

Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades.

Arevalo, Carla.

Cita:

Arevalo, Carla (2018). *Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/carla.arevalo/28>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pw3H/nUf>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Asignación Universal por Hijo

Una contribución
al debate sobre
el rol de las
condicionalidades



unicef  | para cada niño

Asignación Universal por Hijo

Una contribución al debate sobre el rol
de las condicionalidades

UNICEF Argentina

unicef  | para cada niño

Dirección Editorial:

Sebastián Waisgrais - Especialista en inclusión social y monitoreo

Coordinación y revisión de contenidos:

Carolina Aulicino

Javier Curcio

María Fernanda Paredes

Elaboración del documento:

Carla Arévalo

Diseño:

Valeria Goldsztein

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Edición, octubre de 2018.

“Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades”

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar



Índice

Introducción.....	5
Programas de transferencias monetarias: Condicionadas o No condicionadas	7
Diferencias en los efectos producidos por los PTC y los PTnoC.....	14
Experiencias de Ingreso Universal y Transferencias no condicionadas	20
Caso Argentino: Asignación Universal por Hijo para Protección Social	24
Reflexiones finales y Recomendaciones	27
Bibliografía	31





Introducción

La Agenda 2030, establecida por Naciones Unidas, orienta las acciones que los Estados miembros deben adoptar para lograr con éxito 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a más tardar hasta el año 2030. El progreso en la implementación de este plan de desarrollo global ha sido notable, aunque insuficiente. Es necesario acelerar las acciones para cumplir con los objetivos y metas en el plazo previsto (NU, 2018a). Los ODS, en especial el ODS 1 (“poner fin a la pobreza”), sólo podrán cumplirse asegurando que el progreso será más rápido y más inclusivo (NU, 2018a).

En general, hubo importantes avances en términos económicos y sociales en las últimas décadas, no obstante, todavía persisten niveles inaceptables de pobreza e indigencia. Frente a este escenario, la protección social se impone como una herramienta clave de política para promover mejoras en la calidad de vida de las personas. Se ha verificado su efectividad para reducir la pobreza y la desigualdad, impulsar el crecimiento económico inclusivo, proteger a personas y familias en tiempos de crisis y ayudar a mejorar la salud y la educación de las niñas y niños. Junto con el acceso a servicios de calidad, el acceso universal a la protección social ha demostrado ser necesario para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover la inclusión (Naciones Unidas, 2018).

Si bien las medidas de protección difieren de un país a otro, se ha definido un piso o nivel básico de protección social pensado para asegurar que todos los que lo necesiten, ya sean niñas, niños, personas en edad de trabajar o personas mayores, tengan acceso a la atención básica de la salud y la seguridad de los ingresos durante todo el ciclo de vida (OIT, 2012). En particular, los esquemas de apoyo a la niñez son especialmente importantes porque los niños y niñas las familias con niños y niñas tienen mayores riesgos de vivir en situación de pobreza que otros grupos (Paz, 2017). Además, las familias que viven en pobreza carecen de los medios para proteger a sus hijos e hijas o contrarrestar el impacto de los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan, y los niños y niñas que caen en la pobreza tienen mayor probabilidad de experimentar la pobreza y sus consecuencias a lo largo de sus vidas.

Los esquemas de beneficios para niñas y niños más típicos alrededor del mundo son los programas de transferencias en efectivo. Estos programas pueden ser de dos tipos de acuerdo al diseño establecido: Programas de Transferencias Condicionadas o con Corresponsabilidad (PTC) y Programas de Transferencias no Condicionadas (PTnoC). En general, las transferencias de dinero condicionadas son los pagos realizados a los hogares sujetos al cumplimiento de condicionalidades predefinidas, como enviar niñas y niños a la escuela o asistir a chequeos de salud. Por otro lado, las transferencias de dinero No Condicionadas no imponen explícitamente el cumplimiento de requerimientos para acceder a la transferencia. Sin embargo, la distinción entre los dos puede no ser tan clara en la práctica dependiendo de los mecanismos y la formalidad de las condiciones (Pellerano y Barca, 2014).

En América Latina la mayoría de los programas en su inicio fueron diseñados con condicionalidades con el propósito de generar incentivos que incrementaran la matrícula educativa y la visita periódica a centros de salud. Con el tiempo, estos han ido evolucionando gracias al proceso continuo de evaluaciones que aportaron información útil para adaptar el diseño de los programas a las necesidades cambiantes de la población y de los contextos locales.

En la Argentina se implementó en el año 2009 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), un PTC destinados a niñas, niños y adolescentes (NNyA) menores de 18 años en situación de pobreza o vulnerabilidad. El programa incorpora condicionalidades en salud y educación a los fines de extender los impactos a largo plazo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, se han detectado problemas en la cobertura del programa.

Actualmente, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con el apoyo de diferentes organismos y gobiernos provinciales, trabaja activamente para incorporar al programa alrededor de 1,6 millones de niñas y niños elegibles que podrían recibir la transferencia pero que por diferentes motivos han quedado excluidos. Por otra parte, y en vistas de los altos niveles de pobreza persistentes en el país, es pertinente analizar la suficiencia del nivel de los beneficios otorgados por la AUH y su efectividad como herramienta para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Con el objeto de avanzar hacia el cumplimiento del ODS 1 *poner fin a la pobreza*, en la presente nota se hace una breve revisión de la literatura clave sobre la temática y se estudian experiencias en países que implementan Programas de Transferencias dirigidas a entender los efectos de las condicionalidades y explorar sus ventajas y desventajas. Se espera que este trabajo aporte al funcionamiento y mejora del PTC vigente en la Argentina entendiendo que el continuo cambio de la sociedad hace necesario adecuar los esquemas de protección social y las estrategias de reducción de la pobreza a los fines de mejorar su cobertura e impacto.

Programas de transferencias monetarias: Condicionadas o No condicionadas

Existe una amplia variedad de programas de transferencias monetarias, tradicionalmente llamadas en efectivo, de acuerdo a sus arreglos de diseño o su esquema de implementación. Estos pueden desagregarse en dos tipos según se impongan, o no, condicionalidades a cambio de los pagos realizados a los destinatarios. En general, las transferencias monetarias condicionadas (PTC) son los pagos realizados a los hogares sujetos al cumplimiento de requisitos preestablecidos, como enviar NNyA a la escuela o asistir a controles de salud. Algunos textos mencionan a estas condicionalidades como corresponsabilidades, ya que implican un rol activo por parte de los destinatarios. A más de una década de la puesta en marcha de PTC con coberturas ya sea universales o focalizadas, dirigidas a la población con NNyA en situación de pobreza y a la luz de diferentes resultados respecto de su efectividad, los cuales han sido extensamente estudiados, se han planteado y discutido nuevos enfoques encaminados a adaptar su diseño y prestaciones originales. Estos planteamientos se relacionan con la flexibilización en el cumplimiento de corresponsabilidades o la eliminación de las exigencias a los destinatarios de los PTC.

Ante este panorama, se vuelve pertinente analizar los argumentos sobre la viabilidad de realizar estos cambios o explorar la evidencia contraria a esta alternativa. En este apartado, se presentan, en primer lugar, argumentos que defienden la imposición de condicionalidades y, luego, un segundo conjunto de argumentos a favor de las transferencias puras, sin exigencias.

Argumentos sobre los esquemas de transferencias condicionadas

En ocasiones puede ocurrir que madres, padres o tutores piensen en su propio beneficio, por encima del de sus hijas e hijos. Esta dinámica, conocida como *altruismo incompleto*, puede surgir en un contexto de conflictos de intereses intra-hogar en el que los padres deciden sobre la educación de las hijas e hijos, pero sus objetivos no están perfectamente alineados con los objetivos de los NNyA, o con los objetivos que la sociedad pretende para los NNyA. En la medida en que el valor otorgado por la sociedad a que cada NNyA esté escolarizado sea mayor que el valor individual de la escolarización, la condicionalidad generará los incentivos para lograr el consumo adicional de educación necesario para expandir el bienestar social (Banco Mundial, 2009).

