

6. CONCLUSIONES

Para alcanzar su objetivo de reducción de la pobreza extrema a corto plazo, el Programa *Tekoporã* dispone del bono y de las actividades que el guía familiar desarrolla con la familia beneficiaria, el llamado apoyo sociofamiliar que, entre sus componentes, tiene la generación autónoma de ingreso.

En el caso del objetivo a largo plazo, el Programa focaliza en las corresponsabilidades de salud y educación que tendrían un rol fundamental en el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Esta Evaluación de Impacto de la Etapa Piloto del Programa ofrece una primera visión de los impactos inmediatos, a corto plazo, ya que la Encuesta de Evaluación fue al campo cuando la mayor parte de los beneficiarios estaba en el Programa hacía poco más de un año.

En esta evaluación, fue posible identificar no solo cambios positivos en algunos indicadores, sino también algunos *cuellos de botella* en términos de la implementación del Programa.

Además de los indicadores relacionados a salud, educación y documentación que son directamente relacionados al Programa por medio de las corresponsabilidades, buscamos indicadores de dimensiones que pueden ser afectados tanto por el bono, mediante la disminución de la restricción presupuestaria de las familias, como por el trabajo de apoyo sociofamiliar desarrollado por los guías familiares.

Las variables como el consumo de las familias, la actividad agrícola, la generación autónoma de ingresos, la participación social y la oferta de trabajo a los adultos son ejemplos de estas dimensiones.

La realización de una evaluación externa del impacto de una etapa piloto por medio de técnicas rigurosas de evaluación – que incluye la existencia de un grupo de control para la estimación contrafactual – permite a los responsables de *Tekoporã* introducir cambios importantes para el logro de las metas y objetivos en la fase de expansión del Programa.

El principal objetivo de esta evaluación es ofrecer elementos que puedan ser utilizados tanto para convencer a los opositores más recalcitrantes al Programa que este obtuvo los impactos (positivos) esperados, como para apuntar deficiencias y falencias que deben ser subsanadas en la implementación de *Tekoporã*.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, fue posible identificar algunos problemas en la implementación del Programa. El retraso en los pagos es uno de los principales, el pago solía atrasarse para cerca del 85% de los beneficiarios. Las familias habían recibido las visitas de los guías y ellos estaban aparentemente cumpliendo más con las funciones de incentivarlas a cumplir con sus corresponsabilidades – particularmente en el tema de educación – que trabajar las otras dimensiones del apoyo sociofamiliar.

Con relación a la percepción de la familias sobre las corresponsabilidades fue posible identificar que la condición de asistencia a la escuela fue más comprendida por las familias que las condiciones de atención a la salud.

Respecto de esa última, llama la atención la relativamente baja percepción de la actualización de las vacunas para niños como una de las condiciones del Programa (apenas el 60% la mencionó, mientras que el 85% indicó la asistencia a la escuela).

La evaluación de resultados en el ICV no indicó impactos significativos del Programa. En verdad, el ICV aumentó tanto para los beneficiarios como para los no beneficiarios; por lo tanto, no se puede atribuir este cambio al Programa. Como el ICV está integrado por indicadores más estructurales y que solo cambian a mediano y largo plazo, este resultado no es inesperado.

A pesar de las altas tasas de asistencia a la escuela, fue posible identificar un impacto positivo del Programa en la asistencia – entre 5 y 8 puntos porcentuales – y en la promoción entre 4 y 7 puntos porcentuales.

El impacto en la asistencia fue mayor para los niños varones – entre 6 y 11 puntos porcentuales – y para los niños entre 11 y 15 años, entre 9 y 15 puntos porcentuales; este resultado era esperado, pues la tasa de asistencia de los niños entre 6 y 10 años es ya muy alta tanto para los beneficiarios como para los no beneficiarios.

Los resultados que toman en cuenta la decisión conjunta de trabajar y estudiar apuntan que los beneficiarios tienen menor probabilidad de estar en la inactividad, es decir, de *no trabajar ni estudiar*. Este efecto fue observado tanto para los niños como para las niñas.

Para los niños también hubo una disminución en la probabilidad de *solamente trabajar* al mismo tiempo que aumentó la probabilidad de *trabajar y estudiar*. En el caso de las niñas, el aumento ocurrió en la probabilidad de *solamente estudiar*. Estos resultados indican impactos muy positivos del Programa en la dimensión de educación.

La incidencia de trabajo entre los niños de 4 hasta 14 años aumentó en casi 5 puntos porcentuales. Sin embargo, el análisis del impacto no apuntó ni efectos positivos ni negativos, con la excepción de la disminución del trabajo entre los niños de 4 a 9 años.

