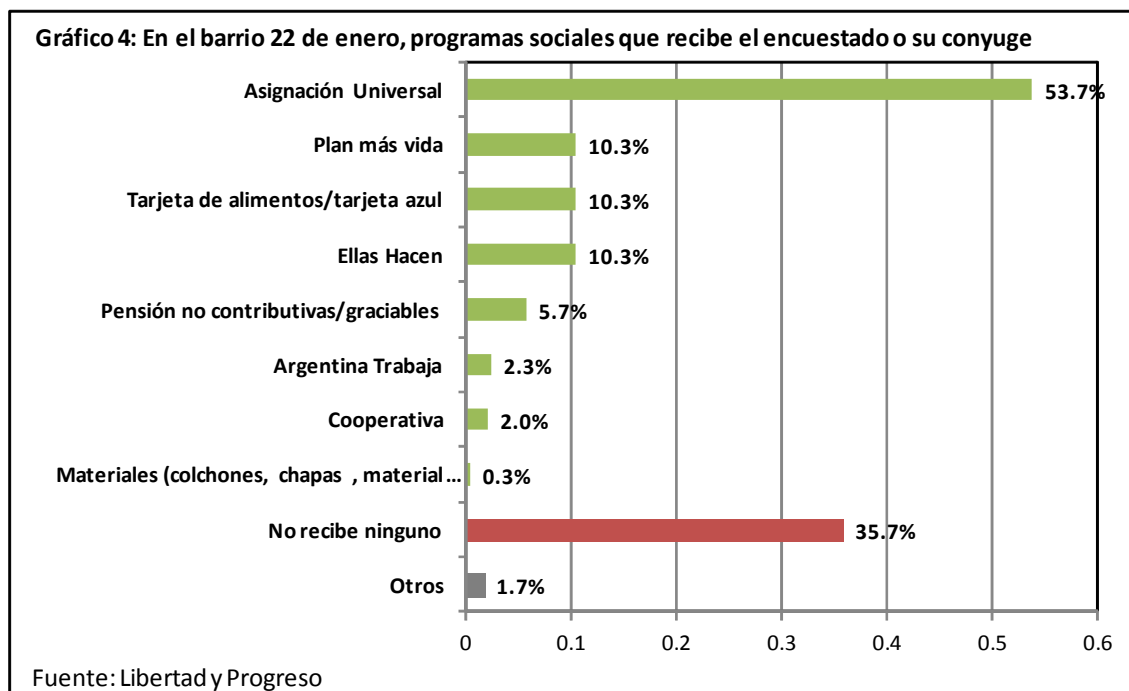
Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

En estos gráficos 4 y 5 se pueden observar los planes recibidos en cada barrio. Si comparamos los dos barrios, podemos ver que en la Cava, el 50% recibe un programa, mientras que en 22 de Enero el 65% recibe por lo menos un programa. En 22 de Enero, hay 195 personas que reciben 270 programas, es decir en promedio 1,4 por persona. En la Cava, el promedio es cercano a 1.



En general, podemos ver que el programa que más reciben por lejos, es la Asignación Universal por Hijo, con 50% en 22 de Enero y 31% en La Cava. Pero podemos ver que en todos los programas se reciben muchos más en el barrio situado en la Matanza, que el barrio situado en San Isidro. Es particularmente notorio el caso de los programas Ellas Hacen, que en 22 de Enero representa al 10,3% y en La Cava ni está presente. El caso inverso se da en las pensiones no contributivas, que representan un 9,3% en La Cava y solamente un 5,3% en 22 de enero.

Planes Sociales y Trabajo

Les preguntamos a los beneficiarios de planes sociales si estarían dispuestos a darse de baja del plan social si se consigue un empleo en blanco. Solo el 50% estaría muy dispuesto a darse de baja de un plan por un empleo formal. De los Jefes de hogar que están trabajando sin aportes y recibe planes sociales el 55,1% estaría muy dispuesto a dejar de recibir planes por un trabajo en blanco, mientras que de los que no tienen empleo solamente un 42% estaría muy dispuesto. En La Cava, el 43,8% estaría muy dispuesto, mientras que en el barrio 22 de enero el 56,5%.

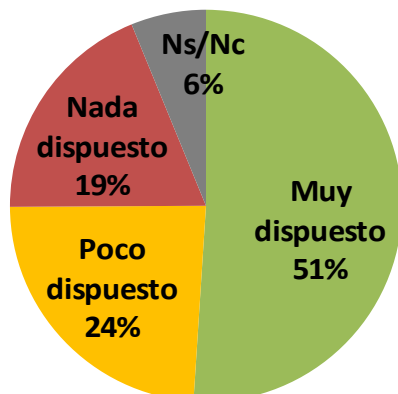
Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Gráfico 5: ¿Cuán Dispuesto estaría usted a darse de baja de un plan social a cambio en un empleo formal?