El *altruismo incompleto* se materializa, por ejemplo, en la brecha de escolaridad entre niñas y niños en algunos países, como los del sur asiático. Pues, pese a que la tasa de retorno a la educación de las niñas es igual, o incluso mayor, que la de los niños, el nivel de inversión en la escolaridad de las niñas es sub óptima e ineficiente desde esta mirada. Posiblemente, porque es más probable que los varones cuiden a sus padres en el futuro ya que las mujeres se mudan a las casas de sus maridos tras el matrimonio (Banco Mundial, 2009).

De la misma manera, la *falta de información* o conocimiento por parte de madres y padres deriva en decisiones privadas imperfectas. Por ejemplo, los menores niveles de inversión en educación podrían tener origen en la falta de información sobre sus verdaderos retornos. Por ejemplo, por falta de conocimiento relativo a los efectos de la educación sobre la salud, sobre las habilidades, sobre la higiene, como puede ocurrir en hogares con madres y padres de bajo nivel educativo. El desconocimiento de los efectos positivos y propagadores de la inmunización también podría derivar en una menor inversión (Banco Mundial, 2009).

Existe cierta evidencia de que cuando las mujeres tienen mayor control sobre los recursos del hogar, el gasto se destina principalmente a los alimentos y a la salud y educación de las hijas e hijos. En un contexto de conflicto de intereses intra-hogar y desigualdad en la distribución de recursos y poder de negociación entre varones y mujeres, la condicionalidad podría mejorar su posición dentro del grupo familiar y reforzar su inclinación por invertir en los NNyA (Banco Mundial, 2009; Escobar y González de la Rocha, 2008).

Por otro lado, en una sociedad con baja adhesión a los mecanismos redistributivos, la condicionalidad opera como un medio por el cual la transferencia se torna políticamente más aceptable. Las personas que no se benefician directamente de las transferencias pueden rechazar estas medidas ya sea porque solo se preocupan

por su propio bienestar, o porque solamente legitiman las transferencias a aquellas personas pobres que consideran *merecedoras* de éstas. De alguna manera, las condicionalidades revelan la intención de acrecentar el capital humano de los NNyA y esto hace que las transferencias sean socialmente más aceptables que si fueran simplemente un respaldo económico para los padres (Banco Mundial, 2009).

La necesidad de los gobernantes por mostrar resultados a su favor también puede derivar en la implementación de condicionalidades. En la medida en que las políticas implementadas hayan sido exitosas, los indicadores de educación y salud tendrán una reacción positiva y más evidente que la lenta reducción de la pobreza (De Brauw y Hoddinott, 2008).

Argumentos sobre los esquemas de transferencias no condicionadas.

Desde una perspectiva de derechos, la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 26 y 27)² establecen que todos los NNyA tienen derecho a beneficiarse de la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Condicionar ese derecho al cumplimiento de determinadas acciones, en particular cuando esto solamente se exige a determinado grupo de la población, genera tensiones desde un enfoque de derechos. Un enfoque de derechos se traduce tanto en estándares jurídicos (obligación de los Estados de garantizar el contenido mínimo de los derechos, de no aplicar políticas regresivas, de garantizar la participación ciudadana) como en principios, entre ellos los de igualdad, no discriminación y universalidad (Abramovich y Pautassi, 2009). Incorporar realmente el enfoque de derechos en las políticas públicas implica que se respeten y cumplan los compromisos jurídicos y principios asumidos por cada Estado.

La condicionalidad puede disminuir la capacidad de los hogares a elegir las inversiones más adecuadas mientras que se supone que no son capaces de hacer inversiones prudentes. Las condicionalidades también suponen que el comportamiento individual o del hogar es un obstáculo clave; pero es posible que los obstáculos sean barreras económicas o sociales más amplias (p.ej. discriminación en el acceso a servicios) que requieren otros tipos de programas. Se considera que los beneficios de una mayor educación son transparentes para los padres, sin embargo, éstos podrían privilegiar la supervivencia de la familia. Esto es, sacar a los niños de la escuela porque el costo alternativo de no hacerlo es no satisfacer las necesidades básicas de la familia (Villatoro, 2007).

2 La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 22) otorga el mismo derecho a toda persona, como miembro de la sociedad.

En este sentido, para algunas familias cumplir con las condicionalidades puede ser muy difícil. Enviar a los NNyA a la escuela implica incurrir en desembolsos, se precisan uniformes, útiles, traslados (en ocasiones de largas distancias) y otras necesidades que pueden hacer que el costo de la escuela sea prohibitivo para los hogares pobres (Baird *et al.*, 2013). Si esas familias son de las más pobres, las condicionalidades irán en contra del espíritu de este tipo de programas anti-pobreza porque el incumplimiento las excluiría. Algunos programas de transferencias, como Prospera, han detectado estas necesidades puntuales, por lo que otorgan apoyo monetario extra al inicio del ciclo lectivo para la adquisición de útiles escolares, y eventualmente también para la reposición³. Otros programas complementarios mitigan estos costos, por ejemplo, los subsidios de transporte público para estudiantes, entrega de *kits* escolares, entre otros (De Brauw y Hoddinott, 2009).

El cumplimiento depende en gran medida de contar con sistemas de salud, educación e infraestructura de transportes adecuada. En América Latina, la población urbana, en general, tiene acceso (aunque con importantes dificultades en relación a la calidad del servicio), no así las áreas rurales. Por lo tanto, la imposición de la asistencia a la escuela y las condiciones de asistencia a centros de salud pueden imponer cargas onerosas a los hogares pobres, afectando más a los más pobres que a cualquier otra persona (Standing, 2008). Con todo, imponer una condicionalidad podría excluir a segmentos de la población que, por una u otra razón, no cumplen con las reglas del programa y que igualmente pueden necesitar transferencias en efectivo (De Brauw y Hoddinott, 2009), lo que profundiza la vulnerabilidad de estos hogares.

La más reciente innovación en transferencias sociales es el Crédito Universal. El crédito universal o ingreso básico o ciudadano es un pago periódico en efectivo no condicionado otorgado a todos los ciudadanos sobre bases individuales, sin comprobación de medios o trabajo a cambio. Actualmente algunos gobiernos, como el de Alaska, mantienen un programa de este tipo, otros están planificando o desarrollando pruebas piloto para evaluar el impacto; como los de Finlandia, Holanda y Kenia. En tanto, las transferencias más extendidas en el mundo se realizan tras la comprobación de medios o ingresos.

Una primera ventaja del Ingreso Universal se asocia al empleo. Las transferencias con comprobación de medios podrían desalentar la aceptación de empleos temporarios, por temor a dejar de percibir el beneficio sin garantías de una estabilidad económica. Los destinatarios de transferencias pueden pensar que el ingreso adicional pone en riesgo la percepción de las transferencias. Con un programa de Ingreso Universal, ese temor se esfuma ya que las personas bien pueden iniciar

3 Para mayor información sobre Prospera consultar: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/componente-prospera-educacion>

negocios propios, buscar trabajos alternativos, capacitarse, con la garantía de que seguirán recibiendo los estipendios (TNYT, 2018).

En particular, en la Argentina se puso en evidencia este problema (el desaliento por aceptar trabajos temporarios o trabajos formales) tras la creación del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Por desconocimiento, muchas mujeres trabajadoras en servicio doméstico no querían ser formalizadas por temor a perder la Asignación Universal por Hijo (AUH) (originalmente, el programa estaba destinado a personas desocupadas y trabajadores no registrados). De manera recurrente, autoridades de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) reafirman que “las empleadas que estén registradas no pierden los beneficios de los planes sociales, entre ellos la AUH, un temor que muchas veces tienen estas trabajadoras” (AFIP, 2018).

