



Marzo | 139
2013

Serie Informe

Social

Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación del Programa Ingreso Ético Familiar

**Paulina Henoch I.
Rodrigo Troncoso O.**

ISSN 0717-1560

Paulina Henoch I. es ingeniera comercial con mención en Economía y magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

Rodrigo Troncoso O. es ingeniero comercial y doctor en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador del Programa Social de Libertad y Desarrollo.



Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Transferencias Condicionadas	8
3. El Ingreso Ético Familiar	9
4. Resultados Preliminares de la Evaluación	15
4.1. Datos	16
4.2. Método Empleado	18
4.3. Resultados	22
5. Conclusiones	23
6. Referencias Bibliográficas	24
7. Anexo	26

Resumen Ejecutivo

El siguiente trabajo estudia si la política de Asignación Social tiene algún efecto en la participación laboral de las mujeres, a través del método de apareamiento o *matching*.

Este método permite apreciar el impacto de un programa en sus diferentes dimensiones a través de la comparación con un contrafactual. En este caso, se evalúa el impacto que tuvo recibir este subsidio en las familias de bajos ingresos.

Encontramos, en términos generales, que la primera etapa del Programa de Transferencias Condicionadas Ingreso Ético Familiar tiene un efecto positivo en la participación de las mujeres en edad de trabajar y presenta un aumento en el número de adultos que trabajan por hogar. No obstante, no aumenta el ingreso promedio por adulto. En relación a otras condiciones que exige este programa, no existe un efecto significativo en el aumento de la participación escolar y el control de niño sano. Esto último, posiblemente, es explicado en tanto estas restricciones ya eran consideradas en otro programa llamado Subsidio Único Familiar (SUF).

Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación del Programa Ingreso Ético Familiar

1. Introducción

La reducción de la pobreza en Chile es y ha sido el principal objetivo de la política social de nuestro país. Las causales de la pobreza son bastante diversas y la situación en que viven las familias en esta condición son disímiles. De acuerdo a la última medición de la tasa de pobreza, en Chile el año 2011 habrían dos millones y medio de personas en situación de pobreza, es decir, el 14,4% de la población. A pesar de los avances, esta realidad sigue siendo impactante.

Es en este contexto que durante 2011 entra en vigencia una nueva política denominada Asignación Social, beneficio que da el inicio al programa de transferencias condicionadas conocido como Ingreso Ético Familiar. Este promueve que las familias salgan de la pobreza extrema, y por ende no dependan del Estado, potenciando su capacidad de generar ingresos, a través de bonos restringidos a ciertas condiciones.

Esta asignación está compuesta por un monto base y beneficios adicionales que reciben cuando las familias cumplen con ciertos compromisos. Dentro de estas condiciones está el control de salud del niño sano, la asistencia a la escuela, el logro escolar y un bono por el trabajo de la mujer. Esta última es una transferencia complementaria que busca incentivar que las mujeres en situación de vulnerabilidad se empleen.

El siguiente estudio intenta medir, a través de la encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN) del año 2011, si existe algún efecto en la participación laboral de la mujer en los beneficiarios de esta Asignación Social, el cumplimiento de las condiciones anteriormente descritos, y el empleo en el hogar. Además, se quiere caracterizar a las familias que tienen este beneficio para así analizar si comparten ciertos elementos, y de esta forma revisar la focalización de este programa.

2. Transferencias condicionadas

El objetivo principal de las transferencias condicionadas es entregar ayuda a las familias en situación de pobreza cuando cumplen ciertos compromisos. Este tipo de programas intenta fortalecer la relación de corresponsabilidad entre los beneficiarios y el Estado. Por lo general, lo que se les exige a los usuarios son condiciones que promueven el desarrollo del capital humano de las familias.

En el mundo, este tipo de políticas sociales ha aumentado de forma importante durante los últimos 15 años. Varios estudios muestran evidencia positiva en cuanto a la reducción de pobreza, mejoras en los indicadores de escolaridad de los niños y en los niveles nutricionales, y reducción del trabajo infantil. (Fiszbein et. al., 2009; Galasso, 2006; Schultz, 2004; Attanasio, Fitzsimmons and Gómez, 2005).

Los programas de transferencias condicionadas tienen tres objetivos claros: proporcionar un nivel de bienestar mínimo, el desarrollo de capital humano y la generación de ingreso de las personas. De esta forma se busca evitar uno de los elementos más nocivos del fenómeno de la pobreza: que se transmita entre generaciones. También se espera que mejore la coordinación entre los programas sociales, se elimine la duplicidad en las tareas administrativas y que existan evaluaciones sistemáticas. Sin embargo, estos últimos objetivos son más bien declaraciones de buenas intenciones de cualquier política social, que un diseño propiamente tal de un programa de transferencias condicionadas.

Sin embargo, una crítica generalizada a la entrega de subsidios es que existe el peligro de desincentivar la generación de ingresos de manera autónoma. Esto es porque a medida que las familias tienen más ingresos, el Estado entrega menos subsidios, generándose una tasa de impuesto a la renta implícito para los más pobres. Ya en los años sesenta, Milton Friedman argumentaba que los programas de ayuda en Estados Unidos implicaban un impuesto a la renta de 100% a los beneficiarios. Es decir, por cada dólar que generaba la familia por su cuenta, el Estado le quitaba uno de subsidio, teniendo un claro efecto negativo sobre la generación de los ingresos y en la disminución del empleo de los beneficiarios del programa (Danzinger et al., 1981). En consecuencia resulta primordial que el foco principal de este programa sea el empleo y la capacidad generadora de ingreso de las personas.

Además, se debe considerar que este tipo de programas no siempre representa la política social adecuada para todas las personas en situación de pobreza, especialmente en el caso de aquellas familias que, dadas sus características, no pueden cumplir con las condiciones exigidas. Tal es el caso, por ejemplo, de los

adultos mayores, los niños en situación de calle, las familias con niños en edad fuera del rango de cobertura, entre otros.