Fuente: Libertad y Progreso,

La otra pregunta que hicimos es si los planes sociales mejoraron su calidad de vida. Entre los que reciben un plan, el 57,5% dijo que sí. Esto cambia bastante por barrio, mientras que en el barrio la Cava, solo el 45% dijo que sí, en el barrio 22 de enero, fue el 70%. Del resto, prácticamente todos dicen que están igual que antes, y menos de 1% dijo que está peor. Estas respuestas son de esperarse, porque si los beneficiarios reciben ingresos, es lógico que perciban que mejora su calidad de vida respecto a no tenerlo.

No obstante eso, solamente el 20% considera que mejoró su posibilidad de conseguir empleo. Dentro de los que reciben el programa Argentina Trabaja y Ellas hacen, que apunta a capacitaciones, el resultado es mayor ya que pasa a ser 33%. Aunque es algo mejor, sigue siendo bajo, teniendo en cuenta que prácticamente el 70% de los beneficiarios de esos planes, que apuntan a mejorar las condiciones de conseguir trabajo, no creen que funcione.

En el cuadro 5, podemos observar las respuestas de la gente al preguntarles qué contraprestación tuvieron que realizar para recibir los programas. Es interesante que lo que más resaltan es el chequeo de salud a sus hijos y anotarlos en la escuela. Eso sucede, porque el plan más percibido es la AUH y estos son los requisitos. Es más, si abrimos la encuesta exclusivamente entre los beneficiarios de la AUH, el 77% responde que tiene que hacer chequeos de salud y un 69,5% anotar a sus hijos en la escuela. De los beneficiarios de Argentina Trabaja, el 44% dice que hace algún tipo de trabajo. De los beneficiarios de “Ellas hacen” el 6,5% dice participar de una organización política, lo cual es bajo. El 44% dice capacitarse y 48% terminar la escuela. Del total solo un 3,5% dice que para recibir un programa tienen que participar de una organización política..

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Cuadro 5: ¿Para recibir un plan usted o su conyuge tuvo que realizar alguna de las siguientes actividades?							
	TOTAL	LA CAVA	22 DE ENERO	RECIBE OTRO PLAN SOCIAL	RECIBE ASIGNACIÓN UNIVERSAL	JDH CON EMPLEO	JDH SIN EMPLEO
Realizar controles de salud regulares para los hijos	60.50%	51.40%	67.40%	7.20%	77.70%	62.60%	56.30%
Controlar la asistencia de los hijos a la escuela	53.70%	46.60%	59.10%	4.80%	69.50%	56.80%	47.30%
Trabajar a cambio de plan	12.70%	11.00%	14.00%	24.10%	9.00%	15.90%	6.30%
Terminar la escuela primaria o secundaria	10.60%	5.50%	14.50%	2.40%	13.30%	11.50%	8.90%
Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	9.10%	6.80%	10.90%	8.40%	9.40%	8.80%	9.80%
Buscar activamente trabajo	7.70%	5.50%	9.30%	6.00%	8.20%	9.70%	3.60%
Participar en alguna organización comunitaria(comedor,etc)	4.70%	3.40%	5.70%	7.20%	3.90%	2.60%	8.90%
Colaborar con alguna organizacion politica	3.50%	3.40%	3.60%	2.40%	3.90%	4.00%	2.70%
Ninguna	19.20%	29.50%	11.40%	57.80%	6.60%	12.30%	33.00%
Otras	1.20%	1.40%	1.00%	2.40%	0.80%	0.00%	3.60%
Ns/Nc	0.30%	0.70%	0.00%	0.00%	0.40%	0.40%	0.00%

Fuente: Libertad y Progreso.

Al mirar el cuadro 5, podemos ver que entre los Jefes de hogar que no trabajan, el 33% no le piden contraprestación a cambio del plan. Entre los beneficiarios de otros planes que no sea la Asignación Universal por Hijo, el 57,8% dice no tener que hacer alguna contraprestación.

Cuando se le pregunta a los encuestados si sabe si para recibir un plan tiene que hacer una contraprestación, el 18,6% dice que no y el 19,3% dice que no sabe o no contesta. O sea prácticamente el 40% de los encuestados no está al tanto de las condicionalidades.

Un dato interesante es que el 83,4% de los encuestados están de acuerdo con que los que reciben un plan deberían hacer algo a cambio, solo un 8,3% está en contra. Cuando les preguntamos qué características hay que tener para recibir un plan, las respuestas con mayor adhesión fueron más por la condición general de las personas: estar desocupado, tener hijos menores o ser pobre. Solo el 12% dice que para recibir un plan, hay que tener conexión política.

