

# LOS PROGRAMAS BASADOS EN TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO: EL CASO DEL PROGRAMA JUNTOS

Luis García N.

Profesor del Departamento de Economía PUCP

En años recientes, en varios países de América Latina se ha implementado con singular éxito una serie de políticas orientadas a reducir la pobreza y el trabajo infantil. Estas políticas consisten en la transferencia de dinero a las madres de familias pobres, que son condicionadas a cumplir ciertos compromisos, como son asegurar la asistencia de los niños a la escuela, la aplicación de vacunas, la recepción de alimentos, chequeos médicos, etcétera. De esta forma, estas políticas —conocidas en inglés como *Conditional Cash Transfers* (CCT)— brindan una ayuda económica a los hogares en extrema pobreza.

Políticas de este tipo han sido aplicadas en países como México —Programa Progresas-Oportunidades—, Nicaragua —Red de Protección Social—, Colombia —Programa Familias en Acción—, Brasil —Bolsa Familia—, etcétera. Uno de los más antiguos es el programa mexicano Oportunidades, acerca del cual existen numerosos estudios que muestran su impacto o efectividad. En general, se ha encontrado que, como resultado de la aplicación de esta política, el trabajo infantil se ha reducido, mientras la matrícula y la asistencia a la escuela se han incrementado. También se ha observado en los niños beneficiarios una reducción en la incidencia de anemia, una menor probabilidad de enfermar, así como una mejora en los indicadores de nutrición.<sup>1</sup>

Asimismo, con respecto al programa Bolsa Familia —conocido antes como Bolsa Escola— se han obser-

vado importantes mejoras en los indicadores sociales. Denes<sup>2</sup> encuentra que este programa ha tenido éxito en reducir las tasas de deserción y de empleo de los niños de 10 a 14 años. Cardoso y Souza<sup>3</sup> y Souza<sup>4</sup> señalan que Bolsa Escola incrementó la asistencia a la escuela, pero no observan un efecto claro sobre el trabajo infantil debido a que, en Brasil, estudiar y trabajar son actividades compatibles.

Recientemente, el Perú ha entrado en la senda de los programas CCT con el programa Juntos. Se espera que con este mejoren tanto los indicadores de educación —asistencia, deserción,

cobertura y trabajo infantil— como los de nutrición y salud —desnutrición infantil, mortalidad infantil y materna, anemia infantil, partos institucionales y morbilidad—. El programa peruano consiste en la entrega de cien nuevos soles trimestrales a las madres de los hogares identificados, con la condición de que los niños de 6 a 14 años tengan una tasa de asistencia escolar de al menos 85%; los niños de 6 meses a 3 años participen en pro-

Se espera que con este mejoren tanto los indicadores de educación —asistencia, deserción, cobertura y trabajo infantil— como los de nutrición y salud —desnutrición infantil, mortalidad infantil y materna, anemia infantil, partos institucionales y morbilidad—.

gramas nutricionales, tengan la vacunación completa, reciban suplementos de hierro y se sometan a chequeos de desarrollo y crecimiento; y los niños de 0 a 5 años

1 Véanse Skoufias, Emmanuel y Susan W. Parker. «Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresas Program in Mexico». *Economía*, 2 (1), 2004, pp. 45-96. Schultz, T. Paul. «School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresas Poverty Program». *Journal of Development Economics* 74, 2004, pp. 199-250. Gertler, Paul. «Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from Progresas's Control Randomized Experiment». *American Economic Review*, 94 (2), 2004, pp. 336-341. Hoddinott, John y Emmanuel Skoufias. *The Impact of Progresas on Food Consumption*. FCNF Discussion Paper, n.º 150. Washington, D. C.: IFPRI, 2003. Para el caso colombiano, véase Attanasio, O., E. Battistin, E. Fitzsimons, A. Mesnard y M. Vera-Hernández. *How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia*, IFS Briefing Notes. Londres: Institute of Fiscal Studies, 2005.

2 Denes, Christian Andrew. «Bolsa Escola: Redefining Poverty and Development in Brazil». *International Education Journal* 2 (4), 2003, pp. 137-147.

3 Cardoso, Eliana y André Souza. *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*. Vanderbilt: Vanderbilt University, Economics Department, Working Paper Series, 2004.