La evidencia internacional al respecto muestra que existen diferencias no solo en cuanto a cobertura, sino también en términos de montos y condiciones que se exigen. En el caso del programa Bolsa de Familia de Brasil, la población beneficiada el año 2006 fue de 11,1 millones de personas, de los cuales el 73,7% representó el quintil más bajo. Las familias en extrema pobreza reciben aproximadamente 30 dólares como beneficio básico y dependiendo de la edad de los niños 7 dólares si el menor tiene menos de 15 años y 14 dólares si el menor tiene entre 15 y 17 años. El programa Oportunidades (ex Progresá) de México habría beneficiado a 5 millones de hogares hasta el año 2007 y los bonos de educación varían entre US\$ 12 y 74 por niño por mes, dependiendo de la edad de los menores. Adicionalmente, este programa entrega US\$ 336 en ahorros para terminar con los estudios; US\$ 17 por hogar para salud y US\$ 23 si hay adultos mayores.

No obstante, la principal diferencia del caso chileno con otros programas como Oportunidades en México o Bolsa de Familia en Brasil, es que en nuestro país los programas se focalizan en la pobreza extrema. En Chile, la población objetivo es un 5%, mientras que en México y Brasil es de, aproximadamente, un 20%. Además, en el caso chileno el empleo representa un objetivo importante y las transferencias entregadas son de bajo monto. Según Fiszbein et al (2009), el gasto total de los programas en Brasil y México corresponde al 0,5% del PIB, mientras que en Chile a un 0,08%.

3. El Ingreso Ético Familiar

La Asignación Social o Bonificación al Ingreso Ético Familiar fue creada a partir de la discusión de Presupuesto de la Nación del año 2011¹. Este programa consiste en una transferencia monetaria extraordinaria del Sistema de Protección Social “Chile Solidario”, que recibe la familia siempre y cuando se encuentre en situación de pobreza². Esta asignación se comenzó a entregar a partir de abril de 2011 y sus montos dependieron del número de integrantes y del cumplimiento de ciertas condiciones. Este bono fue normado a través del Decreto Ley 29 del Ministerio de Planificación publicado en 2011 y consiste en un programa piloto del Ingreso Ético Familiar que es regulado por la Ley N° 20.595 publicada el año 2012.

¹ La glosa 08 de la partida 21.02.05 de la Ley N° 20.481.

² El puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS) debe ser inferior a 4.213 puntos.

El Ingreso Ético Familiar persigue como fin mejorar las opciones para que las familias superen la pobreza de forma definitiva. Este programa se basa en dos componentes: seguridades y oportunidades. El primero consiste en una transferencia para las personas por el solo hecho de ser pobres sin exigírseles ningún requisito. Mientras que el segundo, el de oportunidades, busca fomentar las habilidades de las familias para que superen por sí mismos la situación de pobreza.

En su primer año de implementación fueron beneficiadas 170 mil familias y desde que la familia ingresa al programa la duración del beneficio es de 24 meses. A su vez, cada familia recibe un monto distinto acorde a sus características, el número de integrantes, el cumplimiento o no de los deberes y los logros alcanzados.

Los beneficiarios se definieron a partir de la Ficha de Protección Social (FPS), instrumento de focalización que mide el nivel de precariedad a través de un índice y la capacidad de generar ingreso de las personas. Se calcula a partir de las características de las familias y determina su nivel de vulnerabilidad. Luego, las necesidades se definen a partir del tamaño del hogar. A menor valor del índice, mayor nivel de vulnerabilidad.

El Ingreso Ético Familiar es un programa más completo que la Asignación Social, ya que incorpora, entre otras cosas, el componente de acompañamiento a las familias. Su objetivo es entregar seguridad, oportunidades y mejorar las condiciones en las que viven las personas que participan de él. Pueden acceder al Ingreso Ético Familiar las familias que participaron de la Asignación Social, la población con más de 65 años que se encuentre en situación de pobreza, las personas en situación de calle y menores de edad, cuyos padres estén privados de libertad.

El programa del Ingreso Ético Familiar entrega el acceso a las siguientes prestaciones:

- programa eje;
- programa de acompañamiento psicosocial;
- programa de acompañamiento psicolaboral;
- bono de protección;
- subsidio educacional pro-retención;
- subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado;
- transferencia monetaria base;
- transferencia monetaria condicionada;
- bono de formalización; y
- bono de graduación.

El programa eje, que es el programa de acompañamiento base, tiene como objetivo realizar un diagnóstico, elaborar un plan de intervención, seguimiento y evaluación a las familias beneficiadas. A partir de este programa los usuarios son derivados al programa de acompañamiento psicosocial y al programa de acompañamiento psicolaboral. El primero, el psicosocial, tal como lo señala el reglamento, tiene como objetivo promover las habilidades y capacidades para potenciar la integración social y el desenvolvimiento autónomo. En tanto que el programa psicolaboral tiene como objeto mejorar la capacidad de generar ingresos de las personas.

A grandes rasgos, las transferencias que entrega el programa del Ingreso Ético Familiar se dividen en tres pilares: las transferencias por dignidad, por deberes y por logros. Las por dignidad corresponden a un bono que se otorga a las familias por el solo de hecho de vivir en extrema pobreza. Las transferencias por deberes son un bono para las familias que viven en extrema pobreza, y que además cumplen con los deberes en materia de salud y educación. Y las transferencias por logros son un bono para las familias beneficiadas que, además de cumplir con los deberes, alcanzan ciertos desempeños destacados en los estudios o en el plano laboral.

Además de todos los bonos del programa Ingreso Ético Familiar, las familias beneficiarias pueden recibir otras prestaciones del Estado, como el subsidio de agua potable (aproximadamente 20 dólares mensuales) o los programas de habilitación social y laboral.

En la primera etapa del Ingreso Ético Familiar, la Asignación Social consistió en la entrega de algunos beneficios, dependiendo del cumplimiento de ciertas condiciones. Por su parte, el monto de las transferencias depende del nivel de vulnerabilidad de las familias indicadas por la Ficha de Protección Social, como lo muestra la tabla N° 1.

