



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo de Fin de Grado

**TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y MEJORA DE
INDICADORES SOCIALES. UN ANÁLISIS DE DOS CASOS
LATINOAMERICANOS**

Autora:

Alexia Delclaux Gaytán de Ayala

Director:

Pablo Biderbost Moyano

UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS

Madrid, abril de 2015

Tabla de contenido

Índice de siglas.....	iii
Listado de tablas	iv
1. Introducción	1
2. Finalidad y motivos	4
3. Estado de la cuestión	7
3.1. Bolsa Familia y Juntos en el marco de las TMC.....	7
3.1.1. Mejora de indicadores sociales en la región y TMC.....	11
3.2 Revisión de literatura ¿Qué se ha estudiado sobre las TMC y cómo?	13
3.2.1. Las TMC en general.....	13
3.2.2. Bolsa Familia	14
3.2.3. JUNTOS	14
4. Marco teórico	16
5. Objetivos y preguntas de investigación.....	22
6. Metodología	23
6.1. Técnicas de recolección de datos.....	23
6.1.1. Recolección de datos cuantitativos.....	23
6.1.2. Recolección de datos cualitativos.....	25
6.2. Técnicas de análisis de datos cuantitativos	26
7. Análisis y discusión	27
7.1. Transferencias monetarias condicionadas y pobreza.....	27
7.2. Transferencias monetarias condicionadas y desigualdad.....	32
7.3. Transferencias monetarias condicionadas y educación.....	33
7.4. Transferencias monetarias condicionadas y salud	36
7.5. Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales.....	39
8. Conclusiones y propuestas	40
9. Bibliografía	45
10. Anexos.....	50
10.1. Tabla de sistematización de literatura relativa a los impactos	50
10.2. Serie de entrevistas sobre el programa JUNTOS.....	51
10.2.1. Entrevista 1	51
10.2.2. Entrevista 2	55
10.2.3. Entrevista 3	58
10.2.4. Entrevista 4	61
10.3. Datos para estadística	64
10.3.1. Brasil.....	64
10.3.2. Perú	64
10.4. Correlaciones de Pearson	65
10.4.1. Programa JUNTOS.....	65
10.4.2. Programa Bolsa Familia	68

Índice de siglas

BF	Bolsa Familia
CEDEPLAR	Centro Para la Planificación y Desarrollo Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IDH	Índice de Desarrollo Humano
FGV	Fundación Getulio Vargas
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (Brasil)
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido de los Trabajadores
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares (Perú)
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada

Listado de tablas

Tabla 1. Tabla comparativa entre los programas Bolsa Familia y Juntos

Tabla 2. Tabla comparativa entre Brasil y Perú

Tabla 3. Indicadores utilizados para el análisis de los programas

Tabla 4. Correlaciones entre variables dependientes e independientes

1. Introducción

El continente latinoamericano ha vivido una profunda transformación en las últimas décadas, con avances jamás vistos en cuanto a reducción de la pobreza y mejora de indicadores sociales. En efecto, según el informe más reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), son 56 millones los latinoamericanos que han dejado atrás la pobreza en esta última década (2000-2012). Más concretamente, Brasil, uno de los países que mayor reconocimiento mundial ha obtenido por su labor en este ámbito, cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio –el de reducir la pobreza a la mitad desde su nivel de 1990– diez años antes de la fecha límite de 2015, con un descenso del porcentaje de personas viviendo con menos de un dólar al día desde el 8,8% existente en 1990 hasta un 4,2% en 2005 (Berg, 2009). Son muchos los factores a los que se suele atribuir semejante caída, entre los que nunca faltan el crecimiento económico de la última década, la creación de nuevos empleos, la instauración de un salario mínimo, además del reforzamiento de la red de protección social, dentro de la cual destaca el programa Bolsa Familia.

En efecto, Bolsa Familia (BF), el mayor programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) a nivel mundial, además de uno de los pioneros, ha supuesto una auténtica revolución en el ámbito de las políticas públicas contra la pobreza, siendo replicado en decenas de países en el mundo entero. En el caso de América Latina, las TMC, extendidas, si no a la totalidad, sí a la gran mayoría de los países de la región, se han convertido en unos de los ejes principales de la lucha contra la pobreza (Peixoto, 2013:166). Así pues, apenas unos años después de la aparición de los primeros programas en la década de los 1990, las TMC son ya uno de los fenómenos más estudiados –y alardeados– por la comunidad del desarrollo. Y es que reputados expertos como Nancy Birdsall¹ (2004) se han referido a las TMC como una *magic bullet* (“fórmula mágica”), es decir, una de las pocas innovaciones que pueden impulsar un cambio realmente importante. Con todo, se puede decir que son –sin duda– una de las políticas de desarrollo clave del momento.

¹Actual presidenta y cofundadora del Centre for Global Development (CDG), uno de los centros más reputados para el estudio y formulación de políticas de desarrollo, con sede en Washington D.C.

¿Qué son pues las transferencias monetarias condicionadas? En pocas palabras, las TMC consisten en subvenciones regulares a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos vinculados a la educación y a la salud, los dos ámbitos que se han considerado centrales para el desarrollo en los últimos años y a los que se refieren directamente cinco de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio². Si bien los programas pueden variar de país en país, podemos identificar tres características fundamentales, comunes a todos: un enfoque en las *familias en pobreza o pobreza extrema con niños o adolescentes*, la *condicionalidad* como requisito imprescindible para recibir la transferencia, y por último, la elección de las *madres* como receptoras de la transferencia y responsables, por lo tanto, del cumplimiento de la condicionalidad (Fonseca, 2006:7; Lindert, 2006:68). Fonseca (2006:15-16) identifica además cinco principios estructurales compartidos por los programas de TMC latinoamericanos: la *equidad* como principio rector; la *corresponsabilidad* de los beneficiarios y del Estado; la *integralidad*, es decir, la coordinación de distintos sectores del Estado con el fin de combatir la pobreza desde un enfoque multidimensional y –además– optimizar el gasto social; la *transparencia* (reflejada, por ejemplo, en las asambleas comunales de validación de los beneficiarios); y, por último, la *evaluación* de impacto.

En este marco, el presente trabajo tiene como objeto comparar dos casos latinoamericanos de transferencias monetarias condicionadas–Bolsa Familia y Juntos–, así como sus respectivos impactos en la mejora de indicadores sociales en cada uno de los países donde se desarrollan: Brasil y Perú. Con este fin, se comenzará por exponer un *estado de la cuestión*, en el que, en primer lugar, se explorará el origen de cada uno de los programas haciendo alusión al contexto económico, social y político tanto del subcontinente como de cada uno de los países, para después proceder a sistematizar la literatura relativa a los programas de TMC, es decir, qué se ha estudiado sobre ellos y cómo. A continuación, el *marco teórico* aportará el sustento teórico al funcionamiento de estos programas para así poder explicar mejor los resultados en indicadores sociales,

² Desde su aprobación por la Comunidad Internacional en el año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se han convertido en el marco para la lucha contra la pobreza a nivel global. De los ocho objetivos, dos están directamente vinculados a la educación (ODM2: Lograr la enseñanza primaria universal y ODM3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, en particular, a través de la educación) y tres a la salud (ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, ODM5: Mejorar la salud maternal y ODM6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades).

hallados tras la revisión de la literatura. Se examinarán pues las diferentes visiones sobre la naturaleza, objetivos y funcionamiento de estos programas.

Tras presentar las *preguntas y objetivos* de investigación, se explicará la *metodología* planteada; por un lado, la recolección de datos tanto cualitativos, a través de entrevistas en el terreno, como cuantitativos de fuentes secundarias, y por otro, las técnicas de análisis para procesar los datos en cuestión. Por último, el apartado más extenso, de *análisis y discusión*, tratará de explicar la evidencia empírica a la luz de la literatura estudiada y responder así a las preguntas planteadas por la investigación.

2. Finalidad y motivos

Son pocas las veces que nos encontramos ante una **política creada en el Sur** global y **exportada** desde ahí **al mundo entero** e incluso hasta países del orgulloso Norte. Es este el caso de las transferencias monetarias condicionadas: desarrolladas en la década de los 1990 en México (Progres³) y Brasil (*Bolsa Escola*⁴), y exportadas desde ahí hasta prácticamente la totalidad del continente latinoamericano, otra multitud más de países en desarrollo e incluso a la ciudad de Nueva York⁵. Resulta incluso más interesante cuando hablamos de un política de desarrollo que se sale del patrón predominante en los últimos años de “enseñar a pescar” en vez de “dar pescado”⁶, y aún así, es avalada y financiada por instituciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este sentido, se aleja, hasta cierto punto, de la visión predominante en los estudios sobre la pobreza hasta el momento y da pie a una mayor libertad para que los más pobres tomen sus propias decisiones acerca de cómo abandonar el círculo vicioso dentro del que se encuentran.

Además, las TMC ya son en muchos casos, incluido el de Brasil, el **eje principal**, y mayor programa, de la **política de protección social del país**; un buen indicador de la importancia que han adquirido estos programas en apenas dos décadas (Fizbein & Schady, 2009: 1). El Banco Mundial (2013) estima que casi el 25% de la población latinoamericana, es decir, 129 millones de personas, se benefician de este tipo de programas. A pesar de tratarse de un mecanismo relativamente simple – transferencias monetarias condicionadas a la escolarización y visitas médicas obligatorias para los hijos– la política tiene ambición de influir en múltiples ámbitos a la

³ Progres^a (Programa de Educación, Salud y Alimentación) nace en 1997 en México durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de reducir la pobreza extrema en las áreas rurales del país. Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) del Partido de Acción Nacional (PAN), el programa se extiende a las áreas urbanas, bajo el nuevo nombre de Oportunidades. En la actualidad, se conoce como Prospera.

⁴ Bolsa Escola, un programa de transferencias condicionado únicamente a la escolarización, nace en 1995 por iniciativa del gobernador de Brasilia, Cristovam Buarque, del Partido de los Trabajadores (PT). Más adelante, el programa es implementado a nivel nacional durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

⁵ En 2007, el entonces alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, fue el primero en implementar un programa de TMC, basado en Bolsa Familia y Oportunidades, en un país desarrollado. Opportunity NYC, como se conocía hasta su cese en 2010, tenía por objetivo reducir las bolsas de pobreza en las zonas más desfavorecidas de la ciudad.

⁶ Como veremos con detalle en las próximas páginas, el programa no tiene por objetivo “enseñar” a los pobres a salir de la pobreza, sino directamente redistribuir recursos para aliviar la pobreza monetaria a corto plazo. No obstante, también cuenta con objetivos a largo plazo, que discutiremos más adelante.

vez: no solo reducir la pobreza y la desigualdad a corto plazo, sino además mejorar los indicadores de educación y salud, dos aspectos relacionados intrínsecamente con la transmisión de la pobreza intergeneracional a largo plazo. En efecto, su **naturaleza multi-impacto** es justamente uno de los puntos más interesantes de esta innovadora política.

En tercer lugar, desde la aparición de los primeros programas (*Bolsa Escola* y *Progesa*), existe un **consenso en la comunidad del desarrollo sobre su efectividad a la hora de redistribuir recursos y combatir la pobreza**. No obstante, sus impactos a largo plazo, es decir, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la educación y salud, siguen estando sujetos a un confrontado debate. Mientras que la mayoría de programas de TMC han llevado a un aumento en la utilización de servicios educativos y sanitarios, todavía es pronto para hablar de resultados finales, como por ejemplo, un mayor nivel educativo entre los más pobres, y sobre todo, que esto se traduzca en un futuro más próspero para las nuevas generaciones con respecto a sus padres y abuelos.

El brasileño Bolsa Familia (BF) ha suscitado un gran interés dentro del mundo del desarrollo al tratarse de uno de los primeros programas de este tipo y servir de modelo para muchos posteriores, además de ser el programa de TMC más grande hasta el momento. Por otro lado, **otros programas de menor dimensión** y alcance, como es el caso de Juntos en Perú, han sido **mucho menos estudiados**, a pesar de tratarse prácticamente del mismo mecanismo. Es justamente este el vacío que pretende suplir el presente trabajo al ofrecer un **análisis en perspectiva comparada de los impactos** arrojados por cada uno de los programas, algo que **no se ha estudiado hasta el momento**. Los únicos artículos que comparan los dos programas de manera explícita, ambos de la misma autora, se centran exclusivamente en el diseño e implementación⁷ y en el papel que han desempeñado estos dos modelos de TMC en la articulación de las políticas nacionales contra la pobreza⁸. Asimismo, algunos estudios generales sobre las

⁷ De Souza, L. R. *Desenho e Implementação dos Programas Bolsa Família e Juntos: construindo uma "curva de aprendizagem"*. Artículo sin publicar realizado en el marco del doctorado de Economía Aplicada del Instituto de Economía da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

TMC mencionan los resultados de ambos programas, pero no los comparan de manera explícita.

Es por ello que nos resulta de interés **comparar los resultados de dos programas** prácticamente idénticos en su naturaleza (el diseño de Juntos tomó como ejemplo a Bolsa Familia y la versión mexicana, Oportunidades/Progresá) en dos países latinoamericanos con condiciones económicas, políticas y sociales similares en los últimos años y en pleno proceso de construcción de un Estado social. Tanto Brasil como Perú han presenciado importantes tasas de crecimiento económico en la última década y a pesar de seguir siendo dos de los países más desiguales del mundo, ambos han llevado a cabo una importante reducción de la pobreza. En efecto, Perú ha sido el país latinoamericano que más ha conseguido avanzar en este aspecto en las últimas décadas según el último informe del PNUD (2014). Resulta interesante pues analizar cómo se ha traducido este aumento de la riqueza en el continente en una mejora de las condiciones de vida de las personas más vulnerables y el papel que hayan podido desempeñar las TMC en este proceso. El presente trabajo tratará así de explicar los **resultados en la mejora de indicadores sociales relativos a la pobreza, desigualdad, educación y salud** de cada uno de estos dos programas, y las diferencias o similitudes en cuanto a impacto. Creemos que los resultados y conclusiones pueden ser útiles a la hora de entender los impactos de programas similares y ofrecer posibles razones que expliquen la falta de resultados positivos en los ámbitos de interés del programa.

⁸ De Souza, L. R. (2014). “Por trás do véu”: o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condiçionalidades para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru. *RevIu*, 2 (1), 61-76. Instituto Mercosul de Estudos Avançados, Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Disponible en: <https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>

3. Estado de la cuestión

3. 1. Bolsa Familia y Juntos en el marco de las TMC

Los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) nacieron en la década de los 1990 en América Latina, concretamente con la creación de *Bolsa Escola*⁹ en Brasil en 1995 (ahora englobado en *Bolsa Familia*) y *Progresas*¹⁰ (conocido más adelante como *Oportunidades* y ahora como *Prospera*) en México en 1997. Tanto estos como los demás programas a gran escala aparecen en países en vías de desarrollo, con una gran parte de la población viviendo por debajo de la línea de la pobreza, y lo que es más importante, con suficiente capacidad impositiva para financiarlos; países como Brasil, México, Sudáfrica, India, China e Indonesia (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010). Concretamente, los programas que nos interesan para el presente estudio, Bolsa Familia y Juntos, surgen a principios del nuevo siglo, en países de renta media alta según la clasificación del Banco Mundial, pero con niveles de desigualdad alarmantes, y en una época de crecimiento económico.

Resulta importante además apuntar al momento político e histórico del continente latinoamericano. Tras el desmantelamiento de la asistencia social como consecuencia de los programas de ajuste estructural¹¹ de los años 1980, el subcontinente parece haber llegado a un consenso sobre la importancia de reducir la pobreza y la desigualdad, y por ello, de la necesidad de crear un Estado de bienestar efectivo (Fonseca, 2006: 6). El caso de Brasil resulta especialmente ilustrativo: desde que se tomó conciencia de la llamada “deuda social” que tenía el país con respecto a los alarmantes niveles de pobreza y desigualdad, se aprobó el principio de asistencia social en la Constitución de 1998. Es más, en la actualidad el país invierte hasta el 28% de su PIB en políticas sociales, una proporción superior a la de algunos países ya desarrollados (Ricupero, 2011: 195).

Englobado en un contexto de construcción de un Estado social, **Bolsa Familia** nace en 2003, bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los

⁹ Ver nota al pie número 4 para más información sobre el programa.

¹⁰ Ver nota al pie número 3 para más información sobre el programa.

¹¹ Los programas de ajuste estructural (PAE) hacen referencia a los programas implementados por los países como respuesta a las crisis de la deuda externa de las economías latinoamericanas en la década de los 1980. Se asocian a las instituciones de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), dado que constituían una condición para poder recibir asistencia financiera.

Trabajadores (PT), al integrar cuatro programas de TMC heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso del PSDB¹² bajo un mismo paraguas: *Bolsa Escola* (transferencia condicionada a la asistencia escolar), *Fome Zero* y *Bolsa Alimentação* (condicionadas a la seguridad alimentaria) y finalmente, *Vale Gás* (subsidio para la adquisición de gas de uso doméstico). Desde que la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, también del PT, tomara el relevo en 2011, el programa pasa a formar parte del *Plan Brasil Sem Miséria*¹³, que además incluye un salario mínimo, una apuesta por formalizar el empleo y otras políticas a favor de la zonas rurales. A fecha de hoy, BF alcanza a alrededor de un cuarto de la población brasileña, casi 50 millones de personas (Banco Mundial, 2014) y es que el número de familias cubiertas por el programa ha crecido de manera sustancial en los últimos diez años, desde los 3,6 millones en 2003 hasta 13,8 millones en 2013 (WWP). Todo ello con un aumento del presupuesto relativamente modesto, desde un 0,2% del PIB a algo más de un 0,5% en 2012 (Kerstenetzky, 2013).