Es importante notar que estos trabajos ocurren, en su gran mayoría, fuera del mercado laboral, es decir, es el trabajo de los niños que ayudan a sus familiares, principalmente en las tareas domésticas. Esta no es una situación ideal, pero es probable que la jornada de trabajo sea menos onerosa de lo que sería si los niños, en su mayoría, trabajasen en el mercado laboral.

El Programa no obtuvo impacto ni sobre la posesión de tarjeta de vacunación ni sobre la proporción de vacunas actualizadas para menores de 60 meses. Sin embargo, hubo impacto positivo en el número de visitas al puesto de salud. Llama la atención el hecho de que un aumento en las visitas al puesto de salud no haya llevado a un aumento en la posesión de la tarjeta ni en la proporción de vacunas actualizadas. La evaluación de la implementación del Programa ya había apuntado problemas de coordinación del Programa con los responsables del servicio de salud (Soares y Ribas, 2007).

Las restricciones de oferta parecen ser más fuertes en esta área que en educación. Es necesario que se tomen medidas que mejoren el acceso y la calidad del servicio de salud, para garantizar que el Programa alcance sus objetivos, más allá de las visitas regulares al puesto de salud.

Con respecto al consumo, el Programa llevó a un aumento entre el 9% y el 15% del consumo per cápita. Hubo una reducción relativa en los gastos por alimentos de tres puntos porcentuales, pero esta reducción no causó una reducción en el consumo alimentario per cápita.

Además, se encontró un aumento relativo en los gastos de ropas para niños, de cuatro puntos porcentuales. Ese resultado es consistente para todos los subgrupos analizados. Otro resultado interesante se refiere al aumento de los gastos de los hogares más pobres (ICV < 25) en inmuebles, que incluye gastos en la reforma de la vivienda.

Con respecto a la composición del consumo alimentario, que es una de las dimensiones trabajadas por el guía familiar (dieta saludable), se identificó un impacto positivo en el consumo de productos lácteos, frutas frescas, bebidas no alcohólicas, dulces y pastelería.

El efecto en el ingreso per cápita promedio para los hogares beneficiarios fue del 30%, y la reducción para ese grupo llegó a 17 puntos porcentuales. Además, incluso descontando el valor de la transferencia monetaria de *Tekoporã*, la tasa de pobreza extrema de los hogares beneficiarios disminuyó entre 6 y 10 puntos porcentuales.

Esto es una constancia de que el Programa contribuye a la generación autónoma de ingreso. Ese impacto en la generación autónoma de ingreso fue particularmente mayor en San Pedro (entre 14% y 26%).

Una posible explicación para el aumento de la generación autónoma de ingreso es el impacto positivo del Programa en los gastos mensuales en la producción agrícola, lo que revela un aumento en las inversiones productivas hechas por los hogares beneficiarios. El Programa también logró un impacto positivo en la cantidad de animales de cría disponibles para los beneficiarios, particularmente en el número de cerdos.

Como los ingresos crecieron más que los gastos, un efecto inmediato del Programa fue el aumento de la tasa de ahorro – medida como el exceso de los ingresos sobre los gastos – de los beneficiarios. El impacto positivo en la tasa de ahorro fue de cerca de 20 puntos porcentuales (pasando de -16% al 3%). La transferencia permite a las familias prepararse para sortear épocas difíciles, mediante el ahorro.

El impacto positivo en el acceso al crédito no es estadísticamente significativo, pero un hallazgo interesante es que hubo una reducción del endeudamiento en la compra de alimentos entre los pobres extremos, y un aumento de este tipo de endeudamiento entre los pobres moderados.

Fue posible identificar un impacto positivo en la proporción de adultos mayores de 25 años respecto de la documentación. La reducción entre los beneficiarios indocumentados fue del 40%. No obstante, ese resultado no fue identificado para los otros rangos de edad.

El Programa *Tekoporã* pudo haber sido responsable de un aumento entre 6 y 10 puntos porcentuales en la participación social en general y de 5 puntos porcentuales en la participación activa en grupos o asociaciones. Este aumento se debió, principalmente, al mayor número de beneficiarios que participan de sindicatos, cooperativas o agremiación de productores y de grupos religiosos.

Sin embargo, el efecto de una mayor participación social pudo transmitirse también a los hogares no beneficiarios (efecto desborde), pues los resultados son evidentes cuando comparamos distritos seleccionados con los no seleccionados por *Tekoporã*, ya que el Programa involucra a toda una población en los ámbitos de actuación, independientemente de que las personas sean o no beneficiarias.

