

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

ESCUELA DE GRADUADOS
MAESTRIA EN GERENCIA SOCIAL



“Análisis Comparativo de los Mecanismos de Intervención considerados en los Programas de Transferencia Condicionada de Dinero en México, Brasil y Perú, en el contexto del nuevo Milenio (2001-2006)”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA
SOCIAL

CESAR ALBERTO SALINAS CASTAÑEDA

ASESORA: PATRICIA HIDALGO EURIBE

LIMA-PERU 2014



RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas de ajuste neoliberal, aplicadas en América Latina en la década de los 90, con auspicio del Banco Mundial y el FMI, tuvieron un elevado costo social, agravándose la situación de extrema pobreza de amplios sectores de la población, dando cabida a políticas sociales de carácter focalizado para la transferencia de fondos, de manera incondicional, para socorrer a las poblaciones incapaces de lograr los niveles mínimos de subsistencia. Así en el Perú se difunden los comedores populares, los desayunos escolares, el vaso de leche, etc. El Estado se retira de la Economía, privatizando los activos estatales, y renuncia a la cobertura universal de los servicios sociales, focalizando la ayuda social en la población calificada como extremadamente pobre. Sin embargo, al final de los 90 se comprueba la incapacidad de los programas sociales “focalizados” de resolver los problemas que son el objetivo central y la razón de ser de su implementación, demostrando no sólo ineficiencia sino inequidad, como lo demuestra el analista Enrique Vásquez en diversos trabajos¹, para el caso peruano y Cohen (2006) para las experiencias en Brasil y México.

A partir del 2000, bajo el impulso de los “Objetivos del Milenio”², en Brasil, México y Perú se promueven los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) de Dinero, los cuáles transfieren directamente el dinero a las familias calificadas como extremadamente pobres, para que las mismas se integren al mercado con programas de ayuda oficial y fondos de la cooperación internacional. Sin embargo, los PTC no hacen

¹ Ver p.e.: Vásquez, Enrique et. Al. ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? (2009) Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social CIES <http://www.cies.org.pe/files/Libros-web/DyP43.pdf>

² Los Objetivos del Milenio asumidos por Naciones Unidas incluye como primer objetivo la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, con indicadores de consumo, producción y empleo. http://es.wikipedia.org/wiki/Objetivos_de_Desarrollo_del_Milenio

explícitos los diseños de sus mecanismos, ni los enfoques que les dan sustento, a pesar de tener como objetivo central la superación de la extrema pobreza mediante la formación de capital humano, ofreciendo quebrar el proceso de transferencia inter-generacional de la pobreza.³

La presente investigación pretende dilucidar los enfoques que están detrás de las propuestas de los PTC de México (Oportunidades), Brasil (Bolsa Familia) y Perú (Juntos) que permita entender la dinámica, posibilidades y perspectivas de los mismos y los ajustes necesarios para el logro de sus objetivos, y para garantizar que vayan más allá del asistencialismo tradicional.

Al final realizamos un conjunto de propuestas correctivas del PTC JUNTOS, tomando en cuenta el análisis comparativo realizado, sobre la base de la experiencia internacional de los programas Oportunidades (México) y Bolsa de Familia (Brasil).

³, ..muy pocos programas de TMC han logrado explorar las relaciones causales que subyacen a la intervención, y que podrían ayudar a comprender cómo y por qué estos programas funcionan. Asimismo, sólo algunos han identificado bajo qué condiciones sus efectos positivos podrían ampliarse. Sin un entendimiento adecuado de estas relaciones es difícil brindar recomendaciones a los Gobiernos sobre intervenciones complementarias que busquen incrementar la efectividad de las TMC, o sugerir cambios en el monto de las transferencias, en el esquema de salida del programa de parte de los beneficiarios, conocido también como graduación, entre otros.” (NIÑOS DEL MILENIO, 2012:.2) {TMC: Transferencias Monetarias Condicionadas}

Índice

Introducción

CAPITULO 1: Planteamiento de la Investigación

- 1.1 Propuesta y justificación del tema.
- 1.2 Objetivos e hipótesis de la Investigación
- 1.3 Explicación del método de trabajo.
- 1.4 Presentación de textos a utilizar.
- 1.5 Conceptos utilizados en la investigación.

CAPITULO 2: Marco Teórico y conceptual

- 2.1 Trabajos anteriores sobre el tema de investigación
- 2.2 Las políticas sociales, crecimiento y distribución del ingreso
- 2.3 Crecimiento Económico y lucha contra la pobreza.
- 2.4 Variables de intervención de los programas de transferencia condicionada de dinero
 - a) El Concepto de pobreza.
 - b) La Línea de Pobreza y la focalización de las intervenciones.
 - c) La focalización y los mapas de la pobreza.
 - d) La Temporalidad en los programas de lucha contra la pobreza
 - e) Los montos de las transferencias en los programas de transferencia condicionada de dinero.
 - f) Las condicionalidades de los PTC
- 2.5 Las condiciones de pobreza y en Ciclo de Vida de las familias.
- 2.6 Enfoques que orientan el Marco teórico sobre los Programas de Transferencia Condicionada de Dinero
 - 2.6.1 Principales teorías sobre las transferencias condicionadas de dinero
 - 2.6.2 Avances y falencias en el diseño de los Programas de Transferencia Condicionada de dinero.

CAPITULO 3: Los Programas de Transferencia Condicionadas

3.1 El PTC Oportunidades (México)

3.1.1 Antecedentes del PTC Oportunidades

3.1.2 Principales características del PTC Oportunidades

3.2 El PTC Bolsa Familia (Brasil)

3.2.1 Antecedentes del PTC Bolsa Familia

3.2.2 Principales características del PTC Bolsa de Familia

3.3 El PTC Juntos (Perú)

3.3.1 Antecedentes del PTC Juntos

3.3.2 Principales características del PTC Juntos

CAPITULO 4: Análisis del Diseño de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero

4.1 Enfoques, Criterios y Mecanismos utilizados en los PTC

4.1.1 El PTC Oportunidades (México)

4.1.1.1 Los Enfoques del PTC Oportunidades

4.1.1.2 Los Criterios aplicados en el PTC Oportunidades

a) La Focalización en el PTC Oportunidades

b) Las Transferencias en el PTC Oportunidades

c) Las Condicionalidades en el PTC Oportunidades

4.1.1.3 Los Mecanismos de funcionamiento del PTC Oportunidades

4.1.2 El PTC Bolsa Familia (Brasil)

4.1.2.1 Los Enfoques utilizados en el PTC Bolsa Familia

4.1.2.2 Los Criterios aplicados en el PTC Bolsa Familia

a) La Focalización en el PTC Bolsa Familia

b) Las Transferencias en el PTC Bolsa Familia

c) Las Condicionalidades en el PTC Bolsa Familia

4.1.2.3 Los Mecanismos de funcionamiento del PTC Bolsa Familia

4.1.3 El PTC Juntos (Perú)

4.1.3.1 Los Enfoques utilizados en el PTC Juntos

4.1.3.2 Los Criterios aplicados en el PTC Juntos

a) La Focalización en el PTC Juntos.

b) Las Transferencias en el PTC Juntos

c) Las Condicionalidades en el PTC Juntos

4.1.3.3 Los Mecanismos de funcionamiento en el PTC Juntos

4.2 Análisis y Evaluación de los Instrumentos utilizados en las Propuestas de los PTC

4.2.1 Los Principales instrumentos utilizados en los PTC

- a) La focalización en los PTC
- b) Las transferencias condicionadas en los PTC
- c) Las condicionalidades en los PTC

4.2.2 Similitudes y diferencias en los PTC

4.2.3 Principales mecanismos utilizados en los PTC

4.3 Las Lecciones aprendidas de las experiencias internacionales

4.4 Los hallazgos en la experiencia del PTC Juntos

4.5 Aspectos y características destacables

4.6 Propuestas para rediseñar el PTC Juntos

Capítulo 5: Propuesta correctiva del Diseño del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada – JUNTOS

5.1 Propuestas para rediseñar el PTC Juntos

5.1.1.- Refocalizando la focalización

5.1.2.- La adecuación de las transferencias

5.1.3.- Los incentivos a la progresión educativa

5.1.4.- Las nuevas condicionalidades

5.1.5.- La nueva temporalidad del PTC Juntos

5.2 La transferencia del PTC Juntos a las organizaciones de base

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A.- CONCLUSIONES

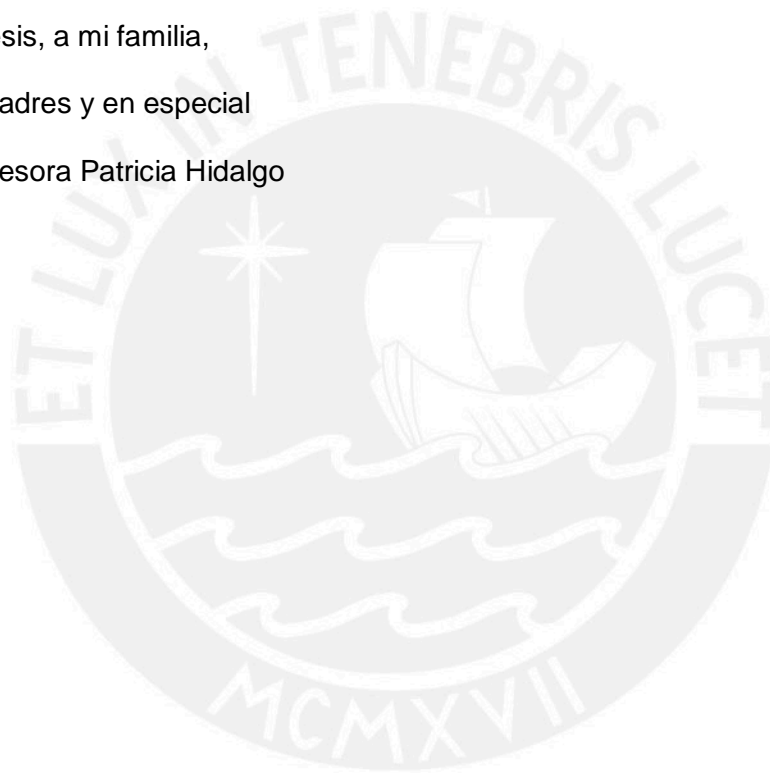
B.- RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

Mi agradecimiento a

todas las personas
que han hecho posible
esta Tesis, a mi familia,
a mis padres y en especial
a mi asesora Patricia Hidalgo



Este trabajo es un Homenaje a mis
padres Samuel y Consuelo por su
inmensa valía y la dedicación a sus
hijos.



Introducción

Las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, en particular a partir del nuevo milenio, tienen como principal protagonista a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC), que en el Perú se denomina JUNTOS mientras que el Brasil se conoce como Bolsa Familia y en México es reconocido como Oportunidades. Dichos programas tienen como propósito fundamental la erradicación de la pobreza mediante el otorgamiento de transferencias monetarias, condicionadas al cumplimiento de determinadas reglas de conducta relativas a la utilización de los servicios de educación y salud, orientadas a la ruptura del proceso de transferencia inter-generacional de las condiciones de pobreza mediante la formación de capital humano. Sin embargo, dichos programas han sido implementados por lo general de una manera pragmática, aprovechando el contexto a partir del nuevo siglo y la propuesta de los Objetivos del Milenio de la Naciones Unidas (NNUU), promovidos también por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el gobierno de los EE.UU. en el contexto del Consenso de Washington. Asimismo, dichos programas en su implementación denotan la falta de transparencia en el diseño de sus mecanismos de operación, lo que conlleva a la manifestación de agudos problemas de gestión al momento de evaluar sus avances y resultados, así como para desarrollar sus contenidos cuando se trata de optimizar su gestión operativa para la precisión en los alcances de sus intervenciones. Los programas muestran la ausencia de una explicitación de los mecanismos y criterios que sustentan el logro de sus resultados y propósitos, los cuales deberían ser parte integrante y conformante de un modelo de intervención que permita mostrar la dinámica de su desarrollo y poder evaluar de manera más orgánica el avance de sus resultados, así como poder realizar los reajustes y modificaciones necesarias para garantizar el alcance de sus objetivos estratégicos sin desvirtuar el carácter fundamental de las intervenciones. En la práctica cada PTC ha

ido moldeando sus principales componentes (focalización, transferencias, condicionalidades y permanencia) de acuerdo a la demanda social y política, deviniendo en unos casos en programas prioritariamente distribucionistas, como el caso del PTC Bolsa de Familia (Brasil), con énfasis en los resultados de corto plazo, y en otros se han perfilado principalmente como programas que priorizan las exigencias de formación de capital humano, condicionando a este propósito el monto de las transferencias, como ha sido el caso del PTC Oportunidades (México), con un mayor énfasis en el largo plazo..

Por tanto, caben hacer las siguientes preguntas: ¿Cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC en Perú, Brasil y México, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano? ¿Cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos? ¿Cómo se han formulado en los PTC de Brasil, México y Perú mecanismos para modificar el gasto familiar? ¿Cuáles han sido los criterios principales para su formulación? ¿Qué enfoques sustentan los mecanismos de las transferencias de efectivo? ¿Se han tenido en cuenta las experiencias anteriores de otros programas? ¿Qué tipo de incentivos se incorporan a los mecanismos de intervención de los PTC?

Considerando lo anterior, la tesis focaliza sus objetivos en el análisis cuyapreocupación central de investigación reside en explicitar el diseño de la intervención de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero (PTC), de la forma o estrategia con la que las transferencias condicionadas de dinero, como es el caso del PTC Juntos, así como el PTC Oportunidades (México) o el PTC Bolsa Familia (Brasil), proponen lograr el objetivo de lucha contra la pobreza, mediante medidas con influencia en el corto, mediano y largo plazos, como parte de una estrategia de supervisión de las condiciones de pobreza y extrema pobreza. Nos preocupa conocer si en el caso de Perú, por ejemplo, el PTC Juntos es suficiente, si contiene todos los elementos, para garantizar y

sostener los cambios de comportamiento familiar necesarios para desarrollar y fortalecer el capital humano, en el mediano y largo plazo, evitando el riesgo de dar señales equivocadas a las familias, desincentivando la búsqueda de mayor eficiencia y equidad, a pesar del incremento de sus recursos. Se trata de dilucidar si un análisis comparativo con los otros PTC, Oportunidades y Bolsa Familia, el diseño del PTC Juntos es el adecuado para los fines que pretende alcanzar y si tiene en cuenta las particularidades de las familias y zonas de intervención.

La preocupación desde la Gerencia Social consiste en explicitar y mejorar el diseño de los PTC, estableciendo la debida coherencia entre los enfoques que los sustentan y los mecanismos que se incorporan para lograr la formación de capital humano de manera que permita quebrar el proceso de transferencia inter-generacional de la pobreza. Se trata de garantizar que dichos mecanismos incentiven al mismo tiempo y de manera ponderada tanto el nivel de consumo presente como la inversión en capital humano, garantizando en el futuro el incremento del consumo real de los niños que viven en condiciones de extrema pobreza, de forma tal que la intervención permita que ambos aspectos se desarrollen, se refuercen y complementen para generar un movimiento endógeno que permita a mediano y largo plazo prescindir de los PTC, logrando la sostenibilidad de dicho proceso.

Nos preocupa la afirmación común de quienes enfatizan que el principal beneficio de los PTC como Juntos, por ejemplo, es inmediato, directo y concreto, pues logra elevar el consumo presente de alimentos por parte de las familias beneficiarias y al mismo tiempo incrementa la matrícula escolar y la cobertura de salud materno-infantil, cuando en realidad dichas variables son en sí sólo los medios a través de los cuales se proponen y pretenden obtener los objetivos del programa a mediano y largo plazo, en términos de formación y desarrollo del capital humano, que permita la

ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, no resulta claro ni explícito el diseño fundamental de los PTC, que nos permita avizorar la estrategia que hay “detrás” de la intervención.

Los PTC se entienden o perciben por lo general como programas asistencialistas⁴ que en vez de transferir recursos a los pobres mediante diversos programas de ayuda (comedores populares, vaso de leche, bolsas de alimentos, etc.) cuya efectividad y eficiencia está en tela de juicio, entreguen la ayuda en dinero de forma directa para que cada beneficiario haga valer esta ayuda monetaria en el mercado, lo que permitiría que las familias eleven automáticamente el consumo de alimentos y se les pueda inducir, mediante las condiciones, a llevar a sus hijos a las postas médicas y a que asistan al colegio. Asimismo, esta versión “popular” considera que los logros de los PTC así pensados inciden en elevar la cobertura de salud y la cobertura educativa así como elevar el consumo per cápita por encima del que corresponde a la “línea de pobreza” .

La política social de lucha contra la pobreza, aplicada en América Latina en la década del 90, ha incidido por lo general en intervenciones en las poblaciones extremadamente pobres de las zonas urbanas, dejando de lado a los extremadamente pobres rurales, reconocidos como los de pobreza más aguda y crónica por todos los especialistas en el tema. Sin embargo, la población marginal que migra a las grandes ciudades y se instala por lo general en la periferia, en los asentamientos humanos, proviene de las zonas más deprimidas del país, y en la década pasada,

⁴ Para Verdura (2009:9) la visión asistencialista considera que el objetivo de los PTC es trasladar a los extremadamente pobres a la condición de pobres, trasponiendo la fina línea que separa a ambos subgrupos, cuando como lo demuestra Chacaltana (2008:23), el fenómeno de la pobreza no es estático sino dinámico pues dicha línea es transitada repetidas veces por ambos subgrupos según la coyuntura y el ciclo económico: los que ayer fueron sólo pobres pasan a ser extremadamente pobres y viceversa en la siguiente coyuntura.

en el caso de Perú fundamentalmente de las zonas de mayor violencia política, por lo que en cierta forma los programas sociales de lucha contra la pobreza deben ser al mismo tiempo promotores del desarrollo regional y local, en un proceso de desarrollo con equidad e inclusión social, para frenar dicha migración.

La estrategia de investigación consiste en identificar, analizar y evaluar teóricamente los enfoques que están detrás, en los fundamentos de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero (PTC) aplicados en México (Oportunidades), Brasil (Bolsa Familia) y Perú (Juntos), para poder abstraer e identificar los enfoques utilizados para dar cuenta de la manera en que han sido modelados los diversos mecanismos de intervención, priorizando con determinados criterios uno u otro enfoque, en el contexto de las condiciones propias de cada uno de los países. El análisis comparativo nos permitirá abstraer asimismo las particularidades de cada contexto, para identificar, analizar y evaluar los mecanismos utilizados en función de los enfoques, redistributivos, de formación de capital humano y de empoderamiento social que conforman el diseño fundamental de los PTC como instrumentos de las políticas sociales que pretenden quebrar la transferencia inter-generacional de la pobreza.

El Objetivo General del presente trabajo es explorar, mediante el análisis comparativo, como se han formulado, con qué enfoques y criterios, los mecanismos de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú, con la finalidad de mejorar los diseños y de hacer explícitos los factores que explican la lógica de sus resultados, así como los factores determinantes en el logro de sus objetivos de mediano y largo plazo.

Los Objetivos Específicos que persigue de la investigación son, en primer lugar, identificar y establecer los enfoques que explican y dan sustento a los mecanismos e incentivos a través de los cuales los PTC pretenden orientar o inducir la toma de decisiones familiares que afectan la

formación de capital humano a través del gasto familiar, ingresos, consumo, ahorro e inversión⁵.

En segundo lugar, se trata de identificar y tipificar los mecanismos diseñados para inducir a las familias para la toma de decisiones relativas a la asignación de los ingresos y del tiempo, dedicado a las actividades económicas, sociales y educativas, al interior de cada familia. Asimismo, en tercer lugar, nos proponemos analizar y evaluar los enfoques y criterios con los que se establecen determinados incentivos económicos para inducir modificaciones en la toma de decisiones familiar (gastos, ahorro, uso del tiempo, etc.).

Finalmente, tomaremos el PTC Juntos como referencia empírica para realizar un conjunto de propuestas necesarias para la mejora y actualización del diseño del Programa de Transferencias Condicionadas JUNTOS (Perú), tomando como punto de partida las características de su implementación en distritos específicos de los Departamentos de Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho, las zonas de donde se concentra la población más pobre del país.

Las preguntas que guían la presente investigación y a las que la misma debe dar las respuestas adecuadas son las siguientes:

¿Cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC en Perú, Brasil y México, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano? ¿Cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos? ¿Cómo se han formulado en los PTC de Brasil, México y Perú mecanismos para modificar el gasto familiar? ¿Cuáles han sido los criterios principales para

⁵“Puesto que los pobres tienen acceso limitado al crédito para financiar sus proyectos y escasos seguros frente al riesgo, ¿no deberían intentar ahorrar todo lo posible? Los ahorros les servirían como amortiguador ante una mala cosecha o ante una enfermedad y también podrían ser cruciales a la hora de iniciar un negocio. Llegados a este punto, una reacción muy frecuente es: ¿Pero cómo pueden ahorrar los pobres, si no tienen dinero? Parece sensato, pero solo lo es de forma superficial, ya que los pobres deberían ahorrar porque, como le ocurre a todo el mundo, tienen un presente y un futuro” (BANERJE, 2011:232)

su formulación? ¿Qué enfoques sustentan los mecanismos de las transferencias de efectivo? ¿Se han tenido en cuenta las experiencias anteriores de otros programas? ¿Qué tipo de incentivos se incorporan a los mecanismos de intervención de los PTC?



CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Los Programas de Transferencia Condicionada de Dinero (PTC), como Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil) y Juntos (Perú), tienen objetivos de largo plazo para formar capital humano y quebrar el círculo de la pobreza, mediante mecanismos que nos interesa investigar con respecto a los enfoques y criterios con los que han sido formulados.

La presente investigación busca responder a las siguientes inquietudes:

Los PTC transfieren poder de compra de manera directa a las familias beneficiarias, provocando cambios importantes en el gasto familiar, el cual debe ser direccionado por un conjunto de mecanismos, para poder generar los impactos que pretenden lograr, para quebrar el “círculo vicioso de la pobreza” y convertirlo en uno virtuoso, atendiendo al mismo tiempo los objetivos de lucha contra la pobreza en el corto y mediano plazo.⁶

La formulación de mecanismos de intervención de los PTC, en Brasil, México y Perú, en particular a partir del año 2000, han seguido los principios del paradigma neoliberal, sintetizados en el Consenso de Washington⁷, privilegiando los mecanismos de mercado, con énfasis en

⁶La transferencia monetaria, al permitir que los padres abandonen la pobreza extrema, les puede haber dado también el espacio mental para adoptar una perspectiva de la vida más a largo plazo; la escolarización tiene unos costes que hay que asumir ahora – uno tiene que regañar, y si es necesario, arrastrar a los niños a clase ahora- y solamente compensa cuando se hacen mayores” (BARNEJEE, 2011: 112)

⁷ Denominación creada por el Economista inglés John Williamson para resumir las políticas que requería América latina para superar la crisis de la deuda externa de los años 80, cuyas políticas resultaban ya insostenibles.

los costos de oportunidad en el consumo, el ahorro y la inversión, para modificar el gasto familiar en términos de cantidad, calidad, variabilidad y sostenibilidad, considerando además enfoques parciales, relativos a la creación de capacidades (Amartya SEN) y de desarrollo de oportunidades que explican las especificidades de los PTC en cada país.

Los diseños de los PTC, en Brasil, México y Perú, han incorporado enfoques que dan mayor énfasis y privilegian a los mecanismos de carácter microeconómico, para inducir al reconocimiento de los costos de oportunidad por parte de los beneficiarios de las transferencias.

La principal preocupación es que existe el riesgo de provocar mediante las transferencias de dinero principalmente un efecto redistributivo, a través del denominado “efecto-ingreso”⁸, que permitiría mejorar temporalmente la situación de las familias en extrema pobreza, acercándolas a la línea de pobreza (LP), pero sin poder garantizar que en un plazo perentorio dichas familias superen sus condiciones de extrema pobreza en el mediano plazo dejando en un segundo plano la formación de capital humano, que se lograría con el denominado “efecto-sustitución”⁹, que se propone para modificar a su vez la asignación del tiempo de trabajo y ocio, al interior de la unidad familiar, creando las condiciones para la revalorización de la inversión en capital humano, reasignando el gasto familiar.

La priorización del “efecto-ingreso”, puede provocar en las familias beneficiarias la falsa percepción de que la transferencia por si misma les

⁸ El denominado “Efecto Ingreso” permite a las familias incrementar su consumo corriente sin modificar las reglas de asignación del gasto familiar, sin incentivar la inversión en la formación de capital humano, en las condiciones y el contexto en el que se dan las transferencias condicionadas de dinero. Permite a las familias consumir más de todos los componentes de su canasta de consumo sin modificar su composición.

⁹ El denominado “Efecto sustitución” permite modificar la asignación del gasto familiar variando el costo de oportunidad del tiempo que las familias destinan al trabajo y a la formación de capital tanto de los menores en edad escolar como de los adultos.

permite elevar su nivel de consumo permanente ¹⁰ de forma significativa, elevando al mismo tiempo el costo de oportunidad de las horas dedicadas al trabajo, por lo que las personas en disposición de trabajar estarían dispuestas a hacerlo, siempre y cuando se les ofrezca una mayor remuneración por unidad de esfuerzo, que les demande una ocupación determinada.

Dicho “efecto-ingreso” es compensado mediante el recurso de la condicionalidad, que desincentiva la utilización del trabajo infantil, en particular en las áreas rurales, obligando a que las familias asignen menos horas de trabajo a los niños en edad escolar y los sustituya por las horas de trabajo de los adultos para la generación de los ingresos familiares. En buena cuenta sólo el “efecto-ingreso” podría provocar lo que en economía se llama un “efecto perverso”, pues en lugar de incentivar a que las personas adultas se motiven a aumentar sus horas de trabajo, que les permita elevar sus ingresos, podría ocurrir lo contrario, esto debido a que las transferencias del PTC les incentivaría a trabajar menos horas para conseguir los ingresos adicionales para completar su presupuesto habitual.¹¹

El valor del tiempo de los niños se eleva al percibir el subsidio condicionado, incrementando las horas dedicadas al estudio, a su formación como capital humano, valor que la familia reconoce al recibir los S/. 100 soles mensuales. Dicho cambio en el “precio” de las horas de adultos y niños debería provocar incentivos para que los adultos se

¹⁰ El nivel de consumo permanente se sustenta en el denominado “ingreso permanente” (Friedman) que corresponde al ingreso estable y sostenible de las familias, basados en la aplicación de sus habilidades y competencias y de la disposición de activos productivos.

¹¹ De hecho, de las conversaciones con personas que regresan periódicamente a sus pueblos (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica) se verifica que el Programa Juntos ha encarecido la mano de obra, otrora barata para su empleo en las temporadas de siembra y cosecha, pues los jornaleros ya no se conforman con salarios de S/. 6 ó S/. 7 soles por jornada (más su aguardiente y una porción de coca) sino que exigen un mayor remuneración, con demanda de S/. 12 ó más soles por jornada, afectando así la rentabilidad de las producciones agrícolas. Asimismo, las familias ya no demandan productos artesanales o de origen local sino que los sustituyen por productos manufacturados (fideos, harinas, aceite, leche evaporada, etc).

decidan a dedicar más horas al trabajo, generando entonces mayores ingresos, lo que a su vez elevaría el ahorro familiar, según la teoría del ingreso permanente ¹², al concebir dichos ingresos adicionales como “no permanentes”; dicho ahorro serviría como importante fuente de acumulación de activos de capital de las familias.

La investigación que proponemos es de tipo documental, según los lineamientos del texto oficial del curso de Métodos: “su importancia radica en la posibilidad de examinar a profundidad los enfoques, estrategias de las políticas, programas y proyectos sociales, análisis que permite compararlos, contrastarlos y conocer su evolución. El propósito es examinar la coherencia de los enfoques y estrategias, tal como se formularon en los documentos de política o de los programas sociales, sea en un tema en particular o en un período específico” (Cap. 2, p.44).

En tal sentido, consideramos que los PTC en América Latina han sido concebidos en el mismo contexto internacional, en el escenario de los denominados “Objetivos del Milenio”, luego de los experimentos de la década de los años 90, que conllevaron drásticos procesos de ajuste macroeconómico, con elevado costo social; y que al mismo tiempo representan una continuación de otras modalidades ensayadas en décadas anteriores, mediante programas de lucha contra la pobreza que incluían transferencias de bienes y servicios (alimentos, medicinas, ropa, etc.).

En el Perú, por ejemplo, la mayoría de las políticas sociales se han propuesto con una perspectiva de corto plazo, sin tomar en cuenta las

¹² SACHS Y LARRAIN (1994) Macroeconomía en una Economía Global. p. 89-97. La teoría del “ingreso permanente” de Friedman, que empata totalmente con la teoría del ciclo de vida de Modigliani, sustenta que las personas modifican su consumo corriente únicamente cuando sus ingresos se han incrementado de forma permanente, pues si se elevan los ingresos de forma temporal entonces las personas se verán inclinadas al ahorro y más aun cuando sus ingresos son muy variables como ocurre en el mundo rural y para la población de escasos recursos en las zonas urbanas.

experiencia y los procesos similares que se han dado en otras latitudes, por lo cual por lo general devienen en simples programas de corte asistencialista que generan impactos solo mientras dura el programa y la crisis no obliga al recorte de sus presupuestos, como ha ocurrido con el PTC-Juntos.¹³ Se toma sólo la parte operativa de otras experiencias sin incidir en los mecanismos y variables clave que van a permitir el desarrollo de un proceso que permita modificar las reglas de comportamiento de los agentes económicos y sociales.

El procedimiento a seguir consiste en revisar la información relevante de los PTC aplicados en Perú, Brasil y México, recopilándola, seleccionándola y clasificándola de tal manera de poder elaborar matrices comparativas que nos permita explicitar los componentes de la política social de los PTC, que conforman una propuesta de intervención que intenta modificar los comportamientos de los diferentes actores sociales, teniendo como grupo objetivo a las unidades familiares. A través del análisis pretendemos establecer de qué manera los PTC aplican determinadas concepciones o enfoques para formular los mecanismos que permitan modificar el gasto familiar, la demanda de bienes y servicios y la especialización de las actividades productivas.

Se trata entonces de hacer explícitos los mecanismos y sus formas de operar, para lograr modificar el comportamiento económico en términos de ingresos y gastos familiares, capacidad de ahorro, incremento de las horas de trabajo familiar, mayor especialización en las actividades económicas e incremento de la demanda de bienes locales.

¹³El analista social Enrique Vásquez, toda una autoridad en materia de programas sociales sostiene la misma opinión respecto a los programas aplicados en el Perú. (VASQUEZ, 2006:7)

1.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACION

OBJETIVO GENERAL:

Explorar analíticamente, de manera comparativa, como se formulan, con qué criterios, los mecanismos de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú.

Los resultados de la investigación permitirán mejorar el diseño, la estrategia y las medidas aplicables al PTC en Perú, en primer lugar; y en segundo lugar, los resultados servirán para mejorar la gestión de los PTC en el logro de sus fines.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Analizar y evaluar los criterios con los que se establecen determinados incentivos económicos para inducir modificaciones en la toma de decisiones familiar (gastos, ahorro, uso del tiempo, etc.).
- Mejorar y/o reformular el diseño, la estrategia y las medidas aplicables al PTC-JUNTOS del Perú.

HIPÓTESIS INQUISITIVA:

¿Cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC en Perú, Brasil y México, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano? ¿Cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos?

¿Cómo se han formulado en los PTC de Brasil, México y Perú mecanismos para modificar el gasto familiar? ¿Cuáles han sido los criterios principales para su formulación? ¿Qué enfoques sustentan los mecanismos de las transferencias de efectivo? ¿Se han tenido en cuenta las experiencias anteriores de otros programas? ¿Qué tipo de incentivos se incorporan a los mecanismos de intervención de los PTC?

¿Cómo se han formulado en los PTC de Brasil, México y Perú mecanismos para modificar la demanda de productos? ¿cuáles han sido los criterios principales para su formulación? ¿Se consideran las demandas de productos locales al inicio del PTC? ¿Qué tipo de incentivos se incorporan a los mecanismos de intervención de los PTC?

¿Cómo se han formulado en los PTC de Brasil, México y Perú mecanismos para modificar la especialización productiva? ¿Cuáles han sido los criterios principales para su formulación? ¿Qué tipo de incentivos se incorporan a los mecanismos de intervención de los PTC?

¿Cuál es el perfil de ingresos y gastos de las familias elegibles para ser beneficiarios de los PTC? ¿Qué perfil de ingresos y gastos no deben ser incluidos en los PTC o cuáles son los criterios de exclusión de los PTC?

- Mecanismos de intervención formulados para modificar la relación de las familias con el mercado, criterios de priorización de mecanismos de mercado: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿Qué relevancia y prioridad se otorga dentro del diseño de los PTC a los efectos-ingreso para modificar el patrón de consumo familiar respecto al consumo de alimentos y demás bienes y servicios de uso familiar?

¿Qué importancia se asigna a los efectos-precio dentro del esquema de intervención del PTC para modificar el comportamiento económico de las familias?

1.3 EXPLICACION DEL METODO DE TRABAJO

Por tratarse fundamentalmente de una investigación de carácter cualitativo hemos optado por el análisis documental el cual nos va a permitir establecer el contenido y la interrelación entre las diversas variables, expresadas a través de los respectivos indicadores, para luego establecer las formas y criterios con los que han sido formulados los diversos mecanismos de intervención con que cuenta el PTC para el logro de sus fines, a la luz de la aplicación del marco teórico relevante al tema

con énfasis en las hipótesis, teorías y conceptos que devienen de la teoría económica aplicable.

El análisis documental nos va a permitir identificar y definir las variables que explican la determinación, el establecimiento de los diversos mecanismos que permiten a los PTC modificar el comportamiento al interior de las unidades familiares, de forma tal que las familias mejoren su situación económica y social, dados los componentes educativo y de salud que el PTC incorpora mediante las condicionalidades. En tal sentido, hemos escogido, como referencia bibliográfica, autores que dan mayor énfasis en el trabajo teórico-conceptual para sustentar el movimiento de las diversas variables que se interrelacionan para constituir dichos mecanismos, a través de los cuáles van a operar los PTC, permitiendo establecer los criterios de formulación inherentes a dichos mecanismos y explicitar los enfoques que sustentan cada uno de los mecanismos que los PTC ponen en juego e interrelación.

Afirmamos que en el caso de los PTC, en la formulación de los mecanismos de intervención, se utilizan concepciones muy refinadas y actualizadas del comportamiento microeconómico de las familias, extraídas de las experiencias de ayuda tanto en situaciones de emergencia en los países del mundo desarrollado y también del mundo subdesarrollado. Quedando por tanto excluidas las visiones “ingenuas” que asumen que las familias pobres tienen siempre un comportamiento pasivo, cuando se demuestra que el mundo de la pobreza es muy dinámico. Como afirma el Premio Nobel de Economía Theodore Schultz quien “sostuvo que los individuos que están en posesión de capacidades y habilidades adquiridas a través de la educación y la capacitación logran cierto control sobre el proceso productivo, como si fueran los dueños de los medios de producción”, mostrando así la existencia de una simbiosis entre el capital físico y el capital humano, en particular cuando el desarrollo tecnológico se incorpora al proceso productivo como un factor

de producción independiente, además de los factores clásicos de tierra, trabajo y capital. (URIBE, 2008) ¹⁴

El análisis documental es el más apropiado para el desarrollo de una investigación cualitativa al permitir una recolección de la información cuando las unidades y fuentes de información son documentos, los que contienen diversas propuestas para la formulación de los mecanismos de intervención de los PTC, sustentados a su vez en un conjunto de criterios y de enfoques sobre los mecanismos que buscan modificar sus pautas de comportamiento económico y social, tanto en términos microeconómicos y micro sociales como macroeconómicos y macro-sociales.

En ANEXO presentamos la Guía de Revisión Utilizada luego de haber conformado el marco teórico de la investigación y que ha servido de guía para identificar en los documentos de los PTC las variables y criterios que conforman cada uno de los programas revisados.

1.4 PRESENTACIÓN DE LOS TEXTOS BASE A UTILIZAR

En el caso del PTC Oportunidades hacemos uso de la información contenida en el Portal del mismo PTC, donde se localizan tanto la versión original (2003) de las Reglas Operación del PTC Oportunidades, hasta la última versión (2009).

¹⁴ 2008 URIBE, Consuelo Un Modelo para Armar, teoría y conceptos de Desarrollo. Lima: Fondo editorial de la Universidad Católica del Perú.

ACCESO A LAS FUENTES DE INFORMACION

- OPORTUNIDADES- REGLAMENTO DE OPERACION

http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/mision_vision.html

http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/Libro_Trans_Corresp.html

- BOLSA FAMILIA.. LEY + REGLAMENTO

En el caso del PTC Bolsa Familia igualmente hemos utilizado el Portal del mismo PTC, para trabajar con la Ley y el Reglamentos originales.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/decretos-1/

- JUNTOS- REGLAS DE OPÉRACION

Para el caso del PTC Juntos hemos accedido al Portal del mismo PTC, para tomar las reglas de operación.

<http://www.juntos.gob.pe/centrodocumentacion.php?Doc=5>

1.5 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION

Principales conceptos sobre los que requerimos una definición:

1. Pobreza y Línea de pobreza
2. Programas de lucha contra la pobreza.
3. Focalización
4. Transferencias condicionadas.
5. Equidad
6. Condicionalidad
7. Costo de oportunidad
8. Efecto-ingreso
9. Efecto-precio
10. Necesidades básicas insatisfechas

1.- Definición de pobreza y de línea de pobreza

“Con el método de la línea de pobreza, utiliza la noción de pobreza monetaria absoluta y objetiva para cuantificar esta condición en la población del Perú. Según esta noción, los pobres son definidos como personas residentes en hogares cuyos gastos per cápita son inferiores al valor de una determinada línea de pobreza. Es pobreza monetaria en el sentido de que no se consideran las otras dimensiones no monetarias de la pobreza (desnutrición, necesidades básicas insatisfechas, exclusión social y política, etc.). Es pobreza objetiva porque el estándar con el que se mide la pobreza no resulta de la percepción subjetiva de los hogares sino que es deducido de una norma. Es pobreza absoluta puesto que se la está midiendo respecto a un valor de la línea que no depende de la distribución relativa del bienestar de los hogares” (INEI, 2006 p-27)

“En este método, la línea de pobreza viene a constituir el monto mínimo de dinero que debe gastar una persona para adquirir todos los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Este método requiere la definición de dos líneas: pobreza y extrema pobreza. Serán pobres aquellos individuos residentes en hogares cuyos gastos per cápita son inferiores al valor de una línea de pobreza total (alimentos más no alimentos) y pobres extremos cuando el gasto per cápita no llega a cubrir el costo de la canasta básica alimentaria. En este método, la línea de pobreza viene a constituir el monto mínimo de dinero que debe gastar una persona para adquirir todos los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Este método requiere la definición de dos líneas: pobreza y extrema pobreza. Serán pobres aquellos individuos residentes en hogares cuyos gastos per cápita son inferiores al valor de una línea de pobreza total (alimentos más no alimentos) y pobres extremos cuando el gasto per cápita no llega a cubrir el costo de la canasta básica alimentaria.” (INEI, 2006a:50)

2.- Programas de lucha contra la pobreza:

“Las políticas y programas diseñados e implementados buscaron compensar o aliviar a la población por los efectos de las reformas

liberales, sin proponerse la erradicación de la pobreza ni una política salarial de recuperación de la pérdida de poder adquisitivo, ni una promoción del empleo de calidad. De manera consistente con centrar la atención en las familias pobres, en especial, los pobres extremos, el enfoque implícito en los programas es el de promover la igualdad de oportunidades entre los pobres mismos. Los programas son denominados de superación de la pobreza extrema y se asume que con el mayor acceso a servicios de educación y salud, programas de alimentos y una mejor infraestructura las propias familias pobres superarán su situación”. (VERDERA, Francisco V.2007:17).

3.- Focalización: Término utilizado en todos los estudios sobre el tema es fundamentalmente el resultado de la segmentación de la población objetivo para definir al conjunto de intervención factible de atender según las características del programa, de acuerdo al financiamiento disponible y en concordancia con la capacidad logística y organizativa del programa o proyecto respectivo.

“La opción por la focalización, que está siendo implementada en el Perú, se propone reducir la pobreza extrema, cuya aparición y vigencia se asume como un fenómeno, en parte coyuntural, en parte originado en la existencia de grupos vulnerables. Para su ejecución se focaliza o se concentra la intervención y el gasto en grupos de población y en zonas geográficas delimitadas y se trata de reducir la pobreza con programas específicos. Dada la gravedad de la extrema pobreza, la atención estatal va – o debería ir- a parte de los pobres permanentes o estructurales en áreas rurales. La población recientemente empobrecida, sea por la crisis económica y la estabilización implementada o por el propio ajuste estructural, i.e. los nuevos pobres, no es objeto de reconocimiento o de protección en la medida que el Estado en gran medida se desentiende – por falta de asignación de recursos- de la política social convencional, aquella que se sostiene mediante el gasto público social corriente”. (VERDERA, 2007, p. 257)

4.- Transferencias condicionadas: Son subvenciones estatales otorgadas a la población beneficiaria de un programa o proyecto, a

manera de incentivo para que las personas modifiquen sus comportamientos y participen y apoyen determinada política social, sujeto al cumplimiento de determinadas exigencias en términos de actividades complementarias a los fines de cada programa o proyecto específico.

“Estos programas tienen un doble impacto. A corto plazo, la transferencia en efectivo ayuda a aliviar la situación de pobreza de los hogares (vista como una situación de insuficiencia de ingresos). A mediano y largo plazo, el impacto de las condicionalidades sobre los niños y niñas, especialmente en educación y salud, favorece el desarrollo de sus capacidades, que a su vez inciden sobre la expansión de sus oportunidades productivas futuras, y por esta vía, en la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza.” (SAUMA, 2007, P. 11)

5.- Equidad: Asignación asimétrica de ayuda social para compensar la desventaja de determinados grupos sociales que no han tenido una igualdad de oportunidades; no es sinónimo de igualdad, es lo opuesto: es asignar de manera discriminada y selectiva para igualar los incentivos entre grupos con diferentes oportunidades en el mercado.

“La ampliación de los objetivos de los PTC encuentra sus fundamentos en el cuestionamiento de la oposición entre eficiencia y equidad. Habitualmente, las transferencias de ingresos han sido concebidas como mecanismos de equidad y han sido criticadas por su foco en los sistemas de la pobreza, por sus elevados costos y por la creación de dependencia. Sin embargo, las transferencias pueden generar ganancias de eficiencias; en rigor, la protección de niveles básicos de consumo, la promoción de los activos y del capital humano de los pobres puede mitigar en el largo plazo el costo de las iniquidades no resueltas y de los riesgos no cubiertos (Ravallion, 2003). Así, los programas de transferencias condicionadas integran la asistencia en el corto plazo con la superación de la pobreza en el largo plazo. Dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar los choques pueden llevar al des-ahorro en capital humano y perpetuar la pobreza, una acción que atienda simultáneamente las consecuencias y causas de la pobreza puede

interrumpir su reproducción a través de las generaciones.” (VILLATORO, 2007:4-5)

6.- Condicionalidad: Es el conjunto de reglas de participación y aporte de los beneficiarios de los programas sociales, con la finalidad de complementar las actividades de dichos programas y lograr los objetivos y metas propuestos.

“En América Latina se han ejecutado desde hace muchos años programas de transferencias monetarias o en efectivo que no tienen condicionalidad, como los programas de pensiones no contributivas, apoyos familiares, etc.; así como programas con condicionalidad específica, como los de becas escolares. Sin embargo, en los últimos años se ha popularizado programas con una condicionalidad más amplia, con énfasis en el capital humano (educación, salud y nutrición)..” (SAUMA, 2007, P. 11)

7.- Costo de oportunidad: Son los beneficios a los que se renuncian o dejan de percibir para acceder a una actividad que promete mayores beneficios alternativos. Por ejemplo, dejar de utilizar a los niños en el cuidado del ganado para que dediquen más tiempo a su educación.

“Minuciosos estudios de los patrones que sigue el gasto de los pobres sugieren que un dólar gastado en programas de subsidio de alimentos solo “vale” alrededor de 0.90 dólares para los receptores. Un dólar en subsidio a servicios médicos podrá valer apenas 0.70 dólares y la ayuda para vivienda podría valer menos de 0.60 dólares. Por tanto, el gasto para este tipo de programas de pagos en especie podría no ser, específicamente, un camino tan efectivo para elevar la utilidad de los pobres” (p. 105)

8.- Efecto ingreso de la demanda: La mayor disponibilidad de ingresos causa una modificación en la “canasta de consumo”, modificándose no sólo la cantidad de bienes y servicios adquiribles sino más importante: la calidad de los bienes y servicios conformantes de dicha canasta, pues a medida que se incrementa el ingreso se reduce la proporción de alimentos en el presupuesto familiar, elevándose el consumo de los bienes denominados superiores tales como diversiones, ropa, bienes y servicios culturales, etc. Asimismo, la elevación del nivel de ingresos provoca una

tendencia a trabajar menos horas incrementando las horas de ocio y de descanso.

9.- Efecto precio de la demanda: Cuando los precios al consumidor final se reducen, por menores costos o por subsidios entonces se elevará la cantidad demandada sustituyéndose en la canasta de consumo los bienes de mayor precio por los de menor precio y viceversa. Por ejemplo: retirar un niño del trabajo infantil a cambio de la transferencia de dinero reduce el beneficio que la familia deja de percibir por lo que podrá dedicar más horas a la educación de los menores en edad escolar que ofrecen en perspectiva un mayor beneficio.

10.- Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Se refieren a los servicios sociales básicos para sustentar un adecuado nivel de vida, tales como: servicios de luz, agua, vivienda, comunicaciones. La mayor disposición de dichos servicios hace a las personas más productivas y eficientes pues significan un ahorro de tiempo y esfuerzo en conseguir los beneficios de dichos servicios.

“Otro de los métodos utilizados para medir la incidencia de la pobreza, es el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública) que se requieren para evaluar el bienestar individual y familiar. A diferencia del método de la línea de pobreza, los indicadores de las NBI se refieren a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método, es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica. Por lo tanto, ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza. Con este método, se considera población en pobreza a la que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, y como pobres extremos a quienes presentan dos o más indicadores en tal situación.” (INEI, 2006a:55)

CAPITULO 2

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

2.1.-TRABAJOS ANTERIORES SOBRE EL TEMA DE INVESTIGACION

En el análisis e investigación de los programas de transferencias, como parte de las políticas sociales aplicados en América Latina y en el Perú, destacan los trabajos de Verdera¹⁵, Villatoro¹⁶Y Cohen¹⁷.

Verdera(2007) hace un extenso análisis de los programas de lucha contra la pobreza desarrollados en el Perú desde la década del 90 hasta el 2005, sin poder tratar acerca de los PTC, aplicado tardíamente en Perú (2005), pues éstos en realidad son iniciativas propias del nuevo milenio; sin embargo, el autor pone en evidencia, mediante la investigación que realiza, las limitaciones de la mayoría de estudios realizados en el Perú sobre la pobreza, al incidir de manera parcial y a nivel muy micro en el objeto de estudio, por lo que llegan a abstraer al pobre de su contexto, incidiendo en tal condición como una anomalía que se explicaría por las actitudes y decisiones equivocadas de los mismos pobres, contraponiendo el autor su propuesta de analizar la pobreza en el contexto del sistema y estructura económica, la cual estaría generando el fenómeno por factores y razones que deberían ser el objeto de estudio sobre la pobreza para poder disponer de un diagnóstico más certero.

Por su parte Villatoro(2005), desarrolla sus análisis desde la perspectiva de la CEPAL, indagando acerca de las características de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), tratando de sistematizar sus características en cuanto a los componentes fundamentales de tales programas, destacando sus similitudes y diferencias en cuanto a la logística de su funcionamiento, pero sin abordar

¹⁵VERDERA, Javier. La Pobreza en el Perú. Lima, IEP, 2007

¹⁶VILLATORO Pablo Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. Revista de la C E P A L N°8 6 • A G O S T O, 2 0 0 5.

¹⁷COHEN, Ernesto y Rolando Franco Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad En América Latina: Similitudes y Diferencias. Cap. 1 , 2006.

en si el diseño mismo de los mecanismos, en cuanto a los enfoques y criterios con que han sido concebidos.

Finalmente, un tercer estudio global, sobre los PTC está en el trabajo de Cohen et. Al. (2006), desde la perspectiva sociológica de FLACSO, destacando las características fundamentales de los PTC, así como analizando y evaluando los factores sociológicos que explicarían las diferentes propuestas en cuanto a los métodos aplicados para efectivizar los diferentes mecanismos de operación de dicho programas, sin incidir en los enfoques económicos específicos.

En cuanto a trabajos que específicamente traten de los mecanismos de los PTC y los enfoques económicos y sociales que sustentan las diferentes propuestas tenemos los trabajos de Huber, L et.al.¹⁸, Schady y Fiszbein¹⁹ y Correa (2009)²⁰

El trabajo de Huber analiza y evalúa, desde la perspectiva antropológica, las principales características de aplicación de dicho programa. Las principales conclusiones y recomendaciones del estudio son las siguientes:

Al comparar los resultados de aplicación del PTC Juntos sobre la vida cotidiana en dos distritos con diferente presencia temporal del mismo, no hallándose mayores diferencias (HUBER, 2009: 100); asimismo, se constatan mejores resultados en contextos con experiencias previas, sin poder diferenciar el aporte propio de Juntos. (Idem). Se demuestra desconocimiento de perfil, naturaleza, filosofía y objetivos del PTC por

¹⁸HUBER, L et.al., 2009“Programa Juntos – Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de Caso de seis distritos rurales del Perú” Lima: UNICEF/IEP/UNFPA, 2009.

¹⁹SCHADY, NORBERT Y FISZBEIN, Ariel Panorama General - Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la Pobreza Actual y Futura. Banco Mundial, Washington, D.C. Enero, 2009.

²⁰CORREA, Norma “Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público”. En Lima, CIES, Rev. Economía y Sociedad 71, abril 2009, pp. 74-80.

parte de los involucrados (Idem, p. 105). Al comparar los resultados cualitativos del estudio con los de la ENAHO 2007 se denota una clara convergencia.

“Sería conveniente que JUNTOS defina cuáles son sus metas y qué es lo que se puede esperar del Programa y qué no se puede esperar. El resultado debe ser, por tanto, un discurso del Programa suficientemente claro, conciso y exclusivo sobre el que posteriormente pueda montarse una campaña de información”. (Idem: p. 105).

“Trabajar la imagen del Programa para vincularla a su singularidad (alentar la generación de capital humano como estrategia de lucha contra la pobreza en el mediano plazo), intentando evitar que dicha singularidad se diluya dentro del concepto amplio de “lucha contra la pobreza”. Juntos es un Programa que apunta a luchar contra la pobreza, sí, pero que apunta a hacerlo de una manera específica: prevenir su transferencia inter-generacional. Esta es la idea que debe quedar clara en cada una de las intervenciones del Programa, a nivel macro y a nivel micro.” (Idem: p. 105)

El indicado estudio, más allá de sus propósitos y la búsqueda de respuestas al conjunto de críticas que se han venido haciendo al Programa, permite, a nuestro modo de analizar y evaluar los aportes, destacar valiosas enseñanzas tales como las siguientes:

- Se manifiesta en varios casos analizados la sustitución de productos de consumo de subsistencia por productos de mayor elaboración, incluso procesados y enlatados, lo que expresaría que el nivel de ingresos de algunas familias no es de extrema pobreza. Igualmente ocurre cuando se manifiesta la asignación de la transferencia a pequeñas inversiones.
- En los días de pago se muestra el surgimiento de un nuevo movimiento comercial, con venta tanto de productos foráneos como locales e incluso de elaboración doméstica, como formas embrionarias de microempresas,

dependiendo ello de la densidad de los beneficiarios respecto a la población total de cada localidad.

- Se afirma que “casi todos los beneficiarios entrevistados manifiestan que desde que están en el Programa JUNTOS, destinan una mayor parte de su producción a su propia familia. Según los testimonios recogidos JUNTOS habría generado un cambio importante en los beneficiarios, pues ellos están criando más animales menores para la venta y también para el autoconsumo” ((Huber, L et.al., 20009: 77), lo que muestra la existencia igualmente un “efecto precio” pues si al recibir la transferencia de S/. 100. 00 esto hace que las familias dejen de vender producción doméstica que antes comercializaban para “ganarse la vida”, ahora ellos compensan dichos ingresos extras con el valor de la transferencia, indicando que les es más “económico” auto-consumir dicha producción doméstica en lugar de venderla bajo precios relativos desventajosos²¹ y en su lugar optan por “sacrificar” sus S/. 100. 00 en comprar en el “mercado”; además se demuestra una clara racionalidad económica que demostraría la aseveración de Theodore Schulz: “que los campesinos son pobres pero son eficientes” y demuestra una mayor inserción de las familias en las transacciones de mercado.

Las familias sin PTC sacrifican su producción doméstica ,p.e. mediante el canje en las ferias, lo que ahora con el PTC no se obligan a hacer demostrando lo siguiente: que es mejor comprar con los 100 soles en el mercado los productos que antes del PTC solo podían obtener, dada su condición de extrema pobreza, al costo de sacrificar su producción doméstica mediante canjes que en realidad podrían representar un intercambio desigual, pues los términos de intercambio (en el canje) les

²¹ Precios relativos desventajosos o términos de intercambio desfavorables, al comparar el precio de sus-productos con el de los productos que demandan en el mercado (aceite, harina, fideos, etc.). El intercambio desigual expresaría la diferencia entre la menor productividad de la producción local respecto a la “importada” (fideos, leche evaporada, etc), intercambiándose como equivalentes en precios productos con diferente contenido de horas de trabajo.

hacen perder mucho valor de su producción, por lo que cuando reciben los 100 soles prefieren sacrificar este dinero y ahorrar el valor de su esfuerzo doméstico.

- Lo anterior sin embargo debe llevarnos a pensar en la existencia de una sustitución en el consumo causada por el “efecto precio”, por lo que el mayor consumo de bienes compite con los gastos en educación y salud, así como en la alimentación de los hijos menores aunque representa sin duda una mejor calidad de la alimentación, que se reflejaría en una mejor nutrición de los niños.

El trabajo de Schady y Fiszbein – Transferencias Monetarias Condicionadas – Reduciendo la pobreza actual y futura. Washington: Banco Mundial, 2009.

Este trabajo es de un valor particular, pues es la voz cuasi oficial del Banco Mundial, reconociendo posiciones y posturas que por lo general no se brindan explícitamente.

Se afirma que “Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayoría de los países, los mercados no pueden hacerlo todo. La política pública cumple una función central sentando las bases institucionales dentro de las cuales funcionan los mercados, ofreciendo bienes públicos y corrigiendo las fallas del mercado. Además de sentar las bases para el crecimiento económico, las políticas públicas pueden complementar los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza, y uno de los instrumentos que pueden utilizar los gobiernos con ese fin es la redistribución directa de recursos a los hogares pobres.” (SCHADY et. Al, 2009: 8)

Reconociendo que los PTC pretenden dos objetivos disímiles, uno de redistribución de los ingresos a favor del mayor consumo de los sectores pobres en el corto plazo, y uno segundo de inversión para la formación de

capital humano en el mediano plazo, el autor resume los impactos que pueden mostrarse luego de casi una década de aplicación de dichos programas: en el caso del incremento del consumo se afirma “que los mayores efectos sobre el consumo se dan cuando el monto transferido es elevado (...). Además, como las transferencias están bien focalizadas en los pobres, los efectos sobre el consumo han generado impactos sobre la pobreza ...” (SCHADY et. Al, 2009: 15). Mientras que referente a la formación de capital humano se afirma que “Si bien hay pruebas claras de que las PTC (TMC en inglés) han incrementado el uso de los servicios de educación y salud, la evidencia en cuanto al efecto de las PTC sobre los resultados “finales” en educación y salud es más variada”. (SCHADY et. Al, 2009: 21).{TMC: Transferencias Monetarias Condicionadas}

Y añade: “En general, cuando los hogares son considerados elegibles en lo que se refiere al criterio de pobreza, los programas de TMC realizan transferencias mientras esos hogares tengan niños en la edad “correcta” y los envíen a la escuela o los lleven a un centro de salud. En algunos casos, puede ser conveniente adoptar un objetivo demográfico más estrecho para dirigir las transferencias a subgrupos poblacionales que presentan las mayores brechas en materia de capital humano.” (SCHADY, 2009: 21)

Luego tratando acerca de las opciones de política y del diseño de los PTC se señala: “Los programas de TMC deben diseñarse para llegar a los *hogares pobres* (para los que existe una mayor justificación para redistribuir) *que sub-invierten en el capital humano de sus niños*” (SCHADY et. Al, 2009: 22).

Esto podría mostrarla necesidad de apuntar la focalización hacia hogares cuyos niños están en la transición entre la escuela primaria y la secundaria en algunos países y, en otros, a hogares pobres con niños pequeños en regiones que tienen tasas elevadas de malnutrición” (SCHADY et. al, 2009: 22)

Asimismo, se añade que: “Según el enfoque que se adopte para definir al conjunto de beneficiarios de los programas de TMC puede resultar un conflicto entre los objetivos de redistribución y de capital humano. En un contexto en el que una gran proporción de la población pobre experimenta brechas importantes y similares en el capital humano, es probable que dichos conflictos sean pequeños. Pero cuando las brechas de capital humano se concentran en gran medida en una proporción pequeña de los pobres, si la TMC se diseña para maximizar el efecto sobre la acumulación de capital humano, puede limitarse su capacidad de funcionar como mecanismo de redistribución” (SCHADY et. al, 2009: 23)

Respecto a los montos de las transferencias se afirma: “ ..las transferencias de mayor monto suelen generar mayores mejoras en la pobreza de consumo o de ingreso, resultado que parece razonable. En cuanto a los resultados de educación y salud, las preguntas críticas son: 1) ¿cuán elásticos son los resultados en relación con el ingreso? y 2) las transferencias de mayor monto, ¿dan como resultado mayores cambios de comportamiento en los hogares receptores?”. (SCHADY et. al, 2009: 24)

Y añade que: “Sin embargo, a nivel más general, el monto apropiado de la transferencia en un programa de TMC suele depender del peso relativo que se de a los objetivos del programa en materia de redistribución y de capital humano, y es probable que varíe según los resultados y los contextos.” (Idem)

Como se señala en el acápite anterior, la propuesta de los PTC condiciona su diseño a dos objetivos fundamentales: la redistribución del ingreso para elevar el nivel de consumo de los sectores extremadamente pobres y, al mismo tiempo, la inversión en capital humano para revertir las situaciones de subinversión en dicho aspecto.

Respecto a las reglas de entrada y salida de los PTC, se afirma que “Hasta ahora, las TMC han utilizado un método indirecto para comprobar el estado socioeconómico, en lugar de un umbral de ingreso, para asignar los beneficios, por lo que la correspondencia entre las circunstancias por las cuales un hogar es elegible para ser incluido en el programa y la oferta de trabajo es más débil que en muchos programas de asistencia social en países desarrollados. No obstante, cuanto mejor sea el método indirecto para distinguir entre hogares “pobres” y “no pobres”, más alta será la correlación de este método con el ingreso y el consumo, y más probable será que desincentive la participación adulta en el mercado laboral.” (Idem)

Finalmente, con relación a las políticas de protección social se afirma lo siguiente respecto al ámbito de competencia de los PTC:

“Los programas de TMC son apenas una opción del arsenal de programas de protección social que pueden utilizarse para redistribuir en ingreso a los hogares pobres. Los programas de TMC no pueden ser el instrumento adecuado para todos los hogares pobres; por ejemplo, no pueden atender las necesidades de los ancianos pobres, los hogares sin niños ni los hogares cuyos niños están fuera del rango de cobertura de edad de la TMC. La redistribución a esos grupos se maneja mejor por otros medios. En el caso de los ancianos pobres, es probable que los desincentivos de las transferencias de efectivo relacionados con la oferta de trabajo sean bajos, y puede ser cuestionable la justificación de invertir en capital humano. Por ello, las pensiones sociales (o no contributivas) suelen ser el instrumento preferido en países desarrollados y en desarrollo para ofrecer asistencia a los ancianos pobres.” (SCHADY et. al, 2009: 26).

Igualmente respecto a las situaciones de riesgo social, por ejemplo cuando se producen los denominados “shocks exógenos”, por razones naturales (desastres, ..) o por políticas de ajuste macroeconómico (1980, 1990, ..), se afirma que:

“Las TMC pueden amortiguar el efecto negativo de diversos tipos de crisis sobre los pobres. Pero, por su enfoque en la inversión a largo plazo en capital humano y su dependencia de la selección de beneficiarios por medios administrativos, los programas de TMC no suelen constituir la mejor manera de lidiar con la pobreza transitoria. Para manejar el riesgo, parecen más adecuados que las TMC los programas de transferencia que no involucran compromisos a largo plazo (como los que están implícitos en las condiciones de las TMC), los programas en que los beneficiarios se autoseleccionan (y, por tanto, que no conllevan complejas decisiones administrativas para la entrada o salida del programa) y aquéllos que hacen participar a los beneficiarios en actividades que pueden ayudar a combatir la raíz de la reducción del ingreso (por ejemplo, actividades relacionadas con el empleo).” (SCHADY et. al, 2009: 27).

Esto concuerda con lo investigado por Chacaltana (2006) al concluir que el crecimiento económico impacta sobre todo en la pobreza transitoria, explicando asimismo la variabilidad de ingresos de quienes se hayan “alrededor” de la línea de pobreza, entrando y saliendo de la condición de extrema pobreza según la coyuntura económica en un momento determinado.

El trabajo de Norma Correa del CIES- “Programas de Transferencias Condicionadas: Aportes para el debate público”.

La autora reconoce que “Los programas de Transferencias de dinero Condicionadas (PTC) ha despertado un creciente interés en los ámbitos tecnocráticos, académicos y políticos vinculados a la política social a nivel mundial debido a su potencial para mitigar la transmisión inter-generacional de la pobreza” (CORREA, 2009:74). Dicho potencial hace alusión a los instrumentos y mecanismos a los que recurren los PTC, que son motivo de la presente tesis.

Se reconoce que los PTC inducen cambios de comportamiento verificables en los hogares beneficiarios, en términos de acceso a los servicios de educación y salud, mediante diversos incentivos que comprometen la responsabilidad de las familias las cuales ejercen una mayor demanda de dichos servicios, modificando sus decisiones de consumo y de ahorro, en vez de esperar las intervenciones de tipo asistencialista y paternalista tradicionales. (CORREA, 2009: 74).

Los PTC han adquirido un importante posicionamiento en el “menú” disponible de alternativas de intervención a nivel nacional en varios países, como la cobertura absoluta del Programa Oportunidades es de 5 millones de familias en 32 estados de México, siendo en 1997 de nomás de 300,000 familias. Asimismo, el PTC Bolsa Familia brasileño llega en la actualidad a 11 millones de familias beneficiarias, equivalente a 46 millones de personas a nivel nacional (CORREA, 2009: 74).

Los PTC, como parte de los programas sociales, basan su racionalidad y estrategia en la superación de experiencias anteriores, como fueron los años ochenta, mediante la institucionalización del nuevo paradigma de la selectividad de los programas sociales, a través de las redes de protección social. Nuevo paradigma que surge como alternativa al debate sobre la eficacia de los sistemas universalistas que devenían del concepto del Estado del Bienestar, principalmente en Estados Unidos e Inglaterra durante los Gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, en el contexto de crisis económica de los años 80 y la consecuente restricción en los presupuestos destinados a la inversión social. (CORREA, 2009: 76).

La autora considera a los PTC como parte de las redes de protección social (RPS), definidas como esquemas de transferencia de diverso tipo, condicionadas o no condicionadas, en especie o en dinero, compartiendo como características comunes las siguientes: son esquemas no contributivos, redistributivos de recursos públicos orientados por la

demanda, dirigidos a los pobres, permitiéndoles sobrellevar los impactos ocasionados por shocks externos y los diversos riesgos y peligros naturales, diseñadas para evitar el empeoramiento en la condición de pobreza de las personas, siendo su orientación prioritaria el “alivio” y no la “superación” de la pobreza.” (CORREA, 2009: 76).

Y afirma finalmente lo siguiente: “Posiblemente uno de los legados más influyentes del marco conceptual de las RPS en los Programas de Transferencias Condicionadas es el principio de la focalización. Aunque la focalización es un mecanismo que contribuye a que la inversión social llegue a quienes más la necesitan, no es la única solución para los problemas de eficiencia, de equidad y de eficacia que suelen enfrentar los programas sociales dentro y fuera de nuestro país.” (CORREA, 2009: 76).

En Anexo presentamos la Matriz de Aportes Bibliográficos utilizados.

2.2 LAS POLÍTICAS SOCIALES, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Podemos afirmar que la Política Social es el conjunto de propósitos, fines, medios, objetivos y metas que se fija el Estado en favor de la población que representa, que los Estados adoptan para responder a las demandas y necesidades básicas de la sociedad, en representación de la colectividad, velando así por el bienestar común, lo que se traduce en una voluntad y decisión políticas, refrendada en leyes y decretos, fijando mínimos de atención, compromiso de recursos para la ejecución de planes y programas, y estipulando las metas y plazos para alcanzar objetivos sociales. (Medina:2005a, Diapositivas 7, 8 y 10).

Los programas sociales, como parte de las políticas sociales, tienen como objetivo central atender de forma oportuna y eficiente las demandas sociales de quienes no tienen cubiertas sus necesidades fundamentales, y disponen para tal fin de un conjunto de acciones que se sustentan en la redistribución progresiva del ingreso, transfiriendo recursos de los

sectores ricos hacia los sectores pobres de la sociedad. Dichas acciones están sujetas a la interacción de las diversas fuerzas políticas y de los mecanismos de presión de parte de los involucrados. (Medina, 2005a: Diapositiva 9)

La política social redistributiva tiene como objetivo ayudar a las familias extremadamente pobres mediante transferencias en especie o dinero para que accedan a la canasta mínima de consumo alimenticio tanto si se trata de extremadamente pobres temporales o crónicos. Esta política es de muy corto plazo y es de carácter eminentemente asistencialista pues solo pretende evitar desenlaces fatales, en especial en niños y en personas de la tercera edad.

Para darle mayor sostenibilidad a la política redistributiva esta debe ser complementada con otras políticas como son las empleo, educación, salud, vivienda y transportes y comunicaciones, diferenciando las condiciones de pobreza temporal o crónica pues en el primer caso las familias disponen de activos y de capital humano para salir de la extrema pobreza y deben recibir un apoyo temporal, a manera de capital de trabajo, que les permita reposicionarse en el mercado para superar la línea de pobreza. En el segundo caso la pobreza crónica requiere de una política de gasto social que permita a las familias extremadamente pobres disponer de los servicios básicos y de subsidios o transferencias para cubrir sus gastos en alimentación, educación y salud.

Las propuestas relativas a la “lucha contra la pobreza”, en los años 90, fueron elaboradas como planes de contingencia, de carácter coyuntural, como bien lo reseña Verdera:

“Las políticas y programas diseñados e implementados buscaron compensar o aliviar a la población por los efectos de las reformas liberales, sin proponerse la erradicación de la pobreza ni una política

salarial de recuperación de la pérdida de poder adquisitivo, ni una promoción del empleo de calidad ...”(VERDERA, 2007:15)

Según el reciente “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010” (PNUD, 2010) América Latina es la región más desigual del mundo, situación que es el mayor obstáculo para el desarrollo social, la cual trata de ser explicada por un conjunto de factores dentro de los que se pueden destacar “las condiciones iniciales de cada hogar (características socioeconómicas de la unidad doméstica en que nace un individuo), el esfuerzo individual, los contextos social e institucional, factores históricos y la acción pública. Sin embargo, también intervienen otros elementos igualmente importantes, como los aspectos aleatorios, es decir, aquellos eventos que están fuera del control de las personas (desastres naturales o acontecimientos positivos inesperados)” (PNUD, 2010:16).

Añade el PNUD que la desigualdad en América Latina se caracteriza por ser elevada, persistente y por reproducirse en un ambiente de escasa movilidad socioeconómica, de manera que los altos niveles de desigualdad han sido inmunes frente a las estrategias de desarrollo aplicadas en la región desde los años 50, abarcando las reformas de mercado de los años 80 y 90. (PNUD, 2010:20).

La relación entre el crecimiento económico de un país, medido por el incremento anual de su Producto Bruto Interno(PBI), y la reducción de los niveles de pobreza de su población, no guardan como se podría esperar o desear, una relación compensadora y proporcional, que permita establecer una relación directa entre el crecimiento y la reducción de la pobreza de forma tal que a mayor crecimiento corresponda una reducción del nivel de pobreza, pues la relación está intermediada por el patrón de distribución de ingresos en un país, de forma tal que si este es regresivo, asignando cada vez una mayor parte del mayor PBI a los estratos de mayores ingresos, entonces no se abate la pobreza, y antes bien puede

umentar. Como lo plantea el análisis de la CEPAL (NAVARRO, 2005:12) la reducción de la pobreza depende de dos factores: el incremento del ingreso per cápita y la redistribución del ingreso. En todo caso si se da el primer factor y no el segundo, se tendría que esperar un mediano plazo (15-20 años) para reducir la pobreza a la mitad, situación que se alcanzaría con un menor esfuerzo si se diera una redistribución de ingresos, mediante políticas de compromiso político entre los que más ganan y los que menos ganan.

Lo anterior lo documenta muy bien para el caso peruano Verdera (2007:114) citando al CIES muestra que en 1,991 el 57% de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre, y que diez (10) años después, con cifras del INEI, dichos porcentajes se habían reducido a sólo 55% y 24% respectivamente, a pesar de que el PBI per cápita creció de forma acumulada en 21% de 1,990 al 2,001. Dichos indicadores confirman que el crecimiento económico por sí mismo no conduce a la reducción de la pobreza, en particular de la denominada pobreza crónica o estructural.

2.3 CRECIMIENTO ECONOMICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Es a partir de la Revolución Industrial del capitalismo (1850-1890), que se impulsan los cambios fundamentales en la organización de las actividades económicas y por ende de la mano de obra asalariada, que los Estados encargan y confían a instituciones y personas particulares para afrontar algunas importantes obligaciones de interés público, derivadas de la crisis social que devino luego de dichas transformaciones, las que luego a inicios del S. XX fueron asumidas por los mismos Estados, haciéndose cargo de las acciones y demandas sociales, las que finalmente en la primera post guerra mundial dan nacimiento a la seguridad social, como política social a cargo de los Estados. (MEDINA, 2005a: Diapositiva 3). La segunda post guerra del S. XX conllevaría la promoción, conformación y consolidación de los Estados del Bienestar, bajo el liderazgo de Alemania y de Francia, proceso reseñado por Uribe (URIBE, 2008:58-61).

El surgimiento y consolidación del capitalismo industrial hizo evidentes las dramáticas disparidades entre los países, y por ende de sus poblaciones, lo que llevó a diversos autores a tratar de ofrecer caminos ciertos por los que podrían y deberían transitar todos los países para acumular importantes volúmenes de riqueza material que hiciera posible la elevación del nivel de vida de sus poblaciones. Las propuestas teóricas y los análisis empíricos, así como la propuesta de diversos modelos explicativos y prospectivos, han demostrado la relevante y al mismo tiempo controversial discusión, como afirma URIBE (URIBE, 2008: 220)²² al referirse a las concepciones del desarrollo y su diferencia del paradigma que identifica crecimiento con desarrollo económico.

Asimismo Simón Kuznets, Premio Nobel de Economía (1971), “enfaticó la relevancia de la desigualdad social en el desarrollo económico. Conduciendo su planteamiento hasta el límite, el autor planteaba que un agravamiento en la concentración del ingreso no debería preocupar, pues se trataba de una fase del crecimiento económico. Pero Kuznets proponía que la desigualdad no era sino una etapa coyuntural; los mismos actores económicos se encargarían de migrar desde los sectores de menor productividad hacia los de mayor productividad, de manera que, en el mediano plazo y con la apertura de nuevos frentes de trabajo, se crearían nuevos empleos y se llegaría eventualmente a la convergencia social”. (URIBE, 2008:58)

Otros aportes importantes a la discusión sobre las disparidades sociales han provenido de autores, que han logrado tener mucha influencia en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), dentro de los cuales destacan, Theodore Schultz, Gary Becker y Amartya Sen, ganadores de los Premio Nobel de Economía en 1971, 1979 y 1992 respectivamente, todos ellos relevando

²²URIBE, Consuelo. Un Modelo para Armar. Teorías y conceptos de desarrollo. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.

la importancia del capital humano y su diferente dotación, como factor explicativo de las desigualdades, pero al mismo tiempo como factor clave para las propuestas alternativas en términos de modelos de desarrollo, los cuales han dado pie a diversas alternativas de política social de los mencionados organismos. Así, Schultz“ sostuvo que los individuos que están en posesión de capacidades y habilidades adquiridas a través de la educación y la capacitación logran cierto control sobre el proceso productivo, como si fueran los dueños de los medios de producción. Schultz fue uno de los primeros en señalar que las diferencias de ingresos entre individuos reflejan su diferente acceso a la educación y a la salud. Asimismo, visualizó a las entidades educativas como parte integrante de la infraestructura que opera a favor del desarrollo económico de un país” (URIBE, 2008:79)

Como lo señala Uribe (2008:80) las teorías sobre el capital humano fueron asumidas e incorporadas en las propuestas del Banco Mundial, enfatizando, por ejemplo, la importancia de las inversiones en educación desde la primaria hasta la de nivel superior. Asimismo, dichas teorías han permitido mostrar la complementariedad del capital físico y del capital humano, de forma tal que un stock de capital humano eleva el valor del alquiler de la maquinaria y un stock de capital físico optimiza la eficiencia de la inversión educativa, lo que no se daría con la pura inversión en activos físicos, que aportaría menos al crecimiento económico si no se acompaña con la inversión educativa. En dicho contexto, las experiencias de México, Brasil y Perú son aleccionadoras pues en todas ellas se han dado, durante la década de los 90, programas públicos de apoyo incondicional de Lucha contra la Pobreza, a la par que se impulsaba el modelo neoliberal promovido desde la década de los 80 por los gobiernos de Ronald Reagan (1982-1986) en los EE.UU. y de Margaret Thatcher (1979-1990) en Inglaterra, en contraposición a programas denominados populistas, caracterizados como alternativas socializantes, opuestas al libre mercado, que daban prioridad a la planificación estatal y al

intervencionismo público, como mecanismo fundamental de asignación de recursos.