Por su parte, **Juntos- Programa Nacional de Ayuda Directa a los Más Pobres**, nace dos años más tarde, en 2005, bajo el gobierno de Alejandro Toledo¹⁴, tomando como ejemplo el diseño de Oportunidades y Bolsa Familia. A pesar de un crecimiento sostenido de la economía peruana en los años anteriores al nacimiento del programa, en 2005 la mitad de la población seguía viviendo en la pobreza (de Sousa, 2014: 66). Sin embargo, dada la situación particular de Perú, Juntos va dirigido en un primer momento a familias en extrema pobreza, pero que además hayan sido víctimas del conflicto armado de los años 1980-2000¹⁵ (Jones, Vargas & Villar, 2007:1). Es por ello que el programa nace en el departamento de Ayacucho, una de las zonas más afectadas por la violencia y, aunque a día de hoy se ha expandido a 15 departamentos por todo el país, todavía se priorizan las zonas rurales. Cabe decir que la creación de un nuevo programa en 2005, meses antes de un periodo electoral, en vez de reformar las

¹² Partido de la Social Democracia Brasileña. Se considera el principal rival para el Partido de los Trabajadores (PT).

¹³ El programa Brasil Sem Miséria (Brasil Sin Miseria), constituido en 2011 bajo la presidencia de Dilma Rousseff del PT, es la última ampliación al Programa Bolsa Familia y tiene como objetivo la inclusión social y productiva de la población extremadamente pobre.

¹⁴ Alejandro Toledo gobernó siendo parte del partido Perú Posible, fundado por el mismo en 1994, y considerado centrista en el espectro político peruano.

¹⁵ Durante dos décadas, Perú fue víctima de un sanguinario enfrentamiento entre el grupo terrorista de ideología marxista, Sendero Luminoso, junto a su asociado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, y el Estado peruano. Según datos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, se estima que murieron hasta 70.000 personas, sobre en todo en las zonas rurales y más pobres el país.

políticas antipobreza ya existentes, se recibió con algo de recelo, dado que se percibió como una política populista en un país en el que la mitad de la población se seguía considerando pobre (Gahlaut, 2011: 3). Así pues, para asegurar su neutralidad política, el programa se enmarcó dentro de la Mesa de Concertación Nacional para la lucha contra la pobreza (Jones, Vargas & Villar, 2007:1). En la actualidad, Juntos depende del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se enmarca dentro de la Estrategia Nacional CRECER¹⁶, cuya finalidad última es luchar contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. Así pues, Juntos, que contó con 1,57 millones de beneficiarios en 2013, se ha convertido en la principal plataforma de operación de la estrategia CRECER.

Tabla 1. Tabla comparativa entre los programas Bolsa Familia y Juntos

	Bolsa Familia	Juntos
Ministerio responsable del programa	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Año de origen	2003	2005
Número de beneficiarios: hogares/personas (2013)	13,8 millones de hogares 50 millones de personas	731,236 hogares 1,57 millones de personas
Público objetivo	Hogares con niños o gestantes en pobreza extrema (<30,43\$ per capita/mes) o pobreza (30,43\$ - 60,86\$ per capita/mes)	Hogares con niños o gestantes en pobreza extrema (<50\$ per capita/mes) o pobreza (50-70\$ per capita/mes), prioritariamente en zonas rurales
% población (aprox.)	25%	5,1%

¹⁶ La Estrategia Nacional CRECER se constituyó como una manera de articular todas las políticas antipobreza del país bajo una única línea de acción política que persiguiese unos objetivos comunes. En la actualidad están incluidos un total de seis Ministerios, la Presidencia el Consejo de Ministros y 15 programas a nivel nacional.

Beneficio mensual	Beneficio básico para familias en extrema pobreza de R\$ 70 (30\$) + beneficios variables por hijos y edades hasta llegar a un máximo de R\$ 306 (133\$). Familias en pobreza: máximo con beneficios variables de R\$ 236 (102\$).	Beneficio básico de 100 nuevos soles (34\$) mensuales, entregados bimensualmente, es decir, entrega de 200 nuevos soles cada 2 meses.
Varía según familia	Sí, dependiendo del tamaño de la familia, la edad y sexo de los hijos y el nivel de renta.	No, todos reciben lo mismo.
Presupuesto	USD \$ 10,700 millones (2012)	USD \$ 362 millones (2013)
% del PIB	0,5%	0,02%
Condicionalidades¹:		
• Educación	<ul style="list-style-type: none"> 6-15 años: Asistencia escolar de, al menos, 85% al mes 16-17 años: Asistencia escolar de, al menos, 75% al mes 	<ul style="list-style-type: none"> Escolarización hasta terminar la educación secundaria o cumplir 19 años, con un máximo de tres faltas injustificadas por mes.
• Salud	<ul style="list-style-type: none"> Gestantes y lactantes: control prenatal y revisiones médicas 0-7 años: control de crecimiento y desarrollo (CRED) bianual + vacunación 	<ul style="list-style-type: none"> Gestantes: control prenatal mensual 0-3 años: control de crecimiento y desarrollo (CRED), vacunación y desparasitación
• Otros	Asistencia social para los menores de 15 en riesgo de trabajo infantil: asistir a, al menos, 85% de las sesiones educativas	Participación en el programa “Mi Nombre” para niños o adultos sin partida de nacimiento o DNI.

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

3.1.1. Mejora de indicadores sociales en la región y TMC

En apenas una década, los dos países en cuestión han llevado a cabo una importante reducción de la pobreza, en línea con el resto del continente latinoamericano. La mayor bajada comparativa se ha registrado justamente en Perú, con un aumento del 19,1% de la clase media. En el caso de Brasil, el país cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio –reducir la pobreza a la mitad desde su nivel de 1990– diez años antes de la fecha límite de 2015. En efecto, 36 millones de personas han abandonado la pobreza extrema en Brasil desde la implementación del programa en 2003 (Watts, 2013). Es más, el Gobierno considera que la mitad de la población ya pertenece a la llamada clase media brasileña (SAE, 2014), si bien dicha categorización es altamente discutible como veremos más adelante. El subcontinente también ha presenciado una reducción importante en la tasa de pobreza infantil, el sector de la población como se sabe más afectado por la exclusión económica, con un descenso desde un 55,3% en el año 2000 hasta el 40,5% en 2013 (CEPAL, 2013). No obstante, Perú sigue perteneciendo al bloque con mayores tasas de pobreza infantil (de 62.6% en 2011), mientras que Brasil ya “solo” registra un 33,8%. A modo de síntesis, en la siguiente tabla se resumen las principales características económicas, sociales y políticas de cada uno de los países estudiados.

Tabla 2. Tabla comparativa entre Brasil y Perú¹⁷

	Brasil	Perú
Población (2013)	200,4 millones	30,38 millones
INB per cápita (PPA)	14,750 \$ 11,690\$ (método Atlas)	11,360 \$ 6,390 \$ (método Atlas)
Nivel de renta (Según clasificación del Banco Mundial)	País de renta media alta	País de renta media alta
Índice de Desarrollo Humano (PNUD)	0.744 (Puesto 79/ 187)	0.737 (Puesto 82/ 187)
Coefficiente de Gini	0,527	0,453
% población en pobreza sobre la base de línea	9%	23,9%

¹⁷ Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden al año 2012. Asimismo, todos han sido recolectados de la base de datos del Banco Mundial, a excepción del Índice de Desarrollo Humano (PNUD) y la tasa de pobreza infantil (CEPAL).

nacional		
Inversión pública en educación (% PIB)	5,8% (2010)	2,7% (2010) 2,8% (2012)
Inversión pública en sanidad (% PIB)	9,3%	5,1%
Pobreza infantil (CEPAL)	33,8%	62,6%

Tabla 2. Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, CEPAL y PNUD.

Es evidente que en los últimos años el continente latinoamericano ha presenciado una transformación positiva, en lo que a pobreza se refiere. Cabe preguntarse pues qué factores han contribuido a la mejora de estos indicadores sociales, y, sobre todo, qué papel han desempeñado las TMC en todo este proceso. En el caso de Brasil, incluso si Bolsa Familia constituye el eje principal en la lucha contra la pobreza del gobierno brasileño, el debate sobre cuál ha sido su contribución real en la reducción de la pobreza sigue abierto, dado que no podemos dejar de lado otros factores importantes como la instauración de un salario mínimo o el sistema de pensiones. A modo de ejemplo, mientras que la visión oficial del gobierno defiende que el programa ha contribuido hasta en un tercio a reducir la pobreza, organismos no gubernamentales como la Fundación Getulio Vargas¹⁸ solo le atribuyen un sexto y consideran el aumento de los salarios más bajos la razón principal (Watts, 2013). Para otros como Ricupero (2011:193), la reducción de la pobreza y la desigualdad no se pueden explicar solo por el crecimiento económico, el empleo o el aumento de los salarios; las políticas públicas, especialmente Bolsa Familia, han tenido un papel esencial en este proceso.

En el caso de Juntos, su papel en la reducción de la pobreza resulta incluso más debatible, dado que, a diferencia de Bolsa Familia, el programa ni tiene alcance nacional ni ha sido considerado una prioridad por el Estado peruano, algo que queda reflejado en el presupuesto limitado que tiene a su disposición (Roncagliolo, 2011:502). Juntos existe entre otros muchos programas de alivio de la pobreza y lo cierto es que apenas se oye hablar de él fuera del país, como sí ocurre con Bolsa Familia. Resulta pues esencial analizar qué se ha dicho sobre cada uno estos programas en cuanto a sus resultados, y concretamente sus impactos en los indicadores sociales que pretende

¹⁸ La Fundación Getulio Vargas (FGV), fundada en 1944, es una de las instituciones educativas y de investigación más prestigiosas del país, considerada como una de los 5 think tanks sobre políticas públicas más importantes a nivel mundial por la revista Foreign Policy. Lleva el nombre del que fue Presidente de Brasil de 1930 a 1945 y posteriormente de 1951 a 1954.

mejorar: pobreza, desigualdad, educación y sanidad, con el fin de entender mejor su alcance.

3.2 Revisión de literatura ¿Qué se ha estudiado sobre las TMC y cómo?

Desde la aparición de los primeros programas en los años 1990, las TMC han sido uno de los fenómenos más estudiados en el ámbito de las políticas públicas contra la pobreza (Fizbein & Schady, 2009). No obstante, la literatura se ha centrado sobre todo en los dos programas pioneros, y actualmente los más grandes del mundo, Bolsa Familia y Oportunidades, dado que han servido de modelo para muchos programas posteriores y pueden ofrecer lecciones importantes. La gran mayoría de estos estudios provienen de organismos internacionales, en particular del Banco Mundial y el *International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)*¹⁹. El hecho de que se haya estudiado sobre todo desde organismos internacionales, que avalan y financian estas políticas públicas, puede suponer una limitación en cuanto al tipo de información disponible, normalmente centrada en resultados. A grandes rasgos, podemos dividir la literatura en dos bloques: a) evaluaciones de impacto y b) trabajos descriptivos sobre la implementación y diseño. A continuación se revisará la literatura existente, en primer lugar la relativa a las TMC en general, para después proceder con lo que se ha estudiado específicamente sobre Bolsa Familia y Juntos.

3.2.1. Las TMC en general

El estudio más exhaustivo hasta el momento sobre los programas de TMC a nivel mundial y sus impactos generales es el Informe de Investigación de Políticas realizado por Fizbein y Shady en 2009 para el Banco Mundial²⁰, en el que se revisan todos los programas de TMC existentes hasta la fecha y se aportan conclusiones generalizadas sobre sus impactos en indicadores tanto de pobreza como de desigualdad, educación y salud. Otro estudio similar es el libro de Barrientos, Hanlon y Hulme (2010) –uno de los pocos libros, sino el único hasta el momento sobre el tema– en el que se analizan los impactos de decenas de programas de transferencias monetarias, tanto condicionadas como no condicionadas, con evidencia tanto propia como de otros

¹⁹ Anteriormente conocido como *International Poverty Centre*, el IPC-IG un proyecto conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno brasileño, con sede en Brasilia.

²⁰ Fizbein, A. & Schady, N. R.(2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: World Bank Publications.

estudios. Por su lado, Ribas, Soares & Hirata (2008), del *International Poverty Centre*, también se centran en los resultados de las TMC y analizan además los métodos de evaluación de impacto específicos que ha utilizado cada programa. Villatoro (2007), por su parte, resume los estudios de impacto efectuados hasta el momento y discute los resultados de cada programa y focalización. Otros estudiosos como Rawlings (2004) se han centrado en evaluar el diseño e implementación, o su origen y justificación (Fonseca, 2006).

3.2.2. Bolsa Familia

En cuanto a la literatura relativa a Bolsa Familia, destaca el informe de Soares, Ribas & Osório (2007), del *International Poverty Centre*, en el que presentan y analizan los datos recogidos por la Evaluación de Impacto oficial de BF (AIBF) de 2005, llevada a cabo por CEDEPLAR (Centro Para la Planificación y Desarrollo Regional)²¹. No obstante, a pesar de tratarse del informe más completo, cabe apuntar que se realizó con datos recogidos tan solo dos años después de la implementación del programa. Estudios posteriores como el de Rivera Castiñeira et al. (2009) o Shei et al. (2014) se han centrado en aspectos más puntuales como el impacto sobre la salud, educación (Glewwe & Kassouf, 2010; Chitolina, Foguel & Menezes-Filho, 2013) o la calidad del trabajo de la mujer (Valladao Flores, 2013). Por último, podemos agrupar una serie de estudios centrados en otros aspectos del programa, como su diseño, implementación y gestión (Lindert, 2006; Peixoto, 2013).

3.2.3 JUNTOS

En comparación con el tan aclamado Bolsa Familia, Juntos ha sido mucho menos estudiado. En efecto, en los principales estudios sobre las TMC, a los que nos referíamos en las páginas anteriores, no se menciona el programa o se hace de manera muy puntual. Así pues, no encontramos hasta el momento ninguna publicación que estudie explícitamente y de manera comparada los impactos de los programas Bolsa Familia y Juntos. Del mismo modo, la literatura relativa a los impactos de Juntos también es mucho más limitada que la de BF. Esto puede deberse a que en su origen el programa no incluía un mecanismo de evaluación de impacto adecuado, por lo que los

²¹ El Centro Para la Planificación y Desarrollo Regional (CEDEPLAR), adscrito a la Universidad Federal de Minas Gerais, está especializado en programas de postgrado en los ámbitos de la Economía y la Demografía.

resultados en muchos indicadores no pudieron estudiarse hasta pasados unos años gracias a la recogida de datos por parte de organismos externos, en particular el proyecto de investigación *Young Lives* o Niños del Milenio²² (Gahlaut 2011:3). En consecuencia, la gran mayoría de estudios sobre los impactos del programa en indicadores sociales (Jones, Vargas & Villar, 2007; Gahlaut, 2011; Escobal & Benites, 2012; Streuli, 2012) utilizan la misma base de datos, algo que puede limitar el alcance de los estudios.

La primera de estas publicaciones (Jones, Vargas & Villar, 2007), se centra en indicadores de educación y salud, así como en aspectos más generales relativos a las condiciones de vida. Más adelante, Gahlaut (2011) analizó los impactos del programa sobre los niños en diferentes indicadores (trabajo infantil, educación y salud), haciendo uso de los datos de Niños del Milenio para emparejar a familias beneficiarias y no beneficiarias. Otro estudio de Niños del Milenio (Escobal & Benites, 2012), se centra también en los impactos en el bienestar de los niños en educación, trabajo infantil y salud. Por último, Streuli (2012) también se fija en los impactos en indicadores sociales, pero esta a vez a través de un punto de vista exclusivo de la infancia.

Además de la serie de Niños del Milenio, cabe destacar el estudio del Banco Mundial (Perova y Vakis, 2009), centrado en impactos sobre el bienestar; en particular, ingresos de las familias beneficiarias (medida de pobreza), indicadores de salud, educación y trabajo infantil. Jaramillo & Sánchez (2011) utilizan datos nuevos, esta vez de la Encuesta Demográfica Nacional y de Salud de 2008, 2009 y 2010 (los de Perova y Vakis eran de 2007) para estudiar el impacto sobre la salud y en particular, la nutrición de los niños. No obstante, una evaluación posterior de Niños del Milenio (Escobal & Benites, 2012) se plantea la validez de los resultados de estos últimos estudios, dado que se basan en datos de una población de control muy limitada.

²² *Young Lives* o Niños del Milenio es un proyecto de investigación, adscrito al Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford y financiado por la agencia del desarrollo del Reino Unido. Tiene por objetivo la investigación de la pobreza en cuatro países en desarrollo: Etiopía, India, Perú y Vietnam, a través del estudio de un total de 120.000 niños a lo largo de 15 años.