Ahora si le preguntamos cuales deberían ser los motivos para recibir un plan, los puntos que más destacan es ser indigente o estar desocupado. De todos los encuestados, solo el 6,8% responde que buscaría dar trabajo y no un plan. Es interesante ver, que entre los beneficiarios del plan Argentina Trabaja, un 33% considera que para recibir un plan la condición debería ser no tener un trabajo en blanco.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

En este caso también podemos ver las diferencias por barrio, mientras que en La Cava, la gente le da mayor prioridad a tener hijos menores o discapacitados (15,6% y 15,3%) en el barrio 22 de Enero, le da mayor importancia a ser pobre/indigente y estar desocupados (23% y 21,7%). Unos hacen énfasis a la condición de la familia y otros más a la situación económica laboral.



Si la pregunta es cerrada, o sea se leen opciones, el 71% dice que se debería trabajar a cambio de un plan y el 66% que los hijos asistan a la escuela. Como tercera opción aparece capacitarse.

Planes para salir de la pobreza

Al preguntarles a los beneficiarios si creen que los planes sociales solucionan la pobreza, solamente un 27% dijo que mucho, un 47,9% dicen que un poco y un 22,3% nada. Las respuestas cambian bastante entre los que reciben planes y los que no. Entre los que no son beneficiarios solamente un 17% considera que los planes resuelven mucho la pobreza, 45% considera que poco y 34% dicen que nada. En cambio entre los beneficiarios de planes el 35% creen que solucionan mucho, 49% poco y 13% nada. Si abrimos la respuesta entre los beneficiarios de distintos planes, los beneficiarios de los programas ellas hacen y de Argentina trabaja, un 45% creen que solucionan mucho. Si comparamos por barrio, mientras que en 22 de Enero 33,3% dicen que solucionan mucho, en la Cava solamente el 21%. En parte estas respuestas se deben a que en el barrio de La Matanza, hay más beneficiarios de programas. **Incluso entre los beneficiarios de los planes, es bajo el porcentaje de la gente que considera que los programas resuelven la pobreza.**

Planes Sociales y Desempleo

Contacto:

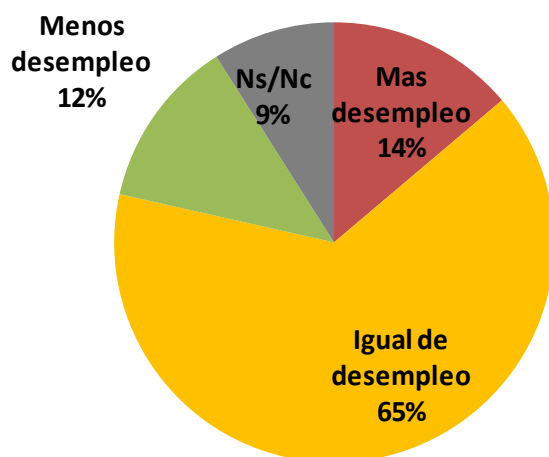
(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Cuando preguntamos si no existiesen los planes sociales, si habría más, menos o igual desempleo, estas son las respuestas: **el 65% cree que no afecta el empleo, 13,8% dice que sin planes habría más desempleo y el 12,5% dice que habría menos desempleo.** Si comparamos por barrio, mientras que en la Cava el 19,9% dice que habría más desempleo, en 22 de Enero es el 7,7%. Si analizamos las respuestas por los beneficiarios de planes y los que no, las respuestas son muy similares en los porcentajes. Sin embargo, es interesante analizar las respuestas de los programas “Ella Hacen” y “Argentina Trabaja”, que son dos de las transferencias condicionadas que estamos analizando. En el primero el 16% cree que si se sacan los programas habría menos desempleo y en el segundo 21%. **O sea los propios beneficiarios de los programas que buscan generar empleo, creen que si se sacan estos programas habría menos desempleo.**

Gráfico 7, ¿Usted cree que sin la existencia de los planes sociales habría más, menos o igual desempleo?



Fuente: Libertad y Progreso

Estos datos nos muestran que una gran mayoría considera que los planes sociales no impactan en el desempleo. De los que si consideran que afecta, es muy parejo entre los que creen que afectaría positivamente y negativamente. Por un lado, los planes sociales pueden generar un desincentivo a trabajar, pero por otro lado algunos consideran que sin planes habría más gente que necesita trabajar, aumentando el desempleo.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Cuadro 6:
¿Usted cree que sin la existencia de los planes sociales, habría más, menos o igual desempleo?