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero (PTC), como lo han analizado autores como COHEN ²³ representan programas innovadores al pretender cambiar radicalmente los mecanismos con los cuales modificar las condiciones de vida de las familias en condición de extrema pobreza, transfiriendo poder de compra de manera directa para que las familias ejerzan la libertad de elección en el mercado y valoricen sus recursos propios de manera diferente a como lo habían venido realizando en las décadas del 80 (la década perdida para muchos) y de los 90 (del reajuste neoliberal y de reestructuración macroeconómica).

Los Programas de Transferencias Condicionadas de dinero (PTC), no son nuevos en América Latina (Ver siguiente Cuadro), pues devienen de anteriores programas de transferencias no condicionadas. La novedad de los actuales PTC es la condicionalidad, que busca relacionar los efectos de corto plazo con los efectos de mediano y largo plazo, para lo cual la condicionalidad garantizaría el tránsito de los objetivos de corto a mediano y largo plazo. En el corto plazo se enfrenta la escasez de ingresos de las familias y en el mediano plazo se garantiza la formación de capacidades en los niños, para que accedan a mejores y mayores oportunidades en el futuro y pueda romperse el círculo vicioso de la pobreza inter-generacional.. (SAUMA, 2007: 11).

Dichos mecanismos de intervención social combinan de diversa manera enfoques diferentes, tales como el denominado enfoque de incentivos y el enfoque denominado de empoderamiento social, los cuales a pesar de provenir de diversas fuentes de pensamiento, sin embargo se manifiestan

²³COHEN, Ernesto y R. Franco. Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana. Santiago de Chile: CLACSO, 2006.

como compatibles como sustento de los llamados programas de transferencias condicionadas, que impulsan desde inicios del presente milenio diversos organismos bajo el liderazgo del Banco Mundial.

El Programa PROGRESA en México, predecesor del actual programa Oportunidades y el programa Bolsa Escolar, convertido luego en el programa Bolsa Familia en Brasil, son expresiones de lo dicho en párrafos anteriores pues son el resultado de alternativas generadas a partir del fracaso de experiencias

CUADRO 1 ■ América Latina: Programas de Transferencias Condicionadas

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

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

Fuente: BCRP. Rev. MONEDA, AÑO 2011 N° 147

anteriores, en las décadas de los 80 y los 90, y del intento en el nuevo milenio de enfrentar las condiciones de extrema pobreza con programas de transferencias condicionadas de dinero, que pongan en marcha diversos mecanismos que permitan quebrar el círculo vicioso de la pobreza, atacando las causas de las situaciones de extrema pobreza mediante políticas de mercado que modifiquen el comportamiento de las

familias en dichas condiciones, para que se integren a la economía de mercado y dejen de depender permanente y crónicamente de las ayudas sociales, que solo generan conformismo y pasividad social.

En el PTC Oportunidades (México), resaltan los dos enfoques integrados al mismo: el denominado “enfoque de incentivos” y el “enfoque de empoderamiento social”, pues como lo ha sostenido Consuelo Uribe²⁴, los organismos como el Banco Mundial y el mismo FMI han incorporado visiones no economicistas a sus propuestas, tal vez orientados por los trabajos de Amartya Sen y su defensa de las libertades. En el aspecto de los incentivos Oportunidades “premia” el logro del ascenso en la calificación de los menores en edad escolar y su promoción a niveles de educación técnica y profesional, en pos de modificar el comportamiento social que hace a los niños de las zonas rurales y urbano-marginales conformantes de la fuerza de trabajo necesaria para la generación de los ingresos familiares. Por su parte, en lo relativo al aspecto de empoderamiento el PTC Oportunidades destaca el papel de la mujer como responsable de la economía familiar y al mismo tiempo como la encargada de tomar decisiones respecto a la optimización en el uso de los escasos recursos de la familia, incluido el uso del tiempo. (Oportunidades-R.O., 2003:10)

En el caso del PTC Bolsa Familia (Brasil) igualmente se dan los dos enfoques, el de incentivos y el de empoderamiento, dando mayor énfasis a la familia como núcleo fundamental del proceso inter-generacional que permite transferir los beneficios del programa de una generación a otra, modificando la perspectiva tradicional de optimizar fundamentalmente el presente, por lo que las transferencias se realizan según la edad de los

²⁴URIBE, Consuelo. Un Modelo para Armar. Teorías y conceptos de desarrollo. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.

menores en edad escolar, considerando tanto a los menores miembros de familias en extrema pobreza y aquellos que pertenecen a familias en situación de pobreza, penalizando al mismo tiempo el trabajo infantil mientras se goza del beneficio del PTC, aspecto que no está en el PTC Oportunidades.

2.4 VARIABLES DE INTERVENCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE DINERO

a) El concepto de pobreza

Para lograr diseñar un programa de lucha contra la pobreza es relevante tener el diagnóstico preciso del conjunto de factores fundamentales que determinan las situaciones de pobreza, para luego identificar las variables de intervención que permitan revertir de forma gradual pero de manera estratégica dicho fenómeno hasta lograr que todos los miembros de la sociedad participen en la creación de riqueza y en su distribución equitativa. Al respecto Esther Duflo y Abhijit Banerjee (MIT) diferencian la economía de la pobreza de lo que denominan una “economía pobre”, por la simpleza como se ha pretendido hasta ahora interpretar y transformar el fenómeno de la pobreza y afirman lo siguiente:

“La economía de la pobreza se confunde demasiado a menudo con una economía pobre; dado que los pobres poseen tan poco, se asume que no hay nada de interés en su vida económica. Desafortunadamente, esta equivocación debilita la lucha contra la pobreza global: los problemas sencillos provocan soluciones sencillas. El cambio de la política contra la pobreza está repleto de los desechos de milagros instantáneos que acabaron siendo poco milagrosos. Para avanzar debemos dejar atrás el hábito de reducir a los pobres a personajes de tira cómica y dedicar un tiempo a entender de verdad sus vidas, en toda su complejidad y riqueza. Esto es exactamente lo que hemos intentado hacer durante los últimos quince años.” (Duflo y Banerjee: 2011:12)

Y añaden la necesidad de sincerar la simpleza de dichos enfoques que no permiten capturar la especificidad de las situaciones de pobreza en un

contexto donde las personas en extrema pobreza “optimizan” sus escasos recursos de una manera excepcional, afirmando que:

“ Lo que llama la atención es que las personas que viven así son como nosotros en casi todo. Tenemos los mismos deseos y debilidades: los pobres no son menos racionales que nadie – más bien ocurre al revés-, precisamente por tener tan poco, con frecuencia encontramos que son mucho más cuidadosos en sus decisiones: tienen que actuar como sofisticados economistas simplemente para sobrevivir. Pero sus vidas y las nuestras se parecen como un huevo a una castaña, y eso tiene mucho que ver con aspectos de nuestras rutinas que damos por hechos y sobre lo que casi nunca pensamos” (BANERJEE y Duflo, 2011:13-14)

La Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza se define de la manera siguiente:

“Síndrome situacional en el que se asocian el infra-consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable al aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social”. (MEDINA, 2005b: 15)

“Denota la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, y por esta razón se ven expuestos a déficits en su desarrollo físico y psicológico, y a insuficiencias en el aprendizaje de habilidades socio-culturales, que pueden incidir en una reducción progresiva de sus capacidades de obtención de recursos, activándose con ello los mecanismos reproductores de la pobreza”. (MEDINA, 2005b: 13)

La CEPAL utiliza una definición que incorpora aspectos no solo económicos, sino también sociales y culturales, expresando el carácter multidimensional de la pobreza²⁵ y en términos absolutos, enfatizando las condiciones reales y los aspectos tangibles e intangibles de la extrema

pobreza, que es el objeto de las políticas de lucha contra la pobreza y por tanto también de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que se proponen como una alternativa para acabar con la transmisión inter-generacional de la pobreza.

El INEI(2006:27) resume el concepto operativo de “pobreza” el cual permite desarrollar el trabajo de campo de una forma precisa y puntual; sin embargo, la definición de pobreza como pobreza monetaria absoluta y objetiva, si bien permite un trabajo más puntual y preciso, deja sin considerar aspectos importantes como son las expresiones no monetarias de la pobreza, que pueden ser aún más relevantes que su expresión únicamente monetaria. Además, dicha definición excluye las valoraciones subjetivas de la pobreza, de mucha importancia para el análisis cualitativo y no considera las diferencias relativas al interior de los grupos sociales considerados en situación de pobreza, lo cual es de mucha utilidad cuando se analizan aspectos distributivos en el contexto de los programas de lucha contra la pobreza.

La reducción de la pobreza constituye un proceso de lento desarrollo, pues p.e. en el caso peruano mientras el PBI per cápita ha crecido de 2001 a 2004 en 8.7%, la pobreza total apenas ha cedido, manifestándose una no correspondencia, en contraposición a como lo desearían ciertos analistas optimistas, quienes esperarían una relación directa, casi natural o espontánea, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, mostrando que el efecto sobre la pobreza depende de la asimétrica distribución del ingreso que impide un proceso de mayor equidad. (INEI, 2006:idem)

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - *Uso de Indicadores Socioeconómicos en la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. 2005.*

En resumen se puede afirmar, siguiendo el análisis de Verdera, que: .

“Las políticas y programas diseñados e implementados buscaron compensar o aliviar a la población por los efectos de las reformas liberales, sin proponerse la erradicación de la pobreza ni una política salarial de recuperación de la pérdida de poder adquisitivo, ni una promoción del empleo de calidad. De manera consistente con centrar la atención en las familias pobres, en especial, los pobres extremos, el enfoque implícito en los programas es el de promover la igualdad de oportunidades entre los pobres mismos. Los programas son denominados de superación de la pobreza (extrema) y se asume que con el mayor acceso a servicios de educación y salud, programas de alimentos y una mejor infraestructura las propias familias pobres superarán su situación.” (VERDERA, 2007:17)

b) La línea de pobreza y la focalización de las intervenciones.

El diagnóstico del problema es relevante no sólo porque nos permite identificar y elaborar la “línea de pobreza” sino porque nos sirve para identificar las causas y consecuencias del mismo; asimismo, porque nos hace posible el teorizar acerca de los medios y de los fines que serán parte de la propuesta de solución del mismo, como lo dice BAKER:

“La premisa de las evaluaciones basadas en la teoría es que los programas y proyectos se basan en teoría explícita o implícita acerca de cómo y por qué funcionará un programa. Entonces, la evaluación se basará en apreciar cada teoría y los supuestos acerca de un programa durante la fase de implementación, en lugar de hacerlo en un momento intermedio o cuando el proyecto ha finalizado..” (BAKER, 2000:12)

Para lograr indicadores adecuados de la pobreza y extrema pobreza disponemos de dos métodos fundamentales: el método de directo que permite identificar a las personas cuyo consumo real no satisface las convenciones sobre necesidades mínimas y el método indirecto, que utiliza el ingreso para identificar al conjunto de personas que no disponen

de la capacidad monetaria para satisfacer dichas necesidades. Entonces, como afirma Medina (2005a: DIAP. 36):

“El método de ingreso tiene la gran ventaja que permite la construcción de una escala numérica que define una distancia entre el ingreso del hogar y el valor de la línea de pobreza, definiendo lo que se conoce como labrecha de ingresos. Asimismo, a pesar de que el método directo permite determinar brechas, no es posible traducirlas en recursos necesarios para superar las condiciones de desnutrición de los hogares.”

Para establecer la denominada Línea de Pobreza debe determinarse el monto mínimo necesarios de recursos para acceder a un conjunto de satisfactores de una familia, de forma tal que si el ingreso per cápita de las familias está por debajo de dicho monto mínimo (Línea de Pobreza) entonces se trata de una familia en condiciones de pobreza o pobreza extrema. MEDINA (2005a: Diap. 35)

El método del ingreso permite la construcción de una escala numérica para determinar la distancia entre el ingreso del hogar y el valor de la Línea de Pobreza, lo que constituye la brecha de ingresos, siendo la unidad de análisis el hogar, estableciéndose una relación entre el ingreso de la unidad familiar y el tamaño de la familia. (*Idem, Diap. 37*)

Si la pobreza es multidimensional entonces son múltiples y variados los factores que determinan las capacidades y potencialidades de las familias para cubrir sus expectativas de bienestar, e incluyen, entre otros, los siguientes: ingresos corrientes, acceso a servicios públicos y a transferencias gubernamentales, patrimonio básico acumulado, transferencias privadas, educación, habilidades, destrezas y conocimientos, acceso a la recreación, esparcimiento y tiempo. (*Idem, Diap. 41*)

En América Latina los métodos que se aplican con mayor frecuencia son el método de líneas de pobreza (LP) y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La disponibilidad censal y el interés metodológico permitió el desarrollo del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que ha permitido la elaboración de los denominados Mapas de Pobreza, que sirven para identificar en cada país las zonas con mayores rezagos en materia de infraestructura básica y en acceso a servicios educativos, de salud y de saneamiento ambiental, características que conforman la llamada pobreza estructural. El método permite evaluar el nivel de satisfacción de los hogares en términos de vivienda digna, servicios domésticos, educación y la capacidad para generar ingresos. (Idem, Diap. 46)

Posteriormente y en base al método de las NBI se desarrolló el Método Integrado de la Pobreza, como aporte de autores como Beccaria y Minujin (1985) y Katman (1989), el cual permite identificar cuatro categorías de pobreza: pobreza crónica, nueva pobreza, pobreza inercial y pobreza integrada. Como afirma Chacaltana (2006:18-19): “La idea del método integrado es sin embargo la correcta. Al ser la pobreza un concepto multidimensional, es claro que no todos los pobres, lo son por la misma razón. Por tanto, no todos los pobres necesitan el mismo “tratamiento” de sus necesidades”.

El siguiente Cuadro permite relacionar las características del método de la Línea de Pobreza con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y clasificar las situaciones de pobreza extrema en tres (3) categorías: Pobreza crónica, pobreza reciente o coyuntural, pobreza inercial o estructural.

Como lo grafican Feres y Mancero (2001:27), en la siguiente tabla (Tabla 2.a), es posible combinar los métodos de la Línea de Pobreza (LP) con el

método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para establecer una tipología de la pobreza que especifica tres tipos de pobreza: la pobreza crónica, que se caracteriza por no disponer de ingresos que le permita acceder a la canasta mínima de sobrevivencia y cuyas condiciones de vida están por debajo de lo socialmente aceptable para lograr un nivel mínimo de bienestar (con NBI).

Tabla 2.1. Métodos combinados de medición de la pobreza

Recuadro 1

COMBINACIÓN DE RESULTADOS DEL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA Y DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

LP / NBI	HOGARES CON NBI	HOGARES SIN NBI
HOGARES POBRES	Pobreza Crónica (Total)	Pobreza Reciente (Pauperizados o Coyuntural)
HOGARES NO POBRES	Pobreza Inercial (Estructural)	Hogares en Condiciones de Integración Social

Fuente: Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero – “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 4. División de Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL, enero 2001, p. 27)

Se especifica la pobreza crónica o total, caracterizada por hogares cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Pobreza (LP) y al mismo tiempo son hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) como indicador de la carencia de medios para superar su condición de pobreza. Asimismo, se tiene la pobreza reciente, caracterizada por no disponer las familias de ingresos para acceder a la compra de la canasta mínima de sobrevivencia a pesar de tener cubiertas sus necesidades básicas (sin NBI), que tipifican a las familias que se han empobrecido coyunturalmente, pero que tienen un sustento para recuperarse. Y finalmente, se tipifica la denominada pobreza inercial o estructural, caracterizada por tener NBI pero disponer de ingresos por encima de la llamada “línea de pobreza” (LP).

Lo anterior es necesario para identificar diversas categorías o segmentos de hogares pobres pues como lo afirma Chacaltana (CHACALTANA, 2006:3) no todos los pobres lo son por las mismas razones ni condiciones y requieren por tanto diversas propuestas para superar su condición de pobreza.

La complejidad del fenómeno de la pobreza exige un análisis dinámico que permita diferenciar las diversas categorías de pobreza, tal como lo hace Chacaltana(CHACALTANA, 2006:20), mediante datos de panel aplicados para Perú, que permite identificar, por ejemplo, que si bien la tasa de pobreza se incrementó de 41.4% en 1998 a 42.6% en 1999, sin embargo la dinámica nos muestra que del 41.4% de pobres de 1998 un 31.5% lo siguió siendo en 1999, mientras que el 9.9% restante salió de la condición de pobreza, pero que a su vez un 11.1% que no era pobre cayó en pobreza, resultando una tasa de 42.6% en 1999, fenómenos que no son evidentes con análisis discretos, pues aparentemente solo el 1.2% habría salido de la pobreza en 1999, sin mostrar que 9.9% pudo salir de la pobreza y que 11.1% que no eran pobres cayeron en tal condición.

En la siguiente tabla (CHACALTANA, 2006:20), podemos observar que del año 2000 al 2001 la pobreza se eleva de 42.6% a 44.6% , sin embargo dicho resultado global se explica en mayor medida por la población que cae en situación de pobreza aumenta de 11.1% hasta 12.2%, mientras que la población que permanece en situación de pobreza pasa de 31.5% a 32.4%. Asimismo, se observa que la población que sale de la situación de pobreza pasa de 9.9% a 10.2%.

Tabla 2.2. Método dinámico de medición de la pobreza

Cuadro 4. Hogares Perú 1998-2001 Método Contable transiciones de Pobreza

Año	Total hogares	Tasa			
		pobreza panel	No cambia	Entra a Pobreza	Sale de Pobreza
1998	100	41,4			
1999	100	42,6	31,5	11,1	9,9
2000	100	44,6	32,4	12,2	10,2
2001	100	51,4	36,2	15,2	8,4

Elaboración propia sobre la base de INEI – ENAHO Panel 1998-2001 IV Trim.

Fuente: Chacaltana (2006:20)

Igualmente, en la siguiente tabla (CHACALTANA, 2006:22), es posible determinar qué porcentaje de la población ha sido pobre al menos una vez en un determinado período, como en el período 1998-2001 dicho porcentaje fue de 68%, y se redujo a 67% en el período 2001-2004, a diferencia de las cifras discretas que no indican que sólo 50% aproximadamente se hallaba en tal situación. Por tanto, en el caso de Perú la pobreza afecta a dos de cada tres peruanos en dichos períodos, marcando la dimensión real del problema a resolver.

Tabla 2.3. Dinámica desagregada de medición de la pobreza

Cuadro 5. Hogares Perú 1998-2001 Dinámica de la pobreza y tipos de pobres²⁸ (%)

	Lima Metropolitana	Urbano	Rural	Total
1998-2001 (1100 obs)				
Al menos un año pobre	55	52	86	68
4 años	8	13	41	25
3 años	10	12	17	14
2 años	15	11	16	14
1 año	22	16	12	15
Ningún año pobre	45	48	14	32
2001-2004 (3300 obs)				
Al menos un año pobre	48	57	85	67
4 años	15	18	47	28
3 años	11	12	13	12
2 años	10	13	13	13
1 año	12	15	11	14
Ningún año pobre	52	43	15	33

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI ENAHO (1998-2001) y ENAHO (2001-2004)

Fuente: Chacaltana (2006:22)

Más aun, se puede observar la evolución de la pobreza crónica pues en el panel 1998-2001 el 25% de la población se mantuvo en condiciones de pobreza, durante los 4 años, mientras que en el panel 2001-2004 dicho porcentaje se elevó a 28%.

Asimismo, si observamos la pobreza transitoria (1, 2 ó 3 años pobres) observamos que en el panel 1998-2001 el porcentaje de pobres transitorios es de 43%, mientras que en el panel 2001-2004 dicho porcentaje se redujo al 39%, mostrando que los pobres transitorios son un sector significativo dentro de la pobreza y que son los que más fácilmente salen de la pobreza en el corto plazo. (CHACALTANA, 2006:23).

Igualmente, para el período 2002-2006, los hogares que logran escapar de la pobreza en la Macro-región Sur (Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno, Madre de Dios y Tacna) constituyen el 25.52% mientras que los hogares que caen en tal condición conforman el 22.16%.

Asimismo, que el 74.66% de los hogares ha sido pobre al menos una vez en los 5 años, y que existe un 26.69% de hogares en condiciones de pobreza permanente. (Paredes, 2011:41) ²⁶

c) La focalización y los mapas de la pobreza

Un aspecto fundamental, para evaluar las propuestas de lucha contra la pobreza, es la concepción de “focalización” de la pobreza. La característica “focalizadora” de los programas sociales ejecutados en el Perú, por ejemplo, desde los años 90, concentrándose el esfuerzo en los denominados pobres crónicos o cuya pobreza deviene de condiciones estructurales, dejando de lado a quienes son los “nuevos pobres”, cuya pobreza se explica por razones coyunturales, por lo que los programas son específicos a las condiciones de la población en extrema pobreza, dejando a los “nuevos pobres” en el ámbito de competencia de los sectores sociales, que a su vez ven recortados sus presupuestos. (VERDERA, 2007:257)

La selectividad aplicada en los años 90 generaba obstáculos para lograr una visión integral del problema, demostrando en la práctica sus limitaciones y deficiencias, como lo afirma Sojo (2007):

“Se acotó el sentido de la selectividad, al reconocerse cada vez más que la complejidad de objetivos de la política social trasciende la lucha contra la pobreza, que la propia lucha contra la pobreza es una tarea ingente que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas, y que se debe incidir en las causas de la pobreza, haciendo hincapié en la adquisición de capacidades, destrezas y habilidades que permitan superarla, mediante la inserción social, económica y política.” (SOJO, 2007:121)

²⁶PAREDES Mamani, René Paz. “La pobreza y su dinámica en el Sur del Perú”. Rev. Economía y Sociedad, N°78, noviembre, 2011.

La estratificación social significa “la manera en que el Estado concibe y contribuye a ordenar las relaciones sociales entre sus gobernados”. Determinadas políticas sociales que se diseñan “contribuyen a promover la solidaridad y la equidad, en tanto que otras refuerzan las desigualdades sociales y amplían las brechas existentes entre los distintos grupos sociales”. (Medina, 2005a:Diapositiva 8-9)

El mencionado autor identifica modelos de aplicación de las políticas sociales:

El modelo liberal promueve un dualismo social al priorizar la atención para:

- a) las personas extremadamente pobres mediante la asistencia social mientras que ofrece servicios sociales a precios de mercado para el resto de la población según su capacidad de pago.
- b) El modelo socialdemócrata que favorece la solidaridad y contribuye a reducir las desigualdades sociales a partir de políticas redistributivas que destacan el pleno empleo. Este modelo se llevó a la práctica en países como Alemania, en particular en la Segunda Post Guerra, como parte de la estrategia para frenar la influencia de la URSS en dicha época, con sus propuestas socializantes.
- c) El modelo corporativista propone una intervención segmentada ofertando políticas sociales para cada estrato de la población. (MEDINA, 2005a: DIAP. 28-29)

FOCALIZACION EN LOS PTC

En los PTC la focalización permite identificar a los hogares con potencial para generar dos (02) tipos de efectos, el efecto redistributivo mediante el denominado “efecto-ingreso” y el efecto de formación de capital humano mediante el denominado “efecto-precio” que incentiva la formación de capital humano:

El efecto-ingreso permite a las familias, con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuyos ingresos per cápita se ubican por debajo de la Línea de Pobreza (LP), caracterizándose por ser ingresos de subsistencia que no les alcanzan a las familias para cubrir el costo de la canasta mínima alimentaria de subsistencia, elevar el consumo de alimentos de manera directa e inmediata, efecto sustentado en la denominada “ley de Engel”(1), que señala que mientras más bajo son los ingresos la propensión al consumo de alimentos (PMCA) se hace mayor. Para ello se requiere seleccionar a las familias cuya condición sea de extrema pobreza y requieran de la transferencia para sobrevivir, conforme lo sustenta Gentilini y lo expresa la “ley de Engel”.²⁷

El efecto-precio permite a las familias, a las cuales sus condiciones de extrema pobreza les impide asignar recursos a la educación de sus menores hijos y que prefieren sacrificar sus horas de estudio, pagando un costo de oportunidad elevado, modificar su asignación de recursos para mediante incentivos persuadir e incentivar a las familias de la importancia de la educación para la formación de capital humano y generación de mayores ingresos futuros.²⁸

²⁷El denominado “efecto-ingreso” expresa el impacto de una variación (incremento/decremento) del ingreso familiar sobre sus niveles de consumo, lo que va a depender a su vez de la propensión marginal a consumir alimentos (PMCA), expresando esta última la proporción del incremento del ingreso que se destina al consumo en vez de ahorrarse. Dicho efecto-ingreso depende del nivel de ingresos de la familia pues a medida que se eleva el nivel del ingreso se destina una menor proporción al gasto en alimentos. Las personas con bajos niveles de ingresos destinarán una gran proporción de cada incremento de sus ingresos en gastos de alimentación (ENGEL). (GENTILINI, 2007:7-8)

²⁸El denominado “efecto-precio” expresa el impacto de una variación del precio de un bien o servicio (aumentos/reducciones) sobre la cantidad demandada de un bien o servicio, modificando la asignación de los recursos escasos insumidos en la producción de los bienes o servicios. Así, en el caso de la demanda de inversión en horas de estudio de los niños, para la formación de capacidades mediante el acceso a los servicios educativos, las transferencias condicionadas modifican el salario efectivo del trabajo infantil ($W_m - T$) que es el precio de mercado que permite asignar/reasignar las horas disponibles de los menores, destinando más horas a sus estudios y por tanto menos horas para el trabajo infantil. (GENTILINI, 2007:7-8)

Por tanto los PTC deben de seleccionar no sólo a las familias con NBI cuyo Ingreso per-cápita (Ypc) está por debajo de la línea de pobreza (LP) [$Ypc < LP$] sino que además carezcan de activos económicos, situación que desincentiva la formación de capital humano pues ambos son complementarios (SCHULTZ), por lo que las familias ya no están en la capacidad de invertir en la educación ni en la salud de sus menores hijos y tampoco tienen incentivo para hacerlo, sino todo lo contrario pues su situación los incentiva a sacrificar la educación de sus hijos.²⁹

Las familias que pierden capacidad de ahorro reducen sus expectativas de hacerse de mayores activos con los que puedan generar ingresos futuros, lo que llevaría a desincentivar sus expectativas de formación de capital humano como alternativa para superar su condición de extrema pobreza³⁰. Asimismo, dichas familias por lo general sacrifican la educación de sus hijos para poder sobrevivir, por lo que el efecto-ingreso puede reducir el costo de oportunidad de dicha condición revirtiendo dicha característica. (SACHS et. al., 1994:94-103)

Por otra parte, si se sostiene que la focalización debe seleccionar sólo a aquellas poblaciones en extrema pobreza que cuenten con accesibilidad y capacidad de atención en centros educativos y de salud, se discrimina a las poblaciones que sufren la exclusión social y que son las que requerirían más las transferencias condicionadas pues sólo mediante la intervención directa de programas y proyectos específicos pueden recibir la ayuda necesaria, ya que los sistemas estatales no llegan a las mismas.

²⁹ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Son los servicios fundamentales que requiere una persona o una familia para llevar una vida digna y humana, que sirve de respaldo para la formación del capital humano. Están constituidas por los servicios de agua y alcantarillado, luz eléctrica y las características físicas de las viviendas.

³⁰“Los hogares se consideran unidades económicas guiadas por preferencias, limitadas por los recursos de que disponen y constantemente empeñadas en un proceso de selección entre distintas posibilidades para lograr el mayor beneficio posible.” (GENTILINI, 2007:7)

Consideramos que los PTC se proponen como alternativa por dos razones fundamentales: la primera, porque se trata con poblaciones en condiciones de extrema pobreza de carácter crónico, a las que no llegan los recursos que el Estado moviliza regularmente a través de sus servicios de salud y educación; y en segundo lugar porque dichos sectores no están en capacidad de acceder a dichos servicios principalmente por sus propias condiciones de extrema pobreza, que induce a los hogares a subinvertir en la formación de capital humano.

Se trata entonces de considerar las condiciones iniciales de exclusión social y asumir que las intervenciones no se pueden realizar a través del sistema educativo y de salud tradicional sino se trata de la necesidad de incluir en los mismos PTC los componentes de salud³¹ y educación, que se promuevan desde la misma población beneficiaria, para atender a las que poblaciones extremadamente pobres (crónicos) que por la exclusión social no disponen de accesibilidad ni de capacidad de atención por su misma condición de extrema pobreza. La población organizada permitiría ampliar las coberturas de educación y de salud, operando cambios “desde la demanda”³², en vez de esperar las coberturas sectoriales de por sí burocráticas e ineficientes pues sólo operan “desde la oferta” de coberturas.

El diagnóstico de la pobreza nos permite discriminar las necesidades de la población, según su condición específica en términos de pobreza, y determinar los segmentos de la población que son el objetivo de los PTC, así como identificar otros segmentos de la población que requieren otro

³¹ En la década del 90 en Perú se promovieron los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) como forma alternativa de autogestión de los servicios de salud en los lugares en los que la presencia del Estado es deficiente.

³² Es importante tener en cuenta que los PTC son intervenciones “desde la demanda”, como alternativa a las intervenciones “desde la oferta”, a través de intervenciones autónomas que más bien incentiven a una mejor oferta de servicios de educación y de salud, pero sin condicionar la intervención a la buena voluntad sectorial, en términos de optimizar la gestión para hacerla más equitativa.

tipo de intervenciones, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2.4. Condiciones de pobreza y disposición a invertir en capital humano

	Familias Extremadamente pobres	Familias pobres.
Familia dispuesta a invertir en capital humano	Se requiere un PTI (programa de transferencia incondicional). En este segmento la condicionalidad distorsionaría la asignación de recursos familiares.	No se requiere ni PTI ni PTC. Este segmento requiere otro tipo de programas, por ejemplo de formación técnica o de ayuda crediticia.
Familia reticente a invertir en capital humano	Se requiere un PTC (programa de transferencia condicionada). En este segmento la sola transferencia incondicional (PTI) no lograría la mayor formación de capital humano.	No se requiere ni PTC ni PTI sino programas de inducción educativa o de ayudas escolares (alimentación, salud, etc) para incentivar la formación de capital humano.

Fuente: Schady, 2009
Elaboración propia.

Podemos observar y concluir que sólo las familias extremadamente pobres que son reticentes a invertir en capital humano por su propia condición son las que reúnen las condiciones necesarias y suficientes para responder a los objetivos específicos de los PTC. Sin embargo, las familias en condición de extremadamente pobres con disposición a invertir en la educación de sus hijos, si bien lo harían si tuvieran un apoyo económico no requieren transferencias condicionadas pues les bastaría con transferencias no condicionadas. Asimismo, las familias pobres que tienen disposición a invertir en la educación de sus hijos requieren de otro tipo de políticas públicas y programas para no caer en la condición de extremadamente pobre.

Pablo Villatoro (CEPAL), nos traza la continuidad de la que son parte de los denominados programas de transferencias condicionadas (PTC), desde propuestas muy focalizadas a otras de mayor alcance:

“Los programas de transferencias condicionadas (PTC) deben ser interpretados como expresiones de continuidad de las políticas de protección implementadas como respuesta a la crisis económica que devastó a América Latina durante la década de 1980, y que fueron profundizadas en la primera parte de la década de 1990. La crisis del modelo tradicional de las políticas sociales, basado en un esquema con una fuerte participación del estado, centrado en universalización de la oferta de servicios sociales y de acceso segmentado a la protección social dio lugar a políticas minimalistas-focalizadas, orientadas primero a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la denominada “década perdida” y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres. En los últimos años, estas iniciativas han evolucionado hacia un enfoque más integral, donde la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable para alcanzar los objetivos planteados.”
(VILLATORO, 2007:4).

Los PTC, como instrumentos de la política social para la superación de la pobreza, requieren necesariamente y en primer lugar garantizar una redistribución efectiva de los ingresos para superar la situación de infraconsumo para así garantizar un mayor ingreso, un mayor consumo y una menor volatilidad de los ingresos. Al mismo tiempo, una vez cubierto dicho requerimiento de corto plazo se hace necesario garantizar que se produzca al mismo tiempo (como un trade-off) un “efecto sustitución” de forma tal que el gasto familiar se destine también a gastos en salud y educación incrementando la formación de capital humano mediante la dedicación de un mayor tiempo a la educación de los niños en edad

escolar, tiempo el PTC “canjea” o “compra” con la transferencia condicionada.³³

La combinación de “efectos ingreso”³⁴ y “efecto precio”³⁵ garantiza que las familias extremadamente pobres que no tienen cubiertos sus niveles de consumo de subsistencia y que sacrifican ó no valoran la formación de capital humano de sus hijos en edad escolar, accedan a mayores niveles de consumo y se incentiven a invertir en capital humano garantizando la educación y salud de los niños en edad escolar, con una perspectiva de mediano y largo plazo, con expectativas de mayores ingresos en el futuro, elevando así sus ingresos permanentes, lo que refuerza un mayor consumo presente. Asimismo, para las familias que no valoran la formación de capital humano de sus hijos es necesario mostrarles que la educación es un “bien superior”³⁶ mediante actividades de

³³ Si bien la transferencia cubre el costo de oportunidad de la mano de obra de los niños en edad escolar, esto no significa que los padres o familiares estén predispuestos o tengan claro que las horas liberadas de los menores deban dedicarse necesariamente a su formación escolar pues ello depende de sus expectativas respecto al sistema educativo. Por tanto, debe demostrarse a los padres que la formación escolar conlleva un mejor futuro para sus hijos, tanto en términos económicos, como sociales y culturales, y esa es la función declarada de la CONDICIONALIDAD, que consiste en inducir a las familias a que revaloren los beneficios de la formación educativa, lo cual a su vez demanda la ejecución de un proceso de capacitación a los padres.

³⁴ Los efectos ingreso modifican el gasto familiar en varios sentidos: suavizan la volatilidad de los ingresos, brindando estabilidad a los gastos del presupuesto familiar; reasignación del gasto en alimentos: alimentos califican como bienes inferiores o normales y representan la mayoría del gasto familiar por la denominada “ley de Engel” son reemplazados por los denominados “bienes superiores”. Este efecto es de suma importancia pues las familias en “extrema pobreza” se caracterizan por ingresos infra-marginales (ingreso permanente no garantiza la cobertura de sus niveles mínimos de subsistencia) y por tanto tampoco pueden cubrir los gastos en educación y salud por constituir estos “bienes superiores” inaccesibles dados los niveles reducidos de ingresos.

³⁵ Los Efectos precio o sustitución: las familias, en la medida en que elevan sus ingresos permanentes, disponen de un abanico más amplio de elección en su “canasta de consumo” al incorporar los denominados “bienes superiores” constituidos por alimentos de mayor calidad, v.g. alimentos procesados (fideos, harinas, proteínas, etc.). Asimismo, las familias pueden sustituir el consumo presente por un consumo futuro, generándose cierto nivel de ahorro que les permita mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, v.g. mediante la cría de animales menores, construcción de cobertizos, mejoras de la vivienda, gastos en salud y en educación, etc). Esto último es corroborado por las evidencias de implementación de los PTC, según la bibliografía revisada. (JONES et.al., 2009)

³⁶ Bienes superiores: en la microeconomía se refieren a aquellos bienes que no son de primera necesidad, como los alimentos, que permiten un nivel de consumo de bienes y servicios adicionales de mayor calidad. Por ejemplo las harinas que sustituyen a la papa o los aceites que sustituyen a la manteca.

sensibilización que les demuestre que a mayor formación educativa los menores tendrán necesariamente un incremento en sus ingresos futuros, lo que se traducirá en un mayor nivel de ingresos que sustente el acceso al consumo de bienes superiores y no sólo de los bienes denominados “inferiores”. El PTC Oportunidades apuntala este aspecto al asignar bonos de capital para acceder a nuevas oportunidades de generación de ingresos, sistema del que no disponen ni el PTC Bolsa Familia ni el PTC Juntos.

d).- La temporalidad en los programas de transferencia condicionada

La temporalidad de los ingresos generados directamente por las transferencias condicionadas refuerzan lo anterior pues permiten sustituir consumo presente por consumo futuro (ahorro), generándose mayores expectativas de ingresos futuros (Sachs et. al., 1994:97-103). Esto debido a que las familias, que se guían por los ingresos permanentes ³⁷ para modificar sus consumos, asumen las transferencias (T) como ingresos temporales, lo que los lleva a ahorrar dichos ingresos en lugar de elevar su consumo, en especial cuando sienten una mejora en su situación de bienestar al reducir la “brecha de consumo” mediante el mayor consumo que les permite la transferencia monetaria. La evidencia empírica demuestra que se genera una capacidad de ahorro a manera de fondo de protección, lo que daría a la transferencia la calidad de capital de trabajo³⁸ y además incide en la necesidad de la capacidad de ahorros para luego acceder al mercado de activos (equipos, semillas, animales, etc.,) pues estos son complementarios con la acumulación de capital humano.

³⁷ Según Friedman el ingreso permanente son ingresos proyectados según la capacidad de las personas para producirlos en el futuro, de manera sostenible en el tiempo.

³⁸ Capital de trabajo ó capital circulante: reserva de efectivo que permite cubrir déficits de disponibilidad de efectivo de carácter temporal, el cual es repuesto por ingresos en períodos posteriores.

e).- Los montos de las transferencias condicionadas de dinero

Las transferencias sustituyen en buena medida la falta de un mercado de crédito, generando ahorros, expectativas de mayores ingresos futuros y una mayor demanda de bienes y servicios duraderos. Por tanto, los PTC son instrumentos de una política social cuyo objetivo es romper el círculo vicioso de la pobreza que incide en familias que no garantizan sus niveles mínimos de subsistencia, y que al mismo tiempo sus expectativas de ingresos futuros son reducidas o inexistentes, y que por tanto no invierten o sub-invierten en la formación de capital humano por no valorar adecuadamente sus expectativas futuras, de forma tal que aun con transferencias no condicionadas (PTI) podrían elevar su nivel de consumo sin capitalizar adecuadamente en la educación y salud de sus hijos en edad escolar a los que se utiliza para generar ingresos transitorios y marginales por la temporalidad y volatilidad de sus ingresos. (Schady, 2009)

Las transferencias condicionadas (T) son variables fundamentales para determinar los efectos, según sean éstos de carácter infra-marginal o extra-marginal (GENTILINI, 2007) y lo son más aún si consideramos la temporalidad de dichas transferencias para los beneficiarios de las mismas, pues si las transferencias son percibidas como de corto plazo, entonces tendrán diferente efecto en el consumo y en el ahorro familiar, a diferencia de cuando dicha percepción es de mediano y largo plazo, conforme lo podemos analizar con ayuda de la siguiente tabla :

Tabla 2.5. Las transferencias y la temporalidad de los ingresos

	Transferencia Infra-marginal ³⁹	Transferencia extra-marginal ⁴⁰
Ingreso percibido como temporal ⁴¹	<p>Incrementa el consumo presente de alimentos y de diversos bienes y servicios.</p> <p>Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución” (consumo presente sobre consumo futuro).</p> <p>Se impone la ley de Engel, destinando un gran % de la transferencia para gasto en alimentos de primera necesidad.</p> <p>Al elevarse el ingreso y al ser temporal la transferencia existirá siempre la tendencia a ahorrar la transferencia en vez de incrementar el consumo más allá del mínimo necesario.</p>	<p>Incrementa en parte el consumo presente pero también incrementa en mayor medida el ahorro.</p> <p>Predomina el “efecto sustitución”, del consumo presente por el consumo futuro.</p> <p>Se incentiva así el ahorro, sustituyendo “ingreso variable” por “ingreso estable”, suavizando el flujo de ingresos, dando mayor respaldo a la capacidad de ahorro.</p> <p>La transferencia suple la falta de un mercado de créditos que permita sustituir o “canjear” entre consumo presente y consumo futuro. (en ambos sentidos).</p>
Ingreso percibido como permanente ⁴² .	<p>Incrementa significativamente el consumo presente básicamente de alimentos. Se incrementa el consumo presente o permanente.</p> <p>Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución”.</p> <p>Eleva la curva de demanda de capital humano.</p>	<p>Incrementa el consumo presente y futuro de diverso tipo de bienes y servicios.</p> <p>Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución”.</p> <p>Riesgo de generar “consumismo” en vez de ahorrar y capitalizar excedentes..</p>

Fuente: SCHADY, 2009 -Elaboración propia.
(Notas en siguiente página)

LOS MONTOS DE LAS TRANSFERENCIAS

Los montos de las transferencias son relevantes en la medida de que dada una transferencia significativa o elevada, bien sea respecto al ingreso de subsistencia marcado por la línea de pobreza o respecto al incentivo necesario ($Wm-T$) para sustituir las horas de trabajo de los niños por horas de estudio, se pueda producir un efecto ingreso que lleve a consumir “bienes superiores” sin valorar ni incluir por tanto gastos en educación y salud, por la poca valoración que se otorgue a las expectativas de ingresos futuros basados en el capital humano, por lo que se requeriría de una fuerte condicionalidad, que puede no garantizarse por las costumbres arraigadas en las diversas familias y comunidades. (Jones et.al., 2006:18). Lo anterior asume que el efecto ingreso no conduce por si solo y de una manera directa a la formación de capital humano pues en condiciones de carencias en términos de NBI las familias pueden optar por la adquisición o disposición de mayores activos para lo cual asimismo se requiere más mano de obra familiar, incluido el trabajo de los menores en edad escolar (pequeños sembríos, crianza de animales menores, etc.).

“Sin embargo, la transferencia en efectivo del programa Juntos trae consigo un conjunto de nuevas demandas a los padres de familia tales

³⁹ Transferencia (infra-marginal) condicionada que sumada al ingreso familiar completa el ingreso necesario para cubrir el gasto en alimentos en la canasta familiar. Esta variable depende de su vez y en buena parte del método de focalización utilizado.

⁴⁰ Transferencia (extra-marginal) condicionada que sumada al ingreso familiar excede el ingreso necesario para cubrir el gasto en alimentos en la canasta familiar. Esta variable depende de su vez y en buena parte del método de focalización utilizado.

⁴¹ Ingreso extraordinario que la familia asume que es temporal y no permanente por las condiciones y características en que es otorgado, tales como el tiempo de permanencia y salida del PTC.

⁴² Ingreso extraordinario que la familia asume que es permanente y no temporal por las condiciones y características en que es otorgado, tales como el tiempo de permanencia y salida del PTC. Tal como existen familias no extremadamente pobres que invierten en la formación de capital humano es igualmente razonable pensar que existen familias extremadamente pobres que al elevar su nivel de consumo y sus ingresos necesariamente inviertan en la formación y salud de sus hijos pues disponen de expectativas de mayores ingresos futuros por tal decisión y que por tanto no requieren de condicionalidad para tal finalidad. Esto último ocurre en el caso de las familias que temporalmente se ubican por debajo de la línea de pobreza (LP), que disponen de activos, aún si manifiestan alguna o varias NBI.

como una mayor contribución a la escuela para apoyar la labor del maestro o la necesidad de trasladarse para el cobro mensual. En particular, la presión es mayor para las familias con muchos hijos y no sólo en términos de nuevos gastos generados por la obligación de cumplir con las condiciones del programa si no también por la necesidad de hacer compatibles estas obligaciones con la mayor carga de trabajo de la mujer y la asistencia obligatoria a las reuniones de capacitación.”

“... es solo una pequeña ayuda, cien soles es muy poco, especialmente cuando hay muchos niños y niñas. Por ejemplo, compramos fruta para nuestros hijos y vamos a Ayacucho, tenemos que gastar dinero en transporte y a veces en comida, así que terminamos con menos dinero todavía (Mujer beneficiaria, Arizona).” (Jones et.al , 2006:18)

f).- Las condicionalidades de las transferencias de dinero

Las condicionalidades (C) interesan en la medida en que los efectos-ingreso por si mismos sean incapaces de inducir a las familias a valorar adecuadamente los gastos en educación y salud siendo necesario inducir con incentivos la sustitución de los gastos en otros bienes “superiores” por gastos en educación y salud que permitan la formación de capital humano.

Las Condicionalidades permiten reasignar el tiempo dedicado a la educación de los niños en edad escolar, compensando su tiempo de trabajo mediante las Transferencias. Asimismo, en el mercado laboral infantil se reduce el incentivo a dedicar más horas de los niños al trabajo al reducir el costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil (Wm-Transferencia).

Los PTC analizados muestran la disyuntiva entre los enfoques redistributivo y de inversión en capital humano a pesar que se orientan por diferentes horizontes, el enfoque redistributivo es de corto plazo y es indispensable para los fines y perspectiva de los PTC pues de no lograr

elegir el consumo en el corto plazo se desincentivaría el logro del objetivo de largo plazo, que es fundamental para revertir el traspaso inter-generacional de la pobreza.

Asumiendo que la focalización acierta en seleccionar las familias “correctas” tenemos las opciones, en la siguiente tabla, sobre los efectos de las transferencias según la condicionalidad sea “dura” o sea “blanda”:

Tabla 2.6. Las transferencias y las condicionalidades

	Condicionalidad flexible ⁴³	Condicionalidad exigente ⁴⁴
Transferencia Extra-marginal	Se produce un “efecto ingreso” significativo, y no se da el “efecto precio” o “efecto sustitución” pues la familia no percibe y/o no valora o no se sienten incentivados por la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.	Si se da el “efecto precio” o “efecto sustitución” importante, pues la familia percibe y/o valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.
Transferencia reducida o infra-marginal	Se produce un “efecto ingreso” poco significativo, elevándose en poca medida la escolaridad pues no se da el “efecto precio” o “efecto sustitución” pues la familia no percibe y/o no valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.	Se produce un “efecto ingreso” poco significativo, y si se da el “efecto precio” o “efecto sustitución” de regular impacto, pues la familia percibe y/o valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.

Fuente: SCHADY, 2009

Elaboración propia.

En el corto plazo por tanto interesa la mayor cobertura del requerimiento del incremento del consumo lo cual presiona para elevar los montos de las transferencias, pero al hacerlo es necesario no poner en riesgo el segundo objetivo pues el denominado “efecto-ingreso” puede dar señales distorsionadas al generar expectativas sobre el crecimiento del consumo futuro y elevar desde ya el consumo no prioritario, que consisten de

⁴³ Condicionalidad flexible en términos del menor grado de exigencia para el cumplimiento de las atenciones de salud, educación u otras que afectan directamente el rendimiento escolar de los niños incluidos en el TMC, en el transcurso de su ciclo de vida..

⁴⁴ Condicionalidad exigente en términos del mayor grado de exigencia para el cumplimiento de las atenciones de salud, educación u otras que afectan directamente el rendimiento escolar de los niños incluidos en el TMC, en el transcurso de su ciclo de vida.

bienes no primarios que compiten con los gastos en educación y salud que deben acompañar la inversión en capital humano, afectando asimismo la capacidad de ahorro de las familias.

Los PTC disponen de un conjunto de elementos, los cuales conforman los mecanismos de intervención del mismo; mecanismos cuyos elementos se alinean y organizan en función de los enfoques que se utilizan para caracterizar a dichos programas.

Para evitar generar falsas expectativas por lo montos de las transferencias estas se podrían combinar con bonificaciones de punto fijo que compensen a las familias por alcanzar metas intermedias que sean fundamentales para lograr los objetivos de los PTC}

2.5 LAS CONDICIONES DE POBREZA Y EL CICLO DE VIDA DE LAS FAMILIAS

La teoría del ciclo de vida fue introducida en la teoría económica por MODIGLIANI⁴⁵ para tratar de explicar el comportamiento de las personas en tanto consumidoras, a partir de su ubicación en el ciclo de vida económico, desde que nacen hasta que fallecen. El modelo del ciclo de vida teoriza que el consumo en un período particular depende de las expectativas sobre el ingreso en el horizonte de vida, denominado ingreso futuro, y no únicamente del ingreso de cada período (SACHSet.al., 1994:97), o ingreso actual.

A partir de la propuesta de Modigliani se han desarrollado los denominados modelos inter-temporales del consumo, los que permiten relacionar el comportamiento del consumidor tanto en el presente como en el futuro, para demostrar que las decisiones de consumo no son puntuales ni momentáneas sino todo lo contrario, son decisiones

⁴⁵ MODIGLIANI, Franco y Albet Ando: "The Life Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Test". American Economic Review, marzo de 1963.

racionalmente planificadas o previstas de acuerdo o en función del momento de la persona en su ciclo de vida⁴⁶.

El carácter inter-temporal del consumo permite relacionar las decisiones económicas tomadas respecto al presente con las decisiones económicas que afectan a la situación futura, como se muestra en el siguiente gráfico. La concepción moderna de la teoría del consumo pone énfasis en el carácter inter-temporal de las decisiones relativas a los niveles de consumo y ahorro en cada momento del tiempo, las cuales determinan también los niveles de consumo y ahorro en el futuro.

Gráfico 2.1. Ciclo de vida: Consumo e ingresos

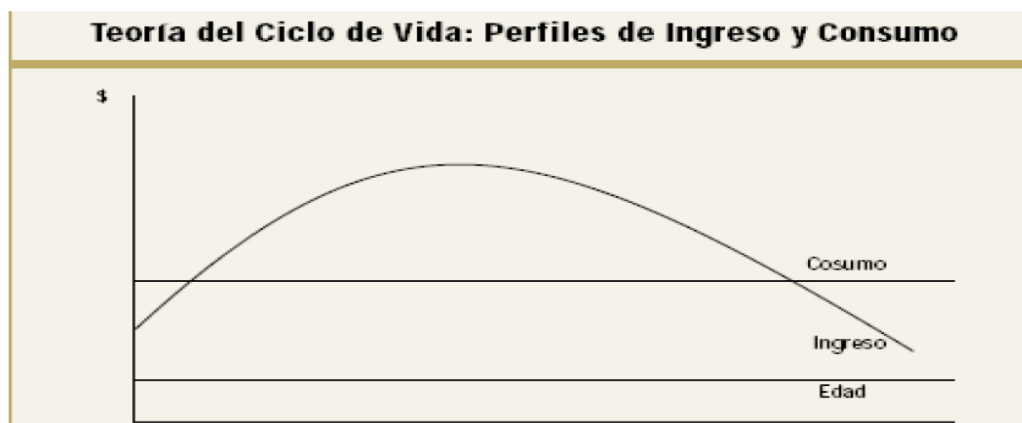


Gráfico de Butelmann y Gallego.

Fuente: Características del Ahorro en el Ciclo de Vida - Seminario de Título para optar al Título de Ingeniero Comercial, Mención Economía Integrante: Andrés Moscoso Cornejo Profesor Guía: Javiera Vásquez Núñez. Santiago, Chile, 2008
http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2008/moscoso_a/sources/moscoso_a.pdf

Las familias toman decisiones de consumo en un horizonte inter-temporal, de modo de garantizar la sostenibilidad de un determinado nivel de vida (medido por el nivel de consumo), para lo cual se guían por sus expectativas de ingresos futuros en función de los niveles de calificación que desarrollen a través del tiempo para acceder a dichos ingresos. (SACHS et. al., 1994:97-103):

⁴⁶ La hipótesis del ciclo de vida contradice el “día a día” de las decisiones de consumo en el caso de las familias de escasos recursos pues se contrapone a las aspiraciones de mantener un nivel de consumo que permita el mayor nivel de bienestar posible con los recursos a los que se pueda acceder en función de sus capacidades y oportunidades.

- Si se trata de la persona en su etapa de formación, la misma dispone de expectativas sobre sus ingresos futuros en función de los niveles de calificación que piensa o proyecta alcanzar en perspectiva, por lo que puede proyectar o predecir un nivel de consumo determinado (C), el cual le va a permitir alcanzar un nivel de consumo estable y llevadero de acuerdo a sus expectativas, el cual determinará su nivel de bienestar futuro.

- Luego la persona joven establecerá su consumo en el momento presente no en función a su ingreso corriente o efectivo sino de acuerdo a su nivel de ingreso proyectado o esperado, por lo que en la etapa de formación tendrá que financiar dicho nivel de consumo pues tendrá lo que se denomina una “posición deudora” en el consumo pues sus gastos serán en dicha etapa mayores a sus ingresos efectivos. La fuente de financiamiento entonces será relevante para hacer sostenible tal condición, por lo que podrá recurrir bien sea al sistema financiero, si tiene acceso al mismo, ó apoyarse en su familia para que le permitan disponer de tales recursos.⁴⁷

Se asume que los consumidores aspiran y defienden un nivel de vida, que permita y garantice un nivel de consumo, acorde a dicho nivel de vida. Sin embargo, los ingresos siguen un ciclo que depende de las capacidades que forma cada individuo en sus primeros años, lo que explica la forma de “campanainvertida” del gráfico, que permite ingresos crecientes en la etapa activa de la vida laboral y una etapa decreciente cuando dicha capacidad declina hasta la etapa de jubilación.

⁴⁷ Así, un joven de 15 años puede que trabaje y estudie, pero si contabilizamos los gastos del hogar lo más probable es que así quisiera pagar por todos los servicios que recibe no lo podría hacer pues sus gastos de consumo total exceden probablemente a sus ingresos laborales (digamos el sueldo mínimo vital). El ahorro permite la formación de activos (stocks) que permitan generar mayores ingresos, lo que permite mayores niveles de consumo.

- La persona adulta por su parte proyecta ingresos crecientes en función a su nivel de formación por lo que en su etapa de mayor productividad podrá generar ahorros pues sus ingresos corrientes superarán a su nivel de consumo establecido, adoptando lo que se denomina una “posición acreedora” en el consumo, generando ingresos corrientes que superan a su gastos permanentes, permitiéndole acumular ahorros los que permitirán “financiar” las deudas acumuladas en su etapa no productiva o de formación, así como sus gastos en la etapa final de su ciclo productivo.

Por tanto, de acuerdo a la hipótesis del ciclo de vida se puede afirmar que toda persona puede generar un proceso endógeno y auto-sostenido, el cual permite financiar las “posiciones deudoras” (gastos > ingresos) de la etapa no productiva o de poca productividad de su ciclo de vida, con los excedentes o ahorros que genere mediante “posiciones acreedoras” (ingresos > gastos) en su etapa productiva, lo que requiere de un financiamiento temporal que permita utilizarlo en las primeras etapas del ciclo de vida, para financiar sus posiciones deudoras en el consumo en su etapa menos productiva o de formación, el cual sería luego repuesto con las posiciones acreedoras en la edad productiva del ciclo de vida.

Al no disponer las personas de acceso a fuentes externas de financiamiento, entonces las familias cumplen un papel fundamental en el ciclo de vida de las personas que la conforman pues permiten que los miembros adultos financien a los miembros jóvenes, y que éstos a su vez repitan el mismo ciclo cuando formen su propia familia. (SACHS et.al., 1994:97-103).

- Finalmente la persona llega a la edad del retiro laboral, en la cual mantendrá su nivel de consumo, adoptando para tal efecto una posición deudora en el consumo, pues sus ingresos decaen y no permiten cubrir los gastos de consumo que corresponden a su nivel de vida, lo cual es financiado con los ahorros de su etapa productiva (si ha acumulado ahorros...).

Todo lo anterior permite una explicación social y económica a las situaciones de pobreza, si pensamos en ciclos de vida trancos que no permiten que los miembros adultos “financien”, o den soporte económico a los miembros jóvenes debido entre otras razones a la falta de formación de las personas adultas lo que no les permite ahorrar y disponer de recursos para financiar a las personas jóvenes, que por tanto interrumpen su ciclo de vida limitando su nivel de bienestar. El ahorro (“guardar pan para mayo”) de las familias es fundamental para garantizar un nivel de consumo a través del tiempo que corresponda a un nivel de bienestar esperado.

Las familias son el núcleo social a partir del cual se busca optimizar el comportamiento de los individuos que la conforman, en términos de los niveles de consumo garantizados a partir de un perfil de generación de ingresos, que se sustenta a su vez en la calificación y capacidades que logra obtener cada miembro de la familia.

En dichos términos es posible sustentar un diagnóstico acerca de las situaciones de pobreza crónica⁴⁸ en términos de un déficit de capacidades que se transmite de generación en generación, el cual trunca los ciclos de vida, sacrificando los activos familiares, descapitalizando a las familias tanto en su capital físico como en su capital humano. Se trunca entonces el ciclo de vida de los miembros de las familias en extrema pobreza, perdiendo la posibilidad de sustentar un nivel de vida y de bienestar adecuado en el futuro.

Las familias con déficits de capacidades pierden las condiciones de autofinanciamiento de unos miembros de las familias por otros, de forma tal que las posiciones deudoras (gastos > ingresos) en el consumo de los

⁴⁸En términos económicos se afirma que las familias son extremadamente pobres cuando han agotado sus activos productivos o estos ya no son productivos por diversas razones, por lo que ya no se generan los ingresos adecuados para proseguir el ciclo de vida. Los ingresos son “flujos” que derivan de los “stocks” productivos, como la leche sale de la ubre de la vaca.

miembros menores de edad (en la etapa de formación de capacidades) no puede ser financiadas o cubiertas por las posiciones acreedoras (ingresos > gastos) de los miembros adultos de las familias, quienes terminan sacrificando sus activos físicos y el capital humano representado por sus hijos.

El autofinanciamiento que permite la familia a sus miembros jóvenes es fundamental para su desarrollo inter-temporal, de una generación a otra, pues deben garantizar los ingresos y el tiempo necesarios para dedicarlos a su formación como “capital humano” y tener o alcanzar un potencial para generar ingresos futuros, de manera que en su edad adulta puedan adoptar “posiciones acreedoras” que permitan que sus ingresos sean superiores a sus gastos, generando ahorros, para compensar los mayores gastos en las primeras etapas de formación.

Los PTC intervienen en el ciclo de vida de las familias proporcionando recursos adicionales que cubran temporalmente los mayores gastos de la etapa de formación de los menores en edad escolar, hasta que éstos últimos puedan generar mayores ingresos como parte de la Población Económicamente Activa (PEA)⁴⁹. La duración de dicho aporte de dinero no es por tiempo indefinido sino que abarca toda una etapa hasta que los miembros jóvenes de las familias alcanzan una posición en el mercado laboral de forma tal que les permita generar “posiciones acreedoras” suficientes para prescindir del PTC, entendido este como un financiamiento temporal de las familias en condiciones de pobreza crónica.

La pobreza, en términos de pobreza crónica constriñe a las personas en tal condición a adoptar un nivel de consumo desobrevivencia, que se sustenta en el trabajo de todos los miembros de la

⁴⁹ La PEA incluye a la población en edad de trabajar y que busca activamente un puesto de trabajo remunerado, lo cual puede a ocurrir a edades como los 14 años, para cuyo efecto se tiene normatividad internacional (OIT).

familia, incluidos los menores en edad escolar, que se sujetan a un consumo que denominamos infra-marginal (GENTILINI, 2008:7) pues sus ingresos no les alcanza para adquirir la canasta de consumo básica de alimentos y tienen por tanto un déficit permanente en sus niveles de nutrición, lo que a su vez condiciona aún más sus opciones para superar sus condiciones de pobreza crónica. La extensión de la ayuda económica u horizonte de la intervención (H) de los PTC si bien no es indefinida ni incondicional si debería cubrir el ciclo entre la formación del capital humano de los menores en edad escolar y su ingreso al mercado laboral, abarcando un período desde los 6 años hasta los 17 años.⁵⁰

En Anexo presentamos la propuesta de Barnejee y Duflo (2011) que permite interrelacionar los ingresos presentes, en cada momento del tiempo, con los ingresos futuros proyectados y explicar lo que denominan la trampa de la pobreza, según el diagrama de la denominada Curva S.

La focalización (F) es un instrumento fundamental de los PTC para seleccionar familias con déficits en la formación de capacidades cuyos ingresos los califican en una condición de infra-consumo (GENTILINI, 2008:7) y al mismo tiempo como familias que tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y que se agrava si disponen de escasos activos físicos para generar ingresos futuros⁵¹. La focalización debe permitir también excluir a familias de muy bajos ingresos que no se caracterizan por un déficit en la formación de capacidades y que disponen de activos físicos que les permite la generación de ingresos futuros pues estas familias requieren de otro tipo de programa diferente a los PTC y que estarían más centrados en la generación de oportunidades antes que en la formación de capacidades.

⁵⁰RODRIGUEZ (1993)

⁵¹La importancia del ahorro es para poder financiar la adquisición de activos productivos, definidos éstos como activos con la capacidad de generar ingresos futuros.

El monto de la transferencia (T) de los PTC es fundamental para garantizar superar la “brecha de ingresos”, sin excederse pues en dicho caso se generaría un “efecto sustitución” mediante el cual las familias tomarían parte de transferencia como una capacidad de ahorro extraordinario de libre disponibilidad, creando expectativas para invertir prioritariamente en activos físicos antes que en activos intangibles como es el capital humano. Ejemplo de esto se ha detectado en el sur de Perú (JONES et.al., 2006:18) mediante familias que al disponer de mayores fondos de las transferencias destinan los fondos a la formación de activos físicos antes que a la formación de capital humano, conforme lo manifiestan en sus declaraciones:

“Juntos ha traído algunos cambios importantes en la dinámica familiar, tanto efectos esperados como no esperados. Primero, la transferencia de 100 soles al mes del programa ha ayudado a mejorar la seguridad de los ingresos de las familias que participan en el programa hasta cierto punto. Por ejemplo, algunos hogares están usando parte del dinero no solo para mejorar sus condiciones de vida (por ejemplo comprar materiales para reparar la casa o construir letrinas), sino también para comprar animales con el fin de incrementar su autosuficiencia alimentaria y vender carne y productos lácteos.

Algunos de nosotros no teníamos hogares. El dinero ayuda para todo, estamos comprando materiales de construcción y ahora estamos mejorando nuestras casas.... Comprar animales para ahorrar dinero en el banco; compramos cerditos y una vez que crecen, tenemos algo de capital para el futuro. (Grupo Focal con mujeres beneficiarias, Arizona).” (JONES et al., 2006:18)

Tal situación pone en evidencia la importancia de la transferencia condicionada para generar no sólo el incremento del consumo de alimentos sino la generación de ahorros que permiten a las familias la recomposición de sus activos, aún sean de carácter doméstico o

artesanal, conforme lo muestra el trabajo de campo de Jones y Vargas (VARGAS et.al, 2006:18).⁵²

En el caso del PTC Oportunidades(México) el monto de la transferencia se propone cubrir la “brecha de ingreso” que corresponde a la línea de pobreza (LP) y el ingreso per-cápita (Ypc), que corresponde a niveles de infra-consumo, como monto básico de la transferencia, para luego incrementar la transferencia sujeta a los resultados de la formación de capacidades, dando así un financiamiento adicional conforme se incrementan las necesidades de las familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

La condición de extrema pobreza de carácter crónico requiere por tanto que el gasto social permita que las familias se recapitalicen en términos patrimoniales y al mismo tiempo se recapitalicen en cuanto al capital humano, por lo que la política social debe incidir no sólo en el aspecto redistributivo sino también en la formación de capital humano, que permita a las familias repotenciar la disposición de activos para aprovechar las oportunidades que estén a su alcance en términos de actividades económicas que se den en sus zonas de residencia. Esto último se logra con las políticas públicas que inciden en el gasto social para dotar a las poblaciones de mejores condiciones de vida en términos de servicios de agua y saneamiento, electricidad, transporte y comunicaciones, vivienda,

⁵²“Los hallazgos del estudio muestran que la transferencia de 100 soles en efectivo equivalente a 10 días de trabajo de 8 horas, con un jornal de S/. 10 soles al día, está teniendo un efecto en la mejora de condiciones de vida de las familias. Se evidencia especialmente una tendencia a consumir alimentos con mayor contenido proteico (huevos, carnes, leche), invertir en mejoras en la vivienda y la compra de animales menores como una forma de ahorro, en respuesta a los mensajes reiterados de los operadores del programa pero también a una preocupación de las familias por lograr un mínimo de capitalización. Se evidencia también que este monto resulta insuficiente en el caso de familias con muchos hijos, especialmente frente a los nuevos gastos generados por las mayores demandas (útiles, uniformes y materiales para la escuela, costos de transporte para el cobro del incentivo). Esta situación requeriría contemplar, siguiendo la experiencia de países como México, subsidios diferenciados por tamaño de la familia, estableciendo un monto máximo por familia para evitar distorsiones tales como un aumento de los embarazos con el fin de ser elegibles por el programa.”http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/private/nudos_criticos.html

así como de servicios de salud y educación.

2.6 ENFOQUES QUE ORIENTAN EL MARCO TEÓRICO SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE DINERO

2.6.1 Principales teorías sobre las transferencias condicionadas de dinero

El marco de referencia obligado está conformado por el desarrollo de la “teoría del capital humano”⁵³, que incorpora a la educación y al conocimiento como determinantes de un nuevo “factor de producción”, el “capital humano”. Dicha concepción nace de la Escuela de Chicago, con el aporte de los economistas Theodore Schultz y Gary Becker, quienes reconocieron a la educación y al conocimiento como factores relevantes del desarrollo económico.

Theodore Schultz desarrolla un análisis de la productividad en la agricultura de los EE.UU, hallando que “la productividad de la tierra de aquellos agricultores con mayor instrucción superaba a la de aquellos con menor nivel educativo” (URIBE, 2008:78). Asimismo, dicho autor destacó la importancia de la disposición de capacidades y habilidades adquiridas mediante el proceso educativo y del acceso de la población a los servicios de educación y salud, como variables explicativas del diferente potencial para generar ingresos en el futuro (Idem, p.79).

Por su parte Gary Becker, destaca el aporte de la formación especializada. Asimismo, los enfoques que privilegian la inversión en capital humano, para que se garanticen mayores niveles de consumo tanto en el presente como en el futuro se sustentan en la optimización microeconómica de los gastos en vistas de maximizar el bienestar, expresado este en mejores niveles de consumo, que discriminan y optimizan comparando el consumo presente versus el consumo futuro, en modelos denominados del “ciclo de

⁵³ URIBE, Consuelo (2008) Un Modelo para Armar – Teorías y conceptos de desarrollo. Lima: Fondo Editorial PUCP, p. 77-85.

vida”, que explican cómo las familias asignan no sólo los ingresos sino fundamentalmente el tiempo, tomando la disponibilidad del trabajo infantil dentro de su lógica de razonamiento. Como lo manifiesta Gentilini:

“Dos elementos principales del análisis económico han contribuido a la investigación sobre el impacto que las transferencias en especie y las transferencias en dinero tienen en el consumo de alimentos. El primer elemento se basa en la obra de Engel que, teniendo en cuenta los gastos ordinarios de las familias, introdujo una “ley”, simple pero fundamental, sobre el consumo de alimentos: cuanto más pobre es la familia, tanto mayor es la proporción de los gastos totales que ésta ha de invertir en la alimentación.

El segundo elemento se basa en la teoría neoclásica del consumidor. Los hogares se consideran unidades económicas guiadas por preferencias, limitadas por los recursos de que disponen y constantemente empeñadas en un proceso de selección entre distintas posibilidades para lograr el mayor beneficio posible.”(GENTILINI,2007:7)

Por tanto los PTC, para asegurar la elevación de los niveles de consumo en el corto plazo, deben seleccionar a las familias según sus niveles de ingreso, de forma tal que mientras más bajos sean los mismos mayor sea el porcentaje de gasto que se destine a la compra de alimentos de primera necesidad. Sin embargo, como ocurre en la mayoría de los PTC analizados (VILLATORO, 2007), la selección de beneficiarios incluye además del ingreso per cápita los criterios de disponibilidad de activos y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para discriminar entre quienes son extremadamente pobres y quienes no lo son, mediatizando la aplicación del criterio de los ingresos disponibles.

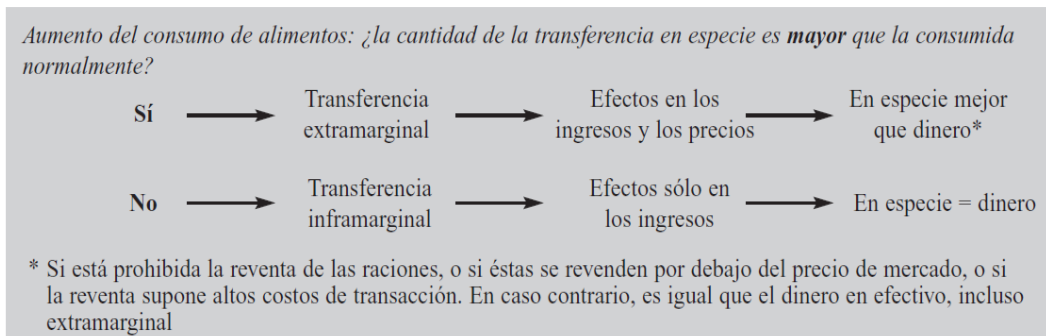
La consecuencia de no tomar como criterio fundamental la disponibilidad de ingresos radica en que se pierde la relación causa-efecto entre ingresos y consumo, abriendo la posibilidad de transferir ingresos a familias cuyos ingresos no los calificarían como extremadamente pobres, pero que disponen de pocos activos y carecen de al menos una

necesidad básica insatisfecha, estableciendo indicadores de los niveles o grados de pobreza, de lo cual se deriva como consecuencia la aplicación de la transferencia directa de dinero para gastos de consumo no prioritario, como lo reportan la mayoría de evaluaciones realizadas por ejemplo al PTC Oportunidades.

Como afirma Gentilini, experto del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, las transferencias pueden clasificarse en dos categorías: transferencias infra-marginales y transferencias extra-marginales. Según el gráfico mostrado a continuación, en el caso de las transferencias infra-marginales el monto de las transferencias resulta menor que los gastos normales de alimentos por lo que prácticamente un alto porcentaje de la transferencia se destinará a la compra de alimentos, produciéndose el denominado “efecto-ingreso”, que garantiza que la transferencia se traduce en una elevación inmediata del consumo familiar, elevando así el nivel de bienestar.

Gráfico 2.2. Efectos-ingreso y efectos-precio

Figura 1. Microeconomía de las transferencias de dinero y de alimentos



7

Fuente: Gentilini (2008:14)

En el caso de las llamadas transferencias extra-marginales ocurre lo contrario pues el monto de la transferencia es superior a los gastos normales de alimentos, por lo que un porcentaje de la transferencia se destinará bien sea a consumo no prioritario, o se destinará al ahorro o a realizar pequeñas inversiones (GENTILINI, 2007:8)

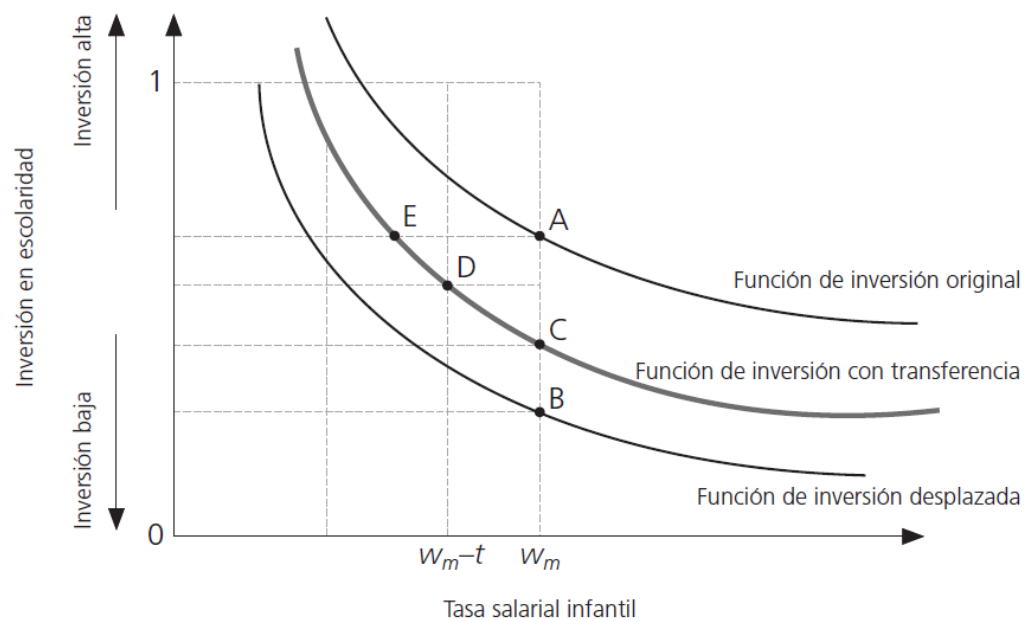
2.6.2 ENFOQUE TEORICO DE SCHADY

Por otra parte tenemos las propuestas teóricas que surgen de los modelos inter-temporales, en el que se sostiene (SCHADY, 2009:51-59) que el bienestar individual de las personas depende del consumo en dos períodos del “ciclo de vida”, en la niñez y del consumo en la adultez; los niños pueden contribuir a la economía familiar durante la niñez, mediante el trabajo infantil, sacrificando parte o todo el tiempo dedicado al estudio, dejando de invertir en el capital humano del niño, lo que afectará los ingresos y el consumo durante la edad adulta, planteándose una disyuntiva fundamental entre bienestar presente y bienestar futuro. Se plantea así una grave disyuntiva, en especial en las economías agrarias-rurales de los países denominados subdesarrollados.

El siguiente gráfico resume el modelo al contrastar las horas dedicadas a la escuela por el niño y la remuneración que el mismo tendría si se dedicara sus horas al trabajo (SCHADY, 2009:74):

Gráfico 2.3. Demanda de inversión escolar

Gráfico 2.1 Elección de inversión en los hijos con falta de mercados de crédito



Fuente: ilustración de los autores.

Nota: w_m = tasa salarial infantil.