Atkinson (2016) explica que el enfoque de la comprobación de recursos está equivocado porque “una minoría significativa de los que tienen derecho [a los subsidios] no los han reclamado”, producto de los defectos propios del enfoque. Primero, por la complejidad inherente a la comprobación; formularios varios, incluso digitales que crean barreras especialmente para quienes tienen una alfabetización limitada. Sin contar el tiempo y dinero (por ejemplo, por traslado hasta las oficinas gubernamentales) que implica una solicitud. Segundo, porque “la recepción de subsidios con base en medios comprobados, contrario a lo que sucede con los subsidios universales, estigmatiza.” Estudios realizados, por ejemplo, sobre el principal PTC de México (Prospera), han identificado resultados negativos de la focalización asociados a la generación de una falta de confianza en torno al mecanismo de selección, divisiones sociales y tensiones entre la población seleccionada y la excluida, problemas que han probado ser comunes en contextos con niveles extendidos de pobreza (Molyneux, 2006).

El argumento principal para los PTnoC es que la restricción clave para los pobres es la falta de dinero (por ejemplo, debido a limitaciones en el acceso a créditos). Los ingresos adicionales les permitirían a las familias realizar inversiones en salud y educación, entre otras cosas (Hanlon *et al.*, 2010). Evaluaciones de impacto de una variedad de programas de transferencias de dinero muestran que éstos aumentan el gasto del hogar, especialmente el gasto en alimentos; reducen la pobreza; activan las economías locales; protegen a las familias de shocks, tales como el desempleo, enfermedades, desastres naturales, la muerte de un familiar; aumentan la matriculación; disminuyen el ausentismo y aumentan la asistencia escolar; aumentan el uso de servicios de cuidado de la salud; reducen el matrimonio precoz y el comportamiento sexual arriesgado; reducen la violencia contra los NNyA; entre otros varios resultados favorables (UNICEF, 2017).

En un contexto de trampa de pobreza⁴, un pequeño ingreso garantizado proporciona una base que permite a las personas transformar sus propias vidas. Muchas personas están atrapadas en la pobreza porque tienen tan poco dinero que no pueden comprar cosas que saben que necesitan. Además, las transferencias destinadas a aquellos con muy poco dinero efectivamente pueden ser productivas. En la medida en que las familias reciban una suma suficiente y regular para asegurar la subsistencia, podrán afrontar los gastos de educación y hasta incluso, la generación de emprendimientos propios que significan inversión para el crecimiento económico (Hanlon *et al.*, 2010:7).

Por otro lado, desde el punto de vista operativo, las condicionalidades suponen una mayor carga financiera y administrativa debido al monitoreo del cumplimiento, y su implementación eficaz depende de la existencia de los servicios. Lo Vuolo (2011; referenciando a Lozano y Raffo (2010)) explica que los PTC tienen deficiencias de cobertura y que los grupos más difíciles de captar son los que están en una situación económica y social de extrema precariedad. Como ejemplo, indica que “la exigencia de registración hizo que en la práctica quienes accedieron más rápidamente al cobro de la AUH fueron las personas que ya habían tenido previamente un empleo formal o habían recibido beneficios de otros programas y, por lo tanto, estaban en las bases de datos que maneja la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)” (Lo Vuolo, 2011). En general, el método de focalización tiene problemas de segmentación, errores de cobertura, discriminación, estigma, clientelismo, entre otros, y se aleja de la deseada universalidad. Este no es un problema exclusivo del país: la cobertura de los programas en Centroamérica no supera al 20% de la población identificada como pobre.

Asimismo, el acceso a los servicios no conduciría necesariamente a un aumento del capital humano si los servicios son de mala calidad o si no están adaptados a las características socioculturales de los destinatarios. Además, las condicionalidades corren el riesgo de agravar la marginalización de los más vulnerables a la pobreza y privación, ya que es posible que éstos tengan menos probabilidades de cumplir con las condicionalidades debido a factores tales como la distancia, discapacidad, barreras lingüísticas, etc. (Lo Vuolo, 2011). En ese mismo sentido, Bertranou y Maurizio (2012) indican que el cumplimiento de las condicionalidades vinculadas con la recepción de la prestación monetaria puede verse comprometido según la disponibilidad y calidad de oferta de centros de salud y de educación existentes en las zonas de residencia.

4 Se refiere a los hogares o personas que sistemáticamente enfrentan dificultades para lograr niveles mínimos de bienestar, y que estarían por tanto sujetos a situaciones de privación de ingresos persistente a través del tiempo (al respecto, véase Arim *et al.*, 2010).

Finalmente, una dificultad central de los PTC se refiere a sus efectos en términos de reproducción de desigualdades de género. Si bien existen algunas evidencias, como fue mencionado, sobre los beneficios de transferir el dinero a las madres (en relación a mejoras en la distribución de ese ingreso al interior de los hogares, empoderamiento de las mujeres al interior del hogar y en su comunidad y mayor autonomía) estos resultados deben ser analizados también a la luz de otros análisis críticos. Los PTC implican asignar la responsabilidad por el cumplimiento de las condicionalidades a las mujeres, lo que resulta en una sobrecarga de tareas y refuerza la división tradicional de roles de género, que asigna la responsabilidad de la crianza exclusivamente a las mujeres y que constituye un factor central en la reproducción de la desigualdad entre hombres y mujeres. Análisis del Prospera en México, por ejemplo, muestran que el diseño del programa naturaliza el rol de cuidadora de las mujeres y “feminiza las responsabilidades y obligaciones” de las familias en relación a la pobreza (Molyneux, 2006).





Diferencias en los efectos producidos por los PTC y los PTnoC

En la sección anterior se explicó que existen tantos argumentos a favor de los PTC como a favor de los PTnoC. Algunos de ellos han sido sustentados con estudios e investigaciones, otros, solo supuestos. En esta sección se pretende presentar evidencia sobre algunas regularidades encontradas sobre el rol de las condicionalidades a partir de evaluaciones de impacto de diferentes programas de transferencias monetarias implementados alrededor del mundo.

Bolsa Escola fue un PTC, implementado en Brasil, que se otorgaba a hogares con ingresos mensuales per cápita menor a 90 reales (30 dólares aproximadamente, equivalente a medio salario mínimo) y con NNyA entre 6 y 15 años que fueran a la escuela de manera regular. Esa regularidad significaba al menos 85% de asistencia y su cumplimiento era reportado a los gobiernos municipales por las escuelas. El hogar recibía 15 reales por niña o niño, hasta 45 reales como máximo (Bourguignon *et al.*, 2003).

Se ha estimado que el programa podía reducir la proporción de NNyA entre 10 y 15 años fuera de la escuela de 6% a 3,7%. Además, 2,2% de los niños y niñas que trabajaban y estudiaban dejarían el trabajo para exclusivamente estudiar tras recibir la transferencia. El efecto sería mayor entre los niños y niñas en situación de pobreza monetaria, 60%, mientras que en el total la cantidad de niños y niñas fuera de la escuela se redujo 40%. Esto equivale a aumentar la matriculación en 5,2 puntos porcentuales entre los pobres. El importante efecto de la pequeña transferencia puede explicarse porque el valor de las contribuciones actuales de los niños y niñas inscriptos en las escuelas es una proporción considerable de sus ganancias potenciales cuando no asisten a la escuela (Bourguignon *et al.*, 2003).

Pese a la implementación del Bolsa Escola, todavía 3,7% de los NNyA continuaba sin asistir a la escuela. Es por esto que se analizaron otras variantes del programa, entre ellas la transferencia pura de dinero; sin exigencias. Se ha determinado que esta alternativa no provocó ningún cambio en las categorías ocupacionales de los niños y niñas: comparada con un escenario sin programa, las proporciones de niños y niñas en cada categoría ocupacional son muy similares. Por lo tanto, los autores concluyen que la condicionalidad juega un rol crucial en las decisiones de asignación de tiempo de los NNyA entre estudio y trabajo.