	TOTAL	LA CAVA	22 DE ENERO	NO RECIBE PS NI EL JDH NI SU CÓNYUGE	RECIBE PS EL JDH O SU CÓNYUGE	JDH CON EMPLEO	JDH SIN EMPLEO
Más desempleo	13.80%	19.90%	7.70%	14.10%	13.60%	11.80%	19.60%
Igual de desempleo	64.70%	63.80%	65.70%	65.60%	64.00%	67.20%	57.50%
Menos desempleo	12.50%	12.60%	12.30%	11.80%	13.00%	12.30%	13.10%
Ns/Nc	9.00%	3.70%	14.30%	8.40%	9.40%	8.70%	9.80%

Fuente: Libertad y Progreso.

Sin embargo, cuando le preguntamos a los encuestados que les daría más seguridad económica, un 84,4% considera que prefieren un trabajo estable que un plan social. La gente prefiere un trabajo en blanco y estable, pero considera que los planes sociales no ayudan para que lo consigan.

La eficacia de los planes sociales

Cuando analizamos la eficacia de los planes sociales, cruzamos varias preguntas. La gran mayoría considera que los ingresos de los planes no alcanzan para llegar a fin de mes. Es interesante que incluso entre los beneficiarios del programa Argentina Trabaja y Ellas hacen, que cobran los montos más altos (entre \$ 1250 y \$ 1750 por mes), los porcentajes son similares.

A pesar de que en algunas preguntas anteriores, los beneficiarios no ponían énfasis en que tenían que hacer campañas políticas o tener contactos para recibir un plan, **el 85% considera que los planes son utilizados políticamente**. Entre los beneficiarios del plan Argentina Trabaja, este porcentaje aumenta a 89%.

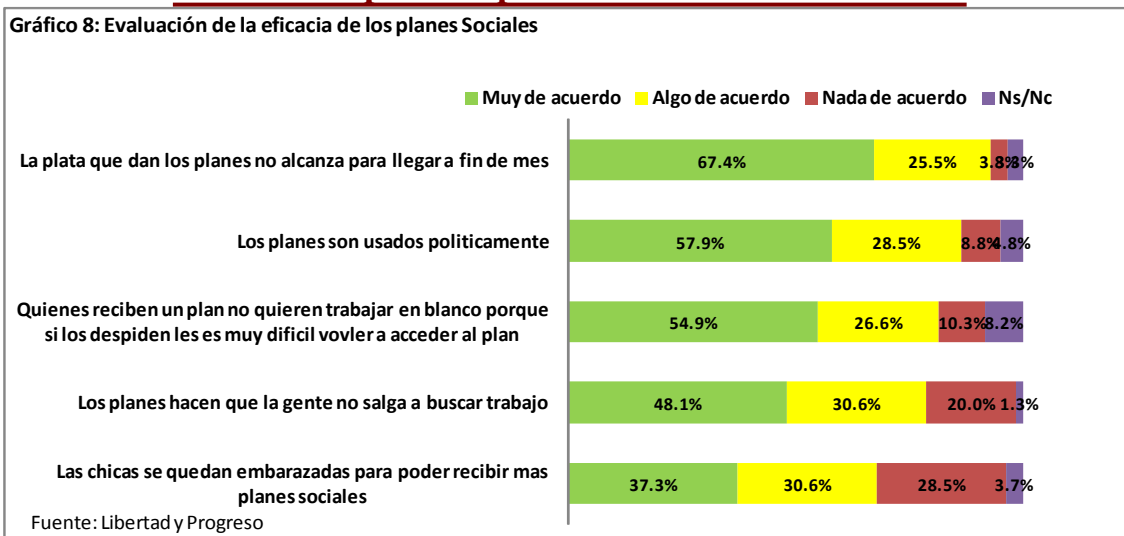
Al considerar la frase **“Quienes reciben un plan no quieren trabajar en blanco porque si los despiden les es muy difícil volver a acceder al plan”**, el 55% está muy de acuerdo y el 26,6% está algo de acuerdo. O sea más de un 81%. Si analizamos entre los que no reciben un plan, el 62% está muy de acuerdo y entre los que reciben un plan es 49%. Es interesante que al abrirlo por beneficiario de distintos programas, en todos los casos los resultados superan el 68% sumando muy de acuerdo o algo de acuerdo. Mostrando que los planes pueden ser una traba para buscar trabajo en blanco. Si esto lo cruzamos con la pregunta anterior, la mayoría sabe que estaría mejor con un trabajo estable. Entonces vemos la tensión.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?



El 78% de los encuestados considera que los planes hacen que la gente no busque trabajo. Esto también muestra porque hay tantos desempleados que no buscan trabajo. Los resultados de esta respuesta también varían bastante, mientras los que no reciben planes en un 55% están muy de acuerdo, los que si reciben, están en un 42% muy de acuerdo.