El modelo tiene la siguiente lógica de funcionamiento:

En situaciones de restricción de ingresos y de disponibilidad de activos, como ocurre p.e. en muchas zonas rurales de Brasil, México y Perú, la fuerza de trabajo infantil tiene un valor en el mercado laboral, expresado en una tasa salarial (W_m), la cual sirve de referencia a las familias, según su situación económica, para decidir asignar el tiempo disponible de los niños entre trabajo y estudio, expresada en el Gráfico como una curva de demanda por escolaridad. Esta última, por tanto, puede variar dependiendo de factores tales como:

- Empeoramiento de la situación económica de la familia.
- Expectativas de mayor beneficio de la educación.
- Percepción de la calidad de los estudios.
- Mayor valoración del consumo presente, dada la escasa o menor rentabilidad esperada de las horas dedicadas a la educación.

El modelo asume la existencia de una relación inversa entre la tasa del salario infantil (W_m) y la Inversión en escolaridad (I_{wm}), de manera que cuando el salario infantil se incrementa se elevará la demanda de horas de trabajo infantil, lo que dada una disponibilidad de horas-niño por día fija (digamos unas 8 horas) dejará menos horas para dedicarlas a los estudios escolares.

Si partimos de una posición original (curva que pasa por el punto A) y la tasa salarial del trabajo infantil es W_m entonces el niño podría dedicar ciertas horas para asistir a la escuela ubicándonos en el punto A, en el cual se puede dar un cierto equilibrio entre las horas que dedica el menor al trabajo remunerado y las horas que puede dedicar a su formación educativa.

Sin embargo, dicha “curva” puede desplazarse “hacia abajo”, ubicándonos ahora en el punto B, en el cual se reduce significativamente la “demanda

de inversión en escolaridad”; dicho desplazamiento puede deberse a varias razones: (a) pérdida de ingresos en el hogar; (b) pérdida de calidad de los estudios; (c) percepción de una menor rentabilidad futura de la educación; (d) mayor valoración del consumo presente que desvaloriza las horas dedicadas a la formación para el futuro. Las explicaciones serían las siguientes:

- (a) La pérdida de ingresos en el hogar obligaría a tomar las horas de estudio de los menores para dedicarlas a otras actividades (cuidado de la chacra, vigilancia de ganado, cuidado de los hermanos, etc) mientras los miembros adultos de las familias se dedican a obtener ingresos de otras actividades, diferentes a las habituales.
- (b) La reducción percibida de la calidad de los estudios desincentivaría la demanda en inversión en escolaridad por las menores expectativas de que los menores logren ingresos futuros superiores.
- (c) La percepción de una menor rentabilidad futura de las inversiones en escolaridad tienen que ver con el mercado laboral cuya demanda se desfasa de la oferta local cuya calificación genera un deterioro en los ingresos a percibir, sin compensar entonces el esfuerzo presente de “sacrificar” las horas de trabajo de los menores en edad escolar.
- (d) La mayor valoración del consumo presente respecto al consumo futuro, por la menor valoración de los ingresos futuros, incentivaría la dedicación de las horas de trabajo de los menores para generar mayores ingresos actuales (en el presente) con los cuales elevar su consumo presente, desincentivando el ahorro y con ello las inversiones en diversos

activos (semillas mejoradas, mejoras en las instalaciones, compra de animales domésticos, etc.).

Lo anterior es sumamente importante pues si bien en un período de tiempo las transferencias incentivan un mayor “efecto ingreso”, lo que llevaría la “curva de inversión en escolaridad” “hacia arriba”, sin embargo podría darse uno o varios de los efectos descritos (a, b, c y/o d), como la reducción de las expectativas futuras en los resultados de la educación por una percepción de la escasa movilidad social que genera, de forma tal que lleven la curva “hacia abajo”, compensando o más que compensando el efecto positivo de las transferencias, generando la errónea percepción de que las transferencia no son un buen incentivo, lo que no sería lo correcto.⁵⁴

Lo anterior es relevante pues dado un nivel salarial (W_m) este no garantiza por sí mismo una determinada demanda de inversión en escolaridad pues esta dependerá de la posición o nivel de la “curva” de demanda de escolaridad, de forma que si la misma desciende por las razones anotadas, p.e. pérdida de ingresos en el hogar, entonces la demanda de escolaridad descenderá, debido a que para el mismo nivel de salario infantil (W_m) el niño tomará más horas para generar ingresos para el hogar, restándole horas a los estudios.

En las zonas rurales, el acceso a tierras con productividad decreciente y/o la disposición de mano de obra no calificada igualmente provocan el “descenso” o pérdida de nivel de la curva de demanda de escolaridad, de forma tal que sin que se modifique el costo de oportunidad de la mano de obra infantil, las horas dedicadas a la educación descenderán inexorablemente, para cubrir la pérdida de productividad y de los ingresos respectivos.

Entonces, las transferencias condicionadas de dinero permiten lograr dos

(2) efectos: un “efecto ingreso”, que desplaza la curva de demanda desustitución”, que explica el desplazamiento de la “demanda” de horas de estudio del punto C al punto D explicado esto por la reducción del “costo de oportunidad” del trabajo infantil ($W_m - T$) por la transferencia condicionada “anclada” en los niños (creando un TRADE-OFF entre enviar a los niños a la escuela a cambio de recibir la transferencia o no hacerlo y perder la opción de dicha transferencia), si y sólo si la reducción del tiempo dedicado al trabajo sea compensado por la reducción del costo de oportunidad conforme o en proporción a la “elasticidad-precio de la demanda de horas de trabajo infantil”, entonces mediante la condicionalidad educativa, se concreta la posibilidad de ubicarnos en un punto como D, sobre la curva de demanda que pasa por C y D, y esto se logra con la transferencia, ir del punto C “hacia arriba y hacia la izquierda” hasta el punto D.

Debe señalarse algo importante, y es que el denominado “efecto ingreso” al elevar el bienestar de la familia, por permitir incrementar el consumo presente en términos reales, permite hacer menos necesario el recurrir a sacrificar las horas de estudio de los menores lo que de por sí lleva a una mayor inversión en escolaridad. Asimismo, la condicionalidad permite hacer evidente la reducción del costo de oportunidad ($W_m - T$) lo que puede permitir un mayor incremento de las horas de escolaridad, salvo

⁵⁴ “Por todas estas razones, los ingresos influyen por sí solos en las decisiones relativas a la educación: Jamal recibirá una educación inferior a la de John porque sus padres son más pobres, incluso si los beneficios de la educación son idénticos para ambos. De hecho, en nuestra base de datos de dieciocho países encontramos que la proporción del gasto dedicado a educación aumenta según nos movemos desde el grupo que vive con menos de 99 centavos al día hasta los que lo hacen con entre 6 y 10 dólares. Si tenemos en cuenta que el número de hijos por familia cae de forma acusada en la medida en que crecen los ingresos, observamos que el gasto en educación por hijo crece mucho más rápidamente que el consumo total, es decir, lo contrario de lo que cabría esperar en un mundo donde la educación fuese una inversión como otra cualquiera, salvo que estemos dispuestos a creer que los pobres sencillamente son incapaces de estudiar” (BARNEJEE, 2011: 112)

que las familias consideren que dicha reducción no compensa el beneficio que logra del trabajo infantil.

Este modelo simple nos permite analizar lo que ocurre cuando además de los efectos propios de las transferencias, se logra también, mediante políticas complementarias: (a) elevar los ingresos de la familia por mayor productividad o acceso a otras actividades de mayor productividad; (b) elevar la calidad de la educación; (c) mejorar o cambiar la percepción que tienen los padres de familia respecto a la rentabilidad futura de la educación; ó (d) mayor valoración del consumo futuro, que es posible con una mayor formación de los niños en el presente, que garantizaría un significativo incremento de sus ingresos futuros, y la elevación del ingreso permanente, que permitirá a su vez el incremento no sólo del consumo presente sino también de los ahorros que van a sustentar el aumento del consumo futuro y de las inversiones.

Lo anterior es relevante pues el solo efecto precio o sustitución no garantiza elevar la demanda por escolaridad pues la magnitud del efecto y su duración dependen de la sostenibilidad de la expansión de la curva de demanda por escolaridad la cual depende de factores exógenos a las transferencias condicionadas de dinero, a excepción de que la caída de ingresos sea compensada por el efecto ingreso de las transferencias.

Las transferencias son movimientos “exógenos” al modelo de “demanda de inversión en escolaridad” pues la misma depende principalmente y de manera “endógena” de las variables que determinan la asignación de tiempos de la familia en condiciones de extrema pobreza, v.g. si se reduce la percepción que tienen los padres de sus expectativas de ascenso social a través de la escolaridad, entonces para el mismo nivel salarial de los menores (W_m) las familias podrían reducir las horas dedicadas a la escolaridad, por lo que la “curva de demanda de inversión en escolaridad” caerá desplazándose hacia abajo, con lo que compensaría de manera

perversa las expectativas del efecto ingreso como forma “exógena” de elevar la demanda de escolaridad.

2.6.3 EL ENFOQUE TEÓRICO DE BARNEJEE Y DUFLO (°)

Estos investigadores se contraponen a quienes asumen la extrema pobreza como una condición de pobreza absoluta, que se podría deber a la incapacidad de generar ingresos futuros por encima de los ingresos presentes, lo que dichos autores rebaten desde una posición de principios y en base a la experiencia histórica, proponiendo de manera alternativa la hipótesis de ingresos futuros progresivos y superiores a los actuales, que en el caso de las personas pobres genera una trayectoria positiva, la misma que sólo está limitada por el potencial que dispone cada persona para lograr mayores ingresos futuros, en base a la formación de sus capacidades y al mejor aprovechamiento de sus oportunidades.

LA TRAMPA DE LA POBREZA SEGÚN BARNEJEE Y DUFLO (2011)

En el gráfico se tienen los ingresos actuales, en cada momento del tiempo, en el eje X, mientras que en el eje Y se tienen los ingresos futuros, que corresponden al desarrollo de las capacidades de cada persona, y la línea bisectriz que corresponde a las situaciones donde los ingresos futuros igualan a los ingresos presentes, distinguiéndose 2 zonas en el Gráfico:

- (1) La **zona de la trampa de la pobreza**, caracterizada por que los ingresos futuros son menores a los ingresos presentes, lo que lleva a las personas o familias, al punto N de extrema pobreza. Esto se fundamenta por la generación de ingresos permanentes cuyo nivel iría descendiendo hasta el punto de igualar el nivel de ingresos actuales que correspondería a la condición de extrema pobreza.
- (2) La **zona fuera de la trampa de la pobreza**, caracterizada por mostrar ingresos futuros por encima de los ingresos actuales,

denotando una significativa capacidad de ahorro, sustentada en la formación de capacidades durante el “ciclo de vida”. En este caso el ingreso permanente iría incrementándose a tasas decrecientes hasta un punto como Q, en el gráfico, en el cual por más que se eleven los ingresos actuales los ingresos futuros dejarían de aumentar por las condiciones propias de agotamiento del potencial de generación de ingresos futuros sustentados en la formación de capacidades.

Gráfico 2.4. Ingresos y trampa de la pobreza

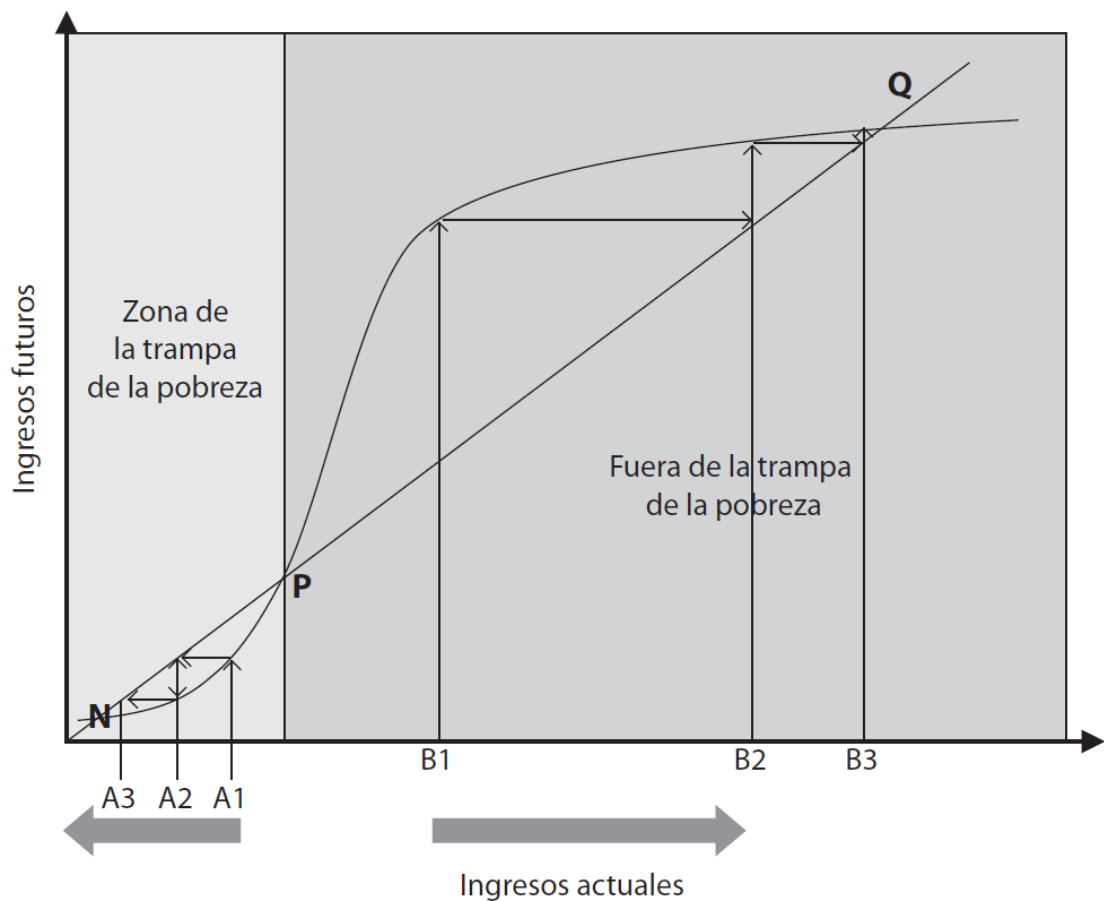


FIGURA 1. La curva en forma de S y la trampa de la pobreza

Fuente: Barnejee y Duflo (2011:30)

Como los ingresos en la zona de la pobreza van a ir disminuyendo y pasando del punto A1 al A2 y al A3 para finalmente “anclarse” en el punto N, que corresponde a la situación de extrema pobreza. El retroceso se explica porque los ingresos futuros son menores a los ingresos presentes y las personas o familias en vez de ahorrar des-ahorran. Ello implica asimismo la reducción del ingreso permanente por la incapacidad de las personas en acceder a ingresos futuros superiores a sus actuales ingresos, esto debido a la escasa o errada formación de capacidades.

Lo opuesto ocurrirá con las personas o familias que se hallen en la zona de fuera de la trampa de pobreza, las cuales a medida que pase el tiempo verán elevarse sus ingresos permanentes, porque sus ingresos futuros son mayores en cada momento a sus ingresos presentes, lo que les da una gran capacidad de ahorro. Las personas en esta zona pasan sucesivamente del punto B1 al B2 y al B3.

El desarrollo de Barnejee y Duflo (2011) corresponde a la visión intertemporal de los ingresos y del consumo, de lo más reciente en las concepciones microeconómicas, que permiten explicar cómo la formación de capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades permite generar una capacidad de ahorro, pasando de las denominadas posiciones deudoras ($\text{gastos} > \text{ingresos}$) a las posiciones acreedoras ($\text{ingresos} > \text{gastos}$), elevando así sus ingresos permanentes.

Los autores afirman que aun siendo pobres las personas o familias, como todos las personas, piensan y actúan pensando en su presente y en su futuro, situación que es tomada en los denominados modelos intertemporales que relacionan los ingresos y el consumo del presente y del futuro, y sirven de explicación a las situaciones de pobreza y extrema pobreza que se van generando por la falta de desarrollo de capacidades y/o de aprovechamiento de las oportunidades, en el contexto de las economías de mercado.

Finalmente, dichos autores consideran que aún siendo pobres las personas o familias siempre van a tener una perspectiva de ingresos futuros por encima de los ingresos presentes y que por tanto no va a existir la zona de la trampa de la pobreza y la realidad será mejor representada por el lado derecho del gráfico, con la zona fuera de la trampa de la pobreza.

En el caso de los beneficiarios de los PTC si bien éstos pueden recibir transferencias de montos elevados, incrementando sus ingresos actuales, esto no les garantiza el incremento de sus ingresos futuros, y por tanto la “senda” de evolución de sus ingresos futuros no se vería modificada debido a que dicha trayectoria expresa la capacidad de generar ingresos futuros en base a la formación de capacidades y al aprovechamiento de las oportunidades que el mercado les ofrezca. De ahí se deriva la importancia de las condicionalidades para garantizar que la formación de capacidades permita la elevación sustancial de los ingresos futuros y por ende del ingreso permanente.

2.6.2 Avances y falencias en el diseño de los PTC

¿Qué se conoce y qué no se conoce sobre el tema de la tesis?

En este acápite relevante podemos tomar los resultados de la 3ª. Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, desarrollada en Estambul-Turquía (junio 2006), y específicamente la exposición realizada por Norbert Schady, (SCHADY, 2006) experto del Banco Mundial en la materia, en la cual reconoce la gran popularidad de los PTC en América Latina, haciendo una diferenciación entre sus objetivos de corto y de largo plazo; en el corto plazo para elevar el consumo y en el largo plazo para incrementar la inversión en capital humano. De la revisión revisada por dicha autoridad se puede resumir lo siguiente:

- Las transferencias están bien focalizadas hacia hogares extremadamente pobres y elevan los niveles de consumo. Se combinan, por lo general, la focalización geográfica y la verificación individualizada local.
- Las transferencias incrementan el uso que hacen las personas y familias extremadamente pobres, de los servicios de educación y de salud, que de otra manera no lo harían por no considerados de mayor utilidad.
- Las transferencias cubren parte del presupuesto familiar de los beneficiarios, más no están orientados a suplir la falta de ingresos en el corto plazo.
- No se ha verificado impactos significativos sobre la reducción de la participación de los adultos en el mercado laboral.
- Las transferencias no sólo aumentan el nivel de consumo sino también la inversión de parte de sus ingresos de forma productiva. En México, p.e., Oportunidades ha elevado entre 13% y 18% el nivel de consumo en las familias beneficiarias.
- A largo plazo dicho experto señala que “hogares parecen invertir alrededor de 25 centavos por cada peso transferido por PROGRESA-Oportunidades en activos productivos de microempresas y producción agrícola”. (SCHADY, 2006:7).
- Las estimaciones indican que al invertir las transferencias los beneficiarios incrementaron en aproximadamente 24% su consumo luego de 6 años de la aplicación del PTC-Oportunidades.
- Los efectos de las condicionalidades son mayores en los niños que mostraban poco interés en matricularse en las escuelas.

- Las transferencias condicionadas tienen un efecto significativo en los resultados de salud y nutrición, específicamente en los controles peso-talla de los niños y los controles preventivos de los adultos.
- La información para el PTC Oportunidades sugiere que el PTC redujo la enfermedad y la mortalidad infantil, y mejoró el estado de salud de los beneficiarios adultos.
- Hay pruebas sistemáticas de un mayor uso de los servicios públicos de salud, y en el caso de México incluso un ahorro en el gasto privado de salud de las familias.
- Sin embargo, las pruebas de mejoras en el estado nutricional de los niños no son significativos.
- Se señala que las comparaciones a corto plazo pueden subestimar el impacto a largo plazo sobre los niveles de consumo.
- Los bajos niveles de inversión en capital humano no se explican únicamente por bajos ingresos y escaso uso de los servicios de educación, salud y nutrición; podrían ser relevantes factores como la información o las conductas de los padres.
- En el caso de México, las familias que califican para ser beneficiarios del PTC como primera reacción ante las situaciones de crisis coyuntural retirando a sus niños de la escuela, mientras que las transferencias ayudan a compensar el deterioro de la inversión en capital humano.

Como conclusión el mencionado experto (SCHADY, 2006) afirma que:

- 1.- Se identifican brechas de conocimiento importantes respecto del “diseño óptimo” de los PTC: tamaño de la transferencia; supervisión de condicionalidades; sanciones por incumplimiento de las condicionalidades.

2.- “Las CCT {transferencias condicionadas de dinero} funcionan mediante una combinación de efectos en ingresos y precios, pero se sabe relativamente poco acerca de los efectos de diferentes montos de transferencia, maneras distintas de supervisar la condicionalidad y modos alternativos de sancionar a los hogares que no cumplen.” (SCHADY, 2006:24).

En Anexo presentamos la Matriz de Aportes Bibliográficos que hemos utilizado en la investigación.



CAPITULO 3

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO (PTC)

3.1 El PTC Oportunidades (México)

3.1.1 Antecedentes del PTC Oportunidades

El 19 de setiembre de 1985 México fue remecido por un terremoto de grado 8.1° en la Escala de Richter, con una duración de 90 interminables segundos, con un aproximado de 26,000 fallecidos según datos de la CEPAL, pues no hubo cifras oficiales, y unos 40,000 heridos. La capital Ciudad México quedó arrasada, con todos los servicios públicos colapsados, 30,000 viviendas destruidas y 70,000 parcialmente afectadas; más de 1`200,000 afectados. Se perdieron entre 150,000 y 200,000 empleos y fueron demolidos 152 edificios en los primeros meses de la reconstrucción. En pocas horas México perdió gran parte de su infraestructura pública y privada, generándose condiciones de mayor pobreza y una pérdida económica estimada en 4, 104 millones de dólares.

55

La siguiente tabla muestra los desastres naturales que afectaron a México de 1980 a 1999:

Tabla 3.1. Desastres en México 1980-1999

Tabla 26 Desastres Geológicos en México de 1980 a 1999
(millones de dólares)

Evento	Muertos	Daños Directos	Daños Indirectos	Total Daños
Erupción del Volcán Chichonal 1982	42	117.0	-	117.0
Sismo en la ciudad de México 1985	6,000	3,589.0	515.0	4,104.0
Erupciones Popocatepetl 1993 a 1998	5	12.0	-	12.0
Sismo en Guerrero y Oaxaca 1995	n.d.	21.1	-	21.1
Sismo en Puebla y Oaxaca 1999	15	139.9	11.2	151.1
Sismo en Oaxaca 1999	35	153.6	1.4	155.0
Otros	15	151.0	-	151.0
Total	6097	4043.7	516.4	4560.1

n.d.- No disponible

Fuente: CEPAL - RESEÑA DEL IMPACTO DE LOS PRINCIPALES DESASTRES ⁵⁶

55

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-jesus.html>

Jesús Ramírez Cuevas - Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985. Cuando ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos. Diario la Jornada 403 ° DOMINGO 11 DE SEPTIEMBRE DE 2005

56

<http://www.eclac.org/mexico/publicaciones/sinsigla/xml/5/8385/doc5.pdf>

En dicho contexto, es a partir de 1988 que se generan los grandes programas sociales, sucediéndose unos tras otros, siendo el primero de ellos y el más destacado el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994). PRONASOL orientado a los sectores campesinos, indígenas y pobladores de zonas urbanas marginales, sentando las bases para el PTC Oportunidades, enfatizando la descentralización y participación de las comunidades, la corresponsabilidad de la población civil, aplicando cuatro mecanismos de intervención: transferencias de ingresos y subsidios mediante programas de becas, servicio social, alimentos subsidiados, lecherías y subsidio a la tortilla; incidencia en los gastos de salud y educación; inversión en obras para incrementar la productividad de los activos de los más pobres y financiamiento de proyectos productivos comunitarios con participación de la población organizada. (COHEN, 2008:88)

Como lo resume Cohen (COHEN, 2007:88-92) en la década de los 80 se agudizó la situación de pobreza en México, obligando al gobierno a diseñar y ejecutar el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994)-PRONASOL, orientado a socorrer a la población en situación de extrema pobreza tanto de las zonas rurales como de las áreas urbano marginales, utilizando transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, tiendas denominadas CONASUPO, lecherías y el subsidio a la tortilla; inversión en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres; y financiamiento de proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada.

Programa Nacional Solidaridad - PRONASOL

Durante seis años (1989-1994) se invirtieron el equivalente a casi 18 000 millones de dólares, de los cuales el 67 por ciento fue de recursos federales y el resto de gobiernos locales e inclusive de los propios participantes. Se rehabilitaron y construyeron miles de escuelas, se movilizó y organizó a la población para llevar agua a las comunidades y la

instalación del servicio eléctrico en miles de comunidades rurales; se rehabilitaron y construyeron cientos de hospitales, la pavimentación de miles de colonias populares, la entrega de más de 2 millones de títulos de propiedad en zonas populares de bajos ingresos, otorgamiento de más de 1 millón de créditos a las familias campesinas. Se construyeron más de 20,000 kilómetros de caminos rurales, la reconstrucción de 15,000 kilómetros de carreteras y la instalación de más 14,000 tiendas de abastecimiento comunitario.

Los logros alcanzados fueron muchos entre los cuales se pueden destacar, la rehabilitación y construcción de miles de escuelas, la organización de la población para introducir agua potable a sus comunidades, la introducción de servicio eléctrico en miles de comunidades rurales. La rehabilitación y construcción de cientos de hospitales la pavimentación de miles de colonias populares, la entrega de más de 2 millones de escrituras y títulos de propiedad en zonas irregulares, más de un millón de créditos a la palabra a campesinos. La construcción de más de 20 000 kilómetros de caminos rurales así como la reconstrucción de 15 000 kilómetros de carreteras. La instalación de más de 14 000 tiendas de abasto comunitario (Wikipedia, 2011)⁵⁷

El PRONASOL no pudo lograr sus objetivos originales por la politización, que llevó a su centralización y a una utilización clientelista, lo que llevó a una discusión, en particular después de la aguda crisis económica de 1994-1995 lo que condujo a propuestas para una reforma fundamental de los instrumentos de lucha contra la pobreza. (COHEN, 2006:89).

⁵⁷http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari#Programa_Nacional_Solidaridad (25-02-2011)

En 1995 el gobierno mexicano pone en ejecución en 3 ciudades del estado de Campeche el Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia mediante el cual se realizaba una transferencia monetaria a cada familia pobre mediante una tarjeta electrónica que les servía para hacer compras en una red de tiendas con la condición de asistir a los controles de salud de la madre embarazada y de los menores de 5 años.

Se demostró que la población prefería la tarjeta al reparto directo de alimentos y que era necesario ampliar la condicionalidad al campo educativo. (COHEN, 2006:89).

De dicha experiencia nace la propuesta de crear el Programa de Educación, Salud y Alimentación, denominado PROGRESA, innovando en cuanto a la focalización y el fortalecimiento de los servicios de salud y educación en las zonas de mayor marginación, promoviendo la demanda de sus servicios mediante las transferencias condicionadas en efectivo. Al inicio se focalizó para atender familias rurales, pero en el año 2001 se amplió el programa a zonas semiurbanas y en el 2002 a zonas urbanas. Se identificó la existencia de complementariedades entre nutrición, salud y educación y las zonas de intervención que contarán con una oferta suficiente de servicios de educación y salud. Se reemplazó el enfoque sectorialista por uno más integral que incidiera en las características del ciclo de vida de los beneficiarios. (COHEN, 2006:89-90)

PROGRESA innovó al reconocer la importancia de las decisiones al interior de las familias y de cómo mediante los incentivos, constituidos por las transferencias se podían inducir cambios importantes en el uso de los servicios de nutrición, educación y salud, destacando el papel de la mujer como responsable de los compromisos asumidos con el programa. (COHEN, 2006:90)

3.1.2 Principales características del PTC Oportunidades

En el año 2002 PROGRESA se convierte en OPORTUNIDADES, al promulgarse el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, denominada la Estrategia Contigo, dándose énfasis al fomento y la ampliación de las capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra los riesgos. En el año 2005 OPORTUNIDADES intervenía en 86,091 localidades en la mayoría de municipios, abarcando unos 25 millones de beneficiarios. (COHEN, 2006:90).

“Los programas de transferencias condicionadas de ingreso se basan en una idea simple y poderosa: crear los incentivos adecuados hoy, para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres de manera que mañana, las nuevas generaciones puedan tener la oportunidad de generar ingresos propios más altos.” (LEVY, 2007:7)

Misión

Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Visión

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado.

Objetivos

“Que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa multisectorial en cuya operación y ejecución participan, en el nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y

de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya misión es la de potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, y a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie, así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral. "(OPORTUNIDADES-RO-2003:01)

Objetivos específicos:

1. Contribuye al desarrollo humano

Al apoyar de manera integral a la educación, salud y alimentación de las familias más pobres se invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve su acceso a nuevas oportunidades de desarrollo.

2. Impulsa el desarrollo de capacidades

Se busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, con su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente.

3. Se dirige a las familias en pobreza extrema

Las acciones del Programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. Esto implica necesariamente identificar a la población que requiere de un apoyo gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta.

4. Se centra en la familia y fomenta el tejido social y comunitario

El Programa reconoce que la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y, que al mismo tiempo es el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema de generación en generación. Mediante sus acciones el Programa propicia la ruptura del círculo de transmisión inter-generacional de la pobreza. Asimismo, contribuye al fortalecimiento del tejido social, necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas en favor de la superación de su condición de pobreza extrema.

5. Opera con transparencia y rinde cuentas

La identificación de las familias beneficiarias se lleva a cabo a partir de procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, que son verificables y auditables. Los beneficios del Programa se hacen llegar directamente a las familias identificadas en forma individual a través de las madres de familia, evitando cualquier interferencia en la entrega.

6. Tiene enfoque de género y promueve el acceso equitativo de las mujeres a sus beneficios

El Programa reconoce que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre mujeres y hombres. Por esta razón, el Programa canaliza los apoyos a través de las madres de familia e impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación.

7. Fomenta la corresponsabilidad

Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias, buscando

ampliar opciones y oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada. Asimismo, los apoyos del Programa representan una inversión de carácter temporal en las familias beneficiarias que viven en condiciones de pobreza extrema, fortaleciendo las capacidades de las personas.”

(OPORTUNIDADES-RO-2003:09)

Tabla 3.2. Características de los Programa de transferencia condicionada de México-Oportunidades

CARACTERISTICA	OPORTUNIDADES/MEXICO
OBJETIVOS	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través la inversión en capital humano en educación, alimentación y salud.
POBLACION META	Familias con ingresos per cápita insuficientes para cubrir los requerimientos de alimentación establecidos en la canasta INEGI-CEPAL y familias en pobreza de capacidades (hogares con ingresos por persona insuficientes para alcanzar un consumo básico en alimentación, salud y educación) y que tengan: niños y jóvenes de 8-21 años, matriculados en educación primaria, secundaria o media superior, b) lactantes de 4-24 meses, niños de 2-5 años con desnutrición, mujeres embarazadas y dando lactancia y, c) adultos mayores integrados al padrón de Oportunidades
COMPONENTES	• Educación • Salud • Alimentación • Patrimonial • Adultos mayores.
CONDICIONALIDAD EDUCACION	<ul style="list-style-type: none"> • 85% de asistencia a la escuela • Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años, en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un aprovechamiento escolar adecuado.
SALUD	Registrarse en la Unidad de Salud <input type="checkbox"/> Asistencia a las citas programadas en los servicios de salud <input type="checkbox"/> Participación mensual en las acciones de auto-cuidado de la salud. <input type="checkbox"/> Destinar los apoyos al mejoramiento del bienestar familiar. <input type="checkbox"/> Consumir y utilizar adecuadamente los suplementos alimentarios.
TRANSFERENCIAS EDUCAC/SALUD	US \$ 10 – 63 por niño/mes (diferenciado por edad y género). US\$ 15 mensuales por familia • Suplemento nutricional a los niños y a madres embarazadas o dando lactancia.
MECANISMOS DE FOCALIZACION	-Focalización geográfica (índice de marginación del CONAPO). -Empadronamiento de las localidades seleccionadas. -Selección preliminar de las familias en base a un índice de capacidades. -Selección final de familias en asambleas comunitarias.
SISTEMAS DE MONITOREO	Seguimiento de las reglas de operación del programa. -Sistemas de información geo-referenciados.
VERIFICACION DE CONDICIONES	- Puntos centinela, para analizar la operación de los sectores. -Padrón de beneficiarios. Se realiza regularmente un análisis de bajas.
LÍMITES DE	Los sectores informan del cumplimiento a las administraciones estatales, las cuales envían la información al nivel central.

PERMANENCIA Y MECANISMOS DE EGRESO	-La información se ingresada en el padrón de beneficiarios y se autoriza la entrega de las transferencias. -Re-certificación de las familias con 3 años en el programa. -Las familias que siguen en extrema pobreza continúan en el programa regular. -Las que superan la pobreza pasan al Esquema Diferenciado de Apoyos, pudiendo recibir apoyos hasta los 6 años desde su ingreso al programa.
ROL DE LOS MUNICIPIOS	Los Municipios no tienen un rol significativo en la operación. • El enlace municipal es responsable de la ejecución dentro del municipio.
MECANISMOS DE ATENCIÓN A LAS FAMILIAS	Mesas de Atención y Servicio para acercar los servicios a las familias, orientar y capacitar a las beneficiarias y atender la demanda ciudadana. • Actividades de prevención y promoción en salud con las titulares (pláticas).
PARTICIPACION DE LAS BENEFICIARIAS	Comités de Promoción Comunitaria (CPC) integrados por vocales, que representan a un conjunto de titulares del programa. • Vocales de nutrición: apoyan el cumplimiento de los objetivos de nutrición del programa.
PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	Proyecto Corresponsales de Oportunidades. Entrega información a los beneficiarios sobre sus derechos y corresponsabilidades. Fomenta la participación y ciudadanía entre los jóvenes, trata de fortalecer el tejido social comunitario y apoya el acercamiento del programa a la comunidad.

FUENTE: PABLO VILLATORO, 2007 LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS. CEPAL. Elaboración propia

“El Programa Oportunidades busca contribuir al desarrollo humano de su población destinataria, constituida por las familias extremadamente pobres. Para ello asegura que exista una oferta adecuada en educación, salud y alimentación, y promueve, mediante transferencias en efectivo, la demanda de dichos bienes y servicios. Entiende que de este modo se asegura la realización de inversiones en capital humano de largo plazo, lo que permite afianzar las capacidades de los pobres más allá de los riesgos que los afectan. Lo anterior exige adoptar un enfoque continuo y de largo alcance, que vaya más allá de los aspectos transitorios e individuales. Ello lleva a tener en cuenta, por un lado, la estructura demográfica de la familia, y, por el otro, las necesidades de sus miembros según la etapa del ciclo de vida en que se encuentren. Durante el proceso de gestación y en los primeros años de vida son fundamentales la atención en salud materno-infantil y un apoyo nutricional adecuado. En los años posteriores debe asegurarse una educación de calidad, que facilite la transición hacia una capacitación posterior y finalmente a

la integración laboral. El Programa toma en cuenta la composición de la familia y las edades desus integrantes a efectos de estimar el valor monetario de los apoyos que varían según la etapa del ciclo vital. En síntesis, se trata de poner en juego un enfoque continuo y de largo alcance, que va más allá de los aspectos transitorios e individuales.” (Oportunidades, R.O.2003:9)

3.2 El PTC Bolsa Familia (Brasil)

3.2.1 Antecedentes del PTC Bolsa Familia

El PTC Bolsa Familia es resultado y parte del proceso social en Brasil, que ha sufrido una larga dictadura militar (1964-1985), por un período de 21 años, que si bien permitió de manera formal a las instituciones democráticas previas como el Congreso y el voto universal, sin embargo negó las libertades civiles y políticas, el ejercicio de los derechos civiles, gobernando de facto mediante las denominadas “Actas Institucionales”⁵⁸, permitiendo la actividad política sólo a partidos adictos a la dictadura, instaurándose un Consejo de Estado con apoyo de políticos civiles, con un parlamento formal elegido en elecciones controladas y regimentadas, con una prensa que era parte de dicho sistema. Asimismo se aplicó una severa represión política y militar en contra de las demandas sociales.

En 1988 se apertura un nuevo “ciclo democratizante” de reformas: la nueva política nacional de asistencia social”, al establecer la Constitución de 1988 nuevos principios para el sistema de políticas sociales,

⁵⁸ Los Actos Institucionales fueron decretos emitidos por la dictadura militar establecida en Brasil después del golpe de estado de 1964, en tanto los jefes militares se abstuvieron de dejar sin efecto la *Constitución de 1946* entonces vigente. Los Actos Institucionales funcionaron como fuerzas armadas, estableciendo en la práctica poderes extra-constitucionales para el nuevo régimen. “inspirados en las orientaciones valorativas hegemónicas del proceso de democratización iniciado a fines de los años setenta: el derecho social

como fundamento de la política; el compromiso de un acentuado grado de provisión pública y el reconocimiento del papel complementario del sector privado; la concepción de la seguridad social (y no del seguro) como forma de protección, y en el plano organizacional la descentralización y la participación social.” Sin embargo, “sus acciones fueron limitadas; hubo carencia sistemática de recursos, que además fueron oscilantes, discontinuos y dependientes de interferencias políticas tradicionales. Y, de modo sorprendente y paradójico, estos programas fueron mantenidos al margen de la política y de los programas de combate a la pobreza inaugurados en el segundo ciclo de reformas de los años noventa.” (COHEN, 2006: 141-142).

En los años 90 se genera el segundo ciclo de reformas con el objetivo del combate a la pobreza, incorporándose programas de transferencias en efectivo condicionadas, en el marco innovador de una estrategia de lucha contra la pobreza y el hambre, que ha permitido centralizar un conjunto de iniciativas sociales en un único programa denominado Bolsa Familia.

Los programas brasileños de ayuda a los sectores más empobrecidos se caracterizaban tradicionalmente por una densidad burocrática institucionalizada, a pesar de no disponer de una definida política al respecto, dándose preferencia a la oferta de servicios, con acciones descoordinadas, programas discontinuos, ineficiencia y elevado acento “clientelista”. (COHEN, 2006: 141)

Como afirma COHEN:

“El Programa Bolsa-Familia provocó una ruptura en la tradición brasileña porque si bien participó de la novedad de las transferencias directas en efectivo a las familias pobres, se diferenció al instituirse como programa central y prácticamente único de la estrategia nacional de reducción de la pobreza; ésta es de hecho su característica más original, pues Bolsa-Familia se destaca menos por su naturaleza de programa de

transferencia en efectivo condicionada, que por el hecho de monopolizar la política dirigida a la población pobre, en un país que paradójicamente presenta una de las más amplias, institucionalizadas y burocratizadas políticas de asistencia social dirigidas a tal sector poblacional.” (COHEN, 2006: 139-140)

Siguiendo a Cohen (2006:143) podemos afirmar que a pesar de la movilización social y política desde inicios de los años 80, exigiendo el regreso a la democracia del país, sin embargo no se disponía de una política contra la pobreza, a pesar de que los grupos de mayor pobreza carecían de casi toda protección social, situación que perduró hasta 1994, con la excepción de los años 1986 y 1987 de aplicación del Plan Cruzado, aplicándose por lo general los denominados planes de ajuste y estabilización sin contar con plan alguno de protección social que compensase los efectos adversos sobre las economías familiares. Las reivindicaciones en atenciones de salud y educación fueron producto de la presión de dichas movilizaciones más que un resultado de políticas de gobierno en tal sentido.

A lo anterior debe agregarse (COHEN, 2006: 143-144) el entrampamiento en una discusión estéril de los sectores intelectuales y de opinión pública opositora al régimen militar al enfrentar la aparente dicotomía focalización-universalismo, que absorbía el debate sobre la necesidad de los programas de lucha contra la pobreza, confundiendo incluso la política de asistencia social con una política universal, situación que tuvo que esperar una década para asumir nuevas propuestas de justicia social, legitimándose las políticas focalizadas de lucha contra la pobreza, asumidas como complementarias a los programas sociales universales.

Hubo que esperar el segundo gobierno de Cardoso (1999-2002) para que se validaran los programas de transferencias de efectivo a las familias pobres, de carácter centralizado, destacándose los programas PETI (creado en 1995), para combatir el trabajo infantil, seguido por el

Programa de Renta Mínima, el cual se transformaría luego en el programa Bolsa Escolar. Sin embargo, fue a partir del año 2000 que se llega a un punto de inflexión fundamental al crearse el Fondo de Combate a la Pobreza, iniciándose el proyecto Alborada y la red Social, los cuales agruparon a todos los programas de transferencia de efectivo a las familias pobres, creándose los nuevos programas Bolsa Alimentación, Gente Joven y Auxilio Gas. (COHEN, 2009:144)

Al terminar el denominado 2° ciclo de reformas de los años 90 quedó claro la preferencia por los PTC, aunque perdurara hasta fines del 2002 el Programa Comunidad Solidaria, sin haberse desarrollado de manera integral la Red Social. Asimismo, los nuevos PTC siguieron fragmentados y dependientes de los ministerios generadores de los servicios sociales (salud, educación, etc.) a los que se sujetaban las condicionalidades de dichos PTC, sin desvincularse de los programas asistenciales y complementarios de la política social básica y universal, a la cual se refería su objetivo. (COHEN, 2006:144)

Podemos entonces afirmar con Cohen (2006) que:

“Los programas brasileños dirigidos a los grupos pobres se distinguían, hasta no hace mucho tiempo, por las siguientes características: relativa densidad institucional, pese a la ausencia de una política clara contra la pobreza; la preferencia por la oferta de servicios, y no por transferencias directas (cash benefits); fuerte centralización en el gobierno federal; acciones muy fragmentadas y programas discontinuos; ineficacia en términos de resultados para la población necesitada, y sobre todo el acentuado grado de clientelismo con que operaron tradicionalmente.”
(COHEN, 2006:140)

También podemos afirmar que la novedad de los nuevos PTC consistió en empatar los objetivos redistributivos de corto plazo con los objetivos de formación de capital humano en el mediano y largo plazo, como lo dice Cohen (2006):

“La particularidad de estos nuevos programas reside, por lo tanto, en acoplar los objetivos de garantizar niveles mínimos de ingreso familiar con los de mejoría del desempeño escolar y de salud de sus miembros en edad escolar, así como evitar el trabajo infantil. Estos programas asocian el combate a la pobreza absoluta (al elevar el ingreso familiar), la inversión en capital humano (al evitar el abandono escolar y la desnutrición infantil) y el incentivo a la movilidad social (por el aumento de la escolaridad de la nueva generación).” (COHEN, 2006:146)

El Programa Bolsa Escolar, creado en el 2001 por el régimen de Cardoso fue muy exitoso, aún con su dependencia del sector educación, avanzando en sus objetivos de elevar la asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil, y el alivio a la pobreza actual y a futuro. Se modificaron varios aspectos respecto al PGRM, tales como los contratos con cada familia beneficiaria, inclusión de niños hasta los 15 años, no disponer de plazo máximo de inclusión en el PTC, la elegibilidad se fijó respecto al nivel de ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo (90 reales o 41,39 dólares estadounidenses de 2006), focalización sustentada en criterios geográficos (municipios) e ingreso de las familias (auto-declarado), los beneficios monetarios mensuales fueron establecidos en 15, 30 ó 45 reales, variando conforme el número de hijos en edad escolar de cada familia, hasta un máximo de tres, condicionada a la asistencia escolar a por lo menos 85% de las clases de los 8 años de la enseñanza primaria con un control cada tres meses. (COHEN, 2006:149).

Como lo manifiesta Cohen (2006:149):

“La aplicación del Programa Bolsa-Escola se hizo muy rápidamente, si se tienen en cuenta sus dimensiones y la heterogeneidad del país. Antes de completar dos años de vida, a fines de 2002, el Programa operaba en 5 545 municipalidades (99,7% de los municipios brasileños), atendiendo a cerca de 5,6 millones de familias y aproximadamente diez millones de alumnos.” (COHEN, 2006:149)

3.2.2 Principales características del PTC Bolsa Familia

PROGRAMA BOLSA FAMILIA 2003-2006

En octubre de 2002 sale elegido Luis Ignacio Lula como Presidente de Brasil, asumiendo en el 2003, tomó el reto de liderar la política social, para lo cual se lanza la estrategia Hambre Cero, con cuatro principios básicos: superar la fragmentación y superposición de esfuerzos mediante acciones integradas; aplicar un enfoque intersectorial para la formulación y aplicación de las políticas y los programas; buscar asociaciones con la sociedad civil organizada; conjugar esfuerzos y recursos con los demás entes de la federación (estados y municipios), para aumentar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. Sin embargo dicha estrategia no llegó a cuajar por las restricciones de la burocracia estatal, destacándose si el nuevo PTC Bolsa Familia. (COHEN, 2006:151)

El PTC Bolsa-Familia se crea en octubre de 2003 con la finalidad de unificar la gestión, optimizar la ejecución y ampliar la cobertura de los programas de transferencia de dinero a las familias pobres que se incluyen en la estrategia Hambre Cero: Bolsa Escola, Bolsa Alimentación y Auxilio Gas, generados en gobierno de Cardoso, más el programa Carta Alimentación creado a inicios del gobierno de Lula, sumándose en el 2005 el PETI (Programa de Erradicación del Trabajo Infantil). (COHEN, 2006:152)

Como lo resume Cohen (2006:154):

“El Bolsa-Familia tiene un doble objetivo: a) reducir la pobreza y la desigualdad actuales, a través de la entrega de transferencias monetarias directas a familias pobres, y b) reducir la pobreza y la desigualdad futuras, al proporcionar incentivos y condiciones para que se lleven a cabo inversiones en capital humano por las familias, y al facilitar la ligazón entre las familias beneficiarias y los

servicios sociales complementarios que pueden ayudarlas a invertir y a superar la pobreza, en el futuro.” (COHEN, 2006:154)

El PTC Bolsa Familia es el resultado de un conjunto experiencias anteriores, por lo general de carácter sectorial, que sistematiza los diversos elementos que conforman un programa de transferencias condicionadas. La siguiente tabla resume programas anteriores:

Tabla 3.3. Programas de transferencias- Brasil

BRASIL: BOLSA-ESCOLA Y BOLSA-FAMÍLIA 145

CUADRO III.1.
BRASIL 2002. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

<i>Programas</i>	<i>Inicio</i>	<i>Población- objetivo</i>	<i>Beneficiarios estimados (en 1 000)</i>	<i>Recursos previstos (en R 1 000) (2002)</i>
Bolsa-Escola (MEC)	2001	Familias pobres / hijos 7-15 años	10 195 alumnos / 5,6 millones de familias	1 835
Bolsa-Alimentação (Min. Saúde)	1998	0-6 años	1 623 000	300
Auxílio-Gás	2002	Familias pobres		900
Programa Erradicação do Trabajo Infantil (PETI)	1996	7-14 años	813 (niños)	411
Programa do Agente Jovem (MPAS)	2001	15-17 años	51 900	52
Benefício Mensa – Idoso (MPAS)	1996	Más de 67 años	1 530	3 300
Benefício Mensal – Portadores de Deficiência	1996	Deficientes	783	3 300
Renda Mensal Vitalícia	1972	Mayores pobres		1 526
Pronaf (Seguro – Renda Rural)	1997	Trabajadores agrícolas	9,3 millones de familias	253,3
Bolsa Qualificação (MT)	1998	Trabajadores. desempleados	10 471	12
Total		(1% del PIB)	millones de reales 8 589,3	

Fuente: Casa Civil de la Presidência da República. Presupuesto 2002.

COHEN (2009:161)

Lasiguiente tabla muestra las características del PTC-Bolsa de Familia:

Tabla 3.4. Características del Programa de transferencias condicionadas de Brasil- Bolsa Familia

CARACTERISTICA	BOLSA FAMILIA/BRASIL
OBJETIVOS	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.
POBLACION META	Familias Pobreza Extrema Madres Gestantes –Dando Lactancia Lactantes Y Preescolares Niños Y Adolescentes
COMPONENTES	-Educación -Salud -Alimentación
CONDICIONALIDAD EDUCACION	Asistencia de los niños de 6-15 años a un mínimo de 85% de las clases. -Las condiciones no se aplican a familias en pobreza extrema y sin niños menores de 15 años.
SALUD	-Cumplimiento del calendario de atención en salud y nutrición (embarazadas y menores de 7 años). - Participación de las madres en actividades de educación alimentaria.
TRANSFERENCIAS EDUC/SALUD	-Familias en pobreza extrema: 1) aporte base de US\$22 y, 2) aporte variable según presencia de niños, adolescentes, Transferencia variable: límite de 3 miembros por familia; embarazadas y/o madres dando lactancia, entre US\$29 - US\$43. -Familias en pobreza no extrema: aporte variable, de US\$7 a US\$21, según la presencia de niños, adolescentes, embarazadas o madres dando lactancia.
MECANISMOS DE FOCALIZACION	Geográfica; Ciclo De Vida (pobreza moderada) Y Comp. De Medios
SISTEMAS DE MONITOREO	-Catastro Único de Beneficiarios de Programas Sociales.
VERIFICACION DE CONDICIONES	-Las Unidades de Coordinación informan al nivel central. -Registro centralizado de las familias que no cumplen con las condiciones.
LÍMITES DE PERMANENCIA Y MECANISMOS DE EGRESO	- Sin limitaciones en permanencia. Edad límite de becas:15 años. -Edad educativa obligatoria: 7-14 años. Ultimo grado de secundaria: 17 años. -Reencuesta familiar. -Ingresos por sobre un umbral pre-establecido. - Egreso por superación de la pobreza y por edad.
ROL DE LOS MUNICIPIOS	-Operación del programa.
MECANISMOS DE ATENCIÓN A LAS FAMILIAS	- Orientación y trámites: Unidades de Coordinación Local.
PARTICIPACION DE LAS BENEFICIARIAS	-Información, orientación y trámites: Unidades de Coordinación Local.
PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	-Los Consejos Municipales de Asistencia Social cumplen las funciones de control y participación.

FUENTE: PABLO VILLATORO, 2007 LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS. CEPAL. Elaboración propia.

3.3 El PTC JUNTOS (Perú)

3.3.1 Antecedentes del PTC Juntos.

La pobreza en Perú se agudiza en las décadas de los años 60 y 70, marcadas por dos fenómenos importantes: el proceso migratorio, que lleva a una parte significativa de la población de diferentes partes del país a migrar hacia la capital, generando las denominadas “barriadas” en los cerros que circundan la capital, convertidos luego en “asentamientos humanos”. En segundo lugar, a partir de 1969, durante la primera fase del régimen militar (1968-1975) se produjo la reforma agraria, que convulsionó la vida rural, impulsando a mayores niveles la migración de población rural a la capital. La Reforma Agraria fue un experimento fallido que desarticuló la economía agraria sin sustituirla por un modo de producción alternativo, generando al final una mayor pobreza, una mayor desigualdad y exclusión social, tal como lo sostienen autores como Verdera (2007).

En los años 80, como lo analiza de manera exhaustiva Verdera (VERDERA, 2007:185-242), el incremento de la pobreza y de la extrema pobreza se impulsa básicamente cuando fracasa el experimento “heterodoxo” del primer gobierno del APRA (1985-1990) y se produce el primer reajuste macroeconómico (setiembre de 1988), que permite un drástico reajuste de precios al mismo tiempo que se aplica una estricta política de control salarial, que lleva a una gran caída del poder de compra de amplios sectores de la población, generándose tendencias de pobreza crónica que aún persisten.

El segundo reajuste o “shock” macroeconómico ocurrió a inicios de la década del 90, bajo el régimen de Fujimori, con el auspicio del FMI, cuya política de “shock económico” terminó por devastar la ya

precaria economía de los sectores empobrecidos de fines de la década anterior.

“Las causas del mayor empobrecimiento reciente en el Perú y de su persistencia son: i. La política pública de elevación de precios a partir de septiembre de 1988; ii. La política salarial que impidió que las remuneraciones nominales se reajusten en la misma proporción que los aumentos de los precios; iii. La política fiscal de recorte del gasto público social , que trasladó parte del costo de los servicios de educación y salud a las familias; iv. La elevación de las tarifas de los servicios públicos y combustibles; v. La elevación de los impuestos indirectos y de los aportes que se deducen de los salarios de los trabajadores. (VERDERA, 2007:184)

En la década de los años 90 se produce un rápido y abrupto proceso de apertura externa, luego de décadas del proceso de “sustitución de importaciones” promovido por la CEPAL, a la par de una profunda liberalización de los mercados y del sistema de precios que agudiza las diferencias económicas, sociales y políticas entre los diferentes sectores de la población, tal como lo analizan diversos autores. La “sustitución de importaciones” generó una enorme pérdida de eficiencia y competitividad en el conjunto de la economía, distorsionando gravemente el sistema de precios y los mercados, lo cual a su vez trajo como consecuencia la utilización indiscriminada de los subsidios, creando una redistribución de ingresos engañosa a favor de los sectores de menores ingresos, la cual se derrumbó al sincerarse el sistema de precios con el reajuste macroeconómico del régimen de Fujimori (1991), poniendo en evidencia la distribución real del ingreso nacional.

Toda la década del 90 (VERDERA, 2007:184) constituye el escenario en el cual se ensayaron una variedad muy grande de

programas sociales, con todo tipo de mecanismos de transferencia de recursos, tales como los comedores populares, el vaso de leche, wawawasis, banco de materiales, etc., etc., todos los cuales fracasaron en sus propósitos de mitigar y reducir la pobreza y la extrema pobreza, con infinidad de filtraciones y desmanejos, analizados específicamente por Vásquez (VASQUEZ, 2009).

En los primeros años del nuevo milenio (2001-2004), la situación de pobreza de la población se mantuvo sin variación significativa, siendo la sierra y la selva y el mundo rural el que ha mostrado una menor incidencia de las condiciones de pobreza (INEI, 2006a:72), mientras que observamos que la pobreza se incrementa en el caso de Lima Metropolitana, en las áreas urbanas y en la costa y en las ciudades capitales del interior del país, conforme lo podemos observar en la siguiente tabla.

Dicha disparidad podría explicarse por la migración de la población pobre de las zonas rurales y de la sierra hacia zonas urbanas de mediano tamaño, desplazando por tanto población que vive en condiciones de pobreza.

Tabla 3.5. Características de la pobreza- Perú 2001-2004

Cuadro N° II.1
Evolución de la incidencia de la pobreza, según ámbitos geográficos, 2001-2004
(% respecto del total de población de cada año y ámbito geográfico)

Ámbito geográfico	2001 Oct-Dic a/	2002 Oct-Dic a/	2003 May-Dic b/	2004 Ene-Dic b/	Var. 2004-2001 (puntos porcentuales)
Total país	54,3	53,8	52,2	51,6	-2,7
Lima Metropolitana 1/	31,8	34,2	33,7	36,6	4,8
Resto de país (Excluye Lima Metropolitana)	63,3	61,8	59,6	57,7	-5,6
Área de residencia					
Urbana (Incluye Lima Metropolitana)	42,0	41,0	39,5	40,3	-1,7
Urbana (Excluye Lima Metropolitana)	50,0	46,4	44,1	43,3	-6,7
Rural	77,1	77,7	75,7	72,5	-4,6
Región natural					
Costa (Incluye Lima Metropolitana)	39,0	39,8	37,8	38,4	-0,6
Resto de Costa (Excluye Lima Metropolitana)	48,1	47,0	43,0	40,8	-7,3
Sierra	70,6	70,0	68,6	67,7	-2,9
Selva	69,8	64,9	64,1	59,5	-10,3
Niveles de urbanización					
Lima Metropolitana	31,8	34,2	33,7	36,6	4,8
Ciudades capitales de departamento	43,5	42,0	38,6	39,0	-4,5
Otras ciudades	68,3	60,8	61,1	55,9	-12,4
Rural	77,1	77,7	75,7	72,5	-4,6

1/ Incluye Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: INEI- a/ Encuesta Nacional de Hogares-IV trimestre: 2001 y 2002.

b/ Encuesta Nacional de Hogares -Anual: 2003 y 2004.

(INEI, 2006a:72)

Igualmente, para el caso de la extrema pobreza notamos nuevamente que es en las zonas rurales y de la sierra en las que se reduce la incidencia de la misma, pero a su vez se incrementa para el caso de Lima Metropolitana. Asimismo, se da una reducción menor en las zonas urbanas distintas a Lima Metropolitana, en la costa y en la selva, así como en las ciudades del interior del país, lo que podría estar indicando la incidencia de los programas sociales que se han focalizado en mayor

medida en las zonas de extrema pobreza. Podemos observar en tal sentido la siguiente tabla (INEI, 2006a:76):

Tabla 3.6. Características de la pobreza

Cuadro N° II.2
Evolución de la incidencia de la extrema pobreza, según ámbitos geográficos, 2001-2004
(% respecto del total de población de cada año y ámbito geográfico)

Ámbito geográfico	2001 Oct-Dic a/	2002 Oct-Dic a/	2003 May-Dic b/	2004 Ene-Dic b/	Var. 2004-2001 (puntos porcentuales)
Total país	24,1	24,2	21,9	19,2	-4,9
Lima Metropolitana 1/	2,0	2,8	2,6	3,4	1,4
Resto de país (Excluye Lima Metropolitana)	32,9	32,8	29,6	25,6	-7,3
Área de residencia					
Urbana (Incluye Lima Metropolitana)	10,2	9,4	8,9	7,9	-2,3
Urbana (Excluye Lima Metropolitana)	16,7	14,6	13,9	11,5	-5,2
Rural	49,8	51,7	45,9	40,3	-9,5
Región natural					
Costa (Incluye Lima Metropolitana)	6,0	7,3	6,1	5,5	-0,5
Resto de Costa (Excluye Lima Metropolitana)	11,1	13,0	10,4	8,1	-3,0
Sierra	43,2	43,9	40,8	36,5	-6,7
Selva	42,7	37,0	32,3	26,4	-16,3
Niveles de urbanización					
Lima Metropolitana	2,0	2,8	2,6	3,4	1,4
Ciudades capitales de departamento	11,6	11,0	9,8	8,5	-3,1
Otras ciudades	30,9	26,2	26,3	19,9	-11,0
Rural	49,8	51,7	45,9	40,3	-9,5

1/ Incluye Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: INEI- a/ Encuesta Nacional de Hogares-IV trimestre: 2001 y 2002.

b/ Encuesta Nacional de Hogares -Anual: 2003 y 2004.

(INEI, 2006a:76)

Finalmente, en la siguiente tabla, podemos notar que la línea de pobreza en el período 2001-2004, previo a la aplicación del PTC Juntos, se ha mantenido muy estable y un tanto por encima de los cien nuevos soles (S/. 100.00), que coincidentemente es el monto de la transferencia determinada por dicho programa, ejecutado desde el año 2005:

Tabla 3.7. La línea de pobreza 2001-2004

 Cuadro N° 1.4
 Línea de extrema pobreza, según ámbitos geográficos, 2001-2004
 (En nuevos soles)

Ámbito geográfico	Período de la encuesta			
	2001 Oct-Dic a/	2002 Oct-Dic a/	2003 May-Dic b/	2004 Ene-Dic b/
Total país	110,6	111,8	114,5	113,2
Lima Metropolitana	121,6	122,0	122,1	121,2
Resto de país (Excluye Lima Metropolitana)	108,6	110,4	113,6	106,4
Área de residencia				
Área urbana (excluye a Lima Metropolitana)	117,2	114,4	116,9	115,7
Área rural	98,6	105,7	109,7	108,3
Región natural				
Costa (Excluye Lima Metropolitana)	105,2	103,8	102,8	105,0
Sierra	104,7	112,0	115,8	114,9
Selva	122,3	116,6	124,1	116,2

Fuente: INEI- a/ Encuesta Nacional de Hogares-IV trimestre: 2001 y 2002.

b/ Encuesta Nacional de Hogares -Anual: 2003 y 2004.

Consultoría sobre Estimaciones de la pobreza realizado por John Kuiper, 2005.

(INEI, 2006a:64)

3.3.2 Principales características del PTC JUNTOS

En enfoque del PTC Juntos, diseñado y aplicado en el año 2005 tiene las siguientes características (Portal del PTC Juntos).

MISIÓN: “El Programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia inter-generacional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de

calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.” (Portal de Juntos)

VISIÓN: “En el ámbito de acción del Programa, se han restituido los derechos básicos de los hogares, cuyos miembros acceden con pleno ejercicio de su ciudadanía de manera regular a servicios básicos de calidad en educación, salud y nutrición habiendo mejorado la calidad de vida y el desarrollo de capital humano reduciendo con ello la transferencia inter-generacional de la pobreza.” (Idem)

JUNTOS es un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión.

El programa tiene como objetivo promover el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad.

Para lograr este objetivo JUNTOS entrega un incentivo monetario condicionado de S/. 100.00 nuevos soles de libre uso para la/el representante (madre, padre) de cada hogar participante.

Las siguientes tablas resumen las principales características y principales componentes del PTC Juntos:

Tabla 3.8. Características del Programa de transferencias condicionadas – Juntos- Perú

CARACTERISTICA	JUNTOS / PERU
OBJETIVOS	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo.
POBLACION META	Madres Gestantes – Dando Lactancia; Lactantes Y Preescolares; Niños Y Adolescentes.
COMPONENTES	-Educación; -Salud; -Nutrición; -Identidad y desarrollo de ciudadanía.
CONDICIONALIDAD EDUCACION	-85% de asistencia a la escuela. -Las madres deben asistir a talleres de habilidades parentales y desarrollo de capacidades.
SALUD	- Garantizar las inmunizaciones y los controles pre y post natales. -Utilizar el paquete básico del Programa Nacional de Asistencia Nutricional (menores de 3 años).
TRANSFERENCIAS EDUC/SALUD	US\$ 30 por familia.
MECANISMOS DE FOCALIZACION	Geográfica; Ciclo De Vida; Comp. De Medios Y comunitaria.
SISTEMAS DE MONITOREO	-Código Único de Identidad (base de datos beneficiarios).
VERIFICACION DE CONDICIONES	Los facilitadores comunitarios verifican el cumplimiento de las condiciones.
LÍMITES DE PERMANENCIA Y MECANISMOS DE EGRESO	-Límite de tiempo: 4 años, renovable a 3 años adicionales. - Egreso por edad. - Edad, último año de secundaria: 16 años. - Edad educativa obligatoria: 6-16 años.
ROL DE LOS MUNICIPIOS	-No tienen un rol significativo en la operación.
MECANISMOS DE ATENCIÓN A LAS FAMILIAS	-Capacitación, formación de habilidades y destrezas.
PARTICIPACION DE LAS BENEFICIARIAS	-Facilitadores comunitarios: vinculan a las familias con la oferta sectorial.
PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	-Comité Técnico Multisectorial.

FUENTE: PABLO VILLATORO, 2007 LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS. CEPAL. Elaboración propia.

Tabla 3.9. Componentes del Programa de transferencias condicionadas – Juntos- Perú

COMPONENTE	INDICADORES DE RESULTADO	POBLACION OBJETIVO	COMPROMISOS
EDUCACIÓN	Asistencia Promedio (incrementarla)	Niños(as) de 6 a 14 años que no han concluído con el nivel primario.	Exigencia de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades en el establecimiento adecuacional.
	Deserción escolar (disminuirla)		
	Cobertura Primaria (aumentarla)		
	Trabajo Infantil (disminuirlo)		
NUTRICIÓN	Desnutrición Infantil y de la niñez. (disminuirla)	Niños(as) entre 6 meses y 3 años.	Participación en programa PACFO de todas aquellas beneficiarias que tienen niños entre 6 meses y 3 años (recepción de papilla y participación en capacitación).
SALUD	Desnutrición infantil y de la niñez	Niños menores de 5 años	19 Controles CRED
	Mortalidad Infantil		Aplicación de 11 vacunas hasta los 24 meses de nacido
	Anemia Infantil		Recepción por 10 meses de Suplemento de Hierro Aplicación de 3 dosis de Vitamina "A"
	Morbilidad: Perinatal, infantil, de la niñez, materna, de diarrea	Niños menores de 5 años y madres gestantes.	3 controles antiparasitarios
	Mortalidad Materna	Madres gestantes	6 Controles prenatales (incluye hemoglobina y examen de orina) Recepción por 5 meses del Suplemento de Hierro.
	Partos Institucionales		Recepción por 5 meses del Acido Fólico. 1 Vacuna Antitetánica. 2 controles puerperales y suplemento de Vitamina "A".
IDENTIDAD	Formalización de identidad (aumentarla)	Niños menores de 14 años y mayores de 18 representantes de hogar.	Participación en programa Mi nombre de todas aquellas familias que tienen niños o niñas sin partida de nacimiento y/o mayores de 18 años sin DNI.
			Para niños menores de edad que no tienen Documento Nacional de Identidad, se efectúa un convenio para la formalización de identidad a través de la

		RENIEC.
--	--	---------

Fuente: Resolución Ministerial N°443-2006/MINSA / Actas del Consejo Directivo / Convenio Interinstitucional JUNTOS-MIMDES

Quienes son los beneficiarios, son los hogares que tengan entre sus miembros a Madres Gestantes, Padres Viudos, personas de la Tercera Edad o Apoderados que tengan bajo su tutela a niñas y niños hasta los 14 años de edad.

Por primera vez en nuestro país, el Estado tiene un real acercamiento con aquellos sectores tantas veces golpeados por la pobreza y la violencia, asumiendo su responsabilidad de mejorar sustancialmente la calidad de vida de las familias extremadamente pobres.

Por ello, el inicio de sus operaciones tuvo lugar en el emblemático distrito de Chuschi, Ayacucho, donde 1,041 hogares recibieron por primera vez en septiembre del 2005, los beneficios de JUNTOS.

Cobertura

A Enero del 2009, el Programa JUNTOS ha llegado a 420,491 hogares de extrema pobreza en 638 distritos rurales de 14 departamentos en todo el país.

El ingreso de los distritos al Programa se basa en el cumplimiento de cinco variables establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas como son: Afectación de la Violencia, Pobreza Extrema, Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza y Desnutrición Infantil Crónica.

FOCALIZACION GEOGRAFICA

Los distritos en donde interviene el programa JUNTOS son determinados por el Consejo Directivo del mismo, a propuesta de su Director Ejecutivo, luego de una evaluación del mapa de pobreza determinado por el

Ministerio de Economía y Finanzas, al mismo que se le aplican las variables de Afectación por Violencia, Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza, Pobreza Extrema y desnutrición Infantil Crónica.



Firma del acuerdo de compromisos

Culminada la Asamblea de Validación Comunal se firma el Acta de Aprobación a través del cual los participantes dan conformidad de lo actuado, la misma que es entregada al programa JUNTOS.

Luego de realizado este acto, la representante del hogar beneficiario procede a firmar el Acuerdo de Compromiso con el programa JUNTOS, quien representa al Estado Peruano.



El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (1), es una intervención del Estado Peruano que se enmarca en los Programas Sociales de última generación; JUNTOS, es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, mediante el cual se promueve en poblaciones (familias) excluidas, hacer uso de sus derechos básicos, expresados en la Constitución Política del Perú ... el derecho al nombre, a la educación, a la salud; a través del acompañamiento a la familia para lograr cambios de conducta, hacer efectiva su participación en la oferta de servicios básicos; incentivándola con la entrega de un subsidio monetario a aquellas familias que cumplen con su compromiso de asistir en forma permanente a estos servicios que son fundamentales en la mejora de su calidad de vida.

JUNTOS, forma parte sustantiva de la Estrategia Nacional de Lucha contra La Pobreza, que se operativiza con el Decreto Supremo 080-2007-PCM, que aprueba el Plan de Operaciones de la Estrategia CRECER como el primer eje del Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza.

Actualmente JUNTOS, cuenta con una base de datos conformada por 358,939 hogares validados⁵⁹, se tienen identificadas a un total de 21,890 mujeres en estado de gestación y 801,288 niños de 0 a 14 años de edad. Esta base se constituye en una plataforma para las diversas intervenciones que el Estado promueva, asegurándose de esta manera una mayor efectividad en las intervenciones por sus bajísimos niveles de filtración que presenta. El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ha considerado la base de datos de JUNTOS, como esencial en el componente rural del sistema de información que está en construcción.

El mecanismo que asegura al Programa contar con base de datos confiable y permite por tanto realizar una adecuada intervención, es el

⁵⁹ Hogares que han sido reconocidos en Asamblea de “validación” Comunal como hogares en extrema pobreza y que tienen niños menores de 14 años y/o madres gestantes. Información tomada del Portal del programa Juntos.

“Barrido Censal”, JUNTOS terciariza con Instituciones del Estado que garantizan por su especialización una alta calidad de la intervención y transparencia en su aplicación. Para ello, se diseñó en forma conjunta un instrumento⁶⁰ que permite recoger información relevante de la población a través de los “censos de JUNTOS”, caracterizándola⁶¹ por su nivel socio económico y de esta manera identificando a la población objetivo del Programa.

A la evaluación netamente técnica aplicada para la identificación de los potenciales hogares beneficiarios de JUNTOS, el Programa teniendo en cuenta el significado cultural y de organización de estas poblaciones, ha hecho uso de una instancia históricamente utilizada por nuestras comunidades andinas, denominadas Asambleas Comunales, a fin que sean partícipes en forma activa de la incorporación de los hogares pre-seleccionados al Programa, “validando” su situación de pobreza, así como la pertenencia de los hijos. Legitimando de esta manera en Asamblea de Validación Comunal, la afiliación al Programa.

Estas instancias están presididas por las autoridades locales, representantes de la sociedad civil y miembros del Comité Local de Supervisión y Transparencia, aquí se dan a conocer los criterios de inclusión y exclusión de los hogares a afiliarse, se señalan específicamente aspectos vinculados al grupo objetivo y tenencia de bienes o recursos materiales, concordantes con la situación de cada hogar y sus oportunidades de desarrollo. Antes de afiliarse al Programa, la representante o el representante del hogar (madre o padre) debe regularizar su identidad con su registro y obtención del DNI, e inscribir a los beneficiarios directos: niños de 0 a 14 años y/o mujeres gestantes, en la oferta de los servicios de Salud y Educación de su jurisdicción.

⁶⁰Ficha socio-económica JUNTOS.

⁶¹ Procesa la información capturada a través de un algoritmo para el cálculo de probabilidad e incidencia de pobreza.

CAPITULO 4

ANALISIS DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADOS DE DINERO

4.1 Enfoques, criterios y mecanismos utilizados en los PTC

4.1.1 El PTC Oportunidades (México)

4.1.1.1 Los Enfoques utilizados en el PTC Oportunidades

El PTC Oportunidades es un Programa multisectorial, a nivel federal, con la participación de las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, y del Instituto Mexicano del Seguro Social, y tiene por misión central potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, permitiendo su acceso a los servicios de educación y salud y a una mejor alimentación, mediante apoyos monetarios y en especie de manera condicionada, coordinando con otros programas sociales para promover el empleo, los ingresos y el ahorro de las familias en situación de extrema pobreza, asumiendo las iniciativas de desarrollo social impulsadas por la sociedad civil, para que dicha población alcance mayores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral. (OPORTUNIDADES-RO, 2003:01)

El PTC Oportunidades reconoce a la familia como la unidad básica que permite aunar esfuerzos para superar las condiciones de extrema pobreza a partir de promover la continuidad y desarrollo del ciclo de vida, reconociendo que “la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y, que al mismo tiempo es el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema de generación en generación” y que su objetivo son las familias en extrema pobreza para “contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema”, lo

que “implica necesariamente identificar a la población que requiere de un apoyo gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta.” (OPORTUNIDADES-RO-2003:09).

El PTC Oportunidades adopta el enfoque de desarrollo de capacidades, en el marco de la teoría del capital humano, asumiendo el concepto económico del capital como un stock que es la fuente de ingresos futuros (flujos económicos) y que la formación de capacidades se da en el seno de las familias, a través de su participación en el proceso educativo de los hijos en edad escolar.

4.1.1.2 Los Criterios aplicados en el PTC Oportunidades

a) La focalización en el PTC Oportunidades

La focalización del PTC Oportunidades permite identificar a aquellas familias con el perfil necesario para garantizar la transferencia intergeneracional de los beneficios del programa, dando prioridad a las familias en riesgo de abandono escolar y a la reducción de la maternidad materno-infantil, utilizando como criterios adicionales pero necesarios que en las familias seleccionadas existan niños de 8 a 18 años, matriculados en educación primaria o secundaria; con lactantes de 4 a 24 meses, con niños de 2 a 5 años con desnutrición; o con mujeres embarazadas o dando lactancia. Además se privilegia a las familias como un conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda que comparten, asumiendo los gastos y la preparación de alimentos, lo que permite exigir la dedicación de tiempo para participar y apoyar el programa, asumiendo responsabilidades en la educación y salud de los menores en edad escolar.

Por tanto, el PTC Oportunidades focaliza de la siguiente manera:

En un primer momento se identifican agrupamientos de hogares en extrema pobreza y que al mismo tiempo se localicen en el área de influencia de los centros de salud y de educación pues las transferencias condicionales requieren el acceso a los servicios de salud y educación en beneficio de los menores en edad escolar.

*“La selección de zonas de atención se basa en los niveles de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). La Coordinación Nacional podrá utilizar información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geo-estadísticas Básicas (Ageb), colonias o manzanas, con el fin de identificar agrupamientos-geográficos con mayor concentración de hogares en pobreza extrema, considerando las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación. “
(Oportunidades, Reglamento de Operación-RO, 2003:19)*

A continuación se procede a la validación de la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación con disponibilidad de atención a los potenciales beneficiarios. (Op. Reglamento de Operación, 2003:19).

Se prioriza la condición de pobreza extrema de las poblaciones medida por las condiciones materiales de vida y de trabajo y en particular por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), como expresión evidente de pobreza crónica, y de la incapacidad de superar dicha condición por sus propios medios, lo que justifica la necesidad de las intervenciones.

La focalización, en el caso de Oportunidades presupone que los potenciales beneficiarios, población en extrema pobreza, cuentan ya con accesibilidad y capacidad de atención en los servicios de salud y educación, y que dichos servicios están en disposición de atender dichas nuevas demandas, entendiéndose por tanto que si los beneficiarios no acceden por lo regular es por las características propias de su condición

de extrema pobreza más no así por la exclusión o marginalidad de su condición de la que el sistema estatal sea coadyuvante.