Tabla N° 1
Beneficios asignación social por tramos de Ficha Social (FS)

Condiciones	Menor o igual a 2.515 puntos	Superior a 2.515 e igual o inferior a 3.207 puntos	Superior a 3.207 e igual o inferior a 4.213 puntos
Monto Componente Base Mensual	\$ 15	\$ 12	\$ 9
Asignación de Escolaridad - Matrícula	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Asignación de Escolaridad - Asistencia	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Logro Escolar Anual	\$ 100	\$ 100	\$ 100
Control Niño Sano al día	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Trabajo de la Mujer ¹ Anual	\$ 49	\$ 49	\$ 49

1) Para este ejemplo se consideró el caso en que la mujer percibe un ingreso aproximado de \$330 dólares en el mes de Octubre.

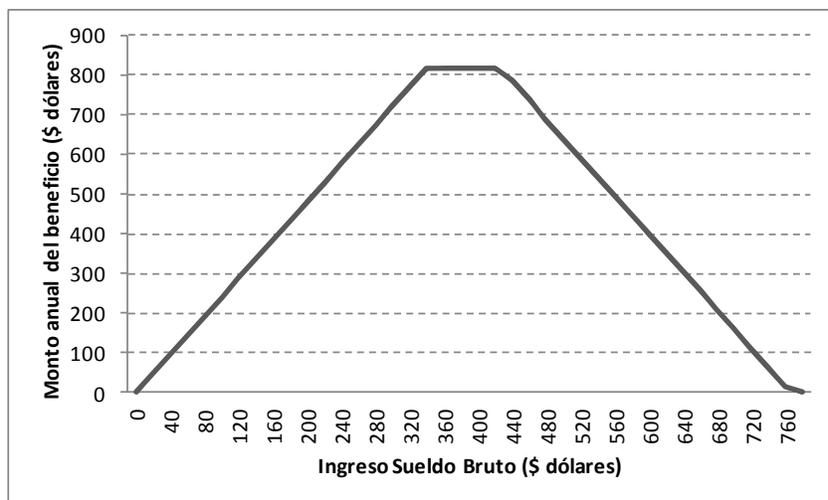
Fuente: Elaborado a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, el bono al trabajo de la mujer depende del nivel de sueldo bruto de la beneficiada. El gráfico N° 1 muestra que hasta cerca de 340 dólares mensuales, el subsidio tiene una forma creciente y este bono representa aproximadamente el 20% del sueldo de la mujer. Entre los US\$ 360 y US\$ 420 de sueldo bruto se entrega en mismo monto anual (US\$ 818) y el bono representa entre el 19% al 16% del ingreso del sueldo bruto. Mientras que desde los US\$ 420 el beneficio es decreciente y representa en promedio menos del 10% del ingreso bruto de la trabajadora.

De esta forma, el diseño permite que los beneficiados de menores ingresos se esfuercen no solo para recibir un mejor sueldo, sino también para obtener un mayor bono. A partir de un cierto monto hay un quiebre y el monto del bono es cada vez menor. Con ello se busca retirar gradualmente este beneficio.

Adicionalmente, el bono al trabajo de la mujer considera un beneficio del 10% del sueldo para los empleadores, lo cual disminuye los costos que asumen las empresas cuando contratan.

Gráfico N° 1
Monto anual del bono por sueldo bruto de la trabajadora



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social.

A su vez, es importante considerar que las transferencias por sí mismas son un aporte importante para las familias de menores recursos. Independiente de que el monto entregado puede ser considerado bajo, en realidad es muy significativo para

el ingreso disponible de una familia en situación de pobreza e indigencia. A modo de ilustrar esta situación, una familia de referencia compuesta por padre, madre y dos hijos que asisten a la escuela, estaría recibiendo aproximadamente 106 dólares mensuales, los cuales se descomponen de la siguiente forma: 26 dólares base por familia, 12 dólares base por persona (total US\$ 48), 16 dólares por cada hijo que cumple con los deberes de salud y asistencia al colegio (total US\$ 32). Adicionalmente, esta transferencia puede aumentar si además consiguen cumplir las metas referentes al desempeño escolar y de inserción laboral.

Siguiendo con el ejemplo anterior, se aprecia que un beneficio mensual referencial de US\$ 106 es un gran aporte a los recursos de un hogar que están en situación de indigencia, donde el ingreso monetario promedio es de US\$ 29 dólares por persona al mes. (Ver tabla N° 2).

Tabla N° 2
Promedio de ingresos monetarios per cápita por hogares

Tipo Hogar	Ingreso (en \$ de 2011)	% Hogares
Familia Indigente	29	2.6%
Familia Pobre no Indigente	98	9.5%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011.

Es importante mencionar que el Ingreso Ético Familiar no es el primer caso de transferencia condicionada en Chile; los primeros programas que buscaron exigir condiciones fueron el programa Subsidio Único Familiar (SUF) y Chile Solidario.

El SUF es entregado a los menores de 18 años, inválidos, mujeres embarazadas y personas con algún tipo de deficiencia mental. En el caso de los menores de 18 años, para su asignación se exige acreditar la participación en los programas de salud del Ministerio de Salud y para los niños mayores de 6 años se les pide certificar que asisten a la escuela.

Por su parte, el objetivo de Chile Solidario ha sido el desarrollo de habilidades a través del apoyo psicosocial y facilitar el acceso a las prestaciones ya existentes. Al momento de egreso, los beneficiarios deben cumplir con las 53 condiciones mínimas³. No obstante, considerar al Chile Solidario como un programa de

³ Estas 53 condiciones mínimas se dividen en seis dimensiones: identificación personas, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad y empleo e ingreso. Mayor información Larrañaga y Contreras (2010).

transferencias condicionadas es cuestionado, ya que el bono de egreso sería el único beneficio en que se restringe el comportamiento de los usuarios. Larrañaga y Contreras (2010) muestran que posiblemente estas condiciones no eran tan restrictivas para las familias beneficiadas, ya que un número elevado de estas condiciones mínimas ya eran satisfechas antes de la intervención de este programa.

Luego, si se compara el Ingreso Ético Familiar con el programa Chile Solidario tal como se mencionó anteriormente, no solo el Ingreso Ético Familiar tiene condiciones más restrictivas, sino que promueve el empleo en los integrantes e intenta mejorar la focalización de la política social.