4. Marco teórico

Si bien existe un amplio consenso en el campo del desarrollo sobre la eficacia de las TMC, el razonamiento detrás de su funcionamiento difiere entre los autores, según su visión sobre cuáles son las causas de la pobreza y, por tanto, en qué aspectos deben incidir los programas. Las TMC se basan en la idea de que la pobreza no es consecuencia de decisiones desacertadas por parte de los pobres, sino de una falta crónica de oportunidades sociales y económicas (Kerstenetzky, 2013). La pregunta entonces sería, ¿cómo permiten las TMC que los pobres accedan a estas oportunidades que les han sido anteriormente negadas?

La primera visión se sustenta en que lo principal que no permite a los pobres salir del círculo de la pobreza es una falta de dinero efectivo, sin el cual ni siquiera pueden acceder a los servicios más básicos (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010; Glewwe & Kassouf, 2010; Rivera Castiñeira et al., 2009). Es por ello que se transfiere dinero directamente, y no, por ejemplo, alimentos o material escolar. Siguiendo esta lógica, las transferencias no solo son incentivos para acceder a los servicios educativos y sanitarios, sino también son la llave de acceso a ellos. Para Glewwe & Kassouf (2010), por ejemplo, las barreras principales a la escolarización son los costes directos (cuotas escolares, libros, uniformes, etc.), además del coste de oportunidad que supone ir a la escuela. Es más, para algunos autores (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010; Rivera Castiñeira et al., 2009), la condicionalidad ni siquiera es necesaria dado que el problema no es una falta de interés en utilizar los servicios, sino simplemente una falta de dinero para poder acceder a ellos. Para estos autores, el uso de condicionalidades remite a una visión liberal de la pobreza en la que se considera al pobre en parte responsable de su condición y, por lo tanto, resulta necesario cambiar su conducta.

Así pues, un aspecto innovador de las transferencias en dinero, en comparación con anteriores políticas, es que confía en la capacidad de los pobres de decidir qué hacer con los recursos recibidos, dado que, según el planteamiento de varios autores, son ellos los que mejor conocen su situación y los que mejor saben qué necesitan, alejándose de lo que sería una visión más paternalista de la pobreza (Rivera Castiñeira et al, 2009:86). No obstante, es justamente este aspecto el que más reticencia ha causado tanto en cuanto rompe con la visión clásica de “enseñar a pescar” en vez de dar directamente el

pescado, en este caso, dinero (Riddle, 2007; Watts, 2013). Los críticos argumentarían que las transferencias monetarias perpetúan la pobreza intergeneracional al desincentivar el trabajo y el esfuerzo, pero no se ha encontrado evidencia empírica que apoye dicha premisa (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010:73). En efecto, éste es uno de los grandes miedos que surgieron con el arranque de Bolsa Familia, pero las investigaciones muestran que no ha bajado la participación en el mercado laboral, sino al contrario.

Es cierto que se sugiere a las familias que invierten el dinero en los hijos, pero lo cierto es que los programas de TMC no suelen tener la capacidad de controlar a qué se destinan las subvenciones y además, este no es su objetivo principal. Aún así, los resultados de los programas apuntan a que el dinero en cuestión se gasta de manera eficiente. El mayor gasto se registra en primeras necesidades (comida y medicinas), seguido por gastos exclusivos para los niños (ropa, zapatos y material escolar) (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010:5). Lo que es más, basándonos en estos resultados, hay quienes proponen que, en vez de mantener una industria de ayuda inmensa que busca formas para apoyar a los pobres, sería más eficiente transferirles directamente los recursos a ellos (Riddle, 2007; Moyo, 2009; Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010). Además, cabe destacar que las transferencias directas, se gasten en lo que se gasten, son también una forma de incentivar el crecimiento económico, y por ende, el desarrollo, a través de una reactivación del consumo local, sobre todo teniendo en cuenta que los ciudadanos con menos recursos tienden a consumir productos locales y no importados (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010:7).

No obstante, ante estos argumentos, otros estudiosos nos recordarían que el objetivo final de estos programas es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a *largo plazo*, a través de la educación y de la salud, y no tanto sus efectos a corto plazo. Es decir, para otros autores importa más un aumento del nivel educativo de los pobres en el futuro, que un crecimiento inmediato de la economía local y la consiguiente creación de empleo. Los programas de TMC deben ser entendidos pues como una inversión en capital humano y es que, en efecto, es justamente esto lo que los diferencia de otros programas de asistencia social que se centran en la redistribución y la reducción de la pobreza a corto plazo (Villatoro, 2005: 89, 98). Para Villatoro (2005), los programas se basan en la premisa de que la pobreza intergeneracional no se debe

tanto a una falta inmediata de ingresos monetarios, como argumentan otros autores, sino a una falta de inversión en capital humano. Siguiendo esta visión, un incremento de los ingresos monetarios de las familias no garantiza mayores logros educativos a largo plazo, dado que también influyen otras variables como la oferta educativa, la rentabilidad de la educación y el desempleo (Britto, 2005).

Dada la vital importancia de la inversión en el capital humano, para el padre del concepto, Amartya Sen, el desarrollo humano es tanto el objetivo como el primer paso al desarrollo. Es decir, la inversión en educación y sanidad no es un lujo que puede esperar hasta alcanzar un cierto nivel de desarrollo, sino un primer paso indispensable en la lucha contra la pobreza (2001:41). En efecto, para Sen, la apuesta por el desarrollo humano, a través de una inversión contundente en educación y salud, fue un factor clave en el desarrollo de los Tigres Asiáticos. Si bien la importancia de estos dos elementos para el desarrollo a largo plazo es indiscutible, no hay consenso entre los autores sobre cómo se consiguen. Mientras que para algunos solo es necesario aumentar las rentas de las familias para que puedan acceder a estos servicios, para otros autores (Fizbein & Schady, 2009; Villatoro, 2005: 90; Rivera Castiñeira, 2009:93) las condicionalidades son absolutamente necesarias para asegurar que se utilicen los servicios públicos y cambiar las actitudes de las familias cuando resulte necesario. En lo que sí suele coincidir la gran mayoría de autores es en la efectividad de colocar a las madres como jefas de familias, dado que se ha demostrado que son más proclives a invertir en el bienestar de sus hijos y cumplir así con la condicionalidad (Villatoro, 2005: 99; Khazan, 2014).

Sea cual sea su visión sobre la pobreza, todos los autores estudiados coinciden en que las TMC han sido efectivas a la hora de reducir la pobreza, si bien para algunos académicos, los resultados se han exagerado al no contabilizarlos bien, por ejemplo, al no tener en cuenta los efectos de la inflación en el aumento de los costes de vida (Lavinás, 2012). Aún así, en toda la literatura consultada (Fizbein & Schady, 2009; Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010; Escobal & Benites, 2012; Perova & Vakis, 2009) se registra una reducción de la pobreza, muchas veces acompañada de un aumento de los ingresos y un mayor gasto, que se atribuyen en mayor o menor medida a las TMC.

Por otro lado, la desigualdad ha sido el aspecto menos estudiado por las evaluaciones de impacto efectuadas hasta el momento, tal vez porque las TMC actúan a largo plazo en este sentido. Parece primero necesario que mejoren los indicadores de educación y salud entre los más pobres para que podamos hablar de una reducción real de la desigualdad, que no se ciña tan solo al aspecto monetario. No obstante, para los autores que sí lo han estudiado, la reducción en la desigualdad ha sido uno de los aspectos más visibles de las TMC. Hailu y Soares (2009), por ejemplo, atribuyen hasta un tercio de la reducción de la desigualdad en Brasil a BF. En la misma línea, Fizbein y Schady (2009) consideran que son un manera efectiva de redistribuir la renta hacia los más pobres.

En cuanto a los impactos sobre educación y salud, se pueden resumir de la siguiente manera: mientras que algunos autores registran un aumento en el uso de servicios -mayor escolarización o más visitas médicas-, todavía es demasiado pronto para hablar de resultados finales, es decir, mejoras sustanciales en la condición educativa o sanitaria de los más pobres. No obstante, esto no debe entenderse como un fracaso de las TMC, sino como una falta de políticas complementarias que mejoren la calidad de los servicios a los que proporcionan acceso. Así pues, Fizbein y Schady (2009) afirman que aunque se ha registrado un aumento en el uso de los servicios por parte de las familias beneficiarias, no se puede hablar todavía de una mejora contundente en los resultados finales, en parte por la pésima de calidad de éstos en algunos casos (2009:3). Lo que es más, denuncian que no sirve de mucho obligar a que los niños vayan al colegio, si luego no aprenden nada en ellos.

En la misma línea, Ribas, Soares y Hirata (2008) reiteran los efectos positivos sobre la asistencia escolar pero hacen hincapié una vez más en que esto no se ha traducido en una mejora del rendimiento escolar, sino más bien al revés, dado que la educación pública no tiene la capacidad de responder a las necesidades de los nuevos niños que se incorporan a la escuela gracias a la pertenencia al programa (2008: 12). Glewwe & Kassouf (2010) también registran un aumento significativo en la tasa de escolarización de los niños beneficiarios y una reducción de la deserción en el caso de Brasil. No obstante, se plantean si los posibles beneficios del programa exceden el costo, ya que es probable que se hubiese presenciado un aumento de la escolaridad con o sin el programa. Chitolina, Foguel & Menezes-Filho (2013), por su parte, también

apuntan a un aumento de la asistencia en jóvenes de 16 años tras la implementación del Beneficio Variable Joven²³ como complemento para adolescentes beneficiarios de Bolsa Familia.

En cuanto a los resultados específicos de Juntos sobre indicadores educativos, los resultados varían entre autores. Jones, Vargas & Villar (2007), Perova y Vakis (2009) y Villar (2012) sí encuentran un aumento de la escolarización, sobre todo en los periodos de transición, por ejemplo, de la educación primaria a la secundaria, mientras que Gahlaut (2011) y Escobal & Benites (2012) registran una caída del trabajo infantil, pero no ven que se traduzca en un mayor tiempo invertido en la escuela, en parte porque es remplazado por trabajo en el hogar. La reducción del trabajo infantil en estos estudios es importante dado que en el estudio de 2009 de Perova y Vakis todavía no se veía una tendencia clara.

Por último, son muchos los que han estudiado los impactos específicos sobre la salud, pero una vez más nos enfrentamos a la misma disyuntiva: mientras que algunos estudios registran un mayor uso de servicios, los resultados finales no están claros (Fizbein & Schady, 2009). Tanto Ribas, Soares & Hirata (2008), como Rivera Castiñeira et al. (2009) ponen de manifiesto la falta de resultados de BF en términos de salud o modificación de conductas saludables. No obstante, concluyen que no se debe tanto al fracaso del programa como a la falta de oferta de servicios de salud de calidad. Sin embargo, un estudio posterior (Shei et al., 2014) sí registra un aumento significativo en el uso de servicios de salud preventiva entre los niños gracias a la participación en BF, además de una mejora de la salud psicosocial de estos. El estudio también nota repercusiones positivas en la utilización de servicios por parte de los hermanos mayores de 7 años, que ya no están obligados a ello por parte de las condicionalidades, por lo que podemos hablar de externalidades positivas del programa más allá de lo estrictamente exigido.

²³ El Beneficio Variable Joven (BVJ) es un beneficio variable para familias con hijos adolescentes entre los 16 y 17 años, edad en la que aumenta considerablemente la deserción escolar. Su objetivo es pues proporcionar un incentivo extra que compense el mayor coste de oportunidad de la permanencia del adolescente en el sistema escolar.

El caso de Juntos es similar. Mientras que se registra un aumento importante en el uso de servicios de salud, en particular de vacunación (Jones, Vargas & Villar, 2007: 9; Perova y Vakis, 2009; Streuli, 2012), ni Gahlaut (2011), ni Escobal y Benites (2012) encuentran una mejora clara ni un descenso significativo de la desnutrición crónica o una mejora en el desempeño cognitivo. Contrariamente, Jaramillo & Sánchez (2011), sí perciben una reducción en la desnutrición crónica *severa* en la nutrición temprana, una diferencia en resultados que se debe probablemente al tipo de datos que analiza cada uno. De hecho, tanto Gahlaut (2011) como Escobal y Benites (2012), que utilizan datos recogidos por Niños del Milenio, apuntan a una posible limitación y es que no cubren a los niños más pequeños, que es justamente entre quienes tiene mayor incidencia la malnutrición. Barrientos, Hanlon y Hulme (2010) también registran una mejora en la alimentación -un factor de vital importancia para la salud- a todos los niveles, no solo entre los niños. Dado que en la visión de estos autores, los problemas relacionados a la pobreza, como la malnutrición, se deben estrictamente a una falta de dinero efectivo, la clave para mejorar la alimentación y así repercutir de manera positiva en indicadores de salud, son las transferencias monetarias en sí y no tanto el mayor uso de servicios.

5. Objetivos y preguntas de investigación

El presente trabajo tiene por objetivo general determinar la contribución en perspectiva comparada de los programas Bolsa Familia y Juntos a la mejora de indicadores sociales en sus respectivos países: Brasil y Perú. Así pues, se intentará responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido la contribución, en perspectiva comparada, de los programas Bolsa Familia y Juntos a la mejora de indicadores sociales? Con este fin, el presente trabajo establece los siguientes objetivos específicos:

1. Comparar la naturaleza de cada programa en cuanto a sus objetivos y focalización, para poder posteriormente contrastar sus resultados
2. Identificar el efecto de Bolsa Familia y Juntos en relación con la reducción de la pobreza
3. Identificar el efecto de Bolsa Familia y Juntos en relación con la reducción de la desigualdad
4. Identificar el efecto de Bolsa Familia y Juntos en relación con la mejora en indicadores de educación
5. Identificar el efecto de Bolsa Familia y Juntos en relación con la mejora en indicadores de sanidad
6. Identificar los procesos por los cuáles estos programas han contribuido a la mejora de dichos indicadores sociales
7. Tratar de explicar la diferencia entre los resultados de cada uno de los programas, según sus objetivos, focalización y alcance

6. Metodología

La metodología se puede dividir en dos fases principales: 1) técnicas de recolección de datos, cuantitativos y cualitativos, y 2) técnicas de análisis de datos cuantitativos.

6.1. Técnicas de recolección de datos

6.1.1. Recolección de datos cuantitativos

El primer paso consistió en recolectar datos para cuatro indicadores sociales que se consideran ámbitos clave de actuación para los programas de TMC: pobreza, desigualdad, educación y sanidad²⁴. Dentro de cada una de estas áreas de impacto se eligió un indicador concreto siguiendo dos criterios principales: a) que reflejase de la mejor manera los objetivos y resultados del programa y b) que hubiese datos completos para ambos países en el mismo indicador. Así pues, a continuación se exponen los indicadores concretos utilizados por el trabajo:

Tabla 3. Indicadores utilizados para el análisis de los programas

Área de impacto	Indicador	Fuente
<i>Pobreza</i>	% población por debajo de la línea internacional de pobreza extrema de \$2 por día, PPA	Banco Mundial
<i>Desigualdad</i>	Coefficiente de Gini (desigualdad en los ingresos)	Banco Mundial
<i>Educación</i>	% analfabetismo entre jóvenes de 15 a 24 años	CEPAL
<i>Sanidad</i>	Tasa mortalidad infantil en niños menores de 5 años	Banco Mundial

Tabla 3. Fuente: Elaboración propia

Con el fin de evitar discrepancias en la forma de medir los indicadores, se han utilizado datos del Banco Mundial para los indicadores de pobreza, desigualdad y sanidad. De esta manera además, no debemos preocuparnos por las posibles divergencias entre los datos nacionales y los de organismos internacionales, que son bastante evidentes en el caso de Brasil, posiblemente por la manera de contabilizarlos en cada caso. En lo relativo a la educación, el Banco Mundial no posee datos de Brasil

²⁴ Ver anexo 10.2 para tablas con datos completos.

en prácticamente ningún indicador de esta área, por lo que se ha recurrido a otro organismo internacional: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas. No obstante, nos hemos encontrado ante otra limitación metodológica, dado que no se registraron datos en ningún indicador relativo a la educación en Perú entre los años 2004 y 2007. Este vacío de información podría limitar la precisión de la correlación relativa a la evolución de indicadores educativos. En cuanto al espacio temporal, se ha optado por utilizar datos desde el año 2000 hasta el 2012, con el fin de cubrir algunos años antes de la fecha de implementación de los programas (2003 para Bolsa Familia y 2005 para Juntos).

A continuación, se justificará la elección de cada uno de los cuatro indicadores. En el caso de la pobreza, dado que la mayoría de estudiosos apuntan a que los efectos se perciben sobre todo entre los más pobres en razón de la focalización del programa, se ha optado por utilizar un indicador de pobreza extrema. Dentro de la pobreza extrema, se ha elegido la línea internacional por debajo de 2\$ al día, en vez de 1,25\$ al día, porque creemos que se ajusta mejor a países de renta media como son Brasil y Perú. En cuanto a la desigualdad, se ha considerado al coeficiente de Gini²⁵ como la mejor manera de reflejar la desigualdad de ingresos entre los más pobres y los más ricos del país.