Una vez identificados los agrupamientos de familias en condiciones de extrema pobreza y de validar la accesibilidad y capacidad de atención en los servicios de salud y educación se procede al análisis discriminante a nivel microeconómico, para detectar a aquellas familias cuyo ingreso per cápita (Ypc) se ubica por debajo de la línea de pobreza (LP), de la siguiente manera:

“El análisis discriminante requiere de una aproximación inicial para la identificación de los hogares beneficiarios; ésta se basa en el ingreso monetario mensual per cápita de las personas mayores de 15 años de los hogares. Este ingreso se compara con el costo actualizado a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco, de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) multiplicado por un factor de 1.34 que considera un mínimo para gastos no alimentarios. En esta primera aproximación se considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria son en principio similares a los hogares que viven en pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a los que no se encuentran en dicha condición, creándose dos grupos.” (Oportunidades, R.O. 2003: 42, 3.2)

Por tanto, entre las familias que están en el “mapa de pobreza”⁶² y tienen accesibilidad a los centros educativos y de salud se seleccionan inicialmente a aquellas familias cuyo ingreso per cápita está significativamente por debajo de la línea de pobreza (LP), como población-objetivo incluida en los servicios públicos de educación y salud.

⁶² En Perú se denominan “Mapas de Pobreza” a dichos agrupamientos según su localización geográfica en el mapa territorial.

La identificación de aquellas familias en condiciones de pobreza cuyos ingresos estén muy por debajo de la “línea de pobreza” es fundamental para garantizarla necesidad y efectividad de las transferencias para incrementar el consumo de alimentos de manera inmediata, provocando y garantizando el denominado “efecto ingreso”, sustentado en la elevada propensión marginal a consumir alimentos que caracterizan a los estratos de la población en pobreza crónica e incapacidad de generar por sí mismos los ingresos mínimos de subsistencia. Es la aplicación directa de la ley de Engel que señala que mientras más bajos sean los ingresos mayor será la proporción o porcentaje del ingreso adicional que se destine a la compra de alimentos.

Luego, las familias que superan los 3 filtros anteriores (localización geográfica-mapa de pobreza, accesibilidad a servicios de salud y educación y brecha de ingresos-línea de pobreza) ingresan al filtro final, el demográfico y socio-económico, que garantiza a nuestro entender la identificación de las características básicas del ciclo de vida de las familias seleccionadas: validar si las familias seleccionadas hasta la etapa anterior finalmente “hacen el perfil” demográfico y socio-económico para determinar su condición de extremadamente pobres con potencial de tomar el PTC con resultados exitosos para los “objetivos específicos” que apuntan a romper el circuito perverso de la extrema pobreza mediante la formación de capital humano en un contexto que haga factible la reversión de los indicadores que los califican en tal condición.

Este procedimiento es sin embargo excluyente pues solo se selecciona a las familias que residen en las zonas geográficas de mayor concentración de la extrema pobreza, identificadas por el mapa de pobreza, luego se “filtra” a los hogares seleccionados de acuerdo al criterio de accesibilidad y atendibilidad en los centros de salud y educativos. Se deja fuera a quienes no viven en las zonas geográficas de mayor concentración de extrema pobreza o que siendo extremadamente pobres y estando

incluidas en el “mapa de pobreza” sin embargo no disponen de acceso a un centro de salud o a un centro educativo en disposición de atenderlos.

El PTC Oportunidades, en sus Reglas de Operación-RO (2003) dispone lo siguiente:

“La clasificación final es el resultado de aplicar el análisis discriminante y ya no depende del ingreso reportado. Incorpora la información sobre las características de los miembros del hogar y de su vivienda, permite una identificación más confiable que comprende, entre otros: la composición y tamaño de los hogares; edad de sus integrantes, uso de lengua indígena, alfabetismo, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros del hogar; presencia de personas discapacitadas; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos; acceso y uso de superficie agrícola, así como posesión de animales de trabajo y/o cría. “ (Oportunidades, Reglas de Operación, 2003:42)

Se trata focalizar la atención en aquellos hogares que siendo extremadamente pobres, con pobreza crónica e ingresos por debajo de los mínimos de subsistencia, al mismo tiempo conformen familias extendidas cuyos miembros hayan truncado sus ciclos de vida normales, afectando la educación y la salud de los niños que las conforman.

Lo anterior garantiza que las Transferencias sean destinadas directa e inmediatamente a cubrir la diferencia de ingresos con respecto a la denominada línea de pobreza, distancia que caracteriza a los hogares en condición de extrema pobreza, la cual es cubierta temporalmente por la transferencia monetaria condicionada, a la espera de un incremento de los ingresos permanentes, lo que constituiría un cambio definitivo con respecto a la “brecha de ingresos”y también para hacer necesarias y viables las “condicionalidades” al seleccionar hogares cuyos ciclos de vida están seriamente afectados por sus condiciones materiales de vida,

direccionando los esfuerzos de las familias para no seguir sacrificando la educación de sus hijos menores, cubriendo el costo de oportunidad de dicho sacrificio mediante el valor de la transferencia, lo que además llevaría a estabilizar los ingresos y el gasto en consumo de los hogares, permitiendo opcionalmente una mayor libertad para que los adultos reasignen su tiempo para dedicarlo a otras fuentes de ingresos.⁶³

La clasificación final de los hogares en el grupo de beneficiarios depende del denominado análisis discriminante, que combina la selección basada en el método de la línea de pobreza (LP) con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), como forma de corroborar la condición de extrema pobreza y específicamente de pobreza crónica.

“El aspecto central del análisis discriminante consiste en tipificar los perfiles de las familias pobres extremas y las que no lo son, y con base en ello determina una regla para clasificar a cada hogar en uno de los dos grupos, en función de superfil. El sistema de puntajes, autorizado por el Comité Técnico, y a disposición en la Coordinación Nacional, permite la focalización de acciones en forma prioritaria hacia la población en pobreza de capacidades”⁶⁴

⁶³ Gentilini (2007:9) apela a la denominada Ley de Engel, para garantizar que los hogares en extrema pobreza al disponer de ingresos infra-marginales garantizan que al recibir la transferencia Condicionada de Dinero ellas la aplicarán principal e inmediatamente a elevar el nivel de su consumo, pues disponen de una elevada Propensión Marginal a Consumir Alimentos (PMCA), lo que significa p.e. que de cada S/. 100.00 recibidos las mismas consuman prácticamente el 100%, incluyendo fundamentalmente alimentos de primera necesidad pues disponen de ingresos infra-marginales. *Prioritaria hacia la población en pobreza de capacidades (59) definida por la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, permite la identificación de familias que se ubican en el rango de atención del Esquema Diferenciado de Apoyos establecido en el numeral 4.3.2. de las Reglas de Operación, considerando que en comparación con las zonas urbanas de mayor tamaño, la profundidad y la severidad de la pobreza en las localidades menores a 15,000 habitantes es más intensa, por lo que las acciones de desarrollo social en estas últimas deben ser de más largo plazo.* (Oportunidades, 2003: 42, 3.2)

⁶⁴ Una alternativa a la familia tradicional es que la misma tenga acceso al crédito de forma tal que incluso los padres o jefes de familia podrían ellos disponer de posiciones deudoras en el consumo y financiar con crédito las posiciones deudoras de los integrantes de sus familias.

definida por la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, permite la identificación de familias que se ubican en el rango de atención del Esquema Diferenciado de Apoyos establecido en el numeral 4.3.2. de las Reglas de Operación, considerando que en comparación con las zonas urbanas de mayor tamaño, la profundidad y la severidad de la pobreza en las localidades menores a 15,000 habitantes es más intensa, por lo que las acciones de desarrollo social en estas últimas deben ser de más largo plazo.”(Oportunidades, 2003: 42, 3.2)

El perfil demográfico privilegia a los hogares de mayor “tamaño”, donde coexisten varias familias, que incluso traslapan sus ciclos de vida por sus propias condiciones de extrema pobreza, y en los cuales los jóvenes permanecen en el hogar como forma de sobrevivencia, en contraste con una familia tradicional donde los jóvenes se independizan y forman su propia familia, demostrando que están en capacidad de cumplir con el “ciclo de vida”.

Se trataría de recomponer el ciclo de vida de las familias que por diversas circunstancias (exclusión social, shocks exógenos, etc.) lo han visto interrumpido.⁶⁵

Las características socioeconómicas interesan pues la disposición de activos productivos permite a las familias sustentar niveles de consumo por encima de sus ingresos corrientes y se convierte en una alternativa de “financiamiento” para sostener posiciones deudoras (Gastos familiares > ingresos familiares) en el consumo mediante bien sea generación de

⁶⁵ Esta situación se ha mostrado más en las zonas urbanas de extrema pobreza luego del ajuste estructural orientado por el FMI-WB en la década del 90 al dejar sin empleo a millones de trabajadores urbanos los cuales vieron truncados sus ciclos de vida al dejar de aportar ingresos a sus familias y tener que sacrificar sus pocas propiedades, obligando a sus hijos a dejar de estudiar, para trabajar y generar ingresos para sus familias. Asimismo, en las zonas rurales, como en Perú, ha sido la violencia política la que ha dejado hogares sin población juvenil, distorsionando el ciclo de vida de las familias. En los casos de Brasil y de México podemos mencionar las contradicciones con el campesinado pobre y sin tierras, agravados en su condición por dicho ajuste estructural neoliberal.

ingresos por rentas de sus activos productivos o por último mediante un desahorro producto de venta de parte o la totalidad de sus activos. (SACHS et. al., 1994:97-13)

Por tanto, el PTC Oportunidades focaliza discriminando en varias etapas:

1° Se seleccionan a aquellas familias en condiciones de extrema pobreza, con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), localizadas en el “mapa de pobreza”, y que tienen acceso al sistema educativo y de salud, a condición que exista capacidad para atenderlos como nuevos demandantes de dichos servicios.

2° Del grupo seleccionado se identifica a aquellos hogares cuyos ingresos promedios se ubican por debajo de la línea de pobreza (LP) que son calificados como de extrema pobreza.

3° De los seleccionados de la segunda etapa se selecciona sólo aquellos que tengan y cumplan con el perfil demográfico y socioeconómico para garantizar el efecto de transferencia según la concepción del ciclo de vida de las personas y familias, lo que consiste en elegir aquellas familias de mayor tamaño compuesta por personas de diferentes ciclos de vida que se hayan restringidos por sus condiciones de pobreza, caracterizados por sus NBI, por lo que difícilmente puedan salir de tal condición sin ayuda externa por parte de ayuda social.

Este tercer paso o etapa dejaría sin elegir a familias cuyo perfil demográfico no indica una seria restricción de su ciclo de vida y que tienen al menos cubiertas parte de sus NBI. Aún así, el proceso de selección del PTC Oportunidades plantea un problema ético y más aun estratégico, pues los “excluidos” también requieren ayuda social pues de otra manera son potenciales nuevos pobres extremos, que finalmente pueden terminar “sustituyendo” a quienes logran superar su condición de extrema pobreza. En tal sentido, por ejemplo, en el PTC Bolsa Familia, se atiende a los menores que no califican como pobres extremos sino únicamente como pobres, dándoles una ayuda de tipo personal y de carácter variable.

En la propuesta de OPORTUNIDADES (SEDESOL) si bien es cierto se selecciona a los beneficiarios, en una primera instancia, de acuerdo a sus ingresos monetarios, dejando de lado ingresos no monetarios, luego se añade el criterio de disposición de activos y de servicios básicos, como forma de garantizar y de validar que los ingresos muy reducidos corresponden a familias con una limitada o escasa disposición de activos y con escasa o nula cobertura de sus NBI

Se trata de evitar caer en error al considerar a familias no pobres como muy pobres por sus bajos ingresos temporales, teniendo disposición de activos y cubierta buena parte de sus necesidades básicas insatisfechas (NBI); y por otro lado evitar dejar fuera del programa a familias que careciendo de activos y de servicios (NBI) sin embargo han generado por ejemplo ingresos monetarios temporales por razón de la mejora de los términos de intercambio de su producción, digamos agrícola.

Se traducen todos los factores relevantes a la situación de extrema pobreza en un único indicador de ingreso, bajo el concepto económico de que todos los servicios básicos, activos, etc., de las familias capitalizan a las familias para lograr un mayor ingreso futuro y expresan al mismo tiempo un capital propio para poder superar con ayuda del PTC su condición de extrema pobreza.

“Dado que el diseño básico del Programa da prioridad a la atención de poblaciones en riesgo de abandono escolar y a la reducción de la mortalidad materno-infantil, se utilizan criterios adicionales para la selección. Así, se toma en cuenta que en la familia existan: a) niños de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria; b) lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia. La unidad de atención del Programa es el hogar, el que se define como el conjunto de individuos que hacen vida en común dentro de la vivienda, que comparten gastos y preparan los alimentos en una misma cocina. Esta definición es independiente de la

existencia o no de lazos consanguíneos entre los habitantes de la vivienda.” (Oportunidades, R.O., 2003:19)

b) Las transferencias en el PTC Oportunidades

Una vez que la Focalización garantiza la selección de familias en extrema pobreza, que no cubren sus necesidades básicas, se procede a determinar las transferencias monetarias, bajo el criterio de marginalidad de las mismas: las transferencias deben tener necesariamente el carácter de INFRA-MARGINAL, de forma tal que la transferencia sólo sirva para cubrir el presupuesto alimenticio de las familias, garantizando que se aproximen a la línea de pobreza. De excederse en el monto de las transferencias éstas calificarían como extra-marginales y podrían ocasionar el consumo de bienes no prioritarios.

Las transferencias son relevantes para determinar tanto los “efectos-ingreso” como los “efectos-precio” pues el monto de las mismas debe graduarse de tal manera que no excedan la calificación de infra-marginales (GENTILINI) pues de esa manera garantizarán que se genere sólo un efecto-ingreso en el consumo, evitando al mismo tiempo que se manifieste el efecto-precio en el consumo, que ocurriría si el monto de la transferencia excede la calificación infra-marginal y se convierte en extra-marginal, lo que distorsionaría los mecanismo del PTC al fomentar la diversificación del consumo hacia bienes considerados como bienes superiores, diferentes a los bienes inferiores del nivel de subsistencia, que compiten con el gasto en bienes y servicios educativos.⁶⁶

El PTC Oportunidades transfiere recursos principalmente en dinero, complementado con ayudas en alimentos y suplementos nutricionales. Las becas educativas y el apoyo monetario directo se entregan

⁶⁶ Los bienes inferiores son los de primera necesidad. Los efectos-precio sólo se provocan mediante las condicionalidades para destinar el tiempo de trabajo de los niños y de las madres hacia horas de educación.

invariablemente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa.

Los montos de los apoyos monetarios se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. El apoyo económico para alimentación vigente para el semestre enero-junio 2003 es de \$155.00 (ciento cincuenta y cinco pesos) mensuales por familia. Se trata de mantener el valor real de las transferencias para no deteriorar el poder de compra de las familias beneficiarias.

El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar 2002-2003 para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no reciben paquete de útiles escolares es de \$135.00 (ciento treinta y cinco pesos M.N.). Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$65.00 (sesenta y cinco pesos M.N.) por concepto de reposición de útiles. Para los becarios de secundaria y educación media superior, el apoyo para la adquisición de útiles escolares es de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos M.N.), los cuales se entregan en una sola exposición. (OP. R.O. 2003:16)

El Programa otorga becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años. Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor

proporción y en edades más tempranas que los hombres. (OP. R.O., 2003:12).

En este caso los efectos-ingreso se provocan en función al ciclo de vida de los menores en edad escolar, escalonando los montos de las transferencias, sin que pierdan su carácter de transferencias infra-marginales (GENTILINI) pues las mismas acompañan el incremento de necesidades vitales de los menores en edad escolar que son los beneficiarios del programa. Dicho escalonamiento debe asimismo corresponder a la mayor demanda de incentivos para que los menores no se vean tentados a dejar los estudios por el costo de oportunidad que encuentren fuera de las aulas, bien sea en ocupaciones de mercado o en sus hogares.

Por tanto las familias con mayor número de niños en edad escolar se beneficiarán en mayor medida si pueden enviar al mayor número posible de niños para que prosigan sus estudios y no los abandonen pues cada niño representa un ingreso adicional efectivo para la economía familiar, de tal forma que, por ejemplo, una familia con cinco niños, 3 en primaria (2 niños y 1 niña) y 2 en secundaria (1 niño y 1 niña) recibiría un total de: \$ 2, 660 pesos mexicanos. Dicha cifra equivale a USD. \$ 250 dólares mensuales; dicha transferencia equivalía, a mayo de 2003, al 50% del valor de la canasta básica familiar promedio en México, pero a su vez representaba el 200% del ingreso salarial mensual de un trabajador no calificado. Como incentivo de mediano plazo se incluye un sistema de incentivos mediante puntos que al final de su formación se convierten en un fondo fiduciario que les sirve como respaldo para aplicar su formación a diferentes alternativas (continuar estudios de mayor nivel, hincar proyectos propios, etc.):

MONTOS DE LOS APOYOS MONETARIOS

El monto de los apoyos para becas educativas durante el semestre enero-junio 2003 se detalla en la siguiente tabla (pesos mexicanos):

Gráfico 4.1. Montos de las transferencias

MONTO MENSUAL DE LAS BECAS EDUCATIVAS

PRIMARIA	DE ENERO-JUNIO DE 2003
	NIÑOS Y NIÑAS
TERCERO	\$105.00
CUARTO	\$120.00
QUINTO	\$155.00
SEXTO	\$205.00
SECUNDARIA	
NIÑOS	
PRIMERO	\$300.00
SEGUNDO	\$315.00
TERCERO	\$335.00
NIÑAS	
PRIMERO	\$315.00
SEGUNDO	\$350.00
TERCERO	\$385.00
EDUCACION MEDIA SUPERIOR	
HOMBRES	
PRIMERO	\$505.00
SEGUNDO	\$545.00
TERCERO	\$575.00
MUJERES	
PRIMERO	\$580.00
SEGUNDO	\$620.00
TERCERO	\$655.00

Fuente: (OPORTUNIDADES-RO-2003:15)

De conformidad con el artículo 58 fracción IV del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, el Programa otorga a cada uno de los becarios que cursen educación media superior, un beneficio diferido adicional que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años.

El beneficio se maneja a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal autorizada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La operación del fideicomiso estará sujeta a la disponibilidad presupuestal que autorice la H. Cámara de Diputados para el ejercicio presupuestal correspondiente, y dará inicio una vez que se cuente con la aprobación de las autoridades competentes.

(OP. R.O.2003:13)

Los becarios de tercero de secundaria y aquellos que cursen la educación media superior, podrán acumular en total hasta un máximo de 3000 puntos determinado por la Coordinación Nacional, de acuerdo a las siguientes tablas (OPORTUNIDADES-RO-2003:16 y siguientes):

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en tres años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

Tabla 4.2. Puntaje- Media de 3 años

3o. de secundaria	300 puntos
1o. de bachillerato	600 puntos
2o. de bachillerato	900 puntos
3o. de bachillerato	1,200 puntos

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en dos años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

Tabla 4.2. Puntaje- Media de 2 años

3o. de secundaria	300 puntos
1o. de bachillerato	1,500 puntos
2o. de bachillerato	1,200 puntos

Si estudian en servicios educativos en los que la educación media superior se curse en cuatro años, de acuerdo con el plan de estudios correspondiente:

Tabla 4.2. Puntaje- Media de 4 años

3o. de secundaria	300 puntos
1o. de bachillerato	450 puntos
2o. de bachillerato	450 puntos
3o. de bachillerato	600 puntos
4o. de bachillerato	1,200 puntos

Si el becario cumple con todas las obligaciones y requerimientos del Programa y concluye sus estudios de nivel medio superior antes de cumplir los 22 años, los puntos que haya reunido se convertirán en dinero en efectivo, de acuerdo a la tasa de conversión que se haya establecido para cada año, el cual será depositado en una cuenta de ahorro personalizada. A partir de ese momento, el beneficiario acumulará en dicha cuenta, los intereses generados por su ahorro. (OPORTUNIDADES-RO, 2003:17). Este procedimiento permite garantizar la formación para el trabajo de los estudiantes beneficiarios del programa, para que califiquen como consumidores con posiciones acreedoras (ingresos > gastos) y no sigan siendo una carga para sus familias, generando así una capacidad de ahorro.

El Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) consiste en la entrega de los apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al Paquete Esencial de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia. (OPORTUNIDADES-RO, 2003:18).

Las becas educativas constituyen un incentivo para lograr la formación de capital humano al premiar el avance en la formación educativa, conforme se analiza en la siguiente tabla, en el cual podemos analizar los incrementos en la asignación de las becas escolares, para mostrar su incidencia en los diferentes grados escolares.

En la siguiente tabla podemos observar que los incentivos otorgados por el PTC Oportunidades van en aumento en los años finales de la primaria y se elevan significativamente al pasar al 1° de secundaria, incentivando la continuación del alumno en secundaria, y se reduce en los demás grados de secundaria (aumenta pero a tasas decrecientes).

Tabla 4.3. Incentivos del Programa Oportunidades

INCENTIVOS PARA LA PROGRESION EDUCATIVA		
	BECA	% INCREMENTO
PRIMARIA		
NIÑOS Y NIÑAS		
Tercer año	105	
Cuarto Año	120	14.29%
Quinto año	155	29.17%
Sexto año	205	32.26%
SECUNDARIA		
NIÑOS		
Primer año	300	48.34%
Segundo año	315	5.00%
Tercer año	335	6.35%
NIÑAS		
Primer año	315	53.66%
Segundo año	350	11.11%
Tercer año	385	10.00%
EDUCACION MEDIA SUPERIOR		
HOMBRES		
Primer año	505	50.75%
Segundo año	545	7.92%
Tercer año	575	5.50%
MUJERES		
Primer año	580	50.65%
Segundo año	620	6.9%
Tercer año	655	5.65%

Fuente: Reglamento PTC Oportunidades 2003, p. 12;
Elaboración propia

Dicho escalamiento en las transferencias monetarias toma en cuenta que conforme los niños avanzan en edad y en nivel educativo elevan sus necesidades y requerimientos dentro de su Ciclo de Vida y se eleva también su costo de oportunidad pues se van integrando a la Población Económicamente Activa (PEA), por lo que son más proclives a ser

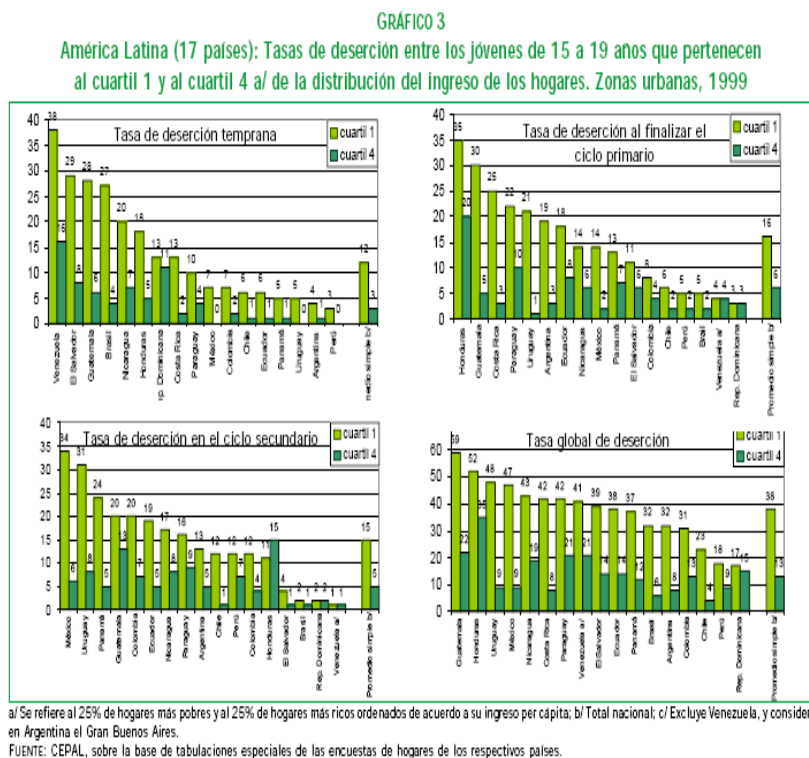
empleados para el sostenimiento de los hogares, generándose entonces un mayor costo de oportunidad, que el PTC Oportunidades reconoce, como se demuestra en dicho cuadro.

Las transferencias escalonadas mantienen su carácter infra-marginal pues corresponden al reconocimiento de las mayores necesidades de los menores cuando avanzan en edad y por tanto en sus necesidades.

Se sigue que las modificaciones en el costo de oportunidad marcado por el ciclo de vida del niño en edad escolar, con mayor énfasis en el 5° y 6° de educación primaria y en el paso al 1° de educación secundaria. Los menores conforme avanzan en edad y formación elevan su propensión marginal a consumir por lo que elevan su condición de consumidores con posiciones deudoras y como tales requieren del financiamiento, bien sea familiar o del sistema financiero.

Se denota que los incentivos corresponderían a un diagnóstico previo en el que se habrían establecido los grados en los que el costo de oportunidad es mayor y por tanto el riesgo de abandono de la escuela es significativo, lo cual ocurriría al parecer en los ciclos 3° y 4° de primaria, cuando los niños pueden ya dedicarse a labores del hogar o tareas básicas en el campo laboral; asimismo, se reconocería un mayor costo de oportunidad al momento de decidir pasar de la primaria a la secundaria, incluyendo un incentivo por género (46.34% para los niños y 53.66% para el caso de las niñas), y de ésta a la media superior (50.75% para los niños varones y 50.65% para las niñas mujeres). El siguiente gráfico muestra las tasas de deserción escolar en América Latina, incluidos México, Brasil y Perú, en zonas urbanas, comparativamente para los cuartiles 1 y 4 de distribución del ingreso. (ESPINDOLA, 2002:14):

Gráfico 4.1. Tasas de deserción escolar



REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACION, N° 30 (2002), pp. 39-62

E. ESPINDOLA, A. LEÓN

ESPINDOLA et.al. (2002:14)

Se muestra para México (1999) que para el nivel primario la deserción en el cuartil 1 es de 14% mientras que el cuartil 4 es sólo del 2%. Asimismo, para el nivel secundario la deserción en el cuartil 1 la deserción es de 34% mientras que en el cuartil 4 alcanza el 6%.

El mecanismo permite garantizar la formación de capital humano, aún en las condiciones limitadas de los niveles de enseñanza en las zonas de extrema pobreza, pues se tendrían escalas de valoración social locales y no tanto de valor estándar, por lo que no es aplicable la crítica a la calidad de la enseñanza en términos generales.

COMPONENTE DE SALUD

El componente en salud es relevante en el análisis del PTC Oportunidades porque no sólo es parte de las CONDICIONALIDADES sino que demuestra la exigencia y sacrificio del tiempo de los padres y tutores, que tienen un costo de oportunidad, que el programa debe de retribuir de alguna manera, lo que analizaremos más adelante y será más evidente cuando establezcamos el modelo integral identificado.

El componente de salud opera bajo cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud;
- Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios;
- Fomentar y mejorar el auto-cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene, y
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Igualmente, se procura un trato digno a los usuarios con base en el Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud.

Las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud se destinan a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias, son proporcionadas de acuerdo a la normativa y los modelos de atención vigentes, y se realizan conforme a la frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias establecidas por el sector salud. Se dirigen, con especial énfasis, a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y los niños menores de cinco años.

Mediante la vigilancia de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; la entrega de suplementos alimenticios; y la educación alimentario-nutricional, se apoya la salud y nutrición de la población beneficiaria del Programa.

Las sesiones educativas para la salud están dirigidas principalmente a las titulares beneficiarias y a los becarios de educación media superior. Mediante la comunicación educativa se promueven cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de arraigar una actitud preventiva y de auto-cuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades étnicas y culturales, así como sus valores, usos y costumbres.(OP.,R:O:2003:13)

El Programa otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
(OP.-R.O. 2003:13)

c) Las condicionalidades en el PTC Oportunidades

Las transferencias al estar condicionadas demandan la dedicación (mayor disponibilidad de tiempo) de los padres o tutores de los menores en edad escolar, para garantizar la asistencia y apoyo escolar, así como para las citas médicas, por lo que van a sacrificar su tiempo, tiempo que es parte de sus actividades de producción y de consumo, el cual es demandado y utilizado por los PTC sin retribución, como condición para acceder a las transferencias monetarias condicionadas, el cual es retraído de la producción de bienes y servicios, que tienen por tanto un costo de oportunidad afectando a las actividades que son intensivas en tiempo (siembra y cosecha de cultivos familiares, crianza de animales

domésticos, etc.), caracterizado por el uso intensivo de mano de obra por lo general en condiciones de menor productividad por no disponer de activos productivos de mayor rendimiento ⁶⁷, lo cual es compensado por las transferencias monetarias que permiten a las familias acceder al mercado y comprar bienes intensivos en bienes ⁶⁸.

La participación de las familias y de la comunidad, en cuanto a derechos, obligaciones y corresponsabilidad de las familias beneficiarias, es un elemento fundamental para el logro de los objetivos del Programa.

Al incorporarse las familias se comprometen con las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento;

Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento;

- Registrarse en la unidad de salud que les corresponda;
- Cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud;
- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud;
- Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes;
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. (Oportunidades-R.O. 2003:14-4.2.4)

⁶⁷ Bienes intensivos en tiempo son por ejemplo los productos domésticos o artesanales que demandan la dedicación del tiempo de las personas de manera extensiva. (BECKER, 1977:65-70)

⁶⁸ Bienes intensivos en bienes son por ejemplo los productos manufacturados (fideos, aceite, harina, etc) que permiten ahorrar el tiempo que se dedicaría a producir sus sustitutos domésticos (cebada, manteca, etc). Idem)

Las condicionalidades demandan no sólo compromisos a los padres de familia o a los tutores de los menores beneficiarios de los PTC sino que comprometen el tiempo disponible familiar (BECKER, 1977:65-70) pues los servicios educativos constituyen bienes intensivos en tiempo, tiempo que se resta para fines productivos que se obtiene de ocupaciones tanto en el mercado como en las actividades del hogar (cocinar, cuidar a los menores, lavar, limpiar, etc.), lo cual es compensado con las transferencias dado que estas promueven el consumo de bienes intensivos en bienes (BECKER, 1977:65-70).

La entrega de las becas educativas correspondientes a la educación media superior requiere de la asistencia regular a la escuela de cada becario, y su liquidación está sujeta al cumplimiento de la asistencia a las sesiones de educación para la salud. El apoyo monetario para la alimentación está sujeto a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas programadas en los servicios de salud y de lastitulares beneficiarias a las sesiones de comunicación educativa.El incumplimiento de la corresponsabilidad de las familias lleva a la suspensión de los apoyos.El apoyo para la adquisición de útiles escolares está sujeto a la inscripción de los becarios, certificada por el personal docente de los planteles educativos.(Oportunidades- R.O. 2003: 14- 4.2.4).

Para recibir los apoyos educativos se debe acreditar y certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades respectivas. A continuación se detallan los criterios y procedimientos a seguir:

Educación básica:

-Debe registrarse la asistencia de cada niño o niña al plantel educativo y solamente una vez que ésta se ha certificado se emiten los apoyos educativos correspondientes.

-Los becarios de primaria no deberán tener más de tres faltas injustificadas al mes; en el caso de secundaria, una falta injustificada equivale a siete horas de clase sin asistencia.

-Si acumulan más de 12 faltas injustificadas o tres meses de suspensión por faltas injustificadas en el ciclo escolar, les será suspendido el apoyo para el resto del ciclo.

-Las inasistencias sólo pueden ser justificadas en caso de enfermedad, accidente o desastres naturales que impidan la asistencia de los niños y niñas a la escuela. En los primeros dos casos, la titular deberá acudir a la unidad de salud que le corresponda para que el médico le extienda un justificante; el cual debe llevar el sello de la unidad de salud y la firma del médico y entregarse al maestro.

-En caso de no recuperar la certificación de la asistencia o de certificarse el incumplimiento de asistencia de los becarios del primer bimestre del ciclo escolar, se realizarán los ajustes correspondientes, los cuales se reflejarán en el monto de la siguiente entrega de apoyos monetarios.

-Para recibir el apoyo para reposición de útiles escolares a mitad del ciclo escolar, los alumnos de primaria deben permanecer inscritos y asistir regularmente a la escuela.

Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA):

El Esquema Diferenciado de Apoyos consiste en la entrega de los apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al Paquete Esencial de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia. Las familias que reciban el Esquema Diferenciado de Apoyos deberán cumplir con las responsabilidades establecidas en el numeral 4.3. de estas Reglas.

(Oportunidades-R.O.,2003:17)

Las condicionalidades del PTC Oportunidades son muy estrictas pues no sólo afecta al período mensual en el que producen las faltas sino que

también se sanciona la acumulación de las mismas, en los siguientes términos:

Suspensión temporal de beneficios

En Educación Básica, si un alumno registre 4 o más inasistencias injustificadas durante un mes, la suspensión corresponde al mes en el cual se registren dichas inasistencias. Cuando un alumno acumule 12 o más faltas injustificadas o 3 meses de suspensión temporal por esta misma causa durante el ciclo escolar, el apoyo educativo de beca y, en su caso, para reposición de útiles escolares, se suspende por todo el resto del ciclo escolar.

En Educación Media Superior, el becario que no cumpla con los requisitos de reinscripción establecidos por el sistema educativo nacional y por el plantel; en este caso, los apoyos se suspenden por el resto del ciclo escolar; si el becario no cumple con su asistencia a las siete sesiones educativas para la salud; la beca se suspende en el último mes del ciclo escolar. Si uno de los becarios de la familia rebasa el número de inasistencias permitido en el mes o durante el ciclo escolar, no se afecta el apoyo educativo de los otros becarios de la familia. (Oportunidades-R.O., 2003:70)

Si un becario repite un año escolar o no certifica su reinscripción al siguiente ciclo escolar, se suspenderá la acumulación de puntos en el componente patrimonial, durante dicho ciclo escolar.

Cuando los integrantes de la familia beneficiaria no cumplen con las responsabilidades del componente de salud, ya sea su asistencia a las citas médicas programadas o a la sesión educativa para la salud. La suspensión aplica en el mes en el cual se registra la inasistencia. (IDEM)

Suspensión definitiva de beneficios

Las familias que cumplan cuatro años contados a partir de su incorporación al Programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semi-urbanas, que se ubican en el rango de atención del Programa de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.2. de los Procesos Generales para la Operación, recibirán durante los siguientes tres años el Esquema Diferenciado de Apoyos establecido en el numeral 4.3.2. Al cumplir tres años contados a partir de su incorporación al Esquema Diferenciado de Apoyos se darán de baja del Padrón Activo de Beneficiarios; las familias clasificadas en condiciones de pobreza de capacidades de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.2. de los Procesos Generales para la Operación, continuarán recibiendo los beneficios del Programa.” (OPORTUNIDADES-RO, 2003:12)

Suspensión definitiva de los apoyos educativos

“El apoyo educativo en educación básica, tanto de beca como para útiles escolares, se suspende en forma definitiva a un becario, cuando: A éste se le haya suspendido la beca en dos ciclos escolares consecutivos. Repruebe el mismo grado escolar en dos ocasiones. El apoyo educativo, monetario y diferido así como el de útiles escolares en educación media superior, se suspende de forma definitiva para un becario, cuando: Reciba otro tipo de beca educativa conforme a lo señalado en el numeral 5.2 de las Reglas de Operación; Deje de certificar su permanencia en el plantel por más de un ciclo escolar;” (Op.-R.O., 2003:70)

“Los apoyos del Programa se suspenden definitivamente a la familia cuando: En dos ocasiones consecutivas la titular no asista a recibir los apoyos monetarios, ya sea por razones personales o porque no firmó su contrato con la institución liquidadora o no recogió su planilla de hologramas, tarjeta o documento para recepción de apoyos. En cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en el curso de los últimos

12, la familia no cumpla con su corresponsabilidad de asistencia a los servicios de salud.” (Op. R.O., 2003:70)

El cumplimiento de las condicionalidades permite a los hogares acceder a un régimen de incentivos y obtener así una transferencia adicional, lo que se va a traducir en una reducción incremental del costo de oportunidad de las horas-niño dedicadas al trabajo infantil (W - incremento de T), sin afectar las horas dedicadas a la escuela, lo que permite una mayor dedicación a los estudios y una objetivación de los beneficios de la formación de capital humano, pues de otra manera se perderían las transferencias incrementales, corriendo el riesgo de ser excluidos del PTC.

4.1.1.3 Los mecanismos de funcionamiento del PTC Oportunidades

Los mecanismos de Oportunidades, como de los otros PTC, se sustentan en los enfoques distribucionista y de formación de capital humano, en base a los criterios adoptados en cada caso:

- La Focalización selecciona a aquellas familias con el perfil para que por una parte permita elevar el consumo de alimentos (ingresos < línea de pobreza) y por otra poder garantizar la dedicación de horas de trabajo u ocio a apoyar la formación educativa de sus hijos y las prácticas saludables de vida.
- Las transferencias que califiquen como infra-marginales, esto es que fundamentalmente completen el presupuesto alimentario de las familias, para garantizar así el efecto ingreso, que redundará directamente en el incremento del consumo de subsistencia, lo que va a elevar la productividad de los miembros de las familias, elevando como consecuencia la eficiencia en el uso de sus escasos recursos.
- Las condicionalidades, que no sólo van a exigir la reducción de horas de trabajo (remunerado o doméstico) de los niños en edad escolar sino

que también van a requerir necesariamente del tiempo de los padres o tutores, para apoyar la labor educativa de los menores y las actividades de salud, todo lo cual tiene un elevado costo de oportunidad. El costo de oportunidad del tiempo consumido por la participación en el PTC Oportunidades, que es muy exigente en este sentido, afectará la producción de bienes denominados “intensivos en tiempo”, que son todos aquellos bienes de la producción doméstica, artesanal y local, generalmente de baja productividad (crianza de animales menores, agricultura en muy pequeña escala, tejidos artesanales, etc), lo cual debe ser compensado, para elevar el nivel de la demanda de horas de educación de los menores en edad escolar.

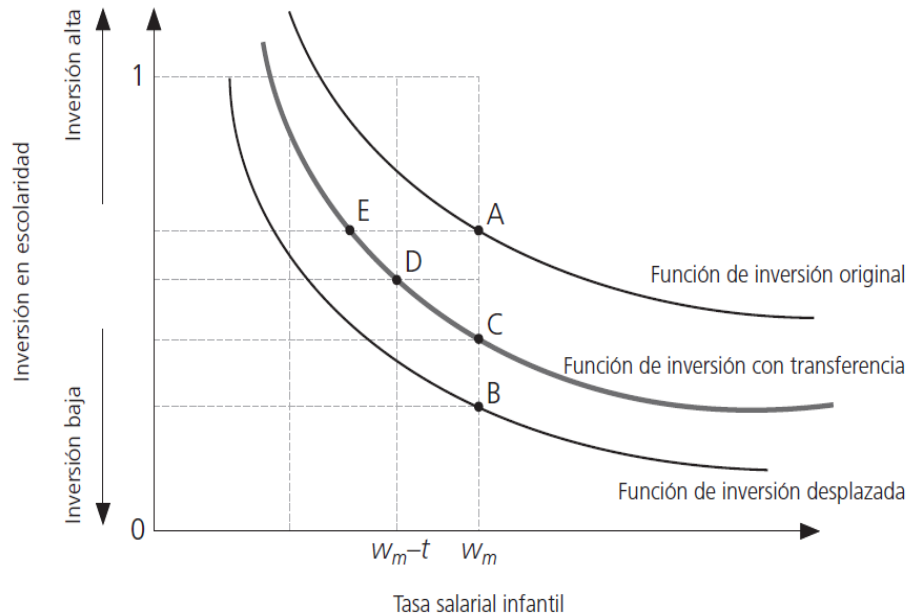
- La Temporalidad del PTC Oportunidades es relevante para evitar el asistencialismo y validar los fines y metas específicos del programa, al dejar claro a los beneficiarios que sólo es una ayuda temporal y no permanente, y que la sostenibilidad del mismo dependerá de la dedicación del tiempo de los beneficiarios a la consecución de los fines y objetivos del programa de transferencias condicionadas.

El diseño del PTC Oportunidades promueve la inversión en capital humano aplicando no sólo la condicionalidad “plana”, tal como lo hacen otros PTC, sino que va más allá al aplicar una condicionalidad “incremental” ó “diferencial”, que permite a las familias accedan a un mayor monto de transferencia, a condición de lograr la progresión educativa de los menores en edad escolar, con lo que provoca los dos efectos preestablecidos: el efecto redistributivo al elevar el monto total de las transferencias (paso del punto B al punto C), lo que de manera directa permite (SCHADY, 2009:54-70) reemplazar el tiempo de trabajo de los niños por el tiempo estudio de los mismos, al interior de las familias, pasando en el Gráfico del punto B al punto C. Luego el efecto de formación de capital mediante la doble condicionalidad (plana y diferencial) permite reducir el costo de oportunidad del trabajo infantil al sustituir horas de trabajo por horas de estudio, pasando en dicho gráfico

del punto C al punto D. Todo lo que se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.2. Demanda de inversión en escolaridad

Gráfico 2.1 Elección de inversión en los hijos con falta de mercados de crédito



Fuente: ilustración de los autores.

Nota: w_m = tasa salarial infantil.

Es necesario enfatizar la sustitución del tiempo de trabajo infantil por el tiempo dedicado a los estudios por los niños en edad escolar, elevando así la inversión en capital humano, acompañado esto con la elevación del consumo de alimentos. Asimismo, que la familia se beneficia por la transferencia por las siguientes razones:

- Se elevan los ingresos corrientes o actuales de las familias, haciéndose más previsibles y con menor volatilidad, permitiendo expandir la curva indicada hacia arriba y hacia la derecha, con lo cual para cualquier nivel de la tasa de salario infantil ($W-T$) la inversión en capital humano se hace mayor.
- La transferencia directa de dinero condicionado permite “subsidiar” la tasa de salario infantil, liberando tiempo de trabajo infantil, el cual puede

ser invertido para la formación de capital humano. La tasa de salario infantil pasa de w a $(wm-t)$, en el eje horizontal del Gráfico, siendo el monto de la transferencia.

- La condicionalidad permite liberar el tiempo del menor en edad escolar y al mismo tiempo permite que las familias dispongan de un mayor monto de transferencias, que pueden llegar a representar el 20% de los ingresos familiares.

Es necesario tener en cuenta que la modificación inducida en la asignación del tiempo disponible de los niños, sustituyendo las horas de trabajo por las de estudio, no depende del incremento de las horas de trabajo de los adultos pues la transferencia en si provoca un “efecto ingreso” que eleva los ingresos familiares y hace no obligatorio ni indispensable el trabajo de los niños.

Por tanto, el procedimiento seguido por Oportunidades estaría discriminando y seleccionando los hogares con pobreza crónica, es decir aquellos que al mismo tiempo son pobres según el concepto de línea de pobreza y al mismo tiempo pobres desde el enfoque de las NBI, tipificando por tanto a aquellos hogares que no sólo carecen de los ingresos necesarios para sobrevivir dignamente sino además carecen de los activos necesarios y suficientes para acceder al mercado y lograr la elevación de sus ingresos.

Se destaca la validación de las familias en extrema pobreza mediante un indicador que resume 2 aspectos diferentes pero complementarios: por una parte las características demográficas y socioeconómicas de las familias, lo que permite enfatizar e identificar varias familias que conforman los hogares pobres y que no han podido durante el ciclo de vida superar sus condiciones de extrema pobreza, llevando esto a conformar hogares integrados con varias familias “yuxtapuestas” para fines de sobrevivencia, de los que el hacinamiento o la tugurización son aspectos evidentes de este fenómeno; y por otra parte la caracterización o

tipología de las familias extremadamente pobres por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mediante la pertenencia al “mapa de pobreza” y por disponer de una “brecha de ingresos”, que ubica por debajo de la línea de pobreza (LP) a las familias que conforman los hogares en condiciones de extrema pobreza.

4.1.2 EI PTC BOLSA FAMILIA

Es relevante comprender que el PTC Bolsa de Familia, lanzado en el 2004, consolida en uno solo y de manera autónoma diferentes PTC anteriores, de carácter sectorial, tales como:

- PTC Ingreso Mínimo Nacional educativo, de becas, establecido en abril del 2001.
- PTC Nacional de Acceso a la Alimentación – PNAA- “Tarjeta de Poder”, creado en junio del 2003.
- PTC Bolsa Alimentación, de Salario Mínimo Nacional , del sector salud, creado en setiembre del 2001.
- PTC Gas de Asistencia, creado en enero del 2002.

(ART. 3° Del reglamento del PTC Bolsa Familia).

4.1.2.1 Los enfoques utilizados en el PTC Bolsa Familia

“Artículo 4° Los objetivos básicos del Programa Bolsa Familia, para los beneficiarios, sin perjuicio de las demás que fije el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el hambre, son los siguientes:

- I - promover el acceso a los servicios públicos, especialmente salud, educación y asistencia social;
- II - para combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y la nutrición;
- III - fomentar la potenciación sostenible de las familias que viven en la pobreza y la extrema pobreza;

IV- La lucha contra la pobreza y promover intersectorial, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del gobierno.”

Dichos anteriores PTC apuntaban igualmente a fortalecer el CICLO DE VIDA de las familias, incidiendo en los aspectos de salud, educación, alimentación y energía doméstica.

Asimismo, debe señalarse que el PTC Bolsa de Familia, por su carácter autónomo, supera el carácter sectorialista de los anteriores PTC, sin constituirse en multisectorial, lo que le hubiese burocratizado su ejecución.

- El PTC Bolsa Familia, a diferencia del PTC Oportunidades, entrega las transferencias según la composición familiar y el número y condiciones de los integrantes menores de la familia, sin enfatizar en la progresión educativa, como si hacia su predecesor el PTC Bolsa Escolar, al incidir sobre la formación condicionada de capital humano básicamente por la permanencia en el sistema escolar hasta los 17 años. Sin embargo, la condicionalidad educacional si existe y es causal de separación del programa su no cumplimiento, agregando a diferencia del PTC Oportunidades una penalidad por destinar a los menores, receptores del PTC Bolsa Familia, al trabajo infantil, pues este está proscrito y es incompatible con la dedicación del tiempo y esfuerzo de los menores para trabajar en busca de ingresos adicionales para la familia. Desde dicho punto de vista Bolsa Familia es más exigente y más drástico para garantizar la formación de capital humano mediante la educación escolar. (PTC Bolsa Familia, Ley y Reglamento, 2005).

El PTC Bolsa de Familia garantiza la elevación inmediata del consumo per cápita al identificar a las familias cuyos ingresos se ubican por debajo de la línea de pobreza y que por tanto califican con un ingreso infra-marginal (GENTILINI), transfiriendo una suma que equivale a la mitad del ingreso

de subsistencia, con lo cual inciden en aquellas familias con una elevada propensión marginal de consumo de alimentos (PMCA), y que según las curvas de Engel dispondrán de una elevada proporción de sus ingresos al consumo de alimentos de primera necesidad, denominados como bienes inferiores pues al incrementarse los ingresos en el tiempo las familias van reduciendo su gasto en los mismos al reemplazarlos por bienes y servicios de mayor calidad, denominados bienes intensivos en bienes (BECKER).

El PTC Bolsa Familia prioriza el apoyo de acuerdo al ciclo de vida de las familias antes que en el ciclo de formación educativa, como hace el PTC Oportunidades, siendo en este aspecto mucho más específico al incidir en las trabas o limitaciones que se sustentan en las características del ciclo de vida de la familia.

4.1.2.2 Los criterios aplicados en el PTC Bolsa Familia

a) Focalización en el PTC Bolsa Familia

El Cap. II del Reglamento de Organización y funciones del Programa de Becas de la Familia dispone la selección de familias mediante un indicador básico el ingreso per cápita mensual de la familia:

“Artículo 18. El Programa Bolsa Familia se sirven a las familias en pobreza y pobreza extrema, que se caracteriza por el ingreso per cápita mensual de hasta \$R 100.00 y \$R 50.00 reales respectivamente.

(ROF-BF-ORIGINAL) (\$R: Reales brasileños)

Luego se prioriza en función de las condiciones de vida (activos en poder de las familias y NBI):

“ Las primeras familias elegibles para el Programa de Asignación Familiar, identificados en el Registro Unificado del Gobierno Federal, serán seleccionados de un conjunto de indicadores sociales capaces de

establecer con mayor precisión las situaciones de vulnerabilidad social y económica, que debe ser difundida por el Ministerio Desarrollo Social y Combate al Hambre.

El segundo conjunto de indicadores en el § 1 se determinará sobre la base de los datos relativos a los miembros de las familias, a partir de la información contenida en el Registro Unificado del Gobierno Federal, así como los estudios socio-económicos. “(Reglamento, Art. 18°)

El PTC Bolsa de Familia, a diferencia del PTC Oportunidades (México), considera tanto a las familias en extrema pobreza como a las familias en pobreza, otorgando 2 tipos de beneficios económicos, uno de carácter fijo y otro de carácter variable:

El PTC Bolsa de Familia identifica grupos familiares cuyos ingresos per cápita estén muy por debajo de la línea de pobreza, definida en términos monetarios, para garantizar que las familias incrementen de manera inmediata el consumo per cápita, mediante el denominado efecto-ingreso, al calificar la transferencia como infra-marginal (GENTILINI), lo que garantizaría que un elevado porcentaje de la misma se destine al consumo, dada la elevada propensión marginal a consumir alimentos (PMCA) que caracteriza a dichos grupos según las leyes de Engel.

b) Las Transferencias en el PTC Bolsa Familia

“ Art. 2° Constituyen beneficios financieros del programa, según lo establecido en el reglamento:

I - La prestación básica de los hogares que se encuentran en pobreza extrema;

II - El beneficio variable, para los hogares que se encuentran en la pobreza y la extrema pobreza y que tienen en su composición, las mujeres embarazadas, madres lactantes, los niños de entre 0 (cero) y 12 (doce) años o adolescentes de hasta 15 (quince) años.”(Ley – Bolsa)

El valor del beneficio mensual que se refiere el inciso I del Art. 2° de la ley, por cada familia, asciende a la suma de \$ R 50 (cincuenta reales) y se concede a las familias con renta per cápita mensual de hasta \$ R 50 reales. (Reglamento BolsaFamilia).

El valor del beneficio variable mensual que se refiere el inciso II del del Art. 2° de la Ley será de \$R 15.00 (quince reales) por beneficiario, hasta R \$ 45,00 (cuarenta y cinco reales) por familia y el beneficio se concedidos a las familias con renta per cápita de hasta \$R 100,00 (cien reales). Por tanto el beneficio variable alcanza también a las familias calificadas como pobres cuyo per cápita mensual no supere los \$R 100 (Cien reales). La familia que recibe la transferencia prevista en el inciso I de la cabeza puede recibir, de forma acumulada, el beneficio que se refiere el inciso II.

La familia cuyos ingresos mensuales per cápita superior a \$ R 50,00 (cincuenta reales), hasta \$R 100,00 (cien reales), sólo recibirá el beneficio que se refiere el artículo II de la cápita, de acuerdo a su composición.

Los valores de las prestaciones y los valores de referencia para caracterizar la situación de pobreza o extrema pobreza podrán incrementarse por el Poder Ejecutivo, debido a la dinámica social del país y estudios técnicos sobre el tema.

Las transferencias monetarias se deben asignar a aquellas familias cuyos ingresos per cápita estén muy por debajo de la línea de pobreza, de manera que dicha transferencia se califique como INFRAMARGINAL (GENTILINI), garantizando así que los beneficiarios puedan elevar inmediatamente su nivel de consumo por la elevada propensión marginal a consumir alimentos (PMCA), en aplicación a la Ley de Engel, que determina que dichas familias destinan un elevado porcentaje de la transferencia al consumo de alimentos, lo cual redundará en el incremento inmediato de la productividad (BECKER). Asimismo, las transferencias

permiten a las familias acceder al mercado para comprar bienes intensivos en bienes en sustitución a los bienes intensivos en tiempo como son los de producción doméstica y artesanal.

Es importante la diferenciación (Tablas 4.4 y 4.5) que hace el PTC Bolsa de Familia al apoyar con un beneficio variable similar tanto a los menores de familias en extrema pobreza ($Y_{pc} < 50$ reales mensuales) y de familias en situación de pobreza ($50 < Y_{pc} < 100$ reales mensuales), reconociendo así que ambos tipos de familias pueden dar el mismo trato a los menores, independientemente de sus condiciones básicas como entidad familiar, lo cual resulta previsorio pues la línea de pobreza (LP) en muchas oportunidades es muy tenue y podría definirse por el trato que se da a los menores de acuerdo a las condiciones económicas de las familias, en las cuales los tomadores de decisiones (padre y/o madres) decidan cubrir sus riesgos mediante la utilización de la mano de obra infantil.

Otro alcance nos señala que las ayudas o apoyos fijan sus horizontes de acuerdo al ciclo de vida de la familia, yendo hasta los 17 años, a diferencia del PTC Oportunidades (México) que delimita los apoyos en plazos de 3 a 5 años, confiando tal vez en factores exógenos que modifiquen el perfil de las familias seleccionadas justamente por su incapacidad en el corto de superar su condición de pobreza y extrema pobreza sin un apoyo que permita “destrabar” el ciclo de vida familiar en un mediano y largo plazo, para garantizar la sostenibilidad de los resultados.

En las tablas 4.4 y 4.5 asumimos diferentes conformantes de las familias, con la única diferencia de que sólo los hogares en extrema pobreza (Tabla 4.4) reciben la transferencia básica (B), mientras que de acuerdo al número de menores en edad escolar los hogares reciben diferentes transferencias variables (V) incluyendo a los hogares calificados como pobres (Tabla 4.5). Asimismo, en los dos casos los jóvenes de 16 y 17 años que siguen estudiando reciben una transferencia adicional (BJV).

Tabla 4.4. Programa de incentivos para familias extremadamente pobres-Renta mensual hasta R\$ 50 per cápita (USD: \$ 28.75)

HIJOS DE	Hasta 15 años	De 16 a 17 años	Beneficio (°)	Valor (R\$)	Valor (USD \$)	% Canasta
	0	0	B	50	25.83	22.72%
	1	0	B + 1 V	65	34.17	30.05%
	2	0	B + 2 V	80	42.50	37.38%
	3	0	B + 3 V	95	50.83	44.71%
	0	1	B + 1BVJ	92	38.33	33.71%
	1	1	B + 1V + 1BVJ	98	46.67	41.04%
	2	1	B + 2V + 1BVJ	113	55.00	48.37%
	3	1	B + 3V + 1BVJ	128	63.33	55.70%
	0	2	B + 2BVJ	116	50.83	44.71%
	1	2	B + 1V + 2BVJ	131	59.17	52.04%
	2	2	B + 2V + 2BVJ	146	67.50	59.37%
	3	2	B + 3V + 2BVJ	161	75.83	66.70%
TCAMBIO	2.4					
CANASTA	R \$ 113.7					

Fuente: PTC Bolsa Familia- Elaboración propia

(°): B: Beneficio básico otorgado a las familias en extrema pobreza.

V: Beneficio variable otorgado por cada niño menor de 15 años, sea extremadamente pobre o pobre.

BJV: Asignación para jóvenes de 16 y 17 años que continúan sus estudios.

Del análisis del cuadro anterior podemos concluir que el PTC Bolsa Familia prioriza el tamaño de las familias, con predominio de niños en edad escolar, sin enfatizar en la progresión educativa pues las ayudas monetarias se dan hasta que el menor cumple los 17 años.

Observamos que la transferencia alcanza montos de \$ 50.83, \$ 63.33 y \$ 75.83, en el caso de tener 3, 4 y 5 niños respectivamente en edad escolar. Dichas cifras pueden compararse con el costo de la canasta de alimentos que era de \$ 113.7 dólares.

Tabla 4.5. Programa de incentivos para familias extremadamente pobres-Renta mensual desde R\$ 50 hasta R\$ 100 per cápita (USD: \$ 28.75 a 57.08)

HIJOS DE	Hasta 15 años	De 16 a 17 años	Beneficio(°)	Valor (R\$)	Valor (USD \$)	% de la Canasta Básica(*)
	0	0	0	0	0.00	0.00%
	1	0	1 V	20	8.33	7.33%
	2	0	2 V	40	16.67	14.66%
	3	0	3 V	60	25.00	21.99%
	0	1	1BVJ	30	12.50	10.99%
	1	1	1V + 1BVJ	50	20.83	18.32%
	2	1	2V + 1BVJ	70	29.17	25.65%
	3	1	3V + 1BVJ	90	37.50	32.98%
	0	2	2BVJ	60	25.00	21.99%
	1	2	1V + 2BVJ	80	33.33	29.32%
	2	2	2V + 2 BVJ	100	41.67	36.65%
	3	2	3 V + 2BVJ	120	50.00	43.98%
TCAMBIO	2.4					
CANASTA	113.7					

Fuente: PTC Bolsa Familia- Elaboración propia

(°) B: Beneficio básico otorgado a las familias en extrema pobreza.

V: Beneficio variable otorgado por cada niño menor de 15 años, sea extremadamente pobre o pobre.

BJV: Asignación para jóvenes de 16 y 17 años que continúan sus estudios.

Igualmente, el análisis de la tabla 4.5 muestra el énfasis del PTC Bolsa Familia en apoyar a las familias de mayor extensión, en las cuales con elevada probabilidad se encuentran ciclos de vida que han dejado de operar como mecanismos de financiamiento de la formación de los

menores en edad escolar, debido entre otros factores a la falta de calificación de los mayores, o a ausencia de los padres, o a empobrecimiento por razones de catástrofes naturales o crisis económicas.

Se observan transferencias de \$ 25, \$ 37.50 y \$ 50, para familias con 3,4 y 5 niños en edad escolar, que representa una ayuda importante respecto al valor de la canasta (\$113.7)

TEMPORALIDAD

Los plazos establecidos en el PTC Bolsa Familia, si bien son abiertos y en función del ciclo de vida de cada familia, se sujetan a reevaluaciones periódicas:

El artículo 21. La concesión de los beneficios de la Bolsa Familia es temporal y no crea un derecho adquirido. (REGLAMENTO DE LA LEY)

La temporalidad de los plazos es importante para establecer el carácter transitorio de las transferencias pues de esta manera se garantiza que siendo transferencias infra-marginales (GENTILINI) se destinen fundamentalmente al consumo y no al ahorro como ocurriría si fuesen transferencias extra-marginales.

c) Las Condicionalidades en el PTC Bolsa Familia

Las condicionalidades inciden básicamente en la permanencia en el sistema escolar de los menores hasta los 17 años, estableciendo la obligación de asistencia a los servicios sociales incluidos en el PTC Bolsa Familia:

“Art. 3° La concesión de prestaciones sujetas a la finalización, en su caso, las condiciones impuestas en relación con el control prenatal, nutrición, control de asistencia a la escuela de salud, del 85% en la escuela regular, sin perjuicio de las demás impuestas en el reglamento” (Art. 3° de la ley)

Podemos concluir que los beneficios que otorga el PTC Bolsa de Familia asigna las transferencias según el número de hijos de cada familia, incluyendo a los jóvenes; asimismo discrimina entre las familias extremadamente pobres y las familias pobres, tomando como indicador básico el flujo mensual de los ingresos. La cobertura es significativa pues las asignaciones permiten cubrir el equivalente a un 66.7% del valor de la canasta básica de consumo familiar en el caso de las familias extremadamente pobres, y un 43.98% para el caso de las familias pobres. Los beneficios son crecientes en función al número de beneficiarios por cada hogar, incentivando así de acuerdo a la extensión o tamaño de cada familia en extrema pobreza, en aplicación al criterio de promover el ciclo de vida de los mismos.

El PTC Bolsa Familia no toma en cuenta la progresión de los niños en sus escuelas para la asignación de montos incrementales sino únicamente el número de menores de edad, pero sin aplica la condicionalidad a la escuela de una manera muy exigente y además penaliza, con exclusión del PTC, a las familias que permiten el trabajo infantil.

4.1.2.3 Los Mecanismos de Funcionamiento del PTC Bolsa Familia.

Las condicionalidades permiten sustituir las horas dedicadas al trabajo doméstico por la producción de bienes y servicios educativos lo que es compensado por la transferencia monetaria que permite a las familias sustituir la producción doméstica de bienes y servicios intensivos en trabajo por la compra en el mercado de bienes intensivos en bienes (BECKER), liberando así el tiempo de las madres o tutores para que los dediquen al trabajo de apoyo a las actividades educativas de sus hijos.

Estos mecanismos se aplican de forma permanente mientras que las familias beneficiarias califiquen como beneficiarias por el rango de sus ingresos y de acuerdo al número de menores de edad que asistan a la escuela.

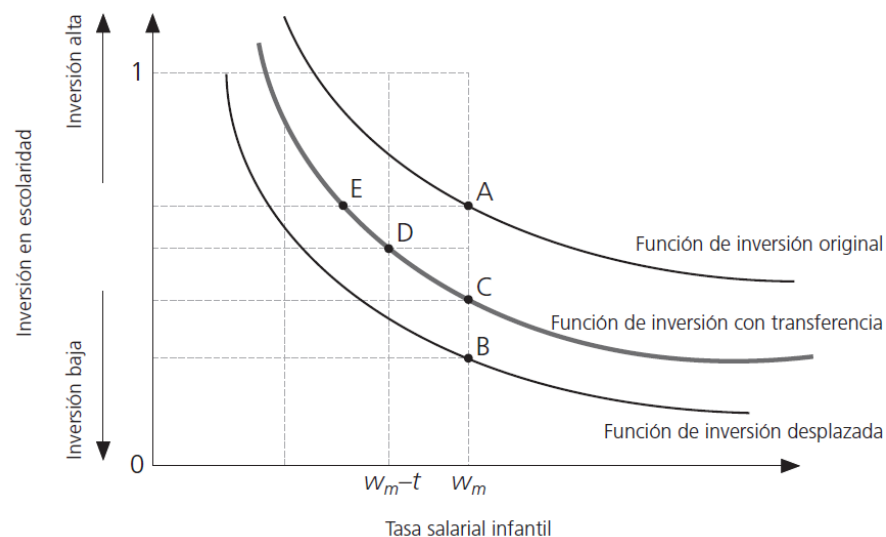
- El PTC Bolsa Familia expresa, a diferencia del PTC Oportunidades un marcado énfasis en el enfoque distribucionista (o redistribucionista) al otorgar las transferencias según la composición de las familias, priorizando el número de menores y no así por la progresión en los estudios. Asimismo, la selección de las familias beneficiarias prioriza el ingreso monetario, el cual debe ser complementado por la transferencia directa para acceder a un nivel de mayor consumo. La selección de los beneficiarios se hace por los ingresos monetarios de la familia básicamente y se otorgan transferencias directas según el tamaño de la familia e independientemente de la progresión educativa de los niños en edad escolar, incidiendo en los sectores de extrema pobreza, que se ubican por debajo de la “línea de pobreza”, garantizando así el efecto redistributivo basado en la “ley de Engel”. Sólo se aplica la condicionalidad “plana”, por lo que no se enfatiza ni incentiva explícitamente la progresión educativa para incentivar la inversión en capital humano de la manera como si lo hace el PTC Oportunidades. Por tanto, se puede afirmar que la progresión en los estudios se propone más como un resultado y no como condición de las transferencias, o sea como resultado de apuntalar el ciclo de vida de cada familia beneficiaria, Gráficamente se tiene lo siguiente (Gráfico 2.1):

Las transferencias directas del PTC Bolsa Familia permiten expandir la curva de demanda de capital humano, hacia arriba y hacia la derecha, por lo que al salario del trabajo infantil inicial (W_m) se expande la inversión en capital humano al incrementar las horas de estudio de los menores en edad escolar. Asimismo, luego la condicionalidad permite pasar del punto C al punto D sobre la nueva curva de inversión en capital humano, elevando aún más la inversión en capital humano. El paso de B a C es posible pues la familia percibe el “efecto ingreso” de la transferencia, al incrementar el rubro de “otros ingresos”, no debidos al tiempo de trabajo de los adultos, lo que permite incrementar el consumo de alimentos.

El paso de C a D expresa gráficamente (ver gráfico) el efecto neto de la condicionalidad pues permite que la transferencia “subsodie” al salario infantil, liberando el tiempo de trabajo de los menores y elevando por tanto, y en la misma medida, el tiempo de estudio de los mismos. El efecto-precio incide sobre el costo de oportunidad del trabajo infantil evidenciando un trade-off entre las horas dedicadas al trabajo y las dedicadas al estudio, al pasar de un salario como W_m a otro como $W_m - T$, denotando una reducción de dicho costo de oportunidad de las horas del trabajo infantil.

Gráfico 4.3. Demanda de inversión en escolaridad

Gráfico 2.1 Elección de inversión en los hijos con falta de mercados de crédito



Fuente: ilustración de los autores.

Nota: w_m = tasa salarial infantil.

Fuente: Schady (2009)

Es necesario señalar dos aspectos importantes del análisis realizado al PTC Bolsa Familia:

- El efecto ingreso, que explica el paso de B a C, en el gráfico anterior, funciona en realidad como un “subsidio” familiar al elevar los ingresos, sin afectar las horas de trabajo de las personas adultas, generando

así ingresos extraordinarios de carácter temporal, que permiten elevar temporalmente el consumo familiar (ley de ENGEL), dada la elevada propensión marginal a consumir alimentos (PMCA) de las familias que reciben el PTC.

- El efecto precio, que explica el paso de C a D, en el gráfico en mención, expresa un efecto de sustitución de las horas de trabajo infantil por las horas de estudio de los menores, lo que es enfatizado mediante la prohibición y sanción del trabajo infantil para los menores que se acogen al PTC, so pena de salida del mismo.

En este caso, el enfoque de capacidades se subordina al enfoque distribucionista, dejando que sean las condicionalidades, que dependen a su vez del cambio de comportamiento de las familias beneficiarias, las que en el mediano y largo plazo permitan alcanzar los objetivos de inversión en capital humano para poder quebrar el proceso de transferencia inter-generacional de la pobreza. Las familias beneficiarias reciben una mayor transferencia en la medida en que sea más extensa (de mayor tamaño) y tengan más niños en el rango de edades hasta los 17 años. Este sistema, sin embargo, requiere un mayor desarrollo del enfoque de empoderamiento, en la medida en que la progresión educativa de los menores depende más de la responsabilidad de los padres de familia, pues el menor puede no ser promovido en sus estudios, lo que no reduce las transferencias que dicho menor justifica.

Si bien es cierto el PTC Bolsa de Familia no exige la progresión educativa de los menores beneficiarios para incrementar el monto de las transferencias, si incorpora el incentivo de una Asignación para los jóvenes de 16 y 17 años que decidan continuar sus estudios, lo que representa un incremento de las transferencias con la condición de dar continuidad a la formación educativa y laboral de los menores egresados de la secundaria, que se deciden a seguir por ejemplo una carrera técnica que los capacite para insertarse en el mercado laboral.

La cobertura del PTC Bolsa de Familia ha sido espectacular, como se observa en el siguiente cuadro, alcanzado en el año 2006 a más de nueve (09) millones de familias y un total aproximado de treintacinco millones de personas. Como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4.6. Cobertura del PTC Bolsa Familia

El Programa Bolsa-Família tuvo un crecimiento notable entre 2003 y 2006, como se aprecia en el cuadro III.2.⁵⁵

CUADRO III.2.
BOLSA-FAMÍLIA (MARZO DE 2006)

<i>Cobertura</i>	
9,241	millones de familias
35	millones de personas
78%	de las familias pobres
5 561	municipios (100%)
<i>Meta (diciembre de 2006)</i>	
11,2	millones de familias
44,1	millones de personas

Fuente: MDS. Programa Bolsa-Família. <http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/reclatorios-e-estadisticas/cobertura-do-programa>; *Revista Veja*, 2006.

Fuente: COHEN (2009:162)

La evolución de las familias incorporadas a los beneficios del PTC Bolsa Familia y el presupuesto se muestra en las siguientes tablas (COHEN, 2009:92 y 163):

Tabla 4.7. Cobertura de PTC Bolsa Familia y otros

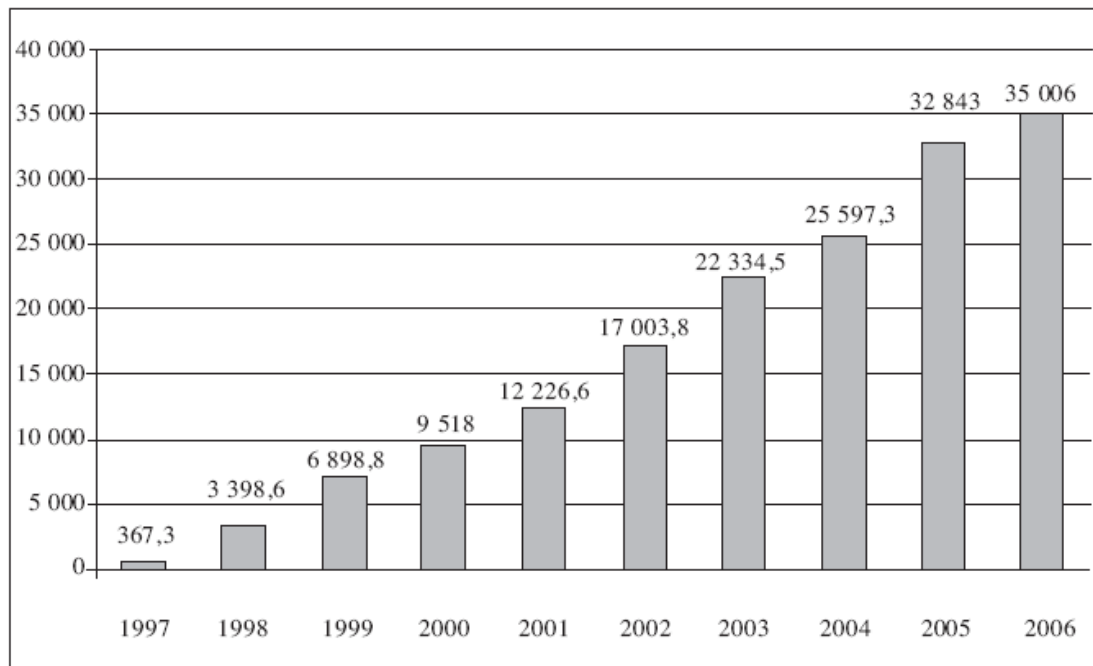
CUADRO III.3.
BOLSA-FAMILIA Y OTROS PROGRAMAS. NÚMERO DE FAMILIAS BENEFICIADAS,
2003-2006

Programas	Número de familias beneficiadas				Variación
	2003*	2004 (diciembre)	2005 (julio)	2006 (mayo)	
Bolsa-Familia	1 150 228	6 571 842	7 319 720	9 241 167	875%
Bolsa-Escuela	5 056 245	3 042 791	2 274 240		(-55,02%)
Cartão Alimentação	774 764	107 907	98 302		(-87,31%)
Bolsa Alimentação	1 669 554	53 507	35 939		(-97,85%)
Auxílio Gás	9 707 829	5 356 232	4 297 712		(-55,73%)

* A excepción del Bolsa-Familia, cuyo dato se refiere a octubre, la posición de los demás programas corresponde a septiembre, inmediatamente antes de la unificación. Fuente: "Relatório de Gestão. MDS", en J. R. Afonso, *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*, 2006.

Tabla 4.8. Presupuesto de PTC Bolsa Familia

GRÁFICA II.2
PRESUPUESTO OPORTUNIDADES 1997-2006 (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Programa Oportunidades, 2006h.

4.1.3 EI PTC JUNTOS

4.1.3.1 Los Enfoques utilizados en el PTC JUNTOS

“La población Objetivo son los niños de 0 a 14 años y madres gestantes, el enfoque es de familia, y fortalece el rol de la mujer en el hogar y su comunidad, ya que son las madres quienes en representación del hogar, cobran y administran el incentivo monetario condicionado al cumplimiento de compromisos asumidos con el Programa al momento de su afiliación. Este enfoque se sustenta en que la familia es la institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, desde el desarrollo personal, afectivo, formador de valores básicos y de ciudadanía.” (JUNTOS, 2005)

“JUNTOS, se constituye en el primer gran esfuerzo del Estado al implementar procedimientos innovadores de identificación de beneficiarios en un programa social; la tan mentada filtración que alcanza altos índices en la mayor parte de los programas sociales, generando costos por varios millones de soles para el Estado⁶⁹, fue uno de los factores que incidió en implementar procedimientos diferenciados de focalización, que se inicia por la identificación geográfica de los distritos con elevados índices de desnutrición crónica infantil, pobreza extrema, pobreza por NBI, brecha de pobreza y afectación por la violencia política; configurando de esta manera un mapa de intervención distrital.” (JUNTOS, 2005)

4.1.3.2 Los Criterios aplicados en el PTC JUNTOS

a) La Focalización en el PTC Juntos.

A la focalización geográfica, se suma la focalización social, que tiene como objetivo, la identificación de la unidad de intervención del Programa

⁶⁹Costos de filtración de los programas sociales por errores de focalización y control.

– la Familia – para ello, el Programa diseñó el proceso que ha permitido contar con una base de datos ad-hoc para su implementación y que permite la identificación nominal de cada uno de los miembros de las familias que se constituyen en hogares beneficiarios del Programa.

Actualmente JUNTOS, cuenta con una base de datos conformada por 358,939 hogares validados⁷⁰, se tienen identificadas a un total de 21,890 mujeres en estado de gestación y 801,288 niños de 0 a 14 años de edad. Esta base se constituye en una plataforma para las diversas intervenciones que el Estado promueva, asegurándose de esta manera una mayor efectividad en las intervenciones por sus bajísimos niveles de filtración que presenta. El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ha considerado la base de datos de JUNTOS, como esencial en el componente rural del sistema de información que está en construcción.