No obstante, un impacto negativo fue la reducción de la participación en comisiones comunitarias en los distritos seleccionados por el Programa. Probablemente, en estos distritos los comités de beneficiarios están asumiendo las funciones de estas comisiones.

El impacto sobre la oferta de trabajo es uno de los puntos más controvertidos de los programas de transferencias condicionadas. En esta evaluación, trabajamos con dos conceptos de población económicamente activa. El primero no incluye a las personas que no trabajaban porque son trabajadores temporarios, y el segundo las incluye.

De manera general, no hay impactos sobre la oferta de trabajo, independientemente del concepto utilizado. Sin embargo, cuando se analiza por separado la oferta de trabajo de hombres y mujeres según el primer concepto, se observa un impacto negativo para los hombres y uno positivo para las mujeres.

Mientras que eso aconteció para las mujeres, cuando el grupo de control estaba ubicado en el mismo distrito que el grupo de tratamiento, para los hombres lo negativo se dio, para la muestra total de Caazapá, en el área rural y para los pobres moderados.

No obstante, cuando utilizamos el segundo concepto que incorpora a los trabajadores temporarios (y que pueden ser debido a efectos temporales: siembra y cosecha), no hay impactos consistentes en la oferta de trabajo de los hombres en la muestra total ni en la de las mujeres.

De hecho, solo dos resultados son consistentes: el impacto negativo en la oferta de trabajo de los hombres en la muestra de pobres moderados y el impacto positivo sobre la oferta de trabajo de las mujeres cuando el grupo de control es de un mismo distrito.

Una explicación para los resultados es que, con referencia a los hombres, la transferencia funcionó como un seguro desempleo: ellos, por ejemplo, ya no necesitan hacer changas con la finalidad de complementar el ingreso familiar. En el caso de las mujeres, es posible suponer que ahora tienen más tiempo libre para trabajar, toda vez que sus niños asistan más a la escuela.

Finalmente, una última dimensión evaluada fue el impacto del Programa en los cambios en la composición media de los hogares entre los dos levantamientos. No fue posible identificar ningún efecto significativamente claro de *Tekoporâ* en estos cambios.

Los impactos del Programa sobre las dimensiones de educación, consumo, ingresos, actividad agrícola, ahorros y participación social presentan efectos positivos, principalmente si tomamos en cuenta que el Programa solo tenía un año y medio cuando se realizó la Encuesta de Evaluación. Además, como se trata de una etapa piloto, muchas correcciones se realizaban aún.

El monitoreo de las corresponsabilidades de salud y educación, por ejemplo, no había sido implantado todavía. Sin embargo, los resultados negativos en la dimensión de salud, con excepción del número de visitas al centro de salud, demandan una atención mayor de los gerentes del Programa.

Garantizar que la oferta de salud sea adecuada, para el cumplimiento de las corresponsabilidades y motivar a las familias a que tengan la tarjeta de vacunación y la actualicen son dos desafíos que se imponen, dados los resultados de la evaluación. El tema del trabajo de los niños también merece atención especial, toda vez que la precaria condición de la vivienda no les posibilite un ambiente adecuado de estudio.

Aunque no trabajen en el mercado laboral, la ayuda familiar toma mucho de su tiempo libre, que deberían dedicarlo a los estudios. Finalmente, a pesar del efecto en la oferta de trabajo de los hombres no es consistente con la definición que incorpora a los trabajadores temporales a la población económicamente activa, es importante considerar este posible efecto colateral del Programa.