En el caso de la educación se ha recurrido al porcentaje de analfabetismo entre jóvenes de 15 a 24 años. Como se ha visto anteriormente, la condición relativa a la educación exige la escolarización de los niños hasta finalizar la educación secundaria o en el caso de Juntos, hasta los 19 años, en caso de que el niño no haya finalizado aún la educación secundaria obligatoria a esa edad. Es por ello que nos ha parecido más conveniente estudiar el impacto en este rango de edad. Además, la condicionalidad incide sobre todo en esa edad, dado que la escolarización primaria está mucho más extendida que la secundaria. Otros indicadores, como el porcentaje de niños matriculados, no nos parecieron suficiente, dado que solo reflejan la utilización de servicios, pero no uno de los resultados que provocan: la alfabetización.

²⁵ El coeficiente de Gini, que va desde el 0 al 1, mide la desigualdad de los ingresos dentro de un país, siendo el 0 perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el 1 perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás nada). Así pues, cuanto más se acerca al 1, más desigual es una sociedad.

En lo relativo a la salud, se ha optado por un indicador que reflejase el estado de la salud entre los niños más pequeños, que son los que están cubiertos por las condicionalidades, en el caso de Perú hasta los 3 años y en el de Brasil hasta los 7. Además, ambos programas exigen controles en el embarazo para detectar anomalías a tiempo y velar por la salud del niño incluso antes de que nazca. Es por ello que podemos considerar la reducción de la mortalidad infantil como un objetivo clave de los programas. Por último, cabe destacar que varias autoridades de la región, entre ellas la peruana, han apuntado a la alta morbilidad materno infantil como su principal preocupación (Fonseca, 2006: 16).

Por otro lado, los datos específicos relativos a cada programa, como son el gasto por año o el número de familias beneficiarias, se han tomado del organismo responsable de la ejecución de cada programa: el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en el caso de Brasil y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el de Perú. Para asegurar la uniformidad, se ha convertido el monto invertido de cada programa a dólares estadounidenses (USD), con el tipo de cambio vigente el día 24/10/2014. En cuanto al número de beneficiarios, dado que ambos programas lo miden en términos de hogares o familias beneficiarias, y no de particulares, se ha utilizado esta primera medida para ambos programas.

6.1.2. Recolección de datos cualitativos

En cuanto a los datos cualitativos, se ha recolectado información primaria a través de entrevistas a expertos. En el caso de Juntos, la autora aprovechó su estancia en Ayacucho, Perú –justamente el departamento donde nació el programa y uno de los que más beneficiarios tiene a día de hoy– para entrevistar tanto a responsables del programa como a responsables de un centro educativo con una gran proporción (del 90%) de niños beneficiarios. Así pues, se entrevistó al Director regional del programa para el departamento de Ayacucho, la persona responsable de velar por el cumplimiento de las condicionalidades relativas a la educación, además del director y subdirectora del centro educativo Fe y Alegría 50. De esta forma, se trató de entender el programa, sus resultados y limitaciones, tanto desde el punto de vista de sus ejecutores como de sus beneficiarios. En cuanto a Bolsa Familia, se contactó a expertos sobre el tema que trabajasen en el programa, pero no hubo respuesta. Con todo, los datos cualitativos obtenidos a través de las entrevistas se han utilizados para apoyar y mejorar el análisis

cuantitativo. Es decir, han ayudado a interpretar los datos cuantitativos una vez analizados y a buscar posibles explicaciones a los patrones hallados en la discusión.

6.2. Técnicas de análisis de datos cuantitativos

Una vez recolectados los datos cuantitativos necesarios se procedió a su análisis, con el objetivo de determinar la correlación entre el número de beneficiarios y el gasto del programa por año (las dos variables independientes) con la evolución de los cuatro indicadores sociales expuestos anteriormente (variables dependientes): pobreza extrema, desigualdad, analfabetismo entre jóvenes de 15 a 24 años y mortalidad infantil en niños menores de 5. Para ello se ha utilizado el programa estadístico *SPSS Statistics* versión 22, con el cual se ha calculado el coeficiente de correlación de Pearson entre cada una de las variables independientes y dependientes, de una en una. Es decir, primero se ha correlacionado la evolución de la pobreza extrema, tanto con el número de familias beneficiarias como con el gasto efectuado por el programa cada año, de la misma manera que se ha hecho para los otros tres indicadores (variables dependientes).

Tras obtener las correlaciones, se ha procedido a contrastarlas tanto con la teoría como con los resultados obtenidos por las investigaciones estudiadas. Es importante apuntar a que los datos empleados por este trabajo son mucho más generales y amplios que los utilizados en otras investigaciones. La mayoría de estudios sobre los impactos utilizan una técnica de emparejamiento (*propensity score matching*), es decir, comparan los resultados en una serie de indicadores sociales entre las familias o niños beneficiarios y familias o niños con características similares, pero no beneficiarios. De esta manera, pueden discernir entre los efectos que pueden deberse a las TMC y los que son fruto de otros factores, en caso de que los resultados se vean tanto entre beneficiarios como no beneficiarios. En cambio, el análisis estadístico de este estudio se limita a mostrar una posible correlación entre los programas y la evolución de cuatro indicadores sociales. No obstante, resulta imposible saber con estos datos si una evolución positiva en uno de los indicadores es atribuible al programa, o en qué medida. El objetivo de las correlaciones no es pues establecer un nexo de causalidad, sino tan solo identificar una tendencia general sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad, la escolarización y la salud de los más pobres, y los programas estudiados.

7. Análisis y discusión

El presente apartado tiene como objetivo analizar y discutir la evidencia empírica y contrastarla con la teoría anteriormente expuesta. Con este fin, se analizarán, una por una, las correlaciones entre cada una de las cuatro variables dependientes (pobreza extrema, desigualdad, analfabetismo juvenil y mortalidad infantil) y las independientes (monto invertido por el programa y número de hogares beneficiarios). Se evaluará el posible significado del grado de correlación hallado²⁶ y se intentará explicar en base a la literatura estudiada. De modo general, si bien el test estadístico utilizado no es suficiente para afirmar una posible relación de causalidad, la asociación o simultaneidad temporal entre las variables es evidente. Con ello en mente, se tratará de explicar los mecanismos que hayan podido contribuir a la mejora de indicadores sociales, basándonos tanto en los derivados directamente de los programas Bolsa Familia y Juntos, como en otros factores a tener en cuenta, como podrían ser las campañas de alfabetización o la creación de empleo en una economía.

La siguiente tabla muestra, a modo comparativo, las correlaciones halladas²⁷ para Bolsa Familia (en rojo) y Juntos (en azul).

Tabla 4. Correlaciones entre variables dependientes e independientes

	Monto invertido	Número de beneficiarios
Pobreza	0,968/ 0,932	0,964/ 0,926
Desigualdad	0,987/ 0,858	0,93 /0,849
Educación	0,968/ 0,865	0,945 / 0,906
Salud	0,97 / 0,92	0,95 / 0,907

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia con las correlaciones halladas en SPSS Statistics

7. 1. Transferencias monetarias condicionadas y pobreza

Si nos fijamos en los datos relativos a la pobreza extrema, concretamente el porcentaje de población por debajo de la línea internacional de pobreza extrema de \$2 por día (PPA), podemos afirmar que esta ha descendido de manera notable en ambos países desde la implementación de los programas de TMC, con una caída desde el

²⁶ Todas las correlaciones halladas son significativas en el nivel 0,01 (2 colas) con una significación de $p < .0005$, es decir, significativamente mayor que 0. Podemos identificar tres niveles de asociación: bajo ($0,1 < r < 0,3$), medio ($0,3 < r < 0,5$) y fuerte ($r < 0,5$).

²⁷ Para ver las tablas completas, consultar los anexos 10.3.

24,07% al 8% entre 2000 y 2012 en el caso de Perú, y del 20,31% al 6,79% en el de Brasil. No obstante, si nos centramos en el porcentaje de población que sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza nacional, las cifras para Perú son mucho más alarmantes: 23,9% de la población, comparado con un 9% en el caso de Brasil²⁸. Si bien no podemos confirmar una relación de causalidad, la correlación de Pearson entre la reducción de la pobreza extrema y, tanto el monto invertido por cada uno de los programas, como el número de hogares beneficiarios, es evidente. En el caso de Brasil, nos encontramos con una correlación del 0,968 entre el monto invertido y la reducción de pobreza extrema, y del 0,964 entre el número de familias beneficiarias y la reducción de la pobreza, mientras que en el caso de Perú hallamos un 0,932 y 0,926, respectivamente.

Podemos afirmar pues que la reducción de la pobreza extrema en ambos países y el crecimiento de ambos programas de TMC han ido de la mano. La pregunta que debemos plantearnos entonces es en qué medida, y sobre todo cómo, han contribuido estos programas a ello, una tarea no fácil, dado que los estudios sobre la causalidad de los programas, es decir, los mecanismos de actuación, son escasos (Escobal & Benites, 2012:2). No obstante, si retomamos lo expuesto anteriormente en el marco teórico, la visión general apunta a que las TMC reducen la pobreza inmediata al aumentar los ingresos monetarios de las familias beneficiarias. La buena noticia es que este aumento es superior a la cantidad de la transferencia, por lo que podemos hablar de un efecto multiplicador en las economías domésticas. Asimismo, las investigaciones han hallado un efecto multiplicador en economías locales, es decir, las TMC reactivan la economía local al incentivar el consumo (Berg, 2009; Escobal & Benites, 2012:13).

Sin embargo, si bien se ha dicho que las TMC ayudan a disminuir la brecha de la pobreza, resulta más difícil afirmar que permitan superarla, dado que la cantidad de las transferencias es mínima (Villatoro, 2005:90). En efecto, en relación con este último punto, una de las críticas más extendidas de las TMC es que crean dependencia porque acostumbran a las familias a recibir un ingreso extra, pero que en ningún caso resulta

²⁸ Sin embargo, cabe destacar que la línea de la pobreza nacional es algo mayor en el caso de Perú (por debajo de 70\$ per capita/mes) que en el de Brasil (por debajo de 60\$). Es decir, mientras que una persona con 62\$ per capita al mes se consideraría pobre en Perú, en Brasil ya habría dejado atrás la pobreza. Esta diferencia de 10\$ en la línea de la pobreza nacional podría explicar parte del nivel alarmante nivel de pobreza en Perú.

suficiente para sacarles de la pobreza. Cabe recordar que el objetivo último de los programas es que los beneficiarios consigan “graduarse”, es decir, que dejen el programa, algo que ya han hecho 2,8 millones de familias en Brasil (MDS, 2014). No obstante, las TMC difícilmente lo conseguirán por sí solas si los programas no se complementan con mayores ingresos en el futuro y mayores oportunidades de empleo para los beneficiarios, dos aspectos que ya se han incorporado, por ejemplo, en el nuevo plan Brasil Sin Miseria.

Aún así, aunque las TMC no constituyan por sí solas un milagro para dejar atrás la pobreza, sí es cierto que han reducido de forma muy notable la pobreza *extrema*. En algunos casos la transferencia llega incluso a duplicar los ingresos de las familias más pobres en Brasil (Berg, 2009:1). Como cabía esperar, el efecto no es tan notable entre las familias por encima de la línea de la pobreza extrema, puesto que la transferencia no supone una cantidad tan significativa de sus ingresos (Soares, 2012). De ahí que se estime que casi un tercio del descenso de la pobreza extrema se deba a BF, pero solo un 16% de la pobreza no extrema (Peixoto, 2013:167). Cabe añadir además que en el marco de BF se incluyen beneficios extraordinarios para las familias que no llegan al umbral de pobreza extrema (\$38,5) incluso tras recibir el beneficio de BF.

En el caso de Juntos, en comparación, la cantidad es la misma para todos los beneficiarios y no se contemplan beneficios variables según la renta familiar, número o edades de los hijos. Además, la cantidad de la transferencia de Juntos, de 34\$ mensuales aproximadamente, es notablemente menor que la de BF, que puede llegar hasta los 133\$ para las familias en pobreza extrema y 102\$ para las familias en pobreza no extrema. Así pues, comparado con la mitad de los ingresos que puede llegar a representar BF, la subvención de Juntos solo representa de media el 15% del gasto total de las familias, (Perova & Vakis, 2009). Si entendemos estos programas como una forma de suplir una falta de ingresos monetarios en los hogares, es evidente que Juntos tiene todavía mucho camino por recorrer en comparación con BF. La cantidad de Juntos parece ser todavía insuficiente para aumentar realmente los ingresos del hogar. Al mismo tiempo, como hemos visto en el marco teórico, para muchos autores la clave para aumentar el uso de servicios públicos radica no en la condicionalidad sino en el ingreso extra que permite a las familias hacer uso de ellos. Con esto en mente, la cantidad tan limitada que ofrece Juntos también podría estar comprometiendo los resultados en los ámbitos de educación

y salud, al no permitir el acceso de las familias beneficiarias a ellos. Esta importante diferencia entre la cantidad de las subvenciones podría explicar, en parte, la mayor incidencia de la pobreza que sigue existiendo Perú en comparación con Brasil, además de la menor correlación entre Juntos y la reducción de la pobreza extrema, en comparación con la de Bolsa Familia y el mismo indicador.

Otro punto importante es que las ayudas de Bolsa Familia intentan adaptarse mejor a las circunstancias familiares y aunque esta estrategia de focalización aumenta los gastos administrativos del programa, el Banco Mundial –financiador de estas políticas en varios países– ha sugerido que adaptar la cantidad a las características de la familia podría mejorar tanto la eficiencia como la eficacia de los programas (Villatoro, 2005: 90). Desde un punto de vista económico, el coste de oportunidad de que un niño no vaya al colegio tiende a ser menor que el que no vaya un adolescente, ya que éste último podría traer ingresos mayores a la familia. Justamente en esta lógica se basó el programa pionero, el mexicano Oportunidades. Las cantidades de las transferencias se calculaban en función de lo que hubiesen aportado los niños a sus familias si hubiesen estado trabajando (Villatoro, 2005: 96). El importe no solo aumentaba según la edad o sexo de los hijos (en este último caso, el importe subía una vez que las niñas alcanzaban la escuela secundaria para evitar que fuesen obligadas a abandonar la educación), sino que además se ajustaba cada 6 meses a la inflación para que la subvención no perdiese el valor real.

Bolsa Familia ha intentado hacer algo similar, al incluir suplementos como el Beneficio Variable Joven (BVF), destinado justamente a familias con adolescentes, ya que se entiende que su escolarización supone un coste de oportunidad mayor para la familia, o al aumentar el beneficio según el número de hijos²⁹. En comparación, el mecanismo de Juntos parece muy limitado, dado que se basa en un modelo único para todos y no tiene en cuenta disparidades entre familias o regiones, teniendo en cuenta que los costes de vida varían, por ejemplo, de la sierra a la selva o a la ciudad. Además, a través de las entrevistas en terreno en el departamento de Ayacucho en Perú, se comprobó que existe una percepción entre los beneficiarios y las personas que conocen de cerca el programa, que el actual sistema no se basa en la equidad, dado que algunas

²⁹ Algunos expertos temieron que aumentar la subvención por número de hijos incentivase la maternidad, pero los resultados parecen indicar lo contrario (Rivera Castiñeira et al., 2009:93).

de las familias beneficiarias ni siquiera deberían estar incluidas, mientras que otras que viven en situación de extrema pobreza no lo están, por deficiencias en el censo. Una sugerencia para aumentar la eficacia de Juntos sería, por lo tanto, desarrollar un sistema de focalización más complejo, que responda mejor a las necesidades particulares de cada familia.

Si bien no cabe duda de que las TMC han contribuido a la reducción de la pobreza al aumentar los ingresos de las familias más pobres, como mencionábamos anteriormente, muchos autores apuntan a otros factores más importantes para explicar este avance. En el caso de Brasil, mientras la versión oficial del Gobierno atribuye hasta un tercio de la reducción de la pobreza a BF, autores como Lavinias (2012), Soares (2012) o instituciones como la Fundación Getulio Vargas (Watts, 2013) consideran que hay factores más importantes a tener en cuenta como la creación de nuevos puestos de empleo o la instauración de un salario mínimo. No obstante, sea cual sea la contribución real de los programas de TMC, cabe decir que han conseguido una reducción de la pobreza de una manera muy coste-efectiva, con una inversión que no supera el 0,5% del PIB en Brasil, e incluso menos en Perú (Rivera Castiñeira et al, 2009:86).

Por último, no podemos cerrar este apartado sin antes matizar lo que significa realmente esta reducción de la pobreza. En el caso de Brasil, por ejemplo, aunque fácilmente aplicable también al de Perú, el Gobierno considera que la mitad del país ya ha dejado atrás la pobreza y pertenece a la llamada nueva clase media brasileña. Sin embargo, dicha clasificación es altamente discutible, dado el elevado riesgo de volver a caer en la pobreza. Es decir ¿realmente cómo de clase media es esta nueva clase media? Si nos fijamos en la línea de pobreza nacional en Brasil, una persona empieza a formar parte de la clase media cuando cuenta con unos ingresos de a partir de \$6,41 al día per capita, algo que para muchos autores sigue siendo, en la práctica, pobreza. En efecto, para Birdsall (2012) no se puede considerar a alguien como parte de la clase media en un país en desarrollo hasta que cuente con un mínimo de 10\$ al día, lo que le permitiría gastar más allá de la comida y la supervivencia inmediata. Además, a pesar de las dimensiones de Bolsa Familia, todavía hay muchas familias fuera del programa, tanto por razones presupuestarias como de diseño, como por ejemplo, las familias pobres sin hijos, dado que estos son un requisito para formar parte del programa (Kerstenetzky, 2013).