El mecanismo que asegura al Programa contar con base de datos confiable y permite por tanto realizar una adecuada intervención, es el “Barrido Censal”, JUNTOS terciariza con Instituciones del Estado que garantizan por su especialización una alta calidad de la intervención y transparencia en su aplicación. Para ello, se diseñó en forma conjunta un instrumento⁷¹ que permite recoger información relevante de la población a través de los “censos de JUNTOS”, caracterizándola⁷² por su nivel socio económico y de esta manera identificando a la población objetivo del Programa.

A la evaluación netamente técnica aplicada para la identificación de los potenciales hogares beneficiarios de JUNTOS, el Programa teniendo encuentra el significado cultural y de organización de estas poblaciones, ha

⁷⁰ Hogares que han sido reconocidos en Asamblea Comunal de validación, como hogares en extrema pobreza y niños menores de 14 años y/o madres gestantes.

⁷¹ Ficha socioeconómica JUNTOS.

⁷² Se aplica algoritmo para sustentar el indicador de la línea de pobreza.

hecho uso de una instancia históricamente utilizada por nuestras comunidades andinas, denominadas Asambleas Comunales, a fin que sean partícipes en forma activa de la incorporación de los hogares pre-seleccionados al Programa, “validando” su situación de pobreza, así como la pertenencia de los hijos. Legitimando de esta manera en Asamblea de Validación Comunal, la afiliación al Programa.”

Estas instancias están presididas por las autoridades locales, representantes de la sociedad civil y miembros del Comité Local de Supervisión y Transparencia, aquí se dan a conocer los criterios de inclusión y exclusión de los hogares a afiliar, se señalan específicamente aspectos vinculados al grupo objetivo y tenencia de bienes o recursos materiales, concordantes con la situación de cada hogar y sus oportunidades de desarrollo. Antes de afiliarse al Programa, la representante o el representante del hogar (madre o padre) debe regularizar su identidad con su registro y obtención del DNI, e inscribir a los beneficiarios directos: niños de 0 a 14 años y/o mujeres gestantes, en la oferta de los servicios de Salud y Educación de su jurisdicción.

b) Las Transferencias en el PTC Juntos

El monto de la transferencia en Juntos es de cien nuevos soles (S/: 100.0), cifra que parece muy exigua, en términos generales, pero que vista respecto a la línea de pobreza que se muestra en el siguiente cuadro, para el período 2001-2004, denota una aproximación a la línea de pobreza muy cercana, lo que nos lleva a afirmar que dicha transferencia ha sido fijada con referencia a lo que requiere una familia para cubrir sus requerimientos de alimentación de primera necesidad.

c) Las Condicionalidades en el PTC Juntos

Los requerimientos inciden en el cumplimiento de la asistencia a los servicios educativos y de salud con porcentajes de 85%, sujeto al control de las autoridades sectoriales asignadas al PTC.

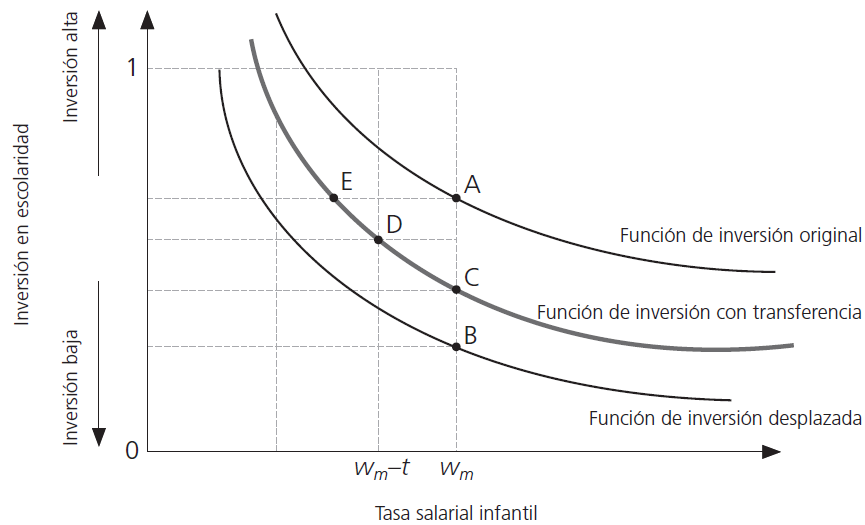
4.1.3.3 Los mecanismos de funcionamiento del PTC JUNTOS

El PTC Juntos, a diferencia de los PTC anteriores, Oportunidades y Bolsa Familia, privilegia el enfoque distribucionista, a pesar de no priorizar el ingreso monetario familiar como criterio de selección, enfatizando más bien en las condiciones de vida, disposición de activos y de servicios básicos de las familias, mediante la aplicación de un algoritmo de carácter multifactorial para dicha selección de beneficiarios. Los montos asignados no se asignan, a diferencia de los otros PTC, ni en función de la progresión educativa de los menores en edad escolar como hace Oportunidades (México), ni en el número de menores de edad en cada familia como hace Bolsa Familia (Brasil), siendo el monto fijo, lo que hace que la transferencia per cápita vaya decreciendo cuando aumenta el número de niños en cada familia.

A diferencia de los PTC de México (Oportunidades) y de Brasil (Bolsa Familia) el PTC Juntos no enfatiza ni en el enfoque distribucionista, pues el monto de la transferencia no es proporcional al número de niños en el hogar, como ocurre con el PTC Bolsa Familia (Brasil), ni es incremental como es el caso del PTC Oportunidades (México) que “premia” la promoción educativa del niño con asignaciones adicionales. Por tanto el PTC Juntos al asignar un monto fijo (\$ 30.00 aprox.) equivale a entregar una transferencia per cápita decreciente. Sin embargo, el PTC si contiene las condicionalidades educativa, de salud y nutrición, con lo cual garantiza el denominado “efecto precio” que sustenta el enfoque de inversión en capital humano. Por tanto en el Gráfico el efecto ingreso es muy limitado, pues al pasar de B a C es limitada la magnitud del desplazamiento, lo que expresa un menor efecto sobre las horas adicionales que dedican los niños a la escuela debido al PTC Juntos; asimismo, la condicionalidad ocasiona el paso del punto C al punto D, siendo este pase significativo por las exigencias sociales que incorpora el PTC Juntos, con lo cual se incrementan las horas que el niño dedica al colegio y a sus estudios.

Gráfico 4.4. Demanda de Inversión en escolaridad

Gráfico 2.1 Elección de inversión en los hijos con falta de mercados de crédito



Fuente: ilustración de los autores.
Nota: w_m = tasa salarial infantil.

Fuente: Schady (2009)

4.2 ANALISIS Y EVALUACION DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LAS PROPUESTAS DE LOS PTC

4.2.1 Los Principales instrumentos utilizados por los PTC

a) La Focalización en los PTC

Los PTC, como instrumentos de la política social para la superación de la pobreza, requieren necesariamente y en primer lugar garantizar una redistribución efectiva de los ingresos para superar la situación de infraconsumo para así garantizar un mayor ingreso, un mayor consumo y una menor volatilidad de los ingresos. Al mismo tiempo, una vez cubierto dicho requerimiento de corto plazo se hace necesario garantizar que se produzca al mismo tiempo (como un trade-off) un “efecto sustitución” de forma tal que el gasto familiar se destine también a gastos en salud y educación incrementando la formación de capital humano mediante la dedicación de un mayor tiempo a la educación de los niños en edad

escolar, tiempo el PTC “canjea” o “compra” con la transferencia condicionada.⁷³

Asimismo, para las familias que no valoran la formación de capital de sus hijos es necesario mostrarles que la educación es un “bien superior” mediante actividades de sensibilización que les demuestre que a mayor formación educativa los menores tendrán necesariamente un incremento en sus ingresos futuros, lo que se traducirá en un mayor nivel de ingresos que sustente el acceso al consumo de bienes superiores y no sólo de los bienes denominados “inferiores”. El PTC Oportunidades apuntala este aspecto al asignar bonos de capital para acceder a nuevas oportunidades de generación de ingresos, sistema del que no disponen ni el PTC Bolsa Familia ni el PTC Juntos.

La combinación de “efectos ingreso”⁷⁴ y “efecto precio”⁷⁵ garantiza que las familias extremadamente pobres que no tienen cubiertos sus niveles

⁷³ Si bien la transferencia cubre el costo de oportunidad de la mano de obra de los niños en edad escolar, esto no significa que los padres o familiares estén predispuestos o tengan claro que las horas liberadas de los menores deban dedicarse necesariamente a su formación escolar pues ello depende de sus expectativas respecto al sistema educativo. Por tanto, debe demostrarse a los padres que la formación escolar conlleva un mejor futuro para sus hijos, tanto en términos económicos, como sociales y culturales, y esa es la función declarada de la CONDICIONALIDAD, que consiste en inducir a las familias a que revaloren los beneficios de la formación educativa, lo cual a su vez demanda la ejecución de un proceso de capacitación a los padres.

⁷⁴ Los efectos ingreso modifican el gasto familiar en varios sentidos: suavizan la volatilidad de los ingresos, brindando estabilidad a los gastos del presupuesto familiar; asignación al gasto en alimentos: alimentos califican como bienes inferiores o normales y representan los mayores % del gasto familiar por la denominada “ley de Engel”. Este efecto es de suma importancia pues las familias en “extrema pobreza” se caracterizan por ingresos infra-marginales (ingreso permanente no garantiza la cobertura de sus niveles mínimos de subsistencia) y por tanto tampoco pueden cubrir los gastos en educación y salud por constituir estos “bienes superiores” inaccesibles dados los niveles reducidos de ingresos.

⁷⁵ Los Efectos precio o sustitución: las familias, en la medida en que elevan sus ingresos permanentes, disponen de un abanico más amplio de elección en su “canasta de consumo” al incorporar los denominados “bienes superiores” constituidos por alimentos de mayor calidad, v.g. alimentos procesados (fideos, harinas, proteínas, etc.). Asimismo, las familias pueden sustituir el consumo presente por un consumo futuro, generándose cierto nivel de ahorro que les permita mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, v.g. mediante la cría de animales menores, construcción de cobertizos, mejoras de la vivienda, gastos en salud y en educación, etc). Esto último es corroborado por las evidencias de implementación de los PTC, según la bibliografía revisada.(JONES et.al., 2009)

de consumo de subsistencia y que sacrifican ó no valoran la formación de capital humano de sus hijos en edad escolar accedan a mayores niveles de consumo y se incentiven a invertir en capital humano inclusión y exclusión de los hogares a afiliar, se señalan específicamente aspectos vinculados al grupo objetivo y tenencia de bienes o recursos garantizando la educación y salud de los niños en edad escolar, con una perspectiva de mediano y largo plazo, con expectativas de mayores ingresos en el futuro, elevando así sus ingresos permanentes, lo que refuerza un mayor consumo presente.

a) La temporalidad en los PTC

La temporalidad de los ingresos generados directamente por las transferencias refuerzan lo anterior pues permiten sustituir consumo presente por consumo futuro, generándose mayores expectativas de ingresos futuros (Sachs et. al.,1994:97-103). Esto debido a que las familias, que se guían por los ingresos permanentes (*) para modificar sus consumos, asumen las transferencias (T) como ingresos temporales, lo que los lleva a ahorrar dichos ingresos, en especial cuando sienten una mejora en su situación de bienestar mediante el mayor consumo.

La evidencia empírica demuestra que se genera una capacidad de ahorro a manera de fondo de protección, lo que daría a la transferencia la calidad de capital de trabajo⁷⁶ y además incide en la necesidad de la capacidad de ahorros para luego acceder al mercado de activos (equipos, semillas, animales, etc.) pues estos son complementarios con la acumulación de capital humano.

b) Las Transferencias en los PTC

Las transferencias sustituyen en buena medida la falta de un mercado de

⁷⁶Capital de trabajo: reserva de efectivo que permite cubrir déficits de disponibilidad de efectivo de carácter temporal, el cual es repuesto por ingresos en períodos posteriores.

crédito, generando ahorros, expectativas de mayores ingresos futuros y una mayor demanda de bienes y servicios duraderos.

Por tanto, los PTC son instrumentos de una política social cuyo objetivo es romper el círculo vicioso de la pobreza que incide en familias que no garantizan sus niveles mínimos de subsistencia, y que al mismo tiempo sus expectativas de ingresos futuros son reducidas o inexistentes, y que por tanto no invierten o sub-invierten en la formación de capital humano por no valorar adecuadamente sus expectativas futuras, de forma tal que aun con transferencias no condicionadas (PTI) podrían elevar su nivel de consumo sin capitalizar adecuadamente en la educación y salud de sus hijos en edad escolar a los que se utiliza para generar ingresos transitorios y marginales por la temporalidad y volatilidad de sus ingresos. (Schady, 2009)

Las transferencias condicionadas (T) son variables fundamentales para determinar los efectos, según sean de carácter infra-marginal o extra-marginal y lo son más aun si consideramos la temporalidad de dichas transferencias para los beneficiarios de las mismas, pues si las transferencias son percibidas como de corto plazo, entonces tendrán diferente efecto en el consumo y en el ahorro familiar, a diferencia de cuando dicha percepción es de mediano y largo plazo, conforme lo podemos analizar con ayuda de la siguiente tabla :

Tabla 4.9. Efectos de las transferencias: Niveles y temporalidad

	Transferencia Infra-marginal ⁷⁷	Transferencia extra-marginal ⁷⁸
Ingreso percibido como temporal ⁷⁹	Incrementa el consumo presente de alimentos y el consumo futuro de diversos bienes y servicios. Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución” (consumo presente por consumo futuro). Se impone la ley de Engel, destinando un gran % de la transferencia para gasto en alimentos de primera necesidad.	Incrementa significativamente el consumo presente pero también incrementa el ahorro. Predomina el “efecto sustitución” (consumo presente por consumo futuro). Se incentiva el ahorro, sustituyendo “ingreso variable” por “ingreso estable”, suavizando el flujo de ingresos, dando mayor respaldo a la capacidad de ahorro. La transferencia suple la falta de un mercado de créditos que permita sustituir o “canjear” entre consumo presente y consumo futuro (en ambos sentidos).
Ingreso percibido como permanente ⁸⁰ .	Incrementa significativamente el consumo presente básicamente de alimentos. Se incrementa el consumo presente o permanente. Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución”. Eleva la curva de demanda de capital humano.	Incrementa el consumo presente y futuro de diverso tipo de bienes y servicios. Predomina el “efecto ingreso” sobre el “efecto sustitución”. Riesgo de generar “consumismo” en vez de ahorrar y capitalizar excedentes..

Fuente: SCHADY, 2009 -

Elaboración propia.

⁷⁷ Transferencia (infra-marginal) condicionada que sumada al ingreso familiar completa el ingreso necesario para cubrir el gasto en alimentos en la canasta familiar. Esta variable depende a su vez y en buena parte del método de focalización utilizado.

⁷⁸ Transferencia (extra-marginal) condicionada que sumada al ingreso familiar excede el ingreso necesario para cubrir el gasto en alimentos en la canasta familiar. Esta variable depende a su vez y en buena parte del método de focalización utilizado.

⁷⁹ Ingreso extraordinario que la familia asume que es temporal y no permanente por las condiciones y características en que es otorgado, tales como el tiempo de permanencia y salida del PTC.

⁸⁰ Ingreso extraordinario que la familia asume que es permanente y no temporal por las condiciones y características en que es otorgado, tales como el tiempo de permanencia y salida del PTC.

Tal como existen familias no extremadamente pobres que invierten en la formación de capital humano es igualmente razonable pensar que existen familias extremadamente pobres que al elevar su nivel de consumo y sus ingresos necesariamente inviertan en la formación y salud de sus hijos pues disponen de expectativas de mayores ingresos futuros por tal decisión y que por tanto no requieren de condicionalidad para tal finalidad. Esto último ocurre en el caso de las familias que temporalmente se ubican por debajo de la línea de pobreza (LP), que disponen de activos, aún si manifiestan alguna o varias NBI.

LOS MONTOS DE LAS TRANSFERENCIAS

Los montos de las transferencias interesan en la medida de que el dada una transferencia significativa o elevada, bien sea respecto al ingreso de subsistencia

marcado por la línea de pobreza o respecto al incentivo necesario (W_m-T) para sustituir las horas de trabajo de los niños por horas de estudio, se pueda producir un efecto ingreso que lleve a consumir “bienes superiores” (2) sin valorar ni incluir por tanto gastos en educación y salud, por la poca valoración que se otorgue a las expectativas de ingresos futuros basados en el capital humano, por lo que se requeriría de una fuerte condicionalidad, que puede no garantizarse por las costumbres arraigadas en las diversas familias y comunidades. (Jones et.al., 2006:18). Lo anterior asume que el efecto ingreso no conduce de manera

directa a la formación de capital humano pues en condiciones de carencias en términos de NBI las familias pueden optar por la adquisición o disposición de mayores activos para lo cual asimismo se requiere más mano de obra familiar, incluido el trabajo de los menores en edad escolar.

“Sin embargo, la transferencia en efectivo del programa Juntos trae consigo un conjunto de nuevas demandas a los padres de familia tales como una mayor contribución a la escuela para apoyar la labor del

maestro o la necesidad de trasladarse para el cobro mensual. En particular, la presión es mayor para las familias con muchos hijos y no sólo en términos de nuevos gastos generados por la obligación de cumplir con las condiciones del programa si no también por la necesidad de hacer compatibles estas obligaciones con la mayor carga de trabajo de la mujer y la asistencia obligatoria a las reuniones de capacitación.”

“... es solo una pequeña ayuda, cien soles es muy poco, especialmente cuando hay muchos niños y niñas. Por ejemplo, compramos fruta para nuestros hijos y vamos a Ayacucho, tenemos que gastar dinero en transporte y a veces en comida, así que terminamos con menos dinero todavía (Mujer beneficiaria, Arizona).” (Jones et.al , 2006:18)

c) Las condicionalidades en los PTC

Las condicionalidades (C) interesan en la medida en que los efectos-ingreso por si mismos sean incapaces de inducir a las familias a valorar adecuadamente los gastos en educación y salud siendo necesario inducir con incentivos la sustitución de los gastos en otros bienes “superiores” por gastos en educación y salud que permitan la formación de capital humano.

Las Condicionalidades permiten reasignar el tiempo dedicado a la educación de los niños en edad escolar, compensando su tiempo de trabajo mediante las Transferencias. Asimismo, en el mercado laboral infantil se reduce el incentivo a dedicar más horas de los niños al trabajo al reducir el costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil (Wm-Transferencia).

Los PTC analizados muestran la disyuntiva entre los enfoques redistributivo y de inversión en capital humano a pesar que se orientan por diferentes horizontes, el enfoque redistributivo es de corto plazo y es indispensable para los fines y perspectiva de los PTC pues de no lograr elevar el consumo en el corto plazo se desincentivaría el logro del objetivo

de largo plazo, que es fundamental para revertir el traspaso inter-generacional de la pobreza.

En el corto plazo por tanto interesa la mayor cobertura del requerimiento del incremento del consumo lo cual presiona para elevar los montos de las transferencias, pero al hacerlo es necesario no poner en riesgo el segundo objetivo pues el denominado “efecto-ingreso” puede dar señales distorsionadas al generar expectativas sobre el crecimiento del consumo futuro y elevar desde ya el consumo no prioritario, que consisten de bienes no primarios que compiten con los gastos en educación y salud que deben acompañar la inversión en capital humano, afectando asimismo la capacidad de ahorro de las familias.

Asumiendo que la focalización acierta en seleccionar las familias “correctas” tenemos las siguientes opciones, en la siguiente tabla, sobre los efectos de las transferencias según la condicionalidad sea “dura” o sea “blanda”:

Tabla 4.10. Efectos de las transferencias: Niveles y condicionalidad

	Condicionalidad flexible ⁸¹	Condicionalidad exigente ⁸²
Transferencia Extra-marginal	Se produce un “efecto ingreso” significativo, elevándose la escolaridad por desplazamiento vertical de la curva de demanda. Se dá el “efecto precio” o “efecto sustitución” pues la familia no percibe y/o no valora o no se sienten incentivados por la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.	Se produce un “efecto ingreso” significativo elevándose la escolaridad por desplazamiento vertical de la curva de demanda. No se dá el “efecto precio” o “efecto sustitución” importante, pues la familia percibe y/o valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.
Transferencia reducida o infra-marginal	Se produce un “efecto ingreso” poco significativo, elevándose en poca medida la escolaridad por desplazamiento vertical de la curva de demanda. No se dá el “efecto precio” o “efecto sustitución” pues la familia no percibe y/o no valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.	Se produce un “efecto ingreso” poco significativo, elevándose en poca medida la escolaridad por desplazamiento vertical de la curva de demanda. Se dá el “efecto precio” o “efecto sustitución” de regular impacto, pues la familia percibe y/o valora la reducción del costo de oportunidad de las horas de trabajo infantil.

Fuente: SCHADY, 2009

Elaboración propia.

4.2.2 Similitudes y diferencias en los PTC

Los PTC disponen de un conjunto de elementos, los cuales conforman los mecanismos de intervención del mismo; mecanismos cuyos elementos se alinean y organizan en función de los enfoques que se utilizan para caracterizar a dichos programas.

⁸¹ Condicionalidad flexible en términos del menor grado de exigencia para el cumplimiento de las atenciones de salud, educación u otras que afectan directamente el rendimiento escolar de los niños incluidos en el TMC, en el transcurso de su ciclo de vida..

⁸² Condicionalidad exigente en términos del mayor grado de exigencia para el cumplimiento de las atenciones de salud, educación u otras que afectan directamente el rendimiento escolar de los niños incluidos en el TMC, en el transcurso de su ciclo de vida.

Los elementos con que cuentan los PTC son variados y diversos: identificación y selección de los beneficiarios (focalización); criterio de asignación de las transferencias (variables clave); montos de las transferencias; tiempo de permanencia en el programa; condiciones en términos de educación y salud; participación de los beneficiarios en actividades conexas; verificación y control de cumplimiento de condicionalidades, certificación y recertificación:

- Mecanismos de focalización, que permiten identificar, seleccionar e incentivar de manera efectiva a aquellas familias que estando en condiciones de pobreza y/o extrema pobreza posean un potencial para salir de tal condición fortaleciendo la economía familiar, incentivando la priorización del gasto, en primer lugar para mejorar la alimentación, que es el indicador que expresa mejor las condiciones de extrema pobreza; y en segundo lugar incentivando la formación de capacidades, tomando como unidad de intervención a la familia “extendida”, que es expresión de las condiciones de vida de las poblaciones en extrema pobreza, que por lo general disponen de dicha característica. La focalización, en cada caso particular de los PTC bajo análisis, sigue reglas particulares, de acuerdo a los antecedentes habidos en intervenciones anteriores, como ocurre con Oportunidades (México) que deviene de un importante experiencia anterior denominada Progresá (década del 90); o del PTC Bolsa de Familia, que constituye una fusión de diversos programas; a diferencia del PTC Juntos que es primigenio en el caso de Perú.

- Mecanismos de asignación de las transferencias para compensar adecuadamente las necesidades de gasto de los núcleos familiares, lo que se observa con mayor claridad en el caso de Oportunidades (México) donde se da un mayor énfasis en la asignación de las transferencias de acuerdo a los niveles de formación educativa de los menores de edad al interior de cada familia, para incentivar la formación de capital humano y la formación de competencias. En el caso de Bolsa Familia (Brasil) se incentiva la formación educativa mediante la asignación de las

transferencias para fortalecer la economía familiar mediante una asignación fija por cada familia y otra parte como asignación variable, en proporción tanto al número de hijos en edad escolar como para la culminación de sus estudios de los hijos mayores de 15 años. El monto total de las transferencias otorgan una liquidez importante a la economía familiar, a manera de un capital de trabajo para poder emprender diversas iniciativas de gasto, lo que por ejemplo daría un mayor sustento e incentivo al trabajo de los adultos en reemplazo del trabajo de los niños que deben dedicarse a sus estudios. En el caso del PTC Juntos el monto asignado es fijo e independiente del número de hijos y de la progresión educativa, por lo que la asignación per cápita es decreciente.

- Mecanismos de seguimiento y control para el cumplimiento de los objetivos y metas de los PTC, expresados en las propuestas relativas a las condicionalidades, para el ingreso, permanencia y salida del PTC, caracterizándolo como un mecanismo temporal de asignación de recursos, los que en el mediano plazo deben ser reemplazados por los recursos auto-generador por las mismas familias hoy beneficiarias de los PTC.

Los enfoques que se aplican en los PTC, fundamentalmente son de tres tipos:

- Enfoques de redistribución del ingreso que destacan los efectos de las transferencias de dinero sobre los niveles de consumo de las familias beneficiarias, los cuales consideran los denominados “efecto ingreso” y “efecto precio” para lograr el cambio en el comportamiento económico y la consecuente modificación en los gastos familiares, para enfatizar el objetivo de elevación de los niveles de consumo en el muy corto plazo. Estos enfoques dan cuenta del énfasis en los “efectos ingreso” sobre los “efectos precio”, en términos del mayor incentivo para un mayor porcentaje de gasto en bienes de primera necesidad, en vez de un efecto que signifique sustituir los bienes y servicios de subsistencia por

otros de mayor calidad o por bienes no prioritarios para el consumo y bienestar familiar.

- Enfoques de inversión en la formación de capital humano, que destacan los efectos de las transferencias de dinero sobre los gastos en educación y salud de parte de las familias, considerando los “efectos precio” y los “efectos ingreso”. Estos enfoques dan cuenta del énfasis en los “efectos precio” sobre los “efectos ingreso”, en términos de abaratar los bienes y servicios relativos al gasto en educación y salud (material educativo, vitaminas, medicamentos, etc.) lo que permitiría reemplazar el consumo no prioritario por dichos gastos que sirven de mayor apoyo a la formación de capital humano.

- Enfoques de empoderamiento social, que destaca aportes de Amartya Sen al enfatizar la utilización de mecanismos de mercado dando la oportunidad y libertad que los beneficiarios expresen sus alternativas de solución a sus condiciones de pobreza, sin imponerles modelos preestablecidos.

- El PTC Juntos (Perú), a diferencia de los PTC Oportunidades (México) y del PTC Bolsa Familia (Brasil), no toma en cuenta para las transferencias ni la progresión educativa de los menores en edad escolar de cada familia beneficiaria del programa Oportunidades, ni el número de hijos en edad escolar, como lo hace el programa Bolsa Familia, pues asigna un monto fijo de S/. 100 nuevos soles (equivalente aprox. a unos USD. \$ 30), sin dejar de aplicar la condicionalidad educacional y de salud como en los PTC indicados, sin incluir la prohibición del trabajo infantil a los receptores de dicho beneficio. Sin embargo, el programa Juntos si establece un plazo máximo o tope, renovable por una sola vez, para la percepción de las transferencias, lo que se explicaría por la temporalidad que se quiere enfatizar, para evitar tal vez desincentivar la reducción de las horas de trabajo de los adultos, que es propio del “efecto ingreso” que

los PTC provocan y que podría llevar a dicha falta de interés en la búsqueda de nuevos ingresos de los adultos en mención.

- El PTC Oportunidades utiliza la focalización no solo para identificar a las familias según su nivel de ingresos sino también para establecer cuán lejos está cada familia de la línea de pobreza y cual es la composición de la familia, priorizando la denominada “familia extendida”, lo que no hace el PTC Bolsa de Familia, que no discrimina según el número de miembros de la familia ni en la calificación de la “familia extendida”, enfatizando si la discriminación entre familias en pobreza extrema de las que se califican como pobres. Por su parte el PTC Juntos si prioriza el número de miembros de las familias y aplica, al igual que Oportunidades, el criterio de “familia extendida” pues esta característica garantizaría la transferencia de impactos inter-generacionales, para romper así el círculo vicioso de la pobreza.

- Las diferencias de énfasis entre los PTC no representan expresiones de divergencia de objetivos sino de una diferente prioridad que se estaría dando a la toma de decisiones de las familias en cuanto a las expectativas de ingresos futuros que puedan proyectar a partir de la mayor educación de sus hijos en edad escolar, pues en el caso de Oportunidades (México) se da énfasis en el cuidado que debe tener la familia para asegurar que los menores progresen en sus estudios pues cada mayor nivel se ve reflejado en un mayor monto de las transferencias y más cerca de lograr culminar sus estudios y ganar el bono de incentivo correspondiente. Por su parte Bolsa Familia (Brasil) garantiza la dedicación de los menores mediante la prohibición y la penalidad respectiva, cuando los menores realizan trabajo infantil, debiéndose dedicar por tanto a sus estudios, lo que asegura una mejor progresión y aprovechamiento de su formación. En cambio Juntos (Perú) garantiza la dedicación a los estudios mediante dos (02) mecanismos: el tiempo máximo de permanencia de los menores en el programa y la selección de las familias beneficiarias por su cercanía y acceso a los centros escolares

y de salud, excluyendo a quienes no tienen este requisito, lo que agrega una limitación al programa al señalar una exclusión no atribuible a los potenciales beneficiarios.

- El mayor énfasis del PTC Oportunidades respecto a la progresión en educación, respecto a los PTC Bolsa Familia y Juntos, refuerza la influencia de las expectativas de mayores ingresos futuros, de carácter estable y permanente, condición necesaria para que las familias de escasos recursos proyecten un incremento en su ingreso permanente (Sachs-Larraín) y se produzca un “efecto ingreso”, elevándose así el consumo presente, a pesar de ser la transferencia de carácter temporal.

- El PTC Oportunidades, enfatiza la inversión en capital humano al asignar las transferencias de acuerdo no sólo al número de menores en edad escolar, sino además tomando prioritariamente en cuenta el grado de educación y la progresión en los estudios, agregando un “premio” por la culminación de la educación secundaria, mediante un bono de aprox. USD. \$ 300 dólares. Dichas transferencias sin embargo no están condicionadas al gasto en escolaridad sino que son de “libre disposición”, tanto como liquidez total así como ingreso económico adicional. (PTC Oportunidades- Reglas de Operación, 2003).

-La temporalidad es muy importante pues permite que las familias beneficiarias consideren a las transferencias como algo permanente o temporal, repercutiendo esto en la asignación total o parcial al consumo presente, de acuerdo a la hipótesis del ingreso permanente de Friedman (Sachs et. al. 1994:97-103)⁸³. Por tanto, el PTC Oportunidades ofrece incentivos crecientes no sólo para progresar en los niveles educativos, que se corresponden con escalas de ingresos crecientes en el futuro, sino

⁸³ La hipótesis del Ingreso Permanente de Milton Friedman desarrolla la hipótesis de Modigliani al establecer que el consumidor determina su nivel de consumo presente o diario según la proyección de sus ingresos seguros, que a su vez se sustentan en el desarrollo de capacidades, de forma tal que todo ingreso adicional no proyectado no afecta las decisiones del consumo presente y por tanto se destinarán al ahorro. (Sachs et. al, 1994:97-103)

también para generar expectativas de mayores ingresos en el futuro, mediante el acceso a los fondos intangibles destinados bien sea a la consecución de una carrera técnica o universitaria o a la formación de pequeñas empresas, a las que se dota así del denominado “capital semilla”.

El PTC Oportunidades manifiesta la relevancia que se da al enfoque de capacidades, al incidir sobre la inversión en capital humano, subordinando al enfoque de redistribución a la progresión en los niveles educativos de los menores en edad escolar. Ello sustentado en una selección que prioriza las condiciones de vida y disposición de activos y servicios de las familias, y no únicamente el ingreso monetario, como ocurre en el caso del PTC Bolsa Familia. Las familias beneficiarias reciben una mayor transferencia en la medida en que sea más extensa, con mayor número de niños en edad escolar y de acuerdo a la mayor progresión en sus niveles educativos, de esta manera cubriría sus necesidades redistributivas, para elevar los niveles de consumo en el corto plazo, garantizando la inversión en capital humano, en especial en los momentos críticos del ciclo de vida de los niños.

Se denota la consideración del efecto ingreso al tomar como primer “filtro”, digámoslo así, el ingreso monetario para discriminar entre las familias en extrema pobreza, que por tanto se caracterizan por disponer de un ingreso y un consumo infra-marginal, que conceptualmente garantiza el mayor gasto de las familias en bienes y servicios de primera necesidad, conforme la propuesta teórica de GENTILINI (2007: 9), cumpliéndose en este caso la llamada Ley de ENGEL, que garantiza una redistribución efectiva de los ingresos para elevar el consumo de alimentos de las familias en extrema pobreza. Igualmente se demuestra el énfasis en la inversión para la formación de capacidades en familias que muestran serias deficiencias en su disposición de activos y de acceso a servicios básicos, como expresión de exclusión social, conforme lo sustenta teóricamente.

- En el caso del PTC Bolsa Familia, el énfasis en la extensión de la familia para recibir un mayor apoyo mediante las transferencias, independientemente de la progresión escolar, permitiría garantizar la transferencia inter-generacional de los beneficios del PTC, tanto en lo que respecta a los beneficios de la formación de capital humano, así como el mismo monto de las transferencias, las que se reajustan periódicamente de acuerdo al costo de vida, además de la no aplicación de un plazo de permanencia de cada familia en el programa, mientras se cumplan los rangos de ingresos per cápita para continuar en el programa.

Por tanto, los Programas de Transferencias Condicionales (PTC) son programas que requieren no solo una “focalización” específica sino más aún requieren una segmentación de las familias según las características de sus condiciones de pobreza. Asimismo, los PTC no se pueden aplicar en cualquier población sino que son de carácter selectivo y excluyente pues deben encuadrarse en contextos en los cuales ya existan condiciones mínimas para que las familias mediante los PTC puedan superar la extrema pobreza de manera sostenible, dotándolas de mayor capital humano en el mediano y largo plazo, de forma tal que accedan al mercado y puedan generar mayores ingresos, generando ahorros y gastos para mejorar su alimentación, su salud y su educación. En este sentido los PTC son una continuidad de los programas de transferencias incondicionales (PTI) de las décadas del 80 y los 90 pues el diagnóstico realizado por los organismos internacionales especializados en pobreza (World Bank, NNUU, etc) identifica la falta de formación de capital humano como la clave para entender cómo y por qué los diversos programas de transferencias incondicionales han sido incapaces de generar modificaciones en el comportamiento económico de las familias calificadas como extremadamente pobres.

Lo anterior sirve para señalar que los PTC no son universales sino selectivos pues sólo son útiles y exitosos cuando se aplican a las familias

que requieren transferencias tanto de carácter redistributivo como para la formación de capital humano. Las familias que no califican para acogerse al PTC y son extremadamente pobres deben contar con otros programas alternativos a los PTC, como pueden ser las ayudas alimentarias o las transferencias no condicionadas (PTI), que no se proponen ni requieren lograr el objetivo de incrementar la formación de capital humano.

Definitivamente, como lo demuestra la implementación de los PTC en México, Brasil y Perú, no es suficiente la elevación de los ingresos de las familias extremadamente pobres si estas son reacias a invertir en la formación de capital humano al interior de sus familias.

En la siguiente tabla resumimos los principales enfoques, criterios y mecanismos que caracterizan a los PTC Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil) y Juntos (Perú):

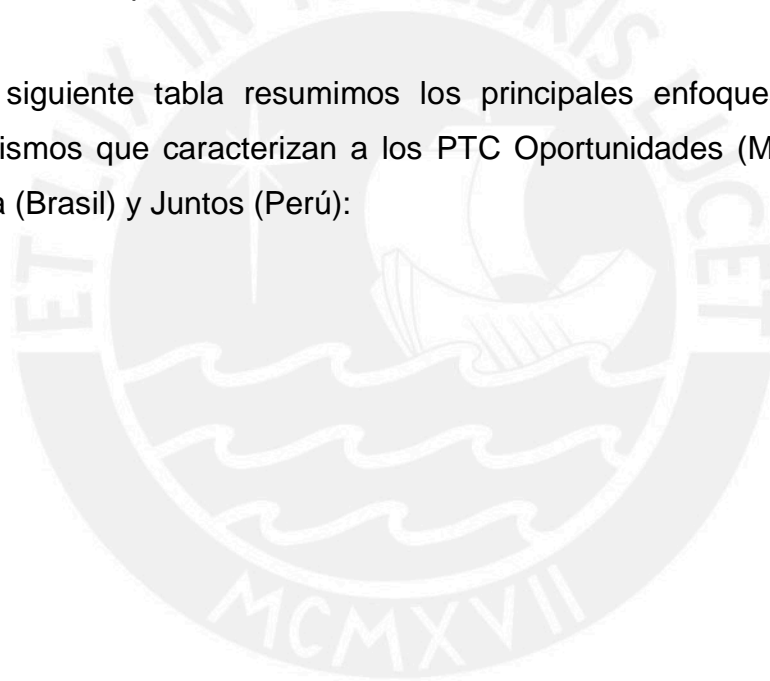


Tabla 4.10. Enfoques, criterios y mecanismos

CATEGORIAS	OPORTUNIDADES	BOLSA FAMILIA	JUNTOS
Enfoques Capital humano Ciclo de vida <hr/>	-Enfasis en la formación de capacidades. -Acompaña el ciclo de vida <hr/>	-Permanencia en el sistema escolar. -Prioriza el ciclo de vida <hr/>	-Extensión de la cobertura educativa. -Prioriza el ciclo de vida. <hr/>
Criterios -Línea de Pobreza (LP) -Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) -Focalización -Transferencias -Condicionalidades -Temporalidad <hr/>	-Criterio de selección fundamental. -Criterio complementario -Énfasis en familias extremadamente pobres (crónicos) con déficits de formación de capacidades. -Infra-marginales con reajuste por inflación. Escalonadas por progresión educativa. -Condicionalidad reglamentada. -Condicionada a progresión educativa. <hr/>	-Criterio de selección fundamental. -Criterio complementario. -Enfasis en familias pobres (coyunturales) y extremadamente pobres (crónicos). -Infra-marginales y extra-marginales. -Condicionalidad supervisada. -Condicionada a edad máxima y reclasificación <hr/>	-Criterio complementario -Criterio fundamental. -Prioridad de familias en extrema pobreza (crónica) -Infra-marginales. Transferencias planas. -Condicionalidad auto-regulada. -Condicionada por edad y revalidación de condición socio-económica. <hr/>
Mecanismos -Efecto-ingresos (Ey) -Efecto-precio (Ep) -Asignación de tiempo -Especialización	-Prioritario para incrementar consumo de alimentos. -Aplicado en mercado laboral como costo de oportunidad. -Sustitución de trabajo familiar por trabajo asalariado. -A favor de bienes mercantiles en vez de bienes domésticos y artesanales.	-Prioritario para elevar el consumo de alimentos. -Aplicado al mercado laboral como costo de oportunidad. -Reemplazo de trabajo familiar por trabajo asalariado. -A favor de bienes mercantiles en vez de producción local.	-Prioritario para elevar consumo de alimentos. -Para elevar el costo de oportunidad del trabajo infantil. -Reemplazo de trabajo familiar por trabajo asalariado. -Incentiva consumo de bienes mercantiles en vez de producción doméstica.

Elaboración propia.

4.2.3 Principales mecanismos utilizados en los PTC

El análisis de los mecanismos incorporados en los PTC Oportunidades, Bolsa Familia y Juntos identifica los siguientes mecanismos:

1. Los Efectos-ingreso de los PTC permiten que las Transferencias de Dinero (T) se traduzcan en un incremento inmediato del nivel de consumo (C) de los hogares en condiciones de extrema pobreza para lo cual deben identificarse a los hogares cuya condición de extrema pobreza garantiza que por tener ingresos infra-marginales (brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza) y por disponer de una elevada Propensión Marginal a Consumir Alimentos (PMCA), garantiza que el 100% de las Transferencias se aplique en gastos de consumo de alimentos de primera necesidad. La recertificación de los hogares garantiza que periódicamente se excluyan a aquellos hogares que no disponen de dicha característica⁸⁴.
2. La Ley de Engel nos permite afirmar que mientras más reducidos sean los ingresos o mientras más descendamos en la escala de ingresos per cápita o más distante de la Línea de Pobreza se ubiquen los beneficiarios entonces la propensión marginal a consumir alimentos (PMCA) será más elevada, y en el caso de
3. familias en extrema pobreza poder asumir que prácticamente el 100% de los ingresos adicionales serán destinados al consumo de bienes alimenticios de primera necesidad.

⁸⁴ La recertificación es una revisión periódica de la calificación de extrema pobreza de las familias, luego de cotejarse que sus ingresos per cápita, características demográficas, NBI y condición económica y social corresponden a la calificación inicial.

4. Los PTC aplican una focalización ad-hoc que permite identificar a aquellos hogares, o familias extendidas cuyos ingresos estén muy por debajo de la denominada línea de pobreza, situación que no les permite acceder a la canasta de consumo alimentaria de subsistencia. Las familias en extrema pobreza disponen de ingresos infra-marginales denominados así pues los ingresos permanentes o seguros no garantizan que los hogares puedan acceder a comprar la canasta básica alimentaria y por tanto son hogares vulnerables que en última instancia se obliga a sacrificar sus activos físicos (tierras, animales, semillas, etc.) y la educación y salud de sus hijos para financiar su subsistencia con ingresos temporales o de emergencia, llegando incluso a situaciones tales como la explotación del trabajo infantil, la delincuencia (abigeato en las zonas rurales), la prostitución infantil, trabajos informales e ilegales, p.e. en zonas cocaleras.
5. Por tanto el efecto-ingreso se garantiza de acuerdo a la manera como focaliza el PTC la identificación de los beneficiarios utilizando 2 variables fundamentales: el ingreso per cápita que corresponde a la línea de pobreza, que p.e. el Banco Mundial estima en 2 dólares por persona al día, y el ingreso per cápita de los miembros de los hogares, pues mientras mayor sea la distancia o Brecha entre dichos ingresos (ingreso per- cápita – ingreso per cápita de la línea de pobreza) se garantiza un efecto ingreso directo e inmediato.
6. La situación anterior es verificada mediante indicadores que corroboran que los ingresos de extrema pobreza (infra-marginales) corresponden a familias extremadamente pobres al disponer de escasez marcada de activos y de servicios básicos, en términos de stocks, verificándose si la condición de ingresos infra-marginales corresponde a una disposición de activos y servicios de extrema pobreza, así como de escasa formación de capital humano.

7. Lo anterior no significa que las familias más extremadamente pobres accedan al PTC, pues para garantizar la formación de capital humano los PTC discriminan en un segundo momento según la accesibilidad de los hogares en extrema pobreza a los servicios de educación y salud, dejando de lado a aquellos que no se localicen en el ámbito de competencia de un puesto de salud y de un centro escolar, los cuales a su vez deben disponer de recursos para atender las demandas adicionales de dichos beneficiarios.
8. La consideración de las características demográficas de los hogares es relevante pues ello determina el comportamiento relativo al gasto familiar, de la siguiente manera:

Si el hogar lo conforman adultos y menores con predominio de éstos últimos y más aún con adultos mayores entonces la familia se caracterizará, de acuerdo al ciclo de vida⁸⁵ por tener una posición deudora en sus gastos y por tanto sus gastos superan a sus ingresos. ⁽⁸⁵⁾

9. Lo anterior significa que de acuerdo al ciclo de vida los adultos

⁸⁵ La teoría de ciclo de vida y su influencia en el gasto proviene de la hipótesis de MODIGLIANI relativa a la determinación del consumo por el ciclo de vida de las personas (SACHS- LARRAIN – Macroeconomía para una Economía Globalizada). El ciclo de vida explica cómo y por qué al predominar la población joven respecto a la población adulta entonces mientras los jóvenes adoptan una posición deudora para financiar su nivel de consumo elevado (PMC) los adultos hacen lo contrario adoptan una posición acreedora pues ahorran durante su vida útil como trabajadores, para finalmente como adultos mayores puedan nuevamente disponer de una posición deudora.

en edad de trabajar financian el consumo de los menores y ahorran para su jubilación. Sin embargo en extrema pobreza este ciclo se rompe cuando los adultos en edad de trabajar no disponen de adecuados ingresos para financiar a los menores y optan por sacrificar las horas de estudio de éstos últimos para generar más ingresos para las familias, por lo que ya no se cumple el ciclo de vida progresivo pues los menores se ven obligados ellos mismos financiar sus gastos de consumo pues los adultos no los pueden ya financiar por sus condiciones de extrema pobreza, pobreza tanto de ingresos (flujos) como de activos productivos (stocks).

10. Antes bien, la extrema pobreza obliga a los menores a adoptar posiciones acreedoras en el consumo (consumo < ingreso disponible) lo que va a corresponder en el futuro adoptar posiciones deudoras (consumo > ingresos disponibles, pues como adultos van a ser incapaces que generar ingresos suficientes para financiar sus gastos de consumo y peor aún en la etapa de jubilación.⁸⁶

Las transferencias (T) permiten elevar de inmediato el nivel de consumo familiar pues la Propensión Marginal a Consumir (PMC) de los hogares, según el ciclo de vida de las mismas, es muy elevado, aún a costa de incurrir en posiciones deudoras (gastar por encima de sus ingresos para elevar su nivel de consumo).

Las Transferencias (T) son de todas maneras ingresos temporales, por lo que las Transferencias (T) cumplen varias funciones y activan varios mecanismos que afectan al gasto familiar:

⁸⁶ Ver hipótesis de Fisher o modelo de 2 períodos (presente y futuro) que sustenta las hipótesis del ciclo de vida (Modigliani) y del ingreso permanente (Friedman).

- Las Transferencias (T) estabilizan el perfil de ingresos del hogar sobre todo por tratarse de familias u hogares donde predominan los ingresos temporales y/o estacionales. Igualmente se estabilizan así los gastos en consumo, mejorando el nivel de bienestar de los hogares beneficiarios.
- Las Transferencias (T) reactivan el ciclo de vida de los hogares al permitir a los menores disponer de un financiamiento de sus gastos de consumo y poder asumir posiciones deudoras nuevamente tomando dichas transferencias como mecanismo de financiamiento de suma relevancia en poblaciones que no son sujetos de crédito en el sistema financiero formal.
- Las Transferencias (T) permiten reducir el costo de oportunidad de la mano de obra infantil, desincentivando el uso de la fuerza de trabajo infantil para la generación de ingresos adicionales. Se reduce así el salario infantil de referencia ($W_m - T$). Que si las familias cubren su nivel de consumo mínimo de subsistencia entonces dedicarán dichos ingresos al ahorro, con lo cual todo el ingreso temporal tiende a ser ahorrado pues las familias sólo elevarían su consumo corriente o diario si y sólo si lo que aumentan son sus permanentes⁸⁷

4.3 Lecciones aprendidas de la experiencia internacional

De las experiencias internacionales revisadas y analizadas en el presente trabajo de tesis podemos obtener las siguientes enseñanzas:

⁸⁷ La hipótesis del ingreso permanente se debe al premio Nobel Milton Friedman que hace depender el consumo corriente del nivel de los ingresos permanentes por lo que si los hogares o familias reciben ingresos temporales entonces guardarán "pan para mayo", no elevando el nivel de consumo a los niveles esperados por los PTC.

-El problema central que enfrentan los PTC reside en la incapacidad de determinadas familias para generar ingresos permanentes suficientes y adecuados, por lo que su pobreza es de carácter crónico, y que han demostrado ser inmunes tanto a los ciclos de bonanza de las economías como a los impactos de las políticas públicas de carácter social.(NNUU, 2012), lo que las identifica y califica como de extrema pobreza y los califica para acogerse al PTC. Las demás calificaciones de las familias de escasos recursos, que no califican para acogerse a los PTC deben ser atendidas con otro tipo de programas, con o sin transferencias de dinero, pero de diferente diseño.

-La escasez de ingresos no sólo se debe a la falta de activos productivos de dichas familias sino también a la poca formación de capital humano que les impide el acceso a las oportunidades que ofrecen tanto el mercado como el estado a través de las políticas públicas. Schultz demuestra que para generar riqueza los activos fijos son complementarios con la dotación de capital humano necesariamente, mientras que Figueroa (1978) demuestra que los pobres rurales son eficientes pero sus activos son obsoletos en términos de productividad.

-Lo más importante del problema central radica en la transferencia intergeneracional de las condiciones de pobreza al interior de las familias que caen al nivel de pobreza crónica, que conduce a la situación de extrema pobreza, cuyo indicador más evidente es la de percibir ingresos infra-marginales (GENTILINI, 2008), calificados así por no ser suficientes para sufragar el costo de una canasta de consumo de subsistencia, cuyo valor determina la denominada “línea de pobreza”. Allí lo relevante consiste en la incapacidad de generar ingresos de forma permanente y no la falta de medios de consumo, que es una consecuencia, pues la variable relevante no es el consumo sino el ingreso y los ingresos se generan a través de un proceso de ahorro-inversión que permita combinar activos físicos con una productividad competitiva más una necesaria dotación de capital humano. (Banerjee y Duflo, 2011)

-La extrema pobreza se caracteriza por la situación de las familias que solo disponen de ingresos infra-marginales (GENTILINI, 2008), cuyo principal consecuencia no radica solo y fundamentalmente en la incapacidad de las familias para alcanzar un cierto nivel de consumo sino en la incapacidad de generar ingresos permanentes (Friedman/Modigliani), lo que peor aun genera la imposibilidad de generar ahorros suficientes para dotarse de activos productivos y para formar capital humano a través de la formación educativa y el acceso a las oportunidades de desarrollar una mayor calificación en empleos de mayores niveles de productividad (Barnejee y Duflo, 2011).

-Los PTC no son programas alternativos a los programas de ayuda alimentaria, o de capacitación o de dotación de infraestructura local, pues no se trata de dar en dinero efectivo lo que en otros programas se da en bienes y servicios pues los PTC son programas cuyo objetivo es reactivar en las familias pobres y extremadamente pobres la capacidad de generar ingresos mediante incentivos de mercado que induzcan a las familias a revalorar la formación de capital y a apostar por el futuro comprometiéndose en la formación de sus hijos en edad escolar. Las perspectivas de mayores ingresos futuros por si misma genera el incremento de las expectativas de un mayor ingreso permanente, sostenido esto por la formación educativa y profesional (SACHS-Larraín, 2004).

-Las familias en condiciones de extrema pobreza optimizan sus escasos recursos reasignando el tiempo familiar, de forma tal que disponen de las horas de los niños para dotarse de ingresos a través de su dedicación al trabajo en sus diversas formas, remuneradas o no, o para dedicarse al cuidado de hermanos o al cuidado de las actividades domésticas en el hogar. (Barnejee y Duflo, 2011). El tiempo es el factor más escaso en el mundo de la pobreza más aun cuando los activos físicos de las familias son de pequeña escala, y/o técnicamente obsoletos, lo que obliga a dedicarse a producciones que consumen tiempo y se caracterizan por ser

de tipo trabajo-intensivo, lo que explica sus reducidos niveles de productividad.

-La disposición de activos productivos y la disposición de capital humano, expresado en la calificación para el trabajo, son complementarios, de forma tal que el deterioro de uno de ellos lleva al deterioro del otro y viceversa, de forma tal que se forma un círculo vicioso como el siguiente: la desvalorización de los activos familiares lleva a una menor capacidad para generar ingresos permanentes, lo que a su vez conduce a sacrificar las horas de estudios de los menores para dedicarlos a las actividades productivas, tanto de forma directa como indirecta (cuando reemplazan, por ejemplo, a la madre en el hogar para que esta busque otras fuentes de ingresos aun sean temporales). Luego la menor formación de capital humano lleva a la descalificación para el trabajo y a tenerse que conformar con ingresos en actividades de menor productividad, lo que restringe o elimina la capacidad de generar ahorros y poder luego capitalizarse mediante la adquisición de nuevos activos productivos.

4.4 Los hallazgos en la experiencia del PTC Juntos

Tomando como referencia las evaluaciones de campo, en el período de implementación del PTC Juntos, podemos destacar en primer lugar la experiencia concreta, en la gestión de sus principales componentes: focalización, condicionalidades, transferencias y permanencia.

4.4.1 La focalización y sus criterios de discriminación

Juntos a diferencia de los PTC Oportunidades y Bolsa Familia (Brasil) privilegia más las condiciones de vulnerabilidad más inmediatas con una diversa caracterización de los beneficiarios seleccionables por lo que no se sujeta a un determinado patrón familiar que tenga características de mayor continuidad y permanencia en el tiempo, a las cuáles haya que responder con los componentes de PTC Juntos de manera más uniforme.

Por tanto sus beneficiarios son más heterogéneos respecto a los PTC indicados que establecen un patrón de mayor perspectiva que la inmediata. El siguiente cuadro (ALCAZAR, 2009:26) resume los criterios con los que se ha desarrollado la selección geográfica de las familias beneficiarias, tomando ciertos criterios macro-sociales, que se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 4.11. Criterios de focalización de Juntos

Cuadro N° 3.2 : Criterios de focalización geográfica de JUNTOS

<i>Criterio</i>	<i>Variable</i>	<i>Fuente</i>
Afectación por violencia	Porcentaje de centros poblados muy afectados por la violencia política	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)
Acceso a infraestructura y servicios básicos	Porcentaje de hogares con 2 o más Necesidades Básicas Insatisfechas	INEI del Censo de 1993
Pobreza extrema en términos de ingresos	Brecha de pobreza total	Mapa de Pobreza del Perú (MEF, 2000)
Desnutrición infantil crónica	Niños de 6 a 9 años con desnutrición crónica	II Censo Escolar de Peso y Talla de 1999

Fuente: Portal de JUNTOS.

Fuente: Alcazar, 2008:26

Luego, la selección de las familias se efectúa de acuerdo a indicadores de composición familiar, que para el caso de aplicación se disponen de los siguientes datos:

Tabla 4.12. Indicadores de focalización (%)

CENSO 2005			POB EXT (°)	POB TOT	NIÑ 0-5	NIÑ 6-16	MF	DCRON	NCPOPO	PJP RIMC	LIN DIG	C PLOB
Apurímac	Huanipaca	Alta	0,27	0,39	0,13	0,33	0,2	46,22	56,4	23,8	0,65	75
	S.P. Cachora	Baja	0,13	0,49	0,15	0,3	0,19	46,51	53,7	30,1	0,76	47
	Curpahuasi	Baja	0,41	0,47	0,12	0,32	0,19	50,83	51,2	17,6	0,91	30
	Progreso	Alta	0,32	0,54	0,16	0,31	0,21	52,75	34,5	17,6	0,8	32
Huancavelica	Acoria	Baja	0,16	0,61	0,15	0,32	0,22	56,28	53	22,9	0,75	163
	Yauli	Alta	0,3	0,61	0,17	0,35	0,23	59,19	57,4	30,1	0,83	25
Huánuco	Molino	Baja	0,25	0,46	0,15	0,32	0,23	51,54	28,6	9,4	0,72	82
	Umari	Alta	0,26	0,56	0,17	0,31	0,21	50,34	34,9	6,8	0,62	55

(°): POB EXT: Pobreza extrema; POB TOT: Pobreza total; NIÑ 0-5: Niños de 0 a 5 años; NIÑ 6-16: niños de 6 a 16 años;

MF: Mujeres en edad fértil; DCRON: Desnutrición crónica; NCPOPO: Niños que terminan la primaria en edad adecuada;

PJPRIMC: Población joven con primaria completa; LINDIG: Población de lengua indígena; CPOBL: Número de centros poblados.

Fuente: IEP, 2008:63-68.
Elaboración propia

Podemos observar que los niveles de pobreza y extrema pobreza son elevados; que la población de hasta 16 años es casi el 50% de la población; que las mujeres en edad de procreación es de 20%; que la desnutrición crónica supera el 50%; que los niños que acaban primaria de forma oportuna bordea el 50%; que la población joven con primaria completa va del 7% al 20%; que proporción de la población que habla lengua indígena es elevada, y finalmente que el grado de dispersión en poblados es significativo. La pirámide poblacional indica que al haber predominio de la población joven, menor de 16 años, y siendo ya evidente la poca formación de capital humano, por la poca calificación educativa de la población joven y la presencia de población adulta en menor proporción, con escasa formación educativa y caracterizada por ser de lengua indígena, y por tanto con menores posibilidades de integrarse al mundo competitivo de poblaciones de mayores ingresos y formación educativa, configuran a las familias como predispuestas a transmitir las mismas condiciones a las generaciones futuras, razón por la cual se requiere la intervención del PTC Juntos.

Podemos entonces concluir que la composición de las familias corresponden a unidades familiares en las cuales predominan los miembros en etapa de formación, que se caracteriza por la reducida formación de capital humano, lo que no garantiza que los ingresos futuros superen de manera significativa a los ingresos presentes, por lo que se dan las condiciones para la transferencia de los indicadores de pobreza de una generación a otra. Comparativamente mostramos la siguiente tabla, que muestra los diferentes criterios de focalización de los PTC de manera comparativa:

Tabla 4.13. Focalización comparativa de los PTC

	PTC OPORTUNIDADES	PTC BOLSA FAMILIA	PTC JUNTOS
FOCALIZACION	Familias con ingresos per cápita insuficientes para cubrir los requerimientos de alimentación establecidos en la canasta INEGI-CEPAL y familias en pobreza de capacidades (hogares con ingresos por persona insuficientes para alcanzar un consumo básico en alimentación, salud y educación) y que tengan: niños y jóvenes de 8-21 años, matriculados en educación primaria, secundaria o media superior, b) lactantes de 4-24 meses, niños de 2-5 años con desnutrición, mujeres embarazadas y dando lactancia y, c) adultos mayores integrados al padrón de Oportunidades	Familias Pobreza Extrema Madres Gestantes –Dando Lactancia Lactantes Y Preescolares Niños Y Adolescentes	Madres Gestantes – Dando Lactancia; Lactantes Y Preescolares; Niños Y Adolescentes.

Elaboración propia

Por tanto, la familia típica que adscribe a Juntos se caracteriza por el siguiente perfil tomado de la muestra en estudio:

Tabla 4.14. Composición de beneficiarios de Juntos

Cuadro 14
Composición de un hogar rural típico en situación de pobreza extrema

	Apurímac	Huancavelica	Huánuco	Promedio de los tres departamentos
Miembros	4.91	4.79	5.96	5.51
Perceptores de ingresos	1.25	1.61	1.78	1.58
Adultos mayores	0.33	0.33	0.49	0.50
Menores de 6 a 14	0.95	0.89	1.42	0.85
Menores de 0 a 5	0.92	0.78	1.11	0.97
Varones	2.43	2.33	2.90	2.63
Analfabetos	1.70	1.68	2.37	1.88

Fuente: ENAHO 2006-anual

Fuente: IEP, 2008:49)

Las indicadas cifras verifican la orientación del PTC Juntos para incidir en familias numerosas donde son pocas las personas que perciben un ingreso permanente, teniendo la responsabilidad de garantizar el nivel de vida de niños y jóvenes en su mayoría con presencia de al menos un adulto mayor.

4.4.2 Las condicionalidades de JUNTOSy sus principales características

Se incluye en este acápite la evolución educativa como resultado, de carácter intermedio, de la aplicación de las condicionalidades, que obligan a las familias a matricular y enviar a sus hijos al colegio como condición necesaria para percibir el monto de la transferencia monetaria condicionada, lo que refuerza la percepción de los beneficiarios respecto de las condicionalidades y su correlación con las expectativas de ingreso futuro, bien sea que se estén dando o que puedan darse..

Del análisis de datos del trabajo de Huber (HUBER et.al., 2009), para el caso del inicio más temprano de la educación primaria, sorprenden sus resultados (no destacados por los investigadores) consistente con nuestra propuesta que afirma que la formación de capital humano es el principal

objetivo de los PTC y que luego de períodos relativamente cortos, 2 años en el ejemplo, deben distinguirse los primeros resultados favorables de la aplicación de las condicionalidades de forma conexas al efecto o impacto de las transferencias. En el caso del PTC Juntos, que no dispone un incentivo monetario a la promoción educativa, como ocurre con el PTC Oportunidades (México), es muy llamativo que luego de 2 años de aplicación de los componentes del PTC Juntos, sea significativo el inicio más temprano de la educación escolar, por encima de las limitaciones desde el lado de la oferta, lo que se condice con los incentivos que las familias perciben como beneficio futuro de la inversión en capital humano, a pesar de que su sacrificio, medido en tiempo dedicado al PTC básicamente, es inmediato mientras que los beneficios los recibirán en un horizonte mayor, que podría ser por ejemplo hasta cuando los menores cumplan los 14 años y se integren de manera más ventajosa al mercado laboral.

En este caso hemos elaborado y utilizado como indicador adicional el Índice de Mejora en el Inicio Temprano (IMIT) de la educación escolar, conformado de la siguiente manera:

Índice de Mejora en Inicio Temprano al sistema educativo (IMIT)

$$\text{IMIT} = \frac{\text{Suma de N}^\circ \text{ de ingresantes entre 5 y 6 años}}{\text{Suma de N}^\circ \text{ de ingresantes entre 6 y 7 años}}$$

Este indicador lo hemos elaborado considerando que la edad recomendable para el inicio de la primaria es de seis (06) años, lo que en zonas de extrema pobreza no se cumple, mostrando niños que inician su educación a los siete (07) o más años. Sin embargo, de la información disponible para distritos de Apurímac, Huancavelica y Huánuco se muestra que el inicio a los cinco y siete años podría tomarse como base para estimar si las transferencias monetarias condicionadas permiten a las familias matricular a sus hijos en la edad adecuada, por lo que hemos

comparado los porcentajes de niños que en los años 2004 y 2006 se matriculan preferentemente a los 5 y 6 años versus quienes lo hacen a los 6 y 7 años, para poder verificar, de manera muy relativa, si se han producido modificaciones significativas. La tabla 4.15 resume los porcentajes de matrícula para los años 2004 y 2006:

Tabla 4.15. Indicadores de inicio temprano del ciclo educativo: Porcentaje de niños que inician la educación primaria por edades (5 a 9 años) (%)

2004		Edades:	5	6	7	8	9	Total
Apurímac (%)	Huanipaca	Alta	17,48	62,14	14,56	5,83	0,00	100,00
	S.P.							
	Cachora	Baja	29,41	55,88	8,82	4,41	1,47	100,00
	Curpahuasi	Baja	16,13	58,06	20,97	3,23	1,61	100,00
	Progreso	Alta	4,50	63,06	19,82	7,21	5,41	100,00
Huancavelica (%)	Acoria	Baja	8,13	67,08	21,88	2,19	0,73	100,00
	Yauli	Alta	11,06	58,17	26,76	3,27	0,75	100,00
Huánuco (%)	Molino	Baja	2,11	56,02	25,30	13,86	2,71	100,00
	Umari	Alta	4,39	55,66	27,02	9,24	3,70	100,00

2006		Edades:	5	6	7	8	9	Total
Apurímac (%)	Huanipaca	Alta	45,45	45,45	7,27	1,82	0,00	100,00
	S.P.							
	Cachora	Baja	17,31	51,92	25,00	3,85	1,92	100,00
	Curpahuasi	Baja	4,62	73,85	15,38	3,08	3,08	100,00
	Progreso	Alta	18,48	56,52	17,39	4,35	3,26	100,00
Huancavelica (%)	Acoria	Baja	7,77	72,41	15,99	3,15	0,68	100,00
	Yauli	Alta	5,48	67,01	22,29	4,33	0,89	100,00
Huánuco (%)	Molino	Baja	7,89	45,04	30,53	12,21	4,33	100,00
	Umari	Alta	4,82	57,11	28,17	7,11	2,79	100,00

Fuente: IEP, 2008:76
Elaboración propia.

Podemos observar que el porcentaje de menores que inician su formación educativa por encima de los 6 años es significativo, lo que va a repercutir y marcar la progresión educativa durante toda la vida escolar, generando asimismo la deserción temprana o el bajo rendimiento. Las calificaciones denominadas “alta” indican si en cada localidad el 60% o más de las familias de la localidad están adscritas a JUNTOS, mientras que el calificativo de “baja” expresa que menos del 60% de la población es beneficiaria de JUNTOS:

El resumen de los valores del Índice de Mejora de Inicio Temprano (IMIT), es el siguiente:

Tabla 4.15. Indicadores de inicio temprano del ciclo educativo: Porcentaje de niños que inician la educación primaria por edades (5/6 vs 6/7 años)

				AÑO 2004	IMIT 2004			AÑO 2006	IMIT 2006	IMIT 2006/2004
2004			5+6	6+7	(5+6)/(6+7)	5+6	6+7	(5+6)/(6+7)	2006/2004	
Apurimac	Huanipaca	Alta	79,61	76,70	1,03797468	90,91	52,73	1,72413793	1,661059714	
	S.P. Cachora	Baja	85,29	64,71	1,31818182	69,23	76,92	0,9	0,682758621	
	Curpahuasi	Baja	74,19	79,03	0,93877551	78,46	89,23	0,87931034	0,936656672	
	Progreso	Alta	67,57	82,88	0,81521739	75,00	73,91	1,01470588	1,244705882	
Huancavelica	Acoria	Baja	75,21	88,96	0,84543326	80,18	88,40	0,90700637	1,072830249	
	Yauli	Alta	69,22	84,92	0,81508876	72,48	89,30	0,81169757	0,995839493	
Huànuco	Molino	Baja	58,13	81,33	0,71481481	52,93	75,57	0,7003367	0,979745643	
	Umari	Alta	60,05	82,68	0,72625698	61,93	85,28	0,72619048	0,999908425	

Fuente: IEP, 2008:76
Elaboración propia.

Podemos notar que para las localidades de Huanipaca (Apurimac) y Progreso (Apurimac) los indicadores IMIT son significativamente elevados, indicando que los componentes del PTC y en especial las Condicionalidades están dando resultados pues en este caso el inicio temprano o “correcto” de la educación escolar redundará en una formación más completa y más extensa, lo que elevará las capacidades aún en las condiciones estrechas de dichas localidades.

Igualmente, si consideramos ahora la progresión educativa, podemos notar con la información del indicado estudio que esta ha sido positiva, concentrándose más en ciclos finales de la primaria (5° y 6°) de culminación de la educación primaria, concordante ello con el estudio del WB (2009) de Perova y Vakis (2009). Para tal efecto procedemos a elaborar en Índice de Progresión Educativa (IPE), como sigue:

Índice de Progresión Educativa = IPE

$$IPE = \{ \text{Matriculados- año N+1: Grado K} \} / \{ \text{Matriculados- año N: Grado K} \}$$

Las tablas con la información estadística, expresada en alumnos matriculados según los años de educación regular, para los varones son los siguientes:

Tabla 4.15. Estadísticas de progresión en el ciclo educativo: niños que se matriculan en los años de primaria- 2004/2006

PRIMARIA (Varones Matriculados por años de educación primaria)

2004	VARONES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurímac	Huanipaca	Alta	55	75	111	93	83	97	514
	S.P. Cachora	Baja	34	46	42	33	19	15	189
	Curpahuasi	Baja	36	43	50	39	39	32	239
	Progreso	Alta	58	73	69	75	50	44	369
Huancavelica	Acoria	Baja	541	527	513	471	450	402	2904
	Yauli	Alta	485	468	404	387	330	322	2396
Huánuco	Molino	Baja	<u>183</u>	265	<u>203</u>	<u>156</u>	<u>124</u>	109	1040
	Umari	Alta	<u>280</u>	293	244	190	148	112	1267

2006	VARONES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurímac	Huanipaca	Alta	35	62	58	82	79	75	391
	S.P. Cachora	Baja	28	34	33	38	30	16	179
	Curpahuasi	Baja	40	46	36	39	46	34	241
	Progreso	Alta	51	60	51	68	53	61	344
Huancavelica	Acoria	Baja	454	596	506	406	485	411	2858
	Yauli	Alta	411	445	435	373	357	331	2352
Huánuco	Molino	Baja	224	212	202	201	155	107	1101
	Umari	Alta	269	252	246	194	148	100	1209

Fuente: IEP, 2008:37-39
Elaboración propia.

En base a esta información podemos construir el Índice de Progresión Educativa (IPE), para los años 2004 y 2006 y luego el índice compuesto IPE 2006/2004:

Tabla 4.16. Indicadores de progresión educativa (IPE) para varones matriculados en la educación primaria

2006/2004	VARONES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurimac	Huanipaca	Alta	0,636363	0,826666	0,52252	0,88172	0,95180	0,77319	0,760700
	S.P. Cachora	Baja	0,823529	0,739130	0,78571	1,15151	1,57894	1,06666	0,947089
	Curpahuasi	Baja	1,111111	1,069767	0,72	1	1,17948	1,0625	1,008368
	Progreso	Alta	0,879310	0,821917	0,73913	0,90666	1,06	1,38636	0,932249
Huancavelica	Acoria	Baja	0,839186	1,130929	0,98635	0,86199	1,07777	1,02238	0,98415
	Yauli	Alta	0,84742	0,950854	1,07673	0,96382	1,08181	1,02795	0,98163
Huànuco	Molino	Baja	1,224043	0,8	0,99507	1,28846	1,25	0,98165	1,058653
	Umari	Alta	0,960714	0,860068	1,00819	1,02105	1	0,89285	0,954222
	PROMEDIOS		0,915210	0,899916	0,85421	1,00940	1,14747972	1,02669663	0,953385

Fuente: IEP, 2008:37-39Elaboración propia.

Podemos observar que se muestra una mayor participación en la mayoría de grados de primaria, para el caso de los varones, pero destaca la concentración en los ciclos finales (5° y 6°), lo que indica una mayor progresión educativa atribuible al PTC Juntos, en aplicación a las condicionalidades.

Igualmente, procedemos a estimar el valor de dicho indicador para el caso de las mujeres que cursan la educación primaria:

Tabla 4.17. Estadísticas de progresión en el ciclo educativo: niños que se matriculan en los años de primaria- 2004 y 2006

PRIMARIA (Mujeres Matriculadas por años de educación primaria)

2004	MUJERES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurimac	Huanipaca	Alta	54	101	80	86	70	65	456
	S.P. Cachora	Baja	35	42	34	37	19	13	180
	Curpahuasi	Baja	40	57	44	47	38	16	242
	Progreso	Alta	67	57	48	67	31	35	305
Huancavelica	Acoria	Baja	551	608	534	503	456	434	3086
	Yauli	Alta	453	464	436	482	360	305	2500
Huànuco	Molino	Baja	<u>210</u>	221	<u>178</u>	<u>167</u>	<u>115</u>	69	960
	Umari	Alta	<u>290</u>	335	223	143	122	86	1199

2006	MUJERES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurimac	Huanipaca	Alta	37	74	69	66	67	61	374
	S.P. Cachora	Baja	27	39	26	41	19	29	181
	Curpahuasi	Baja	30	42	47	46	43	39	247
	Progreso	Alta	50	75	54	44	42	45	310
Huancavelica	Acoria	Baja	533	550	569	532	459	419	3062
	Yauli	Alta	451	488	461	410	376	376	2562
Huànuco	Molino	Baja	243	248	198	158	121	112	1080
	Umari	Alta	251	267	278	179	139	93	1207

Fuente: IEP, 2008:37-39. Elaboración propia.

En base a esta información podemos construir el Índice de Progresión Educativa (IPE), para los años 2004 y 2006 y luego el índice compuesto IPE 2006/2004:

Tabla 4.18. Indicadores de progresión educativa (IPE) para varones matriculados en la educación primaria

2004	MUJERES		1	2	3	4	5	6	TOTAL
Apurimac	Huanipaca	Alta	0,68518	0,732673	0,8625	0,76744	0,95714	0,93846	0,820175
	S.P. Cachora	Baja	0,77142	0,928571	0,76470	1,10810	1	2,23076	1,005555
	Curpahuasi	Baja	0,75	0,736842	1,06818	0,97872	1,13157	2,4375	1,020661
	Progreso	Alta	0,74626	1,315789	1,125	0,65671	1,35483	1,28571	1,016393
Huancavelica	Acoria	Baja	0,96733	0,904605	1,06554	1,05765	1,00657	0,96543	0,992222
	Yauli	Alta	0,99558	1,051724	1,05733	0,85062	1,04444	1,23278	1,0248
Huànuco	Molino	Baja	1,15714	1,122171	1,11235	0,94610	1,05217	1,62318	1,125
	Umari	Alta	0,86551	0,797014	1,24663	1,25174	1,13934	1,08139	1,0066
Promedio			0,8673	0,94867	1,0377	0,95214	1,08576	1,47440	

Fuente: IEP, 2008:37-39. Elaboración propia.

Podemos observar que se muestra una mayor participación en la mayoría de grados de primaria, para el caso de las mujeres, pero destaca la concentración en los ciclos finales (5° y 6°), lo que indica una mayor progresión educativa atribuible al PTC Juntos, en aplicación a las condicionalidades.

De igual manera podemos identificar, definir, elaborar y analizar los indicadores IPE para el caso de los alumnos y alumnas de educación secundaria, y cuyas conclusiones son las siguientes:

Tabla 4.19. Indicadores de progresión educativa (IPE) para varones matriculados en la educación secundaria

2006/2004	HOMBRES		1	2	3	4	5	TOTAL
Apurímac	Huanipaca	Alta	0	0	0	0	0	0
	S.P. Cachora	Baja	1,08	1,1163	1,417	1,1	0,83	1,12
	Curpahuasi	Baja	1,3571	1,2308	0,692	0,44	0	1,09
	Progreso	Alta	0	1	2	3	4	5
Huancavelica	Acoria	Baja	0,9861	0,8903	1,088	1,01	1,36	1,02
	Yauli	Alta	0,9077	1,228	1,149	0,97	0,97	1,04
Huánuco	Molino	Baja	0,8413	0,7333	0,909	1,91	0,63	0,89
	Umari	Alta	1,3778	0,9615	1,25	0	0	1,27
Promedios			0,8188	1,02	1,313	1,43	1,47	2,05

Fuente: IEP, 2008:37-39
Elaboración propia.

Podemos observar que se muestra una mayor participación en la mayoría de grados de secundaria, para el caso de los varones, pero destaca la concentración en los ciclos finales (3°, 4° y 5°), lo que indica una mayor progresión educativa atribuible al PTC Juntos, en aplicación a las condicionalidades.

Las transferencias monetarias condicionadas permiten a los menores en edad escolar contar con un mayor respaldo y mejores expectativas para proseguir sus estudios, tendencia que se refuerza con la mejora identificada en los indicadores IMIT pues con el PTC los menores ingresan a la etapa escolar en una edad más adecuada, lo que permitirá un mayor rendimiento escolar y por tanto una mejora en la progresión educativa.