4 Souza, André. *The Impact of Cash Transfers on School Attendance and School Progression in Brazil*. Sao Paulo: University of Sao Paulo, Department of Economics, Working Paper, 2005.

sean desparasitados. En el caso de las madres gestantes, se les exige controles pre y posnatales; vacunas; consumo de suplementos de hierro, vitaminas y ácido fólico, así como la asistencia a charlas de nutrición, salud reproductiva, higiene y preparación de alimentos.

Una característica común de estos programas es que el dinero del subsidio es entregado a las madres del hogar cuando es posible hacerlo. Esta decisión se sustenta en la evidencia empírica, recogida en muchos países, que demuestra que las mujeres tienen una mayor tendencia a gastar el dinero que administran en bienes y servicios que son de utilidad para la familia, en especial para los niños.<sup>5</sup>

En términos más teóricos, una nueva corriente de pensamiento ha estado estudiando el comportamiento de los hogares, considerando que las decisiones dentro de estos están sujetas a un proceso de negociación. Entonces, las decisiones de consumo y trabajo de los miembros del hogar dependerán del poder de negociación del padre y de la madre; por esta razón, una transferencia de dinero destinada a las madres asume que ellas tienen cierto poder en el hogar como para poder administrar el dinero recibido. Quisumbing y Maluccio<sup>6</sup> señalan que el poder de negociación de las parejas depende del control de activos del hogar, la recepción de ingresos no laborales y la amenaza de abandono del hogar. Señalan también que existen otros factores que afectan el proceso de negociación, como son: los derechos reconocidos por la ley, el acceso a información, el nivel educativo, el pertenecer a un grupo o red social, el tener habilidades innatas para la negociación, así como la autoestima. Si la madre tiene un poder de negociación pequeño, esto podría generar que el efecto de una transferencia de este tipo se neutralice debido a reasignaciones de recursos dentro del hogar como parte del proceso de negociación.

Aun así, en términos empíricos, los programas han tenido un efecto neto positivo, por lo que se puede inferir que, efectivamente, el poder de negociación de las madres latinoamericanas no es tan bajo o ha aumentado. Por ello, los estudios sugieren que los programas

sociales basados en transferencias hagan entrega de los recursos a las madres.<sup>7</sup> En ese sentido, una transferencia como la que hace el programa Juntos estaría en el camino correcto, al incrementar el bienestar de los niños y el «empoderamiento» de las mujeres.

Sin embargo, existen algunas características propias del programa peruano y de nuestra sociedad que nos hacen pensar que deberíamos tener cuidado al predecir cuál será, finalmente, el resultado a largo plazo de este programa en la lucha contra la pobreza y el trabajo infantil.

En primer lugar, deberíamos tener cuidado en lo que se refiere al seguimiento y evaluación de los resultados del programa. Una de las mejores formas de observar el desempeño de un programa es estudiando las condiciones iniciales de la población y luego haciendo un seguimiento del desempeño de indicadores clave. Por ejemplo, en el caso del programa Progresión-Oportunidades, antes de su implementación se hizo un estudio de línea de base, lo que ha permitido realizar un seguimiento en el tiempo de la población beneficiada. También se definieron poblaciones que fueron beneficiadas por el programa —grupo «tratamiento»— y poblaciones elegibles pero no beneficiadas —grupo «control»—, con el fin de evaluar el impacto mediante cuasi-experimentos. Algo similar se ha implementado en Colombia en el programa Familias en Acción. En el caso de Juntos, este inició sus operaciones sin un estudio completo de tal naturaleza, empujado más por cuestiones políticas que técnicas.

Una de las mejores formas de observar el desempeño de un programa es estudiando las condiciones iniciales de la población y luego haciendo un seguimiento del desempeño de indicadores clave.

Sobre la modalidad de entrega del dinero, en la actualidad Juntos transfiere una cantidad fija a las madres beneficiadas que cumplen con los requisitos establecidos por el programa. Si pensamos que tal dinero compensa los ingresos perdidos de los niños que dejan de trabajar, tal monto sería insuficiente para desincentivar el trabajo infantil si los actuales ingresos de los niños trabajadores fueran mayores que el subsidio. Es sabido que los

5 Thomas, Duncan. «Intra-Household Resource Allocation». *The Journal of Human Resources*, 25(4) 1990: pp. 635-664.

6 Quisumbing, Agnes R. y John A. Maluccio. *Intrahousehold Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence. Policy Research Report on Gender and Development*. Working Paper n° 2. Washington, D. C.: The World Bank, 1999.