7. 2. Transferencias monetarias condicionadas y desigualdad

De la misma manera que en el caso de la pobreza, los datos muestran una clara reducción de la desigualdad desde la implementación de los programas, con una caída del índice de Gini desde el 50,93/100 hasta el 45,33 entre 2000 y 2012 en el caso de Perú, y de 59,33 a 52,67 en el de Brasil, lo que supone una reducción muy notable para este tipo de indicador. Una vez más, nos encontramos ante una clara correlación entre la reducción de la desigualdad y el crecimiento de los programas a lo largo de los años. En el caso de Bolsa Familia, hablamos de un correlación de 0,987 entre el monto invertido y la reducción de la desigualdad y de 0,93 con el número de beneficiarios. En cuanto a Juntos, si bien las correlaciones también son altamente significativas, de 0,858 y de 0,849 respectivamente, cabe destacar que son un 10% menores que en el caso de BF. En efecto, como veremos a continuación, la literatura encuentra una mayor incidencia en la desigualdad en la última década en el caso de Bolsa Familia que el de Juntos.

Cabe apuntar, en primer lugar, que la reducción de la desigualdad no es un objetivo per se de los programas de TMC, sino una externalidad positiva derivada del aumento de los ingresos monetarios. Aunque son pocos los que han estudiado el impacto de las TMC sobre la desigualdad de manera explícita, los resultados que existen son alentadores. En una de las primeras evaluaciones de impacto de BF (Soares, Ribas & Osorio, 2007:7), se consideró que el programa había reducido la desigualdad monetaria de forma sustancial, y sobre todo, de una manera muy coste-efectiva. Kerstenetzky (2013) también atribuye al programa una parte importante de la reducción de la desigualdad en Brasil, sobre todo entre las familias más pobres. Según los análisis estadísticos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), institución pública brasileña, el 35% de la reducción de la desigualdad entre 2001 y 2004 es atribuible a programas de TMC, en este caso a los cuatro programas que después se unieron bajo el paraguas de Bolsa Familia en 2003 (Castiñeira et al., 2009:89).

Por otro lado, autores como Neri (2010:54) asocian la caída de la desigualdad a unos mayores ingresos (66,86%) y en menor medida a Bolsa Familia (18%). Ricupero (2011:194), por su lado, atribuye el 10% de la reducción de la desigualdad a BF y otro

10% a los Beneficios de Prestación Comunitaria, otorgados a ancianos o personas incapaces de trabajar. Para muchos autores esta reducción es más atribuible al mercado que al Estado, es decir, a la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía formal y la subida del salario mínimo, de 240 a 540 reales entre 2003 y 2010, lo que aumentó un 25% los ingresos de los que recibían este salario (Gaulard, 2011).

En el caso de Perú, no existe ningún estudio sobre la incidencia de Juntos en cuanto a la desigualdad, lo que hace muy difícil compararlo con los resultados de Bolsa Familia. Lo que sí podemos decir es que, a pesar de una notable caída del índice de Gini en la última década, algunos autores piden cautela a la hora de mostrar optimismo ante la reducción de la desigualdad en el país. Así pues, en uno de los estudios más exhaustivos sobre políticas públicas y pobreza en Perú, Aramburú y Rodríguez (2011) apuntan a que, aunque la pobreza disminuyó de manera considerable entre 2004 y 2009, es decir, los primeros años del programa Juntos, la caída de la desigualdad durante el mismo periodo fue mucho menos significativa. Lo que es más, si comparamos por regiones, vemos que la desigualdad interna ha ido a más, con un aumento de entre 3 y 5 veces de la brecha entre pobreza urbana y rural. Pero resulta incluso más alarmante la diferencia en cuanto a pobreza extrema: casi 140 veces mayor en las zonas rurales que en Lima durante el periodo 2004-2009 (Aramburú y Rodríguez, 2011: 17). En relación con Juntos, resulta importante destacar que el programa prioriza las zonas rurales que es justamente donde mayor pobreza se concentra, por lo que el programa podría tener un impacto importante sobre la desigualdad a largo plazo si logra a reducir la brecha entre pobreza rural y urbana.

7.3. Transferencias monetarias condicionadas y educación

En lo que respecta a la educación, los avances pueden parecer algo menos significativos que aquellos conseguidos en lo relativo a la pobreza y desigualdad, en gran medida, porque no se partía de niveles tan negativos. No obstante, en la última década, Brasil ha conseguido reducir por 3 su nivel de analfabetismo entre jóvenes, desde el 4,2% en 2001 hasta el 1,4% en 2011. Perú, por su lado, partía de una tasa algo menor de analfabetismo juvenil, de 2,9% en 2001, pero también lo ha reducido al mismo nivel que Brasil: 1,3%. Como ocurría con los anteriores indicadores, volvemos a encontrarnos ante una clara asociación, con una correlación de 0,968 entre el monto

invertido y la reducción del analfabetismo entre los jóvenes en el caso de Bolsa Familia, y de 0,945 con respecto al número de beneficiarios, y del 0,895 y 0,906, respectivamente, para Juntos. Una vez más, las correlaciones son algo menores para el caso de Juntos, aunque probablemente se deba a que la caída del analfabetismo juvenil es menor en Perú, porque partía de una tasa más baja.

Como se ha visto anteriormente, existe un consenso en la literatura sobre el papel de las TMC a la hora de aumentar la escolarización. La última evaluación de impacto de Bolsa Familia muestra, por ejemplo, que las familias beneficiarias tienen 10% más de probabilidades de mandar a sus hijos al colegio (Watts, 2013). En el caso de Juntos, la mayoría de autores, aunque no todos, también registran un aumento de la asistencia entre niños beneficiarios, sobre todo en edades de transición, como el paso de la educación primaria a la secundaria. Sin embargo, algunas evaluaciones de impacto tempranas han notado que los niños beneficiarios también tienen mayor probabilidad de fracasar en la escuela. Aun así, es importante matizar estos resultados, dado que no son necesariamente negativos, ya que se pueden explicar por la limitada, o incluso, inexistente escolarización de estos niños antes de formar parte del programa (Soares, Ribas & Osorio, 2007:5).

Lo que no está tan claro, sin embargo, son los resultados finales, es decir, si esta escolarización se traduce en un aumento del nivel educativo de los más pobres, el paso imprescindible para conseguir el objetivo de desarrollo humano que se proponen las TMC. Uno de los aspectos de este proceso, la alfabetización, sí ha visto una mejora importante en la pasada década, sobre todo en Brasil. En efecto, el analfabetismo entre jóvenes de 15 a 24 años bajó de 4,2% en 2001 hasta 1,4% en 2011 en Brasil, y del 2,9% al 1,3% en 2012 en el caso de Perú. Si bien este indicador solo es una pequeña parte de lo que debería ser la educación, el descenso resulta significativo, dado que es un resultado final positivo. No obstante, en el caso de Brasil, no podemos atribuir este logro a Bolsa Familia sin antes mencionar *Brasil Alfabetizado*, un programa a nivel nacional que tiene como objetivo alfabetizar tanto a jóvenes como adultos. A pesar de que es un programa independiente, existe en el mismo marco que Bolsa Familia y además, da prioridad a los beneficiarios de BF. Es decir, aunque gran parte del aumento de la alfabetización se deba finalmente a este programa, es probable que el punto de partida en la mayoría de los casos sea pertenecer a Bolsa Familia, para poder acceder así

a otros programas más específicos. Podemos afirmar pues que BF ha sido un factor importante a la hora de mejorar las tasas de analfabetismo en las zonas más pobres del país.

Perú, por su parte, cuenta con el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) para adultos y jóvenes a partir de los 15 años. En el año 2010 atendió, por ejemplo, a 787.596 personas, una cifra parecida al número de beneficiarios de Juntos, aunque cabe destacar que la mayoría son adultos que no pudieron acceder a la educación durante su infancia (Dirección de Alfabetización, 2014). Sin embargo, dado que en este caso los programas son completamente independientes el uno de lo otro, nos resulta muy difícil saber si la reducción del analfabetismo se debe realmente a una mayor escolarización de niños que antes no estarían dentro del sistema o al refuerzo que supone el programa de alfabetización. En cualquier caso, lo más probable es que los programas se hayan complementado el uno al otro, como en el caso de Brasil.

No obstante, como bien nos recuerdan Fizbein y Schady (2009), la escolarización no se traduce directamente en mejores resultados educativos. Es decir, un niño puede permanecer analfabeto incluso tras haber asistido a la escuela, si esta no ofrece un mínimo de calidad. La cuestión no es baladí, y es que, no podemos olvidar que al incentivar la demanda de educación a través de las TMC, resulta igualmente esencial responder con un aumento de la oferta. Justamente es esto lo que pedían los responsables de una institución educativa beneficiaria, entrevistados en Ayacucho, dado que no podían hacer frente a un aumento en el número de matriculados por Juntos si ellos no recibían también nuevos fondos. Las TMC deben de ir de la mano pues de una mayor inversión en educación, ya que si no solo provocan un colapso de los servicios públicos, creando lo que muchos autores llaman “servicios pobres para pobres” (Fonseca, 2006).

Como explican Banerjee y Duflo (2011), la postura tradicional en los círculos internacionales de políticas públicas era conseguir que los niños fuesen a la escuela y proveer buenos profesores, y con eso, se creía que lo demás ya vendría solo. No obstante, si bien la mayoría de gobiernos lo parece haber entendido y la educación primaria es prácticamente universal en América Latina, los resultados en cuanto a aprendizaje dejan todavía mucho que desear, si bien no se trata de un problema

exclusivo de esta región del mundo. En efecto, el aprendizaje, una idea que debería resultar central para una política educativa de calidad, ni siquiera es mencionada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Banerjee & Duflo, 2011: 74). Brasil, un país que recibió el premio de la UNESCO por alcanzar la educación básica universal en 2002, todavía debe superar un reto mucho mayor y es que, como nos recuerda Ricupero (2011:194) “la baja calidad de la educación constituye quizás el mayor desafío brasileño”. Esta falta de calidad en la educación condiciona la calificación de la mano de obra y, por ende, la productividad y capacidad de innovación del país. En el caso de Perú, el Acuerdo Nacional, suscrito durante la presidencia de Alejandro Toledo, se marcó dos metas: aumentar la capacidad tributaria hasta el 19% y la inversión en educación hasta el 6% del PIB, para alcanzar a los países de la región (Roncagliolo, 2011:517). Desafortunadamente, ambas metas siguen lejos de cumplirse, dado que en el 2012 la inversión pública en educación se seguía situando en un 2,8%.

En conclusión, en lo que se refiere a la mejora de indicadores educativos, si bien es cierto que el analfabetismo entre jóvenes ha descendido, recordemos, una vez más, que la alfabetización es solo un aspecto, y además uno de los más básicos, de la educación. No podemos despreciar esta mejora, pero tampoco interpretarla como una victoria, dado que, como hemos visto, la mayoría de investigaciones no encuentran una mejora sustancial en los niveles educativos de los países estudiados.

7.4. Transferencias monetarias condicionadas y salud

En cuanto a la salud, los datos también evidencian una reducción sustancial de la mortalidad infantil en menores de 5 años en ambos países, con una caída por más de la mitad, del 3,98% al 1,75% entre 2000 y 2012 en Perú, y del 3,29% al 1,45% en Brasil. Igual que con los indicadores anteriores, se aprecia una clara correlación entre los programas de TMC y la caída de la mortalidad infantil. En el caso de Bolsa Familia hablamos de una altísima correlación de 0,97 entre el monto invertido por el programa y la caída de la mortalidad infantil, y del 0,95 con el número de beneficiarios. Para Juntos, la simultaneidad temporal es igual de clara, aunque alrededor de un 5% menor, con unas correlaciones de 0,92 y 0,907 respectivamente. Si bien no podemos confirmar una relación de causalidad entre la reducción de la mortalidad infantil y los programas de TMC, es evidente que, por su naturaleza y diseño, ambos pretenden atajar este problema

concreto. En efecto, las condiciones de salud –revisiones médicas obligatorias a gestantes y niños hasta los 3 años en el caso de Juntos y 7 en el de BF– son esenciales para prevenir a tiempo problemas sanitarios, tanto en las madres como en los hijos, que puedan desencadenar en la muerte del infante. Así, el pertenecer a los programas es ya un paso importante para prevenir la mortalidad infantil. Por último, aunque la condicionalidad de Juntos relativa a la salud solo es obligatoria hasta los 3 años, comparada con los 7 años en Brasil, esto no debería ser un obstáculo para reducir la mortalidad infantil en menores de 5, dado que el problema atañe sobre todo a los más pequeños y especialmente a los recién nacidos. No obstante, sí podría explicar diferencias en otros indicadores de salud, como el crecimiento y peso.

En uno de los estudios más recientes sobre impactos en salud, Shei et al. (2014) afirman que, en efecto, Bolsa Familia ha contribuido de manera significativa a la reducción de la mortalidad infantil, sobre todo en cuanto a muertes causadas por factores relacionados con la pobreza, como la diarrea o malnutrición (2004:2). Esto abre la pregunta sobre si dicha mejora se debe realmente a un aumento en la utilización de servicios, o simplemente a una reducción de la pobreza en los hogares, lo que se podría haber traducido en una alimentación e higiene mejores. Por otro lado, cabe preguntarse también que, si en caso de que se deba a un aumento en el uso de servicios, éste es consecuencia directa de las condicionalidades o de un ingreso extra para las familias, gracias al cual ahora pueden acceder a los citados servicios.

Aun así podemos afirmar tras la revisión de la literatura que, en general, el uso de servicios de salud sí ha aumentado, tanto entre las familias beneficiarias de Bolsa Familia como de Juntos. Esto ya supone un paso muy importante, tanto para controlar la salud materna y del bebé, como para detectar a tiempo problemas irreversibles como la malnutrición infantil, que pueden comprometer el desarrollo físico y cognitivo para toda la vida. Una vez que se consigue que se haga uso de estos servicios, el siguiente paso importante es asegurar la calidad de los mismos, para sacar el mayor provecho a su utilización. Sin embargo, en un estudio centrado exclusivamente en los resultados de salud, Rivera Castiñeira et al. (2009) concluyen que, a pesar del incremento en el uso de servicios, no existen pruebas suficientes para hablar de una mejora en la salud de los más pequeños. Para los autores, esta falta de resultados supone un claro contraste con los impactos generalmente positivos en la educación, algo que puede deberse a los

beneficios variables que existen en este ámbito (por ejemplo, para los adolescentes que siguen asistiendo a la escuela, con el fin de compensar el coste de oportunidad), pero que no se dan en el ámbito de la salud (2009:92). Es decir, la condicionalidad relativa a la educación tiene en cuenta más factores, como la edad o sexo de los niños y el coste de oportunidad que supone escolarizarlos para sus familias, y se adapta pues mejor a las particularidades de cada una de ellas.

No obstante, el gran obstáculo para todos los autores es incluso más grave: una deficiencia crónica en la oferta de salud, tanto de cantidad como de calidad, que compromete enormemente los resultados positivos que podrían dar los programas de TMC. Ricupero (2011:195) denuncia que igual que ocurre con la educación, el estado de la salud brasileña deja mucho que desear y presenta demasiados contrastes entre regiones y clases sociales. En efecto, las condicionalidades en salud se limitan a atención primaria y básica, reducida a la salud materna e infantil, y no suponen, por lo tanto, la llave de acceso a una atención médica más completa. Pero incluso sin entrar en el debate de la calidad, algunos autores apuntan algo incluso más problemático: la deficiencia en la oferta de estos servicios. En efecto, para Kerstenetzky (2013) algunos beneficiarios no cumplen con las condiciones de salud, no porque no quieran, sino simplemente porque no tienen acceso a servicios públicos. En Perú, por ejemplo, algunas madres tienen que caminar un día entero para llevar a sus recién nacidos a revisiones médicas obligatorias (Streuli, 2012).

Por otro lado, como nos preguntábamos anteriormente, algunos autores ponen a debate si la mayor utilización de servicios se debe realmente a las condicionalidades. En el caso de Bolsa Familia, por ejemplo, se ha notado que la utilización de servicios de salud no solo aumenta entre los niños menores de 7 años (obligados por las condicionalidades), sino también entre sus hermanos mayores, que lo hacen de manera voluntaria. Podemos interpretar esta realidad de dos formas: puede que las condicionalidades favorezcan los buenos hábitos entre las familias beneficiarias, o que el aumento en el uso de servicios se deba a que ahora pueden permitirse utilizarlos, gracias al ingreso añadido que reciben las familias por las transferencias.

A modo de recapitulación del apartado, podemos concluir que los impactos en salud se enfrentan a una disyuntiva muy similar que los de educación: mientras que ha

aumentado la demanda de servicios, una deficiencia por parte de la oferta, en términos tanto de cantidad como de calidad, dificulta la consecución de resultados positivos.