Con respecto a este último punto, se observa hasta el momento que el Ingreso Ético Familiar tiene una mejor focalización que el programa Chile Solidario. A través de la encuesta CASEN 2011 es posible identificar a las familias que recibieron el subsidio de Asignación Social y caracterizar a qué decil de ingreso pertenecen. Si bien se observa que la mayoría de los beneficiarios efectivamente pertenecen a las familias de los deciles de menores ingresos autónomos, llama la atención la proporción de familias beneficiadas que están sobre el segundo decil. (Ver tabla N° 3).

Tabla N° 3
Distribución de los beneficiados por decil

Decil	Asignación Social	Distribución Chile Solidario	
		2009	2011
i	31.6%	24.3%	27.7%
ii	25.4%	20.3%	23.3%
iii	14.3%	14.4%	14.8%
iv	7.8%	10.8%	10.5%
v	9.0%	8.5%	8.4%
vi	5.3%	7.8%	5.5%
vii	3.0%	5.5%	4.2%
viii	1.8%	3.1%	3.8%
ix	1.7%	2.7%	1.5%
x	0.1%	2.6%	0.4%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN.

Las columnas 2 y 3 de la tabla N° 3 muestran la distribución de las familias que eran parte de Chile Solidario al momento de la encuesta los años 2009 y 2011. Si bien se observa una leve mejora en la focalización de las familias beneficiadas, se estima que aproximadamente más de la mitad de las familias activas se encuentra en los

dos primeros deciles, mientras que la otra mitad se ubica en deciles de mayores ingresos.

Hay que tener en cuenta que estas cifras también reflejan el hecho que muchas de las familias en Chile Solidario hayan mejorado su situación de manera importante desde el momento en que postularon (es decir desde que llenaron la Ficha de Protección Social) y al momento de la encuesta. Sin embargo, se debe considerar que existen muchas familias en deciles de menores ingresos, incluso pobres e indigentes que no están siendo beneficiadas por Chile Solidario ni por el programa Ingreso Ético Familiar.

Otro antecedente que no deja de llamar la atención es que cuando se sustrae el monto de la Asignación Social al ingreso total de los hogares en la CASEN 2011, la pobreza extrema pasa de 2,8% a 2,9%, mientras que la tasa de pobreza lo hace de 14,4% a 14,6%. Esto quiere decir que el monto que considera esta bonificación no fue tan relevante para la reducción de la pobreza en el año 2011, lo que posiblemente puede ser explicado por el problema de focalización anteriormente mencionado.

4. Resultados preliminares de la evaluación

El año 2011 se entregó una versión preliminar del subsidio conocido como Ingreso Ético Familiar. Tal como se mencionó anteriormente, este subsidio fue diseñado para incentivar el trabajo femenino, la asistencia de los menores al colegio y a los controles de niño sano. El objetivo de este beneficio es dar apoyo e incentivos a la superación definitiva de la pobreza a las familias más pobres de Chile. En principio, este programa se focalizó en las 170 mil familias más pobres del país.

A continuación se muestran de manera genérica las características de las familias que participan en el programa de Asignación Social y se comparan con las características de la población, las personas en situación de pobreza extrema y los participantes del Chile Solidario. Se observa que, en promedio las familias que recibieron Asignación Social tienen más integrantes, un mayor número de niños menores de 6 años y menor número de adultos mayores. Adicionalmente, hay un mayor número de adultos que trabajan por familia que en los casos de extrema pobreza y el Chile Solidario; y hay mayor asistencia al control de niño sano y participación en los establecimientos educacionales. A su vez, se observa que no existen grandes diferencias en los años de escolaridad; y por lo general, la jefatura del hogar es femenina. (Ver tabla N° 4).

Tabla N° 4
Características de las familias por tipo de programa

Características de la Familia	Total	Pobreza Extrema	Asignación Social	Chile Solidario
Personas promedio por familia	3.79	4.17	5.17	4.51
Niños menores de 6 años promedio	0.41	0.80	0.97	0.81
Adultos en edad de jubilación promedio	0.72	0.61	0.49	0.55
Personas que trabajan por familia promedio	1.52	0.57	1.45	1.39
Mujeres que trabajan por familia promedio	1.40	0.51	1.35	1.32
Promedio de niños que asisten a control sano	0.23	0.39	0.66	0.51
Personas que asisten a algún establecimiento	1.06	1.59	1.86	1.65
Años escolaridad promedio jefe de familia	9.98	9.12	9.22	9.02
Jefatura femenina de la familia	42.8%	58.1%	62.1%	59.7%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011.

4.1. Datos

Para evaluar el impacto de la versión piloto del Ingreso Ético Familiar utilizamos la encuesta CASEN 2011. En ella se tiene información socioeconómica de las familias y es posible identificar a aquellas en la muestra que recibieron la Asignación Social, aunque no es posible determinar en forma precisa cómo se compone el monto recibido por la familia. Para efectos de la evaluación usamos como unidad de análisis al “hogar” de acuerdo con la definición de la CASEN. Ésta no coincide necesariamente con la definición de “familia” que hace la Ficha de Protección Social. En todo caso, en la mayoría de los casos se trata del mismo grupo de personas o grupos bastante similares. En adelante, los términos hogares o familias serán usados indistintamente para referirnos a los hogares según la definición de CASEN.

La muestra de la encuesta CASEN 2011 se compone de 59.084 hogares, de los cuales 1.070 recibieron un pago por Asignación Social. El diseño de la muestra consideró representatividad según zonas rurales y urbanas para cada región del país, pero no de las familias que recibieron la bonificación. En términos poblacionales, de un total de 4.966.890 hogares, 170 mil fueron beneficiados por el Ingreso Ético Familiar, esto es un 3,4%. En la muestra, esta proporción es de 1,8%. Para el tamaño de la muestra, este resultado es prácticamente imposible si las

familias beneficiadas tuviesen la misma probabilidad de ser encuestadas en la CASEN 2011 que las no beneficiadas. Es decir, la probabilidad de encuestar a una familia que recibió la Asignación Social tuvo que haber sido menor que la de encuestar a una familia que no la recibió.