Como mencionamos un punto a analizar es si la AUH afecta los incentivos para quedar embarazadas. Aunque es difícil de medir todas las razones que afectan la determinación de quedar embarazados, o la falta de planificación, es sorprendente ver que entre los encuestados, el 37% considera estar muy de acuerdo con el concepto que las chicas se quedan embarazadas para cobrar un plan, y otro 30% está algo de acuerdo con eso, o sea que un 67% coinciden en parte con esto. En el barrio la Cava, el 46% está muy de acuerdo con esa afirmación, mientras que en “22 de Enero”, solo un 28%.

En el cuadro 6, podemos ver que en general, a mayor edad, hay una percepción más negativa acerca de la eficiencia de los planes sociales, tanto para resolver problemas, como de su influencia.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Cuadro 7: Evaluación del Impacto de los Planes Sociales							
	TOTAL	MUJER	VARÓN	DE 18 A 25 AÑOS	DE 26 A 35 AÑOS	DE 36 A 49 AÑOS	50 O MÁS AÑOS
La plata que dan los planes no alcanza para llegar a fin de mes	67.40%	65.90%	68.60%	47.70%	64.50%	71.60%	71.00%
Los planes son usados políticamente	57.90%	51.50%	63.10%	45.50%	53.00%	59.60%	65.90%
Quienes reciben un plan no quieren trabajar en blanco porque si los despiden les es muy difícil volver a acceder al plan	54.90%	51.50%	57.70%	43.20%	47.00%	60.10%	61.60%
Los planes hacen que la gente no salga a buscar trabajo	48.10%	42.60%	52.60%	38.60%	39.00%	50.90%	59.40%
Las chicas se quedan embarazadas para poder recibir más planes sociales	37.30%	35.90%	38.40%	36.40%	33.50%	35.80%	44.90%
La gente que tiene planes se siente como ciudadana de segunda	25.10%	22.20%	27.50%	20.50%	28.00%	26.60%	20.30%

Fuente: Libertad y Progreso.

¿Cuáles son las cosas que el Gobierno debería darle a las personas necesitadas?

Cuando profundizamos cuales son las soluciones que los gobiernos deberían darle a la gente necesitada, vemos que el 41% pone al trabajo como primera opción, (aunque si tomamos solo las 3 primeras respuestas, el 71% lo pone primero). Después vienen seguridad, educación y salud, todas muy cerca. Para destacar entre los que reciben el programa “ellas hacen”, el 84% consideran que la educación es fundamental. También podemos destacar que entre los que si reciben planes sociales, se valora relativamente más el asistencialismo, materiales de construcción y comida, que entre los que no reciben. Esto puede ser porque muchos reciben estos beneficios o porque son las personas más marginales y esa asistencia tiene mayor impacto en sus vidas.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

	TOTAL	LA CAVA	22 DE ENERO	NO RECIBE PS NI EL JDH NI SU CÓNYUGE	RECIBE PS EL JDH O SU CÓNYUGE	JDH CON EMPLEO	JDH SIN EMPLEO
Trabajo	71.00%	76.70%	65.30%	77.10%	66.40%	71.00%	71.20%
Educación	59.70%	53.20%	66.30%	61.50%	58.40%	60.30%	58.20%
Seguridad	51.40%	50.50%	52.30%	53.80%	49.60%	53.10%	46.40%
Salud	50.10%	46.20%	54.00%	48.10%	51.60%	50.00%	50.30%
Comida	18.00%	17.30%	18.70%	13.00%	21.80%	15.60%	24.80%
Materiales de construcción	17.60%	26.60%	8.70%	18.70%	16.80%	18.10%	16.30%
Dinero	10.30%	11.30%	9.30%	6.10%	13.60%	8.00%	17.00%
Urbanizar	9.70%	12.60%	6.70%	12.20%	7.70%	10.50%	7.20%

Fuente: Libertad y Progreso, en base a encuesta realizada por Pensamiento Lateral.

Autoestima:

Uno de los datos más positivos, es que el 93% de los consultados, al preguntarles si se considera feliz, responden que sí. Las respuestas varían muy poco por su condición. Entre los que no tienen empleo a 89,5% y entre los que si trabajan sube a 94,5%; mientras que entre los que reciben planes sociales sube un poco a 94%. **Esto muestra que los beneficiarios de estos programas sienten un mayor impacto en su autoestima de los que piensa el resto de los ciudadanos de su barrio.**

Al preguntarle a la gente si se considera pobre. Las respuestas son mitad y mitad. El 48,9% se considera pobre, mientras que el 49,4% no se considera pobre. Las respuestas varían según la condición de empleo o si reciben o no planes. Entre los que tienen empleo 54% no se considera pobre, mientras entre los que no tienen empleo, el 66% si se consideran pobres. Entre los que no recién planes, el 60% no se considera pobre, mientras los que si reciben, 56,6% si se considera pobre.

