

¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias condicionadas?

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

JUDITH GUABLOCHE* Y ALAN SÁNCHEZ**

Los programas de transferencias condicionadas representan en la actualidad una de las principales acciones de política social de los países pobres para mejorar los niveles de salud y educación, principalmente de los niños.

* Jefa del Departamento de Políticas Sociales y Regionales del BCRP.
judith.guabloche@bcrp.gob.pe

** Especialista en Investigación Económica del BCRP.
alan.sanchez@bcrp.gob.pe

El crecimiento económico sostenido es el principal motor para la reducción de la pobreza. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de pobreza en ciertos sectores de la población y las desigualdades en la acumulación de capital humano demandan políticas sociales complementarias que coadyuven a mejorar estos aspectos en el corto plazo. Uno de los instrumentos utilizados actualmente son las transferencias monetarias condicionadas a la población en pobreza. En este artículo se discute los resultados obtenidos por este tipo de programas durante los últimos años en indicadores de capital humano en distintos países de América Latina y se hace un análisis de las implicancias de estos resultados.

¿QUÉ SON LOS PTC?

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC), reconocidos internacionalmente como la vanguardia de los programas de protección social, están destinados al alivio de la pobreza actual así como a la inversión en capital humano¹ (educación, salud y nutrición), con el objetivo de reducir la pobreza intergeneracional. El Estado otorga transferencias de dinero a hogares clasificados como pobres a cambio de que la familia beneficiaria cumpla con ciertas condiciones como la asistencia de los niños a la escuela y a los establecimientos de salud. Ello es consistente con la literatura que establece que las inversiones en edad temprana tienen retornos en el mercado laboral² y las realizadas en este periodo son difíciles de sustituir en periodos posteriores³; la mayor parte de las condicionalidades están enfocadas a asegurar el desarrollo adecuado de los niños menores de cinco años.

Los PTC han adquirido gran popularidad en la última década debido al éxito de sus resultados en distintos países, en particular en México a través del programa Oportunidades (antes Progresá). Junto con *Bolsa Escola* (Brasil)⁴, Oportunidades ha servido de modelo, con algunas variantes, para la implementación de PTC en países como Perú, Colombia, Ecuador, Chile, y Jamaica. Otras experiencias tempranas de PTC incluyen a Honduras y Nicaragua. De acuerdo al Banco Mundial⁵, actualmente los PTC son parte de la política social de alrededor de 40 países en desarrollo localizados en los cinco continentes.

Los PTC constituyen una nueva forma de contrato social, al estar presente, en su diseño e implementación, el principio de responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el Estado. De

esta manera, los PTC no son considerados simplemente como asistencia social, sino como un esfuerzo compartido por mejorar la situación de pobreza.

A diferencia de la práctica tradicional, las evaluaciones de impacto están presentes en la mayoría de los PTC y esta cultura de evaluación se está difundiendo hacia otros programas sociales. Asimismo, el levantamiento de información y el desarrollo de sistemas de focalización son más avanzados y técnicamente mejor estructurados que el resto de programas sociales. Todo este conjunto de técnicas han dado a los PTC una mayor legitimidad social.

JUSTIFICACIÓN DE LOS PTC

Los PTC pretenden ser una respuesta a los argumentos de la ausencia de efectividad y eficiencia en los programas sociales sin condicionalidad (manejo ineficiente de recursos públicos, altas tasas de filtración y sub-cobertura, etc.). La condicionalidad de estos programas, inicialmente cuestionada por imponer restricciones en las opciones del individuo que suelen estar asociados a ineficiencias, es justificada en la literatura por la existencia de problemas de información, diferencias tanto en las preferencias como en el



Los PTC
son instrumentos
que buscan aliviar la
pobreza actual y
reducir la pobreza
intergeneracional