Sin embargo, el aumento del ingreso autónomo y de la inversión en las actividades productivas son dos impactos identificados en esta evaluación, que indican que un posible impacto negativo en la oferta de trabajo de los hombres no sea tan significativo desde el punto de vista del bienestar de las familias beneficiarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, A., 2005. "Semiparametric Difference-in-Difference Estimators," *Review of Economic Studies* 72 (1): 1-19.
- Ashenfelter, O. and D. Card, 1985. "Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effects of Training Programmes," *Review of Economics and Statistics* 67 (4): 648-660.
- Attanasio, O., and A. Mesnard (2006). 'The impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia'. *Fiscal Studies*, v. 27 (4), p. 421-442.
- Attanasio, O., L. C. Gómez, P. Heredia, and M. Vera-Hernandez (2005). 'The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia'. Report Summary: Familias 03, Institute of Fiscal Studies.
- Attanasio, O., E. Fitzsimons, A. Gomez, D. Lopez, C. Meghir, and A. Mesnard (2006). 'Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia'. Working Paper W06/13, Institute of Fiscal Studies.
- Attanasio, O., et alii (2004). 'Baseline report on the evaluation of Familias en Acción'. IFS Report, Institute of Fiscal Studies.
- Behrman, J., and J. Hoddinott (2005). 'Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition'. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 67 (4), p. 547-569.
- Behrman, J., P. Sengupta, and P. Todd (2005). 'Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico'. *Economic Development and Cultural Change*, v. 54 (1), p. 237-275.
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, J. Van Reenen, 2001. "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Programme," IFS Working Paper W01/20, Institute of Fiscal Studies, University College London.
- Cameron, A. C. and P. K. Trivedi, 2005. *Microeconometrics: Methods and Application*, Cambridge University Press, New York.
- Cohen, Ernesto and Franco, Rolando (2006). 'Los Programas de Transferencias con corresponsabilidad en America Latina: similitudes y diferencias', In Cohen, Ernesto and Rolando, Franco, *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. FLACSO.
- Dehejia, R. H. and S. Wahba, 2002. "Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies," *Review of Economics and Statistics* 84 (1): 151-161.
- Gertler, P. (2004). 'Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment'. *American Economic Review*. v. 94 (2), p. 336-341
- Heckman, J. J., 1990. "Varieties of Selection Bias," *American Economic Review* 80 (2): 313-318.
- Heckman, J. J., H. Ichimura, J. Smith, P.E. Todd, 1998. "Characterizing Selection Bias using Experimental Data," *Econometrica* 66 (5): 1017-1098.

Heckman, J. J., H. Ichimura, P. E. Todd, 1997. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme," *Review of Economic Studies* 64 (4): 605-654.

Hirano, K. and G. W. Imbens, 2001. "Estimation of Causal Effects using Propensity Score Weighting: An Application to Data on Right Heart Characterization," *Health Services and Outcomes Research Methodology* 2 (3-4): 1387-3741.

Hoddinot, J., E. Skoufias, and R. Washburn (2000). 'The impact of PROGRESA on consumption: A Final Report'. International Food Policy Research Institute.

León, Mauricio G., Vos, Rob and Brborich, Wladimir (2001) "¿Son efectivos los Programas de Transferencias Monetarias para Combatir la Pobreza? Evaluación de Impacto del Bono Solidario en el Ecuador". Mimeo.

Imbens, G. W., K. Hirano, G. Ridder, 2003. "Efficient Estimation of Average Treatment Effects Using the Estimated Propensity Score," *Econometrica* 71 (4): 1161-1189.

Horvitz, D. and D. Thompson, 1952. "A generalization of sampling without replacement from a finite population," *Journal of the American Statistical Association* 47 (260): 663-685.

MDS (2007), 'Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Impacto do Programa Bolsa Família', SAGI/MDS, Brasília.

Oliveira, A. M. H. et alii (2007). Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família'. In J. Vaitsman and R. Paes-Souza (eds.), 'Avaliação de Políticas de Programas do MDS – Resultados', v. 2, SAGI/MDS, Brasília, pp. 19-66.

Ribas, Rafael P., Hirata, Guilherme I., Soares, Fabio V., "Debating Targeting Methods for Cash Transfers: Choosing between a Multidimensional Index and an Income Proxy for Paraguay's *Tekoporã* programme" International Poverty Centre, Brasilia. Mimeo.

Rivarola (2006). 'Paraguay: La Red de Promoción y Protección Social', In Cohen, Ernesto and Rolando, Franco. *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. FLACSO.

Rosembaum, P. and D. B. Rubin, 1983. "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects," *Biometrika* 70 (1): 41-55.

Rubin, D. B., 1974. "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies," *Journal of Educational Psychology* 66 (5): 688-701.

Rubin, D. B., 1977. "Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate," *Journal of Educational Statistics* 2 (1): 1-26.

Schady, N. R. (2006). 'Conditional Cash Transfer Programs: Reviewing the Evidence'. Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul.

Soares, S. S., R. G. Osório, F. V. Soares, M. M. Sousa, E. M. Zepeda (2007). 'Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality'. Working Paper n. 35, International Poverty Centre, Brasília.

Soares, F. V. e Ribas, Rafael, P. (2007) Programa *Tekoporã* – Evaluación del marco lógico, del manual operativo y de la línea base del piloto. International Poverty Centre, Brasilia. Mimeo.

Wooldridge, J. M., 2007. "Inverse probability weighted estimation for general missing data problems," *Journal of Econometrics* 141 (2): 1281-1301.