Conclusiones

En base a las encuestas realizadas, los focus, el análisis de otros papers y de los datos macro podemos llegar a las siguientes conclusiones.

- 1) Las transferencias condicionadas en Argentina no se diferencian demasiado de los planes asistenciales tradicionales en su implementación, ya que no se hacen cumplir las condicionalidades. No se pueden ver todavía cambios en los incentivos para generar un impacto a futuro.
- 2) No ha logrado mejorar la **educación**. Siguen mal los resultados PISA, no ha aumentado la matrícula y no hay personas que dejan de recibir los planes por no ir a la escuela. Solo se registra si se inscriben una vez por año.
- 3) Solamente con estas condicionalidades no alcanza para mejorar las oportunidades de los niños en barrios marginados; mientras no se articule para

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

- mejorar la calidad educativa o mejoras en infraestructura de las escuelas. No se controlan a los establecimientos, para ver si los niños efectivamente asisten o no.
- 4) No se puede ver mejoras en la **salud**, tampoco se sabe de casos de gente que deja de cobrar los planes por no estar vacunado.
 - 5) Aunque no lo podemos corroborar con estadísticas por beneficiarios, un 67% de las personas que viven en los barrios de emergencias consideran que chicas se quedan embarazadas para cobrar un plan. En promedio las familias con hijos cobran más planes que las que no tienen.
 - 6) **Los planes no han logrado crear empleo genuino.** El 71% considera que lo mejor que puede hacer el gobierno por la gente necesitada es darle trabajo. Solamente un 20% de los beneficiarios ven que mejoren sus posibilidades de conseguir empleo. El 65% considera que no afectó el desempleo, solamente un 13% considera que sin planes habría menos desempleo. El 51% de los desempleados no busca trabajo.
 - 7) **No incentiva el trabajo en blanco.** Mucha gente tiene miedo de dejar el plan por un trabajo en blanco, generando dependencia de los ingresos del estado. Mientras que un 75% de los encuestados estaría dispuesto a dejar los planes por un empleo estable, el 78% de los encuestados considera que los planes hacen que la gente no busque trabajo en blanco. El 55% está muy de acuerdo con la afirmación “Quienes reciben un plan no quieren trabajar en blanco porque si los despiden les es muy difícil volver a acceder al plan” y el 26,6% está algo de acuerdo, o sea más de un 81%. De los que reciben planes, el 84% no trabaja en blanco y de los que no reciben planes el 64% si trabaja en blanco.
 - 8) El plan Argentina Trabaja, que busca generar empleo o capacidades, no viene acompañado con capacitaciones ni facilidades para incentivar a emprendedores o a cuenta propistas.
 - 9) **No han impactado en la pobreza.** Aunque el 60% de los beneficiarios de planes considera que mejoró su calidad de vida, los beneficiarios no ven que los planes sociales sean efectivos para reducir la pobreza, solamente el 27% considera que sí. La pobreza no ha bajado a pesar de las transferencias condicionadas. Si pueden ayudar a aliviar la pobreza, aunque no genera la esperanza de salir de la pobreza.
 - 10) **En 5 años, no se ha logrado reducir la cantidad de beneficiarios**, a pesar de que hubo crecimiento económico, por lo tanto no ha logrado que la gente deje de necesitarlos.
 - 11) **Los planes siguen siendo utilizados políticamente.** Tanto por el resultado de las encuestas, como de los focus group se percibe que hay clientelismo político. En los barrios oficialistas hay muchos más planes que en los que no lo son.
 - 12) Del plan Progresar, todavía es muy nuevo, pero vemos que va en el mismo sentido, debido a su implementación. Apunta a generar más ingreso para un sector y no a mejorar incentivos.
 - 13) Los programas dirigidos por la ANSeS, en especial el AUH y el PROGRESAR, son más universales y tienen menos intermediarios que los otros planes, por lo tanto es más complicado de utilizarlos clientelariamente. A pesar de eso, los beneficiarios siguen percibiendo que pueden ser utilizados políticamente.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

- 14) En Argentina hay una maraña de planes, a nivel nacional, provincial y municipal, sin base única de beneficiarios, sin estadísticas claras, sin indicadores, ni control o evaluación. En ese sentido, no podemos analizar las transferencias condicionadas, sin modificar y corregir el sistema integral.
- 15) Mientras hay familias que dicen recibir 4 planes, hay otras en condiciones similares que no reciben. Las personas de los barrios humildes, que no reciben planes, tienen una percepción negativa de los planes sociales. **La gente de mayor edad es más crítica que los más jóvenes.**