¹ El concepto de capital humano, desarrollado por Gary Becker (1964), hace referencia a un conjunto de capacidades productivas que el individuo adquiere a lo largo de su vida.
² Véase, por ejemplo, Cunha y otros (2006) y Alderman y otros (2006).
³ Véase Cunha y otros (2006) y Grantham-McGregor y otros (2007).
⁴ Posteriormente absorbido por la *Bolsa Familia*.
⁵ Vakis (2011).

poder de negociación de los miembros del hogar e inconsistencia temporal⁶ en los patrones de gasto del hogar. Asimismo, desde el punto de vista agregado, los PTC pueden verse como un subsidio para alcanzar el óptimo social de inversión en capital humano debido a las externalidades que estas inversiones generan⁷.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PTC

Los PTC varían de país en país en términos de las condiciones de elegibilidad⁸, las condicionalidades establecidas y el tamaño de las transferencias. Sin embargo, la mayoría de programas de la región tienen ciertos elementos en común. Por el lado de las condicionalidades, en el caso de niños menores de cinco años, éstas se relacionan al monitoreo de la salud y del estado nutricional (chequeos médicos, control del desarrollo y crecimiento), particularmente de aquellos entre 0 y 3 años y de las madres gestantes⁹. Asimismo, los programas tienen reglas sobre la obligatoriedad de la asistencia escolar y niveles mínimos de asistencia escolar para niños y jóvenes¹⁰. Por el lado de los beneficios monetarios, en algunos casos el monto de las transferencias es fijo; en otros casos, el pago se realiza en función al número, edad y grado educativo cursado por los niños y jóvenes beneficiados. En el caso de México, el PTC incluye un componente nutricional (en especies) para niños menores de dos años y madres gestantes o en edad de lactancia. Otros programas han incluido beneficios no monetarios en algunas de sus etapas. En México y Brasil, los padres deben asistir a charlas informativas sobre salud y nutrición infantil.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

¿Qué es lo que se sabe sobre el impacto de los PTC en América Latina? Más allá de la reducción de los niveles de pobreza actual, este artículo se enfoca en su impacto en la acumulación de capital humano. Por un lado, el cumplimiento de las condicionalidades no es obvio, debido al costo de oportunidad de los hogares unido a la dificultad de monitorear su cumplimiento a gran escala. Por otro lado, las condicionalidades son finalmente objetivos intermedios. En el mediano plazo, el objetivo es

tener un impacto sobre el estado nutricional y el logro académico y cognitivo de los niños y jóvenes beneficiados, lo que a su vez tendría un impacto sobre sus resultados en el mercado laboral.

La evidencia más detallada del impacto de los PTC proviene de la experiencia del componente rural del programa Oportunidades de México. Esto debido tanto a la antigüedad de dicho programa (1997) como a la aplicación de un diseño experimental¹¹ desde su inicio¹². Al respecto, diversos estudios encontraron que el programa tuvo efectos positivos sobre la asistencia a controles de salud y a monitoreos de desarrollo y crecimiento del niño. Asimismo, se encontraron efectos positivos sobre las tasas de matrícula y de asistencia escolar, con resultado heterogéneo según el rango de edades. Una síntesis de todos estos resultados puede encontrarse en Parker y otros (2008).

Por el lado de los resultados finales, una serie de estudios coinciden en señalar mejoras de corto plazo en el estado nutricional de los niños beneficiados¹³. Los resultados se refieren a incrementos en talla promedio de alrededor de un centímetro en niños de dos a tres años de edad¹⁴. La literatura especializada sugiere que este resultado, si bien de corto plazo, puede tener efectos positivos en el largo plazo debido a la relación causal entre nutrición temprana y formación de habilidades y a la relación entre éstas y la productividad en el mercado laboral (véase, por ejemplo, Alderman y otros (2006)).