Sin embargo, no se dispone de antecedentes para suponer en primera instancia que las familias beneficiadas elegidas no representan al total de familias beneficiadas, o que las familias beneficiadas en la muestra actúan, en promedio, distinto a las no encuestadas luego de controlar por algunas características relevantes como la estructura familiar. Además, se trata de familias que deberían ser más homogéneas que el resto de las familias, ya que se trató de un beneficio focalizado en el grupo más vulnerable dentro de Chile Solidario.

La información de la CASEN 2011 corresponde a la situación de la familia durante noviembre de ese año. Para esa fecha, las familias incluidas en el Ingreso Ético Familiar llevaban 8 meses participando del programa, tiempo razonable como para observar cambios en comportamiento producidos por los incentivos del programa, en caso de ser realmente efectivos.

Tal como se mencionó anteriormente, entre las familias beneficiarias del Ingreso Ético Familiar en CASEN 2011, algunas no se encontraban entre los deciles más pobres. Esto se debe, en buena medida, a los problemas de focalización asociados a la Ficha de Protección Social. Es esperable que familias no vulnerables se comporten de manera distinta que las vulnerables ante un programa como el Ingreso Ético Familiar. Por este motivo, optamos por considerar solo a familias de los tres primeros deciles de ingresos autónomos. Con esto, la muestra de beneficiados se reduce a 735 hogares. También excluimos de la muestra a hogares con un solo integrante, hogares sin mujeres adultas y hogares con 10 o más integrantes. Luego de aplicar estos filtros, la muestra considerada fue de 708 familias que recibieron la bonificación y de 14.968 que no la recibieron.

La tabla N° 5, en la siguiente página, muestra algunas estadísticas descriptivas de las familias en ambos grupos.

Tabla N° 5
Estadísticas descriptivas hogares con y sin Asignación Social

Variable	Hogares con Asignación Social		Hogares sin Asignación Social	
	Media	Desv. Est.	Media	Desv. Est.
Edad Jefe Hogar	42.9	12.0	48.0	14.7
Jefe Hogar Mujer	56.9%	49.6%	42.6%	49.4%
Escolaridad Jefe Hogar	8.2	3.4	8.3	3.8
Zona Rural	31.8%	46.6%	27.0%	44.4%
Ingreso Monetario Per Cápita	65,798	25,688	63,027	24,256
Ingresos del Trabajo por Adulto ⁱ	81,966	59,241	77,409	54,562
Número de Personas	4.5	1.4	4.2	1.5
Participación Laboral ⁱⁱ	47.5%	31.7%	42.2%	30.2%
Participación Laboral Femenina ⁱⁱⁱ	36.6%	42.3%	26.9%	39.0%
Número de Observaciones	708	-	14,260	-

(i) Se definió como adulto a personas de 15 años o más que no están en edad de jubilar.

(ii) Número de ocupados entre el número de adultos en el hogar.

(iii) Número de mujeres de trabajan entre el número de mujeres adultas en el hogar.

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011.

En la tabla N° 5 vemos que los hogares que recibieron la Asignación Social tienen, en promedio, jefes de hogar más jóvenes y más mujeres jefas de hogar que los hogares que no la recibieron. Ambos grupos son similares en cuanto el número de personas del hogar y la escolaridad del jefe de hogar. Llama la atención que tanto los ingresos como la participación laboral sean mayores en los hogares que recibieron la bonificación. Podría interpretarse esta diferencia como el efecto del Ingreso Ético Familiar, y es posible que una parte se deba efectivamente a esto; sin embargo, esta estimación está expuesta a muchas fuentes potenciales de sesgo. Es por esto que para evaluar el impacto de la bonificación sobre un grupo de variables relevantes, usamos la técnica conocida como apareamiento (*matching*) que controla por varios de estos sesgos y que se explica brevemente en la siguiente sección.

4.2. Método empleado

Existen diversas formas de estimar el impacto de una determinada política pública o programa. En la literatura se suele hablar de “tratamiento” para referirse, en forma general, a una intervención, cuyo impacto quiera evaluarse.

Una forma sencilla de evaluar el efecto de un tratamiento consiste en seleccionar aleatoriamente a un grupo de individuos para ser tratados y a otro grupo como controles. Ambos grupos deben ser representativos de la población de interés, y similares entre ellos. Una vez administrado el tratamiento a uno de los grupos, simplemente se comparan los valores de las variables de resultado de interés entre los dos grupos. Diseños experimentales de este tipo son comúnmente usados en medicina para estimar los efectos de los tratamientos. Sin embargo, en la evaluación de políticas públicas no es común contar con datos experimentales⁴. Entre los motivos está la participación voluntaria en los programas y el problema político e incluso ético que se podría presentar al excluir al azar a un grupo de potenciales beneficiarios.

Cuando la participación en un programa no es aleatoria, sino voluntaria o, como en el caso del Ingreso Ético Familiar, relacionada con alguna variable que caracteriza al grupo tratado y lo distingue del resto de la población, como es el grado de vulnerabilidad de la familia, la comparación de cómo le va a este grupo respecto del resto de la población suele ser una mala estimación del efecto que realmente tuvo el tratamiento. Esto porque, en estos casos, es muy posible que el grupo tratado responda en forma distinta al tratamiento que el promedio de la población. Por ejemplo, si se abre un curso de inglés gratuito con participación voluntaria en un colegio, es esperable que los alumnos que lo tomen sean precisamente los que más quieran aprender o muestren mayor interés. Luego, es de suponer que muestren un mejor rendimiento en las pruebas de inglés que el resto de sus compañeros, incluso si no hubiesen participado en el curso. En el caso del Ingreso Ético Familiar las familias elegidas para recibir el beneficio eran las de menor puntaje en la Ficha de Protección Social, por lo que se puede esperar que no se comporten igual que el promedio de la población.

Aun cuando el grupo tratado y el grupo control no hayan sido elegidos aleatoriamente, es posible tener estimaciones de los efectos de una determinada política, usando algunos supuestos. Este tipo de investigación se conoce como cuasi-experimental. Khandker et al. (2010) hacen una revisión de los diseños cuasi-experimentales más usados en evaluaciones de impacto.