Propuestas para mejorar las Transferencias Condicionadas:

- 1) Armar un organismo independiente, dirigido por académicos y controlado por la oposición política y organismos independientes, para medir, evaluar todos los planes sociales y analizar su impacto. Debe evaluarse cada plan en particular para ver si es eficiente y si logra sus objetivos. También es necesario introducir un mecanismo de corrección de errores, desde el costo burocrático de cada plan, la eficiencia en la entrega, el impacto en las personas y si se logra el objetivo buscado. Todos los planes y sus beneficiarios deben estar publicados en internet.
- 2) Reducir la gran cantidad de programas sociales a 5 o 6, de los 60 que hay actualmente. Además articular con las Provincias y los Municipios.
- 3) No dejar que los planes nacionales sean distribuidos por Intendentes o por agrupaciones políticas.
- 4) Buscar programas que apunten a no perdurar en el tiempo, con incentivos a dejarlos, al ir bajando gradualmente y acompañados con capacitación.
- 5) Programas apuntados a trabajo en blanco, con descuentos impositivos para empresas que contraten a los beneficiarios.
- 6) En cuanto a educación, que los programas tengan un seguimiento a lo largo del año y que no solo se revise los anotados una vez por año. Controlar a los directores y maestros para que no anoten a niños que no asistan a la escuela. Esto debe venir acompañado con mejoras integrales en el sistema educativo, evaluaciones de alumnos y docentes, invertir en escuelas de excelencia en los barrios marginales. Desde Libertad y Progreso fomentamos el sistema de vouchers educativos.
- 7) En la salud, no solo pedir vacunación, sino invertir en salas y hospitales de calidad en los barrios más marginales. Según el trabajo del PNUD, Argentina gasta el 10,2% del PIB en Salud, pero de esos 5% es privado (o pre paga), Obras sociales 2% y Estatal 2,2%³⁷.

Los problemas no se solucionan al subsidiarlos. **Si el objetivo de las transferencias monetarias, así como toda la política social, es reducir la pobreza, consideramos que se debe reorientar el enfoque.** Hay que ver como logramos que cada vez más personas puedan desarrollar su capacidad y así aprovechar sus dones y talentos para

³⁷ Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el Siglo XXI. PNUD.

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

generar valor y riqueza para ellos y su comunidad y dejar de depender del Estado. En ese sentido proponemos:

Propuestas para reducir la pobreza:

Concentrarse en los más necesitados: Apoyar los programas integrales de Eliminación de la Desnutrición Infantil (como el de la Fundación CONIN).

1) Preservar el cerebro dentro del primer año de vida. 2) Educar ese cerebro con cariño
3) Cloacas. 4) Agua corriente fría y caliente. 5) Luz eléctrica.

Acceso a los mercados formales: Mejorar las instituciones, en especial para los más pobres. Que sea más fácil abrir un negocio, menos burocracia, menos permisos, menos impuestos para un negocio chico o que recién arranca. Formalizar los derechos de propiedad.

Incentivar el empleo: Reducir impuestos al trabajo, cargas sociales y aporte jubilatorios obligatorios, especialmente para primeros empleos. Habilitar pasantías.

Eliminar la inflación: Tener una moneda sana es decir que el gobierno no se pueda financiar con emisión. El ahorro es la base para el progreso.

Incentivar la inversión. Esto se logra mejorando la calidad institucional del país, respetar la Constitución Nacional, la propiedad privada, reglas de juego claras, reducir la burocracia y los impuestos.

Educación y formación: Desde Libertad y Progreso incentivamos el sistema de financiamiento de la demanda, para que los padres recuperen la libertad de elegir la mejor escuela para sus hijos, diversificando la oferta y mejorando las opciones.

Micro créditos: Programas que fomenten las instituciones de micro-crédito, que no solo presten dinero sino que acompañen emprendimientos y den capacitación. Proyectos gestionados desde el tercer sector y no por agentes políticos.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (2014) *El Estado en Acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p.71-107

Alatas, V.; et al. (2014) *Self-targeting: evidence from a field experiment in Indonesia*. Poverty Action Lab.

Ávila, Pedro. (2012) *On the Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs*. Universidad de Columbia, p. 8/11-16

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Ávila, M.P. (2013) *El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar*. Universidad Estadual de Santa Cruz (UESC).

Barham, T.; Macours, K.; Maluccio, J.A. (2013) *More Schooling and More Learning? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-432.