El programa Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (BDH) consistía en la transferencia de dinero pura: no se monitoreaba ninguna condición ni se penalizaba el incumplimiento debido a las fuertes restricciones administrativas. Sin embargo, la difusión mediática y el énfasis puesto por parte de los funcionarios del programa en que la matriculación efectivamente era un requisito obligatorio lograron que una importante fracción de beneficiarios (27%) creyera que enviar a los hijos e hijas a la escuela era un requerimiento para ser elegibles. Así, se podría comparar el comportamiento de dos grupos; los *autocondicionados* y los no condicionados. Se ha estimado que la condicionalidad aumentó la probabilidad de matriculación entre 8 y 9 puntos porcentuales, en relación a los niños y niñas sin condicionalidad (Schady y Araujo, 2008)⁵.

En México, el programa PROGRESA (posteriormente Oportunidades-Prospera) tiene el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, mejorar la educación, salud y el estatus nutricional de las familias pobres. Uno de los componentes del programa es una beca, por la cual se exige 85% de asistencia a la escuela de los niños y niñas desde 3er grado, y la asistencia de los padres y madres a un encuentro mensual (*plática*). Para acreditar el cumplimiento de la asistencia escolar, los padres recibían un formulario que debía ser firmado por el docente y luego presentado ante oficiales del programa. Se había previsto, que el pago se realizara bimestralmente una vez que los oficiales de PROGRESA corroboraran la veracidad del formulario con los registros de las escuelas (De Brauw y Hoddinott, 2010).

En la práctica, algunos padres nunca habían recibido el formulario, pero sí continuaban cobrando la transferencia. Por ende, ese pago no estaba asociado a ninguna exigencia resultando equivalente a un PTnoC. Las estimaciones indican que el nivel de asistencia de los niños que recibieron el formulario (condicionados) era mayor que el de los que no lo recibieron (no condicionados).

Sin embargo, las diferencias por grado muestran alternativamente mejor posicionados a los condicionados y a los no condicionados, y las diferencias no son

5 Se desconoce el efecto de la transferencia de dinero sobre los no condicionados en relación a los niños sin transferencia.

estadísticamente significativas. Sólo resulta significativa la diferencia en los niños y niñas que han completado 6to grado, es decir, que han terminado el nivel primario. Con esto, se podría afirmar que los niños y niñas no condicionados tienen menos probabilidad de matricularse en el nivel secundario. Pero en los grados menores no se registran diferencias, ni se han detectado diferencias por género (De Brauw y Hoddinott, 2010). Por otro lado, una evaluación del programa PROGRESA, realizada en el año 2006, concluye que una variante de éste, la transferencia pura sin exigencias, aumentaría la escolaridad media (Todd y Wolpin, 2006).

Otro estudio sobre el mismo programa explica el mecanismo que vincula la educación, el trabajo, el salario y la transferencia. En primer lugar, se encuentra que el costo de asistir a la escuela (en distancia y dinero) tiene efectos negativos y significativos sobre la asistencia en el nivel secundario, mientras que en el nivel primario no se identifican efectos significativos. En segundo lugar, aumentos en el salario (costo de oportunidad) de las niñas, niños y adolescentes reducen la probabilidad de asistir a la escuela. Sin embargo, el impacto de la transferencia sobre la asistencia es considerablemente mayor que el impacto del salario. La hipótesis de que el efecto de la transferencia es igual a una reducción equivalente en el salario es fuertemente rechazada (Attanasio *et al.*, 2005). Por lo que la transferencia tiene la potencia suficiente como para romper el incentivo a trabajar, altamente asociados a la deserción escolar.

En vistas de las persistentes tasas de deserción escolar en el nivel secundario, los autores plantean una simulación con una variante del programa PROGRESA que muestra mejoras importantes en la asistencia escolar de los adolescentes. Manteniendo constante el costo del programa, sugieren incrementar la transferencia hacia los adolescentes eliminando la otorgada a los niños y niñas en nivel primario. Con esto se consigue un efecto con una magnitud doble del efecto obtenido con el programa original, sin efectos sobre escolaridad en los niños y niñas más pequeños. Esto muestra que la transferencia a niños y niñas por debajo de 6to. grado no cambia su comportamiento porque casi todos los niños y niñas están escolarizados: en ese grupo de edad el programa se torna equivalente a una transferencia no condicional. Sin embargo, cabe destacar los riesgos de eliminar la transferencia a los niños y niñas más pequeños en tanto en este estudio no se analizan otros aspectos como la salud, la nutrición que, en general, se ven mejorados con el apoyo económico (Attanasio *et al.*, 2005).

En 2011 se realizó un estudio en Malawi para examinar el impacto de la condicionalidad de los programas de transferencia de dinero sobre la deserción escolar de adolescentes matriculadas en la línea de base, su rendimiento escolar, la fecundidad adolescente y el matrimonio precoz. Los resultados sobre cuestiones educativas indican que las adolescentes sometidas a la transferencia sin exigencia, comparadas con el grupo control (grupo de niñas que no recibió ningún tipo de transferencia), registraron un menor porcentaje de deserción escolar. El efecto de

esa transferencia fue 43% (menos de la mitad) del registrado en las adolescentes sometidas al programa con condicionalidad. Los registros de las escuelas mostraron que las estudiantes con programas condicionados asistieron más días a la escuela que aquellas con programa no condicionado. La transferencia condicionada aumentó en 10 la cantidad de días promedio de asistencia, la no condicionada muestra un efecto positivo, pero estadísticamente no significativo. Además, bajo el esquema condicionado se demostró mejor desempeño en pruebas de comprensión de lectura en inglés, pero no existieron diferencias en el rendimiento en matemáticas (Baird, McIntosh y Özler, 2011).

También se observó que las tasas de embarazo y matrimonio entre las adolescentes que abandonaron la escuela siendo beneficiarias de la transferencia sin condicionalidad fueron sustancialmente menores que las de aquellas que desertaron bajo el esquema condicionado. Mientras que la tasa de prevalencia del matrimonio entre las adolescentes del grupo de control rondaba el 18%, el porcentaje de las beneficiarias de PTC fue 16,8% (7% menos chances que el grupo de control) y el de las beneficiarias de PTnoC, 10,1% (44% menos chances que el grupo de control). El efecto sobre la fecundidad adolescente fue importante en el esquema no condicionado donde se observó una reducción del 27% en la probabilidad de quedar embarazada, respecto del grupo control y de aquellas bajo el esquema condicionado. Las que se quedaron en la escuela registraron niveles insignificantes de fecundidad, y matrimonio, independientemente del tratamiento recibido (Baird *et al.*, 2011).

Uno de los pocos estudios que se concentró en el impacto de los programas de transferencia sobre la nutrición, indica que la condicionalidad tiene un efecto negativo y débil, los programas con condicionalidades no relacionadas a la salud mostraron efectos negativos y estadísticamente significativos. Los PTC con condiciones asociadas a salud arrojaron un aumento de los niveles de altura por edad, pero no estadísticamente significativo. Los PTC con condiciones no asociadas a salud mostraron impactos negativos con una disminución significativa de la altura por edad. Los PTnoC aumentaron significativamente esta medida. Finalmente, comparando solamente los PTC con condición sobre salud y los PTnoC se ha encontrado que el efecto de los primeros es menor, aunque la diferencia no resultó estadísticamente significativa (Manley *et al.*, 2012).

Además, se estimó que el impacto sobre el estado nutricional es mayor en las niñas y en los niños más pequeños, aunque entre estos últimos los resultados son más débiles. También se observaron mayores efectos sobre el indicador de altura por edad en países con tasas de mortalidad mayores y menor cantidad de camas en hospitales por persona. Los autores de este estudio sostienen que infraestructura de alta calidad del lado de la oferta es un complemento necesario para aprovechar la potencialidad de los programas de transferencias de dinero (Manley *et al.*, 2012).