Para evaluar el impacto del Ingreso Ético Familiar usamos la técnica de apareamiento o “*matching*,” por su nombre en inglés. En el método de apareamiento se comparan los niveles de las variables de interés (por ejemplo, la participación laboral femenina) de una familia que recibe el beneficio, no con el promedio de los no tratados, sino con otra u otras familias del grupo de no beneficiarios, pero que sean parecidas en cuanto a un conjunto de características relevantes en la

⁴ Una valiosa iniciativa en este sentido la desarrolla el Laboratorio de Acción Social J-PAL.

determinación del impacto del tratamiento. Es decir, a cada familia que recibe el beneficio se le busca una pareja entre las familias que no reciben el beneficio, que presumiblemente se comporta como se hubiese comportado la familia beneficiada, de no haber recibido el beneficio. La diferencia entre las familias tratadas y un grupo de control construido de esta manera es una estimación del llamado Efecto Promedio del Tratamiento en los Tratados (*Average Treatment on the Treated* o ATT), que es la medida relevante para evaluar los efectos que tuvo el programa sobre sus beneficiarios efectivos.

Para construir los grupos de comparación se necesitan variables que determinen cómo un tratamiento influye en las variables de interés. El supuesto es que las familias que sean iguales en cuanto a determinadas características tendrían todas, en promedio, iguales respuestas al tratamiento. Bajo este supuesto, el hecho de que una haya participado y la otra no deja de ser relevante. Evidentemente, en la práctica, la elección de características se restringe a las variables disponibles en la base de datos.

Las variables que consideramos fueron: el número de personas en el hogar, el número de mujeres adultas, el número de menores, la escolaridad del jefe de hogar, la edad del jefe de hogar y si el hogar estaba en zona rural o urbana⁵. Cuando el apareamiento se hace considerando varias variables, se recomienda estimar un modelo de participación en el tratamiento en función de las variables seleccionadas y estimar una propensión a participar o "*propensity score*" en inglés (Rosenbaum y Rubin, 1983). El apareamiento se hace sobre la base del *propensity score*. Se puede demostrar que bajo ciertos supuestos, las familias con igual propensión a participar en un programa responden, en promedio, igual al tratamiento, independiente de si deciden (o clasificaron para) participar o no de éste. El modelo de propensión que construimos cumple con la "condición de balanceo" o "*balancing property*." Si no se cumple con la propiedad de balanceo, entonces tampoco se estarían cumpliendo los supuestos para que el *propensity score* sea una variable válida para el apareamiento. Por último, la muestra de tratados y controles es limitada a lo que se conoce como el "soporte común," observaciones que se encuentren dentro de un mismo rango de valores del "*propensity score*." El modelo estimado se encuentra en el anexo.

Para hacer el apareamiento se usó el método del "vecino más cercano," que consiste en comparar a cada familia tratada con la familia del grupo control que tenga el valor del *propensity score* más cercano. En caso de que exista más de un

⁵ Definimos como "adulto" a las personas de 15 años o más que no estén en edad de jubilar y como "menor" a personas de 15 años o menos.

vecino más cercano, se usa el valor promedio de la variable de interés entre los vecinos más cercanos.

Otras variables, como los ingresos del hogar o el número de integrantes económicamente activos, se relacionan con los efectos que pueda tener el programa, pero no se pueden usar para el modelo de participación, debido a que son variables endógenas. Es decir, dependen de la participación de la familia en el programa. Los ingresos o la participación laboral antes de ingresar al programa sí podrían usarse para el apareamiento, pero no se cuenta con esta información en la CASEN 2011.

4.2.1. Variables a evaluar

El Ingreso Ético Familiar contempla incentivos a: el trabajo femenino, la inscripción y asistencia de niños a la escuela y el control del niño sano para los menores de 6 años. Las variables que evaluamos son:

- La proporción de mujeres adultas en el hogar que trabajan (número de mujeres que trabaja sobre el número de mujeres adultas en el hogar).
- La proporción de personas en edad escolar⁶ que asisten a la escuela (número de personas en edad escolar que asiste a la escuela sobre el número total de personas en edad escolar).
- La proporción de niños⁷ con control de niño sano al día (número de niños con control al día sobre número total de niños).

Además, existe la posibilidad de evaluar eventuales efectos indeseados del programa. Quizás algunas familias dedican menos tiempo a trabajar por el mayor ingreso que tienen gracias al beneficio (efecto ingreso) o logran más trabajo femenino sujeto al beneficio a costa del trabajo de otros miembros. Los potenciales efectos negativos de las transferencias monetarias han sido tema de investigación y debate. Dazinger et al. (1981) y Moffitt (1992) ofrecen revisiones de esta amplia literatura. En general, es complicado identificar los eventuales efectos negativos de las transferencias y una buena evaluación de éstos requiere de más estudio. En el contexto de esta evaluación, contribuimos a verificar esta hipótesis estimando el efecto que tuvo la bonificación sobre las variables:

⁶ Definimos en “edad escolar” a las personas entre 6 y 18 años.

⁷ Definimos como “niño” a las personas de 6 años o menos.

- La proporción de adultos económicamente activos⁸ (número de personas activas sobre número de adultos).
- Los ingresos del hogar provenientes del trabajo promedio por adulto (ingresos totales del trabajo sobre el número de adultos).

Ambas variables se relacionan con la dedicación de esfuerzo por parte del hogar a generar más ingresos por cuenta propia. La encuesta CASEN 2011 también incluye información sobre las horas dedicadas al trabajo, pero no la consideramos para la evaluación por ser poco confiable. Se encuentra omitida en cerca del 40% de los casos, y en ocasiones, presenta valores implausibles.

4.3. Resultados

En la tabla N° 6 se muestran las estimaciones del efecto del Ingreso Ético Familiar sobre las variables consideradas para la evaluación.

Tabla N° 6
Estimación de efecto de la asignación social

Variable	Número de Tratados	Número de Controles	ATT	Desviación Estándar	Test t
Participación Laboral Femenina	708	1435	0.058***	0.022	2.633
Asistencia Escolar ⁱ	661	1149	0.038	0.028	1.345
Control de Niño Sano ⁱⁱ	460	861	-0.005	0.03	-0.165
Proporción de Adultos Activos	708	1435	0.036**	0.016	2.231
Ingresos Promedio por Adulto	708	1435	-9,215***	3,035	-3.036

(i) Se excluyeron del cálculo a las familias sin personas en edad escolar.

