

PTC: 10 PUNTOS

TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD

Una mirada latinoamericana



Coordinadores

Ernesto Cohen / Rolando Franco



PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ... CONDICIONADAS

Momento uno:

1

Los PTC son programas basados en idea de contrato. Te **doy** (dinero en efectivo) para **que hagas algo** (enviar tus hijos a la escuela y a las revisiones de salud). El objetivo principal es **superar la pobreza en el largo plazo, no la pobreza actual.**

Busca contribuir al esfuerzo de acumular capital humano de la nueva generacion, apoyando a la actual con un incentivo monetario .

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ... CONDICIONADAS

Segundo momento:

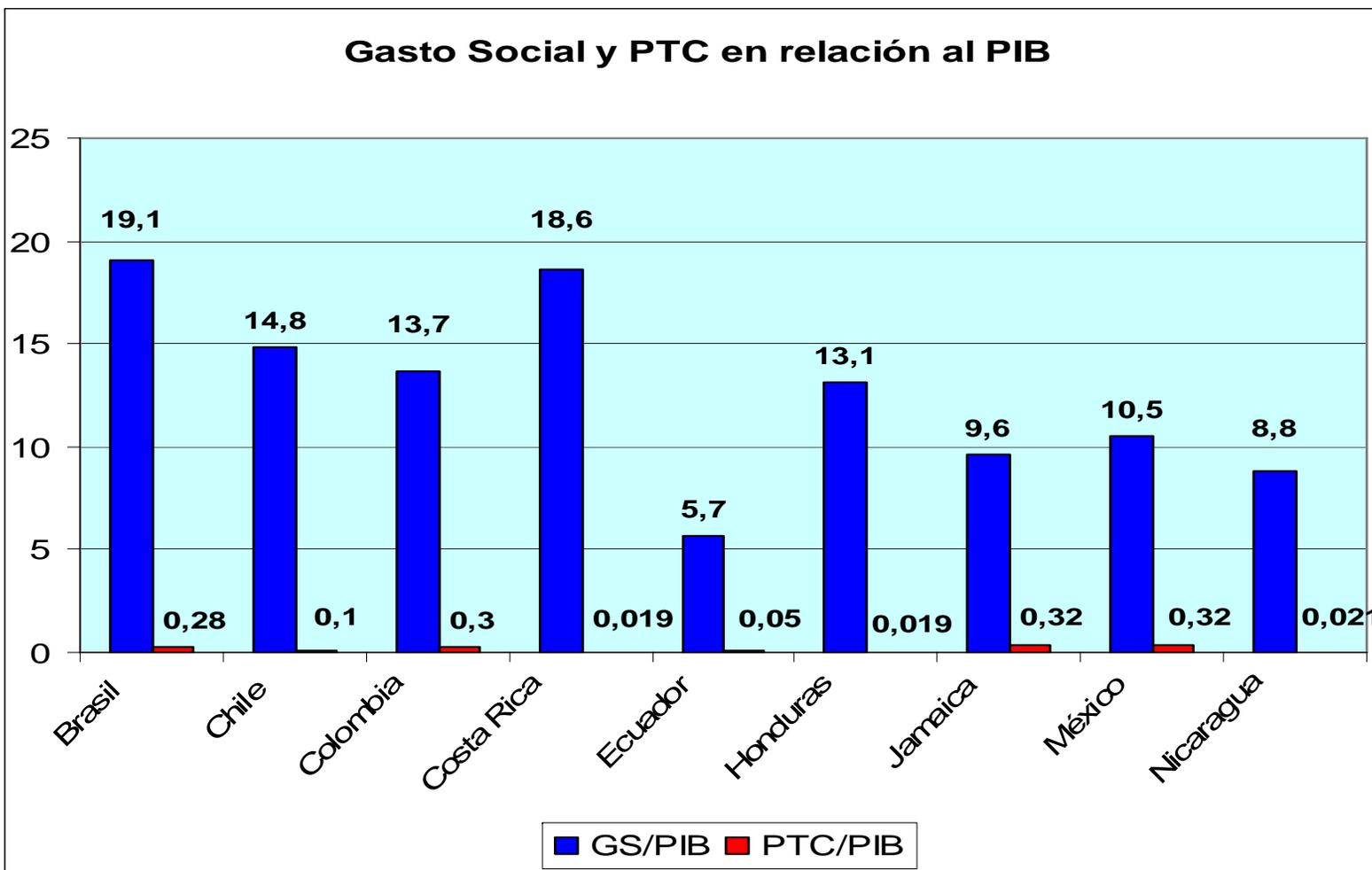
PTC son considerados instrumentos de redistribución del ingreso y superación de la pobreza actual. Las condicionalidades no se controlan e incluso ellas se consideran negativas.

2

Surgen ideas de ingreso negativo a la renta (Suplicy) o ingreso basico universal (Van Parijs, Raventos).

Recordar que dada escasez de recursos de PTCs, aunque esten bien focalizados no van a alterar mucho la distribucion del ingreso, ni acabar con la pobreza.

¿CUÁN IMPORTANTES SON LOS PTC EN LA POLÍTICA SOCIAL?



2. TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO POR QUE?

Se entrega dinero en efectivo, no bienes o servicios

Razones

1. Autonomía de las familias: Libertad de decidir con sus recursos propios.
2. Economía familiar. Con efectivo, pueden obtener mejores precios por la compra del total de los bienes necesarios.
3. Economías para el Programa: distribuir “canastas” alimentarias a familias con diferente composición (según número de miembros y edades) es complejo.

TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

Mas Razones

4. Costos de almacenamiento y transportes de los alimentos absorberían una parte importante de los recursos del programa.
5. Hay perdidas en la entrega en especie.
6. Distribuir alimentos gratuitos en gran volumen crea competencia desleal con productores locales. La transferencia en efectivo promueve demanda y estimula los mercados locales.

3. MONTO DE LA TRANSFERENCIA Y FORMA DE PAGO: CUANTO Y COMO?

- **¿Se ajusta a costos de oportunidad?**
- Ej: se dice en algunos países que la transferencia es insuficiente para compensar lo que la familia pierde cuando el hijo no aporta lo que logra autónomamente.
- **¿Puede el programa pagar este costo de oportunidad?
¿Pueden los padres no cumplir la obligación (constitucional) de dar educación mínima a sus hijos?**
- **No desestimular búsqueda de trabajo**

- **TARJETA MAGNETICA: avance importante, puerta a credito, evita abusos, canal para otras transferencias**

4. CONDICIONALIDADES: ¿SE CONTROLA? ¿ QUIÉN LO HACE?

- Si se controla, ¿quién lo hace?

Los maestros y profesionales de la salud.

- ¿Cobran aparte por ello? Si no lo hacen, se desmotivan; si no quieren hacerlo gratis, los beneficiarios no pueden cobrar la transferencia.
- Si certifican, puede pagarles el Estado, o el propio beneficiario, legal o ilegalmente. En este último caso se reduce el monto de la transferencia.
- Deben ajustarse en cada caso. Si asistencia escolar es universal, hay que exigir rendimiento académico, p. ej.

5. SUPUESTO CLAVE: UNIVERSALISMO BÁSICO



Precondición

- **OFERTA** de servicios sociales, de calidad homogénea y adecuada, a la “espera” de quienes quieran utilizarlos.

- ➔ Si no hay oferta de servicios de educación y salud **no hay** PTC.
- ➔ Los PTC son programas “**complementarios**”. Se crean para generar incentivos a la demanda, suponiendo que hay oferta.

COORDINACION INSTITUCIONAL

- Lo social está fragmentado en diversas instituciones, lo que dificulta desarrollo de programas tipo PTC que dependen de lo que hagan otros sectores de lo social.
- Se requiere **coordinación** interinstitucional (entre responsables de educación, nutrición y salud, y el PTC). No es fácil.
- En ciertos casos, se aprovecha el PTC para “colgarle” otras acciones aprovechando el Registro de Beneficiarios.

6. SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS

Riesgos



- **¿Quién identifica?** ¿Se hace centralizada o descentralizadamente? Riesgos de clientelismo y selección sesgada por otros intereses.
- **Actualización del Registro de beneficiarios:** Es necesaria porque la pobreza no es estática; entran y salen de ella.

ERRORES DE EXCLUSION

Causas

- Por diseño, se excluye a ciertos pobres (grupos domésticos sin hijos u hogares unifamiliares), aunque hay excepciones.
- Como recursos son escasos, se seleccionan áreas geográficas, con indicadores sintéticos (IDH) poco adecuados, y se excluye a otras, que también tienen pobres e indigentes.
- Se fijan “cuotas” de beneficiarios por unidad geográfica. Ergo, no se atiende a todos los posibles beneficiarios.

UN CASO

- a) 3,4 millones de indigentes quedaron fuera del programa debido a las reglas de operación: 1,8 millones por residir en municipios de más de 100.000 habitantes (no incorporados al programa), y cerca de 1,6 millones porque algunos municipios de menor tamaño no quisieron participar, o no fueron seleccionados.
- b) Entre la aplicación de la encuesta y el comienzo del programa, 15% de las familias elegibles migraron a otro lugar (desplazados). Otro 5,5% dejó de ser elegible por cambios en la composición demográfica familiar.
- c) Otro grupo no postuló por falta de interés o de información.

ERRORES DE INCLUSION

- ☹ BID encontró al evaluar un PTC que 30% de quienes recibían bono escolar y 40% del bono materno-infantil pertenecían a los 2 quintiles *superiores* de la distribución del ingreso.
- ☹ BM afirma que, en zonas urbanas de ese mismo país, los ingresos de las familias beneficiarias eran *superiores* a los de aquellas no incluidas en el programa.

7. DESVINCULACIÓN DEL PROGRAMA

En general hay plazos y condiciones.
Deben dejar el programa:

- a) Los que no cumplen con los requisitos para ser beneficiario,
- b) Los que no están cumpliendo las condiciones,
- c) Los que llegaron al plazo máximo de vinculación establecido en el programa (si lo hay).

