

Los efectos del monitoreo de las condicionalidades en los resultados escolares: datos del Programa Bolsa Familia

Luis Henrique Paiva,¹ Fábio Veras Soares², Flavio Cireno³, Iara Azevedo Vitelli Viana³ y Ana Clara Duran⁴

Los programas de transferencias monetarias condicionadas destinados a públicos específicos y orientados a objetivos de desarrollo humano comenzaron a adoptarse en la década de los noventa en América Latina y se replicaron en todo el mundo. A la fecha, se han adoptado en 64 países. Mientras el principio de selección de beneficiarios específicos para estos programas ha sido cada vez más aceptado en diferentes círculos políticos, profesionales y académicos, su condicionamiento a ciertos requisitos sigue suscitando bastante controversia. Cabe preguntarse, pues, cuáles son los efectos independientes de las condicionalidades, más allá de los efectos de las transferencias monetarias en los ingresos.

Por un lado, los argumentos a favor de las condicionalidades sostienen que estas permiten subsanar deficiencias del mercado, como la falta de información, la fuerte caída de los precios fuera de temporada y un desequilibrio en el poder de negociación intrafamiliar que impediría a las familias hacer las mejores inversiones posibles en la educación de sus hijos. Las condicionalidades también pueden aumentar la inversión privada en la educación, que puede ser inferior al nivel social óptimo debido a la existencia de factores externos. Por último, también sirven para legitimar y justificar políticamente las transferencias hechas por los Gobiernos a los beneficiarios.

Por otro lado, los argumentos contra las condicionalidades apuntan a que el acceso a un ingreso mínimo es un derecho humano básico y no debería estar supeditado a ciertas conductas. Otro argumento sostiene que basta calificar ciertos programas como subsidio infantil para producir efectos similares a los de las condicionalidades y así garantizar inversiones en la salud y la educación de los niños. Por último, se cree que las condicionalidades podrían tener efectos negativos al estigmatizar a los beneficiarios e incluso excluir a los más vulnerables de los programas sociales, puesto que son menos propensos a cumplir las condiciones impuestas.

Los datos disponibles se inclinan levemente hacia la existencia de impactos de las condicionalidades más allá de los efectos de las transferencias monetarias, sobre todo en cuanto a impacto en la educación. Dicho esto, tampoco son concluyentes. En ese sentido, Baird et al. (2013), en su revisión sistemática de 35 estudios, señalan que el nivel de aplicación del monitoreo de las condicionalidades es el principal canal a través del cual se logra que las condicionalidades tengan un impacto adicional e independiente en la educación.

Paiva et al. (2016), en tanto, analizan el efecto independiente de las condicionalidades en el contexto de la implementación del Programa Bolsa Familia en Brasil. Considerando que la cobertura del programa y su tasa de monitoreo de condicionalidades no se correlacionan a nivel municipal, se usa un modelo de curva de crecimiento (Singer y Willet, 2003) para medir el impacto independiente del monitoreo de las condicionalidades y el nivel de cobertura municipal en la educación –a saber, los índices de deserción y de progresión– controlando las variables que vengán a confundir, en un contexto donde estos índices presentan trayectorias claramente descendientes y ascendientes, respectivamente. Las variables independientes que aquí interesan son la cobertura del programa (que se considera un indicador del componente de transferencia monetaria) y el índice de monitoreo de la asistencia escolar para la educación básica –los primeros nueve años de educación (considerado un buen indicador para medir el componente de condicionalidad)–, ambos a nivel municipal.

Los resultados de los modelos de curva de crecimiento no dejan entrever un vínculo estadísticamente significativo entre la cobertura del Programa Bolsa Familia y los resultados escolares. No obstante, la variable que representa las condicionalidades (el monitoreo de la asistencia escolar) tuvo un efecto positivo en los resultados de interés, a saber, a mayor monitoreo, menor índice de deserción y mayor índice de progresión escolar.



El modelo de curva de crecimiento también nos permitió determinar si la variable de interés tenía algún impacto en la evolución de los resultados escolares entre 2008 y 2012. El vínculo entre el monitoreo de la condicionalidad y los resultados escolares descubierto para el estado inicial no se observa en la trayectoria de los resultados. Hay una clara convergencia entre los municipios en términos de disminución de las tasas de deserción escolar y de aumento de las tasas de progresión. De esta tendencia se desprende que, pese al efecto positivo de las condicionalidades, el factor que más impulsa la progresión de los dos indicadores es la tendencia a la convergencia, que de hecho reduce las posibilidades de que haya un impacto medible tanto de las transferencias monetarias como del monitoreo de las condicionalidades, al menos en la educación básica.

Considerando los estudios anteriores, estos hallazgos podrían parecer inesperados. Sin embargo, el contexto brasileño presenta especificidades que podrían ayudar a explicarlos. Brasil es un país de clase media con una sólida oferta de educación pública. Aunque la calidad sin duda aún deja que desear, solo una pequeña fracción de la población en edad escolar carece de acceso a la educación pública. Distintos programas han buscado subsanar los problemas que podrían afectar la asistencia escolar, como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa Nacional de Transporte Escolar, ambos de envergadura nacional.

En semejante contexto, no sorprende que una transferencia monetaria relativamente pequeña tenga un efecto muy limitado (o nulo) en los indicadores escolares. Sin embargo, como este tipo de transferencia puede ser la única fuente de ingreso estable de la familia y está supeditada a la asistencia escolar, puede ser que aún tenga un efecto pequeño pero estadísticamente significativo en estos indicadores. Los efectos en la educación secundaria pueden ser mayores y serán objeto de otro estudio.

Referencias:

Baird, S. et al. 2013. "Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review". Campbell Systematic Reviews, No. 8.

Paiva, L.H. et al. 2016. "The effect of conditionality monitoring on educational outcomes: evidence from Brazil's conditional cash transfer programme". IPC-IG Working Paper 144. Brasília, Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo.

Singer, J.D. y J.B. Willet. 2003. Applied Longitudinal Data Analysis: Modelling Change and Event Occurrence. Oxford: Oxford University Press.

Notas:

1. Ministerio de Planificación de Brasil, exsecretario nacional del Programa Bolsa Familia (2012-2015).
2. Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
3. Departamento de Condicionalidades, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre (MDS).
4. Universidad de Illinois, Chicago.

Esta publicación forma parte del proyecto «Brasil y África: luchando contra la pobreza y empoderando a las mujeres mediante la cooperación Sur-Sur», financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).