Para el caso de las alumnas mujeres, que estudian educación secundaria podemos mostrar los siguientes indicadores:

Tabla 4.20. Indicadores de progresión educativa (IPE) para mujeres matriculadas en la educación secundaria

2006/2004	MUJERES		1	2	3	4	5	TOTAL
Apurimac	Huanipaca	Alta						
	S.P. Cachora	Baja	1,5757	0,5789	0,96	1,08	1,14	1,13
	Curpahuasi	Baja	1,0909	0,5555	1	1,75	0	1,24
	Progreso	Alta	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Acoria	Baja	1,0316	0,603	1,015	1,25	1,24	0,96
	Yauli	Alta	1,0131	0,2457	1,084	1,16	1,46	0,91
Huànuco	Molino	Baja	0,875	1,2592	1,2	0,77	5,5	1,08
	Umari	Alta	1,1612	1,8518	0,625	0	0	1,35
Promedios			0,9639	0,870	1,126	1,29	1,91	1,67

Fuente: IEP, 2008:37-39
Elaboración propia.

Podemos observar que se muestra una mayor participación en la mayoría de grados de secundaria, para el caso de los varones, pero destaca la concentración en los ciclos finales (3°, 4° y 5°), lo que indica una mayor progresión educativa atribuible al PTC Juntos, en aplicación a las condicionalidades.

4.4.3 Las transferencias y sus efectos relevantes

Las cifras disponibles, que no son muchas, nos indican la influencia del efecto-precio o sustitución, que encarece la utilización de la mano de obra infantil en actividades remuneradas (aumento de su costo de oportunidad), pero no así de las horas dedicadas a las actividades del hogar tales como cuidado de familiares, apoyo en actividades domésticas, u otras, que se podría explicar por las horas que las madres deben dedicar a cumplir las condicionalidades relativas a la asistencia a los servicios de salud o a trasladarse para cobrar la transferencia.

Las transferencias muestran, según el estudio revisado (IEP, 2008), que se da un efecto-ingreso pero no de gran magnitud, lo que se explicaría por el incremento de los ahorros por la temporalidad de las transferencias.

El uso del tiempo, según el estudio en mención, muestra ser relevante para explicar los impactos del programa de transferencias monetarias condicionadas, situación que se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4.21 Uso del tiempo de los niños del PTC Juntos (Minutos/día)

	VARIACION			OBSERVACION
	I.-JUNTOS	II.-NO JUNTOS	I - II	
Dormir	590	597	-7	Reducción de horas de dormir
Cuidar de FAMILIARES	45,3	29,8	15,56	Aumento de cuidado de familia
Labores domésticas	69,6	65,2	4,36	Incremento de labores domésticas
Trabajo no pagado	44	21,3	22,79	Aumento de trabajo no pagado
Trabajo pagado	0,32	9,87	-9,55	Reducción de trabajo pagado
Escuela	352	353	-1,1	Menor asistencia a escuela
Estudio en casa	90,3	97,4	-7,03	Menor tiempo de estudio en casa
Juego	220	248	-27,9	Reducción de horas de juego

Fuente: Niños del Milenio.- Boletín de Políticas Públicas sobre la Infancia N°5, p. 9. Niños del Milenio. 2012
Elaboración propia

Se muestra que los niños adscritos al PTC Juntos han reducido significativamente las horas que dedicaban al trabajo pagado pero han elevado las horas dedicadas al trabajo en casa, lo cual es consistente con su percepción desfavorable con respecto al PTC Juntos (Niños del Milenio, 2012: 10), en la medida de que debe sacrificar su tiempo dedicado al descanso y al juego.

4.4.4 La temporalidad o duración de las transferencias

La extensión de las transferencias por familia beneficiaria en el PTC Juntos está supeditada a un plazo arbitrario de 4 años y no así a indicadores de resultados, como debería ser, generando mucha incertidumbre, lo que podría estar provocando una insatisfacción en

particular en las madres, así como un des-incentivos en los menores adscritos a JUNTOS.

La temporalidad es fundamental para establecer el carácter temporal de las transferencias de ingreso, lo que sirve de incentivo para que las familias no consideren la transferencia como un incentivo para un mayor consumo, por encima de su presupuesto habitual, sino que lo tomen como un seguro que permite conformar un fondo para los momentos en los que no se generan los ingresos, y luego cuando estos se generan entonces dicho fondo de seguro se recompone, reservándolo como fuente de ahorro que sirve para, por ejemplo, la compra de animales menores para crianza doméstica y similares, para así generar mayores ingresos utilizando diversas fuentes (artesanía, producción de quesos, etc).

La temporalidad es también importante para extender el horizonte de las expectativas de las familias pues permite fijar metas intermedias como por ejemplo la culminación de la primaria o el inicio de la secundaria, lo que a su vez permite generar las expectativas de un mayor ingresos futuro, el cual permitiría elevar el nivel del ingreso permanente, lo que incentiva a un mayor consumo pero también a un mayor ahorro de los ingresos no permanentes o temporales como lo son las transferencias monetarias de JUNTOS.

4.4.5 Aspectos y características destacables

Por tanto, podemos destacar y concluir los siguientes aspectos y enseñanzas:

-Si bien la focalización permite identificar e intervenir en los distritos y poblaciones más pobres del país, sin embargo no selecciona a las familias más pobres de dicho universo por los siguientes criterios de selección que son propios y coherentes con los objetivos del programa:

-se seleccionan poblaciones de mayor concentración, densidad poblacional y mayor severidad de la pobreza, por lo que no se toman casos aislados de extrema pobreza.

- luego se “filtra” a la población seleccionada por los criterios indicados, con el criterio de pertenencia a familias conformada por varios miembros, que tengan menores en edad escolar, dejando de lado a personas mayores o a personas jóvenes que son padres o madres solteras sin conformar familias. Se expresa en esta etapa la aplicación del concepto de ciclo de vida al seleccionar familias como unidad fundamental.

-Finalmente, se discrimina a las familias que han pasado los filtros anteriores, según el criterio de accesibilidad a los centros educativos y de salud, dejando de lado a las familias que residen lejos de dichos centros y que resulta difícil por tanto de aplicarles las condicionalidades.

Por tanto, las familias seleccionadas son familias en extrema pobreza que tienen niños en edad escolar, localizados en las cercanías de los centros de salud y de educación, y que por tanto han podido acceder a localizar sus viviendas en las proximidades de dichos centros, los cuales son a su vez localizados en las zonas de mayor concentración de las poblaciones, lo que ya de por sí es un indicador de menor pobreza relativa, pues los terrenos o espacios de vivienda se valorizan según su mayor o menor cercanía a las zonas de mayor concentración y densidad poblacional. Esto se confirma mediante la recolección de información censal por parte del INEI, quienes priorizan el criterio de accesibilidad para determinar las muestras de familias a las cuales aplican sus encuestas, las que luego sirven para determinar a los beneficiarios del PTC Juntos.

El estudio de Niños del Milenio muestra que JUNTOS selecciona las localidades de mayor pobreza pero dentro de ellas no selecciona a los más pobres sino a los menos pobres pues son los que tienen

accesibilidad al centro de salud y al centro educativo y pertenecen a áreas de vivienda de mayor concentración relativa de la población, dejando de lado a la población que vive “dispersa” y alejada de los servicios de salud y educativos. Este mismo patrón han seguido los encuestadores censales pues se han concentrado en las familias de mayor accesibilidad de acuerdo al acceso por carretera y concentración poblacional.

Las familias beneficiarias toman con recelo las transferencias del PTC Juntos, tomándolas como un hecho temporal, no como parte de su ingreso permanente, por lo que no lo destinan principalmente al consumo sino a gastos extraordinarios, fuera de sus presupuestos regulares o habituales, como si constituyeran parte de sus ahorros, a los cuales dan dicho tratamiento pues aplican las transferencias para cubrir sus mayores carencias inmediatas, sean o no éstas de consumo de alimentos, pues se destacan los gastos en la adquisición de ropa para los niños, útiles escolares y otros enseres útiles para el hogar. Esto es coherente con la experiencia internacional (BARNEJEE Y DUFLO:2011).

El destino y consideración de las transferencias no es el mismo que se da al dinero que conforma de habitual el presupuesto familiar, que corresponde a un ingreso permanente y está destinado a cubrir diversas necesidades que figuran en sus presupuestos normales. Se denota con toda claridad, de las evaluaciones de los 3 estudios indicados, que si bien la alimentación es un rubro fundamental, sin embargo no es lo único primordial, pues cada familia tiene su propia “canasta de bienes y servicios” a la que se sujeta para realizar sus gastos. Los ingresos temporales, como las transferencias de Juntos, no llegan a modificar las costumbres de asignación de los gastos de acuerdo a dicha canasta (ALCAZAR, 2009; IEP, 2006).

Debe destacarse, en línea con los hallazgos de las investigaciones internacionales de Barnejee y Duflo, que las familias de JUNTOS, aun en condiciones de extrema pobreza, optimizan sus recursos escasos de

acuerdo a sus propios patrones culturales, los cuales incluyen la conformación de ahorros para diversos gastos no necesariamente de tipo alimentario. Los ingresos extraordinarios, por las transferencias de Juntos, si bien pueden llevar a un consumo de proteínas, lo será de manera excepcional por no ser parte de su presupuesto normal, sustentado en sus ingresos ciertos y permanentes. Igual trato tendrán los gastos en útiles escolares o incluso en el gasto en ciertas medicinas a las que las familias pueden acceder únicamente por las transferencias.

Las percepciones contrapuestas o negativas de los menores y las madres beneficiarias del PTC Juntos, a nuestro parecer, se deberían a la modificación forzada de las costumbres en cuanto a la asignación del tiempo familiar, pues al destinar tiempo significativo de las madres, las cuales sacrifican su tiempo por recibir las transferencias, las mismas perciben que el PTC no les da beneficios mayores como madres. Sin embargo, dicho tiempo sacrificado deberá ser compensado por otros miembros de la familia beneficiaria, bien sea tomando el tiempo de los esposos o padres de familia o de los mismos hijos en las horas que no van a clases, perjudicando así la búsqueda de otros ingresos en el caso de los padres y la mayor dedicación de los niños a sus tareas de reforzamiento de su aprendizaje escolar.

CAPITULO 5

PROPUESTA CORRECTIVA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA JUNTOS

5.1 Propuestas para rediseñar el PTC Juntos

Para las propuestas que desarrollamos a continuación nos vamos a guiar por las conclusiones de Huber (...)

“Sería conveniente que JUNTOS defina cuáles son sus metas y qué es lo que se puede esperar del Programa y qué no se puede esperar. El resultado debe ser, por tanto, un discurso del Programa suficientemente claro, conciso y exclusivo sobre el que posteriormente pueda montarse una campaña de información”. (Idem: p. 105).

“Trabajar la imagen del Programa para vincularla a su singularidad (alentar la generación de capital humano como estrategia de lucha contra la pobreza en el mediano plazo), intentando evitar que dicha singularidad se diluya dentro del concepto amplio de “lucha contra la pobreza”. Juntos es un Programa que apunta a luchar contra la pobreza, sí, pero que apunta a hacerlo de una manera específica: prevenir su transferencia inter-generacional. Esta es la idea que debe quedar clara en cada una de las intervenciones del Programa, a nivel macro y a nivel micro.” (Idem: p. 105)

El PTC Juntos debe capitalizar las experiencias internacionales exitosas como son Oportunidades (México) y Bolsa Familia (Brasil) en los siguientes términos:

5.1.1.- Refocalizando la focalización

La Focalización debe rediseñarse para compatibilizar los ingresos infra marginales de las familias beneficiarias de PTC Juntos con indicadores que expresen la multidimensionalidad de la pobreza, como es la propuesta del analista Enrique Vásquez, de la Universidad del Pacífico, para identificar las condiciones de vida de las familias en pobreza y pobreza extrema, cuya dotación de activos y sus necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) guardan correspondencia con la pérdida de capacidad de generar ingresos de forma permanente. Persistir en utilizar la definición de pobreza monetaria como indicador fundamental no permite focalizar de forma precisa a aquellas familias que necesitan de las transferencias condicionadas de dinero para reactivar su capacidad de generar ingresos permanentes, lo que debe permitir a dichas familias la disposición de ahorros y la formación de capital humano mediante la revalorización de la educación como estrategia para incrementar sus ingresos permanentes futuros.

El PTC Juntos ha privilegiado la focalización con énfasis en poblaciones que han sufrido la violencia política que coincide con las poblaciones en extrema pobreza, conforme lo ha denotado el Informe de la Comisión de la Verdad. (CVR) que incide en poblaciones de bajísimos niveles de educación y de salud con presencia significativa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), situaciones que en realidad no eran producto de tal cuadro de violencia sino de condiciones estructurales venidas de las condiciones propias de las zonas rurales, en decadencia desde los años 60 y a los que la Reforma Agraria del régimen militar (1968-1979) no pudo revertir.

Lo dicho explica la manera como se ha llevado a cabo la focalización de los beneficiarios del programa Juntos, a partir de una definición e identificación de la pobreza monetaria sobre la cual se agregó el criterio de violencia política, a diferencia del PTC Oportunidades de México, que

con una concepción más amplia de desarrollo de capacidades tomó la pobreza monetaria sólo como un paso para seleccionar a las familias beneficiaria tomando en cuenta de forma adicional las características multidimensionales de la pobreza, cuyos indicadores aproximan mediante determinados algoritmos y estimaciones econométricas.

La fórmula aplicada demuestra lo dicho con anterioridad para el PTC JUNTOS (Fuente: Niños del Milenio, 2012):

$$\text{Índice geográfico} = 0.10 * \text{FGTO} + 0.10 * \text{FGT2} + 0.30 * \text{DESN} + 0.167 * \text{NBI} + 0.333 * \text{PAR}$$

En fórmula:

- FGTO alude a la incidencia de la pobreza monetaria.
- FGT2 representa la severidad de pobreza monetaria.
- DESN expresa la tasa de desnutrición crónica infantil de niños entre 6 y 9 años.
- NBI es el índice de necesidades básicas insatisfechas.
- PAR es el porcentaje de centro poblados afectados por la violencia política.

Este índice es fundamentalmente un indicador de pobreza monetaria que incorpora las variables desnutrición y necesidades básicas insatisfechas (NBI) y da una ponderación mayoritaria al grado de afectación por la violencia política. Se trata de un índice de promedios, a nivel agregado, que no destaca la desigualdad de condiciones aún entre las familias pobres o extremadamente pobres

Luego de seleccionados los lugares o centros de población donde debe aplicarse el programa se pasa a identificar a las familias que dentro de dichas poblaciones reúnen un conjunto de condiciones socio-económicas que indica que hogares califican para ser parte de la intervención para

aplicar el programa y lograr los resultados esperados. La fórmula utilizada es la siguiente (Fuente: Niños del Milenio, 2012):

$$\text{Indice Individual} = 1.1831 * \text{Analf} + 0.2276 * \text{Edu_men} - 0.7624 * \text{combust} + 0.4446 * \text{no_equip} - 0.3769 * \text{serv3} - 0.2593 * \text{tipom2} - 0.8584 * \text{tipom3} - 1.3172 * \text{tipom4} - 1.3461$$

En dicha fórmula tenemos:

Analf: es el ratio entre mujeres adultas analfabetas sobre el total de mujeres adultas.

Edu_men: expresa la proporción de niños que no asisten al colegio.

Combust: indica si el hogar tiene acceso a fuentes industriales para cocinar.

No equip: representa el número de activos, de una lista de 7 (vehículo motorizado, bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor), que el hogar carece.

Serv3: equivale al número de servicios básicos (agua, electricidad y servicios higiénicos)

Tipom2:, tipom3 y tipom4: son los tipos de vivienda de acuerdo a la combinación de materiales de piso, pared y techo.

En esta formulación se reconoce la deficiencia educativa del hogar mas no su condición de salud; asimismo se reconoce el equipamiento y combustible y las características materiales de la vivienda que utiliza el hogar pero no así las necesidades básicas insatisfechas a nivel de cada familia.

Para el caso de JUNTOS en Perú podemos tomar el desarrollo de los Indicadores de Pobreza Multidimensional (IPM) desarrollados en el reciente trabajo del especialista Enrique Vásquez del Centro de

Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP, 2012), en los siguientes términos:

Consideramos que el IPM es más consistente pues permite evaluar tanto a las familias o a una o región, con los mismos criterios, a diferencia de la metodología que JUNTOS, que utiliza dos filtros: uno macro, agregando información censal o muestral, que privilegia la desnutrición y la violencia política, y un segundo filtro de nivel micro que privilegia las condiciones materiales de las familias, a diferencia del IPM que prioriza las condiciones en términos de capital humano, que es el objetivo central de las intervenciones del PTC JUNTOS.

El IPM se define de la siguiente manera, para el caso de Perú (Fuente: Vasquez, 2012):

$$\text{IPM} = (1/6) * a * \text{Edu_jhogar} + (1/6) * b * \text{Desesc_inf} + (1/6) * c * \text{At_salud} + (1/6) * d * \text{Def_cal} + (1/15) * e * \text{Disp_EI} + (1/15) * f * \text{Disp_Agua} + (1/15) * g * \text{Disp_Desag} + (1/15) * h * \text{Cond_piso} + (1/15) * i * \text{Tipo_comb}$$

Donde se tiene:

Edu_jhogar: El jefe del hogar ha alcanzado a completar la primaria o menos formación.

Desesc_inf: El hogar tiene al menos un niño en edad escolar no matriculado, menor de 18 años.

At_salud: Si cuando se enferma un miembro de la familia se acude a los servicios de salud

Def_cal: Si se consumen menor de las calorías adecuadas.

Disp_EI : Si se dispone de servicio de electricidad.

Disp_Agua : Si se dispone de servicio de agua potable.

Disp_Desag : Si se dispone de servicio de desagüe.

Cond_piso : Si se dispone de piso de la vivienda adecuado.

Tipo_comb: Si se utiliza por lo general leña o carbón como combustible

Podemos observar que los indicadores tienen una diferente ponderación y diferentes coeficientes, éstos son binarios y asumen valores de 0 ó 1, no admitiendo promedio ni valores intermedios. Lo dicho potencia el valor de este indicador como expresión de carencias efectivas pues si las características de las variables son negativas entonces adoptan el valor de 1 y sino el valor de 0. Ningún hogar puede tener una carencia a medias y este indicador así lo reconoce.

Los indicadores de educación y salud son cuatro, dos para cada factor y representan los $2/3$ (67% aprox.) del valor indicador, expresando el componente de capital humano, que a nuestra opinión expresa mejor la transferencia inter-generacional de las condiciones de pobreza y extrema pobreza pues si el jefe de hogar (hombre o mujer) dispone de escasa preparación y el hogar que dirige tiene al menos un menor sin matricular y además en caso de enfermedad no acceden al servicio de salud público ni privado y no consumen un nivel adecuado de calorías, entonces se verá afectada seriamente la formación de capacidades y por tanto la capacidad de generar ingresos futuros.

Los indicadores relativos a condiciones de vida son 5 y en conjunto explican $1/3$ del valor del indicador (33%), y expresan el capital físico con que cuenta el hogar para potenciar el capital humano, es decir que dichos indicadores complementan los indicadores de capital humano.

EL IPM APLICABLE AL PTC JUNTOS:

Debemos destacar la validez del IPM para identificar y diferenciar las diversas condiciones de las familias, tanto pobres, no pobres y

extremadamente pobres, permitiendo considerar los siguientes aspectos fundamentales, que lo diferencia de los índices de pobreza monetaria:

1.- Incorpora de manera prioritaria la característica de disposición de capital humano, utilizando mediciones “contra sensu”, es decir que por ejemplo al considerar si el jefe del hogar, sea hombre o mujer, dispone de educación primaria o de menor nivel, y si el hogar tiene al menos un niño en edad escolar (6-18 años) que no está matriculado o sea que ha hecho abandono de sus estudios, entonces estamos en una situación propicia y determinante para la escasa formación de capacidades en el hogar. Es decir que el IPM se sustenta a su vez en indicadores simples que denotan por contraposición que el hogar no está en condiciones de formar capital humano.

2.- En el mismo sentido del punto anterior se considera la no debida atención de los problemas de salud, por diversas razones, lo que no apoya la formación de capital humano, entendido este como formación adecuada de capacidades.

3.-Incorpora las condiciones de vida en base a la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas y no así de las condiciones materiales.

Podemos realizar una simulación de la aplicación práctica de cálculo del IPM:

Tabla 5.1.1

Indicador	Hogar						Ponderaciones
	1	2	3	4	5	6	
Tamaño de la familia	4	7	5	4	6	5	
Educación:							
1.- Nadie tiene más que primaria completa.	0	1	0	1	0	1	1/6
2.-Al menos un menor en edad escolar no asiste a la escuela	0	1	0	0	0	1	1/6

Salud:							
3.- No acuden al centro de salud en caso de enfermedad	0	0	1	0	1	0	1/6
4.-Tiene déficit calórico	1	1	0	1	0	1	1/6
Nivel de vida:							
5.- Vivienda no dispone de electricidad	0	1	1	1	1	0	1/15
6.-Vivienda no dispone de acceso adecuado al agua potable	0	0	1	0	0	1	1/15
7.-Vivienda no dispone con desagüe con conexión a red pública	0	1	1	0	1	0	1/15
8.- El piso de la vivienda está sucio, con arena o estiércol	0	0	0	0	0	1	1/15
9.-Vivienda usa por lo general leña o carbón	1	1	1	1	0	1	1/15
TOTALES	22.2%	72.2%	38.9%	50.0%	30.0	69.3	1

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 2013. NNUU, p 216
Elaboración propia

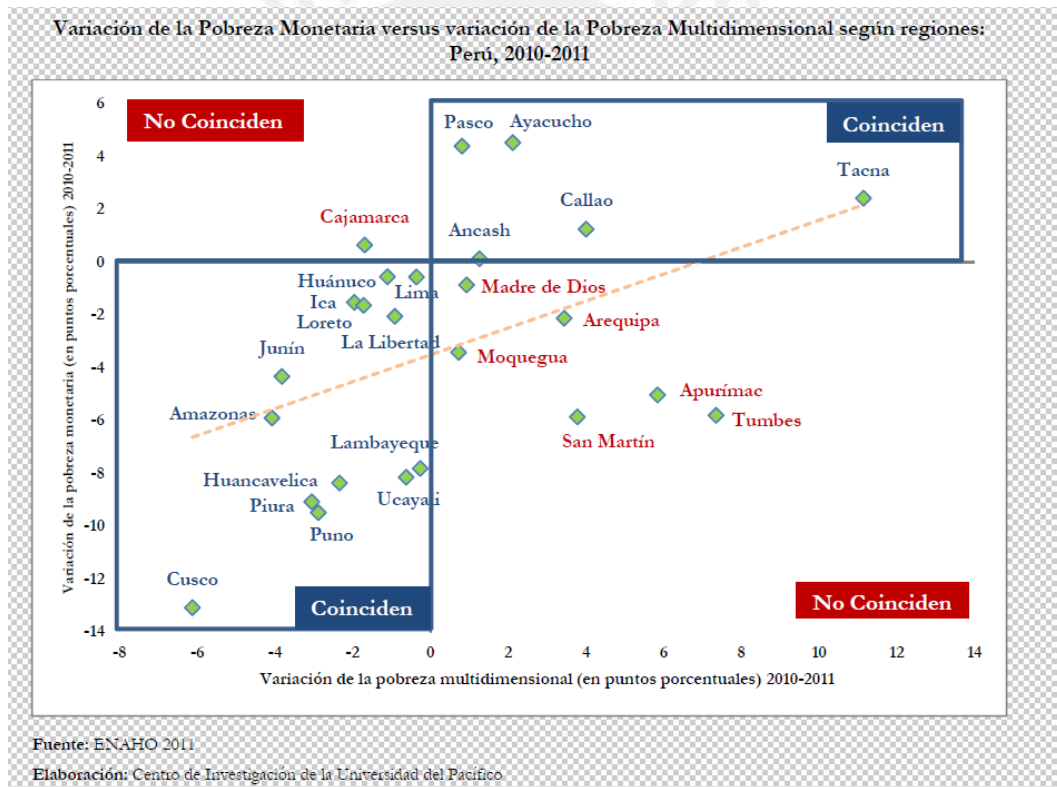
Los indicadores son objetivos y rápidamente verificables y se prestan para hacer un seguimiento de muy bajo costo a diferencia de los indicadores de pobreza monetaria que son de carácter más técnico.

A propósito de los indicadores, llama la atención la poca dedicación del presupuesto de JUNTOS destinado a mejorar las condiciones de vida de

la población en vez de privilegiar el apoyo a los sectores Educación y Salud para que mejoren su oferta de servicios, cuando estos sectores cuentan con su propio presupuesto mientras que dicha oferta puede también generarse a partir del sector privado, como ha ocurrido en salud en la década de los años 90 con las conformación de los CLAS..

La diferencia de coberturas al utilizar los índice de pobreza monetaria y el pobreza multidimensional se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 5.1.1



VASQUEZ (2012:23)

Por tanto la propuesta consiste en lo siguiente:

1.- En las actuales zonas de intervención del PTC JUNTOS deberá hacerse una ampliación de los beneficiarios para cubrir la diferencia entre la calificación por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y la calificación anterior realizada con indicadores de pobreza monetaria. Esto solucionaría de manera rápida el reclamo y el recelo o resentimiento de la población que no ha sido considerado en el esquema inicial de JUNTOS, justamente por haber privilegiado por una parte los indicadores de pobreza monetaria y por otra parte por haber priorizado las zonas de mayor violencia política en el pasado reciente (1980-1994).

2.- El seguimiento y control para fines de recertificación, conforme eran los cronogramas originales para los actuales beneficiarios, debe hacer sobre la base del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), de forma tal de recertificar a aquellos hogares que califican como extremadamente pobres según el indicador de pobreza multidimensional..

3.- No debe procederse a separar del proceso a aquellas familias que calificaron según el Índice de Pobreza Monetaria y no califican según el nuevo índice, situación de que debe mantenerse hasta la siguiente recertificación según los plazos originales, para evitar el surgimiento de nuevas contradicciones y percepciones negativas del programa.

A diferencia de JUNTOS, el PTC Oportunidades de México utilizó un algoritmo un tanto más estructurado, que toma en cuenta indicadores de la pobreza multidimensional en correspondencia con los indicadores de pobreza monetaria.

El sistema es más costoso pero podría servir de base para elaborar indicadores más simples que permitan realizar un adecuado seguimiento y evaluación. Además no hay que confundir indicadores con estadísticos. El INEI debe rediseñar la recopilación de información para elaborar indicadores que expresen la evolución de los factores componentes de los

indicadores de pobreza multidimensionales, conformando observatorios para el registro, monitoreo, seguimiento control y evaluación de los mismos por las organizaciones de base de cada comunidad en coordinación permanente con las autoridades locales, formando capacidades estadísticas, tal como ocurre en el caso del nacimientos y de fallecidos. Los indicadores deben facilitar la labor de seguimiento y control por parte de los coordinadores del PTC.

5.1.2.- La adecuación de las transferencias

Debe tomarse la experiencia brasileña, contenida en el PTC Bolsa Familia, en lo que compete al apoyo inclusivo de los menores en edad escolar de las familias que no calificando como extremadamente pobres, sin embargo son familias numerosas y se caracterizan por tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), situación que perjudica la formación educativa de los menores en condición de pobreza. Se trata así de evitar que las familias que “rondan la línea de pobreza”, caracterizadas por “entrar y salir” de la extrema pobreza, recaigan en ella y antes bien puedan darse un alivio e impulso para no terminar en la extrema pobreza de carácter crónico. (Chacaltana, 2006) (Barnejee y Duflo, 2011).

Del Programa Oportunidades (México) es necesario tomar un factor sumamente relevante en la actual coyuntura de la economía mundial, consistente en indexar o considerar un factor de reajuste del valor de las transferencias para que la inflación no deteriore el poder de compra de las mismas.

Proponemos lo siguiente: que se evalúe la necesidad de utilizar montos de transferencias diferenciados dada la diversidad y complejidad de las diversas zonas del país. Loa 100 nuevos soles mensuales pueden ser adecuados para ciertas zonas del país pero no necesariamente para las demás zonas del mismo.

Consideramos también como una necesidad el reconocer para JUNTOS (Perú) que la transferencia reconozca, como hacen Oportunidades (México) y Bolsa de Familia (Brasil), el número de niños en edad escolar hasta un cierto límite. En el caso de Juntos proponemos que el monto de las transferencias se reajuste mediante un factor de tamaño de familia, que podría ser de la siguiente manera:

- Familias con 1 menor dependiente: Monto básico (S/. 100)
- Familia con 2 menores dependientes: Factor de 1.25 del monto básico.
- Familia con 3 menores dependientes: Factor de 1.40 del monto básico.
- Familia con 4 o más menores dependientes: Factor de 1.50

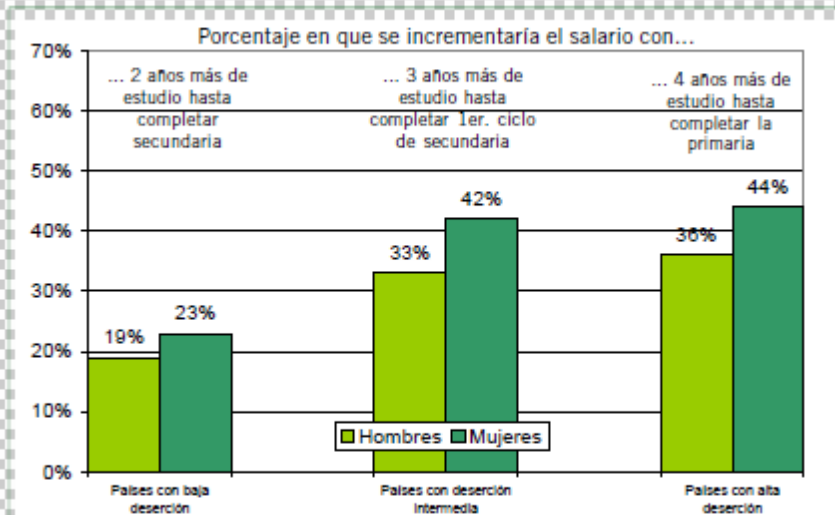
Esta formulación representa un reajuste según el número de menores dependientes con un factor que se caracteriza por incrementos decrecientes según el tamaño de la familia, ello para no incentivar la ampliación del número de hijos para acogerse a mayores montos de las transferencias condicionadas.

5.1.3.- Los incentivos a la progresión educativa

La formación de capital humano en contextos de extrema pobreza de carácter crítico debe contar con un sistema de incentivos que acompañen el proceso de formación de capacidades, tal como lo hace el PTC Oportunidades de México, y lo puede hacer tomando los recientes desarrollos internacionales al incorporar incentivos que generen las expectativas adecuadas para incentivar la culminación de cada etapa crítica del proceso educativo sin subordinarse únicamente a la aprobación de los años de escolaridad sino que debe incluirse metas intermedias de participación en iniciativas colaterales al proceso de formación.

En el siguiente gráfico podemos mostrar como el lograr que los menores en edad escolar terminen la primaria, accedan a la secundaria y la culminen tiene un enorme beneficio, aún incluso de las limitaciones de nuestros sistemas educativos en América Latina:

Pérdidas de ingresos salariales asociadas a la deserción escolar según sexo por grupos de países



FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Para mayores referencias, véase el capítulo III del *Panorama social de América Latina 2001-2002*.

Observamos que para casos o zonas de alta deserción en la primaria, 4 años más de estudios hasta completar los estudios primarios significa lograr un incremento de sus ingresos futuros, a lo largo de su participación en la población económicamente activa (PEA) de 36%, para los varones y de 44% para las mujeres. Igualmente, para casos de deserción intermedia, con 3 años más de estudios hasta culminar la secundaria representa un logro de mayores ingresos en su vida laboral de 32% para varones y de 42% para mujeres. Finalmente, para situaciones de menor deserción, completar 2 años más de estudios hasta completar los estudios secundarios permiten un incremento de ingresos futuros del 19% para los varones y de 23% para las mujeres.

Lo anterior no son estimaciones parciales ni casos destacables sino que se trata de cifras sustentadas en investigaciones de la CEPAL, y nos permite visualizar el potencial de las intervenciones como son los programas de transferencias monetarias condicionadas al permitir que los

menores en edad escolar que dejan de estudiar por su condición de extrema pobreza, vuelvan a los estudios, y en particular el esfuerzo debe residir en garantizar en primer lugar que concluyan la educación primaria, que accedan a la educación secundaria y no la abandonen, para lo cual se debe crear adicionalmente un sistema de incentivos por progresión educativa, que es un aporte de esta investigación.

El PTC JUNTOS debe incentivar la progresión educativa, tal como lo hace el PTC Oportunidades de México, pero mediante el establecimiento de metas intermedias, tales como la culminación de la educación primaria, o el alcanzar el tercero de secundaria y luego cuando finalizan las educación secundaria, lo que llevaría a incentivar por resultados o logros relevantes y no por proceso como en el PTC Oportunidades, lo que permitiría considerar la evolución del costo de oportunidad de los menores conforme avanzan su ciclo de vida. Dicho incentivo puede consistir en la asignación de bonos que sirvan para la formación de ahorros, que les permita a los beneficiarios hacerse “sujetos de crédito” ante las entidades financieras que se puedan conformar en el contexto de las familias que se proponen escapar de la pobreza y extrema pobreza, para financiar luego la formación especializada de nivel técnico y/o profesional. Dichos bonos pueden conformarse mediante Fideicomisos con las entidades financieras en Convenio con entidades de formación profesional.(*) CITAR TESIS MGS.

Nuestra propuesta consiste en “premiar” la progresión educativa, no mediante transferencias incrementales por año de formación como hace Oportunidades (México) sino generando mayores expectativas de educación técnica o profesional post-secundaria, mediante un sistema de bonos de logro educativo que se otorgarían a los menores que culminen su educación primaria, y luego cuando termine el tercero de secundaria y finalmente al completar los estudios secundarios. Dichos bonos se depositarían en un fondo de fideicomiso denominado “fideicomiso social”

que el gobierno crearía, con apoyo de la cooperación internacional y entidades privadas con responsabilidad social, para que sean pagados al final de la secundaria a condición que se destinen a financiar estudios, técnicos, o comerciales o profesionales. El Fideicomiso permitiría hacer creíble el esquema y blindarlo de futuras administraciones de gobierno que pretendan cambiar las reglas de juego.

Los bonos podrían ser equivalentes a 3 sueldos mínimos vitales (SMV) al culminar la primaria, 4 SMV al terminar el tercer año de secundaria y de 5 SMV al culminar los estudios secundarios, lo que le permitiría contar a cada graduando del PTC de 12 SMV (indexados por costo de vida) monto que permitiría sufragar los estudios al menos durante 1 año, que sería suficiente para garantizar una formación de nivel técnico y para iniciar la formación profesional y acogerse luego a programas como lo el actual programa BECA 18. Este es un aporte de la tesis en base a la experiencia de Oportunidades (México) y a mi experiencia docente de más 30 años de carrera y mi formación como proyectista financiero de primer nivel.

Al respecto el Magister en Gerencia Social Jean Rona, manifiesta en el resumen ejecutivo de su tesis lo siguiente:

“El hecho que el fideicomiso permite aislar y reservar activos a fin de cumplir con objetivos específicos significa que esta herramienta podría ser de gran utilidad en la gerencia social. Un fideicomiso adecuadamente estructurado significa mayor transparencia en la afectación de fondos a proyectos sociales reduciéndose el riesgo de malversación y de ineficacia. El fideicomiso debe formalizarse mediante un contrato donde se define claramente la responsabilidad de las partes así como el mecanismo de desembolso y afectación de los activos desde el patrimonio autónomo facilitando de esta manera la rendición de cuentas. Los fideicomisos relacionados con proyectos sociales se llaman

“fideicomisos de desarrollo” o “fideicomisos sociales”. (Ver anexo 6.5)

5.1.4.- Las nuevas condicionalidades

Las condicionalidades del PTC Juntos son de carácter continuo, de tipo administrativo, como “medidas de comando y control” y demandan muchos recursos humanos y materiales para su supervisión y control, generalmente externo a las poblaciones beneficiarias, por lo que proponemos modificar dicho sistema para que las condicionalidades sean de carácter discreto, sean relativas a metas intermedias por alcanzar y expresen el logro de resultados intermedios y complementarios, los cuales puedan ser evaluados periódicamente, por ejemplo de manera trimestral, mediante la formación de promotores de salud, educación, financieros y culturales, que apoyarían el trabajo de supervisión promoviendo los contenidos y metas del programa, así como forma de generar ingresos para las madres y compensar el uso del tiempo de las mismas y como medio para generar un mayor empoderamiento, de forma tal que a mediano plazo los PTC u otros que se generen en el futuro sean auto-sostenibles. La erradicación de la pobreza no debe limitarse a que las familias transpongan las líneas de pobreza sino más aún se promueva y consolide una cultura del emprendimiento y del desarrollo sostenible, como garantía de la sostenibilidad de los logros y metas alcanzados.

Los operadores del programa Juntos, recargados muchas veces en sus labores y responsabilidades de “primer piso” deben pasar a ser verdaderos promotores de actividades dirigidas a miembros claves de las familias, como las madres y jóvenes mayores de edad quienes deben participar del programa, asistiendo a diversas actividades, como Talleres de Gestión, Seminarios de Capacitación, etc, de forma tal que semestralmente puedan reportar la participación a un mínimo de actividades, que redundan a favor de la formación del capital humano de

los menores beneficiarios de JUNTOS, y por tal cumplimiento cubrirían los requerimientos de condicionalidades.

Lo anterior significa convertir a los operadores en promotores de “segundo piso” encargados de gestionar las nuevas actividades condicionantes y por tanto de llevar el control de los nuevos cumplimientos. La carga de los operadores se reduciría permitiéndoles realizar una verdadera gestión en base a los objetivos y mecanismos de lucha contra la pobreza, en base a la formación de capacidades.

Las anteriores condicionalidades, relativas a la asistencia a los servicios educativos y de salud, que desgastan excesivamente y desaniman y desmotivan a los operadores, deben dejarse en manos de los sectores, pues esa es su responsabilidad de dar cuenta de las estadísticas de atención de sus servicios y no como pasa ahora, que varias veces el programa le transfiere fondos para obras colaterales en los colegios y postas, pero se desentienden de los resultados de las atenciones en educación y salud, cuando deben estar obligados a hacerlo como parte de sus propias responsabilidades.

5.1.5.- La nueva temporalidad del PTC Juntos

La temporalidad del PTC debe ser gestionada por etapas, en vez de utilizar como se hace el método de las “renovaciones”, de forma tal que permita generar expectativas de un mayor apoyo en las etapas más avanzadas del proceso. De esta manera se daría énfasis al carácter temporal del PTC, así sea que una familia reciba las transferencias por lapsos prolongados de tiempo. El pasar de una etapa a una más avanzada debe constituir un incentivo adicional para las familias, comprometiéndolas en la culminación pronta de los estudios de sus hijos, reforzando así su compromiso con los objetivos del PTC Juntos. Debe enfatizarse que la temporalidad del programa redonda en un incentivo para la promoción del ahorro como mecanismo de auto-sostenibilidad. Los

PTC deben acompañar la formación de capital humano por lapsos de tiempo que pueden extenderse a plazos de 10 o más años, sin que esto signifique opacar y minimizar su carácter de apoyo temporal y condicionado.

En economía la variable tiempo es también una variable económica que permite, entre otros, jugar con la generación de expectativas sobre el futuro, como dicho aparte y para otros fines hacen los mercados bursátiles, pero en este caso el tiempo y los plazos deben utilizarse para fortalecerse las expectativas de incremento futuro de los ingresos sustentado esto en la formación actual, del ahora, de las capacidades pues los denominados “ingresos permanentes” (Friedman) son proyecciones en base al seguro previsible en cuanto se refiere a la capacidad de generación de ingresos futuros en base a la disposición de capital humano en una mayor proporción, que permite una sinergia al potenciar el aprovechamiento del capital físico, entendido este como los nuevos servicios de electrificación, acceso a las comunicaciones, acceso a los servicios de Internet, etc. En anexo 6.6 se amplía dicha concepción.

5.2 La transferencia del PTC Juntos a las organizaciones de base

Debe encararse de manera resuelta la necesidad de transferir los PTC como Juntos a sus beneficiarios exitosos, quienes luego de ser formados como promotores deben asumir responsabilidades sociales y comunitarias para hacer sostenible el proceso de erradicación de la pobreza, sin seguir dependiendo de las decisiones de los operadores ni de la mayor asignación de fondos presupuestales. Se trata de desarrollar alternativas de empoderamiento para que las mismas poblaciones beneficiarias del PTC Juntos lideren y organicen alternativas de superación y erradicación de la pobreza. Debe tomarse la experiencia exitosa de los “núcleos ejecutores” desarrollada por el FONCODES (1992-1998), así como los avances y logros obtenidos con la experiencia de los CLAS en el sector Salud, en los años 90.

Debe evitarse que el PTC Juntos sea “amarrado” o condicionado por otros programas colaterales o que sea modificado agregándole “componentes” de otros programas, tales como los programas de empleo temporal o los de ayuda para vivienda auto-construida o similares, pues distorsionarían los mecanismos propios y a nuestro parecer auto suficientes, para poder acceder a las oportunidades que los mercados ofrezcan, sin incrementar los subsidios colaterales, peor aun si son no condicionados, como ocurre en el caso del programa Pensión 65 o el programa Beca 18. Igualmente debe quedar claro que las opciones de empleo para los “egresados” de Juntos no pueden ser los tradicionales, caracterizados por ser trabajo-intensivos de bajos niveles de productividad y escasa competitividad.



V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

I.- A la pregunta de cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC de Perú, México y Brasil, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano; así como de cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos, podemos afirmar lo siguiente:

1.- El PTC Oportunidades (México), a diferencia del PTC Bolsa Familia (Brasil) y del PTC Juntos (Perú), ha priorizado el enfoque de inversión en capital humano con respecto a la redistribución de los ingresos, que incentiva el consumo, considerándolas características del ciclo de vida de las familias, permitiéndoles identificar y verificar la situación de pobreza crónica de aquellas familias cuyos ingresos promedio no superan la línea de pobreza, mostrando una “brecha de ingresos” que la transferencia condicionada debe acortar temporalmente. Las transferencias son incrementales y se condicionan necesariamente al avance de los grados de escolaridad de los menores de edad, exigiéndose mínimos de asistencia a los servicios educativos y de salud.

2.- El PTC Oportunidades dosifica y escala adecuadamente los MONTOS de las transferencias y al mismo tiempo pone mucho énfasis en las condicionalidades sujetas a la progresión educativa, dando prioridad al denominado efecto-precio en la asignación del tiempo disponible de las familias, que incentiva la sustitución de las horas de trabajo por las horas de estudio de los menores, por sobre el efecto-ingreso que incentiva el consumo para elevar la productividad familiar. En tal sentido, los montos son reajustables por inflación, para mantener el valor real (poder de compra) de los incentivos. Los montos y las condicionalidades se complementan para incentivar la inversión en capital humano, a través de la formación educativa.

3.- Las transferencias incrementales del PTC Oportunidades permiten incentivar la formación de capital humano al destacar la progresión educativa como resultado de la mayor valoración del tiempo que los menores dedican a sus estudios respecto al valor del tiempo que dedicaban al trabajo, reconociendo además el mayor costo de oportunidad que alcanzan los menores conforme avanzan en su ciclo de vida, mediante incrementos en los montos de las transferencias en los grados en los que es más probable la deserción infantil, enfatizando asimismo la diferencia de género.

4.- Las transferencias del PTC Oportunidades se dosifica para que mantenga su calificación de infra-marginal, evitando así el denominado “efecto precio” o sustitución en el consumo, lo que evita que al elevarse el ingreso real las familias eleven el consumo de bienes no esenciales, los que compiten en el presupuesto con el gasto en bienes y servicios educativos. La elevación de los ingresos de forma extra-marginal, por encima de lo necesario para completar el presupuesto de alimentos y gastos afines (GENTILINI, 2008:xx), se daría si los *beneficiarios* toman las transferencias como permanentes en vez de asumirlas como temporales.

5.- Lo esencial o estratégico de la propuesta de Oportunidades consiste en la reasignación condicionada y compensada (en mayor o menor medida) del tiempo familiar, al tomar el tiempo de los menores y de los padres o tutores de apoyar la formación educativa y las actividades de salud (muy exigentes en el PTC Oportunidades), lo cual lleva necesariamente a la sustitución en el consumo y la producción de los denominados bienes intensivos en tiempo (producidos domésticamente, de manera artesanal, en condiciones de baja productividad) por bienes intensivos en bienes (BECKER, 1977:65-70) con mayores niveles de productividad, a los que accede en el mercado y mediante las transferencias. Todas las evaluaciones consultadas dan cuenta de este fenómeno, lo que induce a las familias

a una mayor integración al mercado y a sujetarse a las reglas de competitividad, de las cuales carecen lamentablemente las comunidades sustentadas en economías domésticas y artesanales.

6.-El PTC Bolsa Familia, a diferencia del PTC Oportunidades (México), ha priorizado el enfoque redistributivo de ingreso con respecto al de inversión en capital humano, enfatizando el denominado “efecto ingreso” al seleccionar a las familias beneficiarias según los ingresos promedio familiares, a favor de familias extremadamente pobres y de mayor tamaño o extensión, con ingresos por debajo de la línea de pobreza, con una “brecha de ingresos” que garantiza la aplicación de las transferencias a la adquisición de alimentos de primera necesidad. Las transferencias condicionadas acompañan el desarrollo educativo de los menores durante el ciclo de vida en el que requieren cubrir su posición deudora en el consumo {Gastos > Ingresos}, hasta que su mayor calificación educativa les permita una integración ventajosa en el mercado, apoyando a los menores hasta los diecisiete años de edad.

7.- Si bien el PTC Bolsa Familia no condiciona las transferencias a la progresión educativa, no afecta la inversión en capital humano debido a las condicionalidades y a la prohibición del trabajo infantil, sin limitar el período de la formación de capital humano pues el PTC no limita el tiempo de las ayudas, dependiendo la salida únicamente a la recertificación como beneficiario. Asimismo la segmentación de los beneficiarios por ingresos y por número de hijos incentiva el “efecto-ingreso” al promover el consumo presente sin condicionarlo a la obtención de ingresos futuros, al no priorizar la progresión educativa. El “efecto-precio”, que favorece la dedicación ventajosa de los menores a su formación educativa, se logra a través de las condicionalidades, las cuales a su vez no son muy estrictas ni exigentes, quedando la exigencia como responsabilidad de las familias, a las que se trata de incentivar mediante diversos programas de apoyo a las familias beneficiarias.

8.- El PTC Juntos, a diferencia del PTC Bolsa Familia (Brasil) no prioriza el efecto redistributivo de las transferencias pues el monto de la transferencia es limitado y fijo, de poca magnitud y no depende del tamaño de la familia, ni es reajutable por costo de vida, ni representa un porcentaje significativo del ingreso per cápita. Sin embargo, si se enfatiza en la inversión en capital humano al incidir en la aplicación de las condicionalidades, garantizando el denominado “efecto-precio” que permite revalorar el tiempo dedicado al estudio de los niños. La selección de beneficiarios, no se sujeta a los niveles de ingreso per cápita, sino a los grados o niveles cualitativos de pobreza, y no impide el efecto redistributivo de las transferencias pues se asume que existe una elevada correlación entre nivel de pobreza y el ingreso per cápita, lo que garantizaría que un mayor porcentaje de la transferencia se destine al gasto en alimentos de primera necesidad.

9.- Es posible y necesario realizar una reconfiguración del PTC Juntos acorde con los mejores desarrollos y prácticas de otras experiencias, en especial la del PTC Oportunidades (México), refocalizando a los beneficiarios desde la perspectiva de la concepción de la pobreza monetaria, centrada en “pasar la línea de pobreza monetaria”, hacia otro enfoque como el de la pobreza como fenómeno multidimensional, tomando los indicadores de pobreza monetaria para refocalizar las intervenciones para que apunten directamente a aquellos hogares cuyas características multidimensionales los hacen proclives a transmitir las condiciones de pobreza y extrema pobreza a través de generaciones.

10.- Una vez refocalizados los beneficiarios del programa JUNTOS es posible establecer nuevos criterios para fijar las condicionalidades, de forma tal que se aten a una perspectiva de mayor formación de capital humano cuando los menores “egresen” del programa y puedan disponer de un respaldo financiero que provendría de un régimen de

incentivos basado en el otorgamiento de bonos para financiar su formación técnica o profesional futura, capitalizando y garantizando dichos fondos mediante los fondos de fideicomiso social, mecanismo sustentado en los desarrollos de Jean Rona, en su trabajo de tesis para optar el Grado de Magister en Gerencia Social.

11.- Las nuevas condicionalidades estarían relacionadas a la participación de los miembros del hogar, especialmente los tutores y los jóvenes adultos, los cuales deben realizar una labor de apoyo a la formación de capital y esa sería una nueva condicionalidad, que exigiría la participación activa y certificada en actividades tales como talleres de aprendizaje, seminarios de formación en gestión de educación y salud, etc.

12.- Por su parte las transferencias deberán ser de tipo indexado, en términos de ser reajustables por costo de vida, para proteger el poder y la capacidad de compra de los hogares. Asimismo, es necesario diferenciar los montos de las transferencias que reconozca el diferente “tamaño” de las familias, reajustando el monto básico por factores que signifiquen incrementos decrecientes del mismo, según el número de menores en cada hogar. Finalmente, los montos deberán ser diferenciados por zonas ó áreas de intervención pues la realidad del país es muy diversa y compleja, por lo que deberá trabajarse con montos básicos apropiados a cada zona del país.

II.- A la pregunta de cómo se han formulado los mecanismos para modificar el gasto familiar, cuáles han sido los criterios aplicados, los enfoques que sustentan sus mecanismo y cuáles son sus incentivos, podemos afirmar lo siguiente;

13.- El PTC Oportunidades modifica el gasto familiar al reasignar las horas de trabajo doméstico hacia horas de apoyo al trabajo educativo, especialmente de niños y madres o tutores, lo que incentiva la

sustitución de los bienes intensivos en tiempo (producción doméstica y local) por los bienes intensivos en bienes de mercado (manufacturados y de mayor valor agregado como el aceite, los fideos, la leche evaporada), tanto en la producción como en el consumo, pues las transferencias permiten acceder a la compra de bienes de mercado, intensivos en bienes, lo que compensa la pérdida de horas de trabajo doméstico o artesanal (siembra y cosecha, crianza de animales domésticos, etc. Se modifican necesariamente las costumbres en la asignación de los gastos familiares, en beneficio de la formación de capital humano de los menores en edad escolar y se induce a las familias a una mayor integración al mercado, sujetándose luego a sus reglas de competitividad basada en el desarrollo de la productividad.

14.-Igualmente los PTC Bolsa Familia y Juntos demandan la sustitución de horas familiares de los niños y de los padres o tutores, para poder cumplir con las condicionalidades, con lo cual se incentiva el gasto en bienes intensivos en bienes (de mayor elaboración o valor agregado) al recortar necesariamente las horas que se dedicaban a la producción doméstica, artesanal o agrícola y disponer las transferencias de dinero con las cuales se accede al gasto en bienes intensivos en bienes (de mayor elaboración o valor agregado), a manera de compensación por dicho esfuerzo y sacrificio. Todas las evaluaciones consultadas demuestran dicho fenómeno, consecuencia de aplicación de los PTC, lo que debería inducir a las familias para desarrollar nuevas alternativas de generación de ingresos, por ejemplo a través de la especialización en servicios, que exigen la dotación de activos físicos y una mayor dotación de capital humano.

15.- Toda la literatura consultada muestra que el gasto no incide únicamente en la mayor demanda de alimentos, de baja elasticidad-ingreso, sino de bienes elaborados, con una mayor elasticidad-ingreso, lo que podría llevar a pensar en una falla en la focalización o en la fijación sobre-dimensionada del monto de las transferencias, cuando lo

que ocurre en la realidad es que el proceso educativo y el efecto redistributivo de las transferencias elevan la productividad y la efectividad económica, reduciendo los coeficientes insumo-producto, a favor de la producción de bienes intensivos en bienes en desmedro de los bienes intensivos en tiempo, lo que compensa en gran medida la elevación de los niveles salariales al elevarse el costo de oportunidad de la mano de obra disponible, de jóvenes y adultos que disponen ahora de una mayor disponibilidad de bienes de consumo y de una mayor estabilidad en la percepción de sus ingresos.

16.- La prolongación del ciclo educativo de los menores y su mayor dedicación a su formación educativa y laboral redundan en una elevación de las capacidades productivas y elevan el costo de oportunidad de los jóvenes que se integran luego a la población económicamente activa, de forma más competitiva, terminando con la tradición de ofertarse como mano de obra barata, lo que incentiva el desarrollo de nuevas actividades, como ocurre con los servicios, de mayor productividad, más dotación de activos físicos y mejor competitividad. Se incrementan también las expectativas de un mayor ingreso futuro, lo que elevaría los niveles de consumo presente en bienes de mayor calidad alimenticia y nutricional.

III.- A la pregunta de cómo han establecido los mecanismos para modificar la demanda de productos y la especialización productiva, y qué criterios e incentivos se han utilizado podemos afirmar lo siguiente:

17.- El PTC Oportunidades (México), y en menor medida los PTC Bolsa Familia (Brasil) y Juntos (Perú) al incidir en la formación educativa, apoyada por el tiempo que los padres y tutores dedican a apoyar el proceso educativo, garantiza un impacto favorable y significativo en la productividad y eficiencia productiva, lo que conlleva a una importante reducción de los coeficientes insumo-producto, generando a su vez una reducción de los costos de producción. Si ya de por sí las familias

extremadamente pobres deben ser muy racionales y eficientes para poder subsistir, el mecanismo de las transferencias condicionadas eleva aún más dichos niveles de eficiencia y de racionalidad económica.

18.- Adicionalmente el incremento de los niveles salariales, por elevación de los costos de oportunidad de la mano de obra, producen un aumento de la demanda de los bienes que disponen de una mayor elasticidad-ingreso, en mayor medida de los bienes con una menor elasticidad-ingreso de su demanda, lo que en conjunto modifica significativamente el patrón de la demanda, exigiendo productos y servicios de con mayor intensidad en la utilización de bienes, que son los productos de mayor elaboración y valor agregado (manufacturados como el aceite, las harinas, los lácteos elaborados, etc). Todas las evaluaciones consultadas dan cuenta de dicho fenómeno, mostrando cómo se incrementa la demanda de productos de mayor calidad , de tipo procesado que se “importa” de otras latitudes.

19.- El mercado tendería entonces a especializarse en bienes intensivos en bienes (BECKER, 1977:65-70), incentivado por el incremento de la productividad y la eficiencia productiva y por un incremento de los niveles salariales con una mayor exigencia de calificación para el trabajo. Se incentiva la generación de empleo adicional en sectores como el comercio y distribución de bienes intensivo en bienes (manufacturados de mayor valor agregado), y los servicios conexos, como el transporte y servicios financieros, por lo que lejos de desincentivar la menor oferta de mano de obra calificada, esta se elevaría al elevarse la especialización, en un contexto de mayor productividad y eficiencia productiva.

20.- Toda la literatura consultada señala la preocupación en el hecho de la creación de ocupaciones y puestos de trabajo para los jóvenes egresados de las escuelas secundarias y técnicas, asumiendo la

permanencia de la misma estructura productiva, al parecer a la espera de cambios exógenos que fuercen a la modernización de las estructuras productivas. Sin embargo, se demuestra que los PTC al forzar una nueva especialización productiva, con énfasis en el consumo y la producción de bienes intensivos en bienes, antes bien genera un mayor mercado interno en cada localidad, donde se reemplazan las actividades de producción tradicionales por nuevas actividades, con mayores niveles de productividad y de eficiencia económica. La fuerza laboral ya no se “baratea” en ocupaciones de baja productividad y prefiere emigrar a centros de mayor densidad poblacional en la búsqueda de ocupaciones mejor remuneradas. (WEB, Richard, 2012)

21.- Podemos afirmar que las propuestas de los PTC Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil) y Juntos (Perú), surgen como alternativas, en el nuevo milenio, luego de haber ensayado las transferencias no condicionadas de bienes y servicios (alimentos, útiles escolares, ropa, materiales de construcción, servicios de agua y desagüe, etc.) sin que se haya logrado resultados significativos en cuanto al cambio del comportamiento económico, social y cultural de las familias beneficiarias. Se promueve que dichas familias ejerzan la libertad de elección en la aplicación de sus escasos recursos para generar un capital propio mediante diversos incentivos para promover la formación de capital humano y de una mayor calificación en sus actividades económicas.

5.2 RECOMENDACIONES

Del análisis y evaluación realizados podemos extraer las siguientes recomendaciones:

- 1.- La priorización de los objetivos de los PTC, de forma alternativa, uno como enfoque redistributivo y el segundo como enfoque de inversión en capital humano, es fundamental para el mejor diseño de los mecanismos de intervención pues de ellos se derivan luego las otras características de cada programa, tales como las condiciones, indicadores y métodos de focalización, que permita identificar, seleccionar y atender de una manera más equitativa y eficiente a las familias beneficiarias. No es lo mismo incentivar la progresión educativa como lo hace Oportunidades (México) que incentivar directamente la evolución del ciclo de vida de los menores en edad escolar como lo hace Bolsa de Familia (Brasil) o Juntos (Perú) sin condicionar las ayudas financieras (transferencias) de manera adicional cuando la progresión educativa debe ser el objetivo del proceso, a inducir mediante las transferencias condicionadas.
- 2.- Las familias no beneficiarias de cada localidad en la cual interviene el PTC deben ser necesariamente incorporadas a otros programas complementarios no condicionados o condicionados con objetivos igualmente compatibles con los objetivos de los PTC, en términos de brindar una mayor cobertura al programa e impedir que se generen divisiones sociales que hagan o mellen la sostenibilidad de los PTC.
- 3.- Las transferencias deben ser sub categorizadas según la evolución en los ingresos y la capitalización de las familias de tal forma que en los tramos superiores se complementen las transferencias con un adecuado sistema de créditos para que las familias beneficiarias

se integren al mercado promoviendo diversas iniciativas de emprendimiento familiar.

- 4.- Las condicionalidades pueden ser reemplazadas por incentivos adicionales por buenas prácticas en la elevación del consumo familiar y en la progresión en la formación de capacidades. Dichos incentivos pueden ser complementarios a la transferencia monetaria y traducirse en bonificaciones adicionales que les permitan acceso al crédito promocional, para incentivar la formación de micro emprendimientos familiares y empresariales.
- 5.- Los montos de las transferencias deben estar indexados para no afectar el poder de comprar de las mismas pues se trata de incrementar el gasto y consumo real de productos alimenticios, evitando el deterioro del poder de compra en épocas de inestabilidad macroeconómica.
- 6.- Deben fomentarse redes de comercialización en beneficio del funcionamiento eficiente y equitativo de los PTC, evitando así influencias y efectos especulativos en las fechas de pago de las transferencias.
- 7.- Es posible rediseñar el PTC Juntos, considerando sus 4 componentes fundamentales:
 - Re-focalizar el PTC utilizando el concepto de pobreza multidimensional incorporado en el trabajo de Vásquez (2012).
 - Rediseñar el sistema de indicadores acopiando y procesando información de cada zona o localidad para verificar las condiciones de pobreza y extrema pobreza según la capacidad de generar ingresos en base a activos y formación de capacidades.
 - Generar incentivos por el logro de metas intermedias de progresión educativa, utilizando bonos educativos para financiar los

estudios de formación técnica o profesional, mediante la creación de fondos de fideicomiso.

- Rediseñar el escalonamiento de las etapas dentro del plazo total de acogimiento a los beneficios del PTC, para que sirva de incentivo y se enlace con la formación técnica y profesional.
- Generar condiciones para la sostenibilidad del PTC mediante formación de promotores de JUNTOS con pobladores, que permitan promover iniciativas de mejora educativa y de condiciones de salud, siguiendo las experiencias de los CLAS del sector salud en la década de los 90.



VII.- BIBLIOGRAFÍA

- ALCAZAR, Lorena.-
2009 *El Gasto Público Social frente a la Infancia: Análisis del Programa Juntos y de las Condiciones de Oferta y Demanda de Servicios Asociadas a sus condiciones.* Lima: Niños del Milenio. Consultado el 24.10.13
<http://www.ninosdelmilenio.org/wpcontent/uploads/2012/10/Gasto_p%C3%BAblico_infancia.pdf>
- BAKER, Judy L.
2000 *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, Manual para profesionales.* Material de enseñanza. Washington: D.C.:Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Consulta: 24 de octubre de 2013
<<http://siteresources.worldbank.org/INTISPM/Resources/Impact-Evaluation-Handbook--Spanish-/manual.pdf>>
- BANERJEE, Abhijit y Duflo, E
2011 *Repensar la Pobreza-Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global.* Madrid: Santillana Editores,S.L.
- BECKER, Gary
1977 *Teoría Económica.* México: Fondo de Cultura Económica.
- CANCHO, César
2008 “Buscando alternativas para la superación de la pobreza. Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú”. *Economía y Sociedad.* Lima, número 67, pp.60-67. Consulta: 29 de agosto de 2009.
<<http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/cancho-alternativas-superacion-pobreza.pdf>>
- CEPAL
2005 *Uso de Indicadores Socioeconómicos en la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas contra la pobreza.* Material de enseñanza. Santiago de Chile:ILPES/CEPAL.
- CHACALTANA, Juan
2004 *¿Se puede prevenir la pobreza?.*Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social. Consulta: 18 de agosto de 2008.
<<http://cies.org.pe/files/active/0/PM3904.pdf>>
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco
2006 “Los Programas De Transferencias Con Corresponsabilidad En América Latina: Similitudes Y Diferencias”. En COHEN, Ernesto y R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad.*

- Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO, pp. 21-84.
Consulta: 20 de agosto de 2008.
<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/630/Cap_01.pdf>
- CORREA, Norma
2009 “Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público”. *Rev. Economía y Sociedad*. Lima, número 71, pp. 74-80, 2009. Consulta: 29 de enero de 2013.
<<http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/71-correa.pdf>>
- DE JANVRY, Alain.
2006 “Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?” Ponencia presentada a la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul-Turquía. Consulta: 28 de enero de 2008
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20974230~menuPK:1074647~pagePK:2524753~piPK:51421526~theSitePK:1074568,00.html>>
- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE
2002 “El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Documentos de Trabajo, 40).
- ESPINDOLA, Ernesto y LEÓN, A.
2002 “La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional”. *Revista Iberoamericana de Educación*. España, número 30, pp.39-62. Consulta: 29 de enero 2010.
<<http://www.redalyc.org/pdf/800/80003003.pdf>>
- FERES, Juan Carlos y MANCERO, X.
2001 *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Material de Enseñanza. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación, CEPAL. Consulta: 30 de enero 2013
<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>>
- FIGUEROA, Adolfo
1977 “La Economía Rural de la Sierra Peruana”. *Rev. Economía*. Lima, volumen 1, número 1, pp. 35-62. Consulta: 29 de enero de 2013.
<<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/6293/6337>>

GENTILINI, Ugo
2007 *“Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos”*. Italia: Programa Mundial de Alimentos. Consulta: 30 de enero de 2013.

<http://www.wfp.org/sites/default/files/OP_18_Spanish_1.pdf>

GUABLOCHE, Judith y SANCHEZ, A.
2001 *“Qué sabemos sobre los Programas de Transferencia Condicionadas? Lecciones de la Experiencia”*. *Revista Moneda*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), número 147, pp. 19-23. Consulta: 29 de enero 2013.

<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/Moneda-147/Moneda-147-04.pdf>>

HUBER, L et.al.,
2009 *Programa Juntos – Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de Caso de seis distrito rurales del Perú*. Informe de Consultoría. Lima: UNICEF/IEP/UNFPA. Consulta: 30 de enero 2013.

<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/IEP-Programa_Juntos_Certezas.pdf>

IEP
2008 *Análisis de la Implementación del Programa JUNTOS en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Informe de Consultoría. Lima. Consulta: 29 de enero de 2013.

<<http://cies.org.pe/files/Libros-web/libro-juntos-.pdf>>

INEI
2006a *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Informe técnico. Lima.

INEI
2006b *Medición de la Pobreza 2004, 2005, 2006*. Informe Técnico. Lima.

JONES, Nicola y Rosana Vargas y Eliana Villar .
2006 *“El Programa Juntos y el Bienestar de la Infancia”*. Ponencia presentada en Nueva York el 31 de octubre del 2006 en la Conferencia de UNICEF/New School “Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes”. Nueva York.

<http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/private/estudio_completo.pdf>

LEVY, Santiago
2007 *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresar-Oportunidades?*. México: BID. Consulta: 29 de enero 2013.

<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35154261>>

- MARANO, Gina.
2011 "El Consenso de Washington".{Diapositivas}.
Italia:GeografíaVBCConvittoNapoli.
<<http://geografiavbconvittonapoli.wikispaces.com/El+Consenso+de+Washingtongton>>
- MEDINA
2005a *Conceptos de pobreza y medición*. [Diapositivas]. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- MEDINA, Fernando
2005b *¿Hacia adónde se dirige la política social?*[Diapositivas]. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- MONGE, Álvaro, Enrique VASQUEZ, y Diego WINKELRIED
2009 *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social. Consulta: 30 de enero de 2013
<http://www.cies.org.pe/files/Libros-web/DyP43.pdf>
- NAVARRO, Hugo
2005 *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Material de enseñanza. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación, CEPAL.
- NIÑOS DEL MILENIO
2012 *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia*. Lima.
<http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/private/nudos_criticos.html>
- PAREDES Mamani, René Paz.
2011 "La pobreza y su dinámica en el Sur del Perú". *Rev. Economía y Sociedad*. Lima, número 78. .
<<http://cies.org.pe/investigaciones/pobreza/la-pobreza-y-su-dinamica-en-el-sur-del-peru>>
- RAWLINGS, Laura y Gloria M. Rubio
2003 Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Serie *Cuadernos de Desarrollo Humano*, 10 Septiembre de 2003.
- RODRIGUEZ, José.
1993 *Retornos económicos de la educación en el Perú*. Documento de Trabajo. Lima.
- SACHS, Jeffrey y LARRAÍN, Felipe

- 1994 *Macroeconomía en la Economía Global*. México: Prentice Hall.
- SAUMA, Pablo
2007 *Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*. Documento de trabajo. Lima/OIT/IPEC. Consulta: 29 de enero de 2013.
<<https://www.google.es/#q=Trabajo+Infantil+y+los+programas+de+transferencias+en+efectivo+condicionadas+en+Am%C3%A9rica+Latina>>
- SCHADY, Norbert y FISZBEIN, A.
2009 *Panorama General - Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Informe de Divulgación. Washington: Banco Mundial. Consultado: 29 de enero 2013.

<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/P/IB/2011/04/27/000333037_20110427014257/Rendered/PDF/613900PUB0SPAN10Box358345B01PUBLIC1.pdf>
- SCHADY, Norbert et. Al.
2009b *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank.
- SKOUFIAS, Emmanuel
2006 PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México- Cap. 2: La evaluación de PROGRESA desde una perspectiva económica. IFPRI - Informe de Investigación N° 139, p. 13-25.
- SOJO, Ana.
2007 “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, número 91, pp. 111-131. Consulta: 30 de enero 2013.
<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/28262/LCG2333eSojo.pdf>>
- VÁSQUEZ, Enrique
2012 “*Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*”. Lima: Universidad del Pacífico. Consulta: 20 de diciembre del 2012.

<http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Programas_Sociales_EVasquez.pdf>
- VÁSQUEZ, Enrique
2012 “*El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012*”. Lima:

Universidad del Pacífico. Consulta: 20 de diciembre del 2012.

<<http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1204%20-%20Vasquez.pdf>>

VERDERA, Francisco V.

2007 *La pobreza en el Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos/CLACSO.

VILLATORO, Pablo

2005 “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. Revista de la C E P A L, Santiago de Chile, número 86, pp.87-101. Consultado: 29 de enero 2013.

<<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatoro.pdf>>

VILLATORO, Pablo.

2007 “Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. Brasil. Consulta: 29 de enero 2013
<http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_Pablo_Villatoro_PTC.pdf>

VII.- ANEXOS

6.1 ANEXO METODOLOGICO

I.- INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN VALIDADOS Y CORREGIDOS.

6.1.1 GUIA DE REVISION DOCUMENTAL

1.- **OBJETIVO:** Identificar, medir y valorar los mecanismos de intervención formulados para modificar la relación de las familias con el mercado, criterios de priorización de mecanismos de mercado.

2.- **CONCEPTOS/CRITERIOS** - guía de la recolección de información documental:

- Relevancia y prioridad se otorga dentro del diseño de los PTC a los efectos-ingreso para modificar el patrón de consumo familiar respecto al consumo de alimentos y demás bienes y servicios de uso familiar.
- Importancia que se asigna a los efectos-precio dentro del esquema de intervención del PTC para modificar el comportamiento económico de las familias.

3.- CRITERIOS DE BÚSQUEDA A UTILIZAR:

A) Criterios o referencias para seleccionar a las familias beneficiarias de los PTC (**Focalización**):

- Nivel de ingresos (monetarios)
- Determinación de la línea de pobreza (línea base)
- Distancia a la línea de pobreza
- Gastos familiares
- Niveles de consumo
- Condiciones de vida, necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- Composición familiar
- Número de niños en edad escolar.
- Número de personas que aportan a la economía familiar.
- Condiciones de trabajo
- Accesibilidad a los servicios de educación y de salud
- Densidad de las poblaciones de referencia
- Participación comunitaria.
- Densidad de localización de las viviendas.

B) Criterios o referencias para determinar el monto de las transferencias (**Transferencias**):

- Relación entre ingresos y la línea de pobreza o equivalente.
- Extensión de las familias
- Progresión educativa
- Cumplimiento de las condicionalidades
- Niveles de ingresos de las familias
- Cobertura de las necesidades básicas
- Niveles de costo de vida (canasta familiar)

- Poder de compra del dinero.
- Costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela.

C) Criterios para determinar la permanencia de las familias beneficiarias en el PTC (Temporalidad):

- Edad de los menores de edad beneficiarios del PTC
- Progresión en los niveles de estudios.
- Reclasificación de pertenencia al PTC
- Cumplimiento de requisitos
- Cumplimiento de las condicionalidades.

D) Criterios para asignar las condicionalidades de los PTC (Condicionalidad):

- Asistencia a los servicios de salud
- Participación en actividades de sensibilización
- Participación en actividades de capacitación.
- Asistencia a clases escolares.
- Participación comunitaria.
- Apoyo a servicios de salud.
- Apoyo a los servicios educativos.

6.1.2 Esquemas de trabajo y Guías para la recolección de información:

1) Mecanismos de intervención formulados para modificar la relación de las familias con el mercado, criterios de priorización de mecanismos de mercado: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿qué importancia se asigna a los efectos-precio dentro del esquema de intervención del PTC para modificar el comportamiento económico de las familias? ¿qué relevancia y prioridad se otorga dentro del diseño de los PTC a los efectos-ingreso para modificar el patrón de consumo familiar respecto al consumo de alimentos y demás bienes y servicios de uso familiar? √√

¿de qué manera se toma en cuenta la relación o distancia entre los ingresos de los beneficiarios con respecto a las líneas de pobreza para seleccionar una de las alternativas de focalización utilizadas para identificar al grupo-objetivo y seleccionar luego a los beneficiarios?

¿en qué medida el método de focalización permite discriminar respecto a la capacidad de compra de las familias beneficiarias seleccionadas de los PTC?

¿de qué manera las alternativas de focalización del grupo-objetivo permiten priorizar a los beneficiarios según su capacidad de compra en el mercado?

¿cuál es el perfil de ingresos y gastos de las familias elegibles para ser beneficiarios de los PTC? ¿qué perfil de ingresos y gastos no deben ser incluidos en los PTC o cuáles son los criterios de exclusión de los PTC? √√

¿cuáles instrumentos de mercado se destacan como fundamentales para el éxito del PTC?

- Tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a asignación de gasto familiar: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿de qué manera y en que medida el tamaño de la familia (número de miembros) es relevante y es utilizado como criterio de selección de los beneficiarios al considerar la capacidad de gasto familiar?

¿los beneficios se otorgan de acuerdo al tamaño de la familia?

- Tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a asignación del tiempo: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿de qué manera se utilizan las condicionalidades para modificar la asignación del tiempo al interior de las familias al inducir un mayor gasto en educación y salud, restringiendo así los efectos-ingreso de las transferencias?

¿cómo se asume que afecta la revaloración del tiempo de los niños en edad escolar a la toma de decisiones relativas a la asignación del tiempo familiar?

- tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a la asignación del ingreso: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿de qué manera afecta el monto de la transferencia la toma de decisiones sobre conformación del presupuesto familiar?

¿en qué medida se determina y asigna el monto de la transferencia monetaria para inducir la modificación de la estructura del gasto familiar?

¿los montos de las transferencias se asumen que afectan la estructura de los presupuestos familiares? ¿las condicionalidades ligadas al uso de los servicios de salud y educación afectan la composición del presupuesto familiar? ¿las condicionalidades pre-determinan las modificaciones de los presupuestos familiares?

2) Enfoques que privilegian los mecanismos de carácter microeconómico

- Criterios para la formulación de los mecanismos microeconómicos: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿qué efectos microeconómicos son los previstos para modificar el comportamiento económico de las familias beneficiarias de los PTC? ¿con qué criterios se han priorizados los efectos previstos para lograr los resultados esperados de los PTC? ¿en qué medida dichos mecanismos dependen de las reglas del mercado de manera prioritaria? ¿que mecanismos de los PTC dependen propiamente de la conformación de cada unidad familiar?

- Mecanismos priorizados para reconocimiento de los costos de oportunidad: preguntas guía de la recolección de información documental:

¿Qué función desempeñan las condicionalidades para la determinación de los costos de oportunidad que inciden en la toma de decisión de las familias en términos microeconómicos? ¿de qué formas los costos de oportunidad ejercen su influencia en la toma de decisiones en la asignación del tiempo familiar asignado alternativamente al trabajo, al estudio y al ocio?