- Dado que PTC busca inversión en capital humano de la nueva generación, la desvinculación genera riesgos de que no se logre el objetivo del programa que es tarea de largo plazo.
- Se requieren formas de apoyo para que el egresar no provoque el abandono escolar, etc.

SUPERACION DE LA POBREZA

Encuesta panel de beneficiarios del Programa Oportunidades (Banegas 2008) muestra que solo 18,5% de hogares clasificados como elegibles en 1997-1998 han salido y se mantuvieron fuera de la pobreza luego de permanecer 8-9 años en el Programa.

Solo 1 de cada 20 hogares tiene trayectoria de mejora sostenida en bienestar.

Pobreza actual: reduccion no se logra por PTC

8. RIESGOS: CLIENTELISMO, CORRUPCIÓN, ABUSO

- **Denuncias:** prensa, BID, senador, etc.
- Estudios pocos. Importante Gruenberg y Pereyra Iraola (2009) . Fuente casi 5 mil denuncias ante Unidad Fiscal de la Seguridad Social (UFISES) de Argentina entre 2002-2007 por Jefes y Jefas hechas por damnificados, que firman (70%), anónimos (25%), instituciones de control comunitario (1,23%).
- 3 momentos clave para abuso: i. inscripción, ii. pago directo/ *tarjeta magnetica*; iii. pedido de tareas bajo amenaza de pérdida de beneficio. Denuncian mas mujeres q hombres. Denunciados + hombres: coordinador del plan (66%), bancario pagador (8%), empleados municipales (10%), politicos diversos.
- Trabajo en empresa, trabajo domestico, coso sexual, participacion en reuniones politicas o manifestaciones

9. “PROTECCIÓN” DE LOS PTC

- ➔ **Reaccion:** Gobierno de MXC y PNUD, Programa de Protección de Programas Federales (2006) y Seminario Candados y Derechos.
- ➔ Se propone “blindar” los PTC (asegurar su financiamiento y continuidad).
- ➔ Bien. Pero proteger aquellos programas de calidad comprobada por evaluaciones. Y revisar otras áreas de la política pública.

10. SEGUIMIENTO y EVALUACION

- En **seguimiento**, usualmente, se compara lo alcanzado con la norma programada. Si la norma es muy ambiciosa, nunca se la alcanzará; si está “subestimada”, los resultados siempre serán buenos.
- Ergo, la programación no puede ser el único criterio del monitoreo.

EVALUACIÓN

Es fundamental evaluar los PTC (y todo lo social).

- Cuando se hace, en los PTC, predomina un enfoque académico perfeccionista, que puede ser poco útil para aprender de la experiencia y mejorar el programa. No se ubican los resultados en un marco conceptual que les otorgue significado. Ej, si el programa logró que la asistencia escolar promedio aumentara en “x” días anuales, ¿ello es un buen (o mal) resultado? ¿Justifica el costo? ¿Hay que introducir modificaciones en el programa?
- Comparando los impactos verificados sobre el mismo tipo de población en diferentes áreas se podría identificar factores determinantes de las diferencias existentes, lo que facilitaría la reprogramación.

CONCLUSION

1

Para superar/reducir la pobreza hay que ir más allá de los programas antipobreza, incluso mas allá de la política social. Requiere una política económica exitosa, que se traduzca en crecimiento alto y continuado, generación de empleo autentico, institucionalidad sólida, etc.

2

La política social es **prerrequisito** de la PE, a través de su contribución a la formación de las nuevas generaciones. Sus resultados se logran en el mediano y largo plazo. No hoy. Pero si no se empieza hoy, y se continua, no se lograra nada en el largo plazo.

MAS CONCLUSIONES

3

Hay que proteger los programas sociales, en la crisis que, comprobadamente, demuestren eficiencia e impacto.

4

Debe repelerse el uso clientelista de recursos públicos, especialmente en programas sociales.

OTRAS CONCLUSIONES

- PTC evidencian falta de oferta suficiente de servicios de educación y salud en muchos lugares donde viven los pobres. Muestra también que si hay oferta, es de baja calidad e incluso puede decaer cuando crece la clientela.
- La responsabilidad de esa carencia obviamente no es del PTC, que es un programa **complementario**, sino de los grandes ministerios sociales.
- Hay que adecuar la oferta de servicios a la nueva demanda (pobres), que tienen características culturales y subjetivas propias.
- El desafío es superar la fragmentación institucional.

	PAÍS	NOMBRE DEL PTC	INICIO
1	Argentina	Familias Por la Inclusión Social	2004
2	Brasil	Bolsa Familia	2003
3	Chile	Chile Solidario	2002
4	Colombia	Familias en Acción	2001
5	Costa Rica	Superémonos	2000
6	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2001
7	El Salvador	Red Solidaria	2005
8	Honduras	Programa de asignación Familiar (PRAF)	1990
9	Jamaica	PATH	2002
10	México	Oportunidades	1997
11	Nicaragua	Red de Protección Social	2000
12	Panamá	Red Oportunidades	2006
13	Paraguay	Tekoporâ	2005
14	Perú	Juntos	2005
15	Rep. Dom.	Tarjeta de Solidaridad	2005
16	Uruguay	Ingreso Ciudadano (PANES)	2005