7.5. Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales

Con todo, debemos preguntarnos si las TMC siguen siendo eficaces para responder a los retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social latinoamericanos en la actualidad. La utilización de servicios parece haberse logrado, pero no puede llegar demasiado lejos por sí sola. El gran obstáculo en este momento es que los servicios a los que se da acceso están lastrados por graves deficiencias, que les impiden cumplir los objetivos a largo que plazo que se proponen las TMC: esencialmente, contribuir al desarrollo humano. Si bien parte del presupuesto de los programas se destina a ampliar la oferta de servicios –alrededor de un 30% en el caso de Juntos (Jones, Vargas & Villar, 2007)– para que puedan responder a la nueva demanda creada por el programa, no podemos olvidarnos el factor de la calidad. Recordemos que se trata de un programa de corresponsabilidades, y si el Estado no cumple las suyas –asegurar una acceso a servicios de calidad– compromete el conjunto de los objetivos fijados. Una mayor inversión en los servicios públicos sigue siendo una asignatura pendiente tanto para Brasil como para Perú, algo que en primer lugar pasa, sin duda, por mejorar la recaudación y aumentar la tributación (Aramburú & Rodríguez, 2011:11; Roncagliolo, 2011:520).

8. Conclusiones y propuestas

El análisis y discusión de la evidencia empírica junto a la teoría permite plantear una serie de conclusiones y propuestas. Así, en primer lugar, se procederá a recapitular y analizar las tendencias halladas a lo largo del trabajo. Se aportarán además valoraciones críticas al funcionamiento y resultados de los dos programas estudiados y posibles mejoras que se podrían emprender. Para finalizar, se propondrán nuevas líneas de investigación que complementen lo que ya hemos estudiado a lo largo de estas páginas.

A modo de recapitulación, si bien existe un consenso en la literatura sobre la efectividad de los programas de TMC como herramientas para combatir la pobreza, sus impactos en otras áreas de interés siguen siendo algo menos claros. Así pues, dada la amplitud y múltiples dimensiones del concepto de pobreza, el presente trabajo ha querido indagar en los resultados de los programas no solo en la pobreza en sí, sino además en otros tres ámbitos intrínsecamente relacionados: la desigualdad, la educación y la salud. Con este fin, se han estudiado, de manera comparada, los impactos de los programas Bolsa Familia y Juntos en estas cuatro áreas de interés. Para ello, se ha analizado la literatura existente a la luz de evidencia empírica recolectada sobre las tendencias de los dos países en cuestión –Brasil y Perú– en cuanto a la mejora de indicadores sociales en la última década.

En primer lugar, en la relativo a la pobreza, se ha encontrado que ambos programas –Bolsa Familia y Juntos– han contribuido de manera positiva a su reducción, sobre todo de la pobreza extrema. En efecto, los resultados se notan sobre todo entre los más pobres, dado que es el estrato en el cual más aumenta la renta familiar gracias a la subvención. En cuanto a la desigualdad, cabe decir que ha sido un ámbito mucho menos estudiado por la literatura, y en el caso de Juntos, ni siquiera se ha hecho de manera explícita. En cuanto a Brasil, nos encontramos con un confrontado debate entre los que atribuyen una parte importante de la reducción de la desigualdad a BF y los que apuntan a otros factores, como las pensiones o el aumento del salario mínimo. En lo referido a la educación, las TMC han llevado a un aumento en la asistencia escolar, sobre todo en edades de transición, por ejemplo, el paso de la educación primaria a la secundaria. No obstante, no se han encontrado mejoras

sustanciales en indicadores finales como el desempeño o el nivel educativo, un déficit que se asocia a la falta de calidad de los servicios educativos. Por último, nos encontramos ante una disyuntiva similar en lo que se refiere a la salud. Si bien se ha registrado una mayor utilización de los servicios básicos; tampoco se registran mejoras sustanciales en la salud de los más pobres, aparte de unas pequeñas excepciones.

Con todo, el primer paso hacia al desarrollo humano parece haberse conseguido: el uso de los servicios públicos básicos. La escolarización primaria en América Latina ya es prácticamente universal. El uso de servicios de salud primarios también es cada vez mayor y se han registrado aumentos importantes entre los usuarios de los programas de TMC. El gran reto ahora es que el acceso a estos servicios desencadene en mejoras sustanciales en la vida de los pobres a largo plazo. Por poner un ejemplo, esto se traduce en que no solo acaben la educación secundaria, sino que esta escolarización se pueda traducir en un trabajo de mayor calidad en el futuro. Es decir, **tenemos resultados positivos, pero no impacto**. Para ello, el siguiente paso imprescindible es mejorar el acceso –pero sobre todo la calidad– de los servicios a los que los programas de TMC abren las puertas.

En cuanto a los resultados por países, podemos decir que Bolsa Familia, por su mayor alcance y mejor implementación, ha arrojado unos resultados más claros que el equivalente peruano, Juntos. Mientras que se ha reconocido mundialmente la política social del Partido de los Trabajadores (PT) brasileño desde el gobierno del Lula da Silva, se considera que en Perú sigue en un segundo plano con respecto a la política económica (Aramburú & Rodríguez, 2011: 15). Y es que, para lograr una reducción contundente de la pobreza en zonas rurales, el crecimiento por sí solo no es ni mucho menos suficiente, incluso menos si tenemos en cuenta la baja elasticidad crecimiento-pobreza, es decir, la relación entre el crecimiento y la disminución de la pobreza, en este sector (Aramburú & Rodríguez, 2011: 15). Así, para Roncagliolo (2011:517), Ministro de Relaciones Exteriores de Perú durante el gobierno de Ollanta Humala, el combate de la pobreza y la desigualdad constituye “el desafío crucial de hoy en día” para Perú, algo que pasa en primer lugar por aumentar la capacidad impositiva del país y velar por una política fiscal más distributiva.

Las cifras relativas a la inversión en servicios públicos en cada uno de los países son reveladoras: Brasil invierte hasta un 9,3% del PIB en sanidad, comparado con un 5,1% en Perú, y un 5,8% en educación, comparado con un 2,8% en Perú. Además, mientras que Brasil ha sido considerado por el Banco Mundial (2014) un referente en políticas públicas, las políticas sociales de Perú son constantemente criticadas por no ser ni eficaces ni eficientes (Roncagliolo, 2011:502). Cabe apuntar, por ejemplo, que mientras Bolsa Familia se ha constituido como el eje central de la lucha contra la pobreza en el país, Juntos sigue siendo uno de entre muchas decenas de programas, en ocasiones solapados, contra la pobreza. Además, a pesar de sus potenciales problemas y limitaciones, Bolsa Familia ha suscitado admiración en el mundo entero. Juntos, sin embargo, un programa prácticamente idéntico, pero mucho menor en escala y alcance, suele ser considerado insuficiente. Por un lado, como hemos visto, las subvenciones de Juntos son mucho menores que las de BF, lo que limita su posibilidad de reducir la pobreza en los hogares beneficiarios y además, puede comprometer el acceso a los servicios públicos, al no eliminar las barreras económicas que se anteponen a su utilización. Por otro lado, el incentivo de BF se adapta a las circunstancias familiares y tiene en cuenta factores como los costes de oportunidad que se generan para la familia, por ejemplo, al escolarizar a los adolescentes y privar a las familias del ingreso extra que podían traer al hogar.

Tampoco podemos olvidar que incluso si el enfoque de estos programas es multidimensional, dado que se preocupan por varios aspectos relacionados con la pobreza a la vez, por sí solos no pueden romper el círculo viciosa que esta genera. Pueden suponer un impulso, pero deben ir acompañados –en todo caso– por otros programas que aseguren, por ejemplo, la creación de empleo para los sectores más vulnerables o un salario mínimo que permita una vida digna. Y es que, difícilmente un problema tan complejo y multidimensional como la pobreza, podrá ser resuelto por una única herramienta. También resulta esencial asegurar que las TMC no creen una relación de dependencia para los usuarios –un sentimiento recurrente en varias de las entrevistas llevadas a cabo en Perú en el contexto de la realización del presente estudio– sino que al contrario sean mecanismos que proporcionen el impulso necesario para abandonar el programa cuanto antes.

De cara a futuras líneas de investigación, si bien la literatura sobre los resultados de las TMC es abundante, apenas se ha estudiado la causalidad, es decir, los mecanismos que explican cómo y por qué estos programas funcionan, algo que resulta fundamental para determinar si los avances en indicadores sociales son atribuibles a los programas en cuestión o en qué medida lo son. Dado que en la mayoría de casos, la mejora se debe a una serie de factores en su conjunto, resultaría interesante encontrar nuevas formas de desagregar los datos para poder evaluar mejor las causas de las mejoras sociales.

Por otro lado, teniendo en cuenta que los primeros programas de TMC aparecieron hace apenas dos décadas, todavía no se han estudiado sus impactos finales, es decir, las mejoras que buscan en el desarrollo humano de lo más pobres. No solo resulta importante saber si realmente se consigue un avance en este ámbito a través de una mejor educación y salud, sino además cómo repercute esto en la vida de las nuevas generaciones, es decir, si por ejemplo, optan a mejores empleos u obtienen mayores salarios que sus padres. En último término, si abandonan el círculo vicioso al que hemos hecho referencia. Todavía resulta pronto para estudiar este aspecto para el caso de Bolsa Familia y Juntos, pero sí se podría hacer para los programas pioneros de la década de los 1990s, como Oportunidades o *Bolsa Escola*.

Como se ha visto en múltiples ocasiones, uno de los grandes debates en torno a este tipo de programas sigue siendo la utilidad de las condicionalidades. La academia se debate entre aquellos que atribuyen la reducción de la pobreza derivada de las TMC a las transferencias monetarias en sí, es decir, el ingreso extra que obtienen las familias, y los que consideran las condicionalidades una parte fundamental de los programas. Mientras que algunos autores atribuyen el aumento en el uso de servicios públicos a la condicionalidad, otros los relacionan a unos mayores ingresos para las familias, lo que les permite utilizar servicios a los que anteriormente no tenían acceso por razones puramente económicas. Así pues, resultaría de utilidad analizar, a través de datos empíricos, a qué se deben las respuestas de las familias: si son una obligación o si se hace realmente de manera voluntaria algo que anteriormente no se podía por barreras de índole económica. En caso de que las condicionalidades resultasen no ser necesarias para el cumplimiento de los objetivos de educación y salud, los programas se podrían

revisar con el fin de eliminar los costes administrativos asociados a la vigilancia del cumplimiento de las condicionalidades.

Por último, en relación con lo anteriormente expuesto, una crítica extendida a los programas suele ser la visión de que el dinero se malgasta, en vez de utilizarlo para los fines que estos exigen. No obstante, muchos autores argumentarían que el dinero nunca se desperdicia, se gaste en lo que se gaste, dado que lo importante es que sirva para activar la economía local. Así pues, resultaría de interés investigar cómo las TMC reducen la pobreza al dinamizar la economía de las zonas más deprimidas y generar mayores oportunidades de empleo.

.....

Millones de latinoamericanos han dejado atrás la pobreza en los últimos años, pero todavía queda un largo y tortuoso camino hasta que podamos hablar de un cambio real para tantas víctimas de la exclusión en esta región del mundo. Como nos recuerdan los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), un alivio inmediato de la pobreza no es suficiente si no garantiza que la persona pueda mejorar su calidad de vida a largo plazo. El desarrollo humano constituye un paso esencial para ello, y es –en efecto– la clave de bóveda de los programas de TMC. El objetivo es tan claro como acuciante: que ese esquivo desarrollo no sea una mera cifra para la satisfacción de las estadísticas y los políticos, sino una realidad para los millones de latinoamericanos que siguen luchando denodadamente, día a día, por un futuro mejor para ellos y para sus hijos. Y es que, como nos recuerda Amartya Sen (2010), “el desarrollo es más que un número”.

Confiamos en haber colaborado a demostrarlo, aunque sea humildemente, con este estudio.

9. Bibliografía

- Almeida, M. H. T. & Guarnieri, F. H. (2013). *Towards a (Poor) Middle Class Democracy? Upward Mobility and Politics under Lula and Dilma*. Sao Paulo: Universidad de Sao Paulo.
- Aramburú, C. E. (2010). *Informe compilatorio: el Programa Juntos, Resultados y Retos*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Aramburú, C. E. & Rodríguez, M. A. (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: Consorcio de investigación económica y social (CIES) y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Banco Mundial. (2014, 22 de marzo). How to Reduce Poverty: A New Lesson from Brazil for the World? Noticias del Banco Mundial. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>
- Banco Mundial. (2003, 15 de Julio). 1 de cada 4 latinoamericanos pobres recibe ingresos para invertir en salud y educación. Noticias del Banco Mundial. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/07/15/Brazil-Latin-America-covered-social-safety-nets>
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2011). *Poor Economics*. Londres: Penguin.
- Barrientos, A., Hanlon, J. & Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Kumarian Press.
- Bastagli, F. (2009). *From social safety net to social policy? The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. Working Paper n. 60, dez./2009*. London: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science.
- Berg, J. (2009). Brasil, transferencias condicionadas como respuesta a la crisis. El programa Bolsa Familia. *Serie OIT Notas sobre la crisis*. Santiago de Chile: Oficina subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Birdsall, N. (2004, 3 de enero). Citada por C. W. Dugger en "To Help Poor Be Pupils, Not Wage Earners, Brazil Pays Parents". *New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2004/01/03/world/to-help-poor-be-pupils-not-wage-earners-brazil-pays-parents.html?src=pm&pagewanted=1>
- Birdsall, N. (2010). *A note on the middle class in Latin America. CDG Working Paper, No. 303*. Washington DC: Centre for Global Development.
- Boadle, A. (2013, 19 de febrero). Brazil's Rouseff says extreme poverty almost eradicated. *Reuters*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2013/02/19/us-brazil-poverty-idUSBRE91I14F20130219>
- Britto, T. (2005). *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Manchester: Institute for Development Policy and Management (IDPM).
- CEPAL. (2013). *La evolución de la pobreza infantil en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CEPAL. (2013). *Panorama social de América latina 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chitolina, L., Foguel, M. & N. Menezes-Filho. (2013). *The Impact of the Expansion of the Bolsa Familia Program on the Time Allocation of Youths and Labor Supply of Adults*. São Paulo: Insper Instituto de Enseñanza e Investigación.
- De Souza, L. R. (s.f.) *Desenho e Implementação dos Programas Bolsa Familia e Juntos: construindo uma “curva de aprendizagem”*. (Artículo sin publicar realizado en el marco del doctorado de Economía Aplicada del Instituto de Economía da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)).
- De Souza, L. R. (2014). “Por trás do véu”: o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru. *RevIu*, 2 (1), 61-76. Instituto Mercosul de Estudos Avançados, Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Disponible en: <https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>
- Dirección de Alfabetización (2014). *Programa nacional de movilización por la alfabetización*. Ministerio de Educación de Perú. Recuperado de : <http://alfa.minedu.gob.pe/portal/index.php>
- Escobal, J. & Benites, S. (2012). *Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio*. Boletín de políticas públicas sobre infancia No. 5. Lima: Niños del Milenio.
- Escobal, J. & Benites, S. (2012). *Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa JUNTOS*. Boletín de políticas públicas sobre infancia No. 7. Lima: Niños del Milenio
- Farrington, J. & Slater, R. (2006). Introduction: Cash transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain. *Development Policy Review*, 24, (5): 499-511.
- Fiszbein, A. & Schady, N. R. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: World Bank Publications.
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. (Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria). Santiago de Chile: Oficina Regional de FAO.
- Gahlaut, A. (2011). *Analysis of the Juntos Cash Transfer Programme in Peru, with Special Emphasis on Child Outcomes*. Young Lives Student Paper. Oxford: Young Lives.
- Gaulard, M. (2011). Balance sobre la cuestión de las desigualdades en Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*, 166, (4), 317-335.
- Hailu, D. & Soares, S. S. D. (2009). *What explains the decline in Brazil's inequality?* One Pager 89. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Jaramillo, M. & Sánchez, A. (2011). *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*. Documento de Investigación 61: salud y desarrollo humano. Lima: Grupo de análisis para el desarrollo (GRADE).