- Mecanismos priorizados para modificar la especialización productiva: preguntas guía de la recolección de información documental:
¿cómo influyen los costos de oportunidad en la asignación del tiempo familiar? ¿en qué medida las decisiones de trabajo está determinadas por las relaciones de mercado? ¿qué importancia se asigna al incremento de la demanda de alimentos en la oferta local de productos alimenticios? ¿de que manera se espera que el aumento de la demanda de mercado genere una mayor especialización de las actividades económicas locales?

3) Enfoques relativos a la creación de capacidades y desarrollo de oportunidades.

- Tipos de incentivos para la creación de capacidades y de desarrollo de oportunidades: preguntas guía de la recolección de información documental:
¿que incentivos consideran los PTC para promover una mayor demanda de calificación de parte de las familias beneficiarias de los PTC?
¿ que incentivos permiten generar nuevas actividades económicas locales al aumentar la capacidad de consumo de la población beneficiaria de los PTC?

- tipos de incentivos para la formación de capital humano: preguntas guía de la recolección de información documental:
¿que incentivos consideran los PTC para promover la formación de capital humano de parte de las familias beneficiarias de los PTC?
¿ que incentivos permiten generar nuevas actividades económicas locales al aumentar los ingresos por mayor calificación de la población beneficiaria de los PTC?

6.2 ANEXO: LA TRAMPA DE LA POBREZA DE BARNEJEE Y DUFLO (2011)

En el gráfico se tienen los ingresos actuales, en cada momento del tiempo, en el eje X, mientras que en el eje Y se tienen los ingresos futuros, que corresponden al desarrollo de las capacidades de cada persona, y la línea bisectriz que corresponde a las situaciones donde los ingresos futuros igualan a los ingresos presentes, distinguiéndose 2 zonas en el Gráfico:

- (3) La **zona de la trampa de la pobreza**, caracterizada por que los ingresos futuros son menores a los ingresos presentes, lo que lleva a las personas o familias, al punto N de extrema pobreza.
- (4) La **zona fuera de la trampa de la pobreza**, caracterizada por mostrar ingresos futuros por encima de los ingresos presentes, denotando una significativa capacidad de ahorro, sustentada en la formación de capacidades durante el “ciclo de vida”.

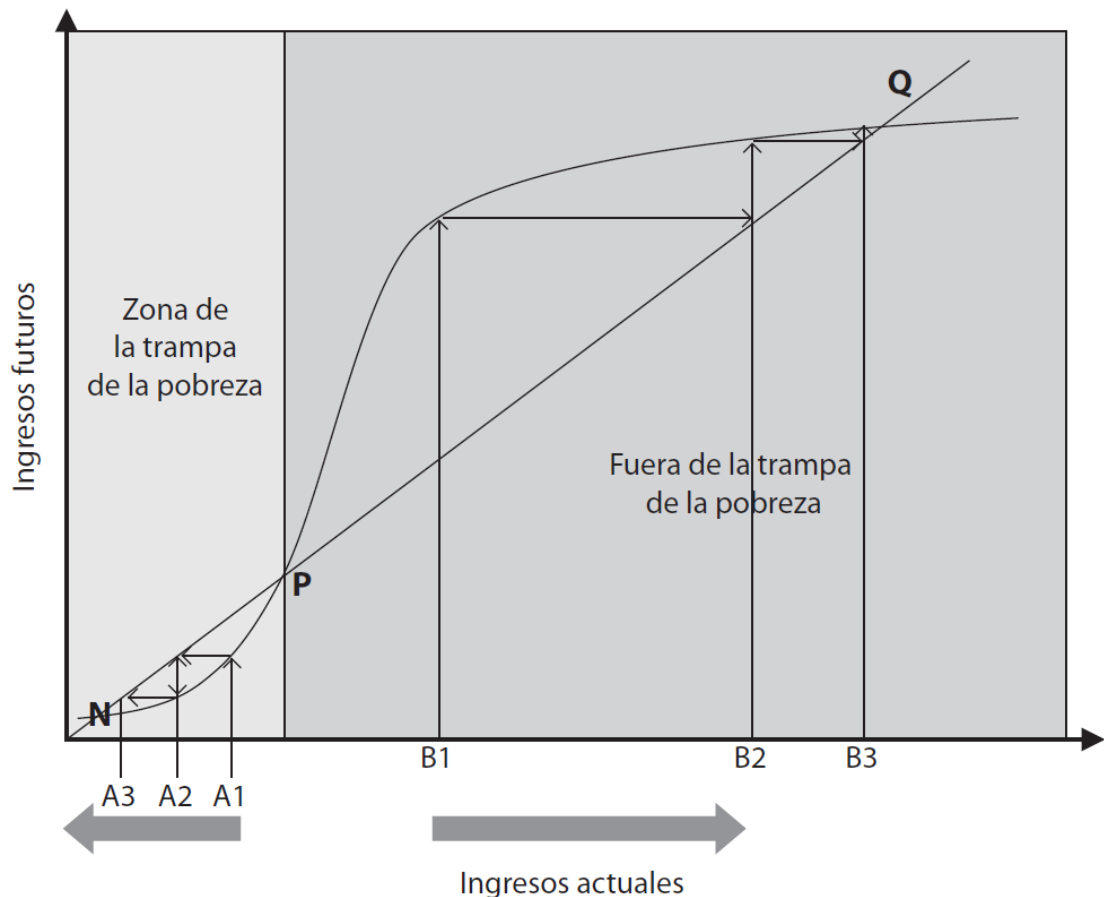


FIGURA 1. La curva en forma de S y la trampa de la pobreza

Fuente: Barnejee y Duflo (2011:30)

Como los ingresos en la zona de la pobreza van a ir disminuyendo y pasando del punto A1 al A2 y al A3 para finalmente “anclarse” en el punto N, que corresponde a la situación de extrema pobreza. El retroceso se explica porque los ingresos futuros son menores a los ingresos presentes y las personas o familias en vez de ahorrar des-ahorran.

Lo opuesto ocurrirá con las personas o familias que se hallen en la zona de fuera de la trampa de pobreza, las cuales a medida que pase el tiempo verán elevarse sus ingresos presentes, porque sus ingresos futuros son mayores en cada momento a sus ingresos presentes, lo que les da una gran capacidad de ahorro. Las personas en esta zona pasan sucesivamente del punto B1 al B2 y al B3.

El desarrollo de Barnejee y Duflo (2011) corresponde a la visión inter-temporal de los ingresos y del consumo, de lo más reciente en las concepciones microeconómicas, que permiten explicar cómo la formación de capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades permite generar una capacidad de ahorro, pasando de las denominadas posiciones deudoras ($\text{gastos} > \text{ingresos}$) a las posiciones acreedoras ($\text{ingresos} > \text{gastos}$).

Los autores afirman que aun siendo pobres las personas o familias, como todos las personas, piensan y actúan pensando en su presente y en su futuro, situación que es tomada en los denominados modelos inter-temporales que relacionan los ingresos y el consumo del presente y del futuro, y sirven de explicación a las situaciones de pobreza y extrema pobreza que se van generando por la falta de desarrollo de capacidades y/o de aprovechamiento de las oportunidades, en el contexto de las economías de mercado.

Finalmente, dichos autores consideran que aún siendo pobres las personas o familias siempre van a tener una perspectiva de ingresos futuros por encima de los ingresos presentes y que por tanto no va a existir la zona de la trampa de la pobreza y la realidad será mejor representada por el lado derecho del gráfico, con la zona fuera de la trampa de la pobreza.

6.3 ANEXO: DEFINICION DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

3. ¿QUÉ ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y CÓMO SE CALCULA?¹

La **pobreza multidimensional** surge como respuesta a la limitación del enfoque de la **pobreza monetaria**. Mientras que esta última sólo evalúa el nivel de gasto de las familias en determinado periodo de tiempo y lo compara con una línea de pobreza, la pobreza multidimensional está basada en un índice (Índice de Pobreza Multidimensional) generado a partir de 9 componentes que se relacionan con la **SALUD**, la **EDUCACIÓN** y las **CONDICIONES DE VIDA** de la población. Éstos buscan reflejar las privaciones a las que se encuentran sometidos los individuos tanto en el corto como en el largo plazo. Además, la pobreza multidimensional permite visibilizar geográficamente las carencias que ocultan otros indicadores como la pobreza monetaria, lo que le permite ser un buen instrumento de guía para la focalización del gasto público en general y el gasto social en particular.

El **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)** se calcula de la siguiente manera:

Persona por persona, se asignan valores si la persona tiene o no tiene determinada privación para cada uno de los 9 componentes. Se asigna **1** si la persona sufre de la privación, o se asigna **0** si la persona no sufre de la privación.

Luego, cada valor de 1 ó 0 se pondera por el peso asignado a cada componente (ver Cuadro N° 1) y el resultado se compara con el valor de 0.33. Si el resultado de la suma ponderada es mayor de **0.33**, la persona se considera pobre multidimensional; de lo contrario, no.

$$\text{IPM} = (\text{Peso del componente 1}) * (1 \text{ ó } 0) + (\text{Peso del componente 2}) * (1 \text{ ó } 0) + \dots + (\text{Peso del componente 9}) * (1 \text{ ó } 0)$$

Si el IPM es mayor que 0.33, la persona se considera pobre multidimensional:

$\text{IPM} > 0.33 \rightarrow$ la persona es pobre multidimensional

Ésta es la forma como se realiza el cálculo de la pobreza multidimensional para el Perú.

Fuente: VASQUEZ (2012:12)

Cuadro N° 1

Componentes del Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM)

Dimensión	Indicador	La persona se considera pobre (con privación) si:	Peso dentro del IPM
Educación	Escolaridad familiar	El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.	1/6
	Matrícula infantil	El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).	1/6
Salud	Asistencia a centro de salud	Ante molestia, enfermedad o accidente, no accede a los servicios de salud porque no tiene dinero, el centro de salud se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.	1/6
	Déficit calórico	No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.	1/6
Condiciones de la Vivienda	Electricidad	Su vivienda no tiene electricidad	1/15
	Agua	Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.	1/15
	Desagüe	Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.	1/15
	Piso de la vivienda	El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.	1/15
	Combustible de cocina	En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.	1/15

* Requerimientos calóricos y TMB basados en: Anne J. Swindale, Punam Ojha-Vachaspati (1997). "Household food consumption indicator guide". IMPACT. Son los mismos usados por el INEI en el cálculo de la pobreza.

Fuente: Alkire-Foster (2006)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Fuente: VASQUEZ (2012:13)

6.4 Índice de pobreza Foster GreerThorbecke

De Wikipedia, la enciclopedia libre

http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_pobreza_Foster_Greer_Thorbecke

El **Índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke** (a veces llamado **FGT**) es una [medida de la pobreza](#) existente en una economía.¹ Es un índice que mide las carencias en el consumo privado y toma como referencia una determinada [línea de pobreza](#) individual, obtenida ésta a partir de un salario mínimo diario, de la población total y de la población económicamente activa. Una peculiaridad es que se pondera por α , que cuantifica qué tan desigual es el segmento de los pobres, pero dado que el valor de α no está predeterminado, éste puede tomar varios valores. El FGT fue desarrollado por el profesor [Erik Thorbecke](#), el profesor Joel Greer y el profesor James Foster.²

La fórmula para el FGT está dada por:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde z es la [línea de pobreza](#) (\$1, \$2,5 o \$2 dólares por día ajustado por [paridad de poder adquisitivo](#), estas son en general las líneas de pobreza más utilizadas por el [Banco Mundial](#). Los países desarrollados suelen tener líneas de pobreza mucho más altas), N es el número de personas en una economía, H es el número de pobres (aquellos con ingresos iguales o inferiores a z), y_i son los ingresos individuales y α es un parámetro de "sensibilidad". Si α es baja, entonces todas las personas con ingresos por debajo de z tienen aproximadamente el mismo peso. Si α es alta, aquellos con ingresos más bajos (los más alejados a z) tienen más peso en el índice. Cuanto mayor sea el [estadístico](#) FGT, más pobreza existe en una economía.

El índice FGT se corresponde con otras medidas de la pobreza para valores específicos de α . Para $\alpha = 0$, la fórmula se reduce a:

$$FGT_0 = \frac{H}{N}$$

que es el [índice de recuento de la pobreza](#), o la fracción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza. Si $\alpha = 1$ entonces la fórmula es:

$$FGT_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

que es la brecha de pobreza promedio, o la cantidad de ingreso necesaria para que todos los pobres estuvieran justo sobre la línea de pobreza, dividida por la población total. Esto se puede considerar como la cantidad que una persona promedio en la economía tendría que contribuir para que la pobreza sea eliminada apenas.

Mientras que las dos versiones anteriores se informan ampliamente, una buena parte de la literatura técnica sobre la pobreza utiliza el $\alpha = 2$ para hacer su análisis:

$$FGT_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

ya que en esta forma, el índice combina información sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos entre los pobres. Específicamente en este caso, el FGT se puede reescribir como:

$$FGT_2 = H\mu^2 + (1 - \mu^2)C_v^2$$

donde C_v es el [coeficiente de variación](#) entre quienes tienen ingresos menores a z , H es el número total de pobres, y μ está dado por:

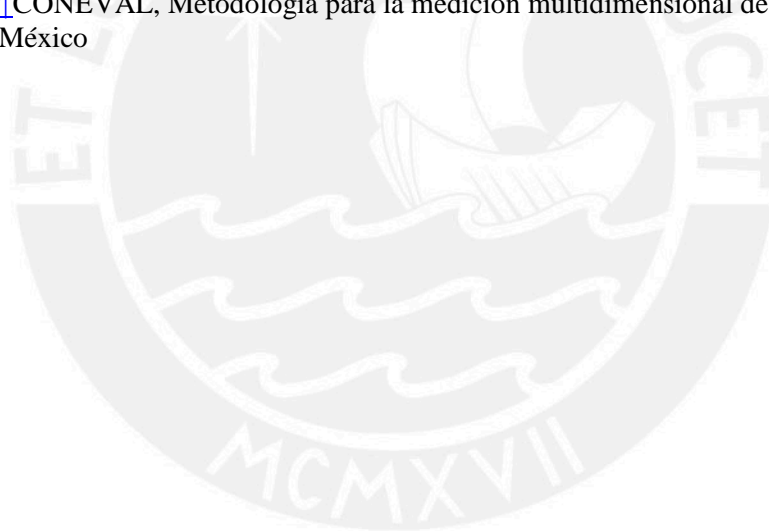
$$\mu = \frac{1}{H} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

También se pueden dar otras descomposiciones del índice.³

El gobierno de México usa la versión del índice con $\alpha = 2$ como base para todas las medidas de la pobreza.⁴

Referencias[[editar](#) · [editar código](#)]

1. ↑ Foster, James; Joel Greer and Erik Thorbecke (1984). «A class of decomposable poverty measures». *Econometrica*. 2 **81**: pp. 761–766.
2. ↑ http://www.economia.umich.mx/economia_oldsite/publicaciones/EconYSoc/ES10_05.html | Índice de Pobreza Foster Greer Thorbecke (FGT): Una Aplicación para Michoacán y sus Municipios, 1980-2000
3. ↑ Mauricio Olavarria-Gambi: "[Poverty Reduction in Chile: has economic growth been enough?](#)", *Journal of Human Development*, Vol. 4, No. 1, 2003
4. ↑ CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México



6.5 La importancia de los fondos de fideicomiso para la Gerencia Social

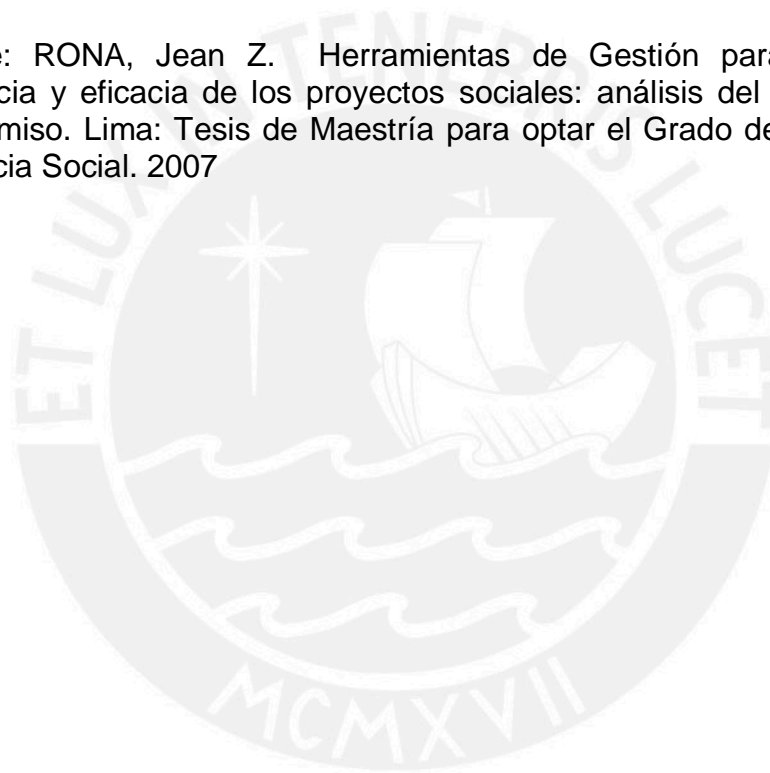
“Herramientas de gestión para mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos sociales : análisis del esquema del fideicomiso

RonaSzekely, Jean

El objetivo de la presente tesis es analizar la aplicación del esquema del “fideicomiso” con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos sociales en el Perú. Existe ya abundante información que resalta los problemas de los proyectos sociales en el Perú: tales como, alto nivel de filtración, subcobertura, gastos administrativos inflados, malversaciones de fondos, etc. El fideicomiso es un esquema jurídico que se utiliza en el ámbito del comercio, de las finanzas y del derecho civil. Esta figura consiste en un encargo a una entidad llamada fiduciario para la administración de activos determinados (que pueden ser terrenos, inmuebles, máquinas, tesorería, derechos crediticios presentes y futuros, etc.) a favor de un beneficiario o varios beneficiarios según términos de un contrato. Se debe precisar que el fideicomiso no es una simple comisión de confianza, sino involucra la creación de un patrimonio autónomo adonde se transfieren los activos. El fiduciario es una entidad “neutra” reconocida normalmente por su seriedad (por ejemplo, bancos). El hecho que el fideicomiso permite aislar y reservar activos a fin de cumplir con objetivos específicos significa que esta herramienta podría ser de gran utilidad en la gerencia social. Un fideicomiso adecuadamente estructurado significa mayor transparencia en la afectación de fondos a proyectos sociales reduciéndose el riesgo de malversación y de ineficacia. El fideicomiso debe formalizarse mediante un contrato donde se define claramente la responsabilidad de las partes así como el mecanismo de desembolso y afectación de los activos desde el patrimonio autónomo facilitando de esta manera la rendición de cuentas. Los fideicomisos relacionados con proyectos sociales se llaman “fideicomisos de desarrollo” o “fideicomisos sociales”. No existe mucha información sobre fideicomisos de desarrollo en libros, pero se encontró datos complementarios en informes, revistas, artículos, memorias y en la legislación. En el Perú, la aplicación del fideicomiso a proyectos sociales es incipiente, pero en otros países, como por ejemplo México, es más conocida. La presente tesis ha tratado de detectar la mayor parte de los fideicomisos de desarrollo constituidos en el Perú a la fecha. Estas estructuras se implementaron principalmente en proyectos de desarrollo regional. Varios fideicomisos de desarrollo se relacionan con procesos de privatización donde parte del pago de las empresas adjudicatarias se destinan a proyectos sociales en la zona de influencia, tal como es el caso del “Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas”. Se ha encontrado algunas referencias a fideicomisos de desarrollo en la legislación peruana. Por ejemplo, el Decreto Supremo 046-2004-EM que obliga la constitución de un fideicomiso en el caso de prórrogas de un Programa de Adecuación

y Manejo Ambiental. Otro ejemplo es la Ley 28401 según la cual la promoción de la inversión privada en empresas del Estado prevé que los programas de carácter social a favor de la población de la zona de influencia se ejecuten a través de un fideicomiso o un mecanismo similar. Si bien el fideicomiso de desarrollo presenta grandes ventajas pueden también surgir problemas en su aplicación. Uno de ellos es que los fideicomisos están sujetos al secreto bancario. El riesgo es que se aproveche el secreto bancario para ocultar información y utilizar el fideicomiso para operaciones poco transparentes, tal como ha ocurrido en algunos casos en México. La tesis trata de resaltar problemas que podrían relacionarse con fideicomisos y ofrecer algunas sugerencias de solución para una mejor aplicación de esta herramienta tan interesante en el campo social.”

Fuente: RONA, Jean Z. Herramientas de Gestión para mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos sociales: análisis del esquema del fideicomiso. Lima: Tesis de Maestría para optar el Grado de Magister en Gerencia Social. 2007



6.6 Milton Friedman y la renta permanente

“Milton Friedman y la hipótesis de la renta permanente

La renta permanente es la parte de la renta que la gente espera que persista en el futuro. La renta actual se concibe como la suma de dos componentes: la renta permanente y la renta transitoria. La renta permanente es la parte de la renta que la gente espera que persista en el futuro. La renta transitoria es la parte de la renta que la gente no espera que se mantenga.

Consideremos los siguientes ejemplos:

María , que es licenciada en derecho, este año ha ganado más que Juan , que abandonó sus estudios al terminar la enseñanza secundaria .La mayor renta de María es el resultado de una renta permanente más alta ,ya que su educación continuara reportándole un sueldo más elevado. José productor de naranjas de Chinandega ha ganado este años menos de lo habitual debido a que las lluvias intensas destruyeron sus cosechas. Pedro, productor de naranjas de Masaya, ha ganado más de lo habitual porque los temporales en Chinandega han presionado el alza sobre el precio de las naranjas. La mayor renta de pedro se debe a una renta transitoria más alta, porque no tiene más probabilidades que José de que el buen tiempo le favorezca el año que viene.

Friedman argumentaba que el consumo dependía principalmente de la renta permanente, porque la gente utiliza el ahorro y los préstamos para equilibrar el consumo ante variaciones transitorias de la renta. Por ejemplo, si una persona recibiera una subida permanente de un millón de córdobas, su consumo aumentaría aproximadamente en la misma cuantía. Sin embargo, si ganara un millón en la lotería, no lo consumiría todo en un año sino que repartiría el consumo adicional a lo largo del resto de su vida. Por lo tanto, los consumidores gastan su renta permanente, pero ahorran la mayor parte de su renta transitoria en lugar de gastarla.”

Fuente: Buenas

tareas. <http://www.buenastareas.com/ensayos/Milton-Friedman-y-La-Renta-Permanente/30861521.html>

(04.12.13)

6.7 Matriz de Consistencia

Problema/ Oportunidad	Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores
<p>En su implementación los programas de transferencias condicionadas de dinero denotan la falta de transparencia en el diseño de sus mecanismos de operación, lo que conlleva a la manifestación de agudos problemas de gestión al momento de evaluar sus avances y resultados, así como para desarrollar sus contenidos cuando se trata de optimizar su gestión operativa para la precisión en los alcances de sus intervenciones. Los programas muestran la ausencia de una</p>	<p>OBJETIVO GENERAL: Explorar analíticamente, de manera comparativa, como se formulan, con qué criterios, los mecanismos de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú.</p> <p>Los resultados de la investigación permitirán mejorar el diseño, la estrategia y las medidas aplicables al PTC en Perú, en primer lugar; y en segundo lugar, los resultados servirán</p>	<p>¿cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC de Perú, México y Brasil, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano; así como de cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos?</p> <p>¿cómo se han formulado los mecanismos para</p>	<p>Modalidades de Focalización</p>	<p>Niveles de ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infra-marginales - Extra-marginales - <p>Mapas de pobreza</p> <p>Niveles de consumo</p> <p>Líneas de pobreza</p> <p>Niveles de Pobreza monetaria</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Ingresos per cápita</p> <p>Condiciones materiales de vida</p> <p>Necesidades básicas insatisfechas</p> <p>Condiciones de trabajo</p>

<p>explicitación de los mecanismos y criterios que sustentan el logro de sus resultados y propósitos, los cuales deberían ser parte integrante y conformante de un modelo de intervención que permita mostrar la dinámica de su desarrollo y poder evaluar de manera más orgánica el avance de sus resultados, así como poder realizar los reajustes y modificaciones necesarias para garantizar el alcance de sus objetivos estratégicos sin desvirtuar el carácter fundamental de las intervenciones.</p>	<p>para mejorar la gestión de los PTC en el logro de sus fines. .OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar y evaluar los criterios con los que se establecen determinados incentivos económicos para inducir modificaciones en la toma de decisiones familiar (gastos, ahorro, uso del tiempo, etc.). - Mejorar y/o reformular el diseño, la estrategia y las medidas aplicables al 	<p>modificar el gasto familiar, cuáles han sido los criterios aplicados, los enfoques que sustentan su mecanismo y cuáles son sus incentivos?</p> <p>¿cómo han establecido los mecanismos para modificar la demanda de productos y la especialización productiva, y qué criterios e incentivos se han utilizado?</p>	<p>Modalidades de las Transferencias monetarias:</p>	<p>Grados de escolaridad</p> <p>Ingresos per cápita</p> <p>Líneas de pobreza</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Niveles de ingresos</p> <p>Costos de la Canasta básica</p> <p>Índices de Precios al Consumidor (IPC)</p> <p>Niveles salariales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salario mínimo <p>Costos de oportunidad</p> <p>Tasas de inflación</p> <p>Incentivos</p>
			<p>Condicionalidades</p>	<p>Participación en actividades</p> <p>Avances de Cumplimiento de</p>

	<p>PTC-JUNTOS del Perú.</p>			<p>metas</p> <p>Tipos de Composición familiar</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p>
			<p>Tiempo de permanencia</p>	<p>Etapas del Ciclo escolar</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Ingresos per cápita</p> <p>Niveles de pobreza</p>

HIPOTES/ INTERROGANTES	VARIABLES	INDICADORES	UNIDAD DE ANALISIS	FUENTES	TECNICAS DE INVESTIGACION
<p>¿cuáles son y cómo operan los mecanismos establecidos en los PTC de Perú, México y Brasil, para promover y garantizar la formación y desarrollo de capital humano; así como de cuáles son las estrategias diseñadas para medir la influencia de los mecanismos establecidos?</p> <p>¿cómo se han formulado los mecanismos para modificar el gasto</p>	<p>Modalidades de focalización</p>	<p>Niveles de ingresos</p> <p>Mapas de pobreza</p> <p>Niveles de consumo</p> <p>Líneas de pobreza</p> <p>Niveles de Pobreza monetaria</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Ingresos per cápita</p> <p>Condiciones materiales de vida</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú, según la visión de la relación entre crecimiento y pobreza, distribución del ingreso y equidad.</p>	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p>	<p>Análisis documental:</p>

	<p>Tiempo permanencia de</p>	<p>Costos de oportunidad</p> <p>Participación en actividades</p> <p>Avances en Cumplimiento de metas</p> <p>Tipos de Composición familiar</p> <p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Grados de escolaridad</p>	<p>mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos al uso racional de las condicionalidades</p> <p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos a los costos de oportunidad de las actividades familiares</p>	<p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p> <p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Documentos de los PTC</p>	<p>Análisis documental</p>
--	------------------------------	--	--	--	----------------------------

		<p>Etapas del Ciclo de vida</p> <p>Ingresos per cápita</p> <p>Niveles de pobreza</p>		<p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p>	
--	--	--	--	--	--

Técnicas	A qué fuente se va a recurrir	A qué unidad corresponde	Qué indicadores permite recoger	A qué variables responde	A qué hipótesis corresponde
Análisis documental	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú, según la visión de la relación entre crecimiento y pobreza, distribución del ingreso y equidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - criterios de priorización de mecanismos de mercado - tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a asignación de gasto familiar 	<p>-Mecanismos de intervención formulados para modificar la relación de las familias con el mercado</p>	<p>La formulación de mecanismos de intervención de los PTC, en Brasil, México y Perú, en particular a partir del año 2001, han seguido los principios del paradigma neoliberal, privilegiando los mecanismos de</p>

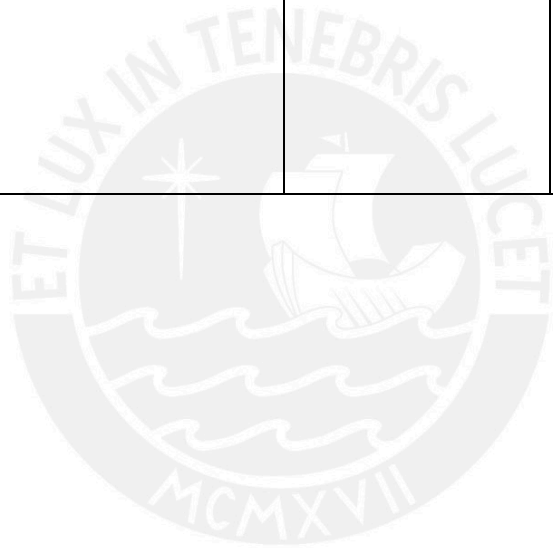
Análisis documental	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú, según la visión de la relación entre nivel de consumo y bienestar.</p>	<p>- tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a asignación del tiempo.</p> <p>- tipos de incentivos incorporados para la toma de decisiones de las familias en cuanto a la asignación del ingreso.</p>	<p>mercado, con énfasis en los costos de oportunidad en el consumo, el ahorro y la inversión, para modificar el gasto familiar en términos de cantidad, calidad, variabilidad y sostenibilidad, considerando además enfoques parciales, relativos a la creación de capacidades (SEN) y de desarrollo de oportunidades que explican las especificidades de los PTC en cada país.</p>
---------------------	--	--	---	---

<p>Análisis documental</p>	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos a los costos de oportunidad de las actividades familiares</p>	<p>- tipos de incentivos para la creación de capacidades y de desarrollo de oportunidades</p>	<p>- Enfoques relativos a la creación de capacidades y desarrollo de oportunidades.</p>	
<p>Análisis documental</p>	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos al uso racional de las condicionalidades</p>	<p>- mecanismo para verificar la modificación del gasto familiar</p>	<p>- Modificación de la estructura del gasto familiar</p>	

<p>Análisis documental</p>	<p>de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p> <p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos organismos.</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos a relación entre eficiencia y equidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - criterios para la formulación de los mecanismos. - mecanismos priorizados para reconocimiento de los costos de oportunidad. - mecanismos priorizados para modificar la especialización productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoques que privilegian a los mecanismos de carácter microeconómico para modificar el comportamiento económico de las familias 	<p>Los diseños de los PTC, en Brasil, México y Perú, han incorporado enfoques que dan mayor énfasis y privilegian a los mecanismos de carácter microeconómico, para inducir al reconocimiento de los costos de oportunidad tanto en términos monetarios como, por ejemplo, en lo relativo al valor de cambio del tiempo dedicado al trabajo de los adultos y del tiempo dedicado</p>
----------------------------	--	--	--	---	--

	<p>Documentos de los PTC</p> <p>Evaluaciones internas y externas de los PTC</p> <p>Investigaciones, documentos de trabajo y tesis</p> <p>Análisis estadístico de encuestas y muestreos de diversos</p>	<p>Las propuestas de enfoques, mecanismos, criterios de intervención de los PTC de Brasil, México y Perú relativos a relación entre eficiencia y equidad.</p>	<p>- tipos de incentivos para la formación de capital humano</p>	<p>- Enfoques relativos a la</p>	<p>por los menores a sus estudios, los mismos que afectan directamente la generación y asignación de ingresos al gasto familiar. Y a la demanda de productos locales</p>
--	--	---	--	----------------------------------	--

Análisis documental	organismos.			formación de capital humano	
---------------------	-------------	--	--	-----------------------------	--



6.8 ANEXO: MATRIZ DE APORTES BIBLIOGRAFICOS

Número de Texto	Título del Documento	Contenido o aporte	Ubicación del texto	Fecha de revisión
001	<p>VERDERA, Francisco V. 2007 La pobreza en el Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Serie Análisis Económicos, 24), p- 15.</p> <p>http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/verdera/</p>	<p>El autor trata acerca de las características y determinantes de la pobreza en el Perú, abarcando el período 1960-2005.</p> <p>En la década de los 70's el énfasis de los estudios del problema social se concentró en la distribución de ingresos, pero luego a mediados de los 80's lo hizo en el tema de la pobreza, orientados por los organismos internacionales (FMI, B. Mundial) preocupados en el impacto social de los programas de estabilización. Dicho cambio trajo asimismo el cambio de una visión estructural a uno de corte microeconómico de las familias pobres, desarrollando un enfoque de "oferta de trabajo", desligando a las familias de su ubicación en la estructura de la economía.</p>	<p>Texto: Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Serie Análisis Económicos, 24). Año 2007. 1ª. Ed. http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/verdera/</p>	28.01.13
002	<p>INEI 2006 Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004.</p>	<p>Los programas de lucha contra la pobreza requieren de una definición del concepto de pobreza en términos operativos; en tal sentido el INEI utiliza la definición de pobreza como: pobreza monetaria absoluta y objetiva, para cuantificar tal condición en la población del Perú. Según dicha nominación del término pobreza, los pobres son definidos como personas residentes en hogares cuyos gastos per cápita son inferiores a un determinado valor monetario que define una determinada</p>	<p>Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática., p-27 http://www1.umn.edu/humanrts/research/Peru-INEI%20Condiciones%20de%20Vida%20en%20el%20Peru.pdf</p>	28.01.13

		línea de pobreza, de forma tal que permita identificar la situación de pobreza teniendo en consideración únicamente la dimensión monetaria de la pobreza a partir de una cifra de validez objetiva y en términos absolutos pues no se comparan los ingresos entre personas sino sólo respecto a un parámetro objetivo y predeterminado.		
003	<p>GENTILINI, Ugo 2007</p> <p>Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos. Programa Mundial de Alimentos, 2007</p> <p>http://www.wfp.org/sites/default/files/OP_18_Spanish_1.pdf</p>	<p>El autor analiza la característica económica de las transferencias de dinero en contraste con las transferencias en especie como son los alimentos. Interesa no sólo el monto mayor o menor de las transferencias en si mismas sino más bien resulta relevante comparar el monto de una transferencia en relación o respecto a lo que cada familia gasta en alimentos, de forma tal de establecer dos grandes categorías: las transferencias infra-marginales y las transferencias extra-marginales. La transferencia infra-marginal define al monto de una transferencia que no excede el presupuesto de gasto en alimentos de una familia, mientras que la transferencia es extra-marginal si ocurre que el monto de la transferencia excede el presupuesto de gasto en alimentos de una familia. Tal clasificación es de sumo interés pues de esa manera, con ayuda de tales conceptos, podemos establecer si el monto de una transferencia va afectar o impactar directamente bien sea en el consumo (transferencia infra-marginal) o en el ahorro (transferencia extra-marginal). En el desarrollo de los conceptos el autor utiliza la teoría económica, en desarrollos como la denominada "ley de Engel", que establece que mientras los ingresos sean más bajos para una familia entonces una gran parte sino toda</p>	<p>Programa Mundial de Alimentos- Documento Especial N°18. 2007 http://www.wfp.org/sites/default/files/OP_18_Spanish_1.pdf</p>	(28.01.2013)

		<p>la transferencia será destinada al consumo, por lo cual la Propensión marginal al consumo (PMA) será muy elevada.</p> <p>Ocurre que una transferencia infra-marginal con el tiempo o duración de las transferencias a una familia puede pasar de infra-marginal a extra-marginal por lo que se puede observar que las familias beneficiarias perciben un mayor bienestar, que les lleva bien sea a mejorar la calidad de los alimentos que consume o en otro caso a destinar parte de la transferencia al ahorro, lo que les va a permitir por ejemplo invertir en la compra de animales domésticos que pueden luego vender o en la compra de semillas mejoradas o de nuevos instrumentos para su trabajo artesanal.</p> <p>La comparación entre las en especie versus las transferencias en dinero depende de las condiciones de cada economía y sociedad pues el comportamiento no es el mismo según la cercanía o lejanía a mercados organizados, o de acuerdo al desarrollo institucional o a la organización social de la población. En principio las transferencias indicadas no son competitivas sino complementarias en función principalmente a las coyunturas económicas por las que atraviese cada comunidad en la que se concentran las familias de menores recursos e ingresos.</p> <p>El autor hace un análisis muy específico de las ventajas y desventajas de adoptar un régimen de transferencias en dinero o en especie, asumiendo que tradicionalmente se ha preferido las transferencias en especie con el argumento de las mismas garantizan la</p>		
--	--	---	--	--

		<p>elevación directa del consumo de alimentos específicamente, lo que no se daría si fuese en dinero pues este se podría destinar a otros usos o aplicaciones de menor prioridad que la alimentación. La pobreza se identifica con un inadecuado nivel de consumo de alimentos o de otros bienes y servicios prioritarios, los cuales hay que garantizar de manera directa e inmediata con transferencias en especie para elevar inmediatamente el consumo de alimentos en las familias en extrema pobreza. El consumo se constituye en un fin en sí mismo y no como parte de un mecanismo para la formación de capital humano, lo que correspondería a otros programas, como son los de tipo educativo, de salud, de empleo, etc.</p>		
004	<p>HUBER, L et.al., 2009 “Programa Juntos – Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de Caso de seis distritos rurales del Perú” Lima: UNICEF/IEP/UNFPA, 2009.</p> <p>http://www.unfpa.org/publicaciones/publicacionesperu/IEP-Programa_Juntos_Certezas.pdf</p>	<p>El permite, a nuestro modo de analizar y evaluar los aportes, destacar valiosas enseñanzas tales como las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se manifiesta en varios casos analizados la sustitución de productos de consumo de subsistencia por productos de mayor elaboración, incluso procesados y enlatados, lo que expresa que el nivel de ingresos de algunas familias no es de extrema pobreza. Igualmente ocurre cuando se manifiesta la asignación de la transferencia a pequeñas inversiones. - En los días de pago se muestra el surgimiento de un nuevo movimiento comercial, con venta tanto de productos foráneos como locales e incluso de elaboración doméstica, como formas embrionarias de microempresas, dependiendo ello de la densidad de los beneficiarios respecto a la población total de cada localidad. 	<p>http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/IEP-Programa_Juntos_Certezas.pdf</p>	29.01.13

		<p>- Se afirma que “casi todos los beneficiarios entrevistados manifiestan que desde que están en el Programa JUNTOS, destinan una mayor parte de su producción a su propia familia. Según los testimonios recogidos JUNTOS habría generado un cambio importante en los beneficiarios, pues ellos están criando más animales menores para la venta y también para el autoconsumo” ((HUBER, L et.al., 2009: 77), lo que muestra la existencia igualmente un “efecto precio” pues si al recibir la transferencia de S/. 100. 00 esto hace que las familias dejen de vender producción doméstica que antes comercializaban para “ganarse la vida”, ahora ellos compensan dichos ingresos extras con el valor de la transferencia, indicando que les es más “económico” auto-consumir dicha producción doméstica en lugar de venderla bajo precios relativos desventajosos⁽¹⁸⁾ y en su lugar optan por “sacrificar” sus S/. 100. 00 en comprar en el “mercado”; además se demuestra una clara racionalidad económica que demostraría la aseveración de Theodore Schulz: “que los campesinos son pobres pero son eficientes” y demuestra una mayor inserción de las familias en las transacciones de mercado.</p> <p>Las familias sin PTC sacrifican su producción doméstica , p.e. mediante el canje en las ferias, lo que ahora con el PTC no se obligan a hacer demostrando lo siguiente: que es mejor comprar con los 100 soles en el mercado los productos que antes del PTC solo podían obtener, dada su condición de extrema pobreza, al costo de sacrificar su producción doméstica mediante canjes que en realidad podrían representar un INTERCAMBIO</p>		
--	--	--	--	--

		<p>DESIGUAL pues los términos de intercambio (en el canje) les hacen perder mucho valor de su producción, por lo que cuando reciben los 100 soles prefieren sacrificar este dinero y ahorra el valor de su esfuerzo doméstico.</p> <p>- Lo anterior sin embargo debe llevarnos a pensar de una sustitución causada por el “efecto precio” que compite con los gastos en educación y salud, así como en la alimentación de los hijos menores aunque representa sin duda una mejor calidad de la alimentación, que se reflejaría en una mejor nutrición de los niños.</p>		
005	<p>Ariel Fiszbein y Norbert Schady con Francisco H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Kelleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias World Bank, 2009</p>	<p>“Transferencias monetarias condicionadas.- Reducción de la pobreza actual y futura” Asimismo, se añade que: “Según el enfoque que se adopte para definir al conjunto de beneficiarios de los programas de TMC puede resultar un conflicto entre los objetivos de redistribución y de capital humano. En un contexto en el que una gran proporción de la población pobre experimenta brechas importantes y similares en el capital humano, es probable que dichos conflictos sean pequeños. Pero cuando las brechas de capital humano se concentran en gran medida en una proporción pequeña de los pobres, si la TMC se diseña para maximizar el efecto sobre la acumulación de capital humano, puede limitarse su capacidad de funcionar como mecanismo de redistribución” (SCHADY et. al, 2009: 23)</p> <p>Respecto a los montos de las transferencias se afirma: “ ..las transferencias de mayor monto suelen generar mayores mejoras en la pobreza de consumo o de ingreso, resultado</p>	<p>http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf</p> <p>https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0SPAN1h0Tranfers10Spanish.pdf?sequence=6</p> <p>Texto físico: Banco Mundial, agosto 2009. Ediciones Banco Mundial.</p>	<p>Texto, 2010 Web: 29.01.13</p>

		<p>que parece razonable. En cuanto a los resultados de educación y salud, las preguntas críticas son: 1) ¿cuán elásticos son los resultados en relación con el ingreso? y 2) las transferencias de mayor monto, ¿dan como resultado mayores cambios de comportamiento en los hogares receptores?”. (SCHADY et. al, 2009: 24).</p> <p>Y añade que:”Sin embargo, a nivel más general, el monto apropiado de la transferencia en un programa de TMC suele depender del peso relativo que se de a los objetivos del programa en materia de redistribución y de capital humano, y es probable que varíe según los resultados y los contextos.” (Idem)</p> <p>Respecto a las reglas de entrada y salida de los PTC, se afirma que “Hasta ahora, las TMC han utilizado un método indirecto para comprobar el estado socioeconómico, en lugar de un umbral de ingreso, para asignar los beneficios, por lo que la correspondencia entre las circunstancias por las cuales un hogar es elegible para ser incluido en el programa y la oferta de trabajo es más débil que en muchos programas de asistencia social en países desarrollados. No obstante, cuanto mejor sea el método indirecto para distinguir entre hogares “pobres” y “no pobres”, más alta será la correlación de este método con el ingreso y el consumo, y más probable será que desincentive la participación adulta en el mercado laboral.” (Idem)</p> <p>El modelo tiene la siguiente lógica de funcionamiento:</p> <p>En situaciones de restricción de ingresos y de</p>		
--	--	--	--	--

		<p>disponibilidad de activos, como ocurre p.e. en muchas zonas rurales de Brasil, México y Perú, la fuerza de trabajo infantil tiene un valor en el mercado laboral, expresado en una tasa salarial (W_m), la cual sirve de referencia a las familias, según su situación económica, para decidir asignar el tiempo disponible de los niños entre trabajo y estudio, expresada en el Gráfico como una cierta demanda por escolaridad. Esta última, por tanto, puede variar dependiendo de factores tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Empeoramiento de la situación económica de la familia. -Expectativas de mayor beneficio de la educación. -Percepción de la calidad de los estudios. -Mayor valoración del consumo presente, dada la escasa o menor rentabilidad esperada de las horas dedicadas a la educación. <p>El modelo asume la existencia de una relación inversa entre la tasa del salario infantil (W_m) y la Inversión en escolaridad (I_wm), de manera que cuando el salario infantil se incrementa se elevará la demanda de horas de trabajo infantil, lo que dada una disponibilidad de horas-niño por día fija (digamos unas 8 horas) dejará menos horas para dedicarlas a los estudios escolares.</p> <p>Esta relación inversa entre salario infantil y horas dedicadas a la escolaridad se da sobre una "curva" cuyo nivel depende de factores como la situación económica de la familia, las expectativas del mayor beneficio de la educación, la percepción de la calidad de los estudios y la mayor o menor valoración del consumo presente respecto al consumo futuro</p>		
--	--	---	--	--

		<p>que la educación podría garantizar.</p> <p>En tal sentido, puede ocurrir que la transferencia condicionada incentive la disposición de más horas para la escolaridad de los niños pero al mismo tiempo los factores condicionantes mencionados jueguen en contra al no mejorar la situación económica de la familia o empeorar, o la percepción de la educación como alternativa de ascenso económico y movilidad social o sino mejora la calidad de la educación que se les brinda, etc. En otras palabras, la transferencia cubre el costo de oportunidad del trabajo infantil pero no incentiva el incremento de la escolaridad sino en función de la mejora del contexto en el que se da el proceso educativo.</p>		
006	<p>VILLATORO, Pablo 2006 "Programas de transferencias monetarias condicionadas :experiencias en América Latina."</p>	<p>El autor hace su análisis desde la perspectiva de la CEPAL, indagando acerca de las características de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), tratando de sistematizar sus características en cuanto a los componentes fundamentales de tales programas, destacando sus similitudes y diferencias en cuanto a la logística de su funcionamiento, pero sin abordar en si el diseño de los mecanismos, en cuanto a los enfoques y criterios con que han sido concebidos. Se analizan los siguientes programas: El Programa Nacional de Bolsa Escola (Brasil); El Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), de Brasil; El programa Familias en Acción, de Colombia; La Red de Protección Social (RPS), de Nicaragua y el Programa Oportunidades (ex PROGRESA), de México.</p>	<p>http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatoro.pdf</p>	29.01.13

		<p>Su principal aporte es el análisis comparativo para identificar las variables que han tenido resultados en el logro de los objetivos de los PTC en países con diversas condiciones socio-económicas y culturales.</p> <p>“Un aspecto crucial para el diseño de los programas de transferencias condicionadas en educación es el de determinar el monto de la ayuda monetaria. Como se ha podido apreciar, los métodos difieren bastante de un programa a otro. Quizás la modalidad óptima para establecer un monto que permita fomentar la asistencia a la escuela y la eliminación del trabajo infantil, es estimarlo sobre la base del costo de oportunidad de enviar los niños a la escuela. Si se considera que este costo podría incrementarse con las edades de los niños y también podría resultar más alto para las niñas, lo razonable sería establecer transferencias mayores para los adolescentes y las niñas, tal como se hace en el Programa Oportunidades.”(p.12)</p> <p>“Al definir el monto de la transferencia también debería considerarse el costo de la escolarización, es decir, todos los gastos asociados al envío del niño a la escuela. Este método es el empleado por Familias en Acción. Las transferencias educativas tendrían que ser entregadas en función del número de niños en la familia, para evitar la una posible pérdida de incentivos en los hogares más numerosos, y deberían ser reajustadas según la inflación, para evitar la caída de sus valores reales.” (p.13)</p> <p>“Una buena práctica es la implementación de un componente de oferta que compense las</p>		
--	--	---	--	--

		<p>mayores exigencias sobre el sistema escolar derivadas del aumento de la demanda. La información disponible indica que los subsidios a la demanda son bien recibidos por las escuelas, pero que los aprendizajes no mejoran a partir de la participación de los niños en los programas. Esto plantea la necesidad de aplicar medidas para mejorar la calidad de la educación que vayan más allá de una mera compensación ante el crecimiento de la demanda.” (p.13)</p> <p>“Los programas de transferencias condicionadas logran, en algunos casos, reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, y en otros, mitigar las consecuencias de una crisis económica. Sin embargo, no está clara su potencia para lograr que los beneficiarios superen la línea de la pobreza, aunque se puede hacer presente que la probabilidad de que los sujetos se empinen por sobre esa línea dependerá del monto de la transferencia, de la focalización del programa y de la ausencia de contracciones económicas.” (p.13)</p> <p>“Por otra parte, los programas difieren en sus componentes, modalidades de administración y mecanismos de focalización, lo que fue más marcado en sus inicios. En los últimos años se ha tendido a la consolidación de programas con múltiples componentes (educación, salud y alimentación), administrados a nivel nacional y con mecanismos de focalización en varias etapas, siguiendo el modelo del Programa Oportunidades.” (p. 13)</p>		
--	--	--	--	--

		<p>“La inclusión/exclusión de familias pobres dentro de las comunidades es un tema que deberá examinarse, atendiendo a los costos sociales y comunitarios que podrían derivar de tales prácticas. En este sentido, es importante considerar la experiencia del Programa Oportunidades en lo que se refiere a los sentimientos de insatisfacción apreciados en las familias que no fueron seleccionadas por el programa, situación que podría generar conflictos dentro de la comunidad y erosionar su capital social (González de la Rocha, 2003).” (p. 14)</p>		
007	<p>NIÑOS DEL MILENIO 2012 Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia.- N°2. Febrero 27. http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/private/nudos_criticos.html</p>	<p>Este documento es de una validez excepcional pues es el primer documento en el que explícitamente, y en línea con los conceptos y el modelo de Ariel Fiszbein y Norbert Schady (2009) se trata de identificar, medir y analizar los denominados “efecto ingreso” y “efecto precio”, para lo cual han reprocesado la información del estudio primigenio de Niños del Milenio (2007), procediendo a corregir o ajustar las denominadas “muestras de control” para hacerlas efectivamente comparables con las muestras del estudio original, logrando resultados muy sorprendentes y originales, en línea con las propuestas de la Tesis que venimos trabajando desde el año 2008 a marzo del 2012. Asimismo, el estudio confirma la importancia de la asignación de tiempo de las familias por cuanto la transferencia cubre el costo de oportunidad del tiempo de trabajo remunerado de los niños, aunque no impide que en el hogar se incrementen las horas de trabajo doméstico, lo cual a nuestro entender</p>	<p>https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:eQ4tRKJ5elAJ:www.younglives.org.uk/files/policy-papers/ndm_pb5_juntos-conditional-cash-transfer-programme-in-peru+Bolet%C3%ADn+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+sobre+Infancia.-+N%C2%B02.+Febrero+27.&hl=es-419&gl=es&pid=bl&srcid=ADGEEsieCEmOEKu81ijWZ3liy1qtxXwr2DLjLpyjGLzjsghUwUtgDaegrac95PSHN8bAjTIGIVusEwVNDhffiJKdv9fufjE6QRkJf-uFvdoTFzUFgUB9dVo3xlML0ekhQDVb0qj-JCOR&sig=AHIEtbQ9MrhHhOzaSdQ0JZhTCPz3TAsUsg</p>	30.01.13

		<p>corresponde a la utilización no remunerada del tiempo de las madres de familias, beneficiarias del PTC-Juntos.</p> <p>El estudio confirma tanto el efecto-ingreso, expresado en un mayor consumo de alimentos, así como confirma el efecto-precio en el consumo al sustituir alimentos de menor calidad alimenticia, y de menor precio, por alimentos de mayor calidad y de mayor precio, lo que confirma la ley de Engel en una situación de un efecto ingreso positivo. Se confirma el incremento del autoconsumo de la producción doméstica en vez de destinarlos al mercado, en correspondencia con la disponibilidad de la transferencia para la compra de bienes de mercado.</p> <p>Señala el documento lo siguiente: "...muy pocos programas de TMC han logrado explorar las relaciones causales que subyacen a la intervención, y que podrían ayudar a comprender cómo y por qué estos programas funcionan. Asimismo, sólo algunos han identificado bajo qué condiciones sus efectos positivos podrían ampliarse. Sin un entendimiento adecuado de estas relaciones es difícil brindar recomendaciones a los Gobiernos sobre intervenciones complementarias que busquen incrementar la efectividad de las TMC, o sugerir cambios en el monto de las transferencias, en el esquema de salida del programa de parte de los beneficiarios, conocido también como graduación, entre otros." (Pag.2)</p>		
008	JONES, Nicola y Rosana Vargas y Eliana Villar .	Este documento resume los hallazgos de un extenso trabajo de campo realizado en varias	http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/private/estudio_completo.pdf	30.01.2013

	<p>2006 El Programa Juntos y el Bienestar de la Infancia. Documento presentado en Nueva York el 31 de octubre del 2006 en la Conferencia de UNICEF/New School “Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes”.</p>	<p>comunidades beneficiarias iniciales del PTC Juntos en Perú, y describe las características del comportamiento de las familias como respuesta a las acciones y mecanismos que reciben o asimilan del programa de transferencias, documentando un conjunto de entrevistas que detallan las reacciones y opiniones de los participantes en lo relativo a cómo han variado sus comportamientos luego de su participación en el programa de transferencias, en lo relativo a sus ingresos, sus gastos, sus ahorros e inversiones. Asimismo, se detallan las opiniones referentes a la utilización y disposición del tiempo familiar y a las exigencias de dedicación de tiempo y esfuerzo para apoyar el logro de los objetivos del programa.</p> <p>Un hallazgo de los más llamativos se refiere al cambio de roles dentro del hogar cuando la madre de familia se ve obligada a dedicar bastante de su tiempo en atender las exigencias del programa, por lo que los esposos han debido de asumir nuevas responsabilidades dentro del hogar, en reemplazo a las actividades que antes del programa realizaban las madres de familia.</p> <p>Igualmente destaco la importancia de la transferencia para decidir destinar su producción doméstica al autoconsumo en vez de seguir destinándola al intercambio en el mercado, como una señal de costo de oportunidad, en el sentido de que es más económico utilizar el dinero de las transferencias para las compras en el mercado que hacerlo en base la venta de su producción artesanal.</p>		
--	---	---	--	--

009	<p>COHEN, Ernesto y Rolando Franco Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad En América Latina: Similitudes y Diferencias. Cap. 1 , 2006.</p>	<p>Finalmente, un tercer estudio global, sobre los PTC está en el trabajo de COHEN et. Al. (2006), desde la perspectiva sociológica de FLACSO, destacando las características fundamentales de los PTC, así como analizando y evaluando los factores sociológicos que explicarían las diferentes propuestas en cuanto a los métodos aplicados para efectivizar los diferentes mecanismos de operación de dicho programas, sin incidir en los enfoques económicos específicos.</p> <p>“la insuficiencia de ingresos (o las necesidades básicas insatisfechas) representan la expresión más evidente y medible de las características de la pobreza. Esto hace que su utilización sea compatible con una perspectiva amplia, multidimensional si se quiere, y no implica que la carencia de recursos económicos sea la única dimensión considerada. En realidad el uso de aquel criterio para identificar a los pobres no cierra, sino que justamente abre el campo para investigar sobre los múltiples factores o dimensiones que generan esa insuficiencia de ingreso o de falta de satisfacción de las necesidades básicas.” (p.35)</p> <p>“En los últimos años se ha señalado la existencia de una importante rotación entre quienes están en situación de pobreza, provocada por el incremento de los ocupados en los sectores de baja productividad, por la difusión del empleo precario y por la falta de acceso a la seguridad social.” (p.35)</p> <p>“Un razonamiento de esta especie implica que no todos los tipos de familia tienen las mismas</p>	<p>http://www.oportunidad.es.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/630/Cap_01.pdf</p>	30.01.13
-----	--	--	--	----------

		<p>potencialidades para cumplir las funciones que se esperan de ellas, que pueden desencadenar un proceso de salida de la indigencia y la pobreza. 33 Por ello, al aplicar los programas, acaso es conveniente que haya mayor claridad sobre los tipos de familia que se adaptan más a esos objetivos, o que alternativamente se utilicen métodos de aproximación ante la heterogeneidad que muestra en la práctica la expresión genérica “familia.” (p.38)</p> <p>“1.-Enfoque basado en incentivos. Considera que es posible influir sobre las elecciones humanas mediante una combinación de premios y castigos –esto es, de <i>incentivos</i>– que se utilizan para incitar, mover, impulsar a una persona para que reaccione prefiriendo cierta opción ante una alternativa. Los incentivos pueden ser económicos, sociales y morales. Los primeros adoptan la forma de una compensación (se da algo para que quien lo recibe lleve a cabo una determinada acción o entregue una cosa a cambio); así, las transferencias en efectivo buscan que las familias se comporten de determinada manera; por ejemplo, incorporen y mantengan en el sistema educativo a niños y adolescentes en edad escolar. El elemento “transferencia en efectivo” corresponde a la “caja de herramientas” propia de un enfoque basado en los incentivos.” (p.42-43)</p> <p>1.</p> <p>“2. Enfoque psicosocial. Argumenta que la “familia” constituye un ámbito especialmente significativo, ya que “aloja” a los individuos y los condiciona en su desarrollo personal. De allí se deduce que al introducir modificaciones</p>		
--	--	--	--	--

		<p>en su funcionamiento podría lograrse un cambio perceptual, actitudinal y de comportamiento de sus miembros. La conveniencia de trabajar sobre la familia deriva de la comprobación –al menos en algunos países– de que los indigentes se encuentran dispersos, no forman parte de comunidades, carecen de organización y no participan en redes, por lo cual la familia es el único colectivo que los une. Sobre ella debe llevarse a cabo un trabajo que permita modificar su funcionamiento para así conseguir que se altere el comportamiento de los individuos que interactúan en ella.” (p.43)</p> <p>“Los programas tienen que considerar los cambios que las personas van enfrentando con la edad, a efectos de combinar acciones que sean más efectivas según la fase del ciclo de vida en que se ubican. Así los infantes y los ancianos, más vulnerables, requieren mayor protección que otros grupos etarios. Respecto de los jóvenes y los adultos es más relevante establecer estrategias orientadas a facilitar su integración al mercado de trabajo o lograr que dispongan de mecanismos de aseguramiento en caso de desempleo.” (p.48) (Ciclo de vida)</p> <p>“En los programas orientados al alivio de la pobreza, la buena focalización es un elemento crucial. Si fracasa, los recursos que se habían destinado a tal fin terminarán beneficiando a otros sectores de la población; es decir, se malgastan o no cumplen la función para la que fueron asignados, lo que implica el fracaso del Programa. Por eso es conveniente prestar atención a los variados procedimientos con</p>		
--	--	--	--	--

		<p>que los PTEC seleccionan a las familias beneficiarias, y tratar de apreciar las ventajas e inconvenientes de esas alternativas (véase recuadro I.2); luego, revisar alguna evidencia empírica sobre cómo han funcionado en los casos nacionales estudiados.” (P.56)</p> <p>“Parece existir una contradicción entre el periodo de vinculación al programa, que en general establece un límite, y el tiempo requerido para la acumulación de capital humano necesario para cumplir los objetivos que este persigue (inserción laboral adecuada). Al parecer se requieren periodos más largos. El programa supone que en el periodo de vinculación (acotado) se generan cambios tales en el comportamiento de los individuos, en especial de los padres que seguirán interesados en mantener en el sistema educativo a sus hijos.” (p.62)</p> <p>“En cuanto al para qué de los programas, la respuesta es obviamente la generación de capital humano, que se define como el incremento de las capacidades de las personas, mediante el acceso a una adecuada satisfacción de las necesidades, en las edades en que corresponda. Ello permite concretar las potencialidades personales, lo que favorece no solo al individuo sino también a la sociedad, que tendrá mejores ciudadanos y trabajadores más productivos. Se analizan como componentes de la generación de capital a la educación, la salud y la alimentación, y la vivienda, que muchas veces se omite en los análisis de los PTEC, pero que tiene gran importancia por sus sinergias con educación y salud.” (p.75)</p>		
--	--	---	--	--

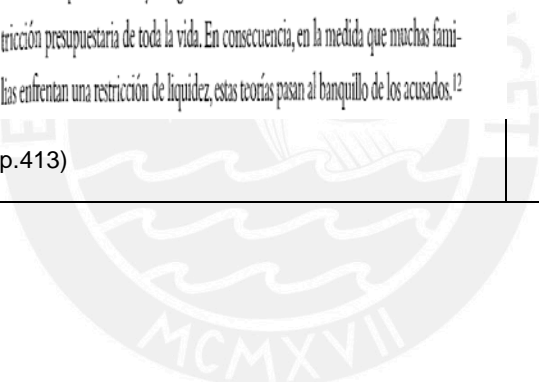
		<p>“Cabe insistir sobre cuándo corresponde entregar cada prestación. Los PTEC se inspiran también en el enfoque del ciclo de vida; a cada etapa le corresponden ciertos cuidados que deben estar asegurados. Pero los objetivos de largo plazo, por tanto, relacionados con la nueva generación tienen especial importancia, y pueden oscurecer las necesidades de otros miembros del hogar; en especial los ancianos. Si esas atenciones no corresponden a este tipo de programas, habría que indicar que su población objetivo es la familia, pero no todos los que la integran. También cabe anotar que respecto al ciclo de vida de los niños aparecen descuidados ciertos aspectos clave para el aprovechamiento del sistema escolar, como es la estimulación temprana y la educación preescolar, que producen el “aprestamiento” necesario para un buen aprovechamiento escolar posterior.” (p. 76)</p> <p>“Para que la focalización sea exitosa hay que explicitar los criterios en que se basa. En muchos casos se excluye a importantes sectores de la población pobre o indigente, sea por ausencia de oferta de los servicios clave, sea por adoptar una definición de la población objetivo que no cubre a todos los indigentes, sino solo a aquellas familias que tienen hijos de determinada edad, o no incluye atenciones para miembros de las familias seleccionadas, cuando están en etapas del ciclo de vida no consideradas. Pero además las evaluaciones realizadas muestran errores de exclusión y de inclusión considerables”.</p>		
--	--	--	--	--

		(p.77)		
010	SACHS, Jeffrey y LARRAÍN, Felipe 1994 Macroeconomía en la Economía Global. Prentice Hall, 1994.	<p><i>Shocks al ingreso</i></p> <p>Es útil distinguir los efectos sobre el consumo de tres tipos de shocks al ingreso: shock temporal presente, shock permanente, y shock futuro anticipado. Supongamos que inicialmente la trayectoria del ingreso es invariable, donde el ingreso del primer período Y_1 es igual al ingreso del segundo período Y_2, y por lo tanto igual al ingreso permanente Y_p. Supongamos ahora que un shock negativo afecta a la trayectoria de ingreso de la familia (un evento climático, una mala cosecha, una caída de precios o una enfermedad en la familia, por ejemplo). Podemos distinguir tres tipos de shock: con un shock temporal, Y_1 cae en tanto Y_2 no cambia; con un shock permanente, Y_1 e Y_2 caen en la misma cantidad, y con un shock anticipado, Y_1 no cambia pero la familia espera una baja de Y_2. Debería quedar claro que la familia tiende a desahorrar en reacción al shock temporal, y entonces C_1 se reduce en menos que Y_1; la familia tiende a ajustarse totalmente frente a un shock permanente, por lo que C_1 cae en más o menos la misma cantidad que Y_1 sin variar mucho el ahorro, y tiende a aumentar el ahorro presente frente a un shock anticipado, por lo que C_1 disminuye aun si Y_1 no ha cambiado.</p> <p>(p.407-408) El aporte de Sachs y Larraín consiste en diferenciar entre efectos temporales y efectos permanentes, según el ingreso presente se ubique por debajo, por encima o en el mismo nivel del ingreso permanente. Estos criterios os traslado cuando relaciono el ingreso corriente de una familia extremadamente pobre respecto al ingreso que corresponde a la "línea de pobreza" de forma de distinguir entre transferencias infra-marginales ($Y_c < \text{línea}$</p>	<p>http://macroeconomiauca.files.wordpress.com/2012/05/sachs-jeffrey-amp-larrain-felipe-macroeconomia-en-la-economia-global-2nd-ed.pdf</p> <p>Texto físico. 1994. Ed. Prentice Hall.</p>	30.01.13

		<p>de pobreza) ó extra-marginales ($Y_c >$ línea de pobreza) pues en el primer caso TODO INGRESO marginal se traducirá en consumo, validando la llamada “ley de Engel”, mientras en el segundo caso el ahorro se eleva pues todo ingreso marginal por encima de la línea de pobreza se tomará como ingreso extra y se traducirá en un incremento del ahorro. (CSC)</p> <p>Con un shock temporal, el ingreso presente Y_t cae por debajo del ingreso permanente Y_p. En consecuencia, el ahorro presente disminuye puesto que Y_t es menor que Y_p. Con un shock permanente, el ingreso permanente varía (aproximadamente) en la misma medida que el shock. El consumo se reduce mucho y el ahorro varía poco. Con un shock anticipado, el ingreso permanente Y_p cae aun cuando el ingreso presente Y_t no lo hace, ocasionando un aumento del ahorro.</p> <p>(p. 408)</p> <p>(p. 110)</p>		
--	--	--	--	--

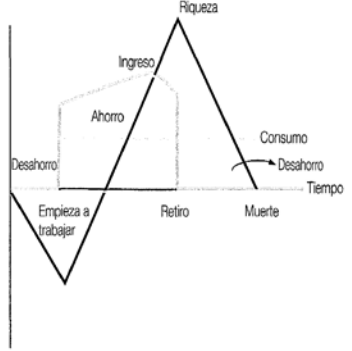
		<p>La hipótesis del ingreso permanente tiene varias implicancias más para la investigación empírica. Primero, habría que esperar que la medida de la PMC del ingreso presente sea inferior en las familias que tienen un ingreso variable que en las que reciben un ingreso estable. En el primer caso, una variación del ingreso presente probablemente no indique gran cosa respecto del ingreso permanente, mientras en el segundo una variación del ingreso actual sí estará mostrando un cambio en el ingreso permanente. Como señala el propio Friedman en su estudio original, esto explica por qué la PMC de los agricultores (cuyo ingreso experimenta grandes diferencias de un año a otro) tiende a ser menor que la de los asalariados urbanos (cuyo ingreso no está sujeto a las fluctuaciones climáticas). En segundo lugar, la PMC de las familias más jóvenes tiende a ser menor que la de las mayores por la misma razón: una variación del ingreso presente tiende a afectar menos el ingreso permanente de los jóvenes que el de las personas de más edad.</p> <p>(p. 412)</p> <p>Sobre esta base, Keynes postuló un modelo simple de consumo que relacionó el consumo con el ingreso presente, como en la ecuación (12.5) anterior. La función consumo de Keynes jugó un papel vital en el desarrollo de las ideas en esta área.</p> <p>La teoría moderna ha hecho todo lo posible para subrayar la debilidad del nexo propuesto por Keynes entre ingreso presente y consumo presente. Y sin embargo, un conjunto de importantes consideraciones sugiere que para muchos hogares, Keynes tenía razón después de todo, al señalar el fuerte vínculo que existe entre el ingreso presente y el consumo presente. En la medida que la familia no tenga acceso al crédito, su consumo estará verdaderamente ligado sólo a su ingreso actual y no a su ingreso futuro. Se dice que las familias que no pueden endeudarse y además no cuentan con un stock de activos financieros tienen una "restricción de liquidez" en el sentido de que lo más que pueden gastar es el ingreso que reciben en el periodo actual.</p>	
--	--	--	--

		<p>(p.412)</p> <p>La restricción de liquidez puede definirse en términos generales como la incapacidad de ciertos individuos de endeudarse contra sus ingresos futuros, quizá porque quienes otorgan el crédito suponen que tendrán dificultades para pagar los préstamos. Las teorías de consumo intertemporal se basan explícitamente en el supuesto de que los agentes económicos puedan tomar y otorgar créditos libremente dentro de los límites de su restricción presupuestaria de toda la vida. En consecuencia, en la medida que muchas familias enfrentan una restricción de liquidez, estas teorías pasan al banquillo de los acusados.¹²</p> <p>(p.413)</p>		
--	--	--	--	--



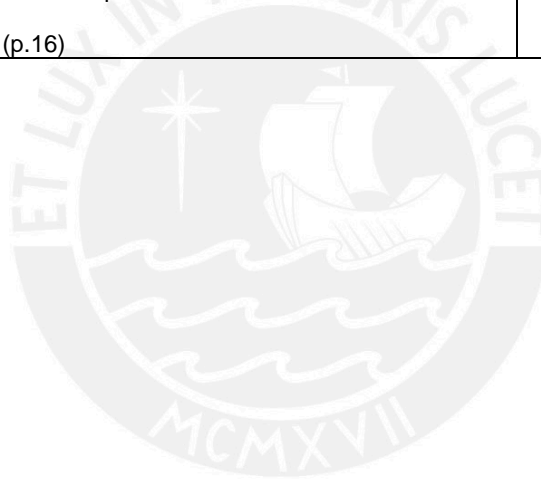
		<p>La hipótesis del ingreso permanente se aplica al consumo, y el consumo no es exactamente lo mismo que el gasto en bienes de consumo. Lo que la familia quiere es lograr un flujo estable de servicios de consumo, y son dichos servicios la fuente de la utilidad que obtienen las familias de un tipo determinado de bien. Algunos bienes prestan un servicio de consumo sólo al gastarlos, como una comida, un periódico o unas vacaciones. Hay otros bienes que, por contraste, entregan servicios a la familia a través de un largo período. Los automóviles, televisores y refrigeradores, por ejemplo, se usan por varios años. Así, los economistas distinguen entre productos no durables, que prestan un servicio por un tiempo corto, y los durables, que duran largo tiempo.</p> <p>La medida correcta del consumo es la suma del gasto en bienes no durables más el flujo de servicios recibidos del stock existente de bienes durables. Es decir, la mayor parte del gasto presente en bienes durables es en realidad inversión (una inversión en servicios de consumo futuros) antes que gasto. Por otro lado, cada año hay un consumo que se realiza al disfrutar de los servicios que proporcionan los bienes durables que se compraron en años anteriores.</p> <p>(p. 414)</p> <p>El modelo del ciclo de vida, al igual que el modelo del ingreso permanente, se fundamenta en la teoría de que el consumo de un período en particular depende de las expectativas de ingreso por toda la vida y no del ingreso del período actual. La contribución</p>	
--	--	---	--

		<p>distintiva de la hipótesis del ciclo de vida es la observación de que el ingreso tiende a fluctuar sistemáticamente a través del curso de la vida de las personas, y que por lo tanto el comportamiento del ahorro personal está determinado esencialmente por la etapa en que la persona esté de su ciclo de vida. Franco Modigliani, Premio Nobel de Economía en 1986, desarrolló el modelo del ciclo de vida en una serie de artículos escritos en los años cincuenta y sesenta, en conjunto con Richard Brumberg y Albert Ando.¹⁸ El discurso de Modigliani al recibir el Premio Nobel, "El ciclo de vida, el ahorro individual y la riqueza de las naciones", analiza esta contribución fundamental al estudio de la macroeconomía.¹⁹</p> <p>(p. 415)</p> <p>Consumo y ahorro durante el ciclo de vida</p> <p>Cuando las personas son jóvenes, sus ingresos son bajos, por lo que a menudo se endeudan (o desahorran) porque saben que ganarán más con el correr de los años. Durante sus años productivos, su ingreso alcanza un máximo en la edad mediana, y pagan las deudas que tomaron antes y ahorran para cuando se jubilen. Al jubilarse, su ingreso laboral cae a cero y deben consumir sus recursos acumulados. Nótese que hay dos períodos de desahorro en la vida de un individuo –los primeros y los últimos– y un período de ahorro, en los años intermedios.</p> <p>(p. 417)</p>	
--	--	--	--

		<p>La Figura 12.8 muestra el ciclo de vida, que describe el ingreso, el ahorro y los activos financieros de una familia a través de la vida. Las personas desahorran (o se endeudan) mientras son jóvenes. Luego ahorran y acumulan activos financieros durante sus años productivos para proveer para la vejez. Al jubilarse vuelven a desahorrar, usando los activos financieros que acumularon, a fin de mantener sus niveles de consumo aun después de haber dejado de trabajar.</p> <p style="text-align: center;">FIGURA 12.8 Hipótesis del ciclo de vida en el consumo y el ahorro</p>  <p>(p.417)</p>		
011	URIBE, Consuelo. Un Modelo para Armar. Teorías	El aporte del texto de la Dra. Uribe consiste en	Texto del Fondo	Texto PUCP

	<p>y conceptos de desarrollo. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.</p>	<p>la revisión que hace de las teorías que a su vez aportan al concepto o a la doctrina del desarrollo económico, incluyendo los desarrollos relativos al tema del capital humano, mediante la revisión de los desarrollos de autores reconocidos como autoridades en el mundo académico, principalmente de los EEUU, como es el caso de los Economistas Premio Nobel Gary Becker y Theodore Schultz, de connotada influencia en las propuestas avanzadas en el transcurso del tiempo por el Banco Mundial. Se destaca el carácter procesal y social de tales desarrollos y de clara intención de dar cuenta de fenómenos sociales como la pobreza, el desempleo y la desigualdad.</p> <p>Se destaca la orientación científica y doctrinal libre de dogmas o prejuicios, al destacar los aportes que cada autor haya podido dar a las concepciones del desarrollo que fundamentalmente han guiado las propuestas y acciones de políticas públicas y de los organismos internacionales.</p>	<p>Editorial PUCP. 2008</p>	<p>(2008) . Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.</p>
012	<p>VASQUEZ, Enrique 2012 "El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012". DOCUMENTO DE DISCUSIÓN DD/12/04. CIUP- Universidad del Pacífico</p>	<p>"La pobreza multidimensional surge como respuesta a la limitación del enfoque de la pobreza monetaria. Mientras que esta última sólo evalúa el nivel de gasto de las familias en determinado período de tiempo y lo compara con una línea de pobreza, la pobreza multidimensional está basada en un índice (Índice de Pobreza Multidimensional) generado a partir de 9 componentes que se relacionan con la SALUD, la EDUCACIÓN y las CONDICIONES DE VIDA de la población.</p>	<p>http://www.up.edu.pe/ciup/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/EI%20Per%C3%BA%20de%20los%20pobres%20no%20visibles%20para%20el%20Estado-JULIO2012.pdf</p>	<p>WEB-30.01.2013</p>

		<p>Éstos buscan reflejar las privaciones a las que se encuentran sometidos los individuos tanto en el corto como en el largo plazo. Además, la pobreza multidimensional permite visibilizar geográficamente las carencias que ocultan otros indicadores como la pobreza monetaria, lo que le permite ser un buen instrumento de guía para la focalización del gasto público en general y el gasto social en particular.”</p> <p>(p.16)</p>		
--	--	--	--	--