Otros estudios se concentraron en Burkina Faso. Tanto los PTC como los PTnoC tuvieron impactos positivos similares sobre la matriculación y asistencia de los niños que tradicionalmente son favorecidos por los padres: niños varones, niños mayores y niños de mayor capacidad⁶. Sin embargo, las transferencias condicionadas resultaron ser más efectivas para mejorar la matriculación y asistencia de los niños y niñas que inicialmente tienen menos probabilidad de ir a la escuela (*niños marginales*): las niñas, los niños más pequeños y los niños de menor capacidad (Akresh *et al.*, 2013).

Los resultados de un meta-análisis de evaluaciones de impacto de PTC y PTnoC indicaron que ambos mejoraron en 36% la probabilidad que tiene un niño o niña de matricularse, en comparación con niños y niñas que no reciben ninguna transferencia. Por una parte, los PTnoC, comparados con el grupo de control, aumentaron significativamente la probabilidad de estar matriculado; se registró un incremento del 23%, con un intervalo de confianza entre 8% y 41%. Por otra parte, los PTC aumentaron la probabilidad 41% (intervalo de confianza: 27% - 56%). Claramente un efecto superior al promedio de los PTnoC, aunque con intervalos de confianza solapados equivalente a diferencias no significativas (Baird *et al.*, 2013).

Más allá de la aparente mejor *performance* de los PTC en el efecto promedio, se avanzó en una meta-regresión para detectar si efectivamente existe una diferencia significativa entre el impacto de los PTnoC y los PTC. El coeficiente estimado de la variable PTC es 1,15, esto indica que la probabilidad de estar matriculado bajo un PTC es 15% mayor que bajo un PTnoC, sin embargo, la diferencia resultó estadísticamente no significativa (valor $p=0,183$) (Baird *et al.*, 2013).

Como una forma de capturar la diversidad de diseños de los programas, los autores crearon una clasificación con base en la intensidad de las condicionalidades: (i) sin condicionalidades, (ii) con algunas condicionalidades, pero sin aplicación o monitoreo, (iii) con condicionalidades explícitas, monitoreadas y aplicadas. Los resultados indicaron que los PTC monitoreados y aplicados, tipo (iii), tienen un nivel de impacto mayor que los programas PTnoC, tipo (i). Por su parte, los programas tipo (i) y (ii) mantienen efectos estadísticamente similares. Esto sugiere que la intensidad de las condiciones impuestas podría tener implicaciones en la magnitud del impacto del programa. En números, se estima que los programas del grupo (i) aumentaron la probabilidad de matriculación de un niño o niña en 18% (intervalo de confianza: 5% - 33%), los del grupo (ii) en 25% (intervalo de confianza: 10% - 42%) y los del tercer grupo en 60% (intervalo de confianza: 37% - 88%). Como puede verse, los intervalos de los dos primeros grupos se superponen, lo mismo que los intervalos de confianza de los dos segundos grupos (Baird *et al.*, 2013).

6 Se ha aplicado un test de Raven para determinar el nivel capacidad de los niños para hacer comparaciones, razonar por analogía y organizar las percepciones espaciales en un todo relacionado sistemáticamente.

Se encontró también que ambos tipos de intervenciones aumentaron significativamente la probabilidad de asistir a la escuela. Con los PTnoC, la probabilidad aumenta 42% (intervalo de confianza: 18% - 70%) y con los PTC 65% (intervalo de confianza: 37% - 99%). Se puede observar que los intervalos de confianza se solapan, por lo tanto, no habría diferencia en la magnitud del impacto de una u otra intervención sobre la asistencia escolar (Baird *et al.*, 2013).

Frente a la evidencia analizada, y a la variedad de resultados obtenidos, las regularidades encontradas muestran que cuando las condicionalidades están correctamente implementadas los impactos serían ligeramente superiores a los programas no condicionados. No obstante, gran parte de los análisis de los programas no condicionados han mostrado efectos altamente significativos. En otras palabras, parecería que el impacto potencial de la condicionalidad con relación a los otros elementos de la transferencia, al igual que la relación costo-beneficio entre los aspectos positivos de la condicionalidad y los costos de ésta, aún no está del todo claro. En este marco, la implementación de transferencias condicionadas versus no condicionadas puede responder a las características específicas de los entornos—el contexto cultural, político y económico; el suministro de servicios; la capacidad administrativa—además de responder a los objetivos específicos de las estrategias de protección social (Schubert y Rachel, 2006).



Experiencias de Ingreso Universal y Transferencias no condicionadas

Se puede afirmar que un esquema de transferencias es universal si está destinado como un derecho a toda la población, o quizá a todos los ciudadanos con residencia de largo plazo. Mientras que un esquema es selectivo si usa un criterio específico para determinar la elegibilidad; ingresos, edad, etc. En la práctica, se encuentran esquemas que son a la vez universales y selectivos. Esto es, todas las personas que pertenecen a un grupo son elegibles independientemente de sus ingresos, esto ocurre por ejemplo con las pensiones universales para personas mayores. Pero los esquemas más comunes son los selectivos, están destinados a un grupo específico, como las mujeres y los NNyA y, además, dentro de ese grupo a los pobres; este es el caso de los PTC (Standing, 2008). Desde una perspectiva de derechos, la universalidad es una recomendación obligada, y los programas focalizados tienden a evaluarse como un segundo mejor en la escala de alternativas de políticas públicas (Cecchini et al., 2009).

En las décadas recientes, muchos países buscaron disminuir la cobertura e incrementar el grado de selectividad, para aumentar la proporción de pagos al sector más bajo de la distribución de ingresos. Esto contribuyó a reducir lo que se conoce como Error Tipo I, es decir, incluir como beneficiario a alguien que no debería serlo. Sin embargo, los errores de exclusión (Tipo II) se incrementaron, es decir, aumentó el fracaso en atender a quienes más necesitan (Atkinson, 2016). Si bien la selectividad busca excluir a los no pobres, se podría afirmar que ningún esquema ha sido completamente exitoso en este criterio. Para mencionar algunos casos: en Nicaragua y México se estimó que 20% de las transferencias fueron otorgadas a personas no pobres, y en Bangladesh, el 40%. La eficacia en la selectividad depende de la sofisticación en los sistemas de registro. Seguramente, hay acuerdo en que el error más grave es el de excluir a las personas más pobres que por su condición deberían recibir el beneficio (Standing, 2008).

Como fue mencionado, el crédito universal o ingreso básico o ciudadano es la innovación más reciente en transferencias de dinero y su criterio de universalidad elimina la probabilidad de error de exclusión. Esta modalidad se considera superadora a los subsidios con comprobación de ingresos (los destinados solamente a la población pobre) y una de las razones es la persistencia de subsidios no reclamados, que puede tener origen en: a) incomprensiones, personas que en algún momento hayan sido rechazadas, pueden pensar que no son elegibles aun cuando sus condiciones hayan cambiado y efectivamente lo sean; b) la complejidad de la comprobación de ingresos, los formularios de solicitud pueden ser una barrera especialmente para los menos alfabetizados o con conocimientos limitados en computación; c) la demanda excesiva de tiempo para realizar la comprobación, por lo que quienes tienen tiempo escaso podrían postergar o renunciar a la solicitud; d) la comprobación de medios estigmatiza, esta barrera depende de la connotación asociada al subsidio tanto por parte del receptor como de la sociedad. Por estas razones, y a pesar de los esfuerzos para publicitar los subsidios, un número significativo de personas elegibles no se está beneficiando de los programas (Atkinson, 2016).

Una variante la constituye el subsidio universal infantil, complementado con inversión en infraestructura y servicios que ayudan a los niños y niñas, promueven la movilidad social, crean oportunidades y fortalecen a una sociedad inclusiva. Frente a los altos y persistentes niveles de pobreza infantil, una respuesta sería abogar por subsidios para las familias de bajos ingresos con niños y niñas mediante la comprobación de recursos. No obstante, ya se han mencionado los defectos inherentes al esquema con comprobación de medios. Por lo tanto, se recomienda un subsidio infantil universal, independientemente del ingreso de la familia. Un subsidio universal gravable debería conceder mayores subsidios a los niños y niñas en hogares con ingresos más bajos (Atkinson, 2016).