(ii) Se excluyeron del cálculo a familias sin niños de 6 años o menos.

** indica significancia al 95% y *** indica significancia al 99% de confianza.

Fuente: Elaborado con datos de Encuesta CASEN 2011.

⁸ Consideramos a una persona económicamente activa si estaba empleada o desempleada de acuerdo con la definición de la encuesta CASEN.

De acuerdo con las estimaciones de la tabla N° 6, las familias participantes del Ingreso Ético Familiar tuvieron una mayor participación laboral femenina. La estimación es cercana al 6% y estadísticamente significativa con un 99% de confianza. Como el número de mujeres por hogar es de 1,5 mujeres la estimación nos dice que hubo cerca de un 9% más de mujeres trabajando en los hogares que recibieron el beneficio.

En cuanto a asistencia escolar y control de niño sano, las estimaciones no son significativas estadísticamente. Es decir, al parecer el beneficio no cambió el comportamiento de estos hogares respecto de los que no recibieron el beneficio. Este resultado era esperable debido a que el Subsidio Único Familiar ya exigía asistencia escolar y tener al día el control de niño sano. Además, en la actualidad la cobertura de estas dos políticas en el grupo vulnerable ya es bastante buena.

Sobre los potenciales efectos negativos, vemos que la proporción de adultos activos aumenta de manera significativa, pero los ingresos promedio por adulto caen en poco más de 9 mil pesos (de 2011). Esto nos indica que la mayor participación de trabajo femenino no se produjo a costa del trabajo de otros miembros que no estuviesen sujetos al beneficio, o al menos no en la mayoría de los casos. Sin embargo, llama la atención que los ingresos promedio del hogar por trabajador sean menores. Esto puede deberse a que los nuevos trabajos femeninos creados tengan, en promedio, menores remuneraciones que los del resto de los trabajadores, o a que las familias con el beneficio tendrían más personas trabajando, pero cada una de ellas dedicando, en promedio, una menor cantidad de horas. Es decir, que es posible que las familias hayan respondido al incentivo al empleo, ingresando al mercado laboral a más miembros, pero cada uno de ellos dedicando menos horas o menos esfuerzo. En todo caso, se trata de un tema que requiere de mayor estudio como para extraer conclusiones, pero que la evidencia preliminar nos muestra que es una hipótesis que vale la pena investigar.

5. Conclusiones

En Chile, aún queda mucho para superar la pobreza y el Ingreso Ético Familiar es un buen comienzo. Las principales fortalezas de este programa son que se diseña tratando de incentivar el empleo y está focalizado en la pobreza extrema. Se observa que, a diferencia de la experiencia internacional, en el caso chileno la población objetivo son las personas en situación de pobreza extrema, además las transferencias tienen menor monto y el empleo juega un rol fundamental.

Tal como se muestra en este estudio, este programa en su primera etapa presentó un efecto positivo en la participación laboral de la mujer y en promedio se observa un 9% más de participación que el grupo de control. Asimismo, dentro de las familias que participaron de la Asignación Social existe una mayor proporción de adultos que trabajan. Adicionalmente, se muestra que no aumenta el ingreso promedio por adulto, pero se requiere de otro tipo de estudio para ahondar en las posibles causales de ello.

Además, no se encuentran efectos en la participación escolar ni tampoco en la condición de control de niño sano. Esto último se explica posiblemente porque estas exigencias ya eran consideradas y bonificadas en el programa Subsidio Único Familiar.

Siendo el empleo la principal herramienta para superar la pobreza, el Ingreso Ético Familiar puede potencialmente terminar con la pobreza de forma definitiva. Más aún, se observa que los montos entregados significan un aporte importante para el ingreso de un hogar en situación de extrema pobreza.

No obstante, si la población objetivo son las personas en condición de extrema pobreza, como se observa en este estudio, aún está pendiente el desafío de mejorar la focalización de este programa.

6. Referencias bibliográficas

- Attanasio, Orazio, Emma Fitzsimmons, and Ana Gómez (2005). *“The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrollment in Colombia”*. Unpublished manuscript. Institute for Fiscal Studies, London.
- Danziger, Sheldon, Robert Haveman and Robert Plotnick (1981). *“How Income Transfer Programs affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review”*. Journal of Economic Literature. JTOR.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto and Emmanuel Skoufias (2009). *“Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty”*. World Bank. Washington DC.
- Friedman, Milton (1962). *“Capitalism and Freedom”*. University of Chicago Press.
- Galasso, Emanuela (2006). *“Alleviation Extreme Poverty in Chile”*. Development Research Group. World Bank.



- Khandker SR, Koolwal GB, Samad H. (2009). *“Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices”*. Washington: World Bank Publications.
- Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras (2010). “Chile Solidario y el Combate a la Pobreza”. Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile.
- Moffitt, R. 1992. *“Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review”*. Journal of Economic Literature 30: pp. 1–61.
- Rosenbaum, P. R. and Rubin, D. B. (1983). *“The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”*. Biometrika 70: pp. 41-55.
- Schultz, Paul (2004). *“School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program”*. Journal of Development Economics 74 (1): pp. 199 – 250.