- Jones, N., Vargas, R., & Villar, E. (2008). Cash transfers to tackle childhood poverty and vulnerability: An analysis of Peru's Juntos Programme. *Environment and urbanization*, 20 (1), 255-273.
- Kerstenetzky, C. L. (2013). 'Aproximando intención e gesto: Bolsa Família e o futuro', *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre & Institute for Applied Economic Research.
- Khazan, O. (2014, 8 de abril). Brazil's Government Gives Money to Women Because 'They're More Reliable'. *The Atlantic*. Recuperado de <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/04/brazils-government-gives-money-to-women-because-theyre-more-reliable/360336/>
- Lavinas, L. (2012). Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, abril 2012, 67-86.
- Lindert, K. (2006). Brazil: Bolsa Familia Program—Scaling-up Cash Transfers for the Poor. En Lynn, Karoly et al. *Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Loureiro, A. (2012). *Can Conditional cash transfers reduce poverty and crime? Evidence from Brazil*. Documento presentado en la Conferencia Anual de 2013 de la Royal Economic Society.
- MDS. (2014, noviembre) “É com muito orgulho que entrego o meu cartão do Bolsa Família”. Sala de Prensa, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Disponible en <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/novembro/2014ce-com-muito-orgulho-que-entrego-o-meu-cartao-do-bolsa-familia2014>
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid. Why aid is not working and there is another way for Africa*. Londres: Allen Lane.
- Neri, M. C. (2010): *The New Middle Class in Brazil: The Bright side of the Poor*. Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas & Instituto de Economía Brasileiro.
- Peixoto Avila, M. (2013). El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar. *Revista Sociedad & Equidad*, 5, enero de 2013, 164-187
- Perova, E. & Vakis, R. (2009). *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Impact Evaluation Paper. Washington DC: Banco Mundial.
- Perova, E. & Vakis, R. (2011). *Más tiempo en el Programa. Mejores Resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS del Perú*. Lima: Banco Mundial.
- Perova, E., & Vakis, R. (2012). 5 years in Juntos: New evidence on the program's short and long-term impacts. *Economía*, 35 (69), 53-82.
- PNUD. (2014, 26 de agosto). *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. Nueva York: Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

- Rawlings, L. B. (2005). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, 58 (2-3), 133-161.
- Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20 (1), 29-55.
- Ribas, R., Soares, F & Hirata, G. (2009). The Impact of CCTs. What we know and what we are not sure about. En D. Hailu & F. Soares, *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*. Brasilia: International Poverty Centre.
- Ricupero, R. (2011). Brasil: ejemplo de un éxito económico y social de una democracia de masas. En E. V. Iglesias, R. Conde & G. Suárez Pertierra (Eds.), *El momento político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Riddle, R.C. (2007). *Does foreign aid really work?* Nueva York: Oxford University Press.
- Rivera Castiñeira, B., Currais Nunes, L., & Rungo, P. (2009). Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. *RevEsp Salud Pública*, 83(1), 85-97.
- Roncagliolo, R. (2011). Perú: ¿El fin del modelo neoliberal? En E. V. Iglesias, R. Conde & G. Suárez Pertierra (Eds.), *El momento político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). (2014). *45 Curiosidades sobre a Nova Classe Media*. Brasilia: Presidencia de la República de Brasil. Disponible en http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/?page_id=58
- Sen, A. (2010, 4 de noviembre). El desarrollo es más que un número. *BBC Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw.shtml
- Sen, A. (2011). *Development as Freedom*. Oxford.
- Shei, A. et al. (2014). The impact of Brazil's Bolsa Familia conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC International Health and Human Rights*, 14 (10).
- Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45 (2), 173-190.
- Soares, S. (2012). *Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future*. IPC-IG Working Paper, No. 89. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Streuli, N. (2012). *Children's Experiences of Juntos, a Conditional Cash Transfer Scheme in Peru*. Oxford: Young Lives.
- The Economist. (2010, 29 de julio). Brazil's Bolsa Familia. How to get children out of jobs and into school. *The Economist*. Recuperado el 20 de junio de 2014 de <http://www.economist.com/node/16690887>

- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas. *Revista de la CEPAL*, 86, 87.
- Watts, J. (2013, 17 de diciembre). Brazil's *bolsa familia* scheme marks a decade of pioneering poverty relief. *The Guardian*. Recuperado el 20 de junio de 2014 de <http://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/17/brazil-bolsa-familia-decade-anniversary-poverty-relief>
- WWP. (s.f.). *Bolsa Familia Program / Family Grant Program (PBF)*. World Without Poverty (WWP) Fact Sheet.

10. Anexos

10.1. Tabla de sistematización de literatura relativa a los impactos

<i>Programa</i>	<i>Área de impacto</i>	<i>Autores</i>
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS MONETARIAS	Pobreza	Villatoro (2007)
		Fizbein & Schady (2009)
		Ribas, Soares & Hirata (2008)
		Barrientos, Hanlon & Hulme (2010)
	Desigualdad	Fizbein & Schady (2009)
	Educación	Villatoro (2007)
		Ribas, Soares & Hirata (2008)
		Fizbein & Schady (2009)
		Barrientos, Hanlon & Hulme (2010)
	Salud	Soares, Ribas & Osório (2007)
		Fizbein & Schady (2009)
		Rivera Castiñeira et al. (2009)
		Barrientos, Hanlon & Hulme (2010)
		Shei et al. (2014)
	Evaluación de diseño/ implementación	Rawlings (2004)
		Britto (2005)
		Farrington & Slater (2006)
	Fonseca (2006)	
	Bastagli (2009)	
BOLSA FAMILIA	Pobreza	Soares, Ribas & Osório (2007)
	Desigualdad	Berg (2009)
		Soares, Ribas & Osório (2007)
	Educación	Soares, Ribas & Osório (2007)
		Glewwe & Kassouf (2010)
		Chitolina, Foguel & Menezes-Filho (2013)
	Salud	Soares, Ribas & Osório (2007)
		Rivera Castiñeira et al. (2009)
	Shei et al. (2014)	
Evaluación de diseño/ implementación	Lindert (2006)	
	Kerstenetzky, 2013	
	Peixoto, 2013	
JUNTOS	Pobreza	Perova & Vakis (2009)
		Escobal & Benites (2012)
	Desigualdad	

Educación	Jones, Vargas & Villar (2007)
	Perova & Vakis (2009)
	Gahlaut (2011)
	Escobal & Benites (2012)
	Streuli (2012)
Salud	Jones, Vargas & Villar (2007)
	Perova & Vakis (2009)
	Gahlaut (2011)
	Jaramillo & Sánchez (2011)
	Escobal & Benites (2012)
	Streuli (2012)

. Fuente: Elaboración propia en base a literatura

10.2. Serie de entrevistas sobre el programa JUNTOS

(Todas las entrevistas fueron realizadas en persona por la autora durante el mes de agosto de 2014 en la ciudad de Huamanga, Ayacucho, Perú).

10.2.1. Entrevista 1

Entrevistado: Héctor Yancce Vargas- Jefe de JUNTOS para la Unidad Territorial de Ayacucho.

Lugar de la entrevista: Oficina de la Unidad Territorial de Ayacucho, distrito de San Juan Bautista, Huamanga.

1. *Buenos días. Como le comenté me gustaría preguntarle una serie de cuestiones sobre el funcionamiento del programa y los resultados en la región de Ayacucho. Para comenzar quería que me diese unas líneas generales del programa, por qué nace, qué objetivos persigue, sus resultados etc....*

Bueno, como sabrás el programa JUNTOS nació en el año 2005 y el programa piloto se hizo justamente aquí, en el distrito de Chuschi, Ayacucho. El programa se va implementando poco a poco por distritos que tengan una tasa de pobreza del 40% o más. En la región de Ayacucho ahora mismo tenemos 127 gestores repartidos por diferentes distritos.

2. *¿Cómo se eligen a las familias beneficiarias?*

Elegimos a la familias basando en los datos de pobreza en los hogares del censo de 2012. Nos basamos en dos principios para que se afilie un hogar: que residan en el distrito en el que se afilian al menos 6 meses al año y que tenga miembros objetivos, es

decir gestante o menores. Luego miramos su condición socioeconómica con los datos del SISFOH. Consideramos pobreza extrema disponer menos de 150 soles por miembro de la familia al mes y pobreza entre 215 y 150 soles.

El problema es que como sabes, las cosas burocráticas toman su tiempo, por lo que hemos empezado con una política de afiliación temprana, para que las familias en riesgo se afilien cuanto antes. Para la preafiliación organizamos una convocatoria en colegios y otros centros públicos. Las autoridades proponen afiliados en cada distrito y luego se valida en la asamblea comunal. Después se manda la lista de preafiliación a Lima y se reporta al SISFOH, que lo verifica y devuelve la lista para que se puedan afiliar. Este proceso se demora alrededor de un medio año, o uno.

3. *¿Es efectivo este sistema?*

Bueno, en muchos lugares se ha dado el caso de que familias entren a formar parte del programa por conexiones familiares. Hay mucha gente dentro del programa sin necesitarlo y esto ha generado mucha crítica, y claro, eso es malo para el programa.

4. *¿Y qué se hace para corregir estos casos?*

La idea es desafiliarlos pero todavía no hay mecanismos para hacer esto. Es una de las grandes deficiencias del programa.

5. *Uno de los aspectos que más controversia suscita del programa es que se da una subvención sin “exigir” nada a cambio, aparte de las condicionales, es decir, que no hay forma de garantizar que ese dinero se utilice para mejorar las condiciones de los hijos. ¿Cómo se puede saber en qué gastan las familias los 200 soles?*

No podemos saber, esa es la cuestión. Antes se pasaba mucho tiempo sensibilizando a la población beneficiaria sobre en qué se debía gastar el dinero, sugeríamos mejorar la alimentación, comprar útiles escolares o ese tipo de gastos. También intentábamos monitorear el gasto y fomentar actividades productivas. El problema es que a raíz de eso teníamos menos capacidad para buscar y registrar a nuevas familias en el programa. También teníamos menos capacidad para monitorear el cumplimiento de las condiciones que al fin y al cabo es lo que realmente nos importa. Nos importa que los chicos vayan al colegio y que se vacunen, no tanto en qué gastan el dinero sus mamás,

son libres en este sentido. De todas maneras, muchos priorizan la educación, lo vemos en las asambleas.

6. *Hablando de las mamás, ¿por qué se les otorga el dinero a ellos y no, por ejemplo, a los padres de familia?*

Se ha comprobado que las madres se preocupan por las primeras necesidades de sus hijos, es decir, vestimenta, alimentación etc... Si se diese a la subvención a los padres sería más complicado saber en qué la gastan. Además, contamos con muchas madres solteras en el programa y en esos casos simplemente no hay más opción. En caso de que se trate de un padre soltero o que la madre esté incapacitada para cuidar de sus hijos, entonces sí recibe el padre la subvención.

7. *La condición sobre la educación, ¿en qué consiste exactamente?*

Asistencia escolar, pero puede cambiar según el lugar. En las áreas rurales, por ejemplo, incluimos a familias con jóvenes hasta los 19 años. Muchas familias del campo no priorizan la educación, así que los chicos dejan la escuela, y luego la pueden retomar. Una vez que los hijos terminan el colegio ya no se considera a la familia para el programa.

8. *¿Se tiene en cuenta el rendimiento escolar de los niños, por ejemplo, si progresan adecuadamente?*

La verdad es que no. Se debería hacer, pero la medición resultaría muy compleja. De todas maneras, ir a la escuela ya es algo, es un paso importante, ayuda a cambiar la mentalidad de las familias. La gente obtiene más dignidad, exigen condiciones más dignas.

9. *En cuanto a la condición relativa a la salud, ¿en qué consiste exactamente?*

Pedimos chequeos médicos de los niños hasta los 3 años. Esta es una edad esencial para detectar y corregir problemas como la desnutrición. En Ayacucho, 25% de los niños están desnutridos y 50% presentan anemia. Este es un reto muy importante para

nosotros, reducir la anemia, porque como sabrás está muy vinculada al rendimiento escolar.

Aunque tampoco podemos exigir tanto porque en mucho caso el acceso a servicios de educación o sanidad es muy limitado. Faltan medios: cómo vamos a exigir salud si no hay trabajadores suficientes en los centros de salud. Muchas madres tienen que caminar hasta un día para llevar a su bebé al control...

10. *¿Qué sucede cuando las familias no cumplen con las condicionalidades?*

Si registramos un incumplimiento de las condiciones durante 3 entregas consecutivas, es decir, 6 meses, no se les abona el subsidio, aunque siguen en las listas.

11. *¿ Cree que el programa está dando los resultados deseados?*

Sí, en general estamos viendo buenos resultados. El problema como ya he dicho es que el programa tienen que ir acompañado de una mayor provisión de servicios por parte del Estado. Muchas veces las familias no pueden cumplir con las condiciones porque no tienen los recursos necesarios a su alcance.

10.2.2. Entrevista 2

Entrevistada: Ofelia Pereira, Funcionaria del Programa JUNTOS en la Unidad Territorial de Ayacucho.

Lugar de la entrevista: Colegio Fe y Alegría, distrito “Los Olivos, San Juan Bautista, Huamanga, Ayacucho.

1. *Buenos días Ofelia, como le comenté me gustaría que me explicase una serie de puntos sobre el funcionamiento del programa JUNTOS. Para empezar, quería saber cómo se está focalizando el programa, es decir, cómo se eligen a las familias beneficiarias.*

Buscamos a familias que vivan en pobreza extrema, es decir, en condiciones precarias, en los distritos en los que funciona el programa, a través del SISFOH, el Sistema de Focalización de Hogares. El problema es que en ocasiones tarda mucho, y por ello, hemos desarrollado un sistema de pre-afiliación para que familias en extrema pobreza puedan beneficiarse cuanto antes del programa. Así incluimos a más familias.

2. *Me imagino que algunas familias en extrema pobreza ni siquiera estarán registradas en el censo, ¿supone esto una limitación?*

Es uno de los problemas que tenemos, sí. Pero además surge otro. Muchas mujeres intentan no aparecer en los nuevos censos para no perder la ayuda una vez que han mejorado su posición económica. Por ello, debemos evaluar la información que nos llega del SISFOH.

3. *En cuanto a la subvención de 200 soles, ¿la cuantía es siempre la misma para todas las familias o puede variar, por ejemplo, si se trata de una familia numerosa o con algún hijo discapacitado?*

La cuantía siempre es 200 soles, ya que se da a la familia como unidad, sin importar el número de hijos. Tampoco queremos que las mamás piensen que por tener más hijos vayan a recibir más. En cuanto a la discapacidad, el programa no tiene los recursos necesarios para ayudar a las familias en ese aspecto. Sin embargo, facilitamos información a las madres sobre cómo tratar a sus hijos con necesidades especiales y les invitamos a acudir a las instituciones específicas que les puedan ayudar.

4. *¿Y en qué se espera que se gasten estos 200 soles las familias?*

Dejamos claro en todo momento de que se trata de un apoyo para los niños y no para las madres, por ejemplo, para mejorar la alimentación o comprar útiles escolares. Muchas profesoras se quejan, por ejemplo, de que los niños llegan sin lápiz al colegio. Pero hay muchas mamás que por mucho que se les diga se lo gastan ellas.

5. *Sobre la condición de asistencia escolar, ¿qué se requiere exactamente para poder mantener la ayuda? ¿Además de la asistencia, se espera, por ejemplo, un desempeño positivo en la escuela por parte del niño?*

Solo se requiere una asistencia regular, es decir, no más de 7 faltas al mes. Por el momento solo se tiene en cuenta la asistencia, pero los altos responsables del programa en Lima sí están viendo la posibilidad de incluir el desempeño escolar. Por ahora se está evaluando. Personalmente creo que es importante que se exija producir algo y no sólo asistir a la escuela por pura obligación y ni atender en clase.

6. *Y la condición de salud, ¿qué implica exactamente?*

Se exige que las madres visiten al médico periódicamente desde el periodo de gestación hasta que el niño tenga 3 años. Después ya no es obligatorio, pero sugerimos que continúen el control hasta la adolescencia. Así podemos detectar casos de malnutrición, anemia etc. antes de que sea muy tarde y actuar a tiempo.

7. *¿Se suele seguir esta recomendación?*

En general sí. Las mamás se acostumbran a llevar a sus hijos al doctor y entienden la importancia de hacerlo. Es lo bueno de exigirlo al principio, que les acostumbramos.

8. *¿Así que en general las madres cumplen los requisitos?*

Sí, la gran mayoría los están cumpliendo, estamos contentos. Aunque queda mucho por hacer. Por ejemplo, ahora estamos haciendo una campaña para que nos informen si cambian de colegio a sus hijos. Nosotros no podemos verificar la asistencia escolar si no sabemos a qué colegio va el niño y eso puede acabar perjudicando a toda la familia. Por

ejemplo, mira este niño. Nuestro registro dice que está en este colegio, pero aquí no lo han visto hace meses.

9. *Y si la familia incumple con las condiciones, ¿se retira la ayuda directamente o se da un aviso y una segunda oportunidad?*

Se dan 3 oportunidades antes de la suspensión definitiva. Muchas veces la mamá no sabe que su hijo está faltando al colegio, entonces preferimos avisar y preguntar por qué falta. La segunda vez que ocurre ya es más serio. Si ocurre una tercera vez, el sistema retira directamente a la familia de las listas.

10. *¿Se están dando resultados positivos en el distrito?*

Sí, la verdad es que sí. La gran mayoría de mamás están respondiendo muy bien a los incentivos. Pero no solo gracias a JUNTOS sino a todos los programas que componen la red. Son cinco en total: además de JUNTOS, Pensión 65, Cuna Más para el cuidado de menores en zonas rurales para que sus mamás puedan trabajar, QaliWarma, el programa nacional de alimentación escolar, que por ejemplo reparte desayunos aquí en Fe y Alegría, y Foncodes que monitorea el seguimiento de las mamás que salen de JUNTOS. Por ejemplo, les apoyan en actividades productivas, como plantar algo en la chacra. Una vez que ya pueden volar solas, se les deja.

10.2.3. Entrevista 3

Entrevistado: Luis Tippe Marquina, Director de Fe y Alegría 50, institución educativa con un porcentaje muy elevado de niños beneficiarios del programa.

Lugar de la entrevista: Colegio Fe y Alegría 50, distrito “Los Olivos, San Juan Bautista, Huamanga, Ayacucho.

1. *En su opinión, ¿cree que el programa JUNTOS se está enfocando bien? Es decir, ¿se están tratando las cuestiones más importantes para las familias en extrema pobreza?*

Sinceramente, la naturaleza del programa me parece errónea, es puro asistencialismo. Por supuesto, al educación y la sanidad son prioridades, pero no creo que se combatan así. El asistencialismo solo afianza malas costumbres, te pagan, pero no se controla si cumples o no. Es una medida populista, fácil, en vez de atacar el problema desde la raíz.