En cierta forma, el subsidio universal compensaría la sensación de desamparo por parte del Estado que puede afectar a las familias de clase media. Un número importante de familias con NNyA no son beneficiadas directamente por los programas de transferencia en efectivo, y tampoco gozan de deducciones sobre sus impuestos porque no alcanzan los umbrales establecidos para los gravámenes. El subsidio universal mitigaría esa sensación (Atkinson, 2016). Como se trata de una transferencia universal, prescindiría de la legitimidad de las clases medias y altas que en ocasiones los gobiernos buscan imponiendo condicionalidades (Standing, 2008).

Existen algunos mitos sobre los esquemas de transferencias no condicionadas: “el dinero será mal gastado por lo pobres”; “las transferencias se destinarán solo a consumo, y no a inversión”; “las transferencias desincentivan la participación laboral, genera dependencia y aumenta la fecundidad”. Sin embargo, la evidencia muestra una situación muy diferente. Estudios experimentales y cuasi-experimentales en seis países de África (Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Zambia and Zimbabwe) demostraron que no hay impacto positivo de las transferencias sobre el gasto en alcohol

o tabaco. Incluso en uno de los países, Lesotho, la transferencia disminuyó el gasto en estos ítems. En contraposición, hubo aumentos significativos de gasto en alimentos y una variedad de impactos positivos en indicadores de seguridad alimentaria como dieta variada, consumo de alimentos nutritivos y estrategias de afrontamiento relacionadas con el hambre. Estos resultados no implican que los beneficiarios no consuman o no gasten en alcohol y tabaco, pero sí que las transferencias fomentan la sustitución de estos ítems por inversiones relacionadas con el capital humano (Handa *et al.*, 2017).

Otra experiencia, en este caso en India, arroja resultados similares. En 2011, se implementó una prueba piloto de ingreso básico durante 18 meses. El experimento demostró que los ingresos adicionales fueron usados para mejorar las viviendas y tomar precauciones contra la malaria. Hay evidencia de mejoras en la nutrición de los niños y niñas más pequeños. En términos del mercado laboral, hubo un aumento en la oferta laboral con un desplazamiento de empleos informales a trabajos independientes y disminuyó el trabajo de servidumbre. Los destinatarios del ingreso básico eran menos propensos a contraer deudas, principalmente porque tenían menos necesidad de pedir prestado para fines de corto plazo. Pese a que la mayoría de los destinatarios eran muy pobres, lograron ahorrar dinero para afrontar crisis financieras por enfermedades, por ejemplo (Standing, 2013).

Se podría pensar que las transferencias de dinero, especialmente las no condicionadas a asistencia escolar, serían utilizadas solamente en bienes de consumo. Lo cual sería completamente válido en tanto los destinatarios de este tipo de programas son personas en situación de pobreza o de pobreza extrema. Con estudios experimentales y cuasi-experimentales se examinó la efectividad de PTnoC en ayudar a los hogares a superar las restricciones de acceso a créditos y a seguros pudiendo invertir en actividades productivas. Así, se estimó que en todos los países analizados hubo impactos significativos en al menos un indicador productivo (propiedad de ganado, de activos agrícolas o de insumos/productos agrícolas, consumo de productos lácteos o carne de producción propia). Adicionalmente, se ha encontrado que el impacto de la transferencia sobre la matriculación en el nivel secundario fue positivo y significativo. La magnitud de los impactos fueron equivalentes o superiores a los encontrados en América Latina bajo esquemas condicionales (Handa *et al.*, 2017).

También es recurrente la idea de que las transferencias de dinero reducen la participación laboral. Es decir, se supone que las familias pobres que reciben el apoyo económico trabajarán menos y se volverán perezosos tornándose dependientes de la transferencia. En ocasiones estas ideas son diseminadas a través de medios de comunicación. Los resultados muestran que, en general, las transferencias no tienen impactos significativos sobre la oferta de trabajo. Sin embargo, en cuatro de los países analizados, la oferta laboral efectivamente disminuyó. Ocurre que la gran mayoría de los trabajadores que pasaron a la inactividad se desempeñaban en el sector informal, es decir en puestos de trabajo precarios. En resumen, no se

ha encontrado que las transferencias de efectivo en entornos de recursos escasos reduzcan la oferta de mano de obra de los hogares beneficiarios de una manera significativa. Este resultado está en línea con estudios de otros países de África y Latinoamérica, como Honduras, Indonesia, Marruecos, México, Nicaragua, Filipinas, Sudáfrica y Argentina (Handa *et al.*, 2017; UNICEF, 2017).

Por otro lado, los diseñadores de políticas en ocasiones temen que las transferencias de efectivo dirigidas a hogares con niños y niñas pequeños aumenten la fecundidad, con el fin de obtener mayores beneficios, o mantener la elegibilidad. La evidencia obtenida indica que los PTnoC han aumentado el espaciamiento de los nacimientos entre las mujeres en Sudáfrica, el retraso en los embarazos entre las jóvenes en Sudáfrica y Kenia, mientras que no se registran impactos en los niveles de fecundidad en Zambia, Malawi y Zimbabwe. En América Latina no se han encontrado efectos positivos de los PTC, excepto en Honduras donde se sospecha que el aumento de 2 a 4 puntos porcentuales se explica por lagunas administrativas que permitieron aumentar el tamaño de la transferencia inmediatamente después del nacimiento de un niño. De hecho, la evidencia de impactos a más largo plazo en Honduras no muestra efectos de fecundidad persistentes. En conjunto, estos estudios muestran que los temores de que las transferencias de efectivo incentiven el aumento de la fecundidad no resisten una evaluación rigurosa (Handa *et al.*, 2017).





Caso Argentino: Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Desde 2009, en Argentina funciona el Programa de Asignación Universal por Hijo (Ley Ejecutiva No. 1602 de 2009), una Transferencia monetaria condicionada de alcance nacional que constituye el componente no contributivo del Sistema de Protección Social (Ley No. 24.714). La AUH es implementada por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, trabajadores temporales, trabajadores registrados como monotributistas sociales, personal de casas particulares, o que se desempeñen en la economía informal. El 80% de la Asignación se cobra mensualmente y para recibir el 20% restante y seguir cobrando el 80%, una vez por año se debe acreditar asistencia a la escuela y controles de salud. Con esto se espera extender los impactos a largo plazo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. La Asignación Universal por Hijo (AUH) es la política de protección social orientada a la infancia más relevante en Argentina, representa aproximadamente el 0,6% del PIB y alcanza a 3,9 millones de niños. La AUH es una política de protección social a la niñez con un alto grado de focalización en los estratos más pobres de la población del país. Actualmente, el programa enfrenta desafíos relacionados con la inclusión y la cobertura. Se estima una cobertura del 87,4% de las niñas, niños y adolescentes⁷, que representa aproximadamente 11,4 millones (UNICEF, 2017).

Las barreras y los cuellos de botella se relacionan principalmente con criterios de elegibilidad rígidos, falta de documentación necesaria para acceder a la prestación, salida del programa debido a fallas en el cumplimiento de condicionalidades,

7 Contando las prestaciones de Asignación Universal por Hijo y las de Asignaciones Familiares Formales.

dificultades para cumplir con los requisitos para poblaciones específicas y asegurar el acceso para migrantes, niños sin cuidado parental, familias con estructuras no tradicionales, el tope en la cantidad de niños (cinco) a cubrir por el titular, entre otras limitaciones administrativas, como retrasos en la certificación de nacimiento.