7. Anexo

Modelo de participación

```

Probit regression                               Number of obs   =    14965
                                                LR chi2(21)    =    328.54
                                                Prob > chi2    =    0.0000
Log likelihood = -2686.8399                    Pseudo R2      =    0.0576
  
```

participa	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
---+-----						
_Inum_adul~2	.1357955	.0471338	2.88	0.004	.0434149	.228176
_Inum_adul~3	.178069	.0826416	2.15	0.031	.0160943	.3400436
_Inum_adul~4	.2613392	.1897686	1.38	0.168	-.1106003	.6332787
_Inum_adul~5	.7856859	.3336369	2.35	0.019	.1317695	1.439602
_Inum_pers~3	.0650854	.0838487	0.78	0.438	-.0992549	.2294257
_Inum_pers~4	-.0870481	.0890769	-0.98	0.328	-.2616357	.0875395
_Inum_pers~5	-.1196083	.098494	-1.21	0.225	-.312653	.0734365
_Inum_pers~6	-.2141933	.1155587	-1.85	0.064	-.4406841	.0122975
_Inum_pers~7	-.3791136	.1405067	-2.70	0.007	-.6545016	-.1037255
_Inum_pers~8	-.4733367	.1796403	-2.63	0.008	-.8254251	-.1212482
_Inum_pers~9	-.7929774	.2583135	-3.07	0.002	-1.299263	-.2866923
_Inum_meno~1	.2080459	.06441	3.23	0.001	.0818046	.3342872
_Inum_meno~2	.5889272	.0757558	7.77	0.000	.4404485	.7374058
_Inum_meno~3	.88763	.0959757	9.25	0.000	.699521	1.075739
_Inum_meno~4	1.135931	.1352557	8.40	0.000	.8708342	1.401027
_Inum_meno~5	1.49842	.2196362	6.82	0.000	1.067941	1.928899
_Inum_meno~6	1.69748	.4720115	3.60	0.000	.7723546	2.622606
esc	-.0272329	.0058214	-4.68	0.000	-.0386426	-.0158232
edad	.0184378	.0086203	2.14	0.032	.0015424	.0353333
edad2	-.0002642	.0000862	-3.06	0.002	-.0004332	-.0000953
rural	.134808	.0412256	3.27	0.001	.0540074	.2156087
_cons	-2.119988	.2318896	-9.14	0.000	-2.574483	-1.665493

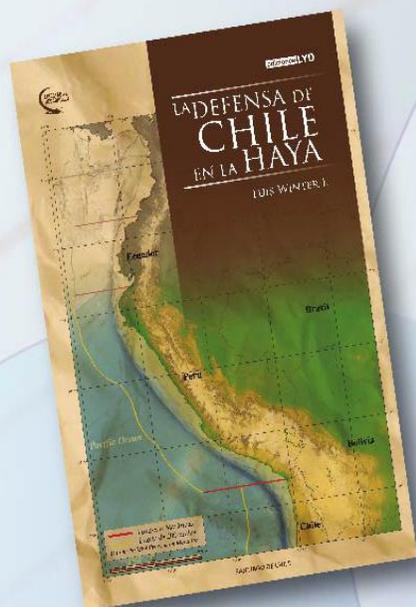


SERIE INFORME SOCIAL

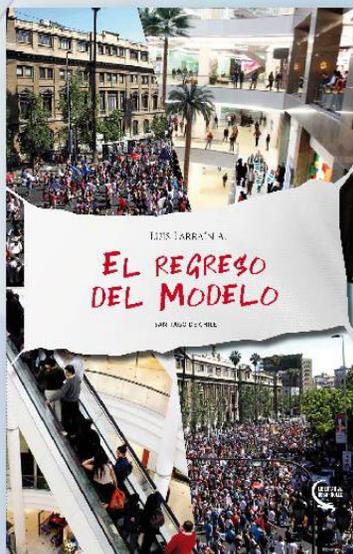
Últimas Publicaciones

- N° 138** **Educación Preescolar: Evidencia y Desafíos para Chile**
María Paz Arzola G. y Rosita Camhi P.
Enero 2013
- N° 137** **Elevar la Calidad de la Educación. La Importancia de los Profesores**
Steve Rivkin
Septiembre 2012
- N° 136** **El Cambio Necesario en la Educación Chilena**
Patricia Matte L.
Mayo 2012

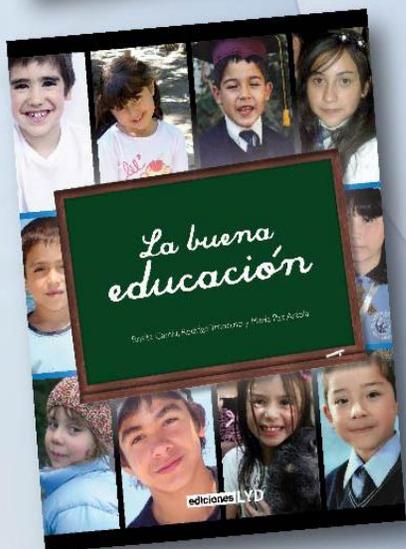
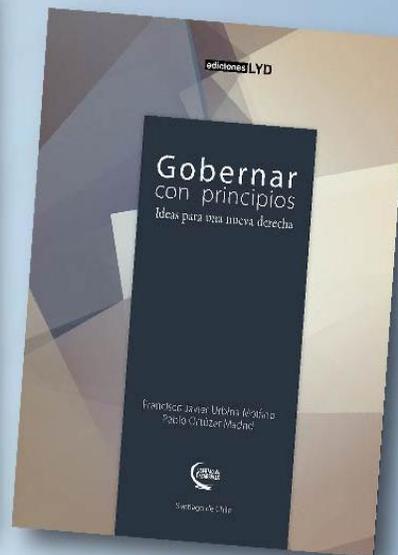
La defensa de Chile en La Haya (2012)
Luis Winter Iguual



El regreso del modelo (2012)
Luis Larraín



Gobernar con principios. Ideas para una nueva derecha (2012)
Pablo Francisco Ortúzar Madrid y Francisco Javier Urbina Molfino



LYD ES REPRESENTANTE EXCLUSIVO EN CHILE DE LIBROS UNIÓN EDITORIAL DE ESPAÑA. CONTAMOS CON MÁS DE 190 TÍTULOS DE AUTORES, TALES COMO FRIEDRICH A. VON HAYEK, LUDWIG VON MISES, FERNANDO PRIETO, PASCAL SALIN, ENTRE OTROS.

La buena educación (2011)
Rosita Camhi, Rodrigo Troncoso y María Paz Arzola

LIBROS DISPONIBLES EN LIBRERÍAS Y LIBERTAD Y DESARROLLO

Pedro de Villagra 2265, Vitacura, Santiago, Chile / 56 - 2 - 377 4800
compralibros@lyd.org