2. *En cuanto a las familias beneficiarias, ¿cree que se eligen bien o que está dejando de lado a familias que necesitarían de esta ayuda y beneficiando a otras que no lo necesitan tanto? ¿Se dan casos, por ejemplo, en los que se beneficia a familias por conexiones familiares o de otra índole con los responsables del programa?*

La gran mayoría de los estudiantes de este colegio son beneficiarias del programa, alrededor de un 90%. Hemos oído algún caso de familias que deberían estar incluidas y no lo están, pero sobre todo del contrario, muchas que reciben el subsidio no lo necesitan. Solo aparentan ser más pobres de lo que realmente son: van descuidados, sin asear, pero luego, por ejemplo, tienen un camión. Muchos intentan engañar a los censos.

3. *En general, ¿la respuesta de las familias al incentivo es favorable? Es decir, ¿cumplen con las condiciones?*

No hemos visto cambios significativos, todavía muchos padres no asumen sus responsabilidades. Muchos siguen sin llevar a sus niños a la posta o al colegio. Además luego no les apoyan con el colegio, algo que es esencial para los niños.

4. *En el caso de que no las cumplan, ¿a qué cree que se debe? ¿Puede ser a una falta de entendimiento de la importancia de la educación y salud para sus hijos?*

Suele ser una falta de interés, pero sobre todo de compromiso. El compromiso de los padres de hecho es tan importante que está inscrito en la Constitución. Falta aplicarlo, se necesita más reglamentación. También se les podría capacitar más a los padres para que luego puedan ayudar a sus hijos.

5. *¿Los procesos para verificar si las familias cumplen con los requisitos son suficientes o se deberían reforzar?*

En absoluto. Esto es justo uno de los mayores problemas del programa, comprobar que los padres cumple. Se debería invertir más en ellos. En este colegio, por ejemplo, muchos padres reciben incentivos y luego vuelve a la selva, y dejan a sus hijos solos viviendo aquí. Cuando no cumple solo les amenazan, pero luego a nadie le quitan la subvención, sería un suicidio político. Se debería monitorear más, ver si las cumplen y si no sancionar. También se debería comprobar en qué se utilizan estos 200 soles porque nadie nos asegura que se utilicen bien, ese es el mayor problema. Sería mucho mejor invertir este dinero en mejorar la educación, hacer comedores escolares, y ese tipo de inversiones. Lo gastaríamos mejor nosotros.

6. *En lo que se refiere a la condición de asistir a la escuela, ¿cree que es suficiente con asistir o que se debería de tener en cuenta además el desempeño escolar del niño para que la familia pueda seguir recibiendo la ayuda?*

El desempeño positivo es esencial, que los niños asistan, pero que vengan aseados, con material, hagan la tarea. Si no se debería quitar la subvención. Sobre todo se necesita acompañamiento de los padres, algo que ahora mismo no se controla.

7. *En cuanto a la cuantía de 200 soles, ¿cree que es suficiente o que se debería aumentar en algunos casos, por ejemplo, si se trata de una familia numerosa o con hijos con necesidades especiales?*

No se puede aumentar por el número de hijos porque eso incentivaría a tener más, sin responsabilizarse de ellos. Hace a la gente acomodarse con sus malas costumbres. Para los niños con necesidades especiales sí se debería aumentar.

8. *Por lo que ha podido observar, ¿cree que las familias utilizan de manera efectiva los 200 soles del incentivo?*

No sabemos, no hay manera de comprobar y eso es un gran problema. Por eso sería mucho mejor dar materiales o comida, como se hacía anteriormente con otro gobiernos,

y no dinero. Vemos casos en los que las mamás cobran y ni siquiera son ellas las que se ocupan de sus hijos porque viven con sus abuelos o sus tíos. A saber en qué utilizan el dinero entonces.

9. *En general, ¿cree que el programa está siendo positivo para la comunidad y que está cumpliendo con sus objetivos?*

Nosotros no vemos mejorías, hay que cambiar el programa. Los chicos asisten al colegio, sí, pero los padres siguen sin apoyar a sus hijos, sin ayudarles. Para qué sirve en este caso, por ejemplo, asistir al colegio si luego no les quedarse de después de clases a los que necesitan refuerzo, o les dejan tiempo para hacer la tarea.

10. *¿Funcionaría un programa que no obligue para recibir la subvención, es decir, es posible que las madres cumplan con los objetivos ellas mismas solo por recibir el dinero? Igual lo que les falta es simplemente dinero para poder mandar a sus hijos al colegio, para gastos escolares, suplir falta de salario...*

Realmente la condicionalidad no sirve tanto. Dudo que funcionase el programa así, como hemos dicho el problema es que no responsabilizan. Hay que incentivarles.

11. *¿Qué sugeriría para mejorar el programa? ¿Cambiar el enfoque, exigir más o menos para recibir la subvención...*

En vez de gastar en repartir dinero a la gente, se debería utilizar para mejorar los servicios de educación, sanidad o alimentación. El programa de desayunos gratuitos de Qali Warma por ejemplo, no es suficiente. Solo pagan los insumos, pero qué pasa con el personal o el comedor en sí, tenemos que buscar los fondos nosotros y muchas veces no es fácil. Y sin una alimentación buena no es fácil aprender. También tenemos que mejorar la educación. Necesitamos más capacitación para los profesores y más monitoreo. Para nosotros es difícil conseguir fondos para eso.

10.2.4. Entrevista 4

Entrevistada: Subdirectora de Fe y Alegría 50, institución educativa con un porcentaje muy elevado de niños beneficiarios del programa.

Lugar de la entrevista: Colegio Fe y Alegría 50, distrito “Los Olivos, San Juan Bautista, Huamanga, Ayacucho.

1. *En su opinión, ¿cree que el programa JUNTOS se está enfocando bien? Es decir, ¿se están tratando las cuestiones más importantes para las familias en extrema pobreza?*

La vía de la educación y de la sanidad son fundamentales para combatir la pobreza. Lo que pasa es que el programa no se está enfocando bien.

2. *En cuanto a las familias beneficiarias, ¿cree que se eligen bien o que está dejando de lado a familias que necesitarían de esta ayuda y beneficiando a otras que no lo necesitan tanto? ¿Se dan casos, por ejemplo, en los que se beneficia a familias por conexiones familiares o de otra índole con los responsables del programa?*

Sí, algunas familias en extrema pobreza que deberían estar en el programa no lo están y otros reciben sin necesitar. Todavía no hay un buen estudio de quién necesita y quién no, hay que mejorar los censos.

3. *En general, ¿la respuesta de las familias al incentivo es favorable? Es decir, ¿cumplen con las condiciones?*

En muchos casos no, ni siquiera viven con los niños. En algunos casos les hemos tenido que llevar nosotros a la posta porque los padres ni siquiera viven con ellos. No cumplen ni con lo mínimo que supone ser padres. Les mandan al colegio, pero eso no es suficiente, no les apoyan.

4. *En el caso de que no las cumplan, ¿a qué cree que se debe? ¿Puede ser a una falta de entendimiento de la importancia de la educación y salud para sus hijos?*

Por falta de interés. Muchos vienen del campo y es lo que priorizan. Ellos se quedan ahí y mandan a sus hijos a la educación es mejor. Pero les abandonan prácticamente. Solo vienen a conversar a la escuela para ver qué tal van sus hijos unos pocos. Vienen cada

dos meses a la ciudad a cobrar el incentivo pero luego vuelven al campo sin preguntar qué tal van sus hijos. También hay mucha desconfianza entre los ayacuchanos, no confían en que los profesores vayan a ayudar a sus hijos. Seguimos viviendo las secuelas de la violencia política en este sentido.

5. *¿Los procesos para verificar si las familias cumplen con los requisitos son suficientes o se deberían reforzar?*

No, se debería verificar cómo vienen los niños al colegio. Solo preguntan si asisten o no, pero deberían preguntar más: si aprenden, si están sanos, si vienen limpios, si hay seguimiento por parte de los padres... También se debería informar por parte del colegio, cómo vienen estos niños: limpios, cuidados etc... Y claro, si no cumplen con los requisitos, a nadie le quitan la subvención. Sería muy poco popular.

6. *En lo que se refiere a la condición de asistir a la escuela, ¿cree que es suficiente con asistir o que se debería de tener en cuenta además el desempeño escolar del niño para que la familia pueda seguir recibiendo la ayuda?*

Una vez más es importante no solo que asistan al colegio, sino ver además cómo asisten. Además necesitan apoyo de los padres, muchos están completamente abandonados psicológicamente y así es muy difícil progresar.

7. *En cuanto a la cuantía de 200 soles, ¿cree que es suficiente o que se debería aumentar en algunos casos, por ejemplo, si se trata de una familia numerosa o con hijos con necesidades especiales?*

Sí es suficiente y además está malacostumbrando a las familias a recibir sin tener que hacer nada, al asistencialismo. Como ya he dicho, algunas madres solo vienen a la ciudad a cobrar la subvención y ni siquiera se preocupan de cómo van sus hijos.

No se debería aumentar por número de hijos porque incentivaría a tener más pero si a familias con necesidades especiales. Estos niños necesitan mucha atención, aquí tenemos a muchos.

8. *Por lo que ha podido observar, ¿cree que las familias utilizan de manera efectiva los 200 soles del incentivo?*

No se sabe cómo se utiliza, no hay manera de saber, ese es uno de los grandes problemas. Pero son muy pocas las familias que lo gastan bien por lo que vemos aquí en Fe y Alegría. Digamos que de unos 100, solo unos 8 u 9 lo gastan en comprar material

escolar. Pero hay un gran problema y es que en las familias numerosas es difícil dar a cada chico lo que necesita. Y también muchos lo derrochan, muchos papás salen a beber, muchas mamás se lo gastan ellas mismas...

9. *En general, ¿cree que el programa está siendo positivo para la comunidad y que está cumpliendo con sus objetivos?*

El efecto positivo que vemos nosotros es mínimo. Para algunos está siendo positivo pero para muchos es peor. Incita al “facilismo”, parece que el dinero cae del cielo sin que ellos hagan el esfuerzo.

10. *¿Funcionaría un programa que no obligue para recibir la subvención, es decir, es posible que las madres cumplan con los objetivos ellas mismas solo por recibir el dinero? Igual lo que les falta es simplemente dinero para poder mandar a sus hijos al colegio, para gastos escolares, suplir la falta de salario...*

Difícilmente, ni siquiera cumplen con las condiciones siendo obligatorias. Falta concienciación.

11. *¿Qué sugeriría para mejorar el programa? ¿Cambiar el enfoque, exigir más o menos para recibir la subvención...*

Se necesita una mayor monitoreo de la respuesta de los padres, para saber si cumplen realmente con las condiciones o no. También hay muchos niños sin asegurar y esto es un gran problema.

Por otro lado, hay que sensibilizar a los padres sobre aspectos emocionales, educativos y de salud... Desde el colegio ya intentamos hablar con los papás todo lo que podamos. Pero tenemos que reforzar las escuelas y cursos para padres. También hay que hacer talleres con padres e hijos. Falta cariño, es importante que los padres entiendan que los hijos necesitan su apoyo.

10.3. Datos para estadística

10.3.1. Brasil

Variables	Monto invertido	N. familias beneficiarias	Pobreza	Desigualdad	Educación	Salud
						(/1000)
2000						32,9
2001			20,31%	59,33%	4,20%	30,6
2002			18,95%	58,62%	3,70%	28,4
2003		3615595	19,40%	58,01%	3,40%	26,4
2004	\$3.147.838.337	6571839	17,46%	56,88%	3,20%	24,6
2005	\$2.641.571.212	8700445	15,48%	56,65%	2,90%	22,9
2006	\$3.368.309.505	10965810	12,90%	55,93%	2,40%	21,4
2007	\$4.927.938.876	11043076	12,05%	55,23%	2,20%	20
2008	\$5.638.345.971	10557996	10,24%	54,37%	2,20%	18,6
2009	\$5.964.969.923	12370915	9,53%	53,87%	1,90%	17,4
2010	\$6.610.052.229	12778220			1,50%	16,3
2011	\$7.659.331.674	12952039	8,15%	53,09%	1,40%	15,3
2012	\$8.867.840.297	13902155	6,79%	52,67%		14,5

10.3.2. Perú

Variables	Monto invertido	N. familias beneficiarias	Pobreza	Desigualdad	Educación	Salud
						(/1000)
2000		0	24,07%	50,93%		39,8
2001		0	25,92%	51,87%	2,90%	36,9
2002		0	22,64%	54,07%		34,3
2003		0	20,86%	53,84%	3,30%	31,9
2004		0	17,51%	48,69%		29,7
2005	\$39,862,661	22550	18,90%	49,28%		27,7
2006	\$59,550,584	159224	16,13%	49,07%		25,8
2007	\$170,917,954	353067	15,30%	49,62%	2,60%	24
2008	\$183,722,453	420491	12,13%	46,89%	2,40%	22,4
2009	\$196,475,246	409610	9,66%	46,24%	1,80%	20,9
2010	\$210,606,835	471511	8,04%	44,92%	1,90%	19,6
2011	\$219,970,259	474064	8,71%	45,67%	1,50%	18,4
2012	\$248,981,246	619723	7,99%	45,33%	1,30%	17,5

10.4. Correlaciones de Pearson

10.4.1. Programa JUNTOS

1. Monto invertido y pobreza

Correlaciones

		Monto invertido	Pobreza
Monto invertido	Correlación de Pearson	1	-,932**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	13	13
pobreza	Correlación de Pearson	-,932**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

2. Monto invertido y desigualdad

Correlaciones

		Monto invertido	Desigualdad
Monto invertido	Correlación de Pearson	1	-,858**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	13	13
desigualdad	Correlación de Pearson	-,858**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

3. Monto invertido y salud

Correlaciones

		Monto invertido	Salud
Monto invertido	Correlación de Pearson	1	-,920**
	Sig. (bilateral)		,000

	N	13	13
salud	Correlación de Pearson	-,920**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

4. Monto invertido y educación

Correlaciones

		Monto invertido	Educación
Monto invertido	Correlación de Pearson	1	-,895**
	Sig. (bilateral)		,003
	N	13	8
educación	Correlación de Pearson	-,895**	1
	Sig. (bilateral)	,003	
	N	8	8

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

5. Número de beneficiarios y pobreza

Correlaciones

		pobreza	Familias beneficiarias
pobreza	Correlación de Pearson	1	-,926**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	13	13
Familias beneficiarias	Correlación de Pearson	-,926**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

6. Número beneficiarios y desigualdad

Correlaciones

	Familias beneficiarias	desigualdad

Familias beneficiarias	Correlación de Pearson	1	-,849**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	13	13
desigualdad	Correlación de Pearson	-,849**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

7. Número beneficiarios y salud

Correlaciones

		Familias beneficiarias	Salud
Familias beneficiarias	Correlación de Pearson	1	-,907**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	13	13
salud	Correlación de Pearson	-,907**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	13	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

8. Número beneficiarios y educación

Correlaciones

		educación	Familias beneficiarias
educación	Correlación de Pearson	1	-,906**
	Sig. (bilateral)		,002
	N	8	8
Familias beneficiarias	Correlación de Pearson	-,906**	1
	Sig. (bilateral)	,002	
	N	8	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

10.4.2. Programa Bolsa Familia

1- Monto invertido y pobreza

Correlaciones

		Monto	Pobreza
Monto	Correlación de Pearson	1	-,968**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	12	10
Pobreza	Correlación de Pearson	-,968**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	10	11

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

2- Monto invertido y desigualdad

Correlaciones

		Monto	Desigualdad
Monto	Correlación de Pearson	1	-,987**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	12	10
Desigualdad	Correlación de Pearson	-,987**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	10	11

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

3- Monto invertido y salud

Correlaciones

		Monto	Salud
Monto	Correlación de Pearson	1	-,970**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	12	12
Salud	Correlación de Pearson	-,970**	1

Sig. (bilateral)	,000	
N	12	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

4- Monto invertido y educación

Correlaciones

		Monto	Educación
Monto	Correlación de Pearson	1	-,968**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	12	10
Educación	Correlación de Pearson	-,968**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	10	11

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

5- Número beneficiarios y pobreza

Correlaciones

		Beneficiarios	Pobreza
Beneficiarios	Correlación de Pearson	1	-,964**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	10	9
Pobreza	Correlación de Pearson	-,964**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	9	11

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

6- Número beneficiarios y desigualdad

Correlaciones

		Beneficiarios	Desigualdad
Beneficiarios	Correlación de Pearson	1	-,930**
	Sig. (bilateral)		,000

	N	10	9
Desigualdad	Correlación de Pearson	-,930**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	9	11

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

7- Número de beneficiarios y salud

Correlaciones

		Beneficiarios	Salud
Beneficiarios	Correlación de Pearson	1	-,950**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	10	10
Salud	Correlación de Pearson	-,950**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	10	13

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

8- Número de beneficiarios y educación

Correlaciones

		Educación	Beneficiarios
Educación	Correlación de Pearson	1	-,945**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	11	9
Beneficiarios	Correlación de Pearson	-,945**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	9	10

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).