A casi 10 años de su implementación, se han registrado impactos altamente positivos de la AUH en la reducción de la pobreza y en mejoras de diferentes aspectos del bienestar de las niñas, niños y adolescentes. A la vez, se observan ciertas deficiencias en cuanto a la cobertura y la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. Según un estudio de UNICEF et al. (2017) sobre el impacto de la AUH, en 2016, 1,6 millones de NNyA (12,6%) no estaban cubiertos por el Sistema de Protección Social. Buena parte carece de cobertura por falta de acreditación del cumplimiento (20%), esto es por no haber presentado la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación y/o por no haber cumplido con las condicionalidades. Un porcentaje menor no recibe la transferencia por ser sexto hijo o hija o más (la AUH se destina como máximo hasta el quinto hijo) por ser extranjero con residencia menor a 3 años, o por haber sido excluido (en suma, 8,2% de los no cubiertos) (UNICEF, 2017).

Frente a los altos niveles de pobreza infantil que registra el país (47,7% de NNyA pobres por ingresos según estimaciones de UNICEF et al (2017)) y el monto de la transferencia en relación al valor de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total, resulta evidente la insuficiencia de la transferencia para sacar de la indigencia (obviamente, mucho más en el caso de la pobreza) a los hogares con presencia de NNyA, pese a ser este uno de los principales objetivos del programa: combatir la transmisión intergeneracional de pobreza.

Más allá de las limitaciones mencionadas, las ganancias han sido notables. Con respecto al impacto directo de las transferencias monetarias de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad, se ha estimado que, en el año de su implementación, la AUH generó una mejora de casi un 30% en el ingreso promedio de los percentiles 3 y 4. A seis años de su implementación, ese efecto se mantuvo, aunque algo más suavizado (UNICEF et al., 2017).

Además, 12,5% de los hogares receptores de la AUH en 2015 abandonó la condición de pobreza; 10% en 2016. El mayor impacto de la AUH se evidencia entre los más pobres (UNICEF et al., 2017). En general, los niveles de pobreza e indigencia disminuyeron de manera significativa durante el primer año de implementación: la pobreza total se redujo en 6,7 puntos porcentuales y la indigencia en 2,3 puntos porcentuales. La caída de la pobreza infantil fue mayor: 13,1 puntos porcentuales la pobreza infantil y 4,6 puntos porcentuales la pobreza infantil extrema (Calabria et al., 2010)..

Con relación a la condicionalidad educativa, se evidencia un impacto positivo de la AUH sobre las tasas de asistencia secundaria de los varones elegibles de entre 15 y 17 años. Para las mujeres, no hay un impacto significativo sobre la asistencia. El impacto

de la AUH en las tasas de asistencia escolar primaria y secundaria básica es muy pequeño. La evidencia sugiere que, si bien la AUH no parece suficiente para atraer a las niñas y mujeres jóvenes más vulnerables que todavía están fuera del sistema educativo, sí estaría contribuyendo a mejorar las trayectorias educativas de las que asisten, reduciendo la deserción intra-anual y aumentando las chances de graduarse en plazos no muy alejados de los teóricos. En cuanto a los varones, la AUH estaría colaborando en el aumento de sus tasas de conclusión de la escuela primaria (UNICEF *et al.*, 2017).

La AUH disminuyó los niveles de deserción escolar entre los adolescentes de 14 a 17 años. Se considera que ese efecto podría responder, al menos en parte, al impacto en la tasa de ocupación adolescente. Se ha detectado una disminución en la proporción de adolescentes beneficiarios que realizan alguna actividad económica para el mercado. A la vez, el efecto sobre la deserción puede tener origen en el impacto positivo del aumento en el ingreso familiar per cápita (Jiménez y Jiménez, 2016).

El efecto de la condicionalidad en salud parece no ser relevante. No se registran disparidades significativas entre destinatarios y no destinatarios de la Asignación con relación al comportamiento vinculado al cuidado de la salud (consultas al médico). Donde sí se observan diferencias estadísticamente significativas es en el modo de obtención de los remedios. En este caso, los hogares que reciben AUH tienen mayores probabilidades de obtenerlos gratuitamente respecto de los no destinatarios del programa.



Reflexiones finales y Recomendaciones

La Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que *toda persona* tiene derecho a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismo y su familia, incluidos alimentos, ropa, vivienda y atención médica y servicios sociales necesarios (Art. 25.1). Como se puede interpretar, no excluye a los supuestos *pobres no merecedores* o a *malos padres*. Más bien, dialoga con la postura de que las personas pobres no envían a sus hijos e hijas a la escuela o a revisiones médicas por carencia de recursos. Los esquemas de transferencias condicionadas parten de que la principal privación de las personas en pobreza radica en la falta de dinero, y no la falta de conocimiento o deseo de enviar a los NNyA a la escuela. Es decir, existe algún obstáculo que las familias no pueden superar para acceder al servicio, en lugar de la falta de voluntad por cumplir.

El acceso a la seguridad social es un derecho humano y específicamente, un derecho de NNyA, reconocido en diferentes instrumentos de derecho internacional⁸. Estos son el fundamento del Marco de Protección Social de UNICEF, el cual busca expandir los esquemas de protección social, incluyendo las transferencias en efectivo, e impulsa su diseño considerando el goce integral y universal de derechos. Lo anterior implica alcanzar progresivamente la cobertura universal, comenzando con la infancia y los hogares en mayor vulnerabilidad (UNICEF, 2012).

Argentina ha asumido el compromiso de hacer todos los esfuerzos posibles para combatir la pobreza extrema y reducir la pobreza al menos a la mitad hasta el año 2030. La AUH es un programa de protección social con claros resultados en esta

8 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Artículo 22, Artículo 25. Convención sobre los Derechos del Niño (1989) Artículo 26.

dirección. No obstante, se han identificado algunos retos asociados a la cobertura, a los factores de exclusión y a la suficiencia del programa.

A la luz de los resultados y experiencias de implementación de PTC y de programas de transferencias no condicionadas (PTnoC) se puede afirmar que los PTC producen resultados deseables y de mayor impacto que los PTnoC. Sin embargo, las condicionalidades penalizan a quienes incumplen con las exigencias y, como puede intuirse, las consecuencias de quedar desprotegidos pueden llegar a ser muy serias; existe una alta probabilidad de excluir a segmentos de la población que, por una u otra razón, no cumplen con las reglas del programa y que igualmente necesitan la transferencia. Claramente, los resultados de uno u otro esquema dependen en gran medida del contexto donde se implemente, y de la capacidad del programa para adaptarse a las necesidades de éste.

También se han encontrado casos en los que los esquemas no condicionados producen mejores resultados que los esquemas condicionados, y también se registran experiencias donde los resultados son idénticos. Por ejemplo, el impacto de un PTnoC en la asistencia escolar en niños de 1ero. a 5to. grado del nivel primario en México no es estadísticamente diferente del impacto de un PTC; las tasas de fecundidad y matrimonio precoz en adolescentes que abandonaron la escuela en Malawi son menores bajo un esquema no condicionado. Incluso hay evidencia de efectos negativos de los PTC *vis a vis* efectos positivos de los PTnoC sobre la nutrición, especialmente cuando las condicionalidades no están relacionadas a la salud.

La mayoría de los programas de transferencias monetarias, sean condicionadas o no condicionadas, tienen efectos positivos en la disminución de la pobreza y el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Quizá la diferencia entre los PTC y PTnoC radica en tres aspectos fundamentales:

- > La magnitud del impacto: en la mayoría de los casos es superior en los PTC. Los NNyA que cumplen con las condiciones y se mantienen en el sistema educativo, muestran mejores indicadores escolares.
- > Las consecuencias de perder la transferencia por incumplimiento: mantener la cobertura entre aquellos que no pueden cumplir con las condicionalidades tiene implicancias importantes sobre la vida de los NNyA.
- > Transferir montos lo suficientemente importantes en magnitud como para generar cambios reales en el comportamiento, más allá de garantizar la subsistencia. Los montos establecidos como AUH equivale a las dos terceras partes de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y al 27% de la Canasta Básica Total (CBT). Resulta evidente la insuficiencia de esta transferencia para sacar de la indigencia, y mucho más en el caso de la pobreza, a los hogares perceptores con presencia de niñas, niños y adolescentes.