Así pues, Oportunidades habría tenido éxito sobre las variables objetivo y sobre el estado nutricional. ¿Estos resultados significaron un mayor logro académico y cognitivo? Aquí existen, por lo menos, dos grupos de beneficiarios que deben ser diferenciados: (a) aquellos que estaban en edad escolar al inicio del programa; y, (b) aquellos beneficiados durante la infancia temprana (incentivo monetario durante el periodo crítico del crecimiento, acceso al componente nutricional y a los controles y monitoreos de salud y nutrición del programa). Como se señala en el párrafo anterior, el segundo grupo podría alcanzar un mayor logro en materia educativa debido a los retornos de la nutrición temprana.

⁶ La inconsistencia temporal se relaciona a problemas de auto-control de los individuos. Esto significa que, en ocasiones, en el corto plazo los individuos suelen actuar de manera inconsistente con su comportamiento óptimo de largo plazo.

⁷ Sin embargo, la literatura señala que el tamaño de estas externalidades debiera ser grande, debido a que en muchos países estos servicios públicos son universales y se entregan sin mayor cargo.

⁸ La definición operativa de pobreza a nivel de la comunidad y del hogar varía de país en país.

⁹ Nótese que, aunque el incremento en el gasto de alimentos se considera deseable, usualmente no es incluido como condicionalidad, debido al alto costo de monitoreo.

¹⁰ La excepción es Chile, donde las condicionalidades se definen para cada familia, previa evaluación.

¹¹ Diseño experimental se refiere a la naturaleza aleatoria de la selección del grupo que recibe el beneficio (grupo de tratamiento). La elección aleatoria del grupo de tratamiento (y por ende del grupo de control, es decir, aquel que no recibe el beneficio) reduce la evaluación del impacto de dicho beneficio (en este caso, acceso al PTC) al comparar si existen diferencias estadísticamente significativas en los resultados de ambos grupos.

¹² Aunque eventualmente todas las comunidades consideradas elegibles fueron beneficiadas, las comunidades que recibieron inicialmente el beneficio fueron escogidas al azar, lo que permitió utilizarlas en una etapa posterior del proyecto (18 meses después) como grupo de comparación para evaluar efectos de corto plazo.

¹³ Recuérdese que, a diferencia de otros programas, Oportunidades incluye un componente nutricional.

¹⁴ Durante los primeros años de vida, la talla-por-edad (expresada como desviación de la talla-por-edad del niño saludable promedio) se considera un indicador del historial nutricional del niño.

CUADRO 1 ■ América Latina: Programas de Transferencias Condicionadas

País	Programa	Año de inicio	Presupuesto (porcentaje del PIB)
Brasil	Bolsa Familia	2003	0,7
Colombia	Familias en Acción	2001	0,6
Chile	Chile Solidario	2002	0,1
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	0,9
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	0,2
México	Oportunidades (Progresa)	1997	0,1
Paraguay	Tekopora/PROPAYS II	2005-6	0,1
Perú	Juntos	2005	0,3

* FUENTE: BANCO MUNDIAL, INSTITUTOS DE ESTADÍSTICA, PTCs DE CADA PAÍS.

Respecto a los niños favorecidos en edad escolar, se encontraron mejoras significativas en términos de años de educación acumulados más no en logro cognitivo medido por pruebas estandarizadas en las áreas de matemática, lectura y escritura (Behrman, Parker y Todd (2007)). Por su parte, en el grupo de niños beneficiados a edad temprana se han detectado mejoras en la progresión escolar (menor edad al momento de la matrícula en el primer año de colegio y menores tasas de repetición) y en años de educación (Behrman, Parker y Todd (2005)), aunque en este caso los resultados se consideran parciales pues estos niños aún se encuentran en una etapa temprana del periodo escolar. No existe aún una evaluación cognitiva para este grupo. Cabe destacar que la evidencia sobre estas variables de mediano plazo no es experimental, pues para evaluaciones del programa Oportunidades posteriores al año 2000, todos los niños y jóvenes en hogares elegibles habían sido beneficiados por el programa, variando solamente el tiempo de exposición al mismo¹⁵.