Cuadro N° 1			
Componentes del Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM)			
Dimensión	Indicador	La persona se considera pobre (con privación) si:	Peso dentro del IPM
Educación	Escolaridad familiar	El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.	1/6
	Matrícula infantil	El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-16) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).	1/6
Salud	Asistencia a centro de salud	Ante molestia, enfermedad o accidente, no accede a los servicios de salud porque no tiene dinero, el centro de salud se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.	1/6
	Deficit calórico	No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.	1/6
Condiciones de la Vivienda	Electricidad	Su vivienda no tiene electricidad	1/15
	Agua	Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.	1/15
	Desagüe	Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.	1/15
	Piso de la vivienda	El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.	1/15
	Combustible de cocina	En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.	1/15

* Requerimientos calóricos y TMB basados en: Anne J. Swinfield, Pamela Otari-Vachaga (1997). "Household food consumption indicators guide". INPACT. Son los mismos usados por el INEI en el cálculo de la pobreza.
Fuente: Alkire Foster (2008).
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

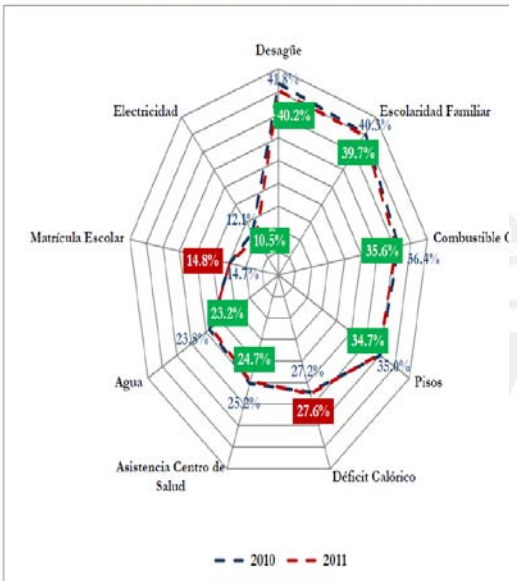
(p.13)

“Un examen más rico desde la multi-dimensionalidad de la pobreza permitirá a los gestores, públicos y privados, comprender mejor el nivel de insatisfacción y de

		<p>conflictividad que vive el Perú al 2012. Las privaciones en educación, salud y de condiciones de vida son tangibles día a día, y ello está presente en la mente y, por lo tanto, en la percepción materialmente sustentada. Entonces, ¿la pobreza monetaria no sirve? Podemos afirmar que, luego de trabajar las bases de datos de la ENAHO 2010 y 2011, por el INEI, la pobreza monetaria tiene limitaciones pues no visibiliza a todos los que son sujetos de derechos para el Estado. La medición de la pobreza multidimensional, promovida inicialmente en el Perú por Castro, Baca y Ocampo (2010), permite, al contrastar con los cálculos de la pobreza monetaria, concluir que hay dos “Perú” diferentes en un mismo territorio. Por un lado, está aquel que es visible para la mayoría de los técnicos, funcionarios públicos, políticos, profesionales e investigadores. Este Perú al menos aparece en el papel, en los diarios de circulación nacional, en el debate técnico, y, con ello, en la vida diaria de todos. Sin embargo, existe otro Perú, el no visible —o al menos relativamente no visible—, que no forma parte del discurso político y que comienza a emerger en los pasillos académicos. Un Perú que tiene muchas caras, muchos nombres y diferentes modos de pensar y vivir, y que sería imposible definir de una única manera. El objetivo es contribuir, desde nuestro espacio y perspectiva, a visibilizar ese Perú.” (p.14)</p> <p>“Los valores absolutos de las cifras de la pobreza en el Perú podían conducir a pensar que todo iba en mejoría: al 2004 existían 16’100,000 peruanos pobres y al 2011 habían</p>		
--	--	--	--	--

		<p>8'330,000 peruanos pobres²; por lo tanto, aritméticamente, 7.77 millones de peruanos habían dejado de ser pobres gracias al crecimiento económico en 7 años. Y sólo entre los años 2010 y 2011, 784,000 peruanos habrían salido de la condición de pobreza monetaria, pues su gasto per cápita mensual³ logró superar la línea de pobreza de S/. 272. Este valor monetario representa aquel de la canasta básica que es fijada por el INEI cada año para cada individuo, la misma que incluye bienes y servicios como alimentos, transporte, vestimenta, vivienda, educación y salud. Quienes están por encima de esta línea son no pobres, y quienes están por debajo son considerados pobres monetarios.” (p.15)</p> <p>“Los resultados que encontramos para el Perú a la luz de la metodología del IPM son los siguientes: al 2011, nuestro país tiene 11'930,000 de personas que son pobres multidimensionales⁵, porcentaje equivale al 39.9% de la población total. Estas personas son consideradas pobres desde el punto de vista multidimensional, ya que viven con algunas de las siguientes privaciones en las dimensiones de la salud (sin acceso a centros de salud cuando lo necesitan, con déficit calórico), la educación (nivel de escolaridad del jefe de familia debajo o igual a primaria completa, algún miembro de la familia en edad escolar no está matriculado a pesar de no haber terminado la secundaria) y en las condiciones de vida (sin acceso a electricidad, sin desagüe con conexión a red pública, sin acceso razonable a agua potable, el piso de la vivienda está sucio o tiene estiércol o el combustible para cocinar es de leña o</p>		
--	--	---	--	--

		<p>carbón).” (p. 16)</p> <p>“Este dato de casi 11,93 millones de personas pobres desde el punto de vista multidimensional, se compara con los datos de la pobreza monetaria (8,33 millones), y se halla que la diferencia entre ambas mediciones (los pobres multidimensionales menos los pobres monetarios) es de aproximadamente 3’600,000 peruanos. Es importante enfatizar que los datos utilizados para calcular la pobreza multidimensional provienen de la misma base de datos con la que se calcula la pobreza monetaria: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) que es publicada todos los años por el INEI, con base anual y metodología actualizada.” (p.16)</p> <p>“Estos 3’600,000 de peruanos representan el 12% de la población del país, y en el presente documento serán considerados como los peruanos pobres “no visibles” al Estado. Esto debido a que, al no ser tomados en cuenta como pobres cuando, en realidad, están sufriendo privaciones muy importantes que limitan su desarrollo y el disfrute de su vida están, en la práctica, dejando de ser considerados sujetos de derecho. Esta constatación es preocupante ya que, por mandato legal, las políticas públicas y sociales, así como la focalización de muchos programas sociales, se fijan en torno a las mediciones y/o mapas de la pobreza que realiza el INEI bajo el enfoque monetario y, por ende, estos instrumentos constituyen el input de vital importancia que tiene efectos directos</p>		
--	--	---	--	--

		<p>en el bienestar de toda la población del Perú.6” (p.16)</p> <p style="text-align: center;">Gráfico N° 11 Cambios en el Nivel de Privaciones del IPM según componentes: Perú, 2010-2011</p>  <table border="1"> <caption>Data from Gráfico N° 11: Cambios en el Nivel de Privaciones del IPM según componentes: Perú, 2010-2011</caption> <thead> <tr> <th>Componente</th> <th>2010 (%)</th> <th>2011 (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Desagüe</td> <td>4.8%</td> <td>4.8%</td> </tr> <tr> <td>Electricidad</td> <td>40.2%</td> <td>40.2%</td> </tr> <tr> <td>Escolaridad Familiar</td> <td>40.3%</td> <td>39.7%</td> </tr> <tr> <td>Combustible C</td> <td>36.4%</td> <td>35.6%</td> </tr> <tr> <td>Pisos</td> <td>35.0%</td> <td>34.7%</td> </tr> <tr> <td>Déficit Calórico</td> <td>27.2%</td> <td>27.6%</td> </tr> <tr> <td>Asistencia Centro de Salud</td> <td>25.2%</td> <td>24.7%</td> </tr> <tr> <td>Agua</td> <td>23.8%</td> <td>23.2%</td> </tr> <tr> <td>Matrícula Escolar</td> <td>14.7%</td> <td>14.8%</td> </tr> <tr> <td>Electricidad</td> <td>12.1%</td> <td>10.5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: ENAHO 2010, 2011. Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico</p>	Componente	2010 (%)	2011 (%)	Desagüe	4.8%	4.8%	Electricidad	40.2%	40.2%	Escolaridad Familiar	40.3%	39.7%	Combustible C	36.4%	35.6%	Pisos	35.0%	34.7%	Déficit Calórico	27.2%	27.6%	Asistencia Centro de Salud	25.2%	24.7%	Agua	23.8%	23.2%	Matrícula Escolar	14.7%	14.8%	Electricidad	12.1%	10.5%		
Componente	2010 (%)	2011 (%)																																			
Desagüe	4.8%	4.8%																																			
Electricidad	40.2%	40.2%																																			
Escolaridad Familiar	40.3%	39.7%																																			
Combustible C	36.4%	35.6%																																			
Pisos	35.0%	34.7%																																			
Déficit Calórico	27.2%	27.6%																																			
Asistencia Centro de Salud	25.2%	24.7%																																			
Agua	23.8%	23.2%																																			
Matrícula Escolar	14.7%	14.8%																																			
Electricidad	12.1%	10.5%																																			
<p>013</p>	<p>CHACALTANA, Juan 2006 ¿Se puede prevenir la pobreza?. CIES, marzo 2006. Informe final.</p>	<p>Concluye afirmando que el crecimiento económico impacta sobre todo en la pobreza transitoria, explicando asimismo la variabilidad de ingresos de quienes se hayan “alrededor” de la línea de pobreza, entrando y saliendo de la condición de extrema pobreza según la</p>	<p>http://cies.org.pe/files/active/0/PM3904.pdf</p>	<p>01.02.13.</p>																																	

		<p>coyuntura económica en un momento determinado.</p> <p>Posteriormente y en base al método de las NBI se desarrolló el Método Integrado de la Pobreza, como aporte de autores como Beccaria y Minujin (1985) y Katman (1989), el cual permite identificar cuatro categorías de pobreza: pobreza crónica, nueva pobreza, pobreza inercial y pobreza integrada. Como afirma Chacaltana (2006:18-19): “La idea del método integrado es sin embargo la correcta. Al ser la pobreza un concepto multidimensional, es claro que no todos los pobres, lo son por la misma razón. Por tanto, no todos los pobres necesitan el mismo “tratamiento” de sus necesidades”.</p> <p>Lo anterior es necesario para identificar diversas categorías o segmentos de hogares pobres pues como lo afirma Chacaltana (CHACALTANA, 2006:3) no todos los pobres lo son por las mismas razones ni condiciones y requieren por tanto diversas propuestas para superar su condición de pobreza.</p> <p>La complejidad del fenómeno de la pobreza exige un análisis dinámico que permita diferenciar las diversas categorías de pobreza, tal como lo hace Chacaltana (CHACALTANA, 2006:20), mediante datos de panel aplicados para Perú, que permite identificar, por ejemplo, que si bien la tasa de pobreza se incrementó de 41.4% en 1998 a 42.6% en 1999, sin embargo la dinámica nos muestra que del 41.4% de pobres de 1998 un 31.5% lo siguió siendo en 1999, mientras que el 9.9% restante salió de la condición de pobreza, pero que a</p>		
--	--	--	--	--

		<p>su vez un 11.1% que no era pobre cayó en pobreza, resultando una tasa de 42.6% en 1999, fenómenos que no son evidentes con análisis discretos, pues aparentemente sólo el 1.2% habría salido de la pobreza en 1999, sin mostrar que 9.9% pudo salir de la pobreza y que 11.1% que no eran pobres cayeron en tal condición.</p> <p>En el siguiente cuadro (CHACALTANA, 2006:20), podemos observar que del año 2000 al 2001 la pobreza se eleva de 42.6% a 44.6% , sin embargo dicho resultado global se explica en mayor medida por la población que cae en situación de pobreza aumenta de 11.1% hasta 12.2%, mientras que la población que permanece en situación de pobreza pasa de 31.5% a 32.4%. Asimismo, se observa que la población que sale de la situación de pobreza pasa de 9.9% a 10.2%.</p>		
--	--	---	--	--

Cuadro 4. Hogares Perú 1998-2001 M

Año	Total hogares	Tasa	
		pobreza panel	No camt
1998	100	41,4	
1999	100	42,6	31,5
2000	100	44,6	32,4
2001	100	51,4	36,2

Elaboración propia sobre la base de INE

Igualmente, en el siguiente cuadro (CHACALTANA, 2006:22), es posible determinar qué porcentaje de la población ha sido pobre al menos una vez en un determinado período, como en el período 1998-2001 dicho porcentaje fue de 68%, y se redujo a 67% en el período 2001-2004, a diferencia de las cifras discretas que no indican que sólo 50% aproximadamente se hallaba en tal situación. Por tanto, en el caso

de Perú la pobreza afecta a dos de cada tres peruanos en dichos períodos, marcando la dimensión real del problema a resolver.

Cuadro 5. Hogares Perú 1998-2001 Dinámica de la pobreza y tipos de pobres²⁸ (%)

	Lima Metropolitana	Urbano	Rural	Total
1998-2001 (1100 obs)				
Al menos un año pobre	55	52	86	68
4 años	8	13	41	25
3 años	10	12	17	14
2 años	15	11	16	14
1 año	22	16	12	15
Ningún año pobre	45	48	14	32
2001-2004 (3300 obs)				
Al menos un año pobre	48	57	85	67
4 años	15	18	47	28
3 años	11	12	13	12
2 años	10	13	13	13
1 año	12	15	11	14
Ningún año pobre	52	43	15	33

Fuente: Elaboración propia basándose en INEI ENAHO (1998-2001) y ENAHO (2001-2004)

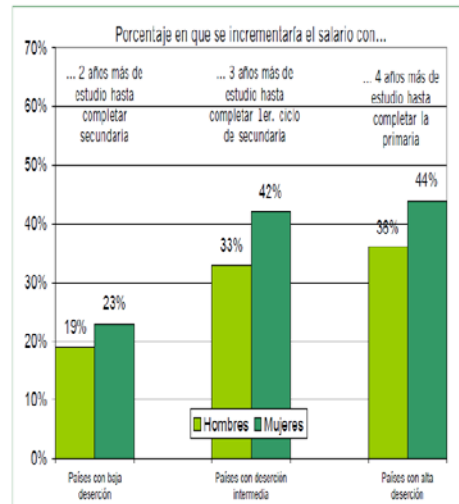
Más aun, se puede observar la evolución de la pobreza crónica pues en el panel 1998-2001 el 25% de la población se mantuvo en condiciones de pobreza, durante los 4 años, mientras que en el panel 2001-2004 dicho porcentaje se elevó a 28%.

Asimismo, si observamos la pobreza

		transitoria (1, 2 ó 3 años pobres) observamos que en el panel 1998-2001 el porcentaje de pobres transitorios es de 43%, mientras que en el panel 2001-2004 dicho porcentaje se redujo al 39%, mostrando que los pobres transitorios son un sector significativo dentro de la pobreza y que son los que más fácilmente salen de la pobreza en el corto plazo. (CHACALTANA, 2006:23).		
014	CORREA, Norma 2009 "Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público". En Lima, CIES, Rev. Economía y Sociedad 71, abril 2009, pp. 74-80.	Se reconoce que los PTC inducen cambios de comportamiento verificables en los hogares beneficiarios, en términos de acceso a los servicios de educación y salud, mediante diversos incentivos que comprometen la responsabilidad de las familias las cuales ejercen una mayor demanda de dichos servicios, modificando sus decisiones de consumo y de ahorro, en vez de esperar las intervenciones de tipo asistencialista y paternalista tradicionales. (CORREA, 2009: 74). La autora considera a los PTC como parte de las redes de protección social (RPS), definidas como esquemas de transferencia de diverso tipo, condicionadas o no condicionadas, en especie o en dinero, compartiendo como características comunes las siguientes: son esquemas no contributivos, redistributivos de recursos públicos orientados por la demanda, dirigidos a los pobres, permitiéndoles sobrellevar los impactos ocasionados por shocks externos y los diversos riesgos y peligros naturales, diseñadas para evitar el empeoramiento en la condición de pobreza de las personas, siendo su orientación prioritaria el "alivio" y no la "superación" de la pobreza."	http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/71-correa.pdf	

		(CORREA, 2009: 76).		
015	<p>ESPINDOLA, Ernesto y LEÓN, A. 2002 La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. Revista Iberoamericana de Educación, N°30, septiembre -diciembre 2002. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la ciencia y la cultura.</p>	<p>“En países en los que el abandono escolar se produce tempranamente(Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la permanencia de los niños varones en la escuela hasta completar la primaria (supuesto el logro de cuatro años adicionales de estudio) se traduce en un incremento promedio del ingreso durante la vida activa cercano al 36%. En aquellos que en la actualidad presentan un nivel de deserción intermedio y en los que el abandono escolar se concentra al finalizar la educación primaria (Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela), el logro de tres años adicionales de educación (hasta completar el primer ciclo de secundaria) redundará en mejoras salariales de alrededor del 33% para losvarones. Por último, en los que han logrado una cobertura de la educación secundaria relativamente alta (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Panamá y Perú) el retiro antes de terminar este ciclo entraña también importantes pérdidas privadas y sociales: dejar la escuela dos años antes decompletar dicho ciclo acarrea pérdidas de ingresos para los varones de alrededor del 19%. Es importante destacar que el mayor retorno por año adicional deeducación que obtienen las mujeres en comparación con los hombres en los mercados laborales urbanos explica que los costos privados de la deserción sean, en los términos señalados, más altos para ellas (44%, 42% y 23%, respectivamente).” (p.43)</p>	<p>http://www.rieoei.org/rie30f.htm</p>	

GRÁFICO 1
Pérdidas de ingresos salariales asociadas a la deserción escolar
según sexo por grupos de países

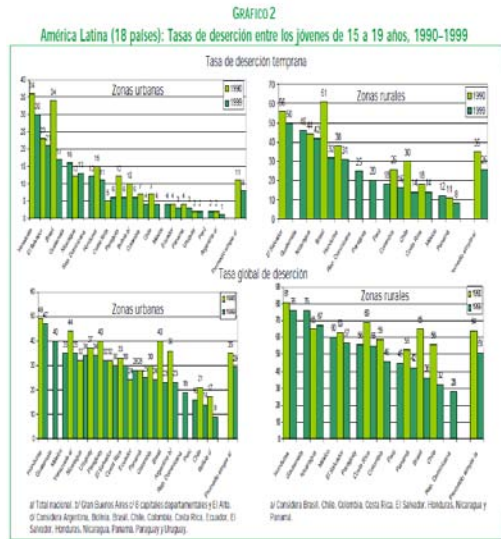


FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Para mayores referencias, véase el capítulo III del *Panorama social de América Latina 2001-2002*.

(p.42)

El autor permite clasificar a Brasil como país con alta deserción temprana (Brasil), la sola culminación de la primaria supone incrementos de 36% para varones y de 44% para las mujeres, en los ingresos promedio en su vida laboral. Mientras que para los países con deserción intermedia, con una deserción acentuada a fines de la primaria (México), el avanzar 3 años de educación secundaria eleva sus ingresos promedio laborales en 33%

		<p>para los varones y 42% para las mujeres Finalmente para con baja deserción, como es el caso de Perú, la deserción ocurre antes de acabar la secundaria, por lo que con 2 años más de escolaridad los ingresos medios se elevarían en 19% para los varones y en 23% para las mujeres.</p> <p>“En las zonas rurales, en cambio, la deserción ocurre casi totalmente o con mucha mayor frecuencia durante el ciclo primario, y en algunos de los Estados un porcentaje muy bajo de los niños logra completar dicho ciclo (Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela). Sólo en Chile, Colombia, México, Panamá y Perú – países en los que una fracción relativamente más alta de los niños de zonas rurales logra acceder a la educación secundaria– entre un 20% y un 40% de ellos abandona la escuela en el transcurso de ese ciclo (véase de nuevo el gráfico 2).” (p.46)</p>		
--	--	---	--	--

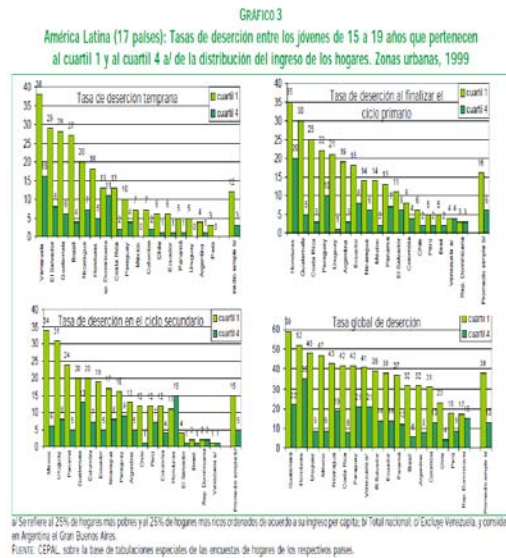


FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(p. 47)

“Del gráfico 3 se desprende que el abandono escolar en cada una de las etapas del ciclo educacional (durante la primaria, al término de la misma y en la secundaria) se produce con mucho mayor frecuencia en los hogares de menores ingresos. Como promedio⁸, la tasa global de deserción en las zonas urbanas en el primer cuartil es del 38%, mientras que en el cuartil de ingresos más altos es del 13%. Las tasas promedio de abandono escolar temprano son del 12% y del 3%, respectivamente, y los promedios correspondientes al retiro de la escuela al finalizar la primaria son del 16% en el cuartil más pobre y del 6% en el más rico. Por su

parte, los porcentajes del total de adolescentes que abandonan la secundaria antes de completarla son del 15% y del 5% en los cuartiles extremos.” (p.50)



(p.51)

“Sin embargo, la condición de pobreza no es en sí un elemento de riesgo, sino más bien un resultado o una situación derivada de la presencia de otros factores que la explican y que dan cuenta de una serie de fenómenos, entre los que se incluye la deserción escolar. Destacan entre ellos la baja educación de la madre, que se asocia con la menor valoración de la educación formal y con otras situaciones

		<p>de carácter crítico; la familia incompleta o monoparental, ligada a mayores riesgos económicos y a la incapacidad como soporte social del proceso educativo; y la inserción temprana en la actividad laboral, que ha sido subrayada como el factor más estrechamente relacionado con el fracaso y con el retiro escolar, debido a su relativa incompatibilidad con las exigencias de rendimiento académico.” (p. 59)</p> <p style="text-align: center;">CUADRO 1 América Latina a/: Tasa global de deserción y tasa de deserción temprana entre jóvenes de 15 a 19 años según diversos factores, 1999</p> <table border="1" data-bbox="857 746 1323 1061"> <thead> <tr> <th rowspan="3"></th> <th colspan="8">Jóvenes que viven con sus padres</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Condición de pobreza</th> <th colspan="2">Trabajo</th> <th colspan="2">Educación de la madre</th> <th colspan="2">Composición familiar</th> </tr> <tr> <th>Pobres</th> <th>No pobres</th> <th>Ocupados</th> <th>No ocupados</th> <th>5 o menos años de estudio</th> <th>Más de 5 años de estudio</th> <th>Monoparental</th> <th>Elparental</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td colspan="8" style="text-align: center;">Tasas de deserción temprana b/</td> </tr> <tr> <td>Zonas urbanas</td> <td>13</td> <td>6</td> <td>18</td> <td>6</td> <td>15</td> <td>3</td> <td>10</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Zonas rurales</td> <td>30</td> <td>21</td> <td>35</td> <td>19</td> <td>29</td> <td>12</td> <td>26</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="8" style="text-align: center;">Tasas globales de deserción</td> </tr> <tr> <td>Zonas urbanas</td> <td>37</td> <td>23</td> <td>53</td> <td>19</td> <td>41</td> <td>15</td> <td>30</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Zonas rurales</td> <td>55</td> <td>48</td> <td>71</td> <td>38</td> <td>55</td> <td>34</td> <td>53</td> <td>48</td> </tr> </tbody> </table> <p>a/ Promedio simple de las cifras de 18 países en las zonas urbanas y 14 países en las rurales. b/ Corresponde a la deserción escolar antes de completar el ciclo primario de los países. FUENTE: CEPAL, <i>Panorama social de América Latina 2001-2002</i>, cuadros III.7 y III.8.</p> <p>(p.58)</p>		Jóvenes que viven con sus padres								Condición de pobreza		Trabajo		Educación de la madre		Composición familiar		Pobres	No pobres	Ocupados	No ocupados	5 o menos años de estudio	Más de 5 años de estudio	Monoparental	Elparental		Tasas de deserción temprana b/								Zonas urbanas	13	6	18	6	15	3	10	7	Zonas rurales	30	21	35	19	29	12	26	24		Tasas globales de deserción								Zonas urbanas	37	23	53	19	41	15	30	22	Zonas rurales	55	48	71	38	55	34	53	48		
	Jóvenes que viven con sus padres																																																																																		
	Condición de pobreza			Trabajo		Educación de la madre		Composición familiar																																																																											
	Pobres	No pobres	Ocupados	No ocupados	5 o menos años de estudio	Más de 5 años de estudio	Monoparental	Elparental																																																																											
	Tasas de deserción temprana b/																																																																																		
Zonas urbanas	13	6	18	6	15	3	10	7																																																																											
Zonas rurales	30	21	35	19	29	12	26	24																																																																											
	Tasas globales de deserción																																																																																		
Zonas urbanas	37	23	53	19	41	15	30	22																																																																											
Zonas rurales	55	48	71	38	55	34	53	48																																																																											
016	DE JANVRY, Alain. 2006 Los Programas	“¿Cuáles son los efectos potenciales de	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NE	Web, agosto 2009 .																																																																															

<p>de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos? Banco Mundial/ Universidad de California en Berkeley Junio 26, 2006 06-26-l.a Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía, Junio 26-30, 2006</p>	<p>programas con CCT? i) La transferencia de efectivo crea un inmediato efecto ingreso para cada el hogar beneficiario, reduciendo la pobreza y la inequidad. ii) La condición crea un efecto precio en la demanda de capital humano para niños, el cual puede incrementar la capacidad autónoma de ingreso de los niños. iii) La transferencia puede garantizar los activos (capital humano de niños) contra shocks, y puede ser focalizado para proveer con cobertura de seguro a los hogares vulnerables y transitoriamente pobres. iv) La transferencia puede ser realizada en una forma que incremente el fortalecimiento y la responsabilidad para el pobre. □ Efecto potencial del CCT = {efecto ingreso, efecto precio de activo, efecto seguro, efecto fortalecimiento}" (Diapositiva 5)</p> <p>“Componentes de la política social: (1) Políticas y programas para mejorar el bienestar a través de ingresos esperados autónomos más altos -- incrementar el acceso a los activos: ej: reforma de las tierras, micro-finanzas, educación y salud (capital humano) -- proveer infraestructura y servicios: ej: electricidad, agua, transporte, extensión agrícola; -- proveer mercados apropiados,</p>	<p>WSSPANISH/0,,conten tMDK:20974230~menu PK:1074647~pagePK:2 524753~piPK:5142152 6~theSitePK:1074568,0 0.html</p> <p>http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp</p> <p>: http://go.worldbank.org/S5S8F8ANU0</p>
--	---	--

		<p>regulación o fijación de precio: ej: para trabajo, productos agrícolas, impuestos razonables y régimen de comercio.(2)Programas de asistencia social para mejorar el bienestar a través de transferencias públicas o la provisión pública directa de un servicio.” (Diapositiva 10)</p> <p style="text-align: center;">Asistencia Social / Programa de Redes de Seguridad Social</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="3">Población objetivo</th> <th rowspan="3">Lado de la oferta</th> <th colspan="2">Instrumentos</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Lado de demanda</th> </tr> <tr> <th>Efecto precio (subsídío, condición en transferencias)</th> <th>Efecto ingreso</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pobres crónicos Vulnerable</td> <td>Pre-escuela y servicios escolares Servicios de cuidado de salud Ingreso bajo para facilidad de vivienda Servicio de asistencia a discapacitados Programas de Trabajo</td> <td><i>El efecto precio del CCT en condición</i> Educación pública gratis o subsidiada Servicios de salud gratis o subsidiadas Subsidios en alimentos Subsidios de alimento escolar Subsidios de Vivienda servicios públicos Subsidio de ayuda a discapacitados</td> <td>Transferencia en Efectivo <i>Efecto ingreso CCT</i> <i>Efecto seguro CCT</i> Transferencias cuasi en efectivo</td> </tr> <tr> <td>Pobres transitorios</td> <td>Programas emergentes de trabajo</td> <td>Asistencia emergente en alquiler Subsidios emergente de servicios públicos Alimentación escolar emergente</td> <td>Transferencias en efectivo de ayuda Transferencias de ayuda cuasi en efectivo</td> </tr> <tr> <td>Ciclo de vida de la pobreza</td> <td>Servicios de asistencia a la tercera edad</td> <td>Pensiones no contributivas Programa de subsidios de asistencia a la tercera edad</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Socialmente excluidos</td> <td></td> <td></td> <td><i>Efecto fortalecimiento CCT</i></td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: right;">11</p> <p>“Los programas CCT como elementos de la política social (1) Los CCT son solamente uno de los elementos de la política social</p>	Población objetivo	Lado de la oferta	Instrumentos		Lado de demanda		Efecto precio (subsídío, condición en transferencias)	Efecto ingreso	Pobres crónicos Vulnerable	Pre-escuela y servicios escolares Servicios de cuidado de salud Ingreso bajo para facilidad de vivienda Servicio de asistencia a discapacitados Programas de Trabajo	<i>El efecto precio del CCT en condición</i> Educación pública gratis o subsidiada Servicios de salud gratis o subsidiadas Subsidios en alimentos Subsidios de alimento escolar Subsidios de Vivienda servicios públicos Subsidio de ayuda a discapacitados	Transferencia en Efectivo <i>Efecto ingreso CCT</i> <i>Efecto seguro CCT</i> Transferencias cuasi en efectivo	Pobres transitorios	Programas emergentes de trabajo	Asistencia emergente en alquiler Subsidios emergente de servicios públicos Alimentación escolar emergente	Transferencias en efectivo de ayuda Transferencias de ayuda cuasi en efectivo	Ciclo de vida de la pobreza	Servicios de asistencia a la tercera edad	Pensiones no contributivas Programa de subsidios de asistencia a la tercera edad		Socialmente excluidos			<i>Efecto fortalecimiento CCT</i>		
Población objetivo	Lado de la oferta	Instrumentos																										
		Lado de demanda																										
		Efecto precio (subsídío, condición en transferencias)	Efecto ingreso																									
Pobres crónicos Vulnerable	Pre-escuela y servicios escolares Servicios de cuidado de salud Ingreso bajo para facilidad de vivienda Servicio de asistencia a discapacitados Programas de Trabajo	<i>El efecto precio del CCT en condición</i> Educación pública gratis o subsidiada Servicios de salud gratis o subsidiadas Subsidios en alimentos Subsidios de alimento escolar Subsidios de Vivienda servicios públicos Subsidio de ayuda a discapacitados	Transferencia en Efectivo <i>Efecto ingreso CCT</i> <i>Efecto seguro CCT</i> Transferencias cuasi en efectivo																									
Pobres transitorios	Programas emergentes de trabajo	Asistencia emergente en alquiler Subsidios emergente de servicios públicos Alimentación escolar emergente	Transferencias en efectivo de ayuda Transferencias de ayuda cuasi en efectivo																									
Ciclo de vida de la pobreza	Servicios de asistencia a la tercera edad	Pensiones no contributivas Programa de subsidios de asistencia a la tercera edad																										
Socialmente excluidos			<i>Efecto fortalecimiento CCT</i>																									

		<p>Existen sustitutos en cada categoría de la población objetivo y un instrumento (mirar la tabla anterior). Por ejemplo, un CCT con una condición de asistencia a la escuela puede ser reemplazado por una transferencia en efectivo y por una educación pública subsidiada. Ahora, los programas CCT no son las “balas de plata” de la política social, ellos son solamente un instrumento entre otros.</p> <p>Exis</p> <p>(2) (2) Los CCT actuando en el lado de la demanda de la política social requieren ser efectivos y complementarios en las intervenciones por el lado de la oferta. Para entregar los servicios a quienes cumplan la condición, especialmente en pre-escolar, escuela y servicios de salud. Un balance cuidadoso debe ser mantenido en cuanto a la inversión en el lado de la oferta y la demanda de asistencia social para equilibrar los retornos marginales en los desembolsos.” (Diapositiva 12)</p> <p>“Los programas CCT como elementos de la política social</p> <p>1.-Los programas CCT ayudan a construir los activos de la niñez pobre. También son complementarias las intervenciones de la política social para ayudarlos a derivar en ingresos más altos autónomos provenientes de sus activos, especialmente mejorando las condiciones del</p>		
--	--	---	--	--

		<p>mercado laboral y la inversión de oportunidades para ellos.</p> <p>2.-Los programas CCT tienen múltiples objetivos</p> <p>Ingreso, precio, seguridad y empoderamiento. Allí generalmente existirán intercambios en los resultados de acuerdo a la forma en que los programas fueron diseñados. Ej: focalización, calibración de las transferencias, aplicación de la condicionalidad e implementación.” (Diapositiva 13)</p> <p>“La efectividad de las transferencias para la reducción de la pobreza depende de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Regla de calificación:condicionalidad •Calidad de la focalización:errores de inclusión y exclusión •Regla de calibración:tamaño de las transferencias en relación a la profundidad de la pobreza” (Diapositiva 15) <p>“Los programas CCT como un instrumento para fortalecer la inversión en capital humano</p> <p>Una condición fundamental: U Un programa CCT puede ser efectivo en el costo usando transferencias en efectivo para inducir un cambio en el comportamiento de los padres hacia</p>		
--	--	--	--	--

		<p>la formación de capital humano para sus niños si el lado de la oferta de los servicios cumple con las siguientes condiciones: –Próximo a la escuela –Calidad de la escuela</p> <p>La complementariedad entre los programas CCT y otras dimensiones de la asistencia social necesitan ser cuidadosamente evaluadas (ejemplo: distancia a la escuela)". (Diapositiva 21)</p> <p>“IV. ¿Cómo pueden los programas CCT ser más efectivos en costos así como ser un instrumento de fortalecimiento?</p> <p>Seis condiciones auxiliares (5 gráficos):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Focalizando los hogares más pobres(regularidad empírica). 2.Compensando por heterogeneidad en los impactos. Las intervenciones complementarias de asistencia social pueden ser necesitadas para conseguir resultados iguales para todos, ej: ofrecer asistencia suplementaria a los niños que no tengan un adulto educado en su hogar. 3.Focalizando y calibrando las transferencias para un máximo efecto de la condicionalidad en el comportamiento, si existe restricción presupuestaria. Dar prioridad a las transacciones críticas por lo menos a los niños que probablemente asistan a la escuela sin un beneficio CCT. 4.Usando los programas CCT como una red de seguridad para reducir la vulnerabilidad ante shocks y evitar irreversibilidades en el 		
--	--	--	--	--

		<p>capital humano de los niños.</p> <p>5. Incrementando la responsabilidad de los proveedores de los servicios a los beneficiarios, especialmente a través de mayor transparencia y mayor influencia directa a los actores proveedores. (WDR 2004).</p> <p>6. Reduciendo los costos de las transacciones en la implementación, especialmente en el contexto de una enseñanza debilitada e instituciones del registro civil.” (Diapositiva 23)</p> <p>“Tres aspectos para la discusión</p> <p>1. Los programas CCT son elementos de la extensa política social: Deben ser parte de las intervenciones de los programas integrados de política social y no ser programas independientes (los cuales a menudo lo son)</p> <p>2. L Los programas CCT como transferencias de ingreso han sido mejor focalizadas que otros programas de asistencia social, pero están lejos de ser perfectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excluyen a muchos pobres debido a la regla de calificación. • No ajustan las transferencias hacia la pobreza profunda <p>□ Necesitan programas complementarios para alcanzar a los grupos socialmente excluidos y calibrar las transferencias hacia la pobreza extrema.” (Diapositiva 30)</p>		
017	VÁSQUEZ, Enrique 2008 Programas Sociales ¿de lucha contra la	“En el periodo 2000 – 2005, el gasto social en el Perú se ha ido incrementando, en promedio,	http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/dp_cumentos/Programas_	

	pobreza?:Casos Emblemáticos	8% anual. Sin embargo, este esfuerzo no se ha visto reflejado en resultados tangibles, pues los niveles de pobreza se han mantenido relativamente constantes (perjudicando a más del 50% de la población) y el malestar percibido ha aumentado durante este periodo. En este sentido, es legítimo preguntarse a qué se debe esta situación para poder tratar de hallar soluciones que puedan ser implementadas en el corto plazo. Así, el presente trabajo propone que estos resultados pueden deberse a una gestión deficiente de los recursos públicos destinados a los distintos programas sociales. En consecuencia, surgen problemas tales como filtración, subcobertura, politización del gasto, e incremento del gasto corriente: planillas y obligaciones sociales. Ante estas dificultades, se sugiere dejar atrás el enfoque asistencialista predominante en la década de los noventa y pasar a uno orientado al desarrollo de capacidades de la población que refuerce la gestión social de riesgo.” (p.7)	Sociales_EVasquez.pdf	
018	Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero – “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 4. División de Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL, enero 2001	“El presente documento ofrece al lector una guía sobre las distintas interpretaciones conceptuales del término “pobreza”, y una revisión de las metodologías más utilizadas en los procesos de identificación y agregación. Tanto en los ámbitos conceptual como metodológico, se revisan las disyuntivas entre las nociones de pobreza “absoluta” y “relativa”, entre los enfoques “directo” e “indirecto” y entre las perspectivas “objetiva” y “subjativa”. Finalmente, se concluye que ningún método de identificación y agregación es completo por sí solo, por lo que el uso combinado de los mismos parece ser la opción más acertada.” (p.5) (Subr.n.).	http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf	30.01.13

		<p>“En términos generales, la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable (PNUD, 1997). Entre los aspectos que la componen se menciona llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria. No obstante, dada la natural dificultad de medir algunos elementos constituyentes de la “calidad de vida”, el estudio de la pobreza se ha restringido a los aspectos cuantificables –y generalmente materiales– de la misma, usualmente relacionados con el concepto de “nivel de vida”.” (p.7)</p> <p>“Sea cual fuere ésta y el o los indicadores utilizados, el proceso de medición comporta dos elementos: la identificación de las personas que se considere pobres y la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza. La presente nota está estructurada según esa lógica: después de revisar algunos conceptos y enfoques sobre la pobreza, se examinan las formas propuestas para resolver los problemas de “identificación” y “agregación”.” (p.8)</p> <p>“Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a “necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia</p>		
--	--	---	--	--

		<p>de recursos". Para estas opciones, los indicadores de bienestar más aceptados han sido la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible. La elección de esas variables obedece a su pertinencia teórica respecto al concepto de bienestar utilizado, considerando además la limitada información disponible en las encuestas más comunes." (p.9) (Subr.n.)</p> <p>"La interpretación de "necesidad" se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad; por lo tanto, bajo este enfoque se limita la atención a artículos específicos. En cambio, el término "estándar de vida" no se refiere exclusivamente a privaciones predeterminadas, sino también al hecho de vivir con menos que otras personas. Spicker lo ilustra con un ejemplo: "una persona no 'necesita' té, periódicos o conciertos, pero si su ingreso no le permite adquirir esas cosas, puede ser considerada pobre". A la vez, la pobreza puede ser interpretada como "insuficiencia de recursos", es decir, la carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita. Bajo esta última interpretación, la satisfacción de las "necesidades" no basta para que una persona deje de ser pobre, pues esa satisfacción puede no haber sido procurada por medio de recursos propios." (p.9-10) (Sbr.n.)</p> <p>"No siempre es posible clasificar un método de medición de pobreza de manera unívoca dentro de cualquiera de estas definiciones. Sin</p>		
--	--	---	--	--

		<p>embargo, varios de los métodos más utilizados guardan una relación preferente con alguna de ellas. Así, como veremos más adelante, el método de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en América Latina se conoce como de las “necesidades básicas insatisfechas”, está basado primordialmente en una concepción de la pobreza como “necesidad”. En este enfoque no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas. El “método de líneas de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas”, en tanto, se relaciona con la definición de “estándar de vida”. En él, se considera pobres a las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Por su parte, el método “relativo” está ligado con la interpretación de pobreza como “insuficiencia de recursos”, ya que la satisfacción de necesidades específicas es irrelevante, y lo que importa es que los recursos disponibles permitan llevar una “forma de vida aceptable” de acuerdo a los estándares sociales prevalecientes.” (p.10)</p> <p>“Utilizar la definición de “estándar de vida” plantea la necesidad de aclarar cuáles son los objetos que determinan ese estándar. El análisis económico tradicional suele identificar la noción de estándar de vida con la de “utilidad” experimentada por los individuos ante el consumo de bienes. Sin embargo, AmartyaSen (1984) critica este enfoque, argumentando que el <u>nivel de vida de un individuo está determinado por sus “capacidades” y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente.</u></p>		
--	--	---	--	--

		<p>Puede pensarse en las “capacidades” como en las actividades que distintos objetos permiten realizar. Sen lo ejemplifica así: una bicicleta es un bien que posee distintas características, entre ellas, ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la capacidad de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar utilidad al individuo. De modo que existiría una secuencia que se inicia en el bien, pasa por las características de éste, después por las capacidades y, por último, por la utilidad.” (p.10) (Subr.n.)</p> <p>“Sin necesidad de plantear que la pobreza es un subconjunto de la desigualdad, Townsend y otros autores han estudiado la pobreza en función de la noción de “privación relativa”.Partiendo de la idea de que la pobreza depende de la riqueza general, y tomando en cuenta que ésta no es constante en el tiempo, ellos concluyen que el estándar para identificar a los pobres debe definirse en función del nivel general de ingresos. De esta forma, la medición de la pobreza siempre tomará en cuenta los nuevos bienes y actividades necesarios para participar adecuadamente en la sociedad, a medida que crece el nivel general de vida. Los defensores del enfoque “relativo” critican por estarazón el uso de líneas de pobreza “absolutas”, que no incorporan adecuadamente los crecientes requerimientos sociales.” (p. 11) (Subr.n.)</p> <p>“Como solución a este debate, el mismo autor propone –tal como acabamos de ver en el acápite anterior– el uso del enfoque de “capacidades”: la pobreza es “absoluta” en el espacio de las capacidades, pero “relativa” en</p>		
--	--	--	--	--

		<p>el espacio de los bienes. La falta de una capacidad es “absoluta” porque no depende de si otras personas la han satisfecho o no. Por ejemplo, “no sentirse avergonzado ante sus semejantes” es una capacidad que se alcanza independientemente de si otros la tienen. Sin embargo, los bienes necesarios para adquirir esa capacidad pueden ser muy diferentes en distintos tipos de sociedades. En resumen, “la característica de ser ‘absoluto’ no significa constancia en el tiempo, ni invariabilidad entre sociedades, ni concentración únicamente en alimentos y nutrición. Es un enfoque para juzgar la privación de una persona en términos absolutos en vez de términos puramente relativos vis-a-vis los niveles disfrutados por otros en la sociedad” (Sen, 1985).” (p.12) (Subr.n.)</p> <p>Como lo grafican Feres y Mancero (2001:27), en el siguiente cuadro (Recuadro 1), es posible combinar los métodos de la Línea de Pobreza (LP) con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para establecer una tipología de la pobreza que especifica tres tipos de pobreza: la pobreza crónica, que se caracteriza por no disponer de ingresos que le permita acceder a la canasta mínima de sobrevivencia (*) y cuyas condiciones de vida están por debajo de lo socialmente aceptable para lograr un nivel mínimo de bienestar (con NBI).</p>		
--	--	---	--	--

Recuadro 1		
COMBINACIÓN DE RESULTADOS DEL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA Y DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS		
LP / NBI	HOGARES CON NBI	HOGARES SIN NBI
HOGARES POBRES	Pobreza Crónica (Total)	Pobreza Reciente (Pauperizados o Coyuntural)
HOGARES NO POBRES	Pobreza Inercial (Estructural)	Hogares en Condiciones de Integración Social

Se especifica la pobreza crónica o total, caracterizada por hogares cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Pobreza (LP) y al mismo tiempo son hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) como indicador de la carencia de medios para superar su condición de pobreza. Asimismo, se tiene la pobreza reciente, caracterizada por no disponer de ingresos para acceder a la compra de la canasta mínima de sobrevivencia a pesar de tener cubiertas sus necesidades básicas (sin NBI), que tipifican a las familias que se han empobrecido coyunturalmente, pero que tienen un sustento para recuperarse. Y finalmente, se tipifica la denominada pobreza inercial o estructural, caracterizada por tener NBI pero disponer de ingresos por encima de la llamada "línea de

		pobreza" (LP).		
019	BECKER, Gary 1977 Teoría Económica. México, Fondo de Cultura Económica.	<p>Lo esencial o estratégico de la propuesta de Oportunidades consiste en la reasignación condicionada y compensada (en mayor o menor medida) del tiempo familiar, al tomar el tiempo de los menores y de los padres o tutores de apoyar la formación educativa y las actividades de salud (muy exigentes en el PTC Oportunidades), lo cual lleva necesariamente a la sustitución en el consumo y la producción de los denominados bienes intensivos en tiempo (producidos domésticamente, de manera artesanal, en condiciones de baja productividad) por bienes intensivos en bienes (BECKER, 1977:65-70), a los que accede en el mercado y mediante las transferencias.</p> <p>El mercado tendería entonces a especializarse en bienes intensivos en bienes (BECKER, 1977:65-70), incentivado por el incremento de la productividad y la eficiencia productiva y por un incremento de los niveles salariales con una mayor exigencia de calificación para el trabajo. Se incentiva la generación de empleo adicional en sectores como el comercio y distribución de bienes intensivo en bienes (manufacturados de mayor valor agregado), y los servicios conexos, como el transporte y servicios financieros, por lo que lejos de desincentivar la menor oferta de mano de obra calificada, esta se elevaría al elevarse la especialización, en un contexto de mayor productividad y eficiencia productiva.</p>	Texto físico. Ed- Mc Graw Hill. 1977	.
020	VASQUEZ, Enrique et. Al 2009 ¿ES EL	Sin embargo, al final de los 90 se comprueba	http://www.cies.org.pe/files/Libros-	30.01.13

	<p>GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS SOCIALES REGRESIVO EN EL PERÚ? Lima: CIES, 2009, pp. 110</p>	<p>la incapacidad de los programas sociales “focalizados” de resolver los problemas que son el objetivo central y la razón de ser de su implementación, demostrando no sólo ineficiencia sino inequidad, como lo demuestra el analista Enrique Vásquez en diversos trabajos ⁽¹⁾, para el caso peruano y Cohen (2006) para las experiencias en Brasil y México.</p> <p>“El análisis se centra en cuatro de los programas más emblemáticos del país: Vaso de Leche, Comedor Popular, Desayuno Escolar y Seguro Integral de Salud. De hecho, el enfoque sugerido en este documento permite estudiar simultáneamente programas de distinta naturaleza (nutricionales y de salud) y con diferentes objetivos, al ubicar el impacto sobre el gasto de las familias como la unidad de análisis (esto es, en términos monetarios). Asimismo, el enfoque establece un vínculo natural entre la gestión de los programas y sus efectos sobre la distribución del gasto, es decir, si esta gestión induce un componente regresivo.” (p.10) (Subr.n.)</p> <p>“Las evaluaciones desarrolladas sobre los PS en el Perú entre mediados de la década de 1990 hasta mediados de la presente, tienden a señalar conclusiones poco auspiciosas. En particular, se evidencia un limitado impacto de los programas de compensación social. Ello es más claro, aunque con matices, en el caso de los programas alimentarios, los cuales han sido consistentemente evaluados por la literatura. En el caso del SIS esta conclusión es menos evidente por la falta de estudios centrados en el tema, por lo que el debate</p>	<p>Web/DyP43.pdf</p>	
--	--	--	----------------------	--

		sigue abierto. Las razones que se mencionan con mayor recurrencia acerca de la reducida eficacia de los PS son los limitados recursos transferidos a la población objetivo y la deficiente gestión.” (p. 26)		
021	BANERJEE, Abhijit y Esther Duflo 2011. “Repensar la Pobreza- Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global”	<p>Este libro es en si una recopilación de evidencias, de forma tal que no se trata de mostrar casos que avalen tal o cual postura o hipótesis sino más bien de brindar los resultados de experimentos replicables que permitan contrastar los efectos de determinadas en ciertos escenarios o contextos que resulten comparables.</p> <p>Parte del supuesto de que las personas o familias pobres o muy pobres no son diferentes como personas a quienes son no pobres o digamos ricos. La diferencia está en las condiciones en que cada persona toma de decisiones y cómo es que los resultados afectan a las personas según la disposición de activos, acceso al crédito.</p> <p>Los autores tratan de los factores condicionantes del ahorro, condición no sólo para elevar el consumo futuro sino también para financiar la compra de activos. La disposición a ahorra está condicionada a las expectativas de futuro de cada familia de forma tal que si consideran alcanzable la compra de un activo decidirán ahorra o en caso contrario optarán por un mayor consumo en el presente.</p> <p>“<i>Repensar la pobreza</i> es un libro sobre los ricos aspectos económicos que surgen cuando se comprenden las vidas económicas de los pobres. Es un libro sobre el tipo de teorías que</p>	Taurus Pensamiento Santillana Ediciones Generales. 2011. http://www.prisaediciones.com/uploads/ficheros/libro/dossier-prensa/201202/dossier-prensa-repensar-pobreza.pdf	Nov 2011 Texto físico. Web:28.01.13- Introducción.

		<p>nos ayudan a encontrar sentido tanto a lo que son capaces de conseguir los pobres, como a dónde y por qué motivos necesitan un empujón. Cada capítulo de este libro relata una búsqueda para descubrir cuáles son estos escollos y cómo se pueden superar. Empieza con los aspectos básicos de la vida familiar: qué compran; cómo tratan la escolarización de sus hijos, su propia salud o la de sus hijos o padres; cuántos hijos deciden tener, etcétera. A continuación se describe cómo funcionan para los pobres los mercados y las instituciones: ¿pueden pedir préstamos, ahorrar y asegurarse frente a los riesgos que afrontan? ¿Qué hacen por ellos los gobiernos y cuándo les fallan? A lo largo de todo el libro se retoman las mismas preguntas básicas. ¿Existen vías para que los pobres mejoren su vida? ¿Qué les impide utilizarlas? ¿Es mayor el coste de empezar, o eso es fácil y lo difícil es continuar? ¿Qué hace que las cosas sean costosas? ¿La gente se da cuenta de la naturaleza de los beneficios? Si no es así, ¿qué es lo que dificulta su comprensión?" (p-15)</p> <p>Los autores sostienen que la pobreza no es sinónimo de hambre sino de condiciones de vida que no permiten a determinado grupo de personas y familias generar una capacidad de ahorro que les permita hacerse de activos con los cuales mejorar sus expectativas de futuro, lo que a su vez los lleva a no valorar activos no tangibles como son la educación y la salud.</p>		
--	--	---	--	--

<p>022</p>	<p>NorbertSchady-Banco Mundial Junio 27, 2006. 06-27-1.a</p> <p>“Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible”</p>	<p>En este acápite relevante podemos tomar los resultados de la 3ª. Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, desarrollada en Estambul-Turquía (junio 2006), y específicamente la exposición realizada por NorbertSchady, (SCHADY, 2006) experto del Banco Mundial en la materia, en la cual reconoce la gran popularidad de los PTC en América latina, haciendo una diferenciación entre sus objetivos de corto y de largo plazo; en el corto plazo para elevar el consumo y en el largo plazo para incrementar la inversión en capital humano. De la revisión revisada por dicha autoridad se puede resumir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las transferencias están bien focalizadas hacia hogares extremadamente pobres y elevan los niveles de consumo. Se combinan, por lo general, la focalización geográfica y la verificación individualizada local. - Las transferencias incrementan el uso que hacen las personas y familias extremadamente pobres, de los servicios de educación y de salud, que de otra manera no lo harían por no considerados de mayor utilidad. - Las transferencias cubren parte del presupuesto familiar de los beneficiarios, más no están orientados a suplir la falta de ingresos en el corto plazo. - No se ha verificado impactos significativos sobre la reducción de la participación de los adultos en el mercado laboral. - Las transferencias no sólo aumentan el nivel de consumo sino también la inversión de parte de sus ingresos de forma productiva. En México, p.e., Oportunidades ha elevado entre 13% y 18% el nivel de consumo en las familias beneficiarias. 	<p>http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20974230~menuPK:1074647~pagePK:2524753~piPK:51421526~theSitePK:1074568,00.html</p> <p>http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp</p> <p>:</p> <p>http://go.worldbank.org/S5S8F8ANU0</p>	<p>Agosto, 2009</p>
------------	---	---	---	---------------------

		<ul style="list-style-type: none"> - A largo plazo dicho experto señala que “hogares parecen invertir alrededor de 25 centavos por cada peso transferido por PROGRESA-Oportunidades en activos productivos de microempresas y producción agrícola”. (SCHADY, 2006:7). - Las estimaciones indican que al invertir las transferencias los beneficiarios incrementaron en aproximadamente 24% su consumo luego de 6 años de la aplicación del PTC-Oportunidades. - Los efectos de las condicionalidades son mayores en los niños que mostraban poco interés en matricularse en las escuelas. - Las transferencias condicionadas tienen un efecto significativo en los resultados de salud y nutrición, específicamente en los controles peso-talla de los niños y los controles preventivos de los adultos. - La información para el PTC Oportunidades sugiere que el PTC redujo la enfermedad y la mortalidad infantil, y mejoró el estado de salud de los beneficiarios adultos. - Hay pruebas sistemáticas de un mayor uso de los servicios públicos de salud, y en el caso de México incluso un ahorro en el gasto privado de salud de las familias. - Sin embargo, las pruebas de mejoras en el estado nutricional de los niños no son significativas. - Se señala que las comparaciones a corto plazo pueden subestimar el impacto a largo plazo sobre los niveles de consumo. - Los bajos niveles de inversión en capital humano no se explican únicamente por bajos ingresos y escaso uso de los servicios de educación, salud y nutrición; podrían ser relevantes factores como la información o las 		
--	--	---	--	--

		<p>conductas de los padres.</p> <p>- En el caso de México, las familias que califican para ser beneficiarios del PTC como primera reacción ante las situaciones de crisis coyuntural retirando a sus niños de la escuela, mientras que las transferencias ayudan a compensar el deterioro de la inversión en capital humano.</p> <p>Como conclusión el mencionado experto (SCHADY, 2006) afirma que:</p> <p>1.- Se identifican brechas de conocimiento importantes respecto del “diseño óptimo” de los PTC: tamaño de la transferencia; supervisión de condicionalidades; sanciones por incumplimiento de las condicionalidades.</p> <p>2.- “Las CCT {transferencias condicionadas de dinero} funcionan mediante una combinación de efectos en ingresos y precios, pero se sabe relativamente poco acerca de los efectos de diferentes montos de transferencia, maneras distintas de supervisar la condicionalidad y modos alternativos de sancionar a los hogares que no cumplen.” (SCHADY, 2006:24). (subrayado nuestro..).</p> <p>“Impacto de CCT en pobreza de consumo depende de:</p> <p>1. Focalización</p> <p><input type="checkbox"/> CCT suelen focalizar sus recursos hacia los pobres mediante alguna combinación de focalización geográfica y comprobación individual de medios de vida con variables representativas</p> <p><input type="checkbox"/> Una nueva revisión de decenas de programas en América Latina concluye que la</p>		
--	--	--	--	--

		<p>incidencia de las CCT favorece más a los pobres que cualquier otro programa de asistencia social importante, aunque el número de programas de CCT cubiertos es pequeño</p> <p>2. Magnitud de beneficios</p> <p><input type="checkbox"/> 20% de consumo en hogar medio en PROGRESA en México</p> <p><input type="checkbox"/> 4% de consumo en hogar medio en PRAF en Honduras</p> <p>3. Si existen ajustes compensatorios por parte de los hogares, por ejemplo, reducciones en participación en mercado laboral</p> <p><input type="checkbox"/> Reducciones mínimas en oferta de mano de obra en México y Nicaragua</p> <p>4. Si hogares invierten de manera productiva las transferencias". (Diapositiva 4)</p> <p>"Efectos a largo plazo de CCT en pobreza de consumo</p> <p><input type="checkbox"/> En México, hogares parecen invertir alrededor de 25 centavos por cada peso transferido por PROGRESA-Oportunidades en activos productivos de microempresas y producción agrícola</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimaciones sugieren que, al invertir las transferencias, hogares beneficiarios aumentaron cerca de 24% su consumo después de seis años en el programa - Sugiere que comparaciones "estáticas" y a corto plazo de pobreza de consumo entre hogares beneficiarios de CCT y otros hogares pueden subestimar gravemente la rentabilidad de las transferencias." (Diapositiva 7) <p>"El impacto de las CCT en resultados de la educación</p>		
--	--	---	--	--

		<p>1. Impacto de las CCT en tasas de matrícula escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gran número de evaluaciones, incluidos nueve países: México, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Brasil, Colombia, Argentina, Camboya y Bangladesh. – Evaluaciones suelen encontrar efectos positivos de programas en matrícula, incluidos los que cuentan con estrategias de evaluación más sólidas <p>2. Distribución de impactos de las CCT por estado socioeconómico de hogares, género, grado o edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impacto es mayor entre grupos que tenían menos probabilidades de matrícula como situación de referencia: programas de CCT pueden ayudar a reducir “desigualdad de oportunidades” <p>3. Impacto de CCT en logro educacional de adultos y resultados de enseñanza</p> <ul style="list-style-type: none"> – La información no es unívoca y proviene principalmente de pruebas de México – CCT aumentaron años de escolaridad pero no generaron mejores evaluaciones en pruebas estandarizadas.” (Diapositiva 8) <p>“Temas que abarcan varias esferas: ¿programas de CCT se deberían refocalizar? (a) ¿Refocalizar transferencias a hogares con niños en ciertos rangos de edad? Pruebas de mayores efectos del programa en matrícula de niños en grados de transición que en otros grados escolares: dificultad para aumentar matrícula cuando la matrícula ya es muy alta (b) ¿Refocalizar las transferencias a los “extremadamente pobres”? Los hogares más pobres son muy necesitados de redes de seguridad y hay pruebas sólidas de que los</p>		
--	--	---	--	--

		<p>efectos del programa de CCT en la escolaridad y la salud son mayores entre los más pobres: no existe una concesión recíproca entre objetivos de “equidad” y “eficiencia” Entonces, ¿es conveniente “refocalizar y recalibrar” las transferencias?</p> <p><input type="checkbox"/> Los programas de CCT cumplen varias funciones: ofrecer redes de seguridad, aumentar escolaridad, mejorar el estado de salud y nutrición: una transferencia óptima en términos del impacto en la escolaridad o la salud podría no ser óptima tras considerar las preferencias sociales respecto de la redistribución y otros impactos del programa</p> <p><input type="checkbox"/> “Programas para los pobres” podrían convertirse en “programas pobres”: una focalización muy estrecha puede desgastar el apoyo político</p> <p><input type="checkbox"/> Las evaluaciones pueden ayudar a cuantificar los costos y beneficios de varias alternativas pero finalmente es una decisión social y política que involucra concesiones recíprocas complejas.” (Diapositiva 20)</p> <p>Temas que abarcan varias esferas: ¿programas de CCT deberían coordinarse con otras inversiones? Resultados deficientes en cuanto a capital humano no son exclusiva responsabilidad de ingresos bajos y poco uso de servicios de educación, salud y nutrición</p> <p><input type="checkbox"/> A nivel de los hogares, podrían ser importantes otros factores relacionados con la información o las conductas de los padres</p> <p><input type="checkbox"/> A nivel de proveedores de servicio, la calidad</p>		
--	--	---	--	--

		<p>podría representar una limitación importante</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pruebas de México sugieren que los efectos de Oportunidades en la matrícula escolar fueron mayores cuando el tamaño de las clases era pequeño y cuando los hogares tenían la posibilidad de matricular a sus hijos en escuelas regulares y no en escuelas de Telesecundaria de educación a distancia.” (Diapositiva 21) <p>“Temas que abarcan varias esferas: ¿programas de CCT deberían estar diseñados para abordar la pobreza <i>circunstancial además de la crónica</i>?</p> <p>Pruebas de México: los hogares idóneos para recibir CCT sacan a sus hijos de la escuela cuando crisis en sus poblados (por ejemplo, sequías o inundaciones) o crisis específicas del hogar (por ejemplo, enfermedad o desempleo del sostén de la familia) y las transferencias de Oportunidades ayudan a “proteger” las inversiones en capital humano</p> <p><input type="checkbox"/> No obstante, la información sobre el impacto de las crisis (en especial las sistemáticas) en inversiones para escolaridad es muy variada:</p> <ul style="list-style-type: none"> – En Cote d’Ivoire, las crisis climáticas generaron gran disminución de matrícula escolar – En Indonesia, la crisis financiera de 1998 originó cambios pequeños en tasa de matrícula – En Perú, una crisis económica masiva a finales de los ochenta produjo mayor logro educacional – En Estados Unidos, la Gran Recesión causó un aumento en la matrícula secundaria 		
--	--	---	--	--

		<p><input type="checkbox"/> Complicación operativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Efectos disuasivos? - ¿Actualización de registro de beneficiarios?" (Diapositiva 22) <p>“Conclusiones y prioridades para estudios a futuro</p> <p>1. Diseño de evaluación Existen varias evaluaciones confiables y bien diseñadas del impacto de programas de CCT: como resultado, se sabe más acerca de los efectos que tienen las CCT en una variedad de resultados que prácticamente en cualquier otra intervención implementada en países en desarrollo</p> <p><input type="checkbox"/> La primera ronda de evaluaciones de programas de CCT se basó en un diseño experimental: en el contexto de la aplicación inicial del programa en México, Nicaragua, Honduras y (más recientemente) Ecuador, los hogares fueron asignados al azar a un grupo de “tratamiento” que recibía transferencias y a un grupo de “control” que no las recibía.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La selección al azar se considera ampliamente como la estrategia de evaluación más confiable, si se aplica en forma adecuada.” (Diapositiva 23) <p>“2. El impacto de las CCT en la pobreza de consumo</p> <p><input type="checkbox"/> Se ha demostrado que las CCT se focalizan mejor que otros programas sociales en América Latina y que los efectos disuasivos de programas de CCT en la oferta laboral son pequeños</p>		
--	--	---	--	--

		<p>Conclusión 2: Los programas de CCT pueden tener efectos importantes en el ingreso y las tasas de consumo y pobreza de un hogar y por ende son un componente importante de una red de protección social: las transferencias mayores se asocian (obviamente) con impactos mayores en la pobreza de consumo</p> <p>Problemas destacados:</p> <p><input type="checkbox"/> ¿Los costos de cumplir las condiciones excluyen de las transferencias a algunos hogares pobres?</p> <p><input type="checkbox"/> ¿Cuál es el efecto de los programas de CCT en la pobreza a largo plazo? (información se limita a México)</p> <p><input type="checkbox"/> ¿Existen formas prácticas de actualizar los criterios de focalización usados por las CCT para considerar el desplazamiento fuera y dentro de la pobreza?." (Diapositiva 25)</p> <p>"3. El impacto de las CCT en el uso de servicios de educación y salud</p> <p>Conclusión 3: se ha demostrado que las CCT tienen efectos importantes en la matrícula escolar y en el uso de servicios de salud preventivos por parte de hogares pobres. El efecto de una transferencia de un tamaño determinado es mayor entre los hogares más pobres: por ende, las CCT "favorecen doblemente a los pobres"</p> <p>Problemas destacados:</p> <p><input type="checkbox"/> El grueso de la información sobre impactos de las CCT proviene de América Latina: ¿Qué tan bien funcionarían los programas del tipo CCT en lugares con menores niveles de ingreso, como países de Asia Meridional, y con instituciones más débiles, como</p>		
--	--	---	--	--

		<p><i>países de África?.” (Diapositiva 26)</i></p> <p>“5. Diseño “óptimo” de programas Conclusión 5: Las CCT funcionan mediante una combinación de efectos en ingresos y precios, pero se sabe relativamente poco acerca de los efectos de diferentes montos de transferencia, maneras distintas de supervisar la condicionalidad y modos alternativos de sancionar a los hogares que no cumplen Problemas destacados: <input type="checkbox"/> <i>Comprender mejor las circunstancias bajo las cuales diversas simulaciones “ex-ante” ofrecen aproximaciones razonables a cambios de comportamiento tiene gran rentabilidad</i> <input type="checkbox"/> <i>Se puede ganar mucho a partir de evaluaciones ex-post que experimenten con características alternativas de diseño de programas, incluido diseños experimentales.”</i> (Diapositiva 28)</p>		
--	--	--	--	--

Cuadro N° 1

Componentes del Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM)

Dimensión	Indicador	La persona se considera pobre (con privación) si:	Peso dentro del IPM
Educación	Escolaridad familiar	El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.	1/6
	Matrícula infantil	El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).	1/6
Salud	Asistencia a centro de salud	Ante molestia, enfermedad o accidente, no accede a los servicios de salud porque: no tiene dinero, el centro de salud se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.	1/6
	Déficit calórico	No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.	1/6
Condiciones de la Vivienda	Electricidad	Su vivienda no tiene electricidad	1/15
	Agua	Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.	1/15
	Desagüe	Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.	1/15
	Piso de la vivienda	El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.	1/15
	Combustible de cocina	En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.	1/15

* Requerimientos calóricos y TMB basados en: Anne J. Swindale, Punam Olin-Vachaspati (1997) : "Household food consumption indicator guide". IMPACT. Son los mismos usados por el INEI en el cálculo de la pobreza.

Fuente: Alkire-Foster (2006)

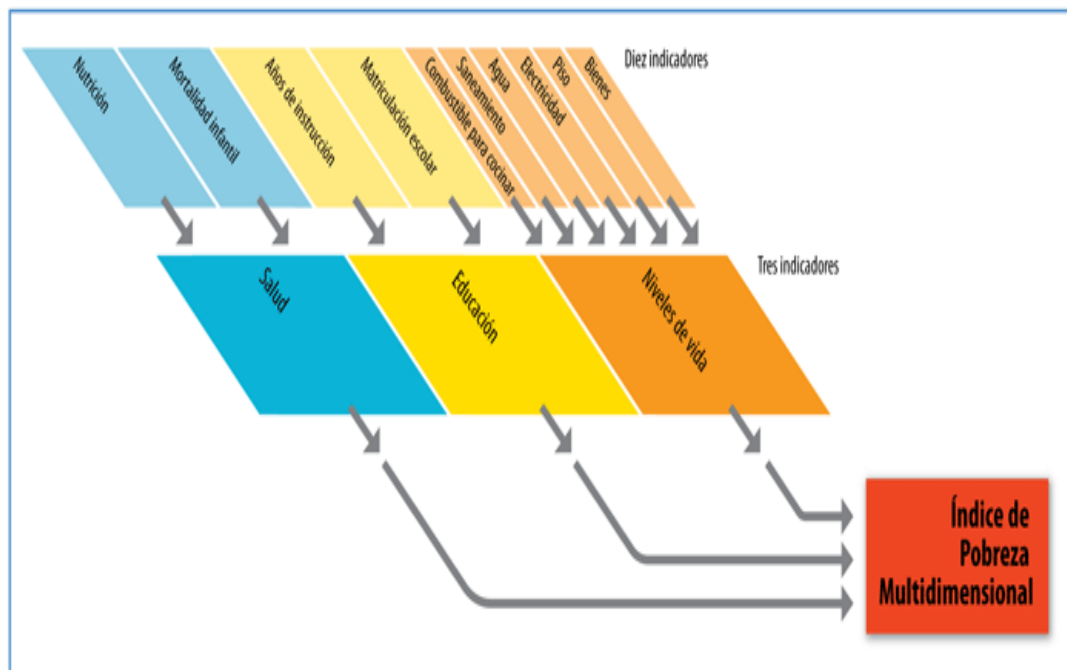
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Al igual que el desarrollo, la pobreza es multidimensional, pero este hecho no se tiene en cuenta en las cifras globales. El [Informe 2010](#) presenta el Índice de Pobreza Multidimensional, que complementa a los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren. El índice identifica una serie de privaciones en las mismas tres dimensiones del [IDH](#) y muestra el número de personas que son pobres (que sufren privaciones) y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre. Es posible agrupar el índice por región, grupo étnico, dimensión de la pobreza y otras categorías, por lo que representa una herramienta muy útil para los encargados de formular políticas.

Componentes del Índice de Pobreza Multidimensional

IPM: tres dimensiones y 10 indicadores



Nota: el tamaño de los recuadros refleja las ponderaciones relativas de los indicadores.

Fuente: Alkire y Santos, 2010.

<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/>

Alrededor de 1.7 millones de personas en los 109 países que abarca el Índice (un tercio de su población) viven en situación de pobreza multidimensional. Es decir, al menos 33% de los indicadores reflejan graves privaciones en salud, educación o nivel de vida. Esta cifra supera a los 1.3 millones de personas que viven con menos de US\$1,25 al día en esos países, pero es menor al número de personas que vive con menos de US\$2 al día.

Ejemplo con datos hipotéticos

Indicador	Hogar				Ponderaciones
	1	2	3	4	
Tamaño del hogar	4	7	5	4	
Educación					
Nadie tiene cinco años de escolaridad completos	0	1	0	1	$\frac{1}{3} \div 2$ o 16,7%
Al menos un menor en edad escolar no asiste a la escuela	0	1	0	0	$\frac{1}{3} \div 2$ o 16,7%
Salud					
Al menos un miembro está desnutrido	0	0	1	0	$\frac{1}{3} \div 2$ o 16,7%
Uno o más niños han muerto	1	1	0	1	$\frac{1}{3} \div 2$ o 16,7%
Nivel de vida					
Sin electricidad	0	1	1	1	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Sin agua potable	0	0	1	0	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Sin saneamiento adecuado	0	1	1	0	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Vivienda con piso de tierra	0	0	0	0	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Hogar usa combustible "contaminante" para cocinar (estiércol, leña o carbón)	1	1	1	1	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Hogar no tiene auto, camión o vehículo motorizado similar y posee solo uno de estos bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.	0	1	0	1	$\frac{1}{3} \div 6$ o 5,6%
Resultados					
Puntaje de carencia del hogar, <i>c</i> (suma de cada carencia multiplicada por su ponderación)	22,2%	72,2%	38,9%	50,0%	
¿Es pobre el hogar ($c > 33,3\%$)?	No	Sí	Sí	Sí	

Nota: 1 indica carencia en el indicador; 0 indica que no hay carencia.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2013
El despertar del Sur Global El progreso humano en un mundo diverso

<http://hdr.undp.org/en/media/HDR%202013%20technical%20notes%20ES.pdf>

Cuadro N° 2

Regiones con Mayor y Menor Reajuste de la pobreza: Perú, 2011

5 regiones con Mayor Reajuste			
Región	Pobreza multidimensional	Pobreza monetaria	Reajuste de la pobreza en puntos porcentuales (pp)
Ucayali	42.37%	13.53%	+28.83
Madre de Dios	31.00%	4.15%	+26.85
San Martín	56.93%	31.03%	+25.90
Amazonas	67.87%	44.56%	+23.31
Áncash	48.95%	27.21%	+21.74
Tumbes	34.43%	13.95%	+20.48
5 regiones con Menor Reajuste			
Región	Pobreza multidimensional	Pobreza monetaria	Reajuste de la pobreza en puntos porcentuales (pp)
Apurímac	68.86%	56.97%	+11.88
Ayacucho	63.91%	52.73%	+11.18
Ica	18.93%	10.91%	+8.02
Lima	19.34%	15.39%	+3.95
Callao	18.10%	19.78%	-1.67

Fuente: ENAHO 2011

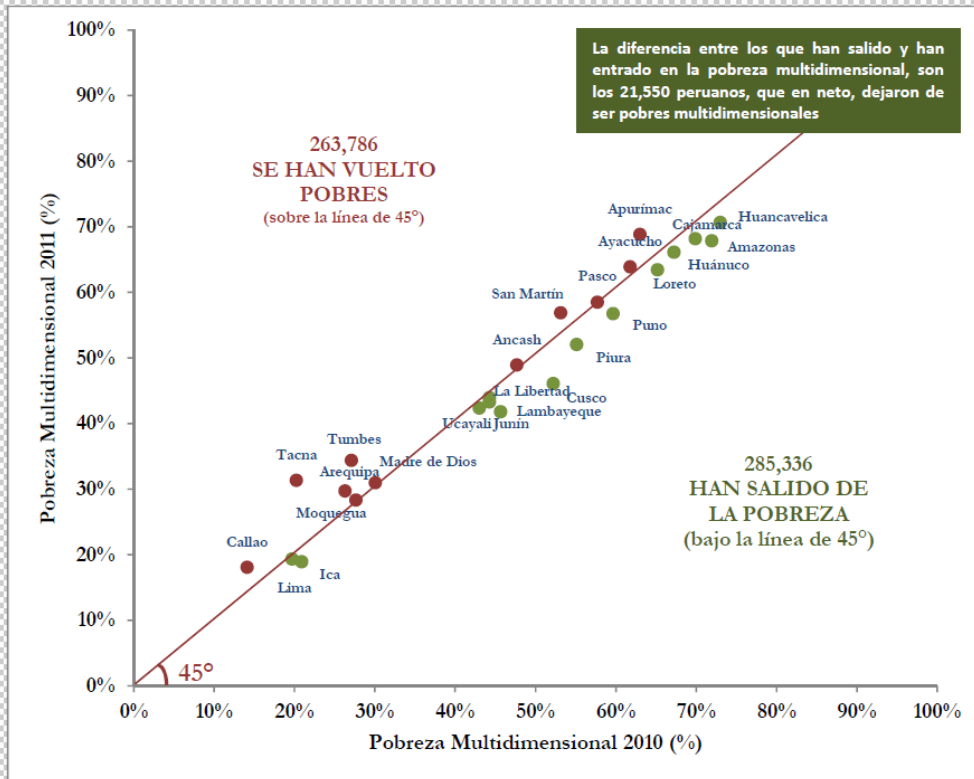
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

VASQUEZ (2012:21)

<http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1204%20-%20Vasquez.pdf>

Gráfico N° 10

Variación de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

VASQUEZ (2012:30)