7 Véase World Bank. *Engendering Development*, Washington D. C.: World Bank, 2001.

Si pensamos que tal dinero compensa los ingresos perdidos de los niños que dejan de trabajar, tal monto sería insuficiente para desincentivar el trabajo infantil si los actuales ingresos de los niños trabajadores fueran mayores que el subsidio.

en el caso del programa mexicano Oportunidades, el monto del subsidio es mayor si el menor beneficiado es una niña, y además ese subsidio se incrementa con la edad del niño.

Por otro lado, se debe pensar si el programa efectivamente incentivará el consumo de las familias y no el ahorro o la inversión en bienes de capital. Un programa de este tipo entrega dinero en efectivo, el cual puede ser gastado libremente en bienes y servicios. Al respecto, el mencionado estudio del Banco Mundial señala que hay evidencia de que, en algunos países, los hombres tienen una mayor tendencia a gastar en bienes durables y bienes de capital, mientras que las mujeres gastan más en bienes de consumo. Si bien es cierto que al entregarse el dinero a las madres es más probable que este sea gastado en bienes y servicios que beneficien a la familia, no se puede descartar que dicho monto sea gastado en otro tipo de bienes o que sea ahorrado, sabiéndose que el subsidio recibido es temporal —desaparece cuando

ingresos de los niños trabajadores se incrementan con su edad; por ello, sería recomendable que el subsidio también se incremente con la edad. Por otro lado, diversos estudios demuestran que en los hogares pobres hay una clara tendencia a no enviar a las niñas a la escuela sino más bien encargarles quehaceres domésticos dentro del propio hogar. Entonces, para incentivar a los padres a enviar a las niñas a la escuela y no dejarlas trabajando en el hogar, el subsidio también debería ser mayor cuando se trate de niñas. Por ejemplo,

la familia deja de ser elegible—. Por ello se hace necesario un adecuado seguimiento y monitoreo de los gastos realizados por la familia en el tiempo.

Existen otros efectos —quizá no deseados— de las transferencias de dinero de este tipo. Por ejemplo, algunos estudios han demostrado que una transferencia de dinero puede reducir las horas ofrecidas de trabajo por parte de las madres, lo cual podría disminuir o tal vez contrarrestar el efecto positivo sobre el ingreso familiar de la transferencia monetaria.<sup>8</sup> Sin embargo, cabe decir que dicha reasignación de recursos dentro del hogar no afecta los beneficios que se obtienen por el cumplimiento de las obligaciones requeridas —mayor asistencia a la escuela, vacunas, etcétera—.

Otro aspecto que tal vez podría considerarse es el tema de la migración. En la actualidad, debido a problemas de recursos, solo algunas de las provincias pobres del país se ven beneficiadas por este programa. Aunque Juntos está en fase de expansión, si en el mediano plazo no abarca a todas las localidades pobres, podría generar la migración de pobladores desde provincias no beneficiadas hacia las provincias beneficiadas.

Finalmente, no se debe descartar que exista algún impacto sobre la fertilidad. Nótese que una familia se beneficia del programa si tiene niños en el rango de edad requerido. Si con el paso de los años el niño crece y sobrepasa el rango, se crea un incentivo en la familia para que tenga nuevos hijos y con ello pueda seguir beneficiándose del programa durante algunos años más. Con ello, podría surgir un tipo de familia que se convierta en eterna dependiente del programa, lo que no necesariamente reduciría la pobreza. En un reciente estudio, Stecklov *et al.*<sup>9</sup> encontraron un efecto positivo del Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras sobre la fertilidad, aunque no hubo tal efecto en Progreso ni en Red de Protección Social de Nicaragua. ■

8 Gitter, Seth. *Women and Targeted Cash Transfers in Nicaragua*. Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin-Madison, 2006. Manuscrito.

9 Stecklov, G., P. Winters, J. Todd y F. Regalia. *Demographic Externalities from Poverty Programs in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America*. Working Paper n.º 2006-1. Washington, D. C.: American University, Department of Economics, 2006.