¿La evidencia de otros programas va en la misma línea de lo encontrado para el caso mexicano? Programas con un diseño similar (experimental) se implementaron en Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), Honduras (Programa de Asignación Familiar) y en escala piloto en Nicaragua (Red de Protección Social)¹⁶. En el caso de Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción) y Perú (Juntos) los progra-

mas no fueron diseñados para ser evaluados ex profeso con lo que la evidencia existente se basa en el uso de técnicas de evaluación no experimental¹⁷ (ver Cuadro 1). Estudios recientes han buscado sintetizar los resultados de estas evaluaciones, entre ellos Fiszbein y otros (2009) y Parker y otros (2008). Si bien es difícil comparar PTC de distintos países debido a diferencias en el diseño y en los déficits iniciales de cada país¹⁸, cabe destacar que la mayor parte de la evidencia obtenida es consistente con lo observado en México. Es decir, por lo general los PTC tienen un impacto sobre tasas de matrícula y asistencia escolar y monitoreos de salud, así como sobre el estado nutricional de niños menores de cinco años. En el caso del Perú, Perova y Vakis (2009) encuentran, respecto al Programa Juntos, que existe un incremento en la atención médica (en 22 puntos porcentuales), en la cobertura de vacunas (en siete puntos porcentuales) y en los controles de salud (en 37 puntos porcentuales) en los niños beneficiarios respecto a los no beneficiarios; lo mismo ocurre con la matrícula escolar, ésta es mayor en los niños beneficiarios del programa.

La evidencia internacional de impacto en logro académico y/o cognitivo es escasa debido al poco tiempo que estos programas se vienen implementando. Una excepción es Ecuador, donde existen dos evaluaciones del impacto en logro cognitivo del programa Bono de Desarrollo Humano en niños menores de seis años (Schady y Araujo,

¹⁵ Para crear un grupo de control en este caso, en 2003 se encuestó a hogares potencialmente elegibles en comunidades similares en sus características observables a las comunidades escogidas para el programa Progresa en 1997.

¹⁶ Actualmente descontinuado.

¹⁷ Por ejemplo, comparando hogares que cumplen marginalmente la regla de elegibilidad (ligeramente por encima de la línea de pobreza o del índice de elegibilidad del programa) con aquellos que no la cumplen marginalmente (ligeramente por debajo de la línea de pobreza).

¹⁸ Es decir, los PTC difieren en la magnitud de los incentivos monetarios y en el tipo de condicionalidades y es posible que sus efectos varíen también de acuerdo a las condiciones iniciales en las variables objetivos de cada país (por ejemplo, en el caso de educación, según el nivel de matrícula observado previo al periodo de implementación).

2008) y Ponce y Bedi (2008)), ambas realizadas aproximadamente un año después el inicio del programa. En ambos casos, los resultados iniciales son poco alentadores, al no encontrarse efectos significativos en promedio. Sin embargo, un punto a destacar es que Schady y Araujo encuentran un impacto del programa sobre variables que a su vez pueden tener un efecto sobre logro cognitivo en el mediano plazo¹⁹. Asimismo, estos estudios aún no pueden estimar el impacto cognitivo y académico del programa de aquellos que fueron beneficiados durante todo el periodo de la infancia temprana.

REFLEXIONES FINALES

La evidencia internacional muestra que los PTC han tenido un claro efecto positivo sobre las condicionalidades relativas al incremento de la matrícula y asistencia escolar así como al acceso a los controles de salud y monitoreo del desarrollo y nutrición del niño. También se ha observado un impacto positivo sobre nutrición temprana. Por otro lado, aunque existe poca evidencia del impacto de los PTC en el logro académico y cognitivo de los beneficiarios, debido al poco tiempo de implementación de estos programas, los resultados de Ecuador y México sugieren que habría poco impacto en logro cognitivo para aquellos que sólo fueron beneficiados durante la edad escolar. Se espera que el impacto sea importante para aquellos beneficiados por los PTC desde la infancia temprana debido a la existencia de un vínculo causal entre nutrición temprana y la formación de habilidades cognitivas; sin embargo, este tipo de evidencia aún no se ha generado.