Benegas Lynch, A. y Krause, M (1998): “*En defensa de los más necesitados*” Editorial Atlantida

Bergesio, L.; Golovanevsky, L.; Ramirez, A. (2010) *La Asignación Universal por Hijo y su Impacto Potencial sobre la Pobreza y la Informalidad en Jujuy*. UNJU

Camacho, A.; Conover, E. (2011) *Manipulation of Social Program Eligibility*. American Economic Journal: Economic Policy 3.

Castiñeira, B.R.; Nunes, L.C; Rungo, P. (2009) *Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de Salud: EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA DE BRASIL*. Escuela Galega de Administración Sanitaria (FEGAS), Universidad de A Coruña.

Cecchini, Simone; Madariaga, Aldo (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. [en Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

CEPP (2012) “*Informe de resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH)*.” 2012 Observatorio de la Educación Básica en Argentina: “

Dinatale, Martin; Gallo, Alejandra (2013) *Pobreza y Negocios*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, p. 115-133

Finan, F.; et al. (2005) *Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?* University of California at Berkley y The World Bank.

Gagliani, S. (2006) *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, p. 5.

Gasparini, L.; Garganta, S. (2012) *El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina*. CEDLAS.

Hench, P.; Valdivieso, E. (2011) *El Costo en Incentivos de los Programas Sociales*. Santiago de Chile: ediciones Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social N ° 135

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Hilding Ohlsson, Marcos (2014) *Las Fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza: Un Análisis de los Planes Sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires 2013/2014*. Libertad y Progreso

Hilding Ohlsson, M; Jorgensen A. y Etchebarne A. (2013) *La Trampa de la dependencia Económica: un estudio sobre los planes sociales en Argentina y la provincia de Buenos Aires*. Libertad y Progreso.

Ganimian, J (2013): “No logramos mejorar, informe sobre el desempeño de la Argentina en el Programa para Evaluación de Alumnos (PISA) 2012” Proyecto Educar 2050

Krause, Martin, y Hilding Ohlsson, Marcos (2009): “*La Provisión de bienes públicos en ausencia del Estado*”. ESEADE.

Lavin I., Joaquín; et al. (2013): *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: ediciones Libertad y Desarrollo.

Madero Jirado, M. (2010) *Casas Políticas y Redes Clientelares en Cartagena* Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Economía.

Manacorda, M.; et al. (2010) *Government Transfers and Political Support*

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2010) *Precariedad Laboral, Volatilidad de Ingresos y Cobertura del Programa Bolsa Familia*.

Ozanira, M. (2008) *THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AND THE REDUCTION OF POVERTY AND INEQUALITY IN BRAZIL*

Paz, J.A. (2010) *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación, práctica e impactos sobre la región*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO

Reinecke, Gerhard; Weller, Jürgen (2014) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Los programas de transferencias condicionadas y el mercado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, p. 14.

Repetto, Fabián; Langou, Gala Díaz (2010) *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación* [en línea]. CIPPEC.

Zarazaga, Rodrigo; Ronconi, Lucas (2013) *The Tragedy of Clientelism: Opting Children Out* [en línea]. CIAS.

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org

Libertad / y Progreso

Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina: ¿Otra trampa de dependencia económica?

Zarazaga, Rodrigo (2011) *Vote Buying and Asymmetric Information*. Documento presentado en APSA Conference de Seattle

Zarazaga, Rodrigo (2014), *Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja"* CIAS

Webs:

www.progresar.anses.gob.ar

www.indec.gob.ar

<http://www.anses.gob.ar/>

<http://www.msal.gov.ar/>

<http://portal.educacion.gov.ar/>

<http://www.povertyactionlab.org/es>

Artículos:

Argentina Biblioteca Virtual en Salud (2004-2012) *Anuario de Estadísticas Vitales*. Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

Argentina en Noticias (02/04/2012) *Salud pública en la Argentina: La ampliación del calendario de vacunación*.

Datos Macro (2012) *La natalidad se reduce en Argentina en 2012*.

Indec (2011) *Alumnos de educación común por nivel de enseñanza y sector, según provincia. Años 2009-2011*. Sistema educativo

La Voz (21/02/2011) *"La AUH no retiene chicos en la escuela"*

Ministerio de Educación. *Cinco Universidades Nacionales analizarán el impacto de la Asignación Universal por Hijo en el sistema educativo*.

Ministerio de Salud. *Calendario Nacional de Vacunación*.

Observatorio de la Educación Básica Argentina (2011) *Informe de resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo*.

The Guardian (05/09/2011) *In Argentina, child allowance restores families' ties with schools*

Contacto:

(54+11)- 5236-4370/ marcos.ho@convocacion.org.ar
www.libertadyprogreso.org