Aunque UNICEF trabaja con gobiernos que están implementando programas de transferencias tanto condicionadas como no condicionadas, la mayoría de sus contribuciones han ido a los programas no condicionados. Puesto que el valor añadido de las condicionalidades per se no está claro e incluso podría tener resultados adversos en el contexto argentino, y evaluando tanto el valor añadido como la viabilidad se sugiere evaluar la implementación de las siguientes alternativas:

Mantenimiento de las condicionalidades bajo un régimen no punitivo

Esta alternativa propone mantener el esquema actual de un sistema de protección de ingresos para las familias con NNyA en situación de vulnerabilidad con condicionalidades pero que, en ningún caso, tengan un carácter punitivo.

Ello implica, además, en un marco de protección social, y reconociendo que algunas de las fuentes sociales del no cumplimiento de las condicionalidades pueden provenir de la propia vulnerabilidad de los hogares, fortalecer el apoyo social con programas intensivos en recursos humanos intensivos que ayuden a identificar y responder a la vulnerabilidad y la privación, especialmente a nivel de los NNyA y de los hogares.

Flexibilización de las condicionalidades y/o remoción de forma paulatina.

Un esquema alternativo podría plantear la flexibilización de las condicionalidades eliminando la reserva del 20% de la prestación, de manera que se cobre el 100% sin sujeción al cumplimiento de la condicionalidad y generando alertas frente al incumplimiento de la presentación de las libretas. Ello permitiría evitar el deterioro del poder adquisitivo de la asignación entre el momento que corresponde la transferencia y el que se implementa luego de la demostración del cumplimiento de la condicionalidad, que en procesos de inflación alta es muy oneroso especialmente para las familias más vulnerables.

Además, frente al incumplimiento podría instrumentarse una evaluación caso por caso con intervención de personal especializado para resolver si corresponde la suspensión del pago o se resuelve el cumplimiento de la condicionalidad correspondiente. Esos mecanismos podrían complementarse con operativos de seguimiento que podrían ser desarrollados por funcionarios provinciales y/o municipales en cooperación con ANSES, y deberían fortalecerse con iniciativas de automatización del seguimiento de las condicionalidades en diálogo e interacción con los sectores de educación y salud de las provincias.

Remoción de las condicionalidades y transformación del programa de un PTnoC

Un tercer esquema a analizar se correspondería con la eliminación de las condicionalidades de la AUH, homogeneizando las condiciones de elegibilidad con las que se aplican al régimen de Asignaciones Familiares (AAFF) contributivas y no contributivas correspondientes a los trabajadores formales. Ello significaría a su vez el reconocimiento de la asignación monetaria como un derecho considerando a los hijos e hijas de trabajadores formales, e informales o desocupados en un pie de igualdad.

A priori podría considerarse un aspecto a resolver en relación con la implementación de esta medida. Es importante articular el rol que ANSES cubre en relación con las posibilidades de acceso de los NNyA a los servicios oportunos y de calidad de educación y salud en el territorio. Es central articular prestaciones y esquemas de seguimiento que permitan asegurar una respuesta del Estado integral, especialmente sobre los sectores sociales más vulnerables y desfavorecidos. Los registros de información y sistemas de seguimiento deben ser optimizados para dotar a los programas la información que permita mejorar las respuestas de los diferentes sectores y niveles de gobierno.

Las alternativas propuestas pretenden aportar al debate necesario para afianzar la protección de ingresos de la niñez en el país, favoreciendo especialmente las posibilidades de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables y el cumplimiento efectivo de los derechos de NNyA.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi, La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- AFIP (2018). Casas Particulares: Afip Advierte A Quienes No Regularizaron A Sus Trabajadores. Disponible En <https://servicios1.afip.gov.ar/genericos/prensa/VerGacetilla.aspx?id=414>.
- Akresh, R., De Walque, D. y Kazianga, H. (2013). *Cash transfers and child schooling: evidence from a randomized evaluation of the role of conditionality*. The World Bank.
- Arim, R., Brum, M., Dean, A., Leites, M. y Salas, G. (2010). Movilidad de ingreso y trampas de pobreza: nueva evidencia para los países del Cono Sur.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.
- Attanasio, O., Gómez, L., Heredia, P. y Vera-Hernandez, M. (2005). The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia.
- Attanasio, O., Meghir, C. y Santiago, A. (2011). Education choices in Mexico: using a structural model and a randomized experiment to evaluate PROGRESA. *The Review of Economic Studies*, 79(1), 37-66.
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B. y Woolcock, M. (2013). Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review. *Campbell systematic reviews*, 9(8).
- Baird, S., McIntosh, C. y Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment. *The Quarterly journal of economics*, 126(4), 1709-1753.
- Banco Mundial (2009). Conditional Cash Transfers Reducing Present And Future Poverty. https://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf.
- Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P. y Pouliquen, V. (2014). Turning a shove into a nudge? “A labeled cash transfer” for education. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 86-125.

- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes en Argentina: Características y Cobertura de un “Sistema” con Tres Componentes (No. 30). International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. y Leite, P. (2003). Conditional cash transfers, schooling, and child labor: Micro-simulating Brazil’s Bolsa Escola program. *The World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254.
- Calabria, A., Calero, A., D Elia, V. y Gaiada, J. (2011). “Conditional cash transfers in Argentina: Universal Allocation per Child for Social Protection”. ANSES.
- Cardoso, E. y Souza, A. (2004). The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil.
- Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A. y Trucco, D. (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- De Brauw, A. y Hoddinott, J. (2008). “Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective?: The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico” IFPRI discussion papers 757, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Duflo, E. y Banerjee, A. (2011). Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty.
- Escobar A. y González de la Rocha, M. (2008). Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progres-Oportunidades.
- Garcia, S. y Hill, J. (2010). Impact of conditional cash transfers on children’s school achievement: evidence from Colombia. *Journal of Development Effectiveness*, 2(1), 117-137.
- Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). Just Give the Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South.
- Jiménez, M. y Jiménez, M. (2016). Efectos del programa Asignación Universal por Hijo en la deserción escolar adolescente. *Cuadernos de Economía*, 1(1), 709-752.
- Lo Vuolo, R. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas “Bolsa família” de Brasil y “Asignación universal por hijo para protección social”. *Revista internacional de pensamiento político*, 6, 193-222.
- Manley, J., Gitter, S. y Slavchevska, V. (2012). How effective are cash transfers at improving nutritional status? A Rapid Evidence Assessment of Programmes’ Effects on Anthropometric Outcomes. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Molyneux, M (2006). *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres-Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme*. Social Policy & Administration, Vol. 40 No. 4, pp 425-449. Oxford, UK
- Naciones Unidas (2018). Promoting Inclusion Through Social Protection Report On The World Social Situation 2018. Division for Inclusive Social Development, Nueva York.

- Naciones Unidas (2018a). Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. <https://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>.
- Organización Internacional del Trabajo (2012). *Social Protection Floors Recommendation*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202
- Paz, J. (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Paz, J. (2017). *Enemigo común. Una introducción a la pobreza infantil en la Argentina*. ISBN: 9789875748569. Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Pellerano, L. y Barca, V. (2014). *Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers*. OPM Working Paper, 1.
- Schady, N., Araujo, M., Peña, X. y López-Calva, L. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43-77.
- Standing, G. (2013). India's experiment in basic income grants. *Global dialogue*, 3(5), 24-26.
- The New York Time (2018). Finlandia termina con el ingreso básico universal. <https://www.nytimes.com/es/2018/04/30/finlandia-ingreso-basico-universal-desempleo/>
- Todd, P. y Wolpin, K. (2008). Ex ante evaluation of social programs. *Annales d'Economie et de Statistique*, 263-291.
- UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Consejo de Coordinación de Políticas Sociales (2017). Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web_0.pdf.
- Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL, Santiago de Chile.