Los PTC se concentran en crear incentivos adecuados para la inversión en capital humano por parte de las familias. Es decir, intervienen el lado de la demanda. Sin embargo, es importante mencionar los problemas de oferta existentes en estos países que limitan el potencial de estos programas. Los servicios públicos de educación y salud son generalmente de baja calidad y tienen serias carencias. Para que los PTC logren resultados efectivos en términos de acumulación de capital humano, los servicios públicos a los cuales acceden los beneficiarios deben ofrecer servicios de calidad.

Por ejemplo, en lo referente a educación, una iniciativa reciente que busca influir sobre factores de demanda y oferta a la vez, es el Programa ALI (*Aligning Learning Incentives*) desarrollado en México. Este programa busca elevar el desempeño en el área de matemática de los estudiantes de secundaria a través de la entrega de incentivos tanto a alumnos como a maes-

tros. Para la evaluación de los mecanismos se diseñaron varias alternativas de transferencia monetaria basadas en las mejoras alcanzadas, las que se evaluaron de manera experimental. Los resultados preliminares encuentran que el diseño que entregó incentivos a todos los actores del proceso educativo (estudiantes, docentes y directores) tuvo los mayores impactos en el desempeño de los estudiantes. Esto sugiere que los programas que atacan factores de oferta y demanda de manera integral pueden llevar a mejores desempeños.

Por último, cabe precisar que si bien los PTC constituyen políticas públicas consistentes y validadas con alta legitimidad social, existen aspectos cruciales que permitirán introducir mejoras en el diseño e implementación y en el logro de objetivos. Temas como la sostenibilidad de los programas, los mecanismos que eviten injerencias políticas, las estrategias de salida que posibiliten ingresos suficientes y sostenibles, la sistematización de información para conocer cambios de comportamiento en los beneficiarios, entre otros, están en el debate actualmente y constituyen sin duda desafíos significativos. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Alderman, Harold, John Hoddinott, y Bill Kinsey, 2006. "Long term consequences of early childhood malnutrition," *Oxford Economic Papers*, July, 58 (3), 450-474.
- Behrman, Jere R., Susan Parker y Petra Todd, 2004. "Medium-Term Effects of the Oportunidades Program Package, including Nutrition, on Education of Rural Children Age 0-8 in 1997," Technical Document N° 9 on the Evaluation of Oportunidades.
- Behrman, Jere R., Susan Parker y Petra Todd, 2007. "Do School Subsidy Programs Generate Lasting Benefits? A Five-Year Follow-Up of Oportunidades Participants," Universidad de Pennsylvania, mimeo.
- Cunha, Flavio, James Heckman y Lance Lochner, 2007. "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation," *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, 2009. "Conditional cash transfers: reducing present and future poverty," *World Bank Policy Research Report*, The World Bank.
- Grantham-McGregor, Sally, Yin Cheung, Santiago Cueto, Paul Glewwe, Linda Richter y Barbara Strupp, 2007, "Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries," *The Lancet*, 369 (9555), 60-70.
- Parker, Susan, Luis Rubalcava y Graciela Teruel, 2008. "Evaluating Conditional Schooling and Health Programs," *Handbook of Development Economics*, Elsevier.
- Paxson, Christina y Norbert Schady, 2010. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador," *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, vol. 59(1), pages 187-229, October.
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis, 2009. "Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation", The World Bank, mimeo.
- Ponce, Juan y Arjun Bedi, 2008. "The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano de Ecuador," IZA Discussion Papers 3658, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Schady, Norbert y María Araujo, 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador". *Economía* 8 (2): 43-70.
- Vakis, Renos, 2011. Conferencia Balance y perspectivas de impacto de Programa Juntos. "Resultados de la Evaluación del Programa Juntos". Banco Mundial, 2011.

¹⁹ Mejora en pruebas de memoria